

УДК 336.01

О. С. Білоусова,  
к. е. н., старший науковий співробітник відділу державних фінансів,  
ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України", м. Київ

## ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА

O. Bilousova,  
PhD, Researcher Department of public Finance, Institute of Economics and Forecasting of NAS Ukraine, Kyiv

### FINANCIAL CONTROL OVER THE USE OF STATE PROPERTY

*У статті розкрито окремі аспекти фінансового контролю за використанням державного майна. Акцентовано увагу на контролі за ефективністю управління об'єктами державної власності. Проаналізовано основні положення Керівних принципів ОЕСР з корпоративного управління для підприємств з державною участю та зроблено пропозиції щодо забезпечення ефективного, прозорого та відповідального функціонування вітчизняних підприємств державного сектора економіки. Моніторинг визначено як процес спостереження, збору, накопичення, аналізу інформації про ефективність використання державного майна; зміну вартості корпоративних прав держави; фінансово-господарську діяльність підприємств державного сектора економіки на плановий період, за звітний і попередні періоди. Розроблено методичне забезпечення моніторингу фінансово-господарської діяльності державних підприємств, визначено особливості застосування первинного та вторинного моніторингу; статистичного, управлінського та спостережного моніторингу; моніторингу індикаторів всієї фінансово-господарської діяльності та індикаторів окремих господарських операцій; оперативного, проміжного, річного та інших видів моніторингу, а також перелік показників для здійснення моніторингу.*

*In article the principles of external and internal financial control over the use of state property were outlined. The emphasis is on monitoring the effectiveness of management of state-owned objects. The main provisions of the OECD Corporate Governance Guidelines for enterprises with state participation are analyzed and proposals are made to ensure efficient, transparent and responsible functioning of domestic enterprises of the state sector of the economy. Monitoring is defined as a process of observing, collecting, collecting, analyzing information on the effectiveness of the use of state property; change in the value of corporate rights of the state; financial and economic activity of enterprises of the state sector of the economy for the planned period, for the reporting and previous periods. Methodical provision of monitoring of financial and economic activity of state enterprises was developed, features of application of primary and secondary monitoring were determined; Statistical, managerial and supervisory monitoring; Monitoring of indicators of all financial and economic activity and indicators of individual business transactions; Operational, intermediate, annual and other types of monitoring, as well as a list of indicators for monitoring.*

*Ключові слова: фінансовий контроль, підприємства, державний сектор економіки, моніторинг, ефективність управління.*

*Key words: financial control, enterprises, state sector of economy, monitoring, management efficiency.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Фінансовий контроль за використанням державного майна є важливою проблемою для України, що особливо актуалізуються у кризовий та посткризові періоди через підвищення рівня фіскальних ризиків, пов'язаних з діяльністю суб'єктів господарювання. Запровадження нових видів контролю та удосконалення існуючих потребує процес адаптації системи управління державними фінансами до сучасних соціально-економічних умов.

Посилення контролю за діяльністю державних підприємств передбачено Стратегією реформування системи управління державними фінансами, зокрема в частині надання Міністерству фінансів України повноважень щодо виявлення, моніторингу, оцінювання та мінімізації

фіскальних ризиків у державному секторі [1]. До перешкод реформуванню віднесено: відсутність у повному обсязі інформації про джерела та ймовірність виникнення таких ризиків, незавершеність роботи з формування бази даних всіх активів та пасивів державного сектора економіки, відсутність вичерпної інформації про земельні активи та комерційну нерухомість, що перебуває в розпорядженні суб'єктів господарювання державного сектора економіки та державних організацій [1].

### АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У науковій літературі значну увагу приділено проблемам незалежного зовнішнього фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, неза-

лежного зовнішнього аудиту, громадського нагляду. Зарубіжними вченими та практиками досліджуються питання запровадження прийнятної та ефективної системи моніторингу держави за діяльністю державних підприємств, інших видів контролю (за призначенням та звільненням керівництва, членів ради директорів або ключового персоналу, прийняттям стратегічних рішень — злиття, поглинання тощо) [2—6]. Недостатньо було досліджено методичне забезпечення зовнішнього та внутрішнього фінансового контролю за використанням державного майна.

## ЦІЛІ СТАТТІ

Дослідити проблематику фінансового контролю за використанням державного майна та розробити основні положення методичного забезпечення моніторингу як одного з видів контролю.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Належне управління на підприємствах з державною участю, за визначенням експертів ОЕСР, є важливим для ефективних і відкритих ринків як на національному, так і на міжнародному рівнях [5]. Керівні принципи ОЕСР з корпоративного управління для підприємств з державною участю є прийнятими на міжнародному рівні стандартом того, яким чином держави повинні здійснювати функцію державного власника, щоб уникнути помилок, пов'язаних як з пасивним володінням майном, так і з надмірним втручанням з боку держави [5].

