

Експертний висновок
Міністерства фінансів України до законопроекту
згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України

1. Назва законопроекту

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління юридичних осіб, акціонером (засновником, учасником) яких є держава» (реєстр. № 5593 від 01.06.2021) (далі – законопроект), внесений народними депутатами України Арахамією Д. Г., Підласою Р. А. та Корнієнком О. С.

2. Завдання законопроекту

Законопроект розроблено з метою удосконалення корпоративного управління юридичних осіб, акціонером (засновником, учасником) яких є держава. Пропонується внести зміни до Господарського кодексу України, Цивільного кодексу України, а також законів України «Про управління об'єктами державної власності», «Про акціонерні товариства», «Про Кабінет Міністрів України», «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту», «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» та «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю».

Змінами до Господарського кодексу України пропонується удосконалити механізм подання та затвердження фінансових планів, зокрема надати наглядовим радам суб'єктів господарювання повноваження щодо затвердження фінансових планів у разі, якщо це передбачено статутом суб'єкта господарювання.

Змінами до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» пропонується:

розширити повноваження наглядових рад щодо:

1) затвердження стратегічних планів розвитку, річних фінансових та інвестиційних планів, забезпечення проведення щорічних незалежних аудиторських перевірок фінансової звітності;

2) оплати праці і винагороди керівникам державних підприємств;

3) призначення та звільнення з посад керівників господарських структур тощо; виключити вимогу для акціонерного товариства відчужувати майно за попередньою згодою уповноваженого органу управління;

виключити норми щодо погодження уповноваженими органами управління, Фондом державного майна України договорів комісії та доручення;

визначити порядок сплати дивідендів господарськими товариствами, які згідно із законом мають подавати консолідовану фінансову звітність, тощо.



ДОКУМЕНТ СЕД Мінфін АСКОД

Сертифікат [58E2D9E7F900307B040000009E0E2F0014838300](#)

Підписувач [Драганчук Юрій Олегович](#)

Дійсний з [24.04.2020 13:01:11](#) по [24.04.2022 13:01:11](#)

Міністерство фінансів України



22020-08-3/20345 від 29.06.2021

3. Оцінка впливу на показники бюджетів

Реалізація законопроекту не матиме впливу на показники видаткової частини бюджетів. Реалізація деяких положень законопроекту може призвести до втрати надходжень (дивідендів) до державного бюджету.

4. Вартісна величина впливу на показники бюджетів

Реалізація законопроекту не матиме впливу на показники видаткової частини бюджетів. Реалізація деяких положень законопроекту може призвести до втрати надходжень (дивідендів) до державного бюджету.

5. Пропозиції щодо можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді законопроекту у разі його прийняття

Реалізація законопроекту не впливатиме на показники видаткової частини державного бюджету у поточному бюджетному періоді.

6. Пропозиції щодо відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини

Законопроект не суперечить законам, що регулюють бюджетні відносини.

7. Пропозиції щодо розгляду законопроекту

Міністерство фінансів України має такі зауваження та пропозиції до законопроекту.

1. Законопроектом пропонується частину дев'яту статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» викласти в новій редакції. Зокрема, пропонується встановити, що майно, яке перебуває на балансах державних підприємств, установ, організацій, господарських товариств, більше 50 відсотків акцій (часток) у статутному капіталі яких належать державі, що не підлягають приватизації, та яке не входить до складу єдиних майнових комплексів, що забезпечують основні види діяльності таких підприємств, або більше трьох років не використовується у виробничій діяльності і подальше його використання не планується, може бути відчужене, у тому числі шляхом його приватизації.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» до об'єктів приватизації належить майно, яке перебуває на балансах державних підприємств, установ, організацій, що не підлягають приватизації, та яке не входить до складу єдиних майнових комплексів, що забезпечують основні види діяльності таких підприємств або більше трьох років не використовуються у виробничій діяльності і подальше їх використання не планується.

Слід зазначити, що відповідно до статті 15 Бюджетного кодексу України джерелами фінансування державного бюджету є, зокрема, кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації).

