

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової палати  
від 19.12.2017 № 26-7

## **ЗВІТ** **про результати аналізу ефективності управління об'єктами** **державної власності органами державного управління**

Київ 2017

## ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА .....	3
ВСТУП.....	4
1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЯКА РЕГЛАМЕНТУЄ ЗДІЙСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИМИ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ .....	5
2. ОЦІНКА СТАНУ ВРАХУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО КОНТРОЛЬНО- АНАЛІТИЧНОГО ЗАХОДУ .....	12
3. АНАЛІЗ ПОВНОТИ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОКЛАДЕНИХ ЗАВДАНЬ ЩОДО УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ .....	13
3.1. Оцінка стану фінансового забезпечення виконання уповноваженими органами функцій з управління об'єктами державної власності .....	13
3.2. Оцінка стану виконання Міністерством економічного розвитку і торгівлі України покладених завдань у сфері управління об'єктами державної власності ...	18
3.3. Оцінка стану виконання Фондом державного майна України функціональних повноважень у сфері управління об'єктами державної власності .....	26
ВИСНОВКИ.....	31
ПРОПОЗИЦІЇ.....	34
Додаток.....	36

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава для проведення аналізу:** Конституція України (стаття 98); Закон України “Про Рахункову палату” (статті 1, 4 і 7); План роботи Рахункової палати на II півріччя 2017 року.

**Мета аналізу:** оцінка ефективності виконання органами державного управління у 2013–2016 роках і за 9 місяців 2017 року повноважень щодо управління об’єктами державної власності.

**Предмет аналізу:** об’єкти державної власності, що належать до сфери управління органів державного управління;

кошти державного бюджету, які виділялися у 2013–2016 роках і за 9 місяців 2017 року органам державного управління на виконання повноважень з управління об’єктами державної власності;

нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі, інші акти та документи, які регулюють питання управління об’єктами державної власності органами державного управління;

управлінські рішення Фонду державного майна України з питань реалізації державної політики у сфері управління об’єктами державної власності та оренди, виконання функцій орендодавця цілісних майнових комплексів державних підприємств і організацій, їх структурних підрозділів, а також Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з питань забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері управління об’єктами державної власності;

дані з Єдиного реєстру об’єктів державної власності, Реєстру корпоративних прав держави, Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

**Об’єкти вибіркового перевірок:** Міністерство економічного розвитку і торгівлі України як орган, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об’єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави, а також Фонд державного майна України як орган, що реалізує державну політику у сфері управління об’єктами державної власності;

запити щодо надання інформації про ведення Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань і Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, надіслані Міністерству юстиції України та Державній службі статистики України;

запити щодо надання інформації про виконання функцій суб’єктів управління об’єктами державної власності, надіслані органам державного управління – головним розпорядникам коштів державного бюджету.

**Критерії, які використовувалися під час аналізу:**

*щодо оцінки законності управлінських рішень:*

– відповідність рішень органів державного управління нормативним, розпорядчим актам та іншим документам, що регламентують порядок управління об’єктами державної власності;

*щодо оцінки ефективності використання коштів:*

- відповідність виділення та напрямів використання коштів державного бюджету на здійснення органами державного управління функціональних повноважень у частині управління об'єктами державної власності;
- забезпечення уповноваженими органами належного і повного обліку об'єктів державної власності;
- забезпечення належного контролю з боку уповноважених органів за ефективністю використання об'єктів державної власності;
- повнота нормативно-правового врегулювання питання управління об'єктами державної власності;
- досягнення органами державного управління встановлених цілей шляхом прийняття управлінських рішень щодо управління об'єктами державної власності.

**Методи збирання даних:** аналіз законодавчих, нормативно-правових, адміністративних, розпорядчих, інших актів та документів, що регламентують питання управління державним майном органами державного управління; аналіз показників фінансової та статистичної звітності; аналіз та перевірка бюджетних запитів, кошторисів, паспортів бюджетних програм, бухгалтерських, фінансових та інших документів, які є підставою для здійснення операцій з бюджетними коштами, правильності їх відображення в бухгалтерському обліку та звітності; аналіз інформації за результатами контрольно-аналітичних заходів Рахункової палати, що стосуються питань управління об'єктами державної власності органами державного управління; аналіз інформації, отриманої на запити Рахункової палати; ознайомлення, опитування, обстеження, порівняння.

## ВСТУП

Питання підвищення уповноваженими органами державної влади **ефективності управління об'єктами державної власності** набуло актуальності після проведення широкомасштабної приватизації.

Відповідно до Конституції України, Закон України від 21.09.2006 № 185 “Про управління об'єктами державної власності” **встановив правові засади у сфері управління об'єктами державної власності**, визначивши об'єкти управління державної власності, коло суб'єктів, які здійснюють управління такими об'єктами, їх повноваження. Цей Закон об'єднав положення щодо управління об'єктами державної власності, які були до його прийняття в різних нормативно-правових актах, і закріпив нові положення.

З 2014 року **система органів державного управління**, які, відповідно до чинного законодавства, виконують функції управління об'єктами державної власності, **знавала неодноразових суттєвих змін**. Це було пов'язано з прийняттям змін до Конституції України в частині відновлення права Кабінету Міністрів України приймати рішення про утворення, ліквідацію та реорганізацію центральних органів виконавчої влади, запровадженням Урядом

заходів з економії та скорочення бюджетних витрат, оптимізації центральних органів виконавчої влади та реформування системи державного управління. Зазначене **кардинально змінювало перелік суб'єктів управління державною власністю та покладені на них функціональні повноваження у цій сфері.**

На даний час у сфері управління **85 уповноважених органів державного управління перебуває 3435 суб'єктів господарської діяльності державної форми власності, загальна вартість активів яких становить більше ніж 1,6 трлн гривень.**

Як свідчать статистичні та звітні дані, а також результати проведених Рахунковою палатою контрольних-аналітичних заходів, у сфері управління державною власністю є **резерви для підвищення його ефективності, використання яких сприятиме задоволенню інтересів економіки країни та державного бюджету.**

Питання ефективності здійснення державними органами управління об'єктами державної власності актуальне, а його дослідження проводиться Рахунковою палатою вдруге.

## **1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЯКА РЕГЛАМЕНТУЄ ЗДІЙСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИМИ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ**

Згідно із статтею 6 Конституції України, органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і **відповідно до законів України.** Статтею 116 Конституції України здійснення управління об'єктами державної власності, відповідно до закону, покладено **на Кабінет Міністрів України.**

Статтею 326 Цивільного кодексу України визначено наявність у державній власності майна, у тому числі грошових коштів, яке належить державі Україна. Від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють органи державної влади. Управління майном, що є у державній власності, **здійснюється державними органами,** а у випадках, передбачених законом, – іншими суб'єктами.

Зазначене передбачено також нормами статті 141 Господарського кодексу України, відповідно до якої управління об'єктами державної власності, згідно із законом, здійснюють **Кабінет Міністрів України** і за його уповноваженням **центральні та місцеві органи виконавчої влади.** Види майна, що може перебувати виключно у державній власності, відчуження якого недержавним суб'єктам господарювання не допускається, а також додаткові обмеження щодо розпорядження окремими видами майна, яке належить до основних фондів державних підприємств, установ і організацій, визначаються законом.

Правові основи здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб визначені *Законом України від 21.09.2006 № 185 “Про управління об'єктами державної власності”* (далі – Закон № 185).

Відповідно до цього Закону<sup>1</sup>, **об'єктами управління державної власності** є майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління, державним комерційним підприємствам (далі – державні підприємства), установам та організаціям, державним господарським об'єднанням, а також корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій; державне майно, що забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію; державне майно, що перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій; державне майно, передане в безстрокове безоплатне користування Національній академії наук України, галузевим академіям наук; безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду.

Серед **суб'єктів управління об'єктами державної власності** Закон № 185 визначав Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності та формування і реалізацію державної політики у сфері економічного розвитку, уповноважені органи управління (міністерства та інші органи виконавчої влади), Фонд державного майна України, Національну академію наук України і галузеві академії наук, а також господарські структури.

З урахуванням змін, внесених до Закону № 185 Законом України від 05.06.2014 № 1323, перелік суб'єктів управління об'єктами державної власності **доповнено державними колегіальними органами** (національні комісії).

При цьому **Кабінет Міністрів України**, здійснюючи управління об'єктами державної власності, визначає органи виконавчої влади, які виконують функції з управління об'єктами державної власності, встановлює порядок передачі об'єктів державної власності суб'єктам управління, визначає умови створення та діяльності господарських структур, приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію господарських структур і визначає уповноважені органи управління, які здійснюють контроль за їх діяльністю, приймає рішення про передачу, відповідно до закону, об'єктів державної власності в комунальну власність, дає згоду на передачу об'єктів з комунальної в державну власність, встановлює критерії ефективності управління об'єктами державної власності та порядок їх застосування, а також визначає порядок здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності, створення та ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності, проведення інвентаризації, відчуження та списання, забезпечує контроль за ефективністю управління цими об'єктами тощо.

На **уповноважені органи управління** Законом № 185, зокрема, покладено прийняття рішень про створення, реорганізацію і ліквідацію підприємств, установ та організацій, заснованих на державній власності; ініціювання створення господарських структур і розроблення проектів їх установчих документів; розроблення та затвердження стратегічних планів

---

<sup>1</sup> Із змінами та доповненнями, внесеними Законом України від 16.10.2012 № 5463.

розвитку державних підприємств, державних акціонерних товариств і господарських структур; затвердження річних фінансових та інвестиційних планів державних підприємств і господарських структур, що належать до сфери їх управління, та здійснення контролю за їх виконанням; проведення моніторингу фінансової діяльності, зокрема виконання показників фінансових планів вказаних підприємств та вжиття заходів до поліпшення їх роботи; ведення обліку об'єктів державної власності, що перебувають в їх управлінні, здійснення контролю за ефективним використанням і збереженням таких об'єктів; здійснення управління корпоративними правами держави в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; забезпечення проведення інвентаризації майна державних підприємств, установ і організацій відповідно до визначеного Кабінетом Міністрів України порядку, надання орендодавцям об'єктів державної власності згоди на оренду державного майна і пропозицій щодо умов договору оренди, які мають забезпечувати ефективне використання орендованого майна та здійснення на орендованих підприємствах технічної політики в контексті завдань галузі.