Порівняльний аналіз окремих норм національного законодавства з питань державного фінансового контролю із зарубіжним досвідом показав ряд відмінностей, які потребують певної регламентації, зокрема, щодо суб'єктів та об'єктів державного фінансового контролю.

Законом України "Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні" встановлено, що фінансовий контроль за ефективністю використання державного майна віднесено до основних завдань центральних органів виконавчої влади, уповноважених Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю [7]. Законом України "Про управління об'єктами державної власності" до кола суб'єктів управління об'єктами державної власності віднесено: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності; міністерства, інші органи виконавчої влади та державні колегіальні органи; Фонд державного майна України; органи, що забезпечують діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами; державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії (державна керуюча холдингова компанія має статус уповноваженого органу управління щодо об'єктів управління державної власності, що передані до її статутного капіталу та статутного капіталу її корпоративних підприємств), інші державні господарські організації; Національна академія наук України, галузеві академії наук [8].

Згідно з Керівними принципами ОЕСР функцію контролю ефективності використання державної власності має виконувати одне центральне відомство з управління державним майном. Якщо в окремих країнах це неможливо здійснити, то рекомендується цю функцію передати координуючому органу, який має бути наділений повноваженнями і компетенцією для ефективного здійснення своїх обов'язків.

На нашу думку, в Україні при реформуванні державного управління, системи управління державними фінан-

сами, а також державного фінансового контролю доцільно взяти за основу рекомендації ОЕСР та звузити коло суб'єктів управління, які проводять контроль ефективності державної власності.

Узагальнення зарубіжного досвіду з питань державного контролю дало можливість виокремити такі об'єкти контролю [3—4]: активи і борги державних підприємств; капітал та корпоративні права держави у статутному капіталі підприємств, контрольованих державою; частка власності у новостворених активах в рамках реалізації проектів державно-приватного партнерства. В Україні до об'єктів державного контролю віднесено [8]:

— державне майно, що: передане казенним підприємствам в оперативне управління, державним комерційним підприємствам, установам та організаціям, державним господарським об'єднанням; забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; передане в оренду, лізинг, концесію; перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій; передане в безстрокове безоплатне користування Національній академії наук України, галузевим академіям наук; визнано за рішенням суду — безхазайним та конфіскованим майном і переходить у державну власність;

— корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій.

Порівняння складу об'єктів державного контролю вказує на необхідність включення до об'єктів державного контролю державних інвестицій та новоствореного при реалізації державних інвестиційних проектів майна, інвестиційних проектів на умовах співфінансування інвесторами та забезпечення державно-приватного партнерства. Крім цього, новостворене майно має стати об'єктом як державного зовнішнього, так і державного внутрішнього фінансового контролю. Внутрішній контроль має здійснюватися на всіх етапах процесу управління (планування, організації, моніторингу діяльності всього підприємства і окремих його підрозділів), оскільки внутрішній контроль є процесом, який спрямований на досягнення мети підприємства [10].

Для забезпечення виконання функцій держави в частині контролю за використанням державного майна пропонується запроваджувати моніторинг як процес спостереження, збору, накопичення, аналізу інформації про ефективність використання державного майна, включаючи новостворене майно від державних інвестицій; зміну вартості корпоративних прав держави; фінансово-господарську діяльність підприємств державного сектору економіки на плановий період, за звітний і попередні періоди. Для кожного об'єкту контролю має застосовуватися спеціальний вид моніторингу, що представлено у таблиці 1.

Відповідно до обраного виду моніторингу для підприємств державного сектору економіки має складатися фінансова карта, в якій накопичуватимуться аналітичні данні про діяльність підприємства, його галузеві та організаційні особливості, види діяльності, умови контракту із керівником підприємства (строк дії контракту), склад ради директорів, стратегія та стратегічний план розвитку підприємства, фінансові показники діяльності та інші дані, отримані в процесі моніторингу, що характеризують ефективність управління державним майном.

До основних завдань моніторингу фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектору економіки пропонується відносити:

— спостереження за фінансово-господарською діяльністю підприємств (складання фінансової карти підприємства);

Таблиця 1. Види моніторингу та особливості його застосування

Вид моніторингу	Особливості застосування
<i>За етапами моніторингу</i>	
Первинний (безперервний)	Спостереження, збір інформації та формування інформаційної бази щодо об'єкта державного контролю. Підготовка проектів оперативних контрольних заходів і можливих управлінських рішень
Вторинний	Коефіцієнтний аналіз ефективності управління об'єктами державної власності та фіскальних ризиків від діяльності державних підприємств, а також інших операцій з використання державного майна
Статистичний	Накопичення та аналіз статистичних даних для підготовки пропозицій про покращення якості управління (без зворотного зв'язку з об'єктом державного контролю)
Управлінський	Забезпечення ефективного управління фінансово-господарською діяльністю підприємств, а також розпорядження державними інвестиціями
Спостережний	Спостереження за рівнем ефективності використання державного майна, включаючи новостворене майно від державних інвестицій; зміною вартості корпоративних прав держави; фінансово-господарською діяльністю підприємств державного сектору економіки на плановий період, за звітний і попередні періоди
<i>За періодичністю проведення</i>	
Оперативний, проміжний, річний	Обирається залежно від об'єкта державного контролю та комплексності (фінансово-господарської діяльності або окремих господарських операцій)

Джерело: складено автором.