Ураховуючи викладене, з метою встановлення єдиних підходів щодо відчуження державного майна та зарахування коштів до державного бюджету пропонуємо у запропонованій редакції абзацу першого частини дев'ятої

статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» передбачити, що відчуження вищезазначеного державного майна здійснюється виключно шляхом приватизації.

2. Законопроектом передбачається внесення змін до абзацу другої частини третьої статті 90 Господарського кодексу України. З огляду на те, що порядок проведення обов'язкового аудиту фінансової звітності здійснюється відповідно до вимог Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність», у змінах слово «законодавства» слід замінити словом «закону».

3. З метою однозначного розуміння термінології та з урахуванням вимог пункту 21 частини першої статті 1 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» та частини другої статті 364 Господарського кодексу України в тексті змін до Господарського кодексу України, законів України «Про управління об'єктами державної власності» та «Про акціонерні товариства» слова «аудитор», «аудитор (аудиторська фірма)», «незалежний аудитор» у всіх відмінках доцільно замінити словами «суб'єкт аудиторської діяльності» у відповідних відмінках, а також терміни «незалежний аудит», «незалежна аудиторська перевірка» доцільно привести у відповідність із Законом України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» та статтею 363 Господарського кодексу України.

4. Законопроектом вносяться зміни до законодавчих актів України в частині порядку складання та виконання річного фінансового та інвестиційного планів, інвестиційних планів на середньострокову перспективу (3 – 5 років) господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, а саме: вносяться зміни до частини третьої статті 89 Господарського кодексу України, пункту 6 частини другої статті 5, пункту 6 частини першої статті 6, пункту 3 частини першої статті 9, доповнюється абзацом третім частина четверта та доповнюється частиною п'ятою нова стаття 11⁵ Закону України «Про управління об'єктами державної власності», а також доповнюється пунктом 4¹ частина друга статті 52 Закону України «Про акціонерні товариства».

Щодо запропонованих змін слід зазначити, що до господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, належать банки з державною часткою.

Стаття 39 Закону України «Про банки і банківську діяльність» (далі – Закон про банки) передбачає затвердження радою банку бюджету банку, у тому числі бюджету підрозділу внутрішнього аудиту, та бізнес-плану розвитку банку.

Ураховуючи особливості діяльності банків, встановлені Законом про банки, банки з державною часткою не складають фінансових планів, а здійснюють свою діяльність відповідно до бюджету банку, бізнес-плану розвитку банку, які затверджуються радою банку.

Водночас слід зазначити, що згідно зі статтею 7 Закону про банки передбачено, що на державний банк не поширюється обов'язок складати і виконувати річний фінансовий план відповідно до Господарського кодексу України.

Ураховуючи зазначене, пропонуємо:

частину третю статті 89 Господарського кодексу України доповнити новим абзацом такого змісту:

«Фінансові плани банку, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, розробляються та затверджуються у порядку, встановленому Законом України «Про банки і банківську діяльність.»;

частину другу статті 3 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» доповнити новим абзацом такого змісту:

«Дія цього Закону поширюється на банк, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, з урахуванням особливостей Закону України «Про банки і банківську діяльність.»».

5. Законопроектом пропонується доповнити частину другу статті 11² Закону України «Про управління об'єктами державної власності» абзацом п'ятим, яким передбачається, що кваліфікаційні вимоги до члена наглядової ради господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, затверджує Кабінет Міністрів України.

Слід зазначити, що згідно зі статтею 42 Закону про банки керівники банку, якими, зокрема, є і члени наглядової ради банку, мають відповідати кваліфікаційним вимогам щодо ділової репутації та професійної придатності та не менше половини членів ради банку повинні мати досвід роботи у банківському та/або фінансовому секторі.

Крім цього, статтею 39 Закону про банки закріплено, що Національний банк України має право визначати додаткові вимоги до незалежних директорів банків.