Крім міністерств та інших органів виконавчої влади, виконання функцій з управління корпоративними правами держави в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, покладено Законом № 185 на **Фонд державного майна України**, який, зокрема, створює і веде реєстр корпоративних прав держави як складову Єдиного реєстру об'єктів державної власності. Також Фонд державного майна виступає орендодавцем державного майна, цілісних майнових комплексів державних підприємств, організацій, їх структурних підрозділів, здійснює контроль за використанням переданого в оренду майна та орендованих цілісних майнових комплексів, виконанням умов договорів оренди, розробляє методичні засади визначення орендної плати відповідно до ринкової вартості майна, приймає рішення про передачу до статутного капіталу господарських організацій об'єктів державної власності, здійснює формування і ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності, виступає його розпорядником, за пропозицією уповноважених органів управління приймає рішення про подальше використання державного майна, яке не увійшло до статутних капіталів господарських організацій, але перебуває на їх балансі.

Повноваження Фонду державного майна як **розпорядника Єдиного реєстру об'єктів державної власності** (далі – Реєстр) визначені статтею 12 Закону № 185, згідно з якою Реєстр є автоматизованою системою збирання, обліку, накопичення, оброблення, захисту та надання інформації про нерухоме майно, у тому числі передане в оренду (лізинг), концесію або заставу, державних підприємств, установ та організацій, а також про корпоративні права держави та державне майно, що не увійшло до статутного капіталу господарських структур. Реєстр формується Фондом за участю центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин, статистики та державну податкову політику, Антимонопольного комітету України, інших уповноважених органів управління, а також Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, на єдиних

методологічних засадах і в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

*Довідково.* З метою забезпечення ефективного управління державним сектором економіки, постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2004 № 467 затверджено Положення про Єдиний реєстр об'єктів державної власності і покладено на ФДМУ функції з розроблення організаційних та методологічних принципів ведення Реєстру, здійснення контролю за повнотою даних, які вносяться до нього, розроблення і вдосконалення технології та програмних засобів формування Реєстру. Порядок та умови користування Реєстром затверджено наказом Фонду від 23.03.2005 № 622.

Слід відзначити, що ФДМУ провадить свою діяльність згідно із Законом України від 09.12.2011 № 4107 "Про Фонд державного майна України"<sup>2</sup>, яким Фонд визначений **центральним органом із спеціальним статусом, що реалізує державну політику** у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності.

Згідно із цим Законом, **до основних завдань Фонду**, зокрема, віднесено реалізацію державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності; управління об'єктами державної власності та, зокрема, корпоративними правами держави у статутних капіталах господарських товариств, щодо яких прийнято рішення про приватизацію та затверджено план приватизації або план розміщення акцій, товариств, утворених у процесі перетворення (у тому числі шляхом корпоратизації) державних підприємств, що належать до сфери його управління, а також товариств, утворених за участю Фонду; здійснення контролю у сфері організації та проведення приватизації державного майна, відчуження державного майна у випадках, встановлених законодавством, передачі державного майна в оренду та користування, повернення у державну власність державного майна, що було приватизоване, відчужене або вибуло з державної власності з порушенням законодавства; управління корпоративними правами держави, які перебувають у сфері його управління; державне регулювання у сфері оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності тощо.

**Виконання Фондом, його регіональними відділеннями та представництвами повноважень орендодавця** щодо цілісних майнових комплексів підприємств, їх структурних підрозділів та нерухомого майна, а також майна, що не увійшло до статутного (складеного) капіталу господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), що є державною власністю, крім майна, що належить до майнового комплексу Національної академії наук України та галузевих академій наук, а також майна, що належить вищим навчальним закладам та/або науковим установам, що надається в оренду науковим паркам та їхнім партнерам, передбачено також нормами *Закону України від 10.04.92 № 2269 "Про оренду державного та*

---

<sup>2</sup> Набрав чинності з 06.01.2012.



комунального майна”. Здійснення державної політики у сфері приватизації покладено на Фонд, його регіональні відділення та представництва у районах і містах, органи приватизації в АР Крим, що становлять єдину систему державних органів приватизації в Україні, *Законом України від 04.03.92 № 2163 “Про приватизацію державного майна”*, який визначає правові, економічні та організаційні основи приватизації державного майна та майна, що належить АР Крим.

Крім ФДМУ та інших державних органів, стаття 4 Закону № 185 (у редакції до 25.06.2016) відносила до **суб’єктів управління об’єктами державної власності** центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об’єктами державної власності, та центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку.

Стаття 5<sup>2</sup> цього Закону покладала на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку, забезпечення **формування державної політики**, визначення загальних принципів та пріоритетних напрямів розвитку **у сфері управління об’єктами державної власності**, у тому числі корпоративними правами держави. Зазначений державний орган також повинен був визначати критерії ефективності управління корпоративними правами держави, здійснювати методологічне та в межах власних повноважень нормативно-правове забезпечення питань управління об’єктами державної власності, здійснювати контроль за виконанням суб’єктами управління функцій з управління об’єктами державної власності шляхом проведення єдиного моніторингу ефективності управління цими об’єктами тощо.

Відповідно до положення, затвердженого *Указом Президента України від 31.05.2011 № 634* (із змінами та доповненнями), головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики економічного і соціального розвитку було визначено **Міністерство економічного розвитку і торгівлі України**, основні завдання якого передбачали **формування державної політики у сфері управління об’єктами державної власності**.

Водночас визначені положенням функції Мінекономрозвитку, які воно повинно було виконувати в рамках основних завдань у сфері управління об’єктами державної власності, передбачали формування державної інвестиційної політики, здійснення контролю за ефективним використанням державних капітальних вкладень, проведення експертизи та відбору інвестиційних проектів, що потребують державної підтримки, розроблення та подання Кабінету Міністрів України проектів рішень з питань передачі або обміну об’єктів права державної та комунальної власності, здійснення методичного керівництва діяльністю органів виконавчої влади із зазначених питань, здійснення в установленому порядку повноважень щодо складання, затвердження та контролю фінансових планів підприємств державного сектору економіки, забезпечення методичного керівництва в цій сфері тощо.

Іншим суб’єктом управління об’єктами державної власності стаття 5<sup>1</sup>

Закону № 185 визначала центральний орган виконавчої влади, що забезпечує **реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності**. Однак визначені цим Законом повноваження цього державного органу обмежувалися лише здійсненням управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави, що належать до сфери його управління.

Завдання щодо **реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності**, в тому числі корпоративними правами держави, були покладені на **Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном**<sup>3</sup>, яке утворене у результаті запровадженої наприкінці 2010 року оптимізації системи центральних органів виконавчої влади шляхом реорганізації Міністерства промислової політики України<sup>4</sup> та статтею 2 Указу Президента України від 13.04.2011 № 451 визначено правонаступником реорганізованого міністерства. Водночас, як і норми Закону № 185, Положення про це агентство передбачало виконання повноважень **лише щодо управління об'єктами державної власності, які належать до сфери його управління**.

Надалі Указом Президента України від 24.12.2012 № 726 “Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” шляхом реорганізації Державного агентства було **утворено Міністерство промислової політики України**. При цьому Положення про Міністерство промислової політики, затверджене Указом Президента України від 19.07.2013 № 389, не передбачало виконання ним завдань щодо реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності.

Водночас зміни до Закону № 185 у частині вилучення статті 5<sup>1</sup>, яка визначала повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, були внесені тільки Законом України від 02.06.2016 № 1405<sup>5</sup>, тобто **через 3,5 роки після реорганізації безпосередньо самого державного органу**.

З урахуванням цих змін завдання в частині забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності Законом № 185 покладено на **центральний орган виконавчої влади**, повноваження якого переважно залишилися аналогічними повноваженням, які до внесення змін поклалися на центральний орган виконавчої влади, що **забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку**, крім додаткових повноважень щодо отримання від органів управління інформації про укладені контракти з керівниками суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а також формування та ведення реєстру укладених контрактів з керівниками цих суб'єктів в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Слід відзначити, що Законом України від 21.02.2014 № 742 відновлено дію окремих положень Конституції України, у результаті чого з 02.03.2014

---

<sup>3</sup> Положення затверджено Указом Президента України від 13.04.2011 № 451.

<sup>4</sup> Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085.

<sup>5</sup> Набрав чинності з 25.06.2016.

статтею 116 Конституції України утворення, реорганізацію та ліквідацію, відповідно до закону, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України. У цьому зв'язку постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 затверджено нове *Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України*, яке **майже за два роки до внесення змін до Закону № 185** поклало на міністерство завдання щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами держави.

Згідно із статтею 16 Закону № 185, **здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності** покладено на Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності, уповноважені органи управління, органи державної контрольно-ревізійної служби, інші контролюючі органи шляхом проведення аналізу законності та оцінки ефективності виконання суб'єктами управління визначених обов'язків відповідно до законодавства України. При цьому на **центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності** покладено проведення аналізу ефективності виконання функцій з управління корпоративними правами держави, перевірку виконання умов договорів доручення на управління з підготовкою пропозицій щодо вдосконалення управління.

На виконання визначених статтею 5 Закону № 185 повноважень постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 № 832 затверджено *Порядок здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критерії визначення ефективності управління об'єктами державної власності*, який передбачає здійснення такого контролю шляхом проведення **єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності** щодо оцінки ефективності управління, показників фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання, стану виконання ними фінансових планів та їх платоспроможності, додержання законності щодо використання та збереження державного майна, виконання суб'єктами управління обов'язків відповідно до законодавства. **Відповідальним за проведення моніторингу визначено Мінекономрозвитку.**

Таким чином, існуюча нормативно-правова база є достатньою для виконання уповноваженими державними органами покладених завдань щодо управління об'єктами державної власності. Проблеми, пов'язані із законодавчою невизначеністю впродовж тривалого періоду державного органу, на якого покладалися завдання в частині формування державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, з червня 2016 року врегульовано.

## **2. ОЦІНКА СТАНУ ВРАХУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО КОНТРОЛЬНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАХОДУ**

Попередній аналіз ефективності управління об'єктами державної власності органами державного управління проводився у 2012 році (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 24.12.2012 № 24-4).

За результатами аналізу Рахункова палата **рекомендувала Кабінету Міністрів України** розробити проекти відповідних змін до законодавчих і нормативно-правових актів, які врегульовують питання зазначеної сфери, забезпечити виконання заходів, визначених Програмою економічних реформ “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”<sup>6</sup> в частині завершення приватизації державного майна та передачі Фонду державного майна від уповноважених органів функцій управління підприємствами державного сектору економіки, а також посилення відповідальності уповноважених органів за результати проведення інвентаризації державного майна, яке перебуває у їх віданні, та своєчасне і повне надання Фонду інформації про її результати з метою належного упорядкування об'єктів державної власності та наповнення Єдиного реєстру об'єктів державної власності.

Про результати аналізу в установленому порядку було поінформовано Мінекономрозвитку та ФДМУ, яким надані відповідні пропозиції щодо усунення виявлених аналізом недоліків і вирішення існуючих проблем у сфері управління об'єктами державної власності уповноваженими органами.

