

# ФІСКАЛЬНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ У КОНТЕКСТІ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ

**Касперович Юлія Володимирівна,**

*кандидат економічних наук*

*Історичний досвід* довів важливість державних підприємств як інструмента структурних реформ. Їх глобальна роль нині визначається насамперед показниками китайських компаній. З метою фіскального аналізу державних підприємств України оцінено їх загальний фінансовий стан, який характеризується значним рівнем збитковості. Надходження від цих підприємств до бюджету мали повільну динаміку, що не сприяло стабільному виконанню планових показників.

Передбачено, що діюча ставка вилучення частини чистого прибутку на рівні не менш як 75 % забезпечить рекордні короткострокові надходження до бюджету, але загальмує інвестиційний процес із негативними довгостроковими наслідками. Обґрунтовано, що умовами переходу від фіксованого до плаваючого визначення частки перерахування прибутку державних підприємств до бюджету є наявність публічного аудиту фінансової звітності, показників ефективності діяльності та реалістичної стратегії розвитку.

У висновках доведено, що фінансово-економічні заходи реформ мають бути посилені організаційними й управлінськими діями. Україй важливим є підвищення фіскальної прозорості та здійснення контролю за державною власністю.

**Ключові слова:** державна власність, державні підприємства, НАК «Нафтогаз України», державні активи, державний бюджет, податок на прибуток, чистий прибуток/збиток, дивіденди, приватизація, аудит, реформа управління, фіскальна прозорість.

**Kasperovych Yulia**

## FISCAL ASPECTS OF THE FUNCTIONING OF STATE-OWNED ENTERPRISES IN THE CONTEXT OF UKRAINE'S FINANCIAL AND ECONOMIC STRATEGY

*Historical experience* has proved importance of state-owned enterprises as an instrument of structural reforms. Their global role now is mainly determined by Chinese companies. In order to make fiscal analysis of Ukrainian state enterprises their overall financial situation was estimated and characterized by a significant level of losses. So their revenues to the state budget had slow dynamics and unstable performing targets.

It is provided that the current rate of net profit extraction at least 75 % in the short term would increase revenues to the budget, but would slow investment process at enterprises with negative long-term consequences. The conditions for transition from fixed to floated share determining of state enterprises profit transfer to the budget, such as public financial audit availability, effective performance indicators and realistic strategy, are grounded.

In conclusions is proved that financial and economic reform measures should be strengthened by organizational and managerial actions. It is important to improve fiscal transparency and accountability of public property.

**Keywords:** state property, state-owned enterprises, NJSC “Naftogaz of Ukraine”, state assets, state budget, corporate tax, net profit/loss, dividends, privatization, audit, management reform, fiscal transparency.

Державний сектор економіки є стратегічно важливим для національної безпеки кожної країни. Основні його галузі є більш-менш однорідними: оборона та національна безпека, енергетика, поштовий зв'язок, телекомунікації, залізничне й повітряне транспортне сполучення [1]. Однак розмір державної частки в економіці може істотно різнитися. Оптимальне співвідношення між державною та недержавною частками визначається в кожній країні залежно від історичного періоду, панівної політичної доктрини, структури економіки та її циклу.

Наступною після розміру визначальною характеристикою є механізм управління державною власністю, зокрема в частині розподілу прибутку. Саме тут виникає дилема між довгостроковими інтересами розвитку державних підприємств і короткостроковими інтересами річного бюджету. Причому в пострадянських країнах інтереси бюджету виявляються не тільки в розподілі прибутку від діяльності підприємств, а й у надходженнях від їх приватизації. Крім того, окремі хронічно збиткові підприємства розраховують на підтримку держави.

Пошук бюджетно-податкового балансу набуває особливої значущості в умовах структурних реформ національної економіки України. Це зумовило актуальність дослідження фіскальних аспектів функціонування державних підприємств у контексті фінансово-економічної стратегії України.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У розвинених ринкових економіках державних підприємств функціонує небагато. Проведення ґрунтовних досліджень результатів їх діяльності потребує вибірки, яка в рамках окремо взятої країни є недостатньою. Тому аналітика здійснюється переважно на рівні регіонів, економічних союзів або інституцій – ЄС, БРІКС, ОЕСР, Світового банку [2–4]. Винятком із загального правила є Китай, РФ та Білорусь, де державні підприємства стали невід'ємною частиною політичного устрою. Найбільш широко китайський досвід фіскальних відносин з бюджетом висвітлювали Хуай Чжан, Вей Цуй, Сара Хсу та ін. [5–7].

Державні підприємства як ланку публічних фінансів досліджували вітчизняні науков-

ці О.С. Власюк, В.М. Геєць, А.І. Даниленко, І.В. Запатріна, І.О. Луніна, Л.В. Лисяк, І.Я. Чугунов, Л.Г. Шемаєва та ін. Водночас оцінок фіскальних результатів діяльності державних підприємств для бюджету досі було обмаль через обмеженість їх фінансової звітності та іншої повної інформації про діяльність у відкритому доступі.

**Метою статті** є аналіз фіскальних аспектів функціонування державних підприємств України з урахуванням світового досвіду та обґрунтування напрямів фіскальної політики в контексті фінансово-економічної стратегії України.

Економічною історією радянської епохи доведено, що домінування державної власності в економіці є малоефективним. Однак із 2005 по 2014 рр. відбулося зростання кількості державних підприємств у рейтингу найбільших світових компаній *Fortune Global 500* із 49 до 114, або з 9,8 % до 22,8 % від загальної кількості. Частка їхнього прибутку відповідно зросла з 8,2 % до 19,9 % [8]. Якщо ж розглядати структуру такого зростання в зазначений період, то у розвинених країнах кількість державних компаній зменшилася з 23 до 16. Натомість їхня частка в країнах, що розвиваються, хоч і зросла майже вчетверо (з 26 до 98), але таке зростання було менш динамічним, ніж зростання кількості приватних компаній (майже вп'ятеро, з 7 до 34).

Зростання кількості державних підприємств упродовж 2005–2014 рр. відбулося головним чином за рахунок збільшення китайських – з 14 до 76, російських – з 1 до 5 та збереження позицій 5 індійськими компаніями. За рейтингом 2016 р. у складі ТОП-5 із 500 перебувають три китайські державні підприємства. Вони мають значну підтримку уряду, що сприяє їх зростанню та ізолює від конкуренції [5].

