

УДК 338.2

DOI: https://doi.org/10.31521/modecon.V28(2021)-20

Тимощик Л. П., кандидат економічних наук, учений секретар Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, судовий експерт, оцінювач, м. Київ, Україна

ORCID: 0000-0002-7695-2169

e-mail: mopof@ukr.net

Системний підхід в оцінці державної власності

Анотація. Проаналізовано особливості трактування поняття «система» в контексті управління державною власністю та функції, які вона виконує, суб'єкт і об'єкт управління державною власністю. Систематизовано перелік об'єктів, що утворюють державну власність та розглянуто особливості поняття державної казни, як об'єкта управління. Представлено список об'єктів, які не можуть бути включені до категорії майна стратегічної важливості. Окреслено рівні управління державним майном. Приведено класифікацію державної власності в співвідношенні до розмежування прав і обов'язків щодо управління нею між різними рівнями та інститутами державної влади, за різними ознаками. Визначено об'єкти, які можуть перебувати у власності України, суб'єктів України та територіальних громад, і приведено список об'єктів, які не можуть бути включені до майна стратегічного значення.

Ключові слова: оцінка майна; управління активами; ефективність управління; державна власність.

Liliia Tymoshchuk, Ph.D. (Economics), Scientific secretary of the Research Center for Forensic Examination on Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, Kyiv, Ukraine

System Approach in the Assessment of State Property

Abstract. Introduction. The management of such a complex system of property as the state is based primarily on structuring, which includes in the early stages of the assessment of property owned by the state at all its organizational levels. But the valuation of state property is more difficult than the valuation of private companies, due to the extraordinary variety of types of objects within its management, their number and the need for a comprehensive valuation of property, taking into account the whole set of property, so property is invariably relevant in the matter of further research and study.

Purpose. Among the various approaches and methods of valuation of state property, the systemic approach stands out as one that has proven its effectiveness within the global management system. The purpose of this article is to determine the conceptual foundations of a systematic approach, as one of the most effective in the evaluation of state property.

Results. The article analyzed the concept of "state property system" and its components - the object and subject of state property. The peculiarities of the interpretation of the concept of "state" as an element of the management system, the essence and perception of the concept of "state treasury" in the legislation are considered and the limits of its content are determined. An inspection of objects that cannot be included in the category of property of strategic importance. Levels of state property management are highlighted. The classification of state property is given, according to various features that can be used to differentiate the rights and responsibilities for its management between different levels and institutions of state power. The list of objects that can be included in the list of property units owned by Ukraine, subjects of Ukraine and territorial communities is presented, and the list of objects that cannot be included in the system of property of strategic importance is considered separately.

Conclusions. Valuation of state property by a systemic approach is one of the constant elements of the property management system around the world, and its use is not only a way of effective management, but an indicator of the level of state development.

Keywords: property valuation; asset management; management efficiency; state property.

JEL Classification: C13; D23; H82; K11; R10.

Постановка проблеми. Основною особливістю управління державною власністю є особливість суб'єкта та об'єкта управління, в першу чергу це управління відтворенням, використанням та трансформацією державної власності. Інакше кажучи, оцінка майна, яке перебуває в державній власності – це система економічних та організаційних відносин між її різними суб'єктами стосовно організації відтворення, використання і

видозмінення її об'єктів для реалізації соціальних та економічних інтересів суспільства.

Специфічні особливості оцінки державної власності виходять із таких обставин:

– державна власність складається з численної кількості об'єктів на теренах країни та за її межами;

– об'єкти державної власності дуже різноманітні за організаційними й правовими видами діяльності та, охоплюючи різні галузі народного господарства, вони використовуються у виробництві матеріальних благ, створенні та обслуговуванні соціальної інфраструктури, державному управлінні тощо.

Стаття надійшла до редакції: 10.08.2021

Received: 10 August 2021

З огляду на це, державна власність є системою, яка створена на попередній її структуризації для виокремлення одного виду груп об'єктів та визначення завдань, цілей і методів управління ними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В основу написання даної статті покладено наукові ідеї таких відомих українських та іноземних учених як: Р. Акофф, І. Аглицький, В. Гамонов, А. Кусаєв, Л. Морозова, О. Половцев, І. Ушаков. Проте, варто зазначити, що в науковій літературі відсутні комплексні дослідження теоретичних підходів до системного підходу в оцінці державної власності.

