

**АНАЛІЗ ЗВІТУ
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ
«COMMISSION STAFF
WORKING DOCUMENT
UKRAINE 2025 REPORT»**

Матеріал підготовлено аналітичним центром EU-LEAP (ГО «ІЮ-ЛІП») у межах проєкту «Відповідність реформи корпоративного управління державних підприємств вимогам ЄС» за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках спільної ініціативи «Вступаємо в ЄС разом». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу чи Міжнародного фонду «Відродження».

I. КОНСОЛІДОВАНИЙ АНАЛІЗ ЗВІТУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ

4 листопада 2025 року Європейська Комісія оприлюднила робочий документ служб Комісії «Commission Staff Working Document. Ukraine 2025 Report», який супроводжує повідомлення Європейської Комісії щодо політики розширення Європейського Союзу у 2025 році. Звіт є частиною регулярної оцінки прогресу України як держави-кандидата на вступ до Європейського Союзу та охоплює період з 1 вересня 2024 року до 1 вересня 2025 року.

Звіт має комплексний характер і оцінює не один окремий сектор, а загальний стан наближення України до вимог членства в Європейському Союзі. У ньому проаналізовано політичні, економічні, правові та інституційні зміни, які відбувалися в Україні протягом звітного періоду, зокрема в умовах продовження повномасштабної війни. Документ охоплює питання функціонування демократичних інституцій, публічної адміністрації, верховенства права, боротьби з корупцією, економічних критеріїв, конкуренції, державної допомоги, енергетики, охорони здоров'я, транспорту, фінансового контролю та інших сфер, які мають значення для переговорного процесу про вступ України до ЄС.

Основна мета звіту - перевірити, наскільки Україна адаптує своє законодавство та інституційну систему до норм Європейського Союзу, зокрема в умовах воєнного стану. У документі наголошено, що попри повномасштабну війну, Україна демонструє безпрецедентну політичну волю до інтеграції.

Зміст звіту побудований за логікою кластерів переговорного процесу. Кластер 1 стосується фундаментальних сфер, зокрема демократичних інституцій, верховенства права, основних прав та економічних критеріїв. Інші кластери охоплюють внутрішній ринок, конкурентоспроможність та інклюзивне зростання, зелений порядок денний та сталий зв'язок, ресурси, сільське господарство, згуртування та зовнішні відносини. Такий підхід дозволяє оцінити не лише формальне наближення законодавства України до *acquis* ЄС, а й фактичну спроможність держави впроваджувати ці правила на практиці.

Окреме значення звіту полягає в тому, що він не лише фіксує досягнутий прогрес, а й визначає проблемні питання, які потребують подальшого вирішення. У багатьох розділах Європейська Комісія одночасно відзначає позитивні кроки України та вказує на ризики, прогалини або уповільнення реформ. Саме тому цей документ є важливим не лише як політична оцінка євроінтеграційного поступу України, а і як практична дорожня карта для подальших законодавчих, інституційних та управлінських змін.

У контексті цього аналізу особлива увага приділяється державним підприємствам. Хоча звіт не містить окремого розділу, присвяченого виключно державним підприємствам, відповідні згадки проходять через кілька різних кластерів і розділів. Це свідчить про те, що для Європейської

Комісії питання державних підприємств не є вузьким питанням управління окремими активами. Навпаки, воно пов'язане з ширшими темами: функціонуванням ринкової економіки, рівнем державного впливу на ринки, якістю корпоративного управління, конкуренцією, державною допомогою, енергетичною безпекою та антикорупційною політикою.

1. Державні підприємства як окремий предмет аналізу в межах Звіту Європейської Комісії

Державні підприємства займають особливе місце в економіці України - вони присутні в стратегічних секторах: енергетиці, транспорті, інфраструктурі та фінансовому секторі. Попри тривалі реформи, державний сектор залишається значно більшим, ніж у більшості країн Європейського Союзу, і питання ефективності його управління та прозорості є одними з ключових на шляху до євроінтеграції. Саме тому стан реформування державних підприємств є предметом постійної уваги з боку Європейської Комісії та Європейського Союзу в цілому.