---

## Роль державного сектору в економіці України

---

Натомість в Україні впродовж років незалежності державні підприємства стали уособленням проблем вітчизняної економіки: неефективності та непрозорості витрачання ресурсів,

порушень фінансової дисципліни, корупції при розподілі грошових потоків. Відомим є вислів щодо «приватизації прибутків та націоналізації збитків». Через це бюджет зазнає втрат від недо-надходження прибутків та нездійснення вчасної приватизації.

Як наслідок, обсяг державного сектору економіки в Україні скорочується (табл. 1). Станом на середину 2016 р. у власності держави перебували 3 460 держпідприємств, із яких працювало лише 1 794. А наприкінці вересня 2016 р. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України виявило під час аудиту ще близько 300 держпідприємств, про які раніше не було відомо. Упродовж останніх років склад і структура портфеля українських держпідприємств не змінювалися.

Незважаючи на значну номінальну кількість державних підприємств в Україні, 75 % чистого доходу та 86 % державних активів припадають лише на перші ТОП-100 з них (за винятком шести державних банків). Балансова вартість їх активів становила в 2013 р. 710,2 млрд грн, у 2014 р. – 1 003,9 млрд грн (+41,4 %), у 2015 р. – 1 386,5 млрд грн (+38,1 %). Зростання було переважно зумовлене дооцінкою більш як у 3,5 раза вартості основних засобів ПАТ «Укрзалізниця», а також НАК «Нафтогаз України». За видами економічної діяльності найбільші активи сконцентровані в нафтогазовому секторі (НАК «Нафтогаз України» з 669,7 млрд грн активів), транспорті (ПАТ «Укрзалізниця» з 273,7 млрд грн) та електроенергетиці (ДП НАЕК «Енергоатом»

з 202,3 млрд грн). Наступним у переліку є ДП «Енергоринок» з обсягом активів у 36,5 млрд грн, далі – менші підприємства.

*Фінансові результати ста найбільших державних підприємств почали демонструвати позитивну динаміку в 2015 р. внаслідок реформування енергетичного сектору.* Попередні ж роки були не надто втішними. Через зростання собівартості продукції, передусім за рахунок здорожчання природного газу, у 2014 р. істотно скоротилися валові прибутки та зросли збитки держкомпаній. Так, якщо в 2013 р. їхні відрахування з податку на прибуток до бюджету становили 3,5 млрд грн, то в 2014 р. вони різко зменшилися до 0,6 млрд грн, але зросли до 5,4 млрд грн у 2015 р. Таку само динаміку демонстрували показники прибутковості/збитковості. У 2013 р. сукупний чистий збиток ТОП-100 держпідприємств становив –19,4 млрд грн, у 2014 р. він стрімко, у 6 разів, зріс до –116,8 млрд грн, але вже у 2015 р. зменшився більш як наполовину, до –53,2 млрд грн. Перше півріччя 2016 р. вони завершили із прибутком у +31,6 млрд грн, тоді як відповідний період 2015 р. – зі збитками у –11,9 млрд грн.

Поліпшення фінансового результату відобразило більш сприятливі умови в економіці – стабілізацію макроекономічних показників та обмінного курсу, але головним чином було зумовлене переходом від дотаційного до ринкового ціноутворення на ринку природного газу та економічно обґрунтованих житлово-комунальних тарифів.

Таблиця 1. Основні показники діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки в 2013–2016 рр., %

Основні показники Роки	Питома вага державних підприємств у загальній кількості суб'єктів господарювання	Питома вага чистого доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг)	Питома вага середньої вартості необоротних та оборотних активів	Питома вага кількості працівників	Питома вага капітальних інвестицій	Питома вага державного сектору (середньо-арифметичне)
2013	0,7	9,2	14,4	15,6	9,0	9,78
2014	0,7	8,9	15,6	15,1	11,3	10,32
2015	0,6	11,4	19,4	15,8	9,3	11,30
<i>Довідково:</i>						
9 міс. 2015	7,0	15,1	26,6	н/д	н/д	16,2
9 міс. 2016	6,9	14,6	27,4	н/д	н/д	16,3

*Умовні позначення:* н/д – немає даних, розрахунок здійснюється за підсумками календарного року.

*Джерело:* дані Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. Питома вага розрахована відповідно до наказу Мінекономрозвитку України «Про затвердження Методики визначення частки державного сектору у складі економіки» від 20.12.2012 р. № 1466.

У структурі прибуткових галузей у 2015 р. найбільшу питому вагу становили електроенергетика та хімічна промисловість, а в структурі збитків – нафтогазова галузь. Найбільш збитковими були компанії НАК «Нафтогаз України» (зі збитком –36,3 млрд грн) і ПАТ «Укрзалізниця» (–16,8 млрд грн), ПАТ «Державна продовольчо-зернова корпорація України» (–3,0 млрд грн), ДП «Регіональні електричні мережі» (–2,2 млрд грн). Державні підприємства «Адміністрація морських портів України», «Турбоатом», «Енергоатом» та «Укргідроенерго» завершили рік із прибутком.

*Аналізуючи підприємства з повною або частковою державною власністю, можна умовно виокремити три групи:*

1) стратегічні підприємства, які не підлягають приватизації. Перелік стратегічно важливих підприємств неодноразово уточнювався. Якщо наприкінці 2004 р. їх було 424, то через 10 років, наприкінці 2014 р., ця кількість скоротилася до 396 (Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2004 р. № 1734 зі змінами). Станом на 2016 р. в Україні налічувалося 309 підприємств, що не підлягають приватизації, у т. ч. 11 залишилися в анексованій АР Крим та 5 – у м. Севастополі (Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 р. № 83);

2) не стратегічні підприємства, які є прибутковими та становлять фінансовий інтерес для бюджету;

3) не стратегічні підприємства, які з різних причин не функціонують, є збитковими або генерують малі прибутки від непрофільної діяльності (головним чином здавання землі або майна в оренду). Таких підприємств у державній власності, на жаль, більшість. У нинішньому вигляді вони не становлять інтересу та перспектив для бюджету, а отже, можуть бути в найкоротші строки приватизовані.

