

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА ГАЛУЗЕВЕ УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-2-27>

УДК 351.82:332.3(477)

Дацій Надія Василівна,

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління
Поліського національного університету,
Старий бульвар, 7, м. Житомир, 10002, Україна
e-mail: daciy_nadya@ukr.net <https://orcid.org/0000-0003-0640-6426>*

Драган Ірина Василівна,

*доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник відділу методології сталого розвитку
Інституту демографії та проблем якості життя НАН України,
бульвар Тараса Шевченка, 60, м. Київ, 01032, Україна
e-mail: gggira2013@i.ua <https://orcid.org/0000-0002-6906-5000>*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ У СИСТЕМІ МАЙНОВИХ ВІДНОСИН

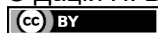
Анотація. Виявлено, що економічні реформи української економіки супроводжувалися низкою змін у структурі відносин державної власності, серед яких найбільш значущими є такі, як: значне зменшення частки державної власності у загальній її структурі; ряд змін у майновій політиці держави щодо об'єктів державної власності повністю (державні підприємства) або частково (господарські товариства з державною часткою у капіталі), що належать державі; територіальне варіювання розподілу власності; переважання різноманітних методів перетворення відносин власності.

Основну мету ефективного управління державною власністю слід сформулювати як створення умов для стабілізації та подальшого інноваційного розвитку української економіки. На основі системного підходу та загальних принципів управління економічними системами як умови функціонування об'єктів державної власності сформульовано та розкрито такі блоки як: фінансово-кредитний, інформаційний, майновий, правовий, соціальний та організаційний. Їх трактування дозволило сформулювати як прийняті у певних межах управлінські рішення, так і можливості їх реалізації, і навіть зміст проектного впливу функціонування об'єктів державної власності.

Як цитувати: Дацій Н. В., Драган І. В. Забезпечення процесу управління державною власністю у системі майнових відносин. *Державне будівництво*. 2024. № 2 (36). С. 399–406. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-2-27>

In cites: Datsii, N.V., Dragan, I.V. (2024). Ensuring the process of state property management in the system of property relations. *State Formation*, no. 2 (36), 399–406. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-2-27> [in Ukrainian].

© Дацій Н. В., Драган І. В., 2024



This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0

Оскільки власність та майно – суть різні економічні явища, які передбачають, що власність – це система відносин, а майно – це об'єкти даних відносин, управління державною власністю, здається, правильно здійснювати за двома напрямками. По-перше, управління об'єктами державної власності, представленим нерухомим майном, у зв'язку з чим необхідна організація лише на рівні органів структури державної влади механізму управління, заснованого на ринкових принципах з урахуванням принципів інвестиційного планування.

По-друге, управління діяльністю суб'єктів господарювання за участю державної власності: управління пакетами акцій, що перебувають у власності держави, а також державними підприємствами.

Проблема управління державною власністю редукується до з'ясування економічних функцій держави. Наявна заміна поняття «державна власність» такими поняттями, як «державний сектор» та «громадський сектор». Спостерігається абсолютизація матеріальної форми багатства. Проблема інституційного розвитку відносин державної власності зводиться до питання її приватизації. Поступово за рамками теоретико-практичного дослідження залишається не лише проблема управління державною власністю, а й проблема соціально-економічного утримання власності.

Ключові слова: державний сектор, інституції, система майнових відносин, управління державною власністю.

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що пріоритетним напрямом реформування українського суспільства на 90-ті роки ХХ в. та на початку ХХІ ст. стала зміна відносин власності, що забезпечують загальний зв'язок усіх сторін економічного життя, та створення нового господарського механізму, заснованого на різноманітті її форм, ініціативи та самостійності економічних суб'єктів. Однак досить велика частина об'єктів власності, як і раніше, входить до структури державного майнового комплексу, ефективність використання якого багато в чому визначає стійкість економічного розвитку країни в цілому. Це актуалізує розробку ефективного механізму управління державною власністю, пошук дієвих варіантів та управлінських технологій.

