

Нищенко Є.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

СУТНІСТЬ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ МАЙНОВИХ ВІДНОСИН

У статті удосконалено класифікацію механізмів державної політики регулювання майнових відносин, яка враховує результати перетворення економічного простору, зміну характеру взаємодії суб'єктів, еволюцію об'єктів, форм і способів реалізації майнових відносин, а саме: велика та мала приватизація (цільовою функцією є максимізація економічного ефекту (ВВП, доходи бюджету, інвестиції в основний капітал); державне підприємництво (компенсація провалів ринку, зростання доходів бюджету); контрактація (максимізація економічного ефекту (зростання ВВП, доходи бюджету)); державно-приватна взаємодія (досягнення економічно чи соціально значимих цілей); розподілене використання (підвищення ефекту від знань, створення вартості (нетто-результат економічної діяльності)).

Виділено періодів розвитку майнових відносин та визначено їх особливості. Перший період – період становлення майнових відносин ознаменувався виникненням найбільш раннього інституту так званої усуспільненої власності, функція якого полягала в відокремленні та виділенні кордонів локальних спільнот. Цей період, датований виникненням родоплемінних відносин, діяв як відокремлююча характеристика конкретного співтовариства, проте грав значну роль у забезпеченні його розвитку. Більшою мірою цьому етапові притаманний процес дивергенції. Другий період – суб'єктивізації майнових відносин – пов'язаний із виникненням особистої та – пізніше – приватної власності. Це сприяло суб'єктивізації майнових відносин, стимулювало внутрішньогрупову динаміку і призвело, зрештою, до розширення співтовариств за ознакою володіння майном і, насамперед, факторами виробництва. У цей період виникають інститути охорони та забезпеченості права власності. Третій період – період розширення та появи різноманіття форм власності, а також інструментів реалізації майнових відносин. Четвертий етап характеризується концентрацією та перерозподілом об'єктів власності, появою нових інтеграційних механізмів, що може бути визначено як прояв конвергенції.

Перспективний – п'ятий етап, до якого людство еволюційно підходить, пов'язаний з виртуалізацією об'єктів та пов'язаних з ними відносин, виникненням мережеских форм реалізації майнових відносин, знеособленим володінням, тимчасовим (миттєвим) володінням, «портфелізацією» активів, професіоналізацією володіння та управління об'єктами власності. Поширення ринкових відносин призвело до перетворення насамперед єдиної державної власності та розмежування управління нею за формами, у тому числі з урахуванням рівнів влади. Розвинулися рівні управління власністю: державний, регіональний, територіальні громади.

Ключові слова: державне підприємництво, державно-приватна взаємодія, механізми державної політики, регулювання майнових відносин.

Постановка проблеми. У межах традиційного наукового мислення майно є складно побудованою системою відносин, які склалися у конкретно-історичні форми щодо присвоєння і відчуження засобів виробництва та економічних благ, що органічно об'єднує у своїй структурі володіння і користування як форми присвоєння, що знаходить свою реалізацію через процес суспільного відтворення. З погляду форми перебігу еволюція майнових відносин зумовлена конвергенцією та дивергенцією форм їх реалізації. Їхня змінність підтримує механізм розвитку суспільних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічні основи державної політики регулювання майнових відносин багато в чому закладені представниками зарубіжних наукових шкіл: Дж. Паелінком, П. Нійкемпом, Я. Тінбергеном, Т. Хагерстрандом, І. Тюенном, А. Лешем, В. Крісталлером, А. Вебером, У. Айзардом, Ж. Будвілем та ін. На цій основі було сформовано базові теоретичні передумови даного дослідження.

Метою статті є уточнення сутності та удосконалення механізмів державної політики регулювання майнових відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Періоди трансформації майнових відносин можна виділити з переходу та змінюваності цих процесів. Дивергенція будь-яких економічних відносин з позиції науки є виникненням диверсифікації деяких характерних ознак цих відносин, що забезпечують різноманітність форм і методів їх реалізації, так само як і цільових функцій вибудовування таких відносин. Конвергенція відносин у такому разі може розглядатися як процес «вирівнювання» форм і способів їх реалізації в різних відокремлених соціально економічних системах під впливом подібних економічних чи інших умов.

З цих позицій можна виділити кілька періодів розвитку майнових відносин та визначити їх особливості. Перший період – період становлення майнових відносин ознаменувався виникненням найбільш раннього інституту так званої усуспільненої власності, функція якого полягала в відокремленні та виділенні кордонів локальних спільнот. Цей період, датований виникненням родоплемінних відносин, діяв як відокремлююча характеристика конкретного співтовариства, проте грав значну роль у забезпеченні його розвитку. Більшою мірою цьому етапові притаманний процес дивергенції.

Другий період – суб'єктивізації майнових відносин – пов'язаний із виникненням особистої та – пізніше – приватної власності. Це сприяло суб'єктивізації майнових відносин, стимулювало внутрішньогрупову динаміку і призвело, зрештою, до розшарування співтовариств за ознакою володіння майном і, насамперед, факторами виробництва. У цей період виникають інститути охорони та забезпеченості права власності.