За інформацією, отриманою Рахунковою палатою від Мінекономрозвитку та Фонду на виконання доручення Кабінету Міністрів України, **рекомендації Рахункової палати за результатами цього контрольно-аналітичного заходу переважно виконані.**

Невирішеним залишилося питання повноти і достовірності даних запровадженої Кабінетом Міністрів України у 2012 році інвентаризації державного майна внаслідок відсутності важелів впливу Мінекономрозвитку на уповноважені органи управління з метою отримання достатньої інформації. Відповідних пропозицій щодо розроблення механізму, який би забезпечував своєчасне подання уповноваженими органами повних і достовірних даних про об'єкти державної власності, що перебувають у їх господарському віданні, **Мінекономрозвитку до Кабінету Міністрів України не надавало.**

Таким чином, **рекомендації Рахункової палати за результатами попереднього контрольно-аналітичного заходу Кабінетом Міністрів України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі та Фондом державного майна України переважно враховані. Не вирішене питання посилення відповідальності за повноту і достовірність даних, які Мінекономрозвитку отримує від уповноважених органів про об'єкти державної власності, що перебувають у сфері їх відання.**

---

<sup>6</sup> Затверджена Комітетом з економічних реформ при Президентові України 02.06.2010.

### **3. АНАЛІЗ ПОВНОТИ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОКЛАДЕНИХ ЗАВДАНЬ ЩОДО УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ**

#### ***3.1. Оцінка стану фінансового забезпечення виконання уповноваженими органами функцій з управління об'єктами державної власності***

Як вже зазначалося, визначену Законом № 185 систему суб'єктів управління становлять усі уповноважені державні органи, які мають у своєму віданні об'єкти державної власності та наділені повноваженнями здійснювати управління цими об'єктами – реалізовувати права держави як власника таких об'єктів, пов'язані з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб.

У системі суб'єктів управління завдання щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності покладені на Мінекономрозвитку, а завдання щодо реалізації державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності – на Фонд державного майна. У Державному бюджеті України на відповідні роки видатки на виконання цих повноважень затверджуються в складі призначень на здійснення керівництва та управління у відповідних сферах.

✓ У результаті організаційних і структурних змін, які відбувалися у системі центральних органів виконавчої влади починаючи з 2010 року, крім повноважень з управління об'єктами державної власності, Мінекономрозвитку успадкувало широкий спектр суспільно-економічних сфер, у яких воно здійснює формування та реалізацію державної політики, включаючи сфери промисловості, інвестицій, зовнішньоекономічної діяльності, технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, розвитку підприємництва і державо-приватного партнерства, інтелектуальної власності, туризму та курортів, державних та публічних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів.

Упродовж 2013–2017 років видатки на виконання Мінекономрозвитку зазначених завдань передбачалися у Державному бюджеті України за бюджетною програмою “Керівництво та управління у сфері економічного розвитку і торгівлі” (КПКВК 1201010). За вказаний період видатки загального фонду державного бюджету за цією бюджетною програмою збільшилися із 143,9 до 224,9 млн грн (у 1,6 раза) переважно за рахунок збільшення із 129,1 до 204 млн грн (у 1,6 раза) видатків на оплату праці працівників міністерства з нарахуваннями, які становили в середньому 89,5 відс. загального обсягу

**бюджетних призначень**, а також видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв з 4 до 8,2 млн грн, тобто більше ніж вдвічі.

Призначення на капітальні видатки за цей період Мінекономрозвитку отримало лише у **2016 році** на суму **8,7 млн грн**, з яких використало 8,6 млн грн на закупівлю обладнання і предметів довгострокового користування (6,5 млн грн) та придбання землі і нематеріальних активів (2,1 млн гривень).

У цілому потреба в коштах державного бюджету, яку Мінекономрозвитку щороку обґрунтовувало для належного і повного виконання покладених на нього завдань і функцій, **значно перевищувала обсяги фактично виділених на такі цілі коштів**. Затверджені кошторисом призначення загального фонду державного бюджету за КПКВК 1201010 становили в середньому лише **56,5 відс. обумовленої потреби**, що не забезпечувало фінансовими ресурсами на достатньому рівні виконання Мінекономрозвитку таких заходів, як розвиток власної матеріально-технічної бази, оновлення парку наявної комп'ютерної техніки і обладнання, навчання та підвищення кваліфікації працівників, службові відрядження тощо.

*Довідково. Затверджені Мінекономрозвитку на 2013 рік видатки загального фонду на керівництво та управління у сфері економічного розвитку і торгівлі у сумі **143,9 млн грн** становили лише **58,6 відс. обумовленої міністерством потреби** (245,6 млн гривень). У 2015 році потреба в коштах державного бюджету на вказані цілі була **задоволена в середньому на 57,6 відс.** (затверджено кошторисом 147,2 млн грн при потребі 255,7 млн грн), у 2017 році – **на 53,3 відс.** (224,9 і 421,8 млн грн відповідно).*

Слід відзначити, що, згідно з паспортами, **мета бюджетної програми** “Керівництво та управління у сфері економічного розвитку і торгівлі” впродовж 2013–2017 років **залишалася майже незмінною** та передбачала формування і реалізацію державної політики економічного і соціального розвитку, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики, державної політики у сфері торгівлі, державної регіональної політики, а також міжвідомчої координації з питань економічного і соціального співробітництва України з ЄС. Ні в меті, ні серед напрямів використання коштів державного бюджету за вказаною бюджетною програмою **функції із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері управління об’єктами державної власності окремо не виділялися**.

Забезпечення виконання цих функцій було передбачено лише у складі завдань, спрямованих на досягнення мети бюджетної програми, визначених у бюджетному запиті на 2015 рік. Проте **зазначені функції не знайшли відображення в паспорті бюджетної програми на 2015 рік** у складі її завдань і напрямів використання коштів.

Згідно з пунктом 1 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098<sup>7</sup>, **мета бюджетної програми відображає цілі, яких необхідно досягти при виконанні бюджетної програми у середньостроковому періоді, відповідає пріоритетам державної політики у**

<sup>7</sup> У редакції наказу Міністерства фінансів України від 14.01.2008 № 19, із змінами та доповненнями.

відповідній сфері, визначеним нормативно-правовими актами. Отже, **цілей, яких у 2013–2017 роках необхідно було досягти у сфері управління об'єктами державної власності** за рахунок коштів державного бюджету на керівництво та управління у сфері економічного розвитку і торгівлі, **Мінекономрозвитку не визначало.**

Водночас у складі затверджених паспортами **результативних показників вказаної бюджетної програми** Мінекономрозвитку за погодженням з Мінфіном передбачало деякі показники, які стосувалися забезпечення реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, але лише щодо тих об'єктів, **які перебувають у сфері відання Мінекономрозвитку.** Як встановлено під час аналізу, **ці показники були неповними та недосконалими.**

Так, у складі *результативних показників затрат* паспорти бюджетної програми передбачали лише показник кількості підвідомчих підприємств, установ і організацій та кількості затверджених їм фінансових планів, а у складі *показників ефективності* – кількості опрацьованих фінансових планів підвідомчих підприємств, установ та організацій на одного виконавця.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 23.03.2014 № 94, у зв'язку з реорганізацією Міністерства промислової політики України визначена паспортом кількість підвідомчих Мінекономрозвитку підприємств (установ, організацій) збільшилася із 40 до 357 одиниць. Оскільки із загальної кількості цих суб'єктів **економічно активними виявилися лише 139 од.**, паспортом бюджетної програми на 2015 рік додатково було передбачено показник підвідомчих підприємств (установ, організацій), що перебувають у стадії ліквідації, банкрутства, реорганізації, санації, припинення, на рівні 218 одиниць. За даними звіту про виконання паспорта, у 2015 році було затверджено **лише 80 фінансових планів** підвідомчих Мінекономрозвитку суб'єктів, що пояснювалося неподанням підприємствами фінансових планів у зв'язку з їх переходом до процедур банкрутства, ліквідації за рішенням власника, реорганізації, а також припиненням фінансово-господарської діяльності.

Однак **це не вплинуло на величину та стан виконання затверджених у паспорті результативних показників затрат** “Кількість підвідомчих економічно активних підприємств (установ, організацій)” (139 од.) і “Кількість підвідомчих підприємств (установ, організацій), що знаходяться в стадії ліквідації (банкрутства, реорганізації, санації, припинення)” (218 одиниць). Крім того, у паспорті на наступний 2016 рік плановий показник кількості затверджених фінансових планів підвідомчих економічно активних суб'єктів становив **121 одиницю.** Тобто дані паспорта бюджетної програми **попереднього року стосовно припинення фінансово-господарської діяльності 41 підприємства (установи, організації) були недостовірними.**

Отже, затверджені Мінекономрозвитку за погодженням з Мінфіном результативні показники бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері економічного розвитку і торгівлі” **не відповідають критерію реалістичності,** передбаченому Загальними вимогами до визначення

результативних показників бюджетних програм, затвердженими наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536<sup>8</sup>, згідно з яким вони **повинні визначатися з урахуванням показників поточного стану та існуючих потреб економіки та суспільства.**

*Довідково. Відповідно до Загальних вимог, результативні показники бюджетної програми повинні об'єктивно та реалістично відображати особливості та специфіку діяльності головного розпорядника, висвітлювати результати його діяльності в галузях (сферах діяльності), підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, що є джерелами інформації для визначення результативних показників, або розраховуватися за допомогою математичних дій з показниками таких звітності та обліку.*

У паспорті вказаної бюджетної програми відсутні показники, за якими можна було б **оцінити результативність і продуктивність діяльності Мінекономрозвитку у сфері управління об'єктами державної власності**, зокрема, обсягів отриманих підвідомчими господарюючими суб'єктами доходів (збитків), кількості прийнятих стосовно збиткових суб'єктів управлінських рішень, кількості розроблених і затверджених нормативно-правових актів у цій сфері тощо. Отже, критерії дотримання передбаченого статтею 7 Бюджетного кодексу України **принципу ефективності та результативності бюджетної системи** (досягнення розпорядником запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів) у діяльності Мінекономрозвитку не застосовуються.

Зазначене ускладнює здійснення оцінки ефективності використання Мінекономрозвитку коштів державного бюджету на заходи з управління об'єктами державної власності, а також повноти виконання покладених завдань у частині формування та реалізації державної політики у цій сфері.

✓ Законом України “Про Фонд державного майна України” Фонд визначений центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, **управління об'єктами державної власності**, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що **належать до сфери його управління**, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності.