— проведення збору і накопичення інформації про реалізацію стратегії, виконання стратегічного плану розвитку підприємства, річного фінансового плану, державних інвестиційних проектів тощо;

— проведення аналізу обґрунтованості планових показників, встановлення збалансованості планів; здійснення коефіцієнтного аналізу фінансово-господарської діяльності за звітний та попередні періоди та виявлення ризиків неефективного використання державного майна;

— оцінка рівня фіскальних ризиків, пов'язаних з діяльністю підприємств;

— введення контрольних заходів та прийняття управлінських рішень з метою ефективного управління діяльністю та розвитком підприємств та забезпечення їх конкурентоздатності.

Організацію моніторингу може проводити уповноважений орган управління, або координуючий орган, уповноважена особа. Дієвість та ефективність моніторингу характеризується переліком показників, який змінюється залежно від обраного виду моніторингу. Наприклад, для оперативного моніторингу нами пропонується застосовувати від 3 до 5 показників, оскільки збільшення їх кількості підвищуватиме вартість моніторингу. Моніторинг діяльності підприємств за індикаторами всієї фінансово-господарської діяльності може проводитися за підсумками кварталу та року і визначатися проміжним та річним моніторингом (відповідно). Фінансово-економічний аналіз пропонується проводити за основними та додатковими показниками (від 7 до 10 показників), які уповноважений орган управління обирає з урахуванням рівня фіскальних ризиків, рівня боргової залежності підприємства та результатів фінансово-господарської діяльності, рівня досягнення планових показників за попередній звітний період.

До основних показників може бути віднесено: коефіцієнт фінансової стійкості, коефіцієнт загальної ліквідності, рівень боргової залежності, коефіцієнт простроченої дебіторської та кредиторської заборгованості, рівень досягнення результативності показників державних інвестиційних проектів, розподіл чистого прибутку на розвиток виробництва, оцінки соціальних показників (зростання простроченої заборгованості із виплати заробітної плати, зростання частини чистого прибутку, що перераховується до державного бюджету; зростання дивідендів, нарахованих на акції, що належать державі); оцінки екологічних показників.

Додаткові показники пропонується обирати з такого переліку:

1) коефіцієнт незалежності (автономії); коефіцієнт оборотності активів; коефіцієнт покриття;

2) частка дебіторської заборгованості в оборотних активах; коефіцієнт зміни дебіторської заборгованості та зобов'язань;

3) коефіцієнт рентабельності діяльності; рентабельність продажу; коефіцієнт зростання доходів та коефіцієнт зростання витрат (за видами діяльності підприємства); використання державного майна та майна, що перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їх статутних фондів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій; відповідності орендних платежів за державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію, їх звичайній вартості; коефіцієнт ефективності залучення та використання фінансових ресурсів;

4) коефіцієнт стану основних засобів; ефективність використання ресурсного потенціалу;

5) коефіцієнт зростання середньої заробітної плати працівників підприємства, коефіцієнт зростання витрат на соціальні заходи; продуктивності праці; коефіцієнт зміни продуктивності праці;

6) коефіцієнти зростання зборів за забруднення навколишнього природного середовища; за розміщення відходів; позови за збитки, заподіяні природі та штрафи за порушення законодавства; коефіцієнт зростання витрат на охорону та раціональне використання навколишнього природного середовища; утворення відходів I—III класів небезпеки тощо;

7) оцінки виконання умов контракту: використання виробничих потужностей; погашення інвестиційних зобов'язань, коефіцієнт зміни витрат на виробництво одиниці продукції (робіт, послуг).