Формулювання цілей статті. Оцінка майна яке перебуває у державній власності, як важлива компонента покращення іміджу держави, передбачає використання системного підходу в даному процесі, компоненти якого впливають як на оцінку вартості майна, так і на процес оцінки в цілому. Виходячи із таких міркувань, метою статті є визначення концептуальних засад системного

Виклад основного матеріалу. Найпоширенішим напрямом системних досліджень є системний аналіз, а саме методологія вирішення проблемних завдань, що

базується на теоріях, розроблених у межах теорії систем [8, с. 52].

Підґрунтям результатів, які отримують завдяки системному аналізу, є комплекс понять, де чільне місце посідає термін «система». Р. Л. Акофф, один із засновників системного підходу, стверджував, що термін «система» впроваджено для позначення великого класу явищ [2, с. 71].

На сьогодні для сучасної науки навіть за всієї вагомості цього поняття не існує єдиного визначення системи. Під поняттям «система» зазвичай розуміють велику кількість об'єктів із набором зв'язків між ними та їх властивостями.

З огляду на те, що сукупність об'єктів державної власності – це економічна система, то ця система є водночас підсистемою непростої соціально-економічної системи управління державною власністю (рис. 1).

Для соціально-економічних систем дуже поширено таке визначення, як економічні суб'єкти та об'єкти, або суб'єкти та об'єкти економіки [1, с. 35-36].



Рисунок – 1 Місце економічної системи державної власності в соціально-економічній системі управління

Джерело: розроблено автором

Під економічними об'єктами розуміються:

- господарські комплекси громадян або організацій, галузей чи регіонів і країни загалом;
- майнові чи немайнові права (економіко-правові відносини) громадян або організацій, що розглядаються як об'єкти економічного або адміністративного управління.

Економічними суб'єктами є організації або громадяни (державні або недержавні):

- організації та громадяни як суб'єкти економічного керування один одним, або суб'єкти договірних, ринкових відносин один з одним;

- держава як суб'єкт адміністративного управління майновими та немайновими правами організацій і громадян.

Отже, держава одночасно виконує дві функції:

1. Як суб'єкта макроекономічного управління економікою країни загалом, а саме виступає в ролі особи органів державної влади;

2. Як суб'єкта та об'єкта мікроекономічного управління, зокрема як суб'єкта договірних відносин з різними організаціями, а саме виступає в ролі особи державних організацій. Функції держави як суб'єкта управління (в особі законодавчих, виконавчих і судових органів) полягають у розробці законів та інших нормативних актів, що визначають правові межі господарської діяльності, і в контролі за їх виконанням. Система управління державною власністю, що належить до соціально-економічної системи, має здатність і прагнення до ціле утворення, тому що у системах, де участь бере людина, цілі утворюються всередині системи, а в закритих, або технічних, системах цілі задаються ззовні [4, с. 42]. У широкому розумінні цілі можна визначити як бажаний результат дії, функціонування чи розвитку системи. За допомогою класифікації цілей є можливість предметно визначити завдання мети й використовувати відповідні процеси та способи управління для різних груп цілей.



Рисунок 2 – Державна власність як економічна система за складом майнових прав

Джерело: розроблено автором

Створюючи перелік об'єктів, що утворюють державну власність як економічну систему, їх насамперед слід розділити на групи за складом майнових прав (рис. 2.). На даній схемі докладніше розглянемо головні пункти. Варто зазначити, що категорія «державна казна» в законодавстві на пряму не згадується. Таким чином, це поняття має загальнотеоретичне значення. На даний час в

економічній літературі казною називають фінансові ресурси держави, централізовані джерела (бюджетні засоби) та деякі види державного майна. Існує і більш ґрунтовне трактування цього терміну: це умовне позначення нерозподіленого майна, перш за все, засобів відповідного бюджету, які складають власність держави чи іншого публічно-правового утворення (органу місцевого самоврядування) [6].