Значимість зазначеного підходу до вирішення настільки багатоаспектної проблеми, як забезпечення раціонального управління власністю на державному рівні, визначається такою обставиною. Система управління державною власністю ґрунтується на постановці та вирішенні здебільшого поточних завдань, тобто не відповідає принципам стратегічного управління, що передбачає розробку місії, постановку мети та визначення стратегій її досягнення для створення відповідних соціально-економічних умов щодо підтримки стабільності державного сектору. Це підвищує значущість стратегічного підходу до управління державною власністю, реалізація якого можлива при адаптації до українських умов, моделей та стратегій управління майновими комплексами з боку держави, що вже склалися та апробовані на даний момент у країнах з розвиненою ринковою економікою.

Значимість інституту власності в сучасній вітчизняній економіці, його зростаючий вплив на успішне здійснення реформ в Україні, очевидна необхідність підвищення ефективності управління державною власністю визначають відповідну тематичну спрямованість теоретичних дискусій та

практичних рекомендацій низки авторів. Наукові основи теорії управління власністю як особливим економічним феноменом, що забезпечує реалізацію відповідних економічних інтересів через присвоєння результатів господарської діяльності, розроблені в класичних працях Дж. Бьюкенена, М. Вебера, Г. Демсеца, Дж. Кейнса, Ф. Ліста, А. Маршалла, К. Менгера, Д. Норта, П. Прудона, А. Сміта, Л. Туроу, О. Вільямсона та ін.

Метою статті є дослідження системи забезпечення процесу управління державною власністю у системі майнових відносин.

У рамках статті проведено класифікацію сформованих у практиці управління підходів до визначення сутнісних сторін відносин власності. Показано, що в роботах, що є в літературі [1 – 3], відображені два підходи до трактування таких відносин. Виходячи з трактування власності як окремого відношення економічного базису (перший підхід), управління має ґрунтуватися на пошуку «правильної» системи використання об'єктів власності. У рамках другого підходу до трактування власності як системного економічного феномену передбачається формування механізму управління нею на всіх рівнях. Останній підхід передбачає необхідність структурування процесу управління власністю на кожному конкретному рівні діяльності конкретних суб'єктів.

У ході дослідження виявлено, що економічні реформи української економіки супроводжувалися низкою змін у структурі відносин державної власності, серед яких найбільш значущими є такі, як:

- 1) значне зменшення частки державної власності у загальній її структурі;
- 2) ряд змін у майновій політиці держави щодо об'єктів державної власності повністю (державні підприємства) або частково (господарські товариства з державною часткою у капіталі), що належать державі;
- 3) територіальне варіювання розподілу власності;
- 4) переважання різноманітних методів перетворення відносин власності.

Також проведене дослідження дозволило виявити та проаналізувати інституційні перетворення у системі відносин власності, які були породжені специфічними рисами існуючої економічної системи. Це, безсумнівно, вимагає особливих підходів до перетворень і розробки механізмів управління власністю на всіх рівнях національного господарства.

Управління державною власністю нами охарактеризовано як свідомий, цілеспрямований вплив з боку держави на всі об'єкти власності, що належить їй. На практиці це означає, що держава як власник встановлює певні правила та умови володіння, користування та розпорядження цими об'єктами. При цьому реалізація права держави на об'єкти власності досягається через функціонування системи управління нею, під якою розуміється сукупність органів законодавчої та виконавчої влади.

Слід наголосити на соціально-економічних умовах та організаційних формах управління державною власністю на сучасному етапі російсько-української війни, що визначають підстави для адаптації зарубіжних моделей управління до українських умов.

Основну мету ефективного управління державною власністю слід сформулювати як створення умов дня стабілізації та подальшого інноваційного розвитку української економіки. На основі системного підходу та загальних принципів управління економічними системами як умови функціонування об'єктів державної власності сформульовано та розкрито такі блоки як: фінансово-кредитний, інформаційний, майновий, правовий, соціальний та організаційний. Їх трактування дозволило сформулювати як прийняті у певних межах управлінські рішення, так і можливості їх реалізації, і навіть зміст проектованого впливу функціонування об'єктів державної власності.

Оскільки власність та майно – суть різні економічні явища, які передбачають, що власність – це система відносин, а майно – це об'єкти даних відносин, управління державною власністю, здається, правильно здійснювати за двома напрямками. По-перше, управління об'єктами державної власності, представленим нерухомим майном, у зв'язку з чим необхідна організація лише на рівні органів структури державної влади механізму управління, заснованого на ринкових принципах з урахуванням принципів інвестиційного планування. По-друге, управління діяльністю суб'єктів господарювання за участю державної власності: управління пакетами акцій, що перебувають у власності держави, а також державними підприємствами.