Упродовж 2013–2017 років видатки на виконання ФДМУ зазначених завдань затверджувалися у Державному бюджеті України за бюджетною програмою “**Керівництво та управління у сфері державного майна**” (КПКВК 6611010). За вказаний період видатки загального фонду державного бюджету за цією бюджетною програмою **збільшилися із 172,5 до 235,4 млн грн** (у 1,4 раза) переважно, як і в Мінекономрозвитку, за рахунок збільшення з 142,6 до 211,8 млн грн (в 1,5 раза) видатків на оплату праці працівників Фонду з нарахуваннями, які становили в середньому **87,2 відс. загального обсягу бюджетних призначень**, а також видатків на оплату

<sup>8</sup> У редакції наказу Міністерства фінансів України від 15.06.2015 № 553.



комунальних послуг та енергоносіїв з 6,6 до 12 млн грн, тобто майже вдвічі. **Кошти державного бюджету на капітальні видатки за цей період Фонд майже не отримував.**

*Довідково.* У 2016 році призначення на капітальні видатки були затверджені Фонду у сумі **10 тис. грн**, з яких на придбання обладнання і предметів довгострокового користування використано **9 тис. гривень**.

Як і у Мінекономрозвитку, потреба в коштах державного бюджету, яку Фонд обґрунтовував для належного і повного виконання покладених на нього завдань та функцій, **значно перевищувала обсяги фактично виділених на вказані цілі коштів**, забезпечувалася затвердженими кошторисними призначеннями загального фонду в середньому **лише на половину**, що не забезпечувало фінансовими ресурсами на достатньому рівні виконання цим органом таких заходів, як розвиток власної матеріально-технічної бази, належне виконання функцій орендодавця державного майна, утримання об'єктів державної власності, які не увійшли до статутних капіталів господарських товариств, здійснення необхідних заходів, пов'язаних з управлінням нерухомим майном загальносоюзних громадських об'єднань колишнього Союзу РСР, яке повертається у власність держави, виконання заходів, пов'язаних із приватизацією державного майна, тощо.

*Довідково.* Затверджені Фонду на 2013 рік видатки загального фонду на керівництво та управління у сфері державного майна у сумі **172,5 млн грн становили лише 58,3 відс. обумовленої потреби** (295,6 млн гривень). У 2015 році потреба в коштах державного бюджету на вказані цілі була **задоволена в середньому на 47,5 відс.** (затверджено кошторисом 146,9 млн грн при потребі 309,2 млн грн), у 2016 році – **на 45,1 відс.** (160,2 і 355,3 млн грн), у 2017 році – **на 49,1 відс.** (235,4 і 479,2 млн грн відповідно).

Паспортами на 2013–2017 роки **метою бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері державного майна”** було визначено реалізацію державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, **управління об'єктами державної власності**, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності.

Визначені паспортами результативні показники, що характеризують виконання цієї бюджетної програми, переважно **відповідали переліку покладених на Фонд завдань** у частині виконання заходів з приватизації державного майна та функцій орендодавця цього майна, управління корпоративними правами держави, оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності, розпорядження земельними ділянками державної власності тощо. Незважаючи на те, що у паспортах виконання заходів з управління об'єктами державної власності як окремий напрям використання коштів державного бюджету не виділено, у складі **результативних показників продукту** Фонд щороку передбачав показник кількості об'єктів державної власності (державне майно), які підлягають щорічній інвентаризації для ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності. За даними звітів про виконання паспортів бюджетної програми, **планові значення цього показника систематично перевищувалися**, що, згідно з обґрунтуванням, **забезпечувалося проведеною Фондом роботою з**

упорядкування юридичних осіб, належність яких до сфери управління відповідного органу державної влади не підтверджувалась цим органом.

*Довідково.* У 2013 і 2014 роках показник кількості об'єктів державної власності (державне майно), які підлягають щорічній інвентаризації для ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності, був запланований на рівні 1100 тис. об'єктів і надалі його значення поступово зменшувалося з 950 тис. об'єктів у 2015 році до 930 тис. об'єктів у 2017 році. Перевиконання цього показника становило від 5 відс. у 2013 році до 1,2 рази у 2015 році.

На результативності діяльності Фонду у 2014 і 2015 роках негативно позначалися військові дії на території проведення антитерористичної операції та тимчасова окупація АР Крим. За даними звітів про виконання паспортів бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері державного мана”, в ці роки не виконувалися планові показники кількості договорів оренди, які обліковуються Фондом (на 0,9 і 3,2 відс. відповідно), договорів купівлі-продажу державного майна, стан виконання яких контролюється Фондом (18,4 і 12,7 відс.), кількості об'єктів, які підлягали продажу (70,3 і 67,4 відс.), та проданих земельних ділянок несільськогосподарського призначення, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації (53 і 46,5 відсотка).

Таким чином, упродовж 2013–2017 років потреба в коштах державного бюджету на здійснення Мінекономрозвитку та ФДМУ керівництва та управління у відповідних сферах забезпечувалася в середньому лише на 50 відсотків. Це не сприяло належному і повному виконанню уповноваженими органами покладених завдань і функцій у частині забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності. Стратегічних цілей, яких передбачалося досягти у сфері управління об'єктами державної власності за рахунок коштів державного бюджету на керівництво та управління у сфері економічного розвитку і торгівлі, Мінекономрозвитку на визначало. Недосконалість результативних показників бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері економічного розвитку і торгівлі” ускладнює здійснення оцінки ефективності використання Мінекономрозвитку коштів державного бюджету на заходи з управління об'єктами державної власності, а також формування та реалізацію державної політики у вказаній сфері.

### ***3.2. Оцінка стану виконання Міністерством економічного розвитку і торгівлі України покладених завдань у сфері управління об'єктами державної власності***

Як вже зазначалося, Закон № 185 і положення про Мінекономрозвитку покладає на міністерство завдання в частині забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності.

Аналізом встановлено, що у структурі Мінекономрозвитку, яка впродовж 2013–2015 років і за 9 місяців 2017 року змінювалася вісім разів, виконання вказаних завдань з 2011 року покладалося на департамент відносин власності, з

листопада 2015 року<sup>9</sup> – на департамент управління державною власністю та розвитку промисловості, з грудня 2016 року<sup>10</sup> – на департамент управління державною власністю. Після останніх структурних змін цей підрозділ<sup>11</sup> забезпечував методологічне та в межах повноважень нормативно-правове врегулювання питань управління об'єктами державної власності, зокрема, щодо управління корпоративними правами держави, оцінки та єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності, визначення критеріїв ефективності управління корпоративними правами держави тощо.

**Мінекономрозвитку приділяло недостатньої уваги належному плануванню своєї діяльності, що є недотриманням вимог статті 22 Бюджетного кодексу України.** Упродовж періоду, який підлягав аналізу, Мінекономрозвитку діяло на підставі планів діяльності на 2013, 2014, 2013–2015 роки, а також Стратегічного плану діяльності на 2017–2020 роки. При цьому в Мінекономрозвитку наявний лише звіт про виконання плану діяльності на 2013 рік, а також звіт про діяльність за 2016 рік, але затверджений у встановленому порядку план діяльності міністерства на цей рік відсутній.

*Довідково. Згідно з Положенням про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердження планів роботи Мінекономрозвитку та звітів про їх виконання покладено на Міністра економічного розвитку і торгівлі України (до лютого 2014 року – Прасолов І. М., з березня до вересня 2014 року – Шеремета П. М., з жовтня до грудня 2014 року – виконувач повноважень Міністра Пятницький В. Т., з грудня 2014 року до січня 2016 року – Айварас Абромавічус, із січня 2016 року до теперішнього часу – Кубів С. І.).*

На виконання положення про Мінекономрозвитку для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності наказом Мінекономрозвитку від 03.10.2011 № 74 була **утворена Колегія Мінекономрозвитку**, склад якої оновлено відповідно до наказу від 08.09.2016 № 1500. Однак упродовж 2013–2016 років і за 9 місяців 2017 року жодного засідання Колегії не проведено.

У частині покладених Законом № 185 на Мінекономрозвитку функціональних повноважень передбачено здійснення ним контролю за виконанням суб'єктами управління функцій з управління об'єктами державної власності шляхом проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності. Порядок здійснення такого контролю затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 № 832 і передбачає проведення моніторингу виконання суб'єктами управління визначених цим Законом повноважень щодо оцінки ефективності управління, показників фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання, стану виконання суб'єктами господарювання фінансових планів та їх платоспроможності, додержання законності щодо використання та збереження державного майна, виконання суб'єктами управління обов'язків відповідно до законодавства.

<sup>9</sup> Наказ Мінекономрозвитку від 30.10.2015 № 1359.

<sup>10</sup> Наказ Мінекономрозвитку від 15.12.2016 № 2087.

<sup>11</sup> Положення затверджено наказом Мінекономрозвитку від 15.12.2016 № 2087.

*Довідково.* Згідно з вказаним Порядком, крім суб'єктів управління інформацію до Мінекономрозвитку для проведення моніторингу повинні подавати **ФДМУ** (про наявність і поточний стан об'єктів державної власності та будь-які зміни їх стану за даними Єдиного реєстру об'єктів державної власності), **Держстат** (про перелік державних комерційних та казенних підприємств, державних акціонерних товариств), **Мін'юст** (про суб'єкти господарювання, стосовно яких порушено провадження у справі про банкрутство).

На виконання цього Порядку за підсумками проведеного Мінекономрозвитку моніторингу звіти про його результати щороку надсилалися на розгляд Кабінету Міністрів України. Згідно з цією інформацією, **впродовж 2013–2016 років кількість державних органів**, що здійснюють у межах повноважень управління об'єктами державної власності (уповноважені органи державного управління), **зменшилася з 90 до 85 од.** у результаті запроваджених Кабінетом Міністрів України у 2014 році заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. За вказаний період **кількість суб'єктів господарювання, щодо яких державними органами здійснювалися функції управління, зменшилася з 3632 до 3435 од., або на 5,4 відс.** (таблиця).

### **Основні показники, що характеризують стан об'єктів державної власності, щодо яких здійснювалися функції управління у 2013–2016 роках**

Показники	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	Відхилення	
					гр. 5 – гр. 2	відс./рази
Кількість суб'єктів господарювання у сфері управління державних органів, од.	3632	3338	3458	3435	- 197	- 5,4
Суб'єкти господарювання, які здійснювали господарську діяльність, од., з них:	2109	1829	1801	1770	- 339	- 16,1
- прибуткові	1338	1139	1226	1184	- 154	- 11,5
- безприбуткові	83	76	79	90	7	8,4
- збиткові	688	614	496	496	- 192	- 27,9
Суб'єкти господарювання, які не працювали, од.	1005	1111	1186	1301	296	29,5
Суб'єкти господарювання, інформація щодо яких уповноваж. органами управління не надавалася, од.	518	398	471	364	- 154	- 29,7
Загальна вартість активів, млрд грн (*)	–	992,5	1498,7	1639,6	–	–
Чистий прибуток/збиток, млрд грн	- 17,8	- 115,4	4,5	39,6	57,4	–
Чистий дохід (виручка) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), млрд грн	360,0	376,9	442,7	590,8	230,8	1,6р.
Дебіторська заборгованість, млрд грн	165,5	–	177,0	206,7	41,2	24,9
Кредиторська заборгованість, млрд грн	268,4	–	425,2	466,0	197,6	1,7р.
Заборгованість з виплати заробітної плати, млн грн	256,2	–	523,4	409,4	153,2	1,6р.