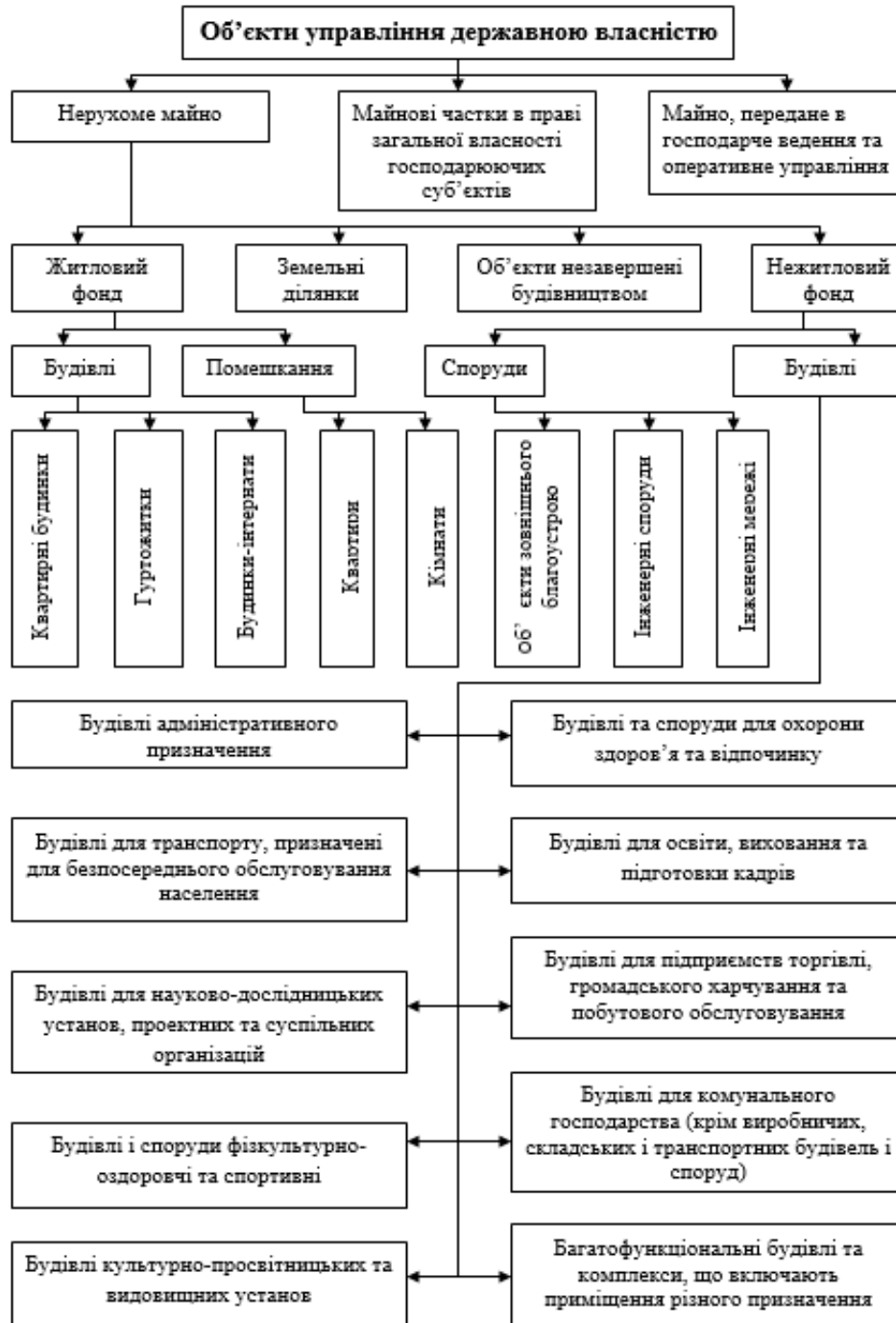


Рисунок – 3 Матеріально-речова структура державної власності

Джерело: розроблено автором

Згідно з вищевказаною класифікацією об'єкти власності поділяються на групи на підставі загальних істотних ознак, що визначають зміст і характер управлінських рішень.

Органи виконавчої влади вповноважені здійснювати управління лише тим майном, яке перебуває в їхній власності, а кожен рівень управління може бути охарактеризований таким чином:

1. Загальнодержавний (макрорівень) – це рівень взаємодії органів державної влади, до яких входять Президент України, Верховна Рада України, Уряд України, суб'єкти України, власники державного майна, міністерства, відомства, іноземні організації та фонди.

2. Галузевий рівень (мезорівень) – рівень взаємодії елементів системи всередині Фонду державного майна України.

3. Муніципальний або мікрорівень – рівень взаємодії структурних підрозділів держави з територіальними органами та об'єктами системи управління.