Окремою умовною групою є державні підприємства, що в результаті анексії Криму та окупації частини Донбасу опинилися на непідконтрольній українській владі території. Значна їх частина потенційно могла б бути приватизована. Так, наприклад, на території АТО в *Донецькій області* розташоване ПАТ «Шахта імені О.Ф. Засядька» – одне з найбільших вугледобувних підприємств України, в якому держава володіє 16,5 % акцій. Виробничі потужності ПАТ до-

зволяють видобувати 1,2 млн тонн вугілля на рік. Так само в *Донецькій області* у зоні АТО розташоване ПАТ «Укрвуглепромтранс», яке спеціалізується на виконанні ремонтних робіт залізничної колії. Держава володіє 100 % його акцій. У зоні проведення АТО в *Луганській області* розташоване ДП «Сільськогосподарське підприємство «Олександрівське», що спеціалізується на вирощуванні зернових, бобових та олійних культур, проте не здійснювало основної діяльності. Частка державної власності – 100 %.

Останні доступні фінансові показники цих підприємств датуються 2013–2014 рр. Необхідною є оцінка втрат державного майна від анексії та окупації внаслідок гібридної війни РФ проти України для подачі судових позовів до країни-агресора у міжнародний арбітраж.

Частина державних підприємств розташована поблизу від зони АТО. Наприклад, у *Донецькій області* – це ПАТ «Артемівський машинобудівний завод «Победа труда» з часткою держави у 99,98 %; у *Луганській області* – одна з найбільших в Україні теплоцентралей – ДП «Северодонецька ТЕЦ» з часткою держави 100 %. Обидва підприємства оголошені до приватизації, але через ризики загострення воєнного конфлікту вони втрачають свою потенційну інвестиційну привабливість.

---

## Фінансово-економічні підходи до оподаткування державних підприємств

---

*В управлінні державними підприємствами найбільш перспективно використовувати кращий світовий досвід.* Міжнародно визнані управлінські рекомендації країнам, як зробити державні підприємства більш конкурентоспроможними, ефективними та прозорими, надає «Керівництво ОЕСР з корпоративного управління державних підприємств» [2]. Уперше керівні принципи були розроблені в 2005 р. й оновлені в листопаді 2015 р., щоб узагальнити досвід країн із їх реалізації. Основний задекларований принцип – при здійсненні господарської діяльності державні підприємства не повинні бути звільнені від застосування загальних законів, податкових норм і правил.

Хоча в деяких країнах державні підприємства звільняють від виконання певних законів і нор-

мативних актів (наприклад, від оподаткування, виконання законодавства про конкуренцію та банкрутство), таких винятків слід уникати. Там, де вони все ж існують, звільнення від застосування загальних норм має бути обмеженим і прозорим. Держпідприємства мають зіткнутися з ринковими умовами доступу до фінансування; вони не повинні отримувати вигоду від будь-якої опосередкованої фінансової підтримки, що дає перевагу над приватними конкурентами, як-от: залучення фінансування на більш вигідних умовах або за більш вигідними цінами, застосування пом'якшених податкових правил або погашення податкової заборгованості.

Вітчизняна практика не повною мірою відповідає цим підходам. Зокрема, статтею 96 Податкового кодексу України (ПКУ) врегульовано особливості погашення податкового боргу державних підприємств, які не підлягають приватизації, та комунальних підприємств. Так, якщо сума коштів від продажу заставного майна не покриває суму податкового боргу, то мають бути виділені кошти за рахунок фінансування на утримання органу управління або місцевого бюджету відповідно. Статтею 89 ПКУ унормовано процедури погашення боргу у випадку передачі цілісних майнових комплексів державних підприємств в оренду або концесію.

*У більшості розвинених країн державні підприємства оподатковують у загальному порядку, як і приватні. Водночас дехто з дослідників [9] вважає, що для забезпечення більш справедливого оподаткування приватних і публічних компаній податкова система має коригувати їхні різні можливості щодо залучення фінансування. На нашу думку, у цьому випадку принцип справедливості входить у дихотомічну суперечність із принципом рівності. Більше того, такий підхід потребував би індивідуального економічно обґрунтованого визначення ставок на щорічній основі, що істотно ускладнило б податкове планування й адміністрування. Аргумент про можливість звільнення від податку на прибуток підприємств, який і без того спрямовується до бюджету, відкидають самі автори [6; 9], оскільки державне підприємство (крім випадків державних монополій) може мати в складі власників інші рівні регіональної або місцевої виконавчої влади із власними бюджетами або міноритарних приватних акціонерів, які мають оподатковуватися на загальних підставах.*

Розглянуті аспекти стосуються прямого оподаткування. У свою чергу, загальна практика пов-

ного або часткового звільнення від непрямого оподаткування для України як асоційованого члена ЄС гармонізована в рамках Європейського співтовариства. Обґрунтованою також є теза, що діяльність державних підприємств має відповідати найвищим стандартам податкової етики [5; 10].

Відповідно до світових практик, рекомендацій ОЕСР та напрацювань Світового банку [2–3], державні (комунальні) підприємства або підприємства із часткою такої власності перебувають в Україні у рівних із приватними конкурентами податкових режимах: сплачують податки на загальних підставах, а потім визначена частина їхнього чистого прибутку після оподаткування вилучається до відповідного бюджету. Світова практика надає два підходи до такого розподілу: *плаваюча* або *фіксована у відсотках частка*. Відсутність такого обов'язку радше є винятком і шкодить інтересам бюджету.

---

## Надходження від державних підприємств до Зведеного бюджету України

---

У доходах Зведеного бюджету України надходження з прибутку суб'єктів господарювання державного сектору економіки представлені у податкових і неподаткових надходженнях. Держава як найбільший землевласник та власник інших активів акумулює надходження від їх оренди та концесії, обліковує власні надходження бюджетних установ, а також отримує доходи від операцій з капіталом. Останні включають надходження коштів від продажу основного капіталу, землі та нематеріальних активів. Кошти, що надійшли від приватизації державного майна, зараховуються до складу фінансування бюджету на покриття його дефіциту.