\* За інформацією Мінекономрозвитку, збільшення у 2016 році порівняно з 2014 роком загальної вартості активів суб'єктів господарювання державного сектору економіки в 1,6 раза пов'язано із збільшенням за цей період кількості суб'єктів, які надають відповідну інформацію уповноваженим органам управління, передусім ДП “Укрспирт” і ДП “Укрзалізниця”, які до того часу звітності не подавали.

Як свідчать наведені в таблиці дані, впродовж 2013–2016 років **результати ведення об'єктами управління своєї господарської діяльності були негативними.** Це підтверджується зменшенням **на 16,1 відс.** (з 2109 до 1770 од.) кількості економічно активних суб'єктів господарювання і збільшенням **на 29,5 відс.** (з 1005 до 1301 од.) кількості суб'єктів господарювання, які не здійснювали господарської діяльності. При цьому на

початок 2017 року з економічно активних суб'єктів (1770 од.) були збитковими **28 відс. підприємств** (496 од.), хоча у 2013 році їх частка становила **32,6 відсотка**.

*Довідково. Серед причин, що призвели до підвищення збиткової діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, уповноважені органи виділяють технічно та морально застаріле обладнання у більшості суб'єктів господарювання різних галузей економіки, зростання цін на сировину, матеріали, комплектуючі, енергоносії та тарифів на перевезення вантажів, зростання податкового навантаження, низьку завантаженість виробничих потужностей державними замовленнями, відсутність дієвого механізму залучення інвестицій, неможливість реалізації виконання раніше укладених договорів у зв'язку з рядом економічних і політичних факторів, які негативно вплинули на виконання зобов'язань, а також припиненням господарської діяльності ряду суб'єктів господарювання тощо.*

В умовах збитковості суб'єктів господарювання **стрімко зростала дебіторська заборгованість** за розрахунками з контрагентами, яка за вказаний період збільшилася на **41,2 млрд грн, або 24,9 відсотка**. **Заборгованість за розрахунками з працівниками з оплати праці зросла на 153,2 млн грн, або в 1,6 раза**. На покращенні загального фінансово-економічного становища суб'єктів господарювання не позначилося навіть зростання отриманого чистого прибутку, який порівняно з 2013 роком збільшився із збитку в сумі **17,8 млрд грн до позитивної величини на рівні 39,6 млрд гривень**. На це суттєво вплинуло зменшення у 2015 році порівняно з попереднім роком збитку НАК “Нафтогаз України” з 85 до 25,1 млрд грн, що становив 73,7 відс. збитку, який у 2014 році отримали усі суб'єкти господарської діяльності.

Із загальної кількості суб'єктів господарювання державної форми власності за кордоном перебувало **три суб'єкти**, з яких на території Російської Федерації – Національний культурний центр України у м. Москві та Державний лікувально-профілактичний заклад “Санаторій ім. М.О. Семашка” (у сфері управління Державного управління справами), а також на території Британських Вінгірських островів – товариство Fishing Company S. A. (у сфері управління Державного агентства рибного господарства України).

Керуючись Методичними рекомендаціями застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності<sup>12</sup>, під час проведення моніторингу Мінекономрозвитку оцінювало результати фінансово-господарської діяльності лише суб'єктів, що не перебували у стані банкрутства, ліквідації та реорганізації, не фінансувалися з бюджету, були розташовані на території України, не були передані в оренду як цілісно-майнові комплекси та не належали до новостворених суб'єктів господарювання. Враховуючи ці критерії, у **2013 році кількість суб'єктів господарювання, діяльність яких підлягала оцінці, становила 2733 од.** (75,2 відс. загальної кількості суб'єктів господарювання у сфері управління державних органів). **До 2016 року кількість таких суб'єктів зменшилася до 2318 од.**, а їх частка у загальній кількості – до **67,5 відсотка**.

---

<sup>12</sup> Затверджені наказом Мінекономрозвитку від 15.03.2013 № 253.

При цьому за вказаний період кількість суб'єктів господарювання, діяльність яких визнана **ефективною**, була майже незмінною – 544 од. у 2013 році та 546 од. у 2016 році. Кількість суб'єктів, діяльність яких була **задовільною**, зменшилася за цей період з 711 до 638 од., **неефективною** – з 1478 до 1134 одиниць. Однак частка суб'єктів, які провадять свою діяльність неефективно, залишалася стабільно високою та у 2016 році дорівнювала **48,9 відс. загальної кількості суб'єктів, діяльність яких підлягала оцінці**.

Передусім це пов'язано з **неналежним виконанням суб'єктами управління** – уповноваженими державними органами покладених завдань з **управління об'єктами державної власності**, які перебувають у сфері їх відання. За результатами моніторингу (на підставі отриманих від суб'єктів управління даних) у 2013 році Мінекономрозвитку визнано **позитивним управлінням об'єктами державної власності лише 25 суб'єктів управління**, що становило **27,8 відс. їх загальної кількості, задовільним – 46 суб'єктів, негативним – 17 суб'єктів управління (18,9 відсотка)**. При цьому найбільшу кількість неупорядкованих об'єктів мало Міненерговугілля (274 із 442 суб'єктів господарювання), Мінпромполітики (195 із 313 суб'єктів), Мінагрополітики (120 із 395 суб'єктів), Національна академія наук (109 із 250 суб'єктів).

До 2016 року кількість державних органів, які **позитивно виконують функції з управління** підвідомчими об'єктами державної власності, **скоротилася до 23 (28,4 відс. загальної кількості державних органів)**. Управління 41 органу визнано задовільним, а **негативним**, як і у 2013 році, – **17 органів (21 відсоток)**.

*Довідково. У 2016 році проведено оцінку ефективності управління 81 із 85 суб'єктів управління. Не проводилась оцінка ефективності управління Держсільгоспінспекції (ліквідовувалася відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”), Держспідприємництва (реорганізовувалося відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724 “Деякі питання державної регуляторної служби України”), Луганської облдержадміністрації (розташовувалася в зоні проведення антитерористичної операції), Укртрансбуду (визнано банкрутом згідно з постановою господарського суду м. Києва від 19.11.2013 у справі № 50/15-б, відкрито ліквідаційну процедуру).*

Відповідно до Критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності<sup>13</sup>, крім аналізу стану упорядкування уповноваженими органами об'єктів державної власності, контролю за своєчасністю виплати заробітної плати, оцінка ефективності управління об'єктами державної власності здійснюється Мінекономрозвитку на підставі результатів оцінки виконання суб'єктом управління повноважень щодо **затвердження (погодження) фінансових планів суб'єктів господарювання**.

Проведеним Рахунковою палатою аналізом встановлено, що, здійснюючи моніторинг ефективності управління об'єктами державної власності, **Мінекономрозвитку з року в рік засвідчує неповноту та недостовірність даних**, які отримує від уповноважених органів щодо результатів господарської діяльності підвідомчих об'єктів управління і показників затверджених їм фінансових планів.

<sup>13</sup> Затвержені постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 № 832.

Зокрема, у 2014 році Мінагрополітики надало Мінекономрозвитку інформацію про затверджені фінансові плани 470 підвідомчих суб'єктів господарювання, однак про результати діяльності – лише 366 суб'єктів (77,9 відс. суб'єктів, яким було затверджено фінансові плани). Міненерговугілля – 465 і 429 суб'єктів відповідно, Мінінфраструктури – 127 і 104 суб'єктів (81,9 відс.), Держлісагентство – 413 і 363 суб'єктів (87,9 відсотка).

У травні 2015 року Мінекономрозвитку поінформувало Кабінет Міністрів України<sup>14</sup> про неналежне виконання уповноваженими органами державного управління у 2014 році вимог постанови Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 № 832 і наказу Мінекономрозвитку від 02.03.2015 № 205 “Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки”. **Однак відповідних рішень Кабінетом Міністрів України ухвалено не було.**

Одним із завдань Мінекономрозвитку, визначених Порядком здійснення контролю за виконанням суб'єктами управління функцій з управління об'єктами державної власності<sup>15</sup>, є аналіз прийнятих уповноваженими органами **управлінських рішень щодо використання державного майна** з обґрунтуванням їх доцільності та підготовка пропозицій щодо приватизації, реструктуризації, реорганізації та ліквідації суб'єктів господарювання, відчуження основних фондів, передачі державного майна в оренду, лізинг, концесію, заставу, укладення договорів про спільну діяльність тощо.

Згідно з наявною в Мінекономрозвитку інформацією, впродовж 2013–2015 років уповноваженими державними органами **прийнято управлінських рішень стосовно об'єктів державної власності загальною вартістю 44,2 млрд грн** (додаток). У 2016 році дані про загальну вартість об'єктів державної власності, щодо яких приймалися управлінські рішення, а також щодо кількості таких об'єктів Мінекономрозвитку не узагальнювало.

За вказаний період уповноваженими органами управління було прийнято рішення щодо відчуження 20,8 тис. об'єктів державної власності балансовою вартістю **181,4 млн грн**, передачі в оренду і лізинг 17,2 тис. об'єктів і 4,7 тис. га земельних ділянок вартістю близько 28 млрд грн з отриманням надходжень від оренди на суму **743,8 млн грн**, передачі до сфери інших органів управління 694 об'єктів вартістю **5,1 млрд грн**, передачі в комунальну власність 825 об'єктів вартістю **7,7 млрд грн**, передачі між юридичними особами органу управління 1,3 тис. об'єктів вартістю **2,8 млрд грн**, списання 19,2 тис. об'єктів вартістю **329,1 млн гривень**. Крім того, було прийнято рішення про приватизацію 106 об'єктів і 32,6 га земельних ділянок вартістю **172,8 млн гривень**.

За висновками Мінекономрозвитку, суб'єктами управління матеріали щодо прийнятих стосовно державного майна управлінських рішень здебільшого були підготовлені формально, як констатація цих рішень, **без здійснення їх аналізу та обґрунтування доцільності**, особливо щодо даних про створення,

<sup>14</sup> Лист від 29.05.2015 № 3123-04/17372-01.

<sup>15</sup> Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 № 832.