Третій період – період розширення та появи різноманітності форм власності, а також інструментів реалізації майнових відносин.

Четвертий етап характеризується концентрацією та перерозподілом об'єктів власності, появою нових інтеграційних механізмів, що може бути визначено як прояв конвергенції.

Перспективний – п'ятий етап, до якого людство еволюційно підходить, пов'язаний з віртуалізацією об'єктів та пов'язаних з ними відносин, виникненням мережевих форм реалізації майнових відносин, знеособленим володінням, тимчасовим (миттєвим) володінням, «портфелізацією» активів, професіоналізацією володіння та управління об'єктами власності. Поширення ринкових відносин призвело до перетворення насамперед єдиної державної власності та розмежування управління нею за формами, у тому числі з ура-

хуванням рівнів влади. Розвинулися рівні управління власністю: державний, регіональний, територіальні громади.

На практиці найчастіше йдеться про застосування нормативно-правових рамок до існуючих засобів організації економічної діяльності та формування її майнового базису. У науковому дискурсі має місце менша структуризація, обмежена виділенням приватного та громадського секторів як учасників відтворювального процесу.

Майно представлене складною багаторівневою, комплексною та ієрархічною системою відносин, що відповідає поширеним у науковій літературі уявленням про комплексність феномену державного майна з позиції структури та змісту. Держава як власник виступає як особливим чином організований суб'єкт багатограних відносин державної власності. Держава формує майновий базис виконання регіонами переданих їм повноважень щодо відповідних предметів управління. З позиції натурально-речовинного складу державного майна у його нормативно-правовому поданні його можна структурувати на земельні ділянки, лінійні об'єкти інфраструктури, дороги загального користування, об'єкти культурної спадщини, а також частки у капіталах господарських товариств. Формалізованим вимірником ролі нормативно обумовленої державної власності може стати величина доходів державного бюджету від власності, скоригована на величину витрат на утримання і підтримання державного майна. Необхідність обліку витрат набуває актуальності в періоди криз та зумовлює доцільність ревізії та оптимізації видатків бюджетів, пов'язаних із змістом низки об'єктів державної та комунальної власності.

Необхідність здійснення витрат з метою підтримки або утримання іманентно неефективних об'єктів майна обумовлює доцільність перетворення об'єкта майнових відносин із суто «активної» складової (тобто майновий комплекс як економічний актив) на «активно-пасивну», що включає низку зобов'язань, невіддільних від тріади. володіння – користування – розпорядження. Ще один стримуючий фактор полягає в тому, що такі об'єкти найчастіше мають цільове призначення, яке йде врозрід з логікою їхнього економічного ефективного використання, тоді як перепрофілювання об'єктів може стати стимулом соціально-економічного розвитку території.

Таким чином, процес прийняття рішень про зміну призначення конкретного об'єкта майнових відносин має ґрунтуватися на аналізі сценаріїв, що

враховують обсяги витрат, ризики та потенційні вигоди внаслідок їх реалізації. Вирішення ситуації вбачається в рефреймінгу стратегічних установок у державній політиці: публічне майно розглядається як актив, що комерціалізується, тобто як «економічний ресурс, що використовується для досягнення певних соціальних, економічних або інших цілей» [1]. Будучи запущеним у масовому порядку, такий процес дозволяє паралельно вирішити задачу актуалізації інвентарних відомостей про наявний пасивний майновий базис, а підключення громадськості та бізнесу сприяє розширенню уявлень про потенційно можливі напрямки використання конкретних об'єктів майна.

Перелічені обмеження достатньою мірою обґрунтовують доцільність практичної реалізації концепції державного підприємництва, тобто вбудовування у відтворювальні процеси як рівноправного учасника, а не споживача чи кінцевого бенефіціара. З позиції нормативно-правового регулювання держава має такі можливості інтеграції до відтворювальних процесів: 1) включення публічної власності в капітал суб'єктів господарювання з отриманням пропорційної внеску частки в управлінні суспільством, включаючи можливість набуття блокуючого пакета або без такого; 2) формування з урахуванням публічної власності підконтрольних суб'єктів господарювання із властивими їм обмеженнями ведення фінансово-господарської діяльності; 3) передача об'єктів майна в межах публічно-правових утворень приватному сектору в обмежене користування на умовах терміновості, платності та повернення, що реалізується у рамках взаємодії державної влади, бізнес-структур та структур громадянського суспільства.

При цьому не слід виключати з розгляду синергетичні ефекти, що виникають внаслідок ефективного використання приватним сектором державного майна, які виражаються у зростанні бази оподаткування і, отже, у збільшенні податкових надходжень. Майнові відносини, що склалися, задають інституційне оформлення системи, формулюючи правила господарювання та визначаючи обмеження поведінки економічних агентів.

Державна політика регулювання майнових відносин призводить до формування у суспільній свідомості різноманітних цінностей і переваг, а також доповнюється суспільно-політичною та правовою компонентою і включає численні відносини економічного, соціально-психологічного, організаційного характеру. Отже, державна політика регулювання майнових відносин, відповідаючи на економічні потреби, виступає як феномен

та один з основних факторів суспільного розвитку. В умовах інформатизації, глобалізації державна політика регулювання майнових відносин зазнає дедалі більшої кількості змін. У цьому контексті варто відзначити тезу Дж. Стігліца про те, що держава та ринок співвідносяться переважно через термін «інтерактивне партнерство» [2, 3], яке покликане виробляти та фінансово супроводжувати окремі компоненти державних послуг за допомогою механізмів співробітництва та конкуренції. Очевидно, що реалізація державних функцій зумовлює необхідність витрачання суттєвого обсягу ресурсів, що в умовах бюджетних обмежень вимагає залучення бізнесу до вирішення соціально-економічних завдань щодо розвитку інфраструктури.

Тенденція включення до системи управління державною власністю нових гравців, представлених приватним сектором, посилюється, оскільки сучасні умови суспільного розвитку вимагають пошуку консенсусу між усіма учасниками, серед яких представники різних гілок влади, громадяни, які займають активну громадянську позицію, та приватний сектор. Успішне узгодження інтересів сприяє отриманню вигоди від цього партнерства та частково вирішує проблему залучення додаткових обсягів інвестиційних ресурсів. У результаті перетворення економічного простору змінюється характер взаємодії суб'єктів, що зумовлює еволюції об'єктів, форм і способів реалізації майнових відносин, отже розширюється і склад механізмів управління ними.

Під державною політикою регулювання майнових відносин розуміється сукупність засобів і методів досягнення цілей системи управління по відношенню до сукупності об'єктів та суб'єктів, що спираються на об'єктивні економічні закони та соціальні процеси у заданих інституційних умовах. Різні форми власності в процесі економічної діяльності перебувають у тісній взаємодії та формують цілісну систему майнових відносин, економічною характеристикою яких може виступати або традиційно застосовувана величина доходів відповідних суб'єктів від використання власності, або актуальніша її інтерпретація у вигляді доходів, скоригованих на величину витрат на утримання та підтримання об'єктів майнових відносин, що виводить на передній план питання створення доданої вартості. Ця обставина обумовлює необхідність відмови від виключно «активного» трактування регіональної власності на користь «активно-пасивної», яка розширює традиційну тріаду прав володіння, користування

та розпорядження комплексом невідчужуваних зобов'язань (модернізація, зміст, поточне фінансування, надання доступу тощо), а також включає до складу майнового комплексу сукупність суспільних благ та інститутів, що лежать в основі їхнього забезпечення.

В умовах існуючих нормативно-правових та фінансових обмежень на регіональному рівні органи державного управління мають можливість здійснювати обмежене ефективне управління державним та комунальним майном. Ці обмеження мають нормативну природу (держпрограми, стратегічні плани приватизації та інші документи, що обмежують свободу розпорядження об'єктами), або обумовлені натурально-речовим складом майна (функціональне призначення, зв'язок із предметами управління) та бюджетними обмеженнями. При цьому інші об'єкти майнового комплексу знаходяться поза фокусом прямого управлінського впливу, а непрямі інструменти, такі як економічні чи адміністративні важелі та стимули, мають вкрай обмежений потенціал впливу: вони характеризуються адресністю, тобто незначним охопленням, значною мірою відкладеним ефектом, що залежить від ступеня збігу цілей органів державного управління та власників відповідного майна. У зв'язку з цим виникає об'єктивна потреба включення елементів неpubлічної власності до порядку денного державного управління, як і необхідність вироблення адекватних інструментів цілепокладання та управління, що гармонізують економічні, фінансові та інші інтереси державного та приватного сектора.

Така постановка завдання розширює трактування державної політики регулювання майнових відносин, за допомогою включення до спектру керованих об'єктів всього майна незалежно від форми власності.

Як і кожному власнику, державі властива певна поведінка, яка стосовно майна, може бути узагальнена у кілька укрупнених механізмів. Перший – приватизація – в Україні здійснюється у формах великої та малої приватизації. Другий тип механізмів характеризується як державне підприємництво, в рамках якого публічно-правові утворення виступають як рівноправні суб'єкти господарських відносин, що супроводжується вдосконаленням практики адміністрування всього спектра об'єктів державної власності: від земельних ресурсів та надр до майнових комплексів та фінансового капіталу. На тлі цих змін відбувалося розширення трактування цільової функції державної політики регулювання майнових від-

носин за допомогою введення додаткових вимірів: максимізація економічного ефекту, що виражається в зростанні ВВП або доходів бюджету (фактично – пошук ефективного власника), була доповнена метою компенсувати провали ринку та забезпечити пропозицію цілого ряду економічних благ населенню (табл. 1).

Предметний інтерес до питань розвитку державно-приватного партнерства виник, коли влада та суспільство дійшли усвідомлення того, що у низці сфер суспільної діяльності намітилися