Передусім державні підприємства аналізуються в межах економічних критеріїв, оскільки масштаб державного сектору прямо впливає на те, наскільки економіка України функціонує за ринковими правилами. Окремо Європейська Комісія у Звіті звертає увагу на державні підприємства в контексті приватизації, реструктуризації, нової політики державної власності та корпоративного управління. Водночас питання державних підприємств не обмежується економічним блоком. У розділах, присвячених боротьбі з корупцією, державні підприємства згадуються як суб'єкти, для яких важливими є якісні антикорупційні програми, методологічна підтримка з боку Національного агентства з питань запобігання корупції та реальне усунення корупційних ризиків, а не лише формальне затвердження внутрішніх документів. У розділі щодо політики конкуренції державні підприємства розглядаються через призму державної допомоги, фінансової прозорості, роздільного бухгалтерського обліку та недопущення перехресного субсидування.

Найбільш предметно проблематика державних підприємств розкривається у сфері енергетики. Саме там у Звіті зафіксовано проблематику питання неповного складу наглядових рад, відсутності постійних генеральних директорів у низці державних підприємств, необхідності перегляду статутів державних енергетичних підприємств та усунення політичного впливу на їх управління.

Загалом, релевантні положення щодо корпоративного врядування (управління) державних підприємств містяться в «Основних висновках звіту: Кластер 1. Економічні критерії. Наявність функціонуючої ринкової економіки», «Кластер 1. 2.2. Верховенство права та основні права. 2.2.1 Розділ 23: Судова влада та основні права. Боротьба з корупцією. Стратегічні документи», «2.3. Економічні критерії. 2.3.1. Наявність функціонуючої ринкової економіки. Функціонування ринків товарів. Вплив держави на ринки товарів», 2.3. Економічні критерії. 2.3.1. Наявність функціонуючої ринкової економіки. Функціонування ринків товарів. Приватизація та

реструктуризація», «Кластер 2. Розділ 8 - Політика конкуренції. Державна допомога», «Кластер 4. Розділ 15 - Енергетика», «Кластер 2. Розділ 28 - Захист прав споживачів та охорони здоров'я. Громадське здоров'я.»

II. ДЕРЖАВНІ ПІДПРИЄМСТВА, ЯК ОДИН З АСПЕКТІВ УСПІШНО ВИКОНАНИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ, НАДАНИХ МИНУЛОГО РОКУ

У Звіті Європейська Комісія доходить до того, що Україна перебуває на певному рівні підготовки та досягла значного прогресу у створенні дієвої ринкової економіки. Українська влада, як і раніше, віддана забезпеченню макроекономічної стабільності та проведенню реформ. Хоча темпи відновлення сповільнилися, економіка продовжує демонструвати стійкість, що підкріплюється раціональною політикою, потужною міжнародною підтримкою та здатністю приватного сектору до адаптації. Однією з рекомендацій, наданих Європейською Комісією минулого року (2024) та успішно виконаною є просування корпоратизації державних підприємств та призначення наглядових рад, у складі яких більшість складають незалежні члени, одночасно забезпечуючи їхню незалежність відповідно до стандартів Організації економічного співробітництва та розвитку.

III. ПРИВАТИЗАЦІЯ ТА РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ

1. Надходження від аукціонів з приватизації та прийняття плану дій щодо PSO

Підрозділ аналізу ґрунтується на основі Кластеру 1, пункту 2.3 «Economic criteria», підпункту 2.3.1 «The existence of a functioning market economy», зокрема частини «Privatisation and restructuring» Звіту Європейської Комісії.

У сфері приватизації та реструктуризації державних підприємств у 2024 році досягнуто певного прогресу. Аукціони з приватизації принесли до державного та місцевих бюджетів рекордну суму - 19,7 млрд грн (близько 492 млн євро). З них:

- 6,5 млрд грн (162 млн євро) - від приватизації великих підприємств;
- понад 4 млрд грн (100 млн євро) - від приватизації малих підприємств.