*Податок на прибуток підприємств і організацій, що перебувають у державній власності, у частині податкових надходжень бюджету обліковується за окремим кодом бюджетної класифікації. Упродовж попередніх років на тлі загальної тенденції до зменшення надходжень податку на прибуток підприємств (табл. 2) зменшувалися й надходження від державного сектору. Разом з тим спадна динаміка може пояснюватись і поступовим зниженням ставки оподаткування з 25 % у 2010 р. до 18 % – у 2014 р.*

Таблиця 2. Динаміка надходження податку на прибуток підприємств до зведеного бюджету України в 2007–2017 рр., млрд грн

Роки	Податок на прибуток підприємств, загалом	Види підприємств залежно від форми власності						
		державні	комунальні	за участю іноземних інвесторів	іноземні юридичні особи	фінансові установи	приватні підприємства	інші
2007	34,4	4,4	0,4	6,1	0,6	2,7	19,4	0,8
2008	47,9	5,5	0,4	7,8	1,2	4,3	26,9	1,6
2009	33,0	7,4	0,5	6,5	1,5	3,0	11,9	2,2
2010	40,4	8,2	0,4	6,2	1,6	1,1	21,5	1,4
2011	55,1	8,1	0,4	9,1	1,7	1,5	34,3	0,1
2012	55,8	10,6	0,4	9,0	1,6	1,7	31,0	1,4
2013	55,0	6,3	0,7	11,0	1,8	3,2	30,6	1,4
2014	40,2	4,1	0,3	7,5	2,5	3,0	22,6	0,2
2015	39,1	4,2	0,6	7,5	3,0	1,6	21,9	0,2
2016	60,2	8,5	0,2	9,1	3,5	3,1	35,6	0,2
2017*	63,2	...	...	...	...	...	...	...

Примітка. \* – за 2017 р. наведено плановий показник.

Джерело: дані Державної казначейської служби України.

У частині неподаткових надходжень бюджету передбачені доходи держави від власності та підприємницької діяльності, зокрема *частина чистого прибутку (доходу) державних або комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного бюджету, та дивіденди (доходи), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна або комунальна власність*. Від некорпоративізованих унітарних підприємств до бюджету перераховується частина чистого прибутку, а від акціонерних товариств – дивіденди на акції.

Аудити Рахункової палати України [11] засвідчують, що в нашій державі досі не сформовано ефективної системи управління об'єктами державної власності. Низький рівень управління з боку уповноважених органів та безпосередніх керівників призводив до незадовільного фінансового стану цих об'єктів. Упродовж 2011–2013 рр. кількість прибуткових державних підприємств зменшилася на 285 одиниць, або на 18,5 %. До 2014 р. у Міністерстві економічного розвитку та Фонді державного майна України (далі – Фонд) була відсутня інформація щодо реальної кількості підприємств державного сектору економіки. Дотепер Фонд разом із суб'єктами управління не забезпечили їх повної та якісної інвентаризації. Міністерство не координувало дії щодо якісного та повного надання інформації за результатами фінансово-господарської діяль-

ності. Як наслідок, не було забезпечено обґрунтованого планування, належної повноти й своєчасності надходжень частини чистого прибутку та дивідендів до державного бюджету.

Згідно з даними Національного антикорупційного бюро України станом на квітень 2017 р. з 319 відкритих досудових розслідувань у кримінальних провадженнях 49 стосуються корупції на державних підприємствах. Причому з 35 державних підприємств 15 входять за розміром до переліку ТОП-100. Найбільш типовими схемами були закупівлі за завищеними цінами та продаж продукції за заниженими цінами компаніям-посередникам, укладання договорів із компаніями з ознаками фіктивності, перерахування коштів за фактично непоставлений товар. За попередніми оцінками, сумарні збитки підприємств через кримінальні корупційні правопорушення перевищують 20 млрд грн. Як результат, відбувалося недоотримання прибутків і, відповідно, недонадходження коштів до Державного бюджету України.

Динаміка надходжень частини прибутку (табл. 3) із нестабільним виконанням планових показників повільно зростала. Пік надходжень припадає на 2015 р. – початок реформ в енергетичному секторі й управлінні державною власністю. Останнє зростання надходжень у 2016 р. (рис. на с. 68) пояснюється також істотним підвищенням нормативу вилучення частини

чистого прибутку до державного бюджету. Крім того, з 1 серпня 2016 р. відбувся повний перехід усіх державних замовників на електронні публічні закупівлі через систему *ProZorro*. Тепер керівники природних монополій, великих державних і комунальних підприємств технічно позбавлені можливості здійснювати надпорогові тендери за завищеними в особистих інтересах цінами.

Особливості відрахування державними підприємствами частини прибутку до Державного бюджету України врегульовані статтею 11-1 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р. № 185-V та були передбачені в таких обсягах:

– у 2011–2015 рр. діяла ставка в розмірі 30 % для державних унітарних підприємств, що є суб'єктами природних монополій, і тих, у яких плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку перевищує 50 млн грн; у розмірі 15 % – для інших державних унітарних підприємств;

– з 1 січня 2016 р. ставка уніфікована в розмірі **не менше 30 %**. Зміни внесені Законом України від 24 грудня 2015 р. № 910-VIII.

На виконання вищезазначених законодавчих змін до підзаконної Постанови Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 р. № 138 було внесено відповідні зміни Постановою від 30 груд-

ня 2015 р. № 1156. Так, із 1 січня 2016 р. цим документом уніфіковано ставку на рівні **не менше 75 %** (із деякими винятками, наприклад, для Державного концерну «Укроборонпром» – 30 %). Тобто законодавчо встановлений розмір ставки було перевищено в 2,5 раза. Зміни, внесені Постановою № 1156, набули чинності одночасно зі змінами за Законом № 910-VIII.