Вивчення соціально-економічних умов та організаційних форм управління державною власністю свідчать про те, що в сучасних економічних умовах доцільно запропонувати до реалізації низку стратегій управління державною власністю. На особливу увагу заслуговують відносини між суб'єктами та об'єктами власності, що складаються на регіональному рівні. При цьому об'єкти власності відрізняються організаційним та правовим різноманіттям, охоплюють широкий спектр галузей національної економіки: виробництво матеріальних благ, створення та обслуговування соціальної інфраструктури, регіональне управління тощо.

У загальному вигляді оцінка ефективності управління власністю, згідно з авторськими уявленнями, повинна здійснюватись за критеріями, сформованими в рамках ринкових, фінансових, зовнішньо-екологічних, науково-технічних, соціальних, виробничих та територіальних імперативів.

У якості специфічного ринку, ринок землі може бути визначений у широкому та вузькому сенсах. У цьому вузькому значенні під ним розуміється сфера конкретного обороту земельних ресурсів, у межах якої здійснюється безліч різноманітних угод, а широкому значенні це - механізм розподілу і перерозподілу земельних ресурсів загалом.

Специфічною рисою сучасних відносин у рамках земельної власності у світовій практиці виступає свідоме розмежування земельної власності та землекористування, що проявляється у досить широкому поширенні продажу земельних ділянок. Особлива популярність оренди землі як однієї з ефективних форм управління земельною власністю зумовлена низкою причин: по-перше, є можливість враховувати специфіку кожної земельної ділянки, що передається в

оренду, у зв'язку з необхідністю укласти договір про оренду; по-друге, є можливість організації дієвого контролю за раціональним і дбайливим використанням орендованого земельного масиву; по-третє, орендна плата є перспективним джерелом надходжень до бюджетів різних рівнів.

Механізм управління земельними ресурсами та нерухомістю, повинен мати чітку стратегію, диверсифіковану інформаційну базу, систему моніторингу, планування та контролю за використанням земельних ресурсів, що забезпечує раціональну взаємодію між державними та регіональними органами публічного управління.

Кожен суб'єкт державної власності (держава в цілому, класи, групи осіб, окремі індивіди тощо) переслідує власний економічний інтерес. Таке бачення державної власності зумовлює необхідність розгляду не лише економічних, а й неекономічних – політичних, соціальних, юридичних, ідеологічних, психологічних, культурних, етичних тощо – аспектів. Пошук наукового підходу, що найбільше відповідає міждисциплінарному характеру проблеми управління державною власністю, потребує аналізу можливостей та обмежень найбільш поширених сучасних наукових підходів до дослідження даної проблематики, таких як аналіз у координатах «приватна – неприватна власність», на основі вибору «або ринок – або держава», а також ресурсно-прибутковий та функціональний підходи. Кожен із розглянутих підходів окремо описує одну із сторін складного явища. Проте разом ці підходи не можуть дати багатоаспектного уявлення про державну власність. За рамками теоретико-економічного дослідження залишається специфіка державної власності як системи економічних відносин, що виникають між державою, суспільством та індивідуумом.

Проблема управління державною власністю редукується до з'ясування економічних функцій держави. Наявна заміна поняття «державна власність» такими поняттями, як «державний сектор» та «громадський сектор». Спостерігається абсолютизація матеріальної форми багатства. Проблема інституційного розвитку відносин державної власності зводиться до питання її приватизації. Поступово за рамками теоретико-практичного дослідження залишається не лише проблема управління державною власністю, а й проблема соціально-економічного утримання власності.

Розкрити проблему управління державною власністю у всьому її різноманітті можна на основі інституційного підходу. Його теоретико-методологічна гнучкість дозволяє, по-перше, проводити аналіз у координатах «держава – суспільство – індивідуум», по-друге, ліквідувати міждисциплінарні бар'єри та розглянути не лише суто економічні, а й неекономічні чинники управління державною власністю, по-третє, досліджувати багатовимірні, мінливі і внутрішньо суперечливі процеси, по-четверте, вивчати не ідеальну модель, а реальні, конкретно-історичні форми.