Річний моніторинг фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектору економіки має проводитися уповноваженим органом управління за результатами діяльності підприємства за звітний рік. Річний моніторинг проводиться за вищенаведеними показниками, до яких додатково можуть бути включені показники, наведені у Методиці аналізу фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектору економіки, затвердженій наказом Міністерства фінансів України від 14.02.2006 р. № 170 [11—12]. За результатами річного моніторингу мають розроблятися контрольні заходи, виноситися рішення про ефективність управління керівника підприємства, а також, у разі необхідності, запроваджуватися заходи з мінімізації фіскальних ризиків; переглядатися плани розвитку підприємств; вноситися зміни до фінансової політики підприємств; прийматися рішення

ня щодо реорганізації чи реструктуризації безперспективних та стабільно збиткових підприємств, заснованих на державній власності; передачі в оренду майна держави за орендними ставками, що відповідають ринковому рівню, а також вимогам законодавства; зміни організаційно-правової форми господарювання державного підприємства на господарське товариство; заходів щодо вдосконалення моніторингу та державного регулювання функціонування стратегічно важливих підприємств та підприємств-монополістів.

## ВИСНОВКИ

Побудова належної системи державного фінансового контролю за використанням державного майна зачіпає великий спектр проблем на рівні управління державними фінансами та на рівні фінансів підприємств. Існуючий позитивний досвід країн ОЕСР вказує на необхідність продовження реформ у цій сфері в Україні для забезпечення ефективного, прозорого та відповідального використання державного майна, а саме функціонування вітчизняних підприємств державного сектора економіки. Подальшими розвідками у даному напрямі мають бути розробка механізмів державного фінансового контролю на ризикоорієнтованій основі.

### Література:

1. Кабінет Міністрів України / Розпорядження від 08.02.2017 р. № 142-р "Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370>
2. Shleifer A. and Vishny R. Large Shareholders and Corporate Control, *Journal of Political Economy*. — 1996. — Vol. 94. — P. 461—488.
3. State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context / Institutional Paper 031 / July 2016, European. URL: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/).
4. Musacchio, A. and Lazzarini, S. G. Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and Their Implications for Economic Performance (May 30, 2012). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2070942> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2070942>
5. OECD (2016), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition: (Russian version), OECD Publishing, Paris [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263680-ru>
6. Chiara D. Del Bo, Matteo Ferraris, Massimo Florio Governments in the market for corporate control: Evidence from M&A deals involving state-owned enterprises *Journal of Comparative Economics*. — February. — 2017. — Vol. 45. — Issue 1. — February. — 2017. — P. 89—109.
7. Закон України "Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>
8. Закон України "Про управління об'єктами державної власності" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/185-16>
9. Кабінет Міністрів України / розпорядження від 24.06.2016 № 474-р "Деякі питання реформування державного управління України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>
10. Великий Ю.В. Внутрішній контроль і аудит в Україні // Інвестиції: практика та досвід. — № 7. — 2017. — С. 5—7.

11. Міністерство фінансів України / наказ від 14.02.2006 р. № 170 "Про затвердження Методики аналізу фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектора економіки" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0332-06>

12. Канцуров О.О., Білоусова О.С. Удосконалення методології оцінки ефективності управління підприємствами державного сектора економіки // Фінанси України. — 2006. — № 9. — С. 143—151.

### References:

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approving the Strategy for Reforming the Public Finance Management System for 2017—2020"", available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370> (Accessed 20 June 2017).
2. Shleifer, A. and Vishny, R. (1996), "Large Shareholders and Corporate Control", *Journal of Political Economy*, vol. 94, pp. 461—488.
3. "State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context" (2016), Institutional Paper 031, available at: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/) (Accessed 20 June 2017).
4. Musacchio, A. and Lazzarini, S. G. (2012), "Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and Their Implications for Economic Performance", available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2070942> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2070942> (Accessed 20 June 2017).
5. OECD (2016), "OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises", 2015 Edition: (Russian version), OECD Publishing, Paris, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263680-ru> (Accessed 20 June 2017).
6. Chiara, D. Del Bo and Matteo, F., Massimo, F. (2017) "Governments in the market for corporate control: Evidence from M&A deals involving state-owned enterprises", *Journal of Comparative Economics*, vol. 45, Issue 1, pp. 89—109.
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine "On the Basic Principles of Implementation of the State Financial Control in Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-12> (Accessed 20 June 2017).
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2006), The Law of Ukraine "About management of state property objects", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/185-16> (Accessed 20 June 2017).
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of reforming the state administration of Ukraine"", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (Accessed 20 June 2017).
10. Velykyj, Yu.V. (2017), "Internal control and audit in Ukraine", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 7, pp. 5—7.
11. Ministerstvo finansiv Ukrainy (2006), "Order of the Ministry of Finance of Ukraine "On Approval of the Methodology for the Analysis of Financial-Economic Activity of Enterprises of the Public Sector of the Economy"", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0332-06> (Accessed 20 June 2017).
12. Kantsurov, O.O. and Bilousova, O.S. (2006), "Improvement of the methodology for assessing the efficiency of management of enterprises of the state sector of the economy", *Finances of Ukraine*, vol. 9, pp. 143—151. *Стаття надійшла до редакції 21.06.2017 р.*