У квітні 2024 року влада прийняла план дій, що визначає кроки для забезпечення обов'язкового структурного розділення рахунків між діяльністю, пов'язаною із зобов'язаннями щодо надання публічних послуг (PSO), та діяльністю, не пов'язаною з PSO, у найбільших державних підприємствах.

Незважаючи на рекордні надходження, у реформі корпоративного управління спостерігалися деякі невдачі, що стримує потенційний ефект від приватизаційних процесів.

2. Нова політика щодо державної власності

Підрозділ аналізу ґрунтується на частині «Privatisation and restructuring» пункту 2.3.1 Кластеру 1 Звіту Європейської Комісії.

29 листопада 2024 року уряд ухвалив нову політику державної власності, яка визначає критерії збереження підприємств у державній власності, стандарти корпоративного управління відповідно до принципів ОЕСР та підхід до класифікації державних підприємств. 29 листопада 2024 року уряд ухвалив нову політику щодо державної власності. Документ визначає критерії збереження підприємств у державній власності, встановлює вдосконалені стандарти корпоративного управління у відповідності до принципів ОЕСР та передбачає регулярні перевірки ефективності використання державних активів.

У грудні 2024 року Кабінет Міністрів затвердив класифікацію державних підприємств за трьома категоріями:

- підприємства, що залишаться у державній власності;
- підприємства, що підлягають приватизації або ліквідації;
- підприємства, для яких приватизація тимчасово призупинена в умовах воєнного стану.

Такий підхід спрямований на раціоналізацію державного портфеля та підвищення ефективності, прозорості й підзвітності управління державними підприємствами.

3. Зміни до статутів ключових державних підприємств - запровадження права вето

Підрозділ аналізу підготовлено відповідно до частини «Privatisation and restructuring» пункту 2.3.1 Кластеру 1 Звіту Європейської Комісії.

У травні 2025 року влада внесла зміни до статутів ключових державних підприємств у секторах енергетики та транспорту, запровадивши фактичне право вето для представників держави у їхніх наглядових радах щодо ключових стратегічних рішень, включаючи призначення та звільнення генеральних директорів.

Європейська Комісія у своєму Звіті оцінює це рішення однозначно негативно: воно підриває незалежність наглядових рад, яка є ключовим компонентом нещодавніх реформ, прийнятих у рамках «Плану для України», відповідно до принципів корпоративного управління ОЕСР. Окремо Європейська Комісія зазначає, що наглядові ради кількох державних підприємств залишаються неповними, а процедура відбору представників держави не відповідають конкурентному процесу, заснованому на заслугах.

IV. ДЕРЖАВА, РИНКИ ТОВАРІВ ТА ДЕРЖАВНІ ПІДПРИЄМСТВА. РЕГУЛЬОВАНІ ЦІНИ ТА ЛІБЕРАЛІЗАЦІЯ ЦІН

Розділ сформовано на основі Кластеру 1, пункту 2.3.1 «The existence of a functioning market economy», частини «State influence on product markets» Звіту Європейської Комісії.

Вплив держави на економіку залишається значним. Хоча частка державного сектору у валовій доданій вартості дещо знизилася до 21% у 2024 році, вона залишається значно вищою за довоєнний рівень у 6%. Державні підприємства, включаючи державні банки, продовжують відігравати важливу роль в економіці:

- вони забезпечують роботою близько 568 000 осіб (4% від загальної зайнятості);
- володіють 14% національних бізнес-активів;

- генерують чистий дохід, що становить 15% ВВП.

Проте, як зазначає в Звіті Європейська Комісія, державні підприємства демонструють гірші результати порівняно з приватними компаніями, що свідчить про операційну неефективність.

Регульовані ціни охоплюють 22,1% кошика індексу споживчих цін, що є суттєво вищим показником порівняно з приблизно 9% в ЄС.