На сьогодні триває розмежування прав і обов'язків стосовно державної власності між різними рівнями та інститутами державної влади. Державна власність, як вважає автор, крім вище зазначених підстав, може класифікуватися таким чином:

1. Згідно з галузевою ознакою:

– об'єкти державної власності, які входять до певної галузі економіки й мають специфічні особливості цієї галузі (транспорт, паливно-енергетичний комплекс, аграрно-продовольчий комплекс, зв'язок тощо). Кожна велика галузь має підгалузі, до яких входять об'єкти зі своїми особливими рисами;

2. Згідно з рівнем ліквідності:

– низьколіквідні (або неліквідні) об'єкти державної власності. Зокрема, для державних пакетів акцій, де зростання індексу курсової вартості менше або на рівні індексу інфляції;

– сталі, середнього ризику об'єкти державної власності. Зокрема, для державних пакетів акцій, де зростання індексу курсової вартості менше або дорівнює 1,5 індексу інфляції;

– високоліквідні об'єкти державної власності. Зокрема, для державних пакетів акцій, де зростання індексу курсової вартості понад 1,5 індексу інфляції;

– акції блакитних фішок – акції компаній, які мають найвищу ліквідність на ринку.

3.–Згідно з розміром державної частки (державного пакета акцій):

– 100% у держави – акціонерні товариства;

– 75% + 1 акція – держава має кваліфіковану більшість акцій;

– 50% + 1 акція – держава має контрольний пакет акцій;

– 25% + 1 акція – держава має блокувальний пакет акцій;

– золота акція – це таке право держави, яке направлено на блокування рішень загальних зборів акціонерів.

4.– Згідно зі ступенем закріплення державної частки (державного пакету акцій):

– казенні та державні унітарні підприємства;

– підприємства із пакетом акцій, який закріплений державою. Такі акції не підлягають продажу;

– підприємства з частково закріпленим державним пакетом акцій. Продаж у такому разі відповідно до постанови уряду України;

– підприємства з незакріпленим державним пакетом акцій. Продаж здійснюється як зазвичай;

5.– Згідно зі ступенем участі на ринку виробництва продукції:

– монополії, які виробляють понад 35% продукції;

– не монополії та ін.

У власності України, суб'єктів України, територіальних громад можуть перебувати лише об'єкти:

1. Для реалізації загальнодержавних завдань:

– майно, необхідне для здійснення повноважень державними владними органами, згідно з Конституцією України нормативно-правовими актами України;

– майно для здійснення роботи органів державної влади України, органів місцевого самоврядування;

– інше майно, яке за національним законодавством не підлягає відчуженню з державної або муніципальної власності, тобто вилучене з цивільного обороту;

– у власності України також можливе перебування майна стратегічного значення відповідно до затвердженого Президентом України за поданням уряду України переліку.

Не може бути включено до майна стратегічного значення майно, яке належить власності народу України.

До такого майна належать об'єкти, пов'язані із:

– обороною і безпекою, захистом державних кордонів, територіальних вод та повітряного простору;

– зовнішньою політикою і міжнародними відносинами;

– майно Національного банку України;

– роботою органів законодавчої, виконавчої, судової влади;

– здійсненням наукових розробок;

– охороною навколишнього середовища;

– охороною пам'яток історії та культури;

– зберіганням державних запасів і резервів;

– обслуговуванням та експлуатацією великих транспортних магістралей.

До цієї ж групи має належати більша частка природних ресурсів, як то надра, водні ресурси, ліси, повітряний простір. Державне та комунальне майно, яке не закріплене за державними або муніципальними казенними підприємствами та установами, становить відповідно державну казну України, казну територіальної громади.

2. Для забезпечення підтримки й розвитку провідного економічного потенціалу країни. До них можуть входити підприємства:

- електроенергетики;
- з видобутку та перероблення нафти й газу;
- з видобутку та перероблення дорогоцінних металів і каменів, радіоактивних та рідкоземельних елементів;
- космічної техніки;
- атомного машинобудування;
- з розробки та виробництва систем озброєння і боєприпасів та ін.

З розвитком технічного прогресу перелік об'єктів може змінюватися. З піднесенням ринкового господарства і поліпшенням економічної ситуації в країні чисельність таких об'єктів у складі державної власності може скорочуватися шляхом їх переходу в недержавні форми, причому їх передача має здійснюватися лише на підставі критеріїв ефективності.

Поряд із державною для об'єктів 2-ї групи можливе існування спільної власності. Хоча під час перехідної економіки держава має володіти великим обсягом функцій з управління такими об'єктами, зокрема за допомогою закріплення за собою контрольних пакетів акцій або спеціального права, наданого «Золотою акцією».

3. Об'єкти, за допомогою яких держава бере на себе функції здійснення централізованої соціально-економічної політики та соціального захисту населення. До них можуть належати:

- різні організації та установи охорони здоров'я;
- середні спеціальні та вищі навчальні заклади;
- загальноосвітні школи;
- заклади культури й мистецтва;
- державні органи соціального страхування та соціального забезпечення;
- установи соціального захисту, зокрема будинки для людей похилого віку, реабілітаційні центри для інвалідів та ін.

На більшість таких об'єктів має поширюватися право державної власності.

Висновок. Таким чином, оцінка майна, яке перебуває в державній власності є архіважливим питанням з огляду необхідності створення позитивного іміджу держави як надійного партнера в ринкових відносинах. Недотримання базових принципів в оцінці майна державної власності створює передумови не бажання співпраці з державою, гальмування розвитку інвестиційних проєктів, погіршення зовнішньоекономічної співпраці.

Література:

1. Аглицкий И., Кузьмин В. Многоконтурное управление в социально-экономических системах. *Проблемы теории и практики управления*. 2009. № 6. С. 34–39.
2. Акофф Р. Л. Планирование в больших экономических системах / ред. И. А. Ушаков ; пер. з англ. Г. Б. Рубальский. Москва : Советское радио, 1972. 222 с.
3. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI : станом на 1 січ. 2021 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення : 02.08.2021).
4. Гамаонов В. Г. Информация, информатизация, управление : системный подход. (Теоретические и прикладные аспекты). Владикавказ : РАН. Владикавказский научный центр, Институт прикладной математики и информатики. 2000. 192 с.
5. Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник 6-е изд., перераб. и доп. Москва : норма : ИНФРА-М, 2021. 464 с. URL : <https://znanium.com/catalog/product/1222947> (дата звернення : 02.08.2021).
6. Половцев О. В. Системний підхід та інформаційні технології підтримки прийняття рішень в державному управлінні. Донецьк : Сх. вид. дім. 2010. 206 с.
7. Учасники проєктів Вікімедіа. Скарбниця – вікіпедія. Вікіпедія. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki> (дата звернення : 02.08.2021).
8. Чумак О. Нормативно-правове інтерпретування та економічна ідентифікація об'єктів державної власності. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2019. 2 (18). С. 52–59. URL : [https://doi.org/10.25140/2411-5215-2019-2\(18\)-52-59](https://doi.org/10.25140/2411-5215-2019-2(18)-52-59) (дата звернення : 02.08.2021).
9. Долгоруков, Ю. А. Управління ефективністю використання оборотних коштів у промисловості. *Фінанси України*, 2018. №11. С. 103-105.

References:

1. Aglitsky, I. & Kuzmin, V. (2009). Multi-loop control in socio-economic systems. *Problemy teoryy y praktyyu upravlenyya*. 6. 34-39 [in Russ.].
2. Akoff, R. L. (1972). Planning in large economic systems / ed. IA Ushakov; lane. from English GB Rubalsky. Moscow : Soviet Radio. 222 [in Russ.].
3. Budget Code of Ukraine : Code of Ukraine of 08.07.2010 № 2456-VI: as of Jan. 1. 2021. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
4. Gamaonov, V. G. (2000). Information, informatization, management : a system approach. (Theoretical and applied aspects). (Teoretycheskiye y prykladnye aspekty). Vladykavkaz : RAN. Vladykavkazskyy nauchnyy tseentr, Ynstytut prykladnoy matematyky y ynformatyky. 2000. 192 [in Russ.].

5. Morozova, L. A. (2021). Theory of State and Law : textbook 6th ed., Reworked. and ext. Moskva : norma : YNFRA-M. 464 p. Retrieved from : <https://znanium.com/catalog/product/1222947> [in Russ.].
6. Polovtsev, O. V. (2010). System approach and information technologies to support decision-making in public administration. Donets'k : Skh. vyd. Dim. 206 [in Ukrainian].
7. Participants in Wikimedia projects. Treasury – Wikipedia. Wikipedia. Retrieved from : <https://uk.wikipedia.org/wiki> [in Ukrainian].
8. Chumak, O. (201). Normative-legal interpretation and economic identification of state property. Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnya. 2 (18). Pp. 52–59. Retrieved from : [https://doi.org/10.25140/2411-5215-2019-2\(18\)-52-59](https://doi.org/10.25140/2411-5215-2019-2(18)-52-59) [in Ukrainian].
9. Dolhorukov, Y. A. (2008). Management of the efficiency of working capital in industry. *Finansy Ukrainy*. 11. 103-105 [in Ukrainian].



Ця робота ліцензована Creative Commons Attribution 4.0 International License