Серед ресурсів, необхідних та достатніх для виробництва та розподілу суспільних благ, доцільно виділити матеріальні, нематеріальні та фінансові ресурси. З огляду на те, що в сучасній науковій літературі насамперед

звертається увага на матеріальну складову державної власності, у статті акцентується складна структура її нематеріальної складової. По-перше, у державній власності знаходиться широкий спектр немайнових прав, таких як різноманітні дозвільні права на використання повітряного та водного басейнів, діапазонів радіочастот, на поширення телевізійних сигналів тощо. Досвід розвинених країн свідчить про зростання ролі немайнових прав у взаєминах держави та інших суб'єктів господарювання. По-друге, під впливом інформаційної революції підвищується роль інформації як об'єкта державної власності. По-третє, на основі концепції соціального контракту, теорії пошуку ренти (Е Крюгер), концепції домінуючої одиниці (Ф Перру), а також теоретичних положень Дж Б'юкенена про політичний дохід та бюрократичну ренту нами виділяється ще один структурний елемент нематеріальної складової державної власності – інституційний ресурс.

Інституційний ресурс не є ресурсом у сенсі запасу чи потоку коштів. Це здатність (можливість) формувати та змінювати систему формальних норм і правил суспільного життя, а також впливати на неформальні норми та правила. Держава має верховну владу, особливі владні повноваження, завдяки яким вона має можливість здійснювати нормотворчу, координуючу та контролюючу функції, проводити кредитно-грошову та бюджетно-податкову політику. Крім власне інституційної функції інституційний ресурс державної власності виконує демонстраційно-стимулюючу та когнітивну функції, а також функцію забезпечення наступності та напрямки розвитку економічної системи.

Саме в інституційному ресурсі найбільш яскраво проявляється єдність та суперечливість інтересів держави, суспільства та індивідуума щодо використання обмежених ресурсів з метою виробництва та розподілу суспільних благ. Інституційний ресурс може бути використаний в інтересах певних груп, класів тощо – протилежно спрямованих на соціальний, імперативний, політичний та адміністративний ресурси.

Мета використання політичного, імперативного та адміністративного ресурсів полягає у пошуку політичної, імперативної та адміністративної ренти. У соціальному ресурсі найбільш повно відображається роль суспільства та індивідууму в процесі управління державною власністю. На процес перетворення соціального ресурсу на соціальний капітал впливає як позитивний, так і негативний досвід управління державною власністю.

У силу того, що виняткові права має держава, асоціативний характер державної власності поєднується з обмеженим доступом до ресурсів для окремих індивідуумів - громадян країни. При цьому держава здійснює свої повноваження власника через державний апарат. Тому управління державною власністю має довірчий характер. Обмеженість режиму державної власності призводить до неповноті специфікації та розмивання прав власності. Таким чином, процес управління державною власністю являє собою процес створення, адаптації та зміни системи явних та неявних, формальних та неформальних багатосторонніх довгострокових неповних контрактів з асиметричним розподілом політичної влади.

Права державної власності відносні та обумовлені численними об'єктивними та суб'єктивними факторами. У результаті виникає суттєва відмінність між правом державної власності де-юре і цим же правом де-факто. Довірчий характер управління державною власністю та асиметрія розподілу політичної влади зумовлюють формування складної багатоступеневої системи відносин типу принципал-агент. Нині відбувається розщеплення інституційних суб'єктів управління державною власністю – і принципала, і агента.

На всіх рівнях ієрархічної структури управління державною власністю і принципал, і агент грають двоїсті ролі. Виникає так званий «парадокс підлеглого» (Дж. Бьюкенен). Поєднання горизонтальних (конкурентних, кооперативних) і вертикальних (управління – підпорядкування) відносин, а також обмежена раціональність осіб, що приймають рішення, сприяють виникненню так званих інституційних пасток процесу управління державною власністю.

У інформаційному суспільстві опортуністична поведінка принципала обумовлена не так асиметрією інформації, як асиметрією компетенцій. Агент нерідко більш компетентний у вирішенні того чи іншого конкретного питання в порівнянні з принципалом. Виникає ризик нечіткого визначення принципалом цілей і завдань, як агента, так і всього колективу державних підприємств (установ), що, зрештою, дезорієнтує роботу менеджерів. При цьому деякі агенти, виконуючи функції складання планів, збору та обробки інформації, контролю за виконанням прийнятих рішень тощо, перетворюються на квазіпринципала. Замість того, щоб створювати умови виконання завдань виконавцями, він сам дає останнім доручення, перекладаючи на них частину своїх функцій.