На етапі затвердження норматив на рівні 75 % визначався Кабміном без належного економічного обґрунтування, виходячи із фіскальних потреб бюджету. Таким чином, обсяг перерахувань державних підприємств з 2016 р. номінально зростав істотно вищими темпами, ніж їх прибутковість (див. табл. 3 та рис. на с. 68). Оскільки частина чистого прибутку (доходу) сплачується державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями до державного бюджету наростаючим підсумком шоквартальної фінансово-господарської діяльності за відповідний період у строк, встановлений для сплати податку на прибуток підприємств, таке вилучення значної частини прибутку зменшує можливості підприємств щодо здійснення інвестицій на модернізацію. У середньостроковій перспективі це зужує можливості збільшення фонду оплати праці та залучення нових співробітників, реалізації НДДКР, освоєння нових ринків збуту продукції. У результаті знижується конкурентоспроможність підприємств.

**Таблиця 3. Динаміка надходжень частини чистого прибутку та дивідендів суб'єктів господарювання державного сектору економіки до Зведеного бюджету України в 2007–2017 рр., млн грн**

Рік	Частина чистого прибутку підприємств, усього	Державні підприємства		Комунальні підприємства		Надходження від погашення заборгованості	Довідково: доходи зведеного бюджету, млрд грн	Частка чистого прибутку та дивідендів у доходах зведеного бюджету, %
		Частина чистого прибутку	Дивіденди	Частина чистого прибутку	Дивіденди			
2007	1327,8	966,5	264,0	71,5	25,7	-	219,9	0,6
2008	1499,4	933,8	274,1	90,9	10,9	189,7	297,9	0,5
2009	1448,7	935,1	434,7	65,9	12,9	-	273,0	0,5
2010	2294,0	1954,8	251,8	65,6	21,8	-	314,5	0,7
2011	2688,1	1996,8	594,0	91,6	5,7	-	398,6	0,7
2012	6483,5	2838,9	575,3	105,4	48,9	2915,0	445,5	1,5
2013	2489,2	1579,5	421,5	143,3	23,6	321,3	442,8	0,6
2014	3432,6	1883,9	487,8	129,7	34,9	896,2	456,1	0,8
2015	7321,6	4147,9	3009,9	148,7	15,1	-	652,0	1,1
2016	11 956,0	10 346,6	1434,0	125,0	50,4	-	782,7	1,5
2017*	20 674,1	...	...	...	...	-	903,1	2,3

*Примітка.* \* – за 2017 р. наведено плановий показник.

*Джерело:* дані Державної казначейської служби України.

Крім виконання бюджету, запроваджені Постановою № 1156 зміни обсягів відрахувань мали також стати катализатором процесу приватизації. Але відповідні надходження до державного бюджету 2016 р. засвідчують, що цієї мети не досягнуто.

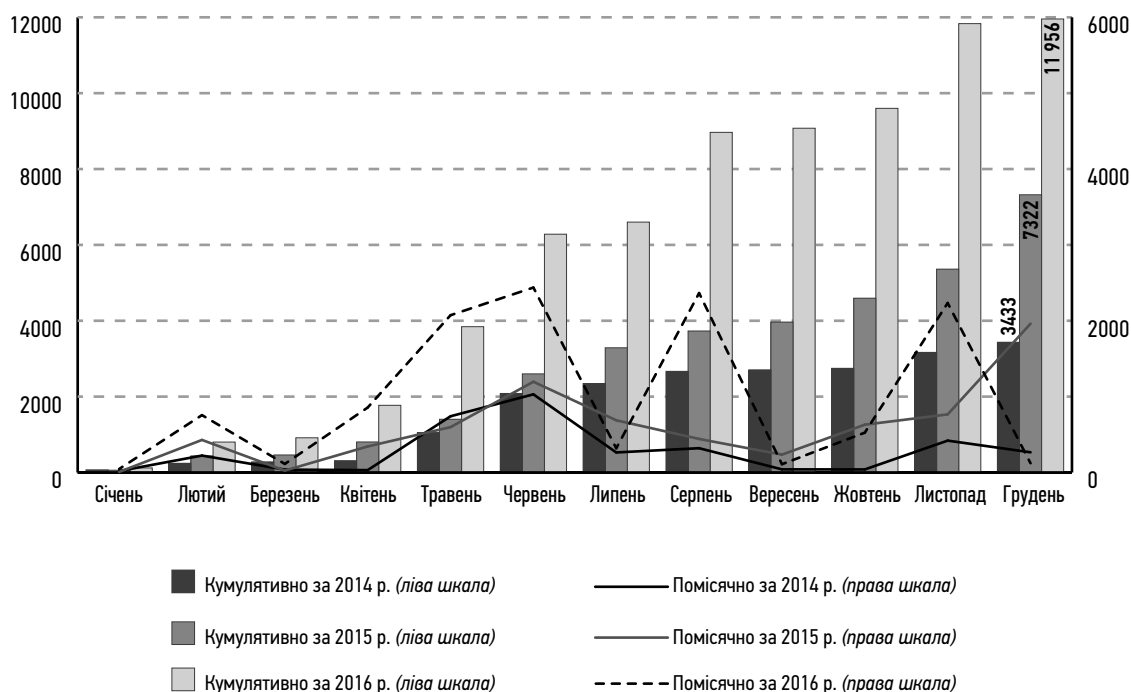
Надходження від приватизації спрямовують на фінансування дефіциту бюджету. У 2013 р. до державного бюджету за цією статтею надійшло 1,5 млрд грн, або 13,6 % початкового плану (10,9 млрд грн), у 2014 р. – 0,5 млрд грн, або 2,7 % початкового плану (17,0 млрд грн), у 2015 р. – 0,2 млрд грн, або 0,9 % плану (17,0 млрд грн). На 2016 р. заплановані надходження в обсязі 17,1 млрд грн виконані в обсязі лише 0,2 млрд грн. На 2017 р. встановлено аналогічний план – 17,1 млрд грн. План не виконувався через його завищені показники, організаційні вади процесу та нестабільний інвестиційний клімат. Водночас, відповідно до звітів про роботу Фонду державного майна України, хід і результати виконання Державної програми приватизації, план надходжень до бюджету від оренди майна та дивідендів перевиконувався. Отже, активи держави є привабливими.