реорганізацію та ліквідацію суб'єктів. **Це унеможливило проведення аналізу здійснених заходів, формування відповідних висновків стосовно доцільності та ефективності прийнятих управлінських рішень і конкретних пропозицій.** У цілому рівень управління та ефективність функціонування державного сектору є такими, що **неповною мірою відповідають сучасним вимогам та їх ролі в ринковій економіці.** Це зумовлює необхідність вдосконалення регулювання розвитку державного сектору економіки як важливого структурного елементу національної економіки з урахуванням положень адміністративної реформи та впровадження сучасної моделі управління об'єктами державної власності.

Водночас з року в рік за результатами проведеного моніторингу **Мінекономрозвитку надавало уповноваженим органам управління аналогічні рекомендації** щодо необхідності забезпечення дотримання вимог затвердженого Кабінетом Міністрів України Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності, проведення аналізу діяльності збиткових суб'єктів господарювання з метою виявлення причин, що призвели до такого стану, та розроблення разом з керівниками таких суб'єктів заходів щодо їх усунення, активізації погашення заборгованості з виплати заробітної плати суб'єктів господарювання, що перебувають у сфері їх підпорядкування, тощо.

Однак, як засвідчили результати аналізу, **ці рекомендації залишалися без належного врахування з боку уповноважених органів.**

Зокрема, щороку Мінекономрозвитку рекомендувало органам управління спільно з Фондом державного майна та комісіями з питань упорядкування обліку юридичних осіб, утворених Радою міністрів АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями здійснювати **роботу з виявлення суб'єктів господарювання**, які обліковуються в Єдиному державному реєстрі підприємств та організацій України та Єдиному реєстрі об'єктів державної власності, а органи управління не володіють інформацією про стан їх фінансово-господарської діяльності, та вживати заходів щодо забезпечення підтвердження їх органами управління.

Водночас, за інформацією самого Мінекономрозвитку, станом на початок 2017 року уповноважені органи **не надали інформації про стан 364 суб'єктів господарської діяльності**, які перебували у сфері їх відання (10,6 відс. загальної кількості господарюючих суб'єктів, які обліковуються у сфері управління відповідних органів).

Стосовно ефективності управління безпосередньо Мінекономрозвитку об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, аналізом встановлено, що на основі критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 № 832, у 2016 році із 335 підвідомчих міністерству державних підприємств лише **81 підприємство (24,2 відс.) було прибутковим** та виконало встановлені показники. Збитковими були 33 підприємства (9,8 відс.), **не здійснювали господарської діяльності**



**215 підприємств (64,2 відс.),** а щодо чотирьох підприємств інформація про результати їх діяльності в уповноваженому органі управління була відсутня (Державний інститут праці та соціально-економічних досліджень, ДП “УкрНТІ “Промтехнологія”, ДП соціальне проектно-конструкторське технологічне бюро електроапаратури науково-виробничого об’єднання “Електроапарат” та ДП “Український державний науково-дослідний і проектний інститут азотної промисловості і продуктів органічного синтезу”).

Слід відзначити, що у 2013 році (до передачі Мінекономрозвитку підприємств, підвідомчих реорганізованому Міністерству промислової політики України, яке з моменту свого створення у грудні 2012 року<sup>16</sup> так і не розпочало діяльності) **кількість об’єктів у сфері управління Мінекономрозвитку становила 47 од.,** з яких 34 підприємства (72,3 відс.) були прибутковими, а фінансовий результат діяльності у вигляді збитку отримали лише **5 підприємств.** Отже, запроваджена у вересні 2014 року чергова оптимізація системи центральних органів виконавчої влади **не сприяла поліпшенню здійснення уповноваженими органами управління підвідомчими суб’єктами господарської діяльності.**

При цьому для аналізу Рахункової палати Мінекономрозвитку надало інформацію про наявні у сфері його управління у 2016 році **349 державних підприємств,** що на **14 об’єктів** перевищує кількість, яку Мінекономрозвитку узагальнює та оцінює під час моніторингу. ФДМУ у 2016 році обліковував у Єдиному державному реєстрі об’єктів державної власності у сфері управління Мінекономрозвитку **320 державних підприємств,** що суттєво відрізняється від даних міністерства.

Як засвідчив аналіз, **належних заходів щодо поліпшення діяльності або ліквідації безнадійно збиткових підприємств з боку Мінекономрозвитку як уповноваженого державного органу впродовж 2013–2016 років не вживалося.** Тільки у квітні 2017 року Мінекономрозвитку звернулося до керівників державних підприємств, установ і організацій<sup>17</sup> з проханням визначити основні чинники, що негативно впливають на їх діяльність, та розробити плани заходів, спрямовані на підвищення ефективності господарювання.

Проте з 2015 року Мінекономрозвитку не отримує для затвердження фінансового плану ДП “Український державний науково-дослідний і проектний інститут азотної промисловості і продуктів органічного синтезу”, дії стосовно якого з боку міністерства як уповноваженого органу управління з того часу обмежувалися лише надсиланням на його адресу **листів-звернень (7) з вимогами надати такі фінансові плани.** Однак фінансовий план цього підприємства на 2016 рік знову не був затверджений та проекту фінансового плану на 2017 рік Мінекономрозвитку не отримало.

**Таким чином, результати проведеної Мінекономрозвитку роботи в частині здійснення моніторингу виконання суб’єктами управління повноважень, визначених Законом України “Про управління об’єктами державної власності”, засвідчили про неналежне виконання міністерством**

<sup>16</sup> Згідно з Указом Президента України від 24.12.2012 № 726.

<sup>17</sup> Лист від 10.04.2017 № 3243-09/11964-07.

функцій державного органу, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у цій сфері. Достовірних і повних даних стосовно об'єктів державної власності, які перебувають у віданні відповідних уповноважених державних органів, Мінекономрозвитку не отримує. Належного управління об'єктами державної власності, які перебувають у підпорядкуванні Мінекономрозвитку, міністерство не забезпечує.

### *3.3. Оцінка стану виконання Фондом державного майна України функціональних повноважень у сфері управління об'єктами державної власності*

Відповідно до Закону України від 09.12.2011 № 4107<sup>18</sup> “Про Фонд державного майна України”, ФДМУ є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що **реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності**, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, **що належать до сфери його управління**, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності

Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”<sup>19</sup> **наголошувалося на конфлікті інтересів** внаслідок здійснення управління державним майном профільними міністерствами, які також виконують регуляторні функції. З метою вирішення цих питань Програмою передбачалося **передати Фонду від уповноважених органів управління (міністерств і відомств) функції управління підприємствами державного сектору** із створенням державних об'єднань і холдингів з метою удосконалення управління об'єктами державної власності з наступним переорієнтуванням діяльності Фонду на процес обліку й управління майном державного сектору економіки.

Однак до теперішнього часу **передачі Фонду функцій уповноважених органів щодо управління підприємствами державного сектору економіки не відбулося**, а вищевказаним Законом повноваження Фонду в частині реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності **обмежені лише об'єктами, які перебувають у сфері його управління**. Фактично діяльність Фонду зводиться до реалізації норм Закону України “Про приватизацію державного майна” в частині участі у розробленні проектів державної програми приватизації, розробленні планів приватизації об'єктів на відповідні роки та їх виконання, управління корпоративними правами держави стосовно об'єктів, які перебувають у сфері його управління, а також до виконання функцій орендодавця державного майна, здійснення обліку об'єктів державного майна шляхом ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності, оцінки державного майна.

<sup>18</sup> Набрав чинності з 06.01.2012.

<sup>19</sup> Затверджена Комітетом з економічних реформ при Президентові України 02.06.2010.

✓ Широкомасштабні процеси роздержавлення власності розпочалися після прийняття Указу Президента України від 15.06.93 № 210 “Про корпоратизацію підприємств”, яким органи державної влади, уповноважені управляти державним майном, були визначені з боку держави засновниками відкритих акціонерних товариств, що створювалися на базі загальнодержавної власності. Після прийняття рішення про приватизацію цих товариств **майно, яке не було включено до їх статутних капіталів, залишилося у сфері управління вищезазначених органів державної влади.**

За даними Фонду, у процесі приватизації до статутних капіталів господарських товариств не було включено і перебувало в управлінні державних органів приватизації **понад 150 тис. об’єктів державної власності**, обмеження або особливості щодо приватизації яких встановлено законодавством. На даний час **стосовно понад 120 тис. із них прийнято і реалізовано відповідні управлінські рішення** (приватизація, передача у комунальну власність, до сфери управління органів державної влади тощо).

Зокрема, впродовж 2013–2016 років та I півріччя 2017 року регіональними відділеннями Фонду реалізовано такі управлінські рішення **стосовно 9882 об’єктів державної власності**, у тому числі в частині: приватизації – щодо 898 об’єктів, передачі в оренду – 408, передачі у комунальну власність – 2218, передачі господарським товариствам на умовах договору зберігання – 2049, списання – 1026, передачі до сфери управління міністерств та інших органів виконавчої влади – 35, передачі у безстрокове безкоштовне користування – 3, інші управлінські рішення (знято з балансу на підставі свідоцтва на право власності багатоквартирні житлові будинки, відшкодовано збитки тощо) – щодо 3245 об’єктів.

З метою забезпечення збереження об’єктів державної власності та їх належного використання, за результатами проведеної регіональними відділеннями Фонду роботи надіслані звернення правоохоронним органам, Державній фінансовій інспекції України, суду щодо **3213 об’єктів**, а також суб’єктам господарювання (балансоутримувачам) для відновлення майна, відшкодування збитків щодо **985 об’єктів**.

У 2014 році у зв’язку з ситуацією, яка склалася в окремих регіонах України, з метою забезпечення виконання рішень Уряду та Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій регіональним відділенням Фонду було доручено вжити вичерпних заходів щодо **забезпечення приведення у належний стан захисних споруд цивільного захисту**, які не увійшли до статутних капіталів господарських товариств у процесі приватизації, а також вжити додаткових заходів щодо укладання договорів про безоплатне зберігання таких захисних споруд цивільного захисту.

На виконання цього доручення Фонд приділяв значну увагу проведенню технічної інвентаризації захисних споруд цивільної оборони (цивільного захисту), які не увійшли до статутних капіталів господарських товариств у процесі приватизації, зведені дані про результати проведення якої **щокварталу надаються Державній службі України з надзвичайних ситуацій**. На початок 2014 року проведено інвентаризацію **984 об’єктів** захисних споруд цивільної

оборони (цивільного захисту), кількість яких станом на 30.06.2017 збільшилася до **1118 од.** (дані без урахування території АР Крим і м. Севастополя).