Водночас кваліфікаційні вимоги до члена наглядової ради господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, які мають бути затверджені Кабінетом Міністрів України, не можуть одночасно враховувати особливості діяльності господарських товариств різних галузей, зокрема банківського сектору.

З огляду на викладене, пропонуємо у зазначеному абзаці п'ятому частини другої статті 11² Закону України «Про управління об'єктами державної власності» слово «Кваліфікаційні» виключити.

6. Законопроектом пропонується доповнити статтю 11² Закону України «Про управління об'єктами державної власності» частиною сьомою, якою визначено підстави дострокового припинення повноважень члена наглядової ради господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі.

Також передбачається, що рішення про дострокове припинення повноважень члена наглядової ради з підстав, передбачених пунктами 1 – 3 та 9 частини сьомої цієї статті, приймається загальними зборами акціонерів, при цьому рішення про дострокове припинення повноважень з підстав, передбачених пунктом 1 частини сьомої цієї статті, приймається лише щодо всього складу наглядової ради.

Зазначена норма законопроекту суперечить частині шостій статті 53 Закону України «Про акціонерні товариства», відповідно до якої повноваження члена наглядової ради, обраного кумулятивним голосуванням, за рішенням загальних

зборів можуть бути припинені достроково лише за умови одночасного припинення повноважень усього складу наглядової ради.

Ураховуючи зазначене, пропонуємо частину сьомої статті 11² Закону України «Про управління об'єктами державної власності» доповнити новим абзацом такого змісту:

«Рішення про дострокове припинення повноважень члена наглядової ради, обраного кумулятивним голосуванням відповідно до Закону України «Про акціонерні товариства», з підстав, передбачених пунктами 2, 3 та 9 частини сьомої цієї статті, приймається щодо всього складу наглядової ради, водночас члени наглядової ради, щодо яких відсутні підстави припинення повноважень, можуть бути повторно обраними до складу наглядової ради.»

7. Запропонованою частиною сьомою статті 11² Закону України «Про управління об'єктами державної власності» в редакції законопроекту передбачається, що повноваження члена наглядової ради достроково припиняються з підстав, передбачених пунктами 4 – 8 частини сьомої цієї статті, з настанням відповідних обставин, без рішення уповноваженого органу управління державного унітарного підприємства або загальних зборів акціонерів (учасників) господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі.

Зокрема, відповідно до пунктів 6 та 7 частини сьомої цієї статті такими підставами є:

1) набрання законної сили вироком або рішенням суду, яким члена наглядової ради засуджено до покарання, що виключає можливість виконання обов'язків члена наглядової ради;

2) набрання щодо члена наглядової ради законної сили судовим рішенням про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією.

На сьогодні як законодавчо, так і на практиці відсутній дієвий механізм реалізації зазначених положень та не визначено відповідальних осіб за моніторинг наявності судових рішень щодо членів наглядової ради, а також не визначено відповідальних осіб за ініціювання будь-яких дій щодо припинення повноважень та розірвання договору з таким членом наглядової ради.

Водночас заінтересованими особами в припиненні повноважень члена наглядової ради, який не може виконувати свої обов'язки через відбування покарання або втратив репутацію за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, є уповноважений орган управління державним унітарним підприємством або акціонери господарського товариства, які можуть ініціювати та прийняти рішення щодо припинення повноважень такого члена наглядової ради.

Слід зазначити, що встановлення факту невідповідності члена наглядової ради кваліфікаційним вимогам, незалежного члена наглядової ради – вимогам стосовно незалежності, що відповідно до запропонованої законопроектом частини сьомої статті 11² Закону України «Про управління об'єктами державної власності» є підставою для прийняття рішення органом управління державного унітарного підприємства або загальними зборами акціонерів господарського товариства про дострокове припинення повноважень члена наглядової ради.

Указана підстава припинення повноважень за своєю суттю є схожою із підставами, зазначеними в пунктах 6 та 7, тому вважаємо, що механізм припинення повноважень за цими підставами має бути аналогічним.

Крім того, відповідно до глави 38 Положення про ліцензування банків, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 22.12.2018 № 149, бездоганна ділова репутація є кваліфікаційною вимогою члена наглядової ради банку, а відповідно до пункту 62 вказаного Положення наявність в особи судимості, яка не погашена та не знята в установленому законом порядку, за вчинення злочинів проти власності, злочинів у сфері господарської діяльності, злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, незалежно від ступеня їх тяжкості, а також за вчинення інших умисних злочинів, якщо такі злочини законодавством країни, у якій особу засуджено за вчинення відповідного злочину, віднесено до злочинів середньої тяжкості, тяжких або особливо тяжких злочинів, є ознаками небездоганної ділової репутації.

Таким чином, набрання законної сили вироком або рішенням суду, яким члена наглядової ради засуджено до покарання, що виключає можливість виконання обов'язків члена наглядової ради, та набрання щодо члена наглядової ради законної сили судовим рішенням про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, є фактом невідповідності члена наглядової ради банку кваліфікаційним вимогам, а отже, потребуватиме прийняття рішення загальних зборів акціонерів про дострокове припинення повноважень такого члена.

Ураховуючи викладене, пропонуємо у зазначеній частині сьомій статті 11² Закону України «Про управління об'єктами державної власності» цифри «4 – 8» замінити цифрами та словами «4, 5 та 8».

8. Відповідно до редакції нового пункту 17⁷ частини другої статті 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» Кабінет Міністрів України затверджує базові нормативи відрахування частини чистого прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів виключно господарськими товариствами, у статутному капіталі яких 25 і більше відсотків акцій (часток) належать державі.

Водночас відповідно до чинних норм законодавства базові нормативи визначаються Урядом також і для господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток, паїв) яких знаходяться у статутних капіталах господарських товариств, частка держави в яких становить 100 відсотків. Отже, запропоноване положення може призвести до втрати надходжень до державного бюджету дивідендів на державну частку.

У зв'язку з цим новий пункт 17⁷ частини другої статті 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» необхідно доповнити словами «та господарськими товариствами, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100 відсотків, у тому числі дочірніми підприємствами».

Відповідні доповнення щодо зобов'язань і порядку сплати дивідендів такими господарськими товариствами слід внести і до запропонованої проектом нової редакції частини п'ятої статті 11 Закону України «Про управління

об'єктами державної власності», у тому числі в частині сплати такими товариствами дивідендів безпосередньо до державного бюджету.

9. Новий підпункт «в¹» пункту 18 частини другої статті 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» та зміни до редакції частини п'ятої статті 11 цього Закону передбачають можливість прийняття Кабінетом Міністрів України рішення щодо розстрочення сплати дивідендів до державного бюджету у встановленому ним порядку.

Слід зазначити, що Законом України «Про управління об'єктами державної власності» встановлено обов'язок для господарських товариств сплачувати дивіденди до державного бюджету не пізніше 01 липня року, що настає за звітним, та відповідальність за несвоєчасну сплату цих дивідендів у вигляді нарахування пені. Закон не містить інших строків сплати господарськими товариствами дивідендів до державного бюджету, у тому числі щодо розстрочки сплати зазначених коштів.

У зв'язку з цим запропоновані норми не підтримуються.

10. Абзаци п'ятий – шостий нової редакції частини п'ятої статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» передбачають, що господарські товариства, які зобов'язані складати та подавати консолідовану фінансову звітність, здійснюють виплату дивідендів до державного бюджету не пізніше 30 липня року, що настає за звітним, а підприємства, які включені до їх консолідованої фінансової звітності, сплачують дивіденди безпосередньо таким господарським товариствам.

Внесенням запропонованих змін питання сплати відрахування чистого прибутку на виплату дивідендів ставиться в залежність від результатів діяльності дочірніх компаній господарського товариства, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави.

Указане позбавить державний бюджет значної частини фінансових ресурсів у зв'язку зі зменшенням належних платежів, які мають бути сплачені до державного бюджету дочірніми підприємствами, що за результатами фінансово-господарської діяльності отримують прибуток за рахунок покриття збиткової фінансово-господарської діяльності інших дочірніх підприємств.

Також указана норма ускладнить процедуру бюджетного планування під час формування показників проекту Закону України про Державний бюджет України у частині оцінки фінансового стану підприємств та визначення обсягів сплати такими підприємствами податків та обов'язкових платежів, зокрема частини чистого прибутку та дивідендів на державну частку.

Водночас розрахунків або обґрунтувань щодо втрат бюджету у разі запровадження таких змін до проекту не надано.

Ураховуючи зазначене, вважаємо за доцільне зберегти чинні норми законодавства щодо сплати дивідендів до 01 липня і для товариств, що складають консолідовану фінансову звітність, та передбачити сплату дивідендів підприємствами, які включені до їх консолідованої фінансової звітності, безпосередньо до державного бюджету.

Отже, в абзаці шостому нової редакції частини п'ятої статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» слова «безпосередньо

господарському товариству» пропонуємо замінити словами «безпосередньо до державного бюджету».

У новій редакції частини п'ятої статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» пропонуємо:

- абзаци перший і другий викласти в такій редакції:

«5. Господарське товариство, у статутному капіталі якого є корпоративні права держави, господарське товариство, 50 і більше відсотків акцій (часток) якого належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100 відсотків, у тому числі дочірнє підприємство, за підсумками календарного року зобов'язані спрямувати частину чистого прибутку на виплату дивідендів.

Кабінет Міністрів України щороку, до 15 березня року, що настає за звітним, затверджує базові нормативи відрахування частини чистого прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів господарськими товариствами, у статутному капіталі яких 25 і більше відсотків акцій (часток) належать державі, а також господарськими товариствами, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100 відсотків, у тому числі дочірніми підприємствами, у розмірі не менше як 30 відсотків (далі – базовий норматив). Базовий норматив, встановлений за звітний рік, не підлягає перегляду.»;

- абзац третій після слів «приймають рішення» доповнити словами «що має бути ухвалене не пізніше 01 травня року, що настає за звітним»;

- в абзаці восьмому після слів «які не прийняли рішення про нарахування дивідендів» слід доповнити словами «до 01 травня року, що настає за звітним» (для взаємоузгодження між собою норм цього абзацу у його третьому реченні слова «до 30 квітня» пропонуємо також замінити словами «до 01 травня»);

- доповнити частину п'яту статті 11 абзацом такого змісту:

«Суб'єкти управління об'єктами державної власності забезпечують реалізацію дивідендної політики держави стосовно господарських товариств, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, шляхом здійснення відповідних заходів щодо прийняття в межах корпоративних прав держави рішень про визначення розміру, порядку та строків виплати дивідендів господарськими товариствами згідно з їх установчими документами та законодавством.».

Крім того, слід зазначити, що Служба безпеки України звернула увагу на ситуацію, відповідно до якої норми чинного законодавства (зокрема, стаття 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності») не відносять до корпоративних прав держави та не зобов'язують сплачувати до державного бюджету дивіденди суб'єктів господарювання, 100 відсотків акцій (часток) яких знаходяться у статутних капіталах господарських товариств, акціонером яких є держава і володіє в них контрольним пакетом акцій, та/або засновані такими господарськими товариствами. За інформацією, наведеною Службою безпеки України, відсутність правового врегулювання вказаного питання призводить до втрати надходжень до державного бюджету дивідендів на державну частку. У зв'язку з цим пропонуємо доопрацювати відповідні положення законопроекту з урахуванням необхідності законодавчого врегулювання питання сплати

дивідендів на державну частку також і вищезазначеними суб'єктами господарювання.

11. Додатково зазначаємо, що законопроект стосується питань, які належать до компетенції Міністерства економіки України, та, відповідно, потребує позиції Міністерства економіки України.

З огляду на викладене, законопроект може бути підтриманий з урахуванням вищезазначених зауважень.

**Заступник Міністра фінансів України
з питань європейської інтеграції**

Юрій ДРАГАНЧУК