Держава активно здійснювала запозичення для фінансової підтримки НАК «Нафтогаз України»

та державних банків. Квазіфіскальні видатки бюджету позначилися зростанням державного боргу. У 2013 р. за рахунок випуску ОВДП відбулася капіталізація НАК «Нафтогаз України» (на 8,0 млрд грн), ПАТ «Державний ощадний банк України» (1,4 млрд грн), ПрАТ «Українське Дунайське пароплавство» (0,3 млрд грн), а також формування статутного капіталу ПАТ «Аграрний фонд» (5,0 млрд грн). Упродовж кризового 2014 р. здійснювалися випуски ОВДП у рекордних обсягах для збільшення капіталізації НАК «Нафтогаз України» (96,6 млрд грн) і для надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію різниці в тарифах на виробництво теплової енергії, у т. ч. за природний газ НАК «Нафтогаз України» (11,1 млрд грн); капіталізації ПАТ «Державний ощадний банк України» (11,6 млрд грн) та ПАТ «Державний експортно-імпорتنний банк України» (5,0 млрд грн) тощо.

У 2015 р. завдяки реформам в енергетичному та банківському секторах утрималися випуски ОВДП для капіталізації НАК «Нафтогаз України» (29,7 млрд грн); на капіталізацію ПАТ АБ «Укргазбанк» спрямовано 3,8 млрд грн. Наприкінці 2016 р. випущено ОВДП на суму 116,8 млрд грн у рамках націоналізації та докапі-

Рис. Динаміка щомісячних (права шкала) та кумулятивних (ліва шкала) надходжень частини чистого прибутку та дивідендів суб'єктів господарювання державного сектору економіки до Зведеного бюджету України в 2014–2016 рр., млн грн



Джерело: дані Державної казначейської служби України.



талізації ПАТ «ПриватБанк». Виведення «Нафтогазу» на рівень беззбитковості з 2017 р. було одним із центральних елементів домовленостей у Меморандумі України з МВФ ще в лютому 2015 р.

---

## Стратегічний вимір та поточний розвиток реформи управління державною власністю

---

Завданням усіх реформ у стратегічній перспективі є підвищення ефективності розподілу економічних ресурсів і наближення до соціальної справедливості. У випадку реформи управління державною власністю завдання простежуються найбільш виразно: розподіл між підприємством та бюджетом оптимальної частини прибутку, розподіл активів між публічним і приватним сектором при наданні в оренду або приватизації державного майна. В обох випадках кошти спрямовуються до бюджету, який в Україні є соціально орієнтованим. Саме через бюджет суспільство відчуває ефект роботи державних підприємств.

Разом з тим фінансовий інтерес громадян неприпустимо зводити виключно до максимізації короткострокових надходжень коштів від приватизації. Слід зважати на довгострокові фінансово-економічні вигоди від використання об'єктів державної власності. Більше того, окремі державні підприємства є важливою складовою забезпечення національної безпеки, тому зняття перепон та/або надання нових можливостей використання державних активів, їх модернізація спільно з приватними інвесторами мають у перспективі стати результатом реформи управління державною власністю.

*Реформа управління державною власністю* [12] передбачає низку заходів, що матимуть позитивний вплив на бюджетні надходження, зокрема:

1. Аудит 146 найбільших держпідприємств з обов'язковим залученням аудиторських фірм, що відповідають критеріям Мінекономрозвитку.
2. Підвищення якості складання, виконання та погодження фінансових планів держпідприємств на рівні Уряду.

3. Корпоратизація об'єктів державної власності, тобто перетворення на акціонерні товариства з метою залучення приватних інвесторів.

4. Реструктуризація підприємств, створення незалежних наглядових рад, прозорий процес призначення керівників.

5. Приватизація нестратегічних підприємств.

Українське суспільство та міжнародна спільнота з моменту Революції гідності не задоволені повільним темпом реформ, зокрема в частині управління державною власністю. У програмних документах визначено цілі та заходи щодо їх досягнення. У процесі моніторингу реформ зазвичай звітують тільки про позитивні результати. Водночас, на нашу думку, для кращого розуміння складного перебігу реформ не менш важливо *публічно описувати громадянам конкретні виклики, ризики, загрози*. Коли вони офіційно визнані, то можуть бути прискорено вирішені на державному рівні. Так само краще забезпечуватимуться підтримка та сприяння широких кіл громадськості, наступність курсу при зміні посадових осіб органів державної влади.

У процесі реформування *держава нашттовхнулася на низку проблем*. Міністерство економічного розвитку не має достатніх важелів впливу на державні підприємства для здійснення реформ. Наприклад, кількість непрацюючих держпідприємств перевищує 1 300 одиниць, і вони підпорядковані 63 органам управління [12]. Серед значних проблем – саботаж проведення обов'язкового аудиту та/або електронних закупівель, скасування у судовому порядку призначень обраних керівників, гальмування зі створенням службових кабінетів на Порталі публічних фінансів *E-data*.

*З метою посилення ефекту реформи управління державною власністю доцільно вжити додаткові заходи фінансово-економічного, організаційного та управлінського характеру:*

1. Забезпечення прозорості й аудиту держкомпаній. Налагодження єдиного міжвідомчого обліку кількості та звітності є запорукою їхньої фінансової стійкості. Доцільним є розвиток єдиного Рейтингу (не) прозорості державних підприємств, що раніше окремо створювались у 2015 р. центром «Розвиток КСВ» та в 2016 р. – у рамках проекту «Ціна держави» аналітичним центром «Case Україна». Прозорість господар-

ської діяльності державних підприємств має досягатися через публікацію їхньої фінансової звітності в динаміці за останні 3–5 років. Документи мають подаватися у форматі відкритих даних (принаймні, *.xls*, *.xlsx* чи *.csv*, а не скан-копій) для прискорення аналітичної обробки. Надалі рейтинг повинен бути офіційно визнаний на рівні Мінекономрозвитку, отримати власний сайт із щоквартальним оновленням і можливістю вільного інтегрування із системами *ProZorro*, *E-data* та «.007».

**2.** Обґрунтування відходу від фіксованого до плаваючого визначення частини прибутку, що перераховується до бюджету, за умови виконання вимог щодо фіскальної прозорості та інвестиційних потреб підприємства. Встановлення оптимальної частки вилучення має відбуватися з урахуванням динаміки ключових показників оцінки ефективності (рентабельності) та за наявності реалістичної стратегії розвитку підприємства. Економічно обґрунтоване рішення ухвалюватимуть колегіально за участі провідних галузевих експертів і громадськості.