Оскільки, відповідно до законодавства, захисні споруди цивільного захисту, які в процесі приватизації не увійшли до статутних капіталів господарських товариств, не підлягають приватизації, Фондом у травні 2016 року було прийнято **управлінське рішення щодо передачі цього майна іншим суб'єктам управління** з наданням відповідного звернення Державній службі з надзвичайних ситуацій, місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування<sup>20</sup>, **реагування на яке Фонд не отримав.**

Надалі у вересні 2016 року на звернення Фонду<sup>21</sup> Кабінет Міністрів України доручив МВС, Мін'юсту, Фонду, ДСНС, обласним державним адміністраціям<sup>22</sup> спільно опрацювати та узгодити конкретні шляхи врегулювання цього питання, зокрема, шляхом створення спільних робочих груп за територіальною належністю об'єктів цивільного захисту для прийняття рішення щодо їх передачі. Однак до цього часу питання передачі захисних споруд цивільного захисту, які в процесі приватизації не увійшли до статутних капіталів господарських товариств, не вирішене.

✓ Іншим вагомим напрямом у частині управління об'єктами державної власності є **виконання Фондом і його регіональними відділеннями функцій орендодавця державного майна.**

На початок 2014 року органами приватизації було укладено **21297 договорів оренди державного майна**, кількість яких станом на 01.07.2017 зменшилася до **19230 од. (на 9,7 відсотка)**. На виконання цих договорів упродовж 2013–2016 років та за I півріччя 2017 року до державного бюджету отримано **4,8 млрд грн надходжень у вигляді орендної плати**. При цьому встановлене Законом України “Про Державний бюджет України на 2017 рік” планове завдання надходження коштів від оренди державного майна у розмірі 1600 млн грн виконано у I півріччі 2017 року **лише на 30,7 відсотка.**

Однією з головних причин, яка впливає на виконання завдань з надходжень від оренди держмайна, Фонд вважає зменшення орендної бази та загальної кількості об'єктів, які держава може запропонувати для оренди. Тільки у зв'язку з прийняттям рішення про корпоратизацію ДАЗТУ “Укрзалізниця” та УДППЗ “Укрпошта” протягом останніх трьох років було **припинено 1,5 тис. договорів оренди державного майна**, надходження за якими становили **близько 100 млн грн на рік.**

Відповідно до середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік<sup>23</sup>, центральні органи виконавчої влади масово ініціюють **перетворення унітарних державних підприємств у господарські товариства.** Згідно із законодавством, господарське товариство є власником майна, переданого йому учасниками у

<sup>20</sup> Лист Мінекономрозвитку від 24.05.2016 № 10-24-9443.

<sup>21</sup> Лист від 14.09.2016 № 10-24-17476.

<sup>22</sup> Доручення Кабінету Міністрів України від 20.09.2016 № 33401/1/1-16.

<sup>23</sup> Затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р.

власність як вклад до статутного капіталу. При цьому, відповідно до статті 141 Господарського кодексу України та статті 12 Закону України “Про господарські товариства”, в державному акціонерному товаристві державі належать лише акції у статутному капіталі товариства, а не його майно. Як наслідок, орендна плата за використання майна акціонерних компаній із 100 відс. державної власності залишається у розпорядженні цих підприємств. Разом з тим за акціонерними компаніями державне майно може закріплюватися на праві господарського відання, однак **надходження до державного бюджету у вигляді плати за користування таким майном у разі передачі третім особам не врегульовано.**

За висновками Фонду, внаслідок прийняття Урядом рішення про запровадження понижуючого коефіцієнта у розмірі 30 відс. для орендарів цілісних майнових комплексів<sup>24</sup>, зменшення розміру орендної ставки для розміщення технічних засобів та антен операторів і провайдерів телекомунікацій, які надають послуги доступу до Інтернету, з 40 до 18 відс. і продовження до 31.12.2019 терміну звільнення від сплати за оренду майна підприємств, установ та організацій галузі кінематографії, що належать до сфери управління Мінкультури<sup>25</sup>, **державний бюджет недоотримав близько 35 млн грн** з моменту набрання чинності цими нормативно-правовими актами (10 листопада та 13 грудня 2016 року).

За результатами здійснених органами приватизації впродовж 2014–2016 років і I півріччя 2017 року контрольних заходів за невиконання орендарями умов договорів оренди було нараховано **штрафних санкцій на суму 143,3 млн грн**, з яких сплачено 32,4 млн грн (лише **22,6 відсотка**). При цьому заборгованість з орендної плати терміном більше трьох місяців станом на 01.06.2017 становила **майже 118,2 млн гривень**. На вказану дату у провадженні судів перебували судові справи щодо стягнення заборгованості з орендної плати, штрафних санкцій, розірвання договорів оренди на загальну суму **111,3 млн гривень**. Однак, як відзначає Фонд, досудове врегулювання стягнення заборгованості з орендної плати є низьким внаслідок обмеженого фінансування на поштові витрати та відсутності фінансування на оплату нотаріальних дій (стягнення заборгованості на підставі виконавчого напису нотаріусу). За висновками Фонду, одним із основних проблемних питань у роботі з погашення заборгованості з орендної плати, штрафних санкцій тощо є сплата судового збору за подання позовів майнового характеру. При визначеній Фондом у бюджетному запиті на 2017 рік потребі на вказані цілі в сумі 18182,5 тис. грн кошторисом затверджено **2405,7 тис. грн (лише 13,2 відс. потреби).**

Органи Фонду стикаються з низкою питань, пов’язаних із взаємодією з уповноваженими органами управління державним майном, яке передається в оренду, що ускладнює процеси укладання нових договорів оренди чи продовження чинних договорів оренди на новий термін. За висновками Фонду, незадіяним фактором зростання орендної бази є **недостатня ефективність**

<sup>24</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2016 № 783.

<sup>25</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 № 930.

**роботи уповноважених органів** щодо виявлення потенційних об'єктів оренди та подання їх для розміщення на офіційному веб-сайті Фонду. Значна кількість заяв потенційних орендарів про намір взяти в оренду майно державних підприємств, які надходять до органів Фонду, стосується об'єктів, **про які уповноваженими органами управління не повідомляється.**

Так, у IV кварталі 2016 року було укладено близько 700 договорів оренди, з яких лише щодо 23 відс. договорів інформація розміщувалася на офіційному веб-сайті Фонду. Із 1400 договорів, укладених органами приватизації у I півріччі 2017 року, лише 200 договорів укладено щодо об'єктів, розміщених на веб-сайті Фонду. Зазначене є **наслідком ненадання підприємствами-балансоутримувачами повної та достовірної інформації своїм органам управління** та пов'язане з неналежним контролем з боку уповноважених державних органів за діяльністю підвідомчих суб'єктів господарювання й відсутністю законодавчо визначених заходів їх впливу в разі ненадання підприємствами відповідної інформації.

✓ Діяльність Фонду з ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності провадиться за **результатами інвентаризації об'єктів державної власності**, яка здійснюється суб'єктами інвентаризації (Фонд державного майна, органи виконавчої влади та інші державні органи, які здійснюють управління об'єктами державної власності, а також органи, уповноважені здійснювати управління об'єктами державної власності, що забезпечують діяльність Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України) відповідно до Методики проведення інвентаризації об'єктів державної власності, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2005 № 1121.

Слід відзначити, що Методикою **суб'єктами інвентаризації державного майна та упорядкування обліку юридичних осіб визначені лише Фонд державного майна; органи виконавчої влади та інші державні органи, які здійснюють управління об'єктами державної власності, а також органи, уповноважені здійснювати управління об'єктами державної власності, що забезпечують діяльність Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, без урахування суб'єктів управління об'єктами державної власності, визначених статтею 4 Закону № 185.**

Моніторинг щодо надання суб'єктами управління відомостей про об'єкти державної власності для внесення даних до Реєстру з метою забезпечення взаємодії із суб'єктами управління щодо оптимізації кількості суб'єктів господарювання державного сектору економіки Фонд здійснює на виконання доручення Кабінету Міністрів України від 22.05.2013 № 19401/1/1-13, щокварталу надаючи Кабінету Міністрів України результати цього моніторингу.

За інформацією, отриманою Фондом від суб'єктів управління, впродовж 2013–2016 років і I півріччя 2017 року кількість юридичних осіб, які діяли лише на основі державної власності і належність яких до сфери управління відповідного суб'єкта управління була підтверджена цим суб'єктом, **коливалась від 25,4 тис. станом на 01.01.2014 до 23,9 тис. станом на 01.07.2017.** Зменшення загальної кількості юридичних осіб на 1,5 тис. відбулося

внаслідок припинення державної реєстрації, реорганізації юридичних осіб у результаті здійснення адміністративної реформи, а також оптимізації кількості суб'єктів господарювання державного сектору економіки, яка проводилася суб'єктами управління об'єктами державної власності разом з Мінекономрозвитку та Фондом<sup>26</sup>.

При цьому **інформацію** для внесення змін до Реєстру Фонд **систематично не отримував** від Української державної корпорації по транспортному будівництву “Укртрансбуд”, Української кооперативно-державної корпорації по агропромислому будівництву “Украгропромбуд”, Української державної корпорації по виконанню монтажних і спеціальних будівельних робіт “Укрмонтажспецбуд”. За висновками Фонду, зазначена проблема могла бути вирішена шляхом **законодавчого врегулювання повноважень цих структур як суб'єктів управління.**

Таким чином, визначені Законом України “Про Фонд державного майна України” завдання Фонду в частині забезпечення реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності обмежуються функціями управління лише щодо об'єктів, що перебувають у сфері управління Фонду. Передбаченої ще у 2010 році передачі Фонду від уповноважених органів функцій щодо управління об'єктами державної власності не відбулося, а діяльність Фонду фактично зведена до реалізації норм Закону України “Про приватизацію державного майна” та виконання функцій орендодавця цього майна. Залишаються невирішеними питання приведення у належний стан споруд цивільного захисту, які не увійшли до статутних капіталів господарських товариств у процесі приватизації.

## ВИСНОВКИ

1. Існуючий стан управління об'єктами державної власності залишається таким, що не відповідає потребам економіки України та потребує удосконалення. Зазначене зумовлене розпорошеністю функцій управління цими об'єктами між уповноваженими державними органами, до сфери управління яких вони належать, а також відсутністю ефективного та скоординованого механізму реалізації повноважень Фондом державного майна і Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, на яке чинним законодавством покладено завдання щодо формування та реалізації державної політики у цій сфері.

Переважна більшість суб'єктів господарювання державного сектору економіки є збитковою та не забезпечує виконання затверджених їм фінансових планів. Інформація про об'єкти державної власності, які перебувають у сфері управління уповноважених суб'єктів, неповна. Покладений на Мінекономрозвитку моніторинг ефективності управління об'єктами державної власності щодо оцінки показників фінансово-господарської діяльності суб'єктів

---

<sup>26</sup> Доручення Прем'єр-міністра України від 11.01.2013 № 596/3/1-13, від 11.04.2013 № 596/56/1-13, від 22.05.2013 № 596/75/1-13 та № 19401/1/1-13.

господарювання, стану виконання ними фінансових планів та їх платоспроможності, додержання законності щодо використання та збереження державного майна здійснюється формально. Дієві управлінські рішення за результатами моніторингу з метою поліпшення діяльності господарюючих суб'єктів не ухвалюються.

**2. Рекомендації Рахункової палати за результатами попереднього контрольньо-аналітичного заходу Кабінетом Міністрів України, Мінекономрозвитку і Фондом здебільшого враховані.** Невирішеним залишилося питання посилення відповідальності за повноту і достовірність даних, які Мінекономрозвитку отримує від уповноважених органів, про об'єкти державної власності, що перебувають у сфері їх відання.

**3. Чинна нормативно-правова база є достатньою для виконання уповноваженими державними органами покладених завдань щодо управління об'єктами державної власності.** Організаційно-правовий вакуум, пов'язаний з невизначеністю у Законі України від 21.09.2006 № 185 "Про управління об'єктами державної власності" протягом тривалого часу органу державного управління, який повинен виконувати завдання із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, з червня 2016 року усунуто.

**4. Упродовж 2013–2016 років і 9 місяців 2017 року покладені на уповноважені державні органи завдання в частині управління об'єктами, які є у сфері їх відання, виконувалися неналежним чином, що не сприяло підвищенню ефективності використання державного майна та результативності діяльності суб'єктів господарювання державної форми власності.**

**4.1.** У 2017 році порівняно з 2013 роком кількість міністерств та інших уповноважених державних органів, які, за висновками Мінекономрозвитку, позитивно здійснюють управління підвідомчими об'єктами державної власності, скоротилася з 25 до 23. За таких умов кількість економічно активних суб'єктів господарювання за цей період зменшилася на 16,1 відс. (з 2109 до 1770 підприємств), тоді як кількість суб'єктів господарювання, які не здійснювали господарської діяльності, збільшилася на 29,5 відс. (з 1005 до 1301 підприємств). Обсяг дебіторської заборгованості суб'єктів господарювання збільшився на 41,2 млрд грн (24,9 відс.), а за розрахунками з працівниками з оплати праці – на 153,2 млн грн (в 1,6 раза).

**4.2.** Під час здійснення моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності Мінекономрозвитку отримує від органів державного управління неповні дані про результати господарської діяльності підвідомчих об'єктів управління та показники затверджених їм фінансових планів. Інформація Мінекономрозвитку про неналежне виконання уповноваженими державними органами функцій щодо управління об'єктами державної власності була надіслана Кабінету Міністрів України лише один раз у травні 2015 року та не взята до відома для прийняття належних управлінських рішень з цього питання.



**4.3. Протягом 2013–2015 років уповноважені державні органи ухвалили управлінські рішення щодо об'єктів державної власності загальною вартістю 44,2 млрд грн, не здійснюючи аналізу цих рішень та не обґрунтовуючи їх доцільність, особливо щодо створення, реорганізації та ліквідації суб'єктів господарювання. Це унеможливило формування відповідних висновків про доцільність та ефективність прийнятих управлінських рішень і конкретних пропозицій.**

**5. Мінекономрозвитку не забезпечувало належного виконання покладених завдань щодо формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, а також управління об'єктами, які безпосередньо належать до сфери його відання. Це спричинено низкою чинників, пов'язаних із недоліками в організації діяльності Мінекономрозвитку, недостатнім фінансовим забезпеченням виконання покладених на нього функцій, а також пов'язано з результатами запровадженої у вересні 2014 року чергової оптимізації системи центральних органів виконавчої влади.**

**5.1. У 2016 році порівняно з 2013 роком частка прибуткових підприємств, які перебували у сфері управління Мінекономрозвитку, скоротилася з 72,3 до 24,2 відс. (81 і 34 підприємства відповідно) внаслідок передачі до сфери управління Мінекономрозвитку суб'єктів господарювання, підвідомчих реорганізованому під час оптимізації Міністерству промислової політики, яке з моменту створення у грудні 2012 року так і не розпочало своєї діяльності.**

**Належних заходів щодо поліпшення діяльності або ліквідації безнадійно збиткових підприємств з боку Мінекономрозвитку як уповноваженого державного органу впродовж 2013–2016 років не вживалося.**

**5.2. Дані Мінекономрозвитку про суб'єкти господарювання є недостовірними і суперечливими та не відповідають даним Єдиного реєстру об'єктів державної власності, ведення якого забезпечує Фонд державного майна України. За даними Міністерства, у 2016 році у сфері його управління перебувало 349 державних підприємств, що на 14 об'єктів перевищує кількість, яку Мінекономрозвитку узагальнює та оцінює під час моніторингу, а Фонд державного майна у 2016 році обліковував у Єдиному реєстрі у сфері управління Мінекономрозвитку 320 державних підприємств. Отже, дані суттєво відрізняються від даних Міністерства.**

**5.3. Належному виконанню Мінекономрозвитку покладених завдань і функцій заважали недоліки в організації його діяльності та недостатнє фінансове забезпечення. Протягом 2013–2015 років і 9 місяців 2017 року структура Мінекономрозвитку змінювалась вісім разів. Жодного засідання Колегії Мінекономрозвитку за цей період не проведено.**

**Недосконалість результативних показників бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері економічного розвитку і торгівлі” ускладнює здійснення оцінки ефективності використання Мінекономрозвитку коштів державного бюджету на заходи з управління**

**об'єктами державної власності**, а також формування та реалізацію державної політики у цій сфері.

Потреба в коштах державного бюджету на здійснення Мінекономрозвитку керівництва та управління у сфері економічного розвитку і торгівлі забезпечувалася **в середньому лише на 50 відс.**, що не сприяло належному і повному виконанню ним покладених завдань і функцій у частині забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності. Стратегічних цілей, яких передбачалося досягти у сфері управління об'єктами державної власності за рахунок коштів державного бюджету на керівництво та управління у сфері економічного розвитку і торгівлі, Мінекономрозвитку на визначало.

**6. Визначені Законом України від 09.12.2011 № 4107 “Про Фонд державного майна України” завдання Фонду в частині забезпечення реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності обмежуються функціями управління лише щодо об'єктів, що перебувають у сфері управління Фонду.** Передбаченої ще у 2010 році передачі Фонду від уповноважених органів функцій щодо управління об'єктами державної власності не відбулося, а діяльність Фонду фактично зведена до виконання норм Закону України від 04.03.92 № 2163 “Про приватизацію державного майна” та функцій орендодавця цього державного майна.

На даний час не вирішено питань приведення у належний стан споруд цивільного захисту, які не увійшли до статутних капіталів господарських товариств у процесі приватизації.

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

За результатами аналізу вважаємо за доцільне:

1. Поінформувати Верховну Раду України про результати аналізу ефективності управління об'єктами державної власності органами державного управління.

2. Відомості про результати аналізу ефективності управління об'єктами державної власності органами державного управління у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і запропонувати вжити заходів щодо:

– посилення відповідальності уповноважених органів державного управління за результати упорядкування об'єктів державної власності, які перебувають у сфері їх відання, а також за ефективність діяльності підвідомчих суб'єктів господарювання;

– надання уповноваженими органами управління Фонду державного майна України повних і достовірних даних про об'єкти державної власності, що перебувають у сфері їх управління, для наповнення та упорядкування Єдиного реєстру об'єктів державної власності;

– вирішення у встановленому порядку питання передачі Фонду від уповноважених органів функцій щодо управління об'єктами державної власності;

– вирішення у встановленому порядку питання передачі від Фонду іншим суб'єктам управління захисних споруд цивільного захисту, які в процесі приватизації не увійшли до статутних капіталів господарських товариств;

– вирішення питання проведення суцільної інвентаризації об'єктів державної власності, які перебувають у сфері управління відповідних державних органів, з метою удосконалення та уточнення даних Єдиного реєстру об'єктів державної власності, ведення якого здійснюється Фондом;

– затвердження нової Методики проведення інвентаризації об'єктів державної власності з урахуванням переліку суб'єктів управління, визначених статтею 4 Закону України від 21.09.2006 № 185 “Про управління об'єктами державної власності”.

3. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу ефективності управління об'єктами державної власності органами державного управління надіслати Міністерству економічного розвитку і торгівлі України і запропонувати вжити заходів для усунення виявлених недоліків, зокрема, щодо:

– упорядкування суб'єктів господарювання державної форми власності, які є у сфері управління Мінекономрозвитку, з прийняттям дієвих рішень щодо поліпшення діяльності або ліквідації безнадійно збиткових підприємств;

– удосконалення результативних показників бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері економічного розвитку і торгівлі” в частині включення до паспорта показників, які б характеризували стан виконання Мінекономрозвитку заходів з управління об'єктами державної власності, а також формування та реалізації державної політики у цій сфері.

4. Рішення Рахункової палати надіслати Фонду державного майна України і запропонувати вжити заходів щодо ініціювання перед Кабінетом Міністрів України питання необхідності проведення суцільної інвентаризації об'єктів державної власності, які перебувають у сфері управління відповідних державних органів, з метою удосконалення та уточнення даних Єдиного реєстру об'єктів державної власності.

Член Рахункової палати

М. Я. Шулежко

**Управлінські рішення, які впродовж 2013–2016 років ухвалювали уповноважені державні органи щодо об'єктів державної власності, що перебували у сфері їх управління**  
(за даними моніторингу Мінекономрозвитку)

Показники	2013 рік		2014 рік		2015 рік		2016 рік		Всього	
	кільк., од.	вартість, млн грн	кільк., од.	вартість, млн грн	кільк., од.	вартість, млн грн	кільк., од.	вартість, млн грн	кільк., од.	вартість, млн грн
Вартість майна, щодо якого приймалися управлінські рішення	11540,5		24507,1		3268,3		4846,1		44162,0	
Відчуження об'єктів	19991	34,2	311	48,5	470	40,2	–	58,5	20772	181,4
Передача в оренду і лізинг:										
- об'єктів державної власності	2992	3327,9	3129	18607,3	11126	2109,2	–	3911,4	17247	27955,8
- земельних ділянок, тис. га	3,2	0,1	0,9	0,8	0,5	0,8	0,1	0,4	4,7	2,1
Надходження до державного бюджету коштів від оренди	–	341,9	–	401,9	–	–	–	–	–	743,8
Передано об'єктів до сфери управління іншого органу управління	145	286,0	37	4500,0	512	168,9	–	150,5	694	5105,4
Передано в комунальну власність	516	6600,0	141	173,7	168	407,9	–	561,6	825	7743,2
Передано між юридичними особами органу управління	441	1100,0	354	1040,0	502	541,3	–	163,7	1297	2845,0
Списано об'єктів	8271	192,3	10891	136,8	–	–	–	–	19162	329,1