Лібералізація цін на енергоносії просувається повільно, або як зазначено в Звіті Європейської Комісії - майже не просунулася. У червні 2024 року тарифи на електроенергію для домогосподарств підвищено з 2,64 грн/кВт·год до 4,32 грн/кВт·год. Однак навіть після підвищення цей тариф покриває лише половину вартості постачання, тоді як малі підприємства у Києві сплачують 8,96 грн/кВт·год.

V. ДЕРЖАВНІ ПІДПРИЄМСТВА У СФЕРІ ЕНЕРГЕТИКИ. ПРОБЛЕМАТИКА НАГЛЯДОВИХ РАД

Розділ ґрунтується на Кластері 4 «The green agenda and sustainable connectivity», Розділі 15 «Energy» Звіту Європейської Комісії.

У своєму Звіті Європейська Комісія доходить до висновку, що щодо управління державними енергетичними компаніями на основі стандартів ОЕСР, виклики залишаються.

Формування наглядових рад державних підприємств залишається одним із ключових невирішених питань. Ситуація відрізняється залежно від підприємства. Наглядові ради оператора газотранспортної системи (ГТС) та «Укренерго» сформовано у повному складі. Водночас «Енергоатом» та «Укргідроенерго» залишаються з неповним складом наглядових рад.

Щодо виконавчого керівництва, генеральних директорів «Нафтогазу» та «Укренерго» призначено на основі конкурсних відбіркових процедур. Однак «Енергоатом», «Укргідроенерго» та ГТС не мають постійного генерального директора, що є суттєвим ризиком для операційної стабільності.

Механізми голосування кваліфікованою більшістю були запроваджені у статутах основних енергетичних компаній, зокрема «Укренерго», ГТС, «Енергоатому» та «Укргідроенерго», що викликало занепокоєння щодо незалежності прийняття рішень наглядовими радами. У червні 2025 року

статут «Укренерго» було переглянуто, однак статuti інших державних підприємств залишаються незмінними.

Європейська Комісія зазначає, що проблему політичного впливу на управління державними енергетичними підприємствами слід вирішувати шляхом ефективного відокремлення управління підприємствами від формування державної політики.

VI. АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

1. Корупційні ризики в енергетичному секторі

Підрозділ ґрунтується на Кластері 4 «The green agenda and sustainable connectivity», Розділі 15 «Energy» Звіту Європейської Комісії.

Енергетика увійшла до трійки секторів з найбільшою кількістю випадків корупції на високому рівні у 2024 році. Правоохоронні органи розслідували кілька випадків шахрайства у сфері закупівель, розкрадання енергоресурсів та маніпулювання цінами.

У відповідь на ці виклики у березні 2025 року Міністерство енергетики затвердило Антикорупційну програму на 2025-2027 роки. Документ включає заходи у сферах управління персоналом, фінансового контролю, запобігання конфлікту інтересів, державних закупівель та управління фінансовими й матеріальними ресурсами.

2. Проблематика антикорупційних заходів на державних підприємствах

Підрозділ ґрунтується на Кластері 1, пункт 2.2.1 «Chapter 23: Judiciary and fundamental rights», частина «Fight against corruption», зокрема блок «Strategic documents» Звіту Європейської Комісії.

Вплив Антикорупційної стратегії на 2021-2025 році та Державної антикорупційної програми, як зазначено у Звіті Європейської Комісії, був обмеженим через прогалини в їхньому виконанні.

Окрім того, Європейська Комісія звертає увагу на створенні Нової Антикорупційної стратегії на 2026-2030 роки, що має бути створена без зволікань та ухвалена прозорим способом, де будуть чітко встановлені пріоритетні сфери, що найбільш схильні до корупції, а також посилити потенціал Національного агентства з питань запобігання корупції та правоохоронних структур.

Наразі більшість державних органів затвердили антикорупційні програми. Проте вони рідко спрямовані на усунення першопричин корупції. Звіт визначає це системною проблемою та наголошує на необхідності посилення контролю з боку Національного агентства з питань запобігання корупції за якістю таких програм.

Окремо в Звіті зауважено, що певні органи місцевого самоврядування (certain local government authorities) та невеликі державні підприємства (smaller state-owned enterprises) не зобов'язані розробляти антикорупційні програми, що залишається проблемою, яку необхідно вирішити.