**3.** Здійснення публічної оцінки та моніторингу фіскальних ризиків, пов'язаних із діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

**4.** Прискорення процесу приватизації 1 015 малих об'єктів (груп А, Д та Ж) та активів неплатоспроможних банків через систему *ProZorro*. *Продажі*.

**5.** Розвиток практик державно-приватного партнерства в процесі фіскальної децентралізації, конкурсного обрання та фінансування проектів Державного фонду регіонального розвитку.

**6.** Удосконалення корпоративного управління за стандартами ОЕСР та підвищення кваліфікації оновленого менеджменту на постійній основі. У цьому сенсі на позитивну оцінку заслуговують програма розвитку керівників державних підприємств Київської школи економіки (7 місяців, із грудня 2015 р.), конференція аудиторської компанії *PwC* за підтримки Товариства фінансових аналітиків *CFA* (10 жовтня 2016 р.). Доцільною є прив'язка фінансової мотивації керівників у формі т. зв. бонусів залежно від короткострокових та окремо – від довгострокових результатів діяльності їхнього підприємства.

*Інституційні засади реформування.* Створення в рамках реформи національної холдингової компанії для управління стратегічними підприємствами, на нашу думку, навряд чи матиме відчутний ефект. Створення нової інституційної структури з існуючими функціями Мінекономрозвитку (загальна сума коштів на утримання якого, згідно з Державним бюджетом України на 2017 р., становить 2,58 млрд грн) та Фонду державного майна України (0,26 млрд грн) спричинить додаткове навантаження на бюджет. Більше того, можуть виникати конфлікти повноважень і ризику корупції.

Дерегуляція має стати наріжним каменем реформ. Натомість анонсовані управлінські та контрольні функції холдингу має реалізовувати Фонд державного майна як підзвітний Мінекономрозвитку. У своїх звітах Фонд регулярно наголошує, що органи влади гальмують передачу підвідомчих їм державних підприємств в управління органів приватизації. Впевнені, що лише воля керівництва, самостійний пошук внутрішніх резервів і зовнішніх можливостей самого підприємства можуть стати запорукою його прибутковості. В іншому випадку необхідна прозора й конкурентна приватизація.

Створення управлінських надбудов скептично сприймають навіть у Китаї. Наприклад, Держрада КНР нещодавно схвалила створення державного венчурного фонду для підтримки інновацій та реформування державних підприємств. Якщо фонд виявиться успішним у просуванні інновацій у державних компаніях, то це стане справжнім проривом для економіки. На думку експертів, нині немає ані стимулів, ані управлінських механізмів для здійснення інновацій [7]. Більшість змін у частині управління державними підприємствами в Китаї полягали в заохоченні злиттів і поглинань для консолідації державних підприємств, продажу непрофільних активів.

Суб'єкти господарювання державного сектору, попри власну специфіку управління, існують у середовищі добре відомих проблем національної економіки. Утвердження принципу верховенства права, посилення незалежності правоохоронної та судової систем, забезпечення захисту прав власності інвесторів та боротьба з корупцією мають стати надійною запорукою поліпшення результатів їхньої діяльності або прискорення приватизаційного процесу.

## Висновки

Суб'єкти господарювання державного сектору в Україні можуть стати локомотивом підвищення ефективності та конкурентоспроможності національної економіки за умов прозорості та підконтрольності фінансових результатів їх господарської діяльності. На сьогодні державні підприємства, демонструючи зниження рівня збитковості, стають уже меншим гальмом економічного розвитку. Водночас з огляду на їх велику кількість, вони не задовольняють інтересів бюджету. Система оподаткування та розподілу їх прибутків, що діє в Україні, відповідає світовим стандартам, є найбільш прийнятною та оптимальною. Водночас норматив вилучення частини прибутку

на рівні 75 % потребує додаткового економічного обґрунтування.

Фінансово-економічні заходи зі стимулювання розвитку державних підприємств мають бути обов'язково доповненні заходами управлінського та організаційного характеру, а також поліпшенням загального інвестиційного та інституційного середовища держави. Підвищення ефективності розподілу ресурсів в економіці має стати стратегічною метою реформи управління державною власністю. Наповнення бюджету державними та із часткою державної власності підприємствами на основі успішних результатів діяльності або приватизація збиткових сприятиме зміцненню бюджетної, фінансової та, зрештою, економічної безпеки держави.

### Список використаних джерел

1. State-owned enterprise, List of government-owned companies [Електронний ресурс] / Wikipedia, the free encyclopedia. – Режим доступу : [https://en.wikipedia.org/wiki/State-owned\\_enterprise](https://en.wikipedia.org/wiki/State-owned_enterprise)
2. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises [Електронний ресурс] / OECD Publishing. – Nov., 2015. – 80 p. – Режим доступу : [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015\\_9789264244160-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en)
3. Corporate governance of state-owned enterprises: A Toolkit [Електронний ресурс] / The World Bank. – 2014. – Режим доступу : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20390/9781464802225.pdf>
4. State-Owned Enterprises Catalysts for public value creation? [Електронний ресурс] / PwC. – April, 2015. – 48 p. – Режим доступу : <https://www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/pwc-state-owned-enterprise-psrc.pdf>
5. Zhang H. How does state ownership affect tax avoidance? Evidence from China [Електронний ресурс] // Singapore Management University, School of Accountancy. – Working paper, № 2012/13–18. – 39 p. – Режим доступу : [http://accountancy.smu.edu.sg/sites/default/files/accountancy/pdf/Papers/huaizhang\\_2013paper.pdf](http://accountancy.smu.edu.sg/sites/default/files/accountancy/pdf/Papers/huaizhang_2013paper.pdf)
6. Wei Cui. Taxation of State Owned Enterprises: A Review of Empirical Evidence from China [Електронний ресурс] / Regulating the Visible Hand? The Institutional Implications of Chinese State Capitalism [B. Liebman and C. Milhaupt (Eds.)]. – Oxford University Press. – Jan. 15, 2015. – Pp. 109–131. – Режим доступу : [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2583284](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2583284)
7. Hsu S. China Pushes for Innovation in State-Owned Enterprises, But Is Change Possible? [Електронний ресурс] // Forbes. – Aug. 22, 2016. – Режим доступу : <http://www.forbes.com/sites/sarahsu/2016/08/22/china-innovation-state-owned-enterprises>
8. Kwiatkowski G., Augustynowicz P. State-owned enterprises in the global economy – analysis based on Fortune Global 500 list [Електронний ресурс] // Joint International Conference 2015 “Managing Intellectual Capital and Innovation for Sustainable and Inclusive Society”, 27–29 May 2015, Bari, Italy. – Pp. 1739–1747. – Режим доступу : <http://www.toknowpress.net/ISBN/978-961-6914-13-0/papers/ML15-353.pdf>
9. Jenkins G.P. Taxation and State-Owned Enterprises [Електронний ресурс] // Harvard University, Harvard Institute for International Development. – Development Discussion Paper, No. 225. – April, 1986. – 20 p. – Режим доступу : [http://www.queensjdiexec.org/publications/qed\\_dp\\_69.pdf](http://www.queensjdiexec.org/publications/qed_dp_69.pdf)
10. Hauptman L., Belak J. Ethical Tax Corporate Governance of State-owned Enterprises [Електронний ресурс] // Behavioral Science, University of Maribor. – № 32 (2). – February, 2014. – Режим доступу : [https://www.researchgate.net/publication/264723062\\_Ethical\\_Tax\\_Corporate\\_Governance\\_of\\_State-owned\\_Enterprises](https://www.researchgate.net/publication/264723062_Ethical_Tax_Corporate_Governance_of_State-owned_Enterprises)
11. Звіт про результати аудиту ефективності стану планування і своєчасності надходження до бюджету частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств [Електронний ресурс] // Рахункова палата України. – 27.09.2016. – Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16750219/Zvit\\_18-2.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16750219/Zvit_18-2.pdf)
12. Реформа управління державною власністю [Електронний ресурс] // Національна рада реформ. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/ua/reforms/reforma-upravlinnya-derzhavnoyu-vlasnistyu>

## References

1. Wikipedia (2016). State-owned enterprise, List of government-owned companies. *en.wikipedia.org*. Retrieved from [https://en.wikipedia.org/wiki/State-owned\\_enterprise](https://en.wikipedia.org/wiki/State-owned_enterprise) [in English].
2. OECD (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, *OECD Publishing. oecd-ilibrary.org*. Retrieved from [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015\\_9789264244160-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en) [in English].
3. The World Bank (2014). Corporate governance of state-owned enterprises : A Toolkit. *openknowledge.worldbank.org*. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20390/9781464802225.pdf> [in English].
4. PwC (2015). State-Owned Enterprises Catalysts for public value creation? *pwc.com*. Retrieved from <https://www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/pwc-state-owned-enterprise-psrc.pdf> [in English].
5. Zhang, H. (2012). How does state ownership affect tax avoidance? Evidence from China. *Singapore Management University, School of Accountancy*, Working paper, № 2012/13–18, 39 p. Retrieved from [http://accountancy.smu.edu.sg/sites/default/files/accountancy/pdf/Papers/huaizhang\\_2013paper.pdf](http://accountancy.smu.edu.sg/sites/default/files/accountancy/pdf/Papers/huaizhang_2013paper.pdf) [in English].
6. Wei, Cui. (2015). Taxation of State Owned Enterprises: A Review of Empirical Evidence from China. *Regulating the Visible Hand? The Institutional Implications of Chinese State Capitalism [B. Liebman and C. Milhaupt (Eds.)]*, Oxford University Press, pp. 109–131. Retrieved from [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2583284](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2583284) [in English].
7. Hsu, S. (2016). China Pushes for Innovation in State-Owned Enterprises, But Is Change Possible? *Forbes*, Aug., 22. Retrieved from <http://www.forbes.com/sites/sarahsu/2016/08/22/china-innovation-state-owned-enterprises> [in English].
8. Kwiatkowski, G., & Augustynowicz, P. (2015). State-owned enterprises in the global economy – analysis based on Fortune Global 500 list. *Joint International Conference 2015 “Managing Intellectual Capital and Innovation for Sustainable and Inclusive Society”*, 27–29 May, Bari, Italy, pp. 1739–1747. Retrieved from <http://www.toknowpress.net/ISBN/978–961–6914–13–0/papers/ML15–353.pdf> [in English].
9. Jenkins, G.P. (1986). Taxation and State-Owned Enterprises. *Harvard University, Harvard Institute for International Development*, Development Discussion Paper, No. 225, 20 p. Retrieved from [http://www.queensjdiexec.org/publications/qed\\_dp\\_69.pdf](http://www.queensjdiexec.org/publications/qed_dp_69.pdf) [in English].
10. Hauptman, L., & Belak, J. (2014). Ethical Tax Corporate Governance of State-owned Enterprises, *Behavioral Science, University of Maribor*, № 32 (2). Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/264723062\\_Ethical\\_Tax\\_Corporate\\_Governance\\_of\\_State-owned\\_Enterprises](https://www.researchgate.net/publication/264723062_Ethical_Tax_Corporate_Governance_of_State-owned_Enterprises) [in English].
11. Zvit pro rezultaty audytu efektyvnosti stanu planuvannia i svoiechasnosti nadkhodzhennia do biudzhetu chastyny chystoho prybutku (dokhodu) derzhavnykh unitarnykh pidpriemstv [Audit report on the effectiveness of planning and time lining revenue of net profit (income) state unitary enterprises]. *Rakhunkova palata Ukrainy – The Accounting Chamber of Ukraine*, 27.09.2016. *ac-rada.gov.ua*. Retrieved from [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16750219/Zvit\\_18–2.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16750219/Zvit_18–2.pdf) [in Ukrainian].
12. Reforma upravlinnia derzhavnoiu vlasnistiu [State owned enterprise governance reform]. *Natsionalna Rada Reform – The National Reforms Council. reforms.in.ua*. Retrieved from <http://reforms.in.ua/ua/reforms/reforma-upravlinnya-derzhavnoyu-vlasnistyu> [in Ukrainian].