В умовах асиметрії компетенцій виникає проблема розподілу повноважень між різними структурними підрозділами державного підприємства. Квазіпринципал намагається перекласти прийняття стратегічних рішень в умовах різноманітності проектних ініціатив на виконавця. Нерідко спостерігається конкуренція між внутрішніми принципалами одного рівня. Ця конкуренція перетворюється на «полювання» за обсягом повноважень. Принципал намагається збільшити обсяг своїх повноважень без відповідного збільшення відповідальності. Має місце неправильна розстановка кадрів, що веде до недостатньої координації діяльності різних підрозділів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Плакіда В. Т. Управління державною власністю: світовий досвід та реалії України : монографія. Київ : РВПС України НАН України, 2010. 400 с.
2. Жадан І. О. Гуманістичні засади приватизаційних процесів власності. Державні економічні механізми та важелі гуманізації суспільства. Київ : Видавничий дім «Корпорація», 2008. 154 с.
3. Фрідман Р., Рапачинський А. Приватизація в період переходу до ринкової економіки. Київ : Основи, 2004. 351 с.

Стаття надійшла до редакції 30.10.2024 р.

Стаття рекомендована до друку 01.12.2024 р.

Datsii N. V.,

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Economic Theory, Intellectual Property and Public Administration Polissia National University, 7 Stariy Bulvar, Zhytomyr, 10002, Ukraine
e-mail: daciy_nadya@ukr.net <https://orcid.org/0000-0003-0640-6426>*

Dragan I. V.,

*Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, senior research fellow Department of Sustainable Development Methodology Institute for demography and life quality problems of the National Academy of Sciences of Ukraine, 60 Taras Shevchenko Boulevard, Kyiv, 01032, Ukraine
e-mail: gggira2013@i.ua <https://orcid.org/0000-0002-6906-5000>*

ENSURING THE PROCESS OF STATE PROPERTY MANAGEMENT IN THE SYSTEM OF PROPERTY RELATIONS

Abstract. The study revealed that the economic reforms of the Ukrainian economy were accompanied by a number of changes in the structure of state property relations, among which the most significant are: a significant decrease in the share of state property in its overall structure; a number of changes in the state's property policy regarding state property objects owned in whole (state-owned enterprises) or in part (business companies with a state share in the capital); territorial variation in the distribution of property; the prevalence of various methods of transforming property relations.

The main goal of effective state property management should be formulated as creating conditions for the stabilization and further innovative development of the Ukrainian economy. Based on a systemic approach and general principles of managing economic systems as conditions for the functioning of state property objects, the following blocks have been formulated and disclosed: financial and credit, informational, property, legal, social and organizational. Their interpretation allowed to formulate both the management decisions adopted within certain limits, and the possibilities of their implementation, and even the content of the projected impact of the functioning of state property objects.

Since property and property are different economic phenomena that imply that property is a system of relations, and property is the objects of these relations, the management of state property seems to be correctly carried out in two directions. First, the management of state property objects represented by real estate, in connection with which it is necessary to organize only at the level of state power structures a management mechanism based on market principles, taking into account the principles of investment planning. Second, the management of the activities of business entities with the participation of state property: management of blocks of shares owned by the state, as well as state enterprises.

The problem of managing state property is reduced to clarifying the economic functions of the state. There is a replacement of the concept of "state property" with such concepts as "state sector" and "public sector". There is an absolutization of the material form of wealth. The problem of institutional development of state property relations is reduced to the issue of its privatization. Gradually, not only the problem of state property management, but also the problem of socio-economic maintenance of property remains outside the scope of theoretical and practical research.

Keywords: *public sector, institutions, system of property relations, state property management.*

REFERENCES

1. Plakida, V.T. (2010). State Property Management: World Experience and Realities of Ukraine. RVPS Ukrainy NAN Ukrainy. Kyiv. [in Ukrainian].
2. Zhadan, I.O. (2008). Humanistic principles of privatization processes of property. State economic mechanisms and levers of humanization of society. Kyiv: Publishing house "Corporation». [in Ukrainian].
3. Fridman, R., Rapachynsky, A. (2004). Privatization in the period of transition to a market economy. Kyiv: Osnovy. [in Ukrainian].

The article was received by the editors 30.10.2024.

The article is recommended for printing 01.12.2024.