

УДК 336.13

**Безгубенко В. Ю.,***кандидат економічних наук, доцент кафедри міжнародних фінансів Тернопільського національного економічного університету*

## КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

*У статті досліджено теоретично-методологічні підходи у пізнанні сутності державної власності. Здійснено систематизацію елементів сутності державної власності.*

**Ключові слова:** державна власність, суспільні блага, відносини державної власності, об'єкти й суб'єкти державної власності, правочинності, державний сектор економіки, державні фінанси.

*The article examines theoretical and methodological approaches in understanding the nature of state property. Systematize the elements of nature state property.*

**Keywords:** state ownership, public goods, the relationship of state property objects and subjects of state ownership, eligibility, public sector, public finances.

*В статье исследованы теоретически-методологические подходы в познании сущности государственной собственности. Осуществлена систематизация элементов сущности государственной собственности.*

**Ключевые слова:** государственная собственность, общественные блага, отношения государственной собственности, объекты и субъекты государственной собственности, правомочности, государственный сектор экономики, государственные финансы.

**Постановка проблеми.** Трансформаційні зміни, що відбуваються в економіці загалом та у фінансовій системі України зокрема, за умов переходу людського суспільства до нового етапу цивілізаційного розвитку, потребують теоретичного переосмислення категорійного апарату, формування новітніх теоретико-методологічних підходів з урахуванням сучасних реалій. У цьому контексті особливої гостроти та актуальності набуває узагальнення світової теоретичної спадщини щодо пізнання сутності державної власності як основи для обґрунтування вибору, оцінки загроз, ризиків та вигоди, зміни поведінкових орієнтирів, оптимізації грошових потоків.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Теоретичні основи державної власності досліджують у своїх роботах Л. Баластрик, А. Булатов, О. Головіна, С. Кірдіна, О. Кириленко, Р. Косодій, Є. Мішенін. Теоретичним підвалинам і прагматиці управління державною власністю присвячені роботи І. Озерова та сучасних науковців С. Архієреєва, В. Дементьєва, А. Дорофєєвої, Є. Дудніка, С. Козакової, В. Кузнєцова, О. Процьків, Є. Талапіної, М. Шкільняка. Однак у вітчизняній фінансовій науці недостатньо уваги приділяється концептуалізації державної власності як основи державних фінансів.

**Мета і завдання дослідження.** Метою є дослідження сутності державної власності, складного суспільного явища, основи державних фінансів, для забезпечення обґрунтованості державної політики управління її об'єктами, прийняття виважених та ефективних політико-організаційних, фінансово-економічних та управлінських рішень щодо її формування, використання, збереження, реформування.

Досягненню мети сприятиме вирішення завдань: узагальнення теоретико-методологічних підходів у пізнанні сутності державної власності; систематизація елементів сутності державної власності; характеристика місця державної власності за елементами.

**Вклад основного матеріалу.** Узагальнення теоретичних досліджень сутності власності дало змогу виокремити ортодоксальний (класичний) та гетеродоксальний підходи.

Дослідження сутності державної власності ускладнено необхідністю врахування важливого чинника – держави, зокрема, її сутності, історії, ролі, призначення, функцій, сфери функціонування, особливостей державного устрою, державного управління, розробки та реалізації державної політики, традицій господарювання, звичаїв, права, менталітету громадян та ін. З огляду на це у пізнанні сутності державної власності додатково виокремлюємо три теоретико-методологічні підходи: функціональний, господарсько-управлінський та інституціонально-матричний.

Функціональний підхід передбачає врахування функцій держави, визначення меж її впливу на суспільне життя та на процеси суспільного відтворення. Арабо-ісламський мислитель, філософ, історик і державний діяч XIV ст. Ібн-Халдун (1322–1406) у трактаті “Пролегомени” вказував, що держава виникає там і тоді, де і коли виникає власність, або влада одних людей над іншими (яка відрізняється від управління старійшини племені, роду), а також власність на природні блага [1].

Наукова спадщина та реалії суспільного життя виявляють розмаїття позицій дослідників як щодо переліку функцій держави, так і щодо їхнього обмеження, оптимізації, розширення (від ідеї мінімальної держави до

соціалістичної держави), а також щодо їхнього розвитку. Відмінності думок щодо функцій держави є визначальними у характеристиці статусу, місця та ролі державної власності.

Зазначимо, що здійснення ринкових перетворень, реформування відносин власності на пострадянському просторі автоматично не змінює усталених соціалістичною системою господарювання підходів до функцій держави та до державної власності. У фінансовій науці країн Заходу широко використовують термін “публічна власність” і значно рідше термін “державна власність” (state property). Державна власність є основою державних фінансів [2, с. 822], а публічна – публічних фінансів [3, с. 27; 4].

Господарсько-управлінський підхід у теоретичних дослідженнях суспільної (публічної, державної) власності дає змогу визначити логіку і критерії оцінювання ефективності, виявлення та усунення нерівностей. Суспільне благо, суспільна власність як теоретичні конструкції є основою, важливими елементами сучасних теорій економік, державного сектора економіки, публічних фінансів, державних фінансів [5], публічного (державного) господарства і фінансового господарювання та їхнього практичного застосування.

Інституціонально-матричний підхід ґрунтується на соціологічній теорії об’єктивістського напрямку [6]. Об’єктивістська парадигма, по-перше, дає змогу розглянути суспільство як наявну самостійну структуру. Зародившись, суспільство починає жити за власними законами. По-друге, враховувати системний характер суспільства – в інституціональній моделі суспільства виокремити лише три найбільші її підсистеми: економічну (економіка), політичну (політика) і культурну, зокрема ідеологічну сферу (ідеологія). По-третє, сфокусувати увагу дослідників на базових інститутах (історично стійких та постійно відтворюваних у практиці людей соціальних відносинах), а система базових інститутів, що функціонують у сферах економіки, політики та ідеології, утворює інституціональну матрицю.

Дослідники виокремлюють два типи інституціональних матриць, що отримали назву Х- і У-матриць. В економічній сфері країн з Х-матрицею діють інститути перерозподільної Х-економіки, основу якої становлять централізовано керована умовна верховна власність, незалежно від своїх конкретних форм (княжої, казенної, федеральної чи державної). Специфіка такої власності полягає в тому, що умови використання та обмеження доступу до її об’єктів визначаються найвищим рівнем управління. Мета економічної діяльності в такому типі господарства, що формується і функціонує на спільній інфраструктурній основі, не стільки отримання прибутку, скільки зменшення витрат в окремих сегментах для виживання та розвитку інших сегментів. Таке явище отримало назву Х-ефективності. На противагу останній, виникнення У-ефективності зумовлене, насамперед, пануванням приватної власності, поширенням парламентаризму, демократії, індивідуалізму та свободою вибору.

Розглянуті підходи щодо розкриття теоретичної концептуалізації державної власності відрізняються за метою, об’єктом дослідження, теоретичними та методологічними засадами, однак, їх поєднує необхідність розкриття глибинної сутності цього складного суспільного явища, його еволюції, виявлення причинно-наслідкових зв’язків, оцінки очікувань та ефектів, досягнення ефективності. Здійснений ретроспективний аналіз теоретичних підходів до визначення сутності державної власності переконує у недоцільності протиставлення або розмежування різних наукових напрямів, насамперед, економічної, правової та соціологічної наук, оскільки це суперечить світовому процесу наукової інтеграції, практиці господарювання, обмежує простір для наукового пошуку та формуванню міжнародних відносин.

Проведене дослідження теоретико-методологічних підходів та здійснена систематизація поглядів сформували основу для узагальнення елементів сутності державної власності з урахуванням їхньої різноплановості та специфіки (рис. 1).

Поглиблене теоретичне пізнання сутності державної власності за її елементами дає змогу, з одного боку, стати активним учасником світового наукового процесу, збагатити вітчизняну економічну та фінансову науку, а з іншого – застосовувати сучасні теоретико-методологічні підходи до концептуалізації державної власності, сприяти вдосконаленню діючої практики управління її об’єктами, зокрема ефективності державного фінансового адміністрування.

Так, погоджуючись з позицією російських економістів В. Бандуріна та В. Кузнєцова [7] щодо необхідності та важливості виокремлення у відносинах власності суб’єкта та об’єкта власності, застосуємо цей підхід для характеристики та уточнення сторін відносин державної власності (рис. 2).

Суттєвим є той факт, що об’єкти державної власності розміщуються як на території національної держави, так і за її кордонами, на економічній території держави, так і за її межами. Зокрема, державна власність на економічній території держави охоплює загалом державну власність, що знаходиться на географічній території держави, а також державну власність її дипломатичних і консульських служб, розташованих за межами національної держави. Державна власність може перебувати і за межами економічної території національної держави при збереженні всіх прав власності та виконанні обов’язків власника.



Рис. 1. Елементи сутності державної власності\*

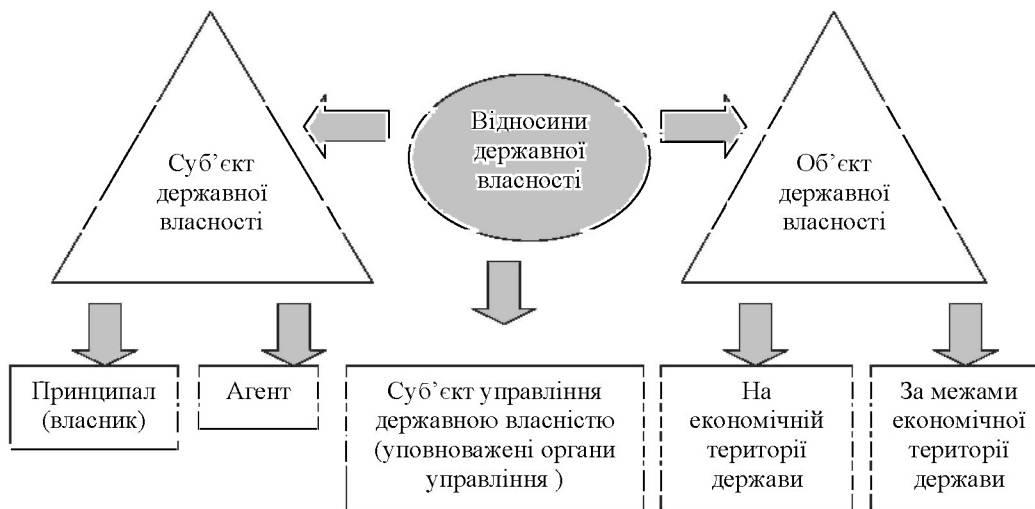


Рис. 2. Система відносин державної власності\*

\*Джерело: розроблено автором

Об'єктами державної власності є природні ресурси, матеріальні (в тому числі грошові, фінансові) та нематеріальні цінності, а їхній склад закріплюється нормами різних галузей права: конституційного, господарського, цивільного, майнового, речового та міжнародного. Узагальнення законодавчо-нормативних визначень об'єктів державної власності в Україні виявляє значні розбіжності, що відповідно зумовлює виникнення економічних, господарських, політичних, соціальних, морально-етичних та культурних проблем.

Важливою вимогою до суб'єкта власності, насамперед принципала (власника), є його персоніфікація. Персоніфікація власника – невід'ємна складова процесу передачі власності, як приватної, так і державної, у

строкове користування, утримання, господарське відання, управління. Щодо державної власності, то персоніфікацію власника практично неможливо забезпечити (невипадково у законодавстві України не подано чіткого визначення суб'єкта державної власності, а регламентовано лише суб'єкти управління державною власністю). З огляду на це, доречним вважаємо виокремлення суб'єкта державної власності з виділенням у його складі принципала (власника) й агента (утримувача, користувача).

Сучасні українські та російські дослідники у трактуванні сутності державної власності акцентують увагу на різних його складових: об'єктах, правах привласнення державою, розпорядженні та управлінні, відносинах між людьми, взаємозв'язку трьох елементів (об'єкта, суб'єкта та господарського механізму, в межах якого здійснюється володіння), належності органам виконавчої влади, державному апарату, формі власності (табл. 1).

Ретроспективний аналіз теоретичних, методологічних і концептуальних підходів до державної власності переконує в доцільності трактування відносин державної власності як системи суб'єктно-об'єктних і міжсуб'єктних взаємин з визначення та передачі правочинностей щодо формування і використання частини національного багатства, суспільних благ для надання суспільних послуг.

Однак державна власність як складне явище є не тільки сукупністю відносин, а й передбачає досягнення очікувань. Особливої актуальності очікування набувають у процесах кардинального реформування власності (зокрема приватизації), зміни структури власності, управління ресурсним, виробничим, фінансовим потенціалом держави, державних підприємств, установ і організацій, формування, розподілу, використання державних фінансових ресурсів. Прагнення до досягнення суспільної довіри та злагоди, недопущення соціального розшарування та диспропорцій у структурі власності актуалізує необхідність максимізації раціональних очікувань, недопущення або мінімізацію ірраціональних. Проте сучасні вітчизняні реалії щодо державної власності часто супроводжуються ірраціональними очікуваннями.

Таблиця 1  
Визначення державної власності

Автор	Країна	Дефініція
С. Мочерний	Україна	Державна власність є привласненням державою як суб'єктом власності засобів виробництва, робочої сили, частки національного доходу та інших об'єктів власності у різних сферах суспільного відтворення.
В. Базилевич	Україна	Власність державна – система відносин, за якої абсолютні права управління та розпорядження об'єктами власності здійснюють органи (інститути) державної влади. Державна власність перебуває в двох формах: загальнодержавна та муніципальна. Власність загальнодержавна – це спільна власність усіх громадян країни, яка (власність) не поділяється та не персоніфікується між окремими учасниками економічного процесу. Об'єкти: частина земель, надра, ліси, води, фауна, флора в нерукотворних лісах і водоймах, оборонні та космічні об'єкти, об'єкти інфраструктури, які забезпечують функціонування національної економіки як єдиного цілого.
Л. Баластрик	Україна	Закономірне виділення в економічному змісті категорії державна власність двох сторін: матеріально-речової (об'єкти власності) та соціально-економічної (взаємини між людьми з приводу їхнього присвоєння), що перебувають у діалектичній єдності. Державна власність за змістом є об'єктивно економічними відносинами між людьми з приводу привласнення засобів та результатів виробництва.
В. Бандурін В. Кузнецов	Російська Федерація	Федеральна власність – сукупність об'єктів нерухомості, майнових прав, робіт і послуг, інформації і технології, нематеріальних благ та інших частин національного багатства, правокористування, володіння, розпорядження якими належить тільки Російській Федерації.

Державну власність варто розглядати з урахуванням концептуальних засад теорії блага, суспільного блага. Проте державна власність стосується не лише створення та надання суспільних, економічних, споживчих благ, а й пов'язана із суспільними антиблагами. До останніх, зокрема, зараховуємо запаси відпрацьованого радіоактивного палива, сміттєзвалища, напівзруйновані шахти для ядерних ракет колишнього СРСР, склади боеприпасів, отрутохімікатів, відходів хімічних виробництв, у гірничодобувній справі – відпрацьовані шахти, терикони та ін. Суспільні блага та їхній антипод – суспільні антиблага є прерогативою держави (хоч повноваження щодо їхнього надання, ліквідації негативних екстерналій антиблаг можуть розподілятися між рівнями управління – територіальними і центральним).

Державна власність, будучи суспільним благом, з боку держави повинна мати законодавчо визначені державою чітко окреслені свободи та обмеження щодо володіння, розпорядження, користування. Законодавча формалізація свобод та обмежень є основою управління державною власністю, що передбачає мінімізацію неформальних обмежень, забезпечення формування культури та інших соціальних цінностей, зокрема, справедливості та відповідальності.

Державна власність є також пучком правочинностей, що ґрунтується на правах суб'єктів взаємин власності (принципала, агента) та їхніх обов'язках. До обов'язків власника належать обов'язки утримання, відтворення, збереження, що передбачає акумуляцію, розподіл і використання ресурсів, насамперед фінансових, для їхнього виконання. Асиметрія інформації, часте ігнорування національних інтересів, невідповідність цих інтересів суспільним потребам спричинюють проблеми у виконанні обов'язків власника. З одного боку, неспроможність держави виконувати обов'язки власника, що проявляються у погіршенні вікової структури, технічного стану основних засобів, які перебувають у державній власності, гостра потреба в залученні інвестиційних ресурсів для їхнього відновлення, реконструкції, модернізації і технічного переобладнання виробництв змушують уповноважені органи управління державною власністю здійснювати пошук альтернатив, зокрема, передачу (тимчасово або частково) правочинностей та переадресацію (передачу) обов'язків власника до агента. З іншого боку, складна, розгалужена ієрархія державного управління, багаточисельний бюрократичний апарат, невиправдане в умовах кризових явищ покращення матеріально-технічної бази владних структур, що забезпечується фіскальними механізмами формування, обслуговування, поточного утримання та капітальних вкладень, спричинюють асиметрію у наданні суспільних благ.

Отже, сукупність обов'язків власника і витрати на їхнє виконання охоплюють широкий діапазон складових, зокрема, правових, фінансових, управлінських, соціальних. Витрати на виконання обов'язків власника, до складу яких, окрім вищезазначених, належать витрати на специфікацію, охорону об'єктів власності, захист прав власності, можуть мати різні джерела та механізми фінансування. Зокрема, для держави як особливого власника останні можуть бути фіскальними, госпрозрахунковими, які можуть зараховуватися як на витрати, так і бути оплаченими споживачами за рахунок надання платних послуг.

Державну власність, її об'єкти з позиції раціоналізму варто оцінювати з урахуванням корисності, рідкості, цінності (остання передбачає оцінку вартості) та зіставлення загроз, ризиків, витрат і вигод. Раціональний підхід можна застосовувати як у міжнародних, міждержавних відносинах, так і в розробці та реалізації внутрішньодержавних програм соціально-економічного і культурного розвитку, оцінки альтернатив.

Використання державної власності, передача правочинностей передбачають урахування ефектів, що їх супроводжують. Зокрема, оцінка внутрішніх ефектів і зовнішніх ефектів (екстерналій) пов'язана зі зростанням трансакційних витрат, зумовлених негативними екстерналіями та мінімізацією негативних наслідків внутрішніх негативних ефектів. Окрім цього, негативні ефекти разом з ризиками та загрозами впливають на безпеку: національну, екологічну, майнову, фінансову, бюджетну, соціальну, міжнародну.

Беззаперечну цінність для фінансової науки становить розробка російського економіста XIX–XX ст. І. Озерова теорії фінансового господарства та фінансового господарювання, виокремлення у складі державних доходів приватноправових та суспільно-правових, розгляд держави як інституту [8]. На думку І. Озерова, організація фінансового господарства ґрунтується і формується на основі боротьби та руху окремих груп населення за інтересами [8, с. 21].

Складна внутрішня природа державної власності пов'язана також із державним управлінням загалом і з управлінням державною власністю зокрема. Так, взаємозв'язок “державна – влада – управління” у контексті державної власності дає змогу виявити відсутність персоніфікації власника, наявність значного впливу політичної влади, відокремленість управління, гіпертрофованість повноважень органів виконавчої влади, відсутність суспільного (публічного) контролю за збереженням, володінням, користуванням, споживанням, відтворенням державної власності. Зазначені перекося, а також відсутність, неповнота або асиметрія інформації створюють перепони для загальної та повної адаптації окремих індивідів, формують еліту власності, політичну та управлінську еліти, що загалом негативно впливає на суспільну злагоду, гальмує досягнення ідеалу держави у процесі державотворення.

Складові державної власності, її місце та частка у структурі власності формуються історично і змінюються відповідно до ідеологічних, політичних, соціально-економічних, фінансових цілей і пріоритетів (держав, політичних партій, правлячої еліти) та залежать від цивілізаційних, глобалізаційних процесів.

Державна власність є основою функціонування державного сектора економічної системи та значною мірою і визначає динаміку зміни обсягу й структури національного багатства країни.

**Висновки.** Проведене дослідження концептуалізації державної власності виявило дискусійність і багатогранність інституту “державна власність” та її характеристик як складної системи сутнісних елементів, основи економічної та фінансової систем, державного сектора економіки, складової національного багатства. Складні форми прояву державної власності, елементів її сутності, логічні взаємозв'язки наукового пізнання цього складного суспільного явища є підґрунтям для дослідження сутності управління її об'єктами загалом та фінансового управління зокрема.

**Література:**

1. Игнатенко А. А. Ибн-Хальдун / А. А. Игнатенко. – М. : Мысль, 1980. – 160 с. – (Мыслители прошлого).
2. Економічна енциклопедія : [у 3-т. – редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін.]. – К. : Видав. центр “Академія”, 2000. – Т. 3. – 952 с.
3. Coase Ronald. The Nature of the Firm in Economics / Ronald Coase. – 1937. – Vol. 4. – № 016. – P. 386–405.
4. Nozick R. Anarchy, State, and Utopia / R. Nozick. – New York : Basic Books, 1974.
5. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії : Вступ до фінансової науки / Ш. П. Бланкарт ; [пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка ; наук. редагування В. М. Федосова]. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.
6. Кирдина С. Г. Институциональная самоорганизация экономики : теория и моделирование (научный доклад) / С. Г. Кирдина. – М. : Институт экономики РАН, 2008. – 72 с.
7. Бандурин В. В. Управление федеральной собственностью в условиях переходной экономики / В. В. Бандурин, В. Ю. Кузнецов. – М. : Наука и эконом. – 1999. – 151 с.
8. Озеров И. Х. Основы финансовой науки / И. Х. Озеров. – Вып. 1 : Учение обь обыкновенных доходахъ. – Третье изд., исправленное и дополненное. – М. : Типография Т-ва И. Д. Сытина, 1909. – 539 с.