

УДК 342.922

**Наталія Гонтаренко,***аспірантка ДВНЗ «Київський національний економічний університет  
ім. Вадима Гетьмана»*

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ФОНДУ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ НЕРУХОМИМ МАЙНОМ

*У статті розглядаються місце, роль, значення адміністративно-правового статусу Фонду державного майна України як суб'єкта управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном, запропоновані шляхи вдосконалення нормативно-правового регулювання у цій сфері.*

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, Фонд державного майна України.

Серед органів виконавчої влади особливу роль в управлінні нерухомим майном відіграє Фонд державного майна (далі – ФДМ) України, на який покладено розвиток процесу реформування відносин власності, що є наслідком активізації приватизаційних процесів із метою оптимізації державного сектора економіки; здійснення ефективного управління державним майном шляхом оренди державного нерухомого майна, управління державними корпоративними правами; забезпечення державного регулювання оцінки майна, майнових прав і професійної оціночної діяльності, що має значення для оцінки як державного, так і приватного нерухомого майна.

Деякі аспекти компетенції Фонду державного майна України як суб'єкта управління державним майном досліджувалися в роботах І. Антипенко, А. Захарченко, В. Круглова, В. Пількевича, М. Шкільняк та інших. При цьому комплексному дослідженню адміністративно-правового статусу Фонду державного майна України як суб'єкта управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном не приділялася увага.

Важливе значення ФДМ України випливає, *по-перше* з того факту, що його існування передбачене Конституцією України, а спеціальний статус визначається порядком призначення Голови Фонду державного майна

України. Так, відповідно до п. 12 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить призначення за поданням Прем'єр-міністра України Голови Фонду державного майна України. *По-друге*, правовий статус ФДМ України визначений у спеціальному Законі України «Про Фонд державного майна України». При цьому вказаний Закон до цього часу не приведений у відповідність із Конституцією України, зокрема стосовно порядку призначення Голови Фонду державного майна України. Так, відповідно до ст. 7 Закону України «Про Фонд державного майна України» Голова Фонду державного майна України за згодою Верховної Ради України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. Проблема полягає у тому, що Фонд державного майна України підпорядковується і Президентові України, і парламенту, що призводить до постійних адміністративних конфліктів, через які межі його відповідальності та підзвітності чітко не визначені. Голова Фонду державного майна має бути звичайним членом Кабінету Міністрів України [1, с. 43].

За змістом повноважень ФДМ України, встановлених ст. 5 Закону України «Про Фонд державного майна України», можна виокремити дві групи повноважень у сфері управління державним майном, у тому числі нерухомим:

- повноваження, щодо управління об'єктами, які безпосередньо йому підпорядковані, знаходяться у сфері його управління;

- повноваження, спрямовані на забезпечення ефективного використання державного майна іншими суб'єктами, вповноваженими здійснювати управління державним майном.

Слід зазначити, що на сьогодні, спірним залишається питання повноважень Фонду державного майна України, зокрема, щодо повноважень із управління корпоративними правами держави та ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності. Так, одні науковці пропонують вилучити з компетенції останнього зазначені повноваження [2; 3], а інші – покласти на Фонд державного майна України повноваження виступати основним органом з управління корпоративними правами держави з метою запобігання розпорощенню цих функцій між різними органами влади [4]. Крім того, існують також пропозиції з приводу залишення за Фондом державного майна України лише повноважень з приватизації об'єктів державної власності [1; 3].

Вказані пропозиції заслуговують на увагу, проте потребують уточнень. Так, передання повноважень з ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності від одного органу іншому не сприятиме поліпшенню проведення інвентаризації об'єктів державної власності, а призведе до затягування вказаної роботи. Що стосується управління корпоративними правами держави, то має бути чітко розмежування функцій приватизації й управління державними активами всередині Фонду державного майна. З приводу скорочення переліку об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації, слід зазначити: в державній власності мають залишитися лише ті об'єкти, які забезпечують виконання державою своїх основних функцій і гарантують національну й економічну безпеку. Велика кількість державних підприємств, діяльність яких не забезпечує виконання державою своїх функцій, або пакетів акцій господарських товариств, розмір яких не забезпечує державі вирішального впливу на їх діяльність, та незавершеність приватизаційних процесів призводить до збитків і неефективного витрачання коштів з державного та місцевих бюджетів. Саме тому має провадитися продаж пакетів акцій, володіння якими не дає державі змоги впливати на роботу підприємств. Забезпечення ж ефективного менеджменту можливе шляхом перепідготовки держслужбовців, залучення консалтингових фірм, кризис менеджерів. Отже, необхідно оптимізувати розмір і структуру державного

сектора. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають питання приватизації.

Для здійснення власних завдань і функцій держава наділяє державні органи державно-владними повноваженнями. Державно-владні повноваження, що закріплюються у компетенції відповідних державних органів, визначаються на основі встановлених законом чи іншим правовим актом предметів відання, прав і обов'язків, які необхідні для виконання їх діяльності.

Повноваження Фонду державного майна України, що реалізує державну політику, насамперед у сфері приватизації нерухомого майна, визначається Законом України «Про приватизацію державного майна» та Законом України «Про Фонд державного майна України».

Досить актуальним є положення ст. 7 Закону України «Про приватизацію державного майна», відповідно до якого державні органи приватизації здійснюють такі повноваження, як внесення земельної ділянки державної власності до статутного капіталу господарських товариств відповідно до законодавства. Це означає включення вартості земельної ділянки до статутного капіталу господарського товариства й унеможливлення отримання земельної ділянки в обхід законодавства. При цьому такі повноваження органів приватизації не є обов'язковими в усіх випадках продажу об'єктів приватизації разом із земельними ділянками. Крім того, відповідно до п. 5 ст. 18<sup>2</sup> Закону України «Про приватизацію державного майна» об'єкт приватизації, який пропонувався до продажу разом із земельною ділянкою державної власності і не був проданий у зв'язку з неподанням заяв про участь у придбанні такого об'єкта, може бути за рішенням державного органу приватизації запропонований до продажу без земельної ділянки. Однак поки існуватиме норма закону, що дозволяє продаж об'єкта приватизації без земельної ділянки державної власності, що передбачено ст. 18<sup>2</sup> Закону України «Про приватизацію державного майна», більшість об'єктів приватизовуватимуться окремо, оскільки ціна такого об'єкта буде нижчою, що і показують дані Фонду державного майна України. Так, протягом 9 місяців 2014 р. органами приватизації приватизовано 64 об'єкти групи А державної форми власності, у тому числі 16 об'єктів разом із земельними ділянками [4]. Вказане, у свою чергу, сприятиме розвитку та поширенню корумпованих схем, за яких можливим є викуп тільки нерухомого майна відмінного від землі та взяття земельної ділянки у довго-

строкову оренду. В подальшому вартість такого об'єкта, незалежно від того знаходиться він на власній чи орендованій землі, а саме – пляма забудови, на ринку нерухомого майна буде однаковою. Оскільки в першому випадку власник землі має сплачувати податок на землю, в іншому випадку – сплачувати орендну плату (сплачувати вартість землі йому не потрібно). У зв'язку з цим приватизації має підлягати «єдиний об'єкт нерухомого майна», що передбачає існування єдиного об'єкта, який складається із земельної ділянки та розміщених на ній будівель і споруд та іншого нерухомого майна відмінного від землі.

Слід також зазначити про надзвичайно важливі для держави повноваження Фонду державного майна України у сфері оренди державного нерухомого майна, що визначені у Законі України «Про Фонд державного майна України», Законі України «Про оренду державного та комунального майна». Відповідно до повноважень, встановлених вказаними законами, Фонд державного майна України разом із Кабінетом Міністрів України здійснює державну політику у сфері оренди державного майна та виконує функції орендодавця державного майна. Так, Фонд державного майна України його регіональні відділення та представництва виступають орендодавцями цілісних майнових комплексів підприємств, їх структурних підрозділів і нерухомого майна, а також майна, що не ввійшло 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 академії наук, а також майна, що належить вищим навчальним закладам та/або науковим установам, що надається в оренду науковим паркам та їх партнерам (ст. 5 Закону України «Про оренду державного та комунального майна»).

Слід зазначити, що оренда державного нерухомого майна є одним із способів його використання. Це сприяє розвитку підприємництва, конкуренції шляхом надання у користування підприємцям необхідних їм приміщень, наповненню доходної частини державного бюджету коштами від оренди державного нерухомого майна. Передача державного нерухомого майна в оренду має забезпечувати економію державних коштів на його утримання в належному стані, а у разі оренди цілісних майнових комплексів державних підприємств – також і технічний

розвиток та створення нових робочих місць. При цьому значна кількість об'єктів нерухомого майна перебуває в неналежному стані та потребує ремонту, а органи виконавчої влади не завжди діють як ефективний власник, не вчасно враховують ситуацію на ринку нерухомого майна, що призводить до недоотримання коштів за оренду нерухомого майна. У зв'язку з цим для поліпшення економічної ситуації в країні, а саме – розвитку підприємства та активізації орендних відносин має бути скорочена чисельність працівників бюджетних установ, зокрема Фонду державного майна України, а також скорочене фінансування з бюджету. Вказане може бути здійснено шляхом скорочення чисельності працівників регіональних відділень Фонду державного майна України, створення при цьому госпрозрахункових представництв Фонду державного майна України. Це дасть змогу працівникам регіональних відділень Фонду державного майна України, які мають досвід роботи, перейти в госпрозрахункові представництва Фонду державного майна України, що вирішить питання скорочення штату працівників без поширення безробіття, а також сприятиме зростанню заробітної плати (у випадку якщо заробітна плата пропорційно залежатиме від загального доходу). Крім того, створення госпрозрахункових представництв призведе до скорочення фінансування з бюджету, а також отримання додаткового доходу від діяльності вказаних структур. Представництва Фонду державного майна України мають бути рентабельними та створюватися у місцях, де є значна кількість державного нерухомого майна, потенційно придатного для здачі в оренду. При цьому для об'єктів державного нерухомого майна, які потребують ремонту, орендна плата має встановлюватися нижче ринкової.

Важливе значення у сфері використання та розпорядження нерухомим майном мають повноваження Фонду державного майна України у сфері оцінки майна, майнових прав і професійної оціночної діяльності. Вказані повноваження визначені Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» та Законом України «Про Фонд державного майна України», відповідно до яких ФДМ України здійснює: державне регулювання оцінки майна, майнових прав і професійної оціночної діяльності; професійну оціночну діяльність у процесі приватизації та оренди державного майна й інші.

Упродовж багатьох років продовжується неправильна ідентифікація нерухомого май-

на як об'єкта оцінки й у зв'язку з цим неможливість встановлення ринкової вартості як загально визнаної міри цінності майна, про яку йдеться в міжнародних (International Valuation Standards, IVS) та європейських стандартах оцінки (European Valuation Standards, EVS).

Продовжується практика приватизації й оцінки будівель і споруд без земельних ділянок, на яких вони розташовані. Така практика спирається на норму Закону України «Про оцінку земель», відповідно до якої земельні ділянки чи їх частини або сукупність земельних ділянок і прав на них, у тому числі на земельні частки (паї), у межах території України виступають самостійним об'єктом оцінки. Така норма Закону вступає у протиріччя з положеннями цивільного законодавства (наприклад, відповідно до ст. 377 Цивільного кодексу України до особи, яка набула право власності на житловий будинок (крім багатоквартирного), будівлю або споруду, переходить право власності, право користування земельною ділянкою, на якій вони розміщені, без зміни її цільового призначення в обсязі та на умовах, встановлених для попереднього землевласника або землекористувача); земельного законодавства (ст. 120 Земельного кодексу виключається можливість продажу будівлі та споруди без земельної ділянки).

Існування в правовому полі одночасно Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» та Закону України «Про оцінку земель» також свідчить про те, що земельні ділянки та нерухоме майно, відмінне від землі розглядаються як окремі об'єкти. Як зазначають О. Драпківський та І. Іванова, за таких умов слід погодитися, що двома законами регулюється оцінка одного і того ж об'єкта, або визнати, що нерухоме майно не оцінюється за ринковою вартістю. Остання може бути визначена лише за умови сприйняття нерухомого майна як цілісного об'єкта, системні властивості якого визначає безпосередній зв'язок із землею [5, с. 66].

Крім того, на сьогодні відповідно до п. 2 Методики експертної грошової оцінки земельних ділянок, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2002 р. № 1531, об'єктами експертної грошової оцінки є земельні ділянки або їх частини з певним місцем розташування та визначеними щодо них правами. При цьому земельна ділянка (її частина) розглядається як вільна від поліпшень і придатна для найбільш ефективного використання. Це також є підтвердженням

розділення взаємопов'язаних речей, оскільки відповідно до зазначеної методики саме експертна грошова оцінка земельних ділянок передбачає визначення ринкової вартості об'єкта оцінки.

Розділення нерухомого майна на окремі частини, а саме – землі та невід'ємні земельні поліпшення, відбувається навіть у випадках, коли продажу підлягає весь об'єкт нерухомості (земля та будівлі). Це дозволяє нотаріусам за вчинення декількох нотаріальних дій справляти подвійну плату. Крім того, сплачуються різні податки при продажу землі та нерухомого майна, відмінного від землі, що стримує процес врегулювання вказаного питання на законодавчому рівні.

З метою проведення об'єктивної та професійної оцінки нерухомого майна має братися до уваги його нерозривний зв'язок із землею, а тому оцінюватися має цілісний об'єкт, що, у свою чергу, передбачає врегулювання вказаних відносин одним нормативним актом, а саме – Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні».

Заслугує також на увагу необхідність передачі та зосередження повноважень державного регулювання оціночної діяльності, організації професійної підготовки оцінювачів за всіма напрямками, ведення Державного реєстру оцінювачів одним органом, а саме – Фондом державного майна України (на сьогодні вказані повноваження виконуються Фондом державного майна України та Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру). Це дасть змогу ліквідувати міжвідомчі незгодженості та запровадити єдині методичні підходи і стандарти у питаннях визначення вартості нерухомого майна. Прикладом подвійного регулювання, дублювання функцій, ускладненого та затратного процесу є видача кваліфікаційних свідоцтв оцінювачів.

На особливу увагу заслугоує забезпечення проведення об'єктивної оцінки нерухомого майна у його сукупності (як землі, так і нерухомого майна, що на ній розташоване) оцінювачами, які працюють у складі Фонду державного майна України у випадках, наприклад, передачі в оренду державного нерухомого майна, затвердження актів оцінки та висновків про вартість майна на підставі результатів рецензування актів оцінки та звітів про оцінку майна. Вказане може бути здійснене шляхом надання Фонду державного майна України спрощеного доступу до Державного земельного кадастру, а саме – надання доступу до нього в режимі читання з

використанням телекомунікаційних каналів зв'язку й електронного цифрового підпису на безоплатній основі та внесення відповідних змін до Закону України «Про Державний земельний кадастр» та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» від 17.10.2012 р. № 1051.

### Висновки

Викладене свідчить про визначальну роль Фонду державного майна України у сфері використання та розпорядження нерухомим майном. При цьому необхідним є внесення змін до законодавства у сфері приватизації, зокрема, щодо виключення положення Закону України «Про приватизацію державного майна», яке дозволяє продаж об'єктів приватизації без земельної ділянки; реформування системи державних органів приватизації, шляхом створення госпрозрахункових представництв Фонду державного майна України; врегулювання Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» особливостей оцінки нерухомого майна як цілісного об'єкта;

*Стаття надійшла до редакції 23.06.2015 р.*

*The article deals with place, role, importance of administrative and legal status of the State Property Fund of Ukraine as a subject of control in the sphere of utilization and disposal of the real estate, and suggests ways of improving the regulatory framework in this sphere.*

*В статье рассматриваются место, роль, значение административно-правового статуса Фонда государственного имущества Украины как субъекта управления в сфере использования и распоряжения недвижимым имуществом, предложены пути совершенствования нормативно-правового регулирования в этой сфере.*

зосередження повноважень з державного регулювання оціночної діяльності, організації професійної підготовки оцінювачів, ведення Державного реєстру оцінювачів у Фонді державного майна України.

### Список використаних джерел

1. *Ослунд А., Пасхавер О.* Пропозиції для України: 2010 – час для реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://c-e-d.info/img/pdf/PfU\\_UKR\\_for\\_site.pdf](http://c-e-d.info/img/pdf/PfU_UKR_for_site.pdf).
2. *Захарченко А. М.* Щодо правового статусу Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.hozpravo.com.ua/conferences/archiv/uchastnik.php?ELEMENT\\_ID=470&ID=487](http://www.hozpravo.com.ua/conferences/archiv/uchastnik.php?ELEMENT_ID=470&ID=487).
3. *Круглов В. В.* Основні напрями вдосконалення механізмів управління державним майном [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-01%287%29/12kvvudm.pdf>.
4. *Аналітична довідка про роботу Фонду державного майна України та хід виконання Державної програми приватизації за 9 місяців 2014 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spfu.gov.ua/layouts/SPFUSiteDefinition/ReportsMFL.aspx>.
5. *Драпиковський О. І., Іванова І. Б.* Нерухоме майно: проблеми цілісності об'єкта та адекватності його оцінки // *Економіка розвитку*. – 2010. – № 2. – С. 66–67.