Також Європейська Комісія у своєму Звіті зауважує, що Національне агентство з питань запобігання корупції створило підрозділи з галузевої експертизи, яким слід надати повноваження для надання додаткової методологічної підтримки підрозділам з боротьби з корупцією та посадовим особам державних органів та державних підприємств.

VII. КОНТРОЛЬ ЗА ДЕРЖАВНОЮ ДОПОМОГОЮ. ДЕРЖАВНА ДОПОМОГА ТА ДЕРЖАВНІ ПІДПРИЄМСТВА

Розділ ґрунтується на Кластері 2 «Internal market», Розділі 8 «Competition policy», частині «State aid» Звіту Європейської Комісії.

Законодавча база щодо державної допомоги потребує вдосконалення з низки питань для забезпечення її відповідності правилам Європейського Союзу як у матеріально-правовому, так і в процесуальному аспектах. Від України очікується внесення змін та введення вдію оновленого законодавства, зокрема положень щодо послуг загального економічного інтересу, а також відновлення застосування контролю за державною допомогою.

Наразі контроль за державною допомогою залишається призупиненим у зв'язку з введенням воєнного стану - відсутній обов'язок повідомляти Антимонопольний комітет України про нові або змінені заходи державної допомоги. При цьому Україна готує законодавчі зміни для відновлення такого контролю.

Все ж певний прогрес досягнуто, а саме: контроль за державною допомогою частково відновлено стосовно допомоги, що надається через Фонд розвитку бізнесу, починаючи з листопада 2024 року. Україна також затвердила додаткові імплементаційні положення щодо критеріїв оцінки сумісності державної допомоги з ринком та подала до Європейської Комісії звіт про певний прогрес у складанні реєстру державної допомоги.

Проте необхідно підготувати й подати повну та вичерпну інформацію щодо реєстру існуючих заходів державної допомоги. Окремо, необхідно забезпечити подальше приведення законодавства у відповідність до acquis ЄС у сфері державної допомоги, зокрема уваги потребують питання прозорості фінансових відносин із державними підприємствами, фінансова прозорість всередині окремих підприємств та ведення роздільного бухгалтерського обліку з метою уникнення перехресного субсидування господарської діяльності за рахунок коштів, отриманих від виконання зобов'язань із надання публічних послуг та/або діяльності, пов'язаної з послугами загального економічного інтересу, всередині цих підприємств.

VIII. ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Аналіз матеріалів звіту Європейської Комісії дозволяє виокремити такі ключові тенденції у сфері управління державними підприємствами в Україні:

Позитивні зміни

- Рекордні надходження від приватизації у 2024 році (19,7 млрд грн).
- Ухвалення нової політики щодо державної власності.
- Затвердження Кабінетом Міністрів України класифікації державних підприємств за трьома категоріями.
- Прийняття плану дій, що визначає кроки для забезпечення обов'язкового структурного розділення рахунків між діяльністю, пов'язаною із зобов'язаннями щодо надання публічних послуг (PSO), та діяльністю, не пов'язаною з PSO.
- Часткове відновлення контролю за державною допомогою.
- Ухвалення Антикорупційної програми Міністерства енергетики на 2025-2027 роки.

Системні проблеми, що потребують вирішення

- Запровадження права вето представників держави у наглядових радах суперечить принципам корпоративного управління ОЕСР.
- Неповний склад наглядових рад «Енергоатому» та «Укргідроенерго».
- Відсутність постійних генеральних директорів у низці державних підприємств.
- Рівень регульованих цін (22,1% кошика індексу споживчих цін) в Україні суттєво перевищує показники Європейського Союзу (9%).

- Корупційні ризики в енергетичному секторі залишаються системними.
- Антикорупційні програми рідко спрямовані на усунення першопричин корупції, в той час як частина державних підприємств не зобов'язана їх розробляти.
- Відсутність чіткого розмежування між управлінням державними підприємствами та формуванням державної політики.