

Г. В. Дмитренко,
кандидат наук з державного управління, заступник голови
обласної державної Адміністрації у Львівській області

МЕХАНІЗМИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ (НА ПРИКЛАДІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ ФОНДОМ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА УКРАЇНИ ЗА 2008—2009 РОКИ ТА І КВАРТАЛ 2010 РОКУ)

Стаття присвячена проблемам ефективності використання державних ресурсів, що спрямовуються на виконання бюджетних програм у системі Фонду державного майна, визначення причин, які негативно впливають на ефективність їх використання та розроблення пропозицій щодо поліпшення системи управління державними ресурсами.

Article is devoted to efficient use of public resources allocated for the budget programs in the State Property Fund, to determine the causes which affect the efficiency of their use and development proposals for improving the management of public resources.

Ключові слова: приватизація, оренда, державна власність, ефективність, фінансування, використання коштів, контроль.

Keywords: privatization, rent, public ownership, efficiency, financing, use of funds control.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Головною метою роздержавлення та приватизації державної власності є створення багатокладної соціально орієнтованої ринкової економіки. У результаті роздержавлення та приватизації у власності держави залишається майно, необхідне для виконання державою своїх функцій.

Приватизація — це відчуження майна, що перебуває у державній та комунальній власності, на користь фізичних та юридичних осіб з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів на структурну перебудову економіки України. В сучасних умовах одним з актуальних питань у галузі національної економіки будь-якої країни є приватизація. Але поряд з цим існує маса проблемних питань:

— які фактори зумовили невиконання завдань з приватизації об'єктів державної власності?

— чи дійсно існують резерви для наповнення державного бюджету?

— чи ефективно використовувалися бюджетні кошти?

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: чому при постійному збільшенні обсягів фінансування не досягнуто всіх поставлених цілей та яким чином можна поліпшити ефективність управління коштами, виділеними на реалізацію поставлених завдань?

Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що

зумовлює актуальність даного дослідження.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Економічний розвиток держави значною мірою залежить від контролю за використанням фінансових ресурсів на всіх стадіях — як виділення так і використання коштів. Завданням статті є узагальнення теоретичних та практичних методів, надання оцінки ефективності використання фінансових ресурсів, визначити проблеми у їх використанні, розробити пропозиції щодо якісних змін у ефективному використанні державних ресурсів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Приватизація у нашій державі пройшла декілька етапів. Перший етап охоплював 1991—1992 роки — створення й становлення Фонду державного майна України, напрацювання законодавчо-нормативної бази, реалізація перших приватизаційних проектів.

Другий етап (1992—1994 роки) характеризувався тим, що приватизаційні цінні папери (майнові сертифікати) існували у вигляді депозитних рахунків і провідне місце займала оренда державних підприємств із наступним викупом. Серед перших прикладів приватизації підприємств шляхом оренди з викупом можна назвати ЗАТ "Оболонь", львівську кондитерську фабрику "Світоч", СП "Кавова фабрика "Галка", АТ "Електрон", металургійні комбінати ім. Ілліча й "Азовсталь" (м. Маріуполь), ім. Кірова (м. Макіївка), коксохімічний завод (м. Авдіївка) і ряд інших.

Однак, практика показала, що впровадження оренди з викупом викликало конфлікт інтересів орендарів і більшості населення. Виявилися також недоліки колективної форми власності орендарів — нестача інвестиційних ресурсів, інертність в організації й керуванні виробництвом. Крім того, у другій половині 1992 року Україну вразила потужна економічна криза, пов'язана з розривом економічних зв'язків з республіками колишнього СРСР.

3 вересня 1992 року Україна стала членом Міжнародного Валютного Фонду (МВФ) і на початку 1993 року український уряд прийняв програму дій (Меморандум з питань економічної політики й стратегії), підготовлену МВФ, за умови реалізації якої було обіцяне виділення кредиту в 400 млн дол. Меморандум передбачав повну лібералізацію цін і скасування обмежень рентабельності продукції й прибутку для підприємств всіх форм власності, відмову від державних замовлень, скасування дотацій житлово-комунальному господарству, перехід до тарифів для населення, які повністю покривали б видатки на комунальні послуги, квартплату, громадський транспорт, скасування дотацій сільському господарству, проведення масової приватизації й закриття збанкрутілих підприємств.

Третій етап (з 1995 по 1998 рік) позначився проведенням масової приватизації, переважно за приватизаційні папери ("ваучери" і "сертифікати") із залученням широких верств населення, яке одержало 46 млн приватизаційних

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

майнових сертифікатів і на 1 млрд грн. компенсаційних сертифікатів. У процесі малої приватизації в руки приватних власників перейшло більше 50 тис. об'єктів промисловості, торгівлі, громадського харчування і т.п.

Однак, у результаті сертифікатної (ваучерної) приватизації мільйони громадян України, всупереч сподіванням, не стали реальними власниками. Більшість із понад 19 млн акціонерів були власниками лише номінально, оскільки, беручи участь у сертифікатному аукціоні та отримуючи витяг із протоколу про його результати, вони надалі навіть не оформляли право власності на акції. Більшість із тих, хто отримали акції і формально є власниками, часто не мають доступу ні до установчих документів, ні до достовірної інформації про те, хто є справжнім власником підприємства, та їх наміри.

З 2000 року почався четвертий етап приватизації — переважно індивідуальної, який вимагає істотного вдосконалення й розширення законодавчої бази. Індивідуальна приватизація передбачає, що метою продажу цілісних майнових комплексів або пакетів акцій підприємств групи "Г" (підприємств монополісти й підприємства, що мають стратегічне значення для економіки й безпеки держави) є концентрація капіталу й забезпечення ефективного функціонування підприємства після приватизації. Серед прикладів такої приватизації — придбання "Криворіжсталі" транснаціональною корпорацією "Mittal Steel". Іншою особливістю нового етапу приватизації є передача в приватну власність комунальних підприємств, земель та об'єктів соціальної сфери, зростання капіталізації освіти та медицини.

Серед особливостей цього періоду — запровадження так званого інструменту "реприватизації" (повернення у державну власність підприємств з подальшим продажем при повторній приватизації). Негативним проявом у цей час є те, що після зняття державними органами приватизації з контролю виконання умов приватизації підприємств роботодавці прискорено знімають з себе соціальні зобов'язання, відмовляючись від певного обсягу гарантій і компенсацій для найманого робітника. Це призводить до росту бідності, сприяє виникненню нецивілізованих форм експлуатації найманих працівників, руйнуванню регламентованого сектора трудових відносин.

На даний час завершено основний етап реформ, спрямованих на зміну економічного базису країни, відбувся перехід від економіки з домінуючою державною власністю до економіки з переважанням приватної власності.

Зокрема, статистичні дані свідчать, що за період з початку процесу приватизації станом на 01.01.2010 реформовано 123 тисячі об'єктів, з яких понад три чверті (94,6 тис. об'єктів) належали до комунальної форми власності, інші (28,4 тис. об'єктів) — до державної.

Розподіл об'єктів за формами власності вказує на те, що Україна на сучасному етапі свого розвитку є країною з ринковою економікою: у результаті приватизації державного майна створено вагомий недержавний сектор еко-

номіки, основою якого є понад 11 тис. відкритих акціонерних товариств (ВАТ).

За всі роки від приватизації надійшло більш як 42 млрд грн., переважну частину яких перераховано до Державного бюджету України, що дало змогу вирішити низку соціальних проблем, зокрема погасити борги з виплати пенсій, заробітної плати працівникам бюджетної сфери, допомоги мало-забезпеченим.

Державну політику в сфері приватизації державного майна здійснює Фонд державного майна України (далі — ФДМУ, Фонд), який також виступає орендодавцем державного майна.

На початок 2010 року у державній власності перебувало: державних підприємств — 4179; господарських товариств (далі — ГТ), де є частка держави у статутному капіталі — 748. З них ФДМУ управляв 44-ма державними підприємствами (далі — ДП) та корпоративними правами держави у 613 ГТ з державна часткою у капіталі. У віданні інших державних органів управління перебувало 4135 ДП та 135 ГТ.

По-перше, не існувало чіткого визначення та законодавчого закріплення стратегічних цілей і завдань приватизації, що зумовило безладний та мало-прогнозований приватизаційний процес.

Так, після 2002 року не було прийнято жодної державної програми приватизації, що зумовило втрату системності у діях державних органів приватизації щодо трансформації відносин власності у нашій державі.

Протягом 2003—2010 років було підготовлено та подано на розгляд уряду 8 редакцій проектів державної програми приватизації, 4 з яких було внесено до Верховної Ради України, однак жодного разу розгляд цих проектів не був завершений, тому програми не були прийняті.

Як результат — встановлені законодавством способи продажу об'єктів приватизації, які не змінювалися з 2000 року, не передбачають ефективних видів продажу інвестиційно непривабливих об'єктів.

На даний час Фондом підготовлено проекти Законів України "Про Державну програму приватизації" та "Про внесення змін до деяких законів України з питань приватизації", які наприкінці червня поточного року направлені до відповідних центральних органів виконавчої влади.

Крім того, дотепер не прийнято Закону України "Про Фонд державного майна", що унеможливає ефективну координацію роботи центральних органів виконавчої влади у сфері управління об'єктами державної власності.

Відповідно до Тимчасового положення про Фонд державного майна України та Закону України "Про приватизацію державного майна" Фонд за свою роботу несе відповідальність безпосередньо перед парламентом, а отже, є незалежним від уряду.

Однак, на практиці саме уряд координує дії Фонду, затверджуючи своїми розпорядженнями Переліки об'єктів груп "В" та "Г", що підлягають продажу та підготовці до продажу, а також умови проведення конкурсів щодо їх реалізації. За розпорядженням Кабіне-

ту Міністрів України призначаються та звільняються заступники Голови Фонду.

По-друге, відсутність єдиної, прозорої державної політики у сфері приватизації зумовила систематичні заборони главою держави продажу найбільш привабливих об'єктів, що у підсумку обернулося втратами щонайменше 10 млрд грн. надходжень до державного бюджету.

Переліки господарських товариств і холдингових компаній, державні пакети акцій (частки) яких підлягають першочерговому продажу, державних підприємств і відкритих акціонерних товариств, що підлягають першочерговій підготовці до продажу на конкурсах з використанням відкритості пропонування ціни за принципом аукціону, затверджувалися урядовими розпорядженнями (на 2008 рік — від 16.01.2008 № 81-р та від 22.02.2008 № 367-р; на 2009 рік — від 03.12.2008 року № 1517-р та 28.04.2009 № 474-р [29, 39, 42, 43]).

У подальшому Фонд готував та направляв до Кабінету Міністрів України проекти розпоряджень про затвердження умов проведення конкурсів з продажу пакетів акцій відкритих акціонерних товариств, які визначалися цими розпорядженнями.

Однак, Президентом України В.А. Ющенко впродовж 2008—2009 років видано низку указів про зупинення дії урядових розпоряджень у частині продажу окремих об'єктів державної власності.

Таким чином, поставлені завдання щодо продажу не були виконані з об'єктивних причин. Взв'язавши до уваги номінальну вартість державних пакетів акцій ВАТ, продаж яких заборонено главою держави (686 млн грн.), та співвідношення реалізаційної та номінальної вартості продажів у 2008 році об'єктів групи "Г" (15—20 разів), розрахунково визначено, що від продажу цих об'єктів до державного бюджету могло б надійти щонайменше 10 млрд грн.

По-третє, недосягнення фінансового балансу між потребами та виділеними асигнуваннями на реалізацію бюджетних програм негативно позначилося на здобутках приватизації.

По-четверте, довготриваліми та складними є процедури зачі в оренду державного майна на конкурсних засадах, що відтермінує реалізацію рішень щодо зачі майна в оренду.

Зокрема, підготовка і проведення конкурсу проходить 12 етапів, тривалість яких залежить від виконавської дисципліни як орендодавців, так і від органів, уповноважених управляти майном. До того ж не чітко визначено, в які строки необхідно створити відповідні комісії та коли нерухоме майно як об'єкт оренди має бути оцінене, слід провести конкурс та укласти договір оренди.

Тому, наприклад, у м. Києві середній термін підготовки та проведення конкурсу на право оренди навіть за умови подання орендарем повного пакета відповідних документів становить 3—4 місяці.

За підрахунками фахівців столичного відділення Фонду, скорочення терміну підготовки і проведення кон-

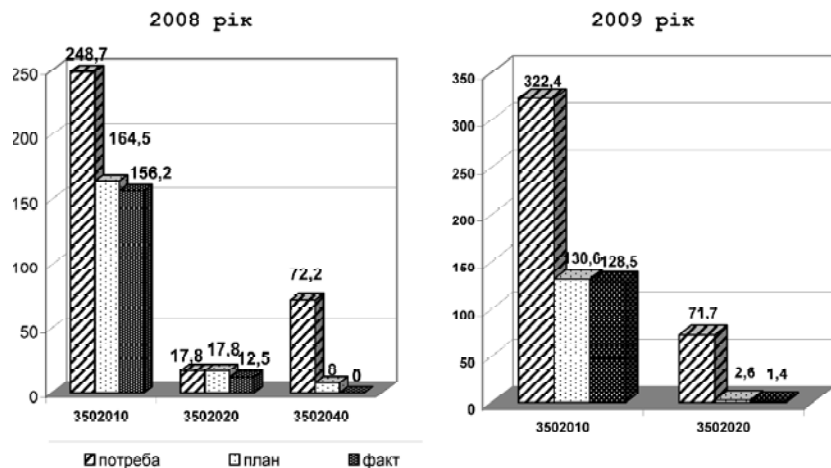


Рис. 1. Фінансове забезпечення бюджетних програм ФДМУ за 2008, 2009 роки, млн грн.

курсів на право оренди державного майна, що витрачається на проведення конкурсів з одним претендентом, дасть можливість щороку додатково наповнити Державний бюджет України, щонайменше на 6,8 млн гривень.

Крім того, не несуть відповідальності органи, уповноважені управляти майном, за невчасне надання дозволів на укладення (продовження діючих) договорів оренди. За інформацією, наприклад, регіонального відділення Фонду по Херсонській області, за 7 місяців 2008 року Міносвіти не надало жодного такого дозволу, тому з 50 орендарями договори було розірвано.

Проблематичним є продаж об'єктів разом із земельними ділянками, що негативно впливає на виконання планів приватизації.

Зокрема, вартість земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти приватизації, суттєво їх здорожують (особливо землі адміністративних центрів), що зменшує попит потенційних інвесторів. Часто таким інвесторам вигідніше орендувати землю в престижних районах, ніж її придбати.

Поряд з цим, придбання земельної ділянки груп "В" та "Г" окремим акціонером (чи групою акціонерів) порушує законні права та інтереси інших власників, оскільки внаслідок додаткової емісії акцій зменшується розмір їх часток.

Так, розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 05.03.2008 № 419-р та № 422-р затверджено умови проведення конкурсів з продажу пакетів акцій ВАТ "Київський завод реле та автоматики" ВАТ "Науково-виробничий комплекс "Київський завод автоматики ім. Г.І. Петровського" разом із земельними ділянками.

Однак, акціонери ВАТ "Київський завод реле та автоматики" на своїх загальних зборах у квітні 2010 року не прийняли рішення щодо збільшення статутного капіталу товариства за рахунок додаткових внесків у вигляді земельних ділянок.

Оскільки державний пакет акцій ВАТ "Київський завод реле та автоматики" становить лише 58,94 %, це не дозволило Фонду забезпечити прийняття на загальних зборах рішення про внесення земельної ділянки до статутного капіталу ВАТ.

Незважаючи на те, що держава володіє 93,07 % акцій статутного капіталу ВАТ "Науково-виробничий комплекс "Київський завод автоматики ім. Г.І. Петровського", інші акціонери подали позов до суду щодо порушення прав міноритарних акціонерів зазначеного ВАТ у зв'язку зі зменшенням їх частки у статутному капіталі товариства.

З огляду на затримку продажу пакета акцій цих акціонерних товариств (загальна номінальна вартість держпакету — 24,4 млн грн.) та загрозу невиконання плану приватизації у липні 2010 року ФДМУ ініціював скасування вищезгаданих урядових розпоряджень.

Інший приклад стосується ВАТ "Київський мотоциклетний завод", у якого за розпорядження уряду від 21.10.2009 № 1240 "Про розміщення Київського апеляційного господарського суду" безоплатно вилучено із статутного капіталу адміністративну будівлю. Це призвело до зміни розміру земельної ділянки, яка перебуває у користуванні цього ВАТ (загальна площа — 29,5 га), а отже, до зменшення вартості його активів.

Тому Фонд розпочав роботи із землеустрою для визначення нових меж земельної ділянки ВАТ "Київський мотоциклетний завод" та у червні поточного року звернувся до Держкомзему для отримання копії проекту відведення земельної ділянки під адміністративною будівлею, право користування якою перейшло до Київського апеляційного господарського суду, та земельно-кадастрової і технічної документації щодо встановлення меж цієї ділянки в натурі. З огляду на довготривалість цієї процедури продаж акцій ВАТ (номінальна вартість державної частки — 7,4 млн грн.) суттєво віддаляється.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВИДКІВ У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Отже, на останньому етапі приватизації так і не сформовано ефективної нормативно-правової основи для функціонування й удосконалення системи управління державним майном.

Зокрема, не окреслено перспек-

тивні завдання роботи, тому безладною, непрогнозованою та малоефективною була приватизація. Негативно позначився на здобутках приватизації фінансовий дисбаланс між потребами та виділеннями асигнуваннями на бюджетні програми. До того ж Фонд не мав достовірної інформації про стан багатьох об'єктів приватизації, що змушувало постійно міняти плани.

Через відсутність правових важелів впливу держави неякісним був контроль за державним майном підприємств-банкрутів, яке переходило до управління арбітражних керівників, а також за державною часткою у капіталі господарських товариств, яким управляли фахівці Фонду. До того ж довготривалі та складні процедури зачі в оренду державного майна на конкурсних засадах не дозволяло швидко впровадити в життя рішення щодо зачі державного майна в оренду.

Разом з тим, проблематичним є продаж об'єктів разом із земельними ділянками, адже вартість земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти приватизації, суттєво їх здорожує, що зменшує попит потенційних інвесторів. Часто таким інвесторам вигідніше орендувати землю в престижних районах, ніж її придбати. До того ж рішення щодо приватизації землі під раніше роздержавленими об'єктами викликають супротив трудових колективів, які вбачають у цьому загрозу їх інтересам.

Тому фонду державного майна України необхідно:

- 1) продовжити за участю інших органів влади формування Реєстру об'єктів державної власності та вдосконалення його інформаційної бази;
- 2) забезпечити проведення регіональним відділенням та представництвам Фонду повної інвентаризації державного майна, що не увійшло до статутних капіталів господарських товариств та щодо якого не прийнято управлінських рішень;
- 3) активізувати роботу з прийняття управлінських рішень стосовно державного майна, що не увійшло до статутних капіталів господарських товариств.

Література:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.03.2008 № 419-р "Про затвердження Умов продажу пакета акцій ВАТ "Науково-виробничий комплекс "Київський завод автоматики ім. Г.І. Петровського" разом із земельною ділянкою".
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.03.2008 № 422-р "Про затвердження Умов проведення конкурсу з продажу пакета акцій ВАТ "Київський завод реле та автоматики" разом із земельною ділянкою".
3. Наказ Фонду державного майна України від 18.11.2009 № 1800 "Про затвердження Помісячного пооб'єктного плану-графіку виставлення на продаж у IV кварталі 2009 року пакетів акцій господарських товариств і холдингових компаній".
4. Матеріали контрольних заходів, проведених органами державної контрольно-ревізійної служби.
5. Інформаційні матеріали Фонду державного майна України.

Стаття надійшла до редакції 28.12.2010 р.