

Прийнято Положення про Мінстратегпром: які рекомендації НАКО враховані?

11 вересня на офіційному сайті Кабінету Міністрів України¹ було оприлюднено положення, яке регулює функції новоствореного Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості (далі - МінСтратегПром). Це Міністерство буде головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної військово-промислової політики. НАКО здійснював моніторинг нового міністерства і проаналізував попередній варіант Положення станом на серпень 2020-го року. Ми озвучили представникам уряду свої рекомендації щодо того, як знизити корупційні ризики стосовно функцій нового міністерства. Частину рекомендацій НАКО було враховано в останній версії Положення.

Аналіз Положення, затвердженого 07.09.2020 засвідчує, що один з трьох виявлених НАКО ризиків був усунутий на підставі наданих нами рекомендацій. Зокрема, автори документу пристали на пропозицію чітко вказати вичерпний перелік “стратегічних галузей промисловості” (оборонно-промисловий комплекс, літакобудівна та ракетно-космічна галузі) та відмовились від ідеї передати новоствореному Міністерству низку повноважень Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, які не стосуються оборонно-промислового комплексу (наприклад, повноваження у сфері державного гірничого нагляду та поводження з вибуховими матеріалами). Крім того, з Положення виключили норми, що створювали загрозу незалежному функціонуванню системи публічних закупівель.

Застереження НАКО щодо необхідності перегляду повноважень МінСтратегПром для запобігання надмірної концентрації в одному органі були враховані частково. З останньої редакції були прибрані функції нового міністерства щодо здійснення державного експортного контролю, однак цього замало для створення дієвої системи стримувань і противаг. Міністерство зберігатиме повноваження головного органу у сфері планування оборонних закупівель відповідно до Закону України «Про оборонні закупівлі», також керуватиме юридичними особами, що виконують замовлення за оборонними закупівлями, виступатиме державним замовником науково-дослідних робіт та дослідно-конструкторських робіт у сфері стратегічних галузей промисловості, оборонно-промислового комплексу.

Слід зауважити, що в положенні збережені типові для всіх міністерств повноваження по управлінню юридичними особами сфери управління - кадрова політика відносно призначення та звільнення керівників суб'єктів

¹ Постанова КМУ від 07.09.2020 №819 “Деякі питання Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості” <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-ministerstva-z-pitan-a819>

господарювання, утворення, ліквідація чи реорганізація таких суб'єктів, затвердження статутів (положень), контроль за їх дотриманням тощо.

Рекомендації НАКО щодо необхідності зафіксувати принцип управління Міністерством юридичними суб'єктами і їхньої подальшої корпоратизації відповідно до стандартів корпоративного управління ОЕСР державними підприємствами не було враховано. Коли такий принцип не прописаний, існує вірогідність того, що методи управління залишаться неефективними та застарілими, а корпоратизація “Укроборонпрому” може уповільнитися або відтермінуватися. Цей ризик особливо високий у тому випадку, якщо відбудеться зміна менеджменту і якщо буде відтерміновано розгляд Парламентом законопроектів, які було вже представлено Верховній Раді.

У сфері експортного контролю Міністерство планує мати повноваження з координації виконавчих органів, відповідальних за забезпечення експорту та імпорту товарів, робіт та послуг військового та подвійного призначення, залучення до виконання механізмів державної підтримки експорту у стратегічних галузях промисловості, контроль над ефективністю використання коштів юридичними особами, які входять до сфери управління Міністерства та виконанням програм та проектів експорту, пов'язаних з високотехнологічною промисловою продукцією. З огляду на те, що точний перелік юридичних осіб, які передаються до сфери управління Міністерства може бути сформований і підтверджений пізніше, доля спецекспортерів наразі залишається невизначеною.

Таким чином, після часткового врахування рекомендацій НАКО залишаються не врегульованими такі ризики:

- Концентрація в одному органі державної влади повноважень з управління ОПК (в тому числі суб'єктами господарювання), формування державного оборонного замовлення, та визначення пріоритетних напрямів передових наукових розробок створює ситуацію конфлікту інтересів та може стати підґрунтям для зловживань та корупційних порушень.
- Надання Міністерству широких повноважень з управління державними підприємствами сфери ОПК без закріплення перспектив реформування управління відповідно до Керівних принципів ОЕСР з корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності створить загрозу корпоратизації підприємств.

НАКО продовжить моніторити подальше становлення МінСтратегПрому, щоб уникнути надмірної концентрації повноважень в одному державному органі і сприяти впровадженню системи стримувань і противаг. НАКО рекомендує МінСтратегПрому розглянути Керівні принципи ОЕСР з корпоративного врядування державними підприємствами у питаннях, які стосуються повноважень Міністерства щодо управління об'єктами державної власності в

оборонно-промислового комплексу (ОПК), зафіксувати курс на продовження корпоратизації підприємств ОПК згідно з принципами ОЕСР з корпоративного врядування.

Повна версія аналізу НАКО Положення про МінСтратегПром наявна на сайті НАКО.

Нижче наводимо аналіз Положення, яке було презентовано уряду у серпні 2020:

Аналіз першої редакції проєкту положення

Постановою Верховної Ради України від 16 липня 2020 року №802 Віце-прем'єр-міністром України з питань розвитку стратегічних галузей промисловості було призначено Уруського О.С.² Відповідне відомство було створене лише 22.07.2020 постановою Кабінету Міністрів України №624 про створення Міністерства з питань розвитку стратегічних галузей промисловості³, втім, його компетенцію не було визначено.

На непрозорість процесів по створенню Міністерства та призначення його вищих посадових осіб, відсутність належного експертного обговорення неодноразово звертав увагу НАКО разом із іншими громадськими організаціями. 3 липня НАКО проаналізував питання доцільності створення окремого міністерства ОПК включно із міжнародним та українським досвідом державного управління у цій сфері та виокремив сильні та слабкі сторони такого рішення в своєму брифі.⁴ Однак отриманий нами у серпні проєкт положення про Міністерство з питань розвитку стратегічних галузей промисловості (далі – МінСтратегПром), що готується до ухвалення Кабінетом Міністрів України, свідчить про відсутність спроб мінімізувати виявлені нами ризики такого управлінського рішення.

До новоствореного міністерства окрім повноважень Мінекономіки (Департаменту економіки оборони та безпеки Мінекономіки) у сфері оборонно-промислового комплексу планується передати і низку інших: МінСтратегПром буде також опікуватися питаннями космічної галузі та здійснення державного експортного контролю, отримавши до сфери управління Державне космічне агентство та спецекспортерів. Однак серед 120 функцій МінСтратегПрому, вказаних у пункті 4 проєкту Положення, зустрічаються ті, які не мають прямого відношення до ОПК, а при реалізації можуть створити протиріччя із повноваженнями центральних органів виконавчої влади, визначених відповідальними за формування відповідних

² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/802-20#Text>

³ Постанова КМУ від 22.07.2020 №624 «Про утворення Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості» <https://bit.ly/31AHYKE>

⁴ Чи потрібно нове міністерство для реформи оборонної промисловості? Аналітична записка, НАКО, 2020 р. <https://bit.ly/2DOxmzt>

політик. Так, Мінстратегпром пропонується наділити повноваженнями в стратегічних галузях промисловості щодо:

- зовнішньоекономічної діяльності;
- управління інвестиціями;
- виробничої, наукової, науково-технічної діяльності, трансферу технологій;
- розвитку цифрових технологій, інформатизації, розвитку електронного урядування, побудови сучасного інформаційного суспільства, впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, створення системи національних інформаційних ресурсів;
- технічного регулювання, стандартизації, метрологічної діяльності та метрології;
- забезпечення контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів;
- забезпечення євроінтеграції, розвитку економічного співробітництва з державами-членами Організації Північноатлантичного договору тощо.

За відсутності чіткого переліку галузей промисловості, які належать до компетенції новоствореного міністерства, виконання вищезазначених функцій може здійснюватися на розсуд Мінстратегрома в будь-якій сфері, що призведе до суперечностей із повноваженнями Міністерства цифрової трансформації, Мінекономіки, Державної аудиторської служби тощо. Створення та функціонування індустріальних та науково-технологічних парків, державна політика у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду; здійснення міжнародних заходів, спрямованих на формування позитивного інвестиційного іміджу, управління Державною інноваційною фінансовою установою планується передати до компетенції Мінстратегпрому без жодних обмежень. Прикметно, що ніяких обґрунтувань для такого стрімкого розширення повноважень нового міністерства не наводиться.

Аналіз моделей управління ОПК в країнах-членах НАТО та ЄС, проведений НАКО, засвідчує відсутність окремого міністерства з відповідними повноваженнями. Як правило, формування політики здійснюється в рамках міністерств оборони, а акцент робиться на розвитку та впровадженні провідних технологій, плідної співпраці державних та приватних суб'єктів, організованих відповідно до високих стандартів корпоративного управління. Створення в Україні окремого міністерства з питань ОПК за відсутності відповідників у закордонних партнерів може ускладнити операційні зв'язки, створити додаткові бюрократичні бар'єри.

Серед наявних корупційних ризиків у положенні Мінстратегпрому НАКО виділив три головні групи ризиків:

Ризик 1. Концентрація в одному органі державної влади повноважень з управління ОПК, формування державного оборонного замовлення, державного експортного контролю та визначення пріоритетних напрямів передових наукових розробок створює ситуацію конфлікту інтересів та може стати підґрунтям для зловживань та корупційних порушень.

Міністерство планується визначити уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань оборонно-промислового комплексу, координації діяльності з реалізації державного оборонного замовлення та питань державного експортного контролю. Таким чином, Мінстратегпром керуватиме повним циклом – від визначення потреби в оборонних закупівлях, безпосереднього керівництва суб'єктами господарювання ОПК, що задовольняють цю потребу – до здійснення державного експортного контролю та визначення перспективних наукових розробок. Мінстратегпром також пропонується наділити повноваженнями з підготовки пропозицій щодо формування Державного бюджету України з питань фінансування ОПК та забезпечення виконання державного оборонного замовлення. За таких умов пріоритетним може стати збереження поточного стану замість запровадження оптимізації та сучасних методів управління.

Мінстратегпром як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, набуває повноважень головного органу у сфері планування оборонних закупівель відповідно до Закону України «Про оборонні закупівлі». Це наділяє Міністерство, яке є зацікавленим у достатньому фінансуванні юридичних осіб, що належать до його сфери управління, істотним впливом на процеси формування потреб в оборонних закупівлях та визначення обсягів бюджетних коштів. Крім того, на головний орган у сфері планування оборонних закупівель покладені обов'язки по створенню, веденню та адмініструванню Реєстру, розробленню порядку проведення переговорів та порядку укладання державного контракту (договору) з єдиним виконавцем. Поєднання повноважень визначення потреби в оборонних закупівлях та управління об'єктами державної власності у ОПУ, які є постачальниками цих закупівель, створює прямиий конфлікт інтересів.

До того ж, оскільки новостворене Міністерство ще не має належної спроможності і потребуватиме кадрового наповнення, проведення фінансування, забезпечення ресурсами, виконання повноважень головного органу з планування оборонних закупівель може бути несвоєчасним, що може спричинити затримку у запровадженні всього комплексу оборонних закупівель.

Незважаючи на те, що Закон України «Про оборонні закупівлі» було прийнято Верховною Радою України, підписано Президентом України та офіційно оприлюднено 14.08.2020, в тексті проєкту Положення немає жодної

згадки про визначені вказаним законом функції та завдання для Мінстратегпрому як до головного органу у сфері планування оборонних закупівель.

Ризик 2. Надання Міністерству широких повноважень з управління державними підприємствами сфери ОПК без закріплення перспектив реформування управління відповідно до європейських стандартів створить загрозу корпоратизації підприємств та може зацементувати існуючий стан справ.

Проект Положення однією із функцій Міністерства визначає управління об'єктами державної власності у ОПК. Повноваження міністерства по управлінню державними підприємствами ОПК передбачаються широкі:

- призначення та звільнення керівників суб'єктів господарювання ОПК та інших стратегічних галузей промисловості (при цьому в тексті проекту Положення не зазначено щодо суб'єктів якої форми власності та підпорядкування буде здійснено такий вплив);
- створення державних господарських об'єднань, утворення, ліквідація, реорганізація In the area of export control the Ministry plans to get powers in coordination of executive agencies responsible for ensuring export and import delivery of military or dual purpose goods, works and services; involvement in implementation of the mechanism of state support for export in strategic industries; control over efficiency of use of funds by economic entities in the area of Ministry's management as for implementation of export programs and projects of highly technological industrial products. Taking into consideration that a definite list of economic entities that are transferred to the Ministry management sphere can be finalized and confirmed later, the fate of special exporters remains indefinite.
- , затвердження статутів (положень), призначення та звільнення їх керівників у встановленому порядку;
- управління корпоративними правами держави стосовно пакетів акцій у статутних капіталах юридичних осіб сфери управління Мінстратегпрому;
- утворення в установленому порядку державних компаній у стратегічних галузях промисловості, до статутного капіталу яких передається державне майно, затвердження їх статутів, положень, призначення та звільнення керівників у встановленому порядку, проведення у випадках, передбачених законодавством, корпоратизації державних підприємств, що належать до сфери його управління;
- утворення державних холдингових компаній у стратегічних галузях промисловості, затвердження їх статутів і положень, призначення та звільнення їх керівників, подання пропозицій КМУ щодо

призначення і звільнення керівників державних господарських об'єднань;

- здійснення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, моніторингу фінансової діяльності, контролю за витрачанням бюджетних коштів, контролю діяльності підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства та інші.

Слід підкреслити, що повноваження із здійснення кадрової політики стосовно юридичних осіб сфери управління Міністерства визначені максимально загально. Натомість, статутами може бути визначено інший порядок призначення та звільнення керівників підприємств, установ, організацій, ніж одноосібне прийняття відповідних рішень міністром. Така неузгодженість може створити колізії при реалізації управлінських функцій Міністерством та негативно вплинути на незалежність діяльності юридичної особи сфери управління Міністерства. Прикладом цьому (навіть до ухвалення проєкту Положення про Мінстратегпром) стала публічна позиція О.Уруського про зміну керівництва ДК “Укроборонпром”⁵ без вказівки на те, що питання звільнення і призначення Генерального директора концерну відповідно до статуту Укроборонпрому належать до компетенції Президента України.

Функція управління Міністерством об'єктами державної власності суперечить Керівним принципам ОЕСР з корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності. У тексті проєкту Положення немає чіткої та недвозначної вказівки на необхідність запровадження Керівних принципів ОЕСР з корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності та продовження реформування суб'єктів господарювання ОПК (окрім підпункту «проведення у випадках, передбачених законодавством, корпоратизації державних підприємств, що належать до сфери його управління»). Відсутність закріплення політики Мінстратегпрому щодо управління юридичними особами його сфери управління відповідно до європейських стандартів залишає простір для зміни курсу і збереження існуючих неефективних практик управління.

Ризик 3. Недосконале правове регулювання, що створює умови для виникнення колізій та вчинення правопорушень

Серед завдань Мінстратегпрому у стратегічних галузях промисловості зазначені формування та реалізація державної політики з управління державними інвестиціями, у сфері зовнішньоекономічної діяльності, у сфері розвитку цифрових технологій, технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності. Однак чинне законодавство та проєкт положення про Мінстратегпром не містять визначення «стратегічні галузі

⁵ “Укроборонпрому” замінять все керівництво. Економічна правда, 12.08.2020 <https://bit.ly/3h4X81h>

промисловості», тому повноваження новоствореного Міністерства виявляються неконкретними. У підпункті 5 пункту 3 проєкту Положення серед стратегічних галузей промисловості названі, зокрема, машинобудування, літакобудування, ракетобудування, суднобудування, металургійна, хімічна та інші галузі. А в підпункті 22 пункту 4 серед переліку з'являються легка, скляна, деревообробна галузі промисловості. Таким чином, Мінстратегпром може отримати значний вплив на будь-яку галузь промисловості, визначивши її «стратегічною».

Підпункт 19 пункту 3 пропонує наділити Міністерство повноваженнями щодо забезпечення контролю в державних та публічних закупівлях з питань, що належать до Мінстратегпрому. Натомість відповідно до частини 4 статті 7 Закону України «Про публічні закупівлі» контроль у сфері публічних закупівель здійснюють Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. Спроби зменшити незалежність публічних закупівель можуть негативно вплинути на одну з найуспішніших реформ та завдадуть шкоди іміджу України в очах міжнародних партнерів.

Підпунктом 44 пункту четвертого проєкту Положення передбачено здійснення Мінстратегпромом забезпечення координації та здійснення контролю за діяльністю Державної інноваційної фінансової установи. Натомість, відповідно до постанови КМУ від 15.06.2000 №979 Державна інноваційна фінансово-кредитна установа належить до сфери управління Мінекономрозвитку і орган управління майном здійснює контроль за виконанням статуту і контракту керівника.

Підпунктом 76 пункту четвертого визначено, що Мінстратегпром проводить авторизацію електронних майданчиків. Без уточнення, які саме це електронні майданчики, неможливо надати належну оцінку такому повноваженню: чи то це продовження наступу на систему публічних закупівель, чи то відродження електронних майданчиків, корупційну схему з авторизації яких було ліквідовано спільним наказом Фонду державного майна та Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 19.02.2020 №299/95⁶.

Рекомендації НАКО:

- переглянути повноваження Мінстратегпрому для запобігання їхньої надмірної концентрації в одному органі влади та запровадження системи балансу і стримувань від можливих зловживань;
- враховувати Керівні принципи ОЕСР з корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності у питанні повноважень Мінстратегпрому з управління об'єктами державної власності в ОПК;
- нормативно закріпити курс на продовження корпоратизації підприємств ОПК відповідно до Керівних принципів ОЕСР з

⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0327-20#n6>

корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності;

- чітко вказати вичерпний перелік галузей промисловості, що належать до управління Мінстратегпрому,
- додатково проаналізувати повноваження Міністерства та виключити невластиві повноваження, що перетинаються чи дублюють повноваження інших органів влади.

НАКО надасть Мінфіну, Мінекономіки та іншим міністерствам, на яких покладається погодження Положення, аналіз корупційних ризиків Положення про Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України і закликає, аби дані зауваження були враховані і корупційні ризики мінімізовані перед затвердженням Кабінетом Міністрів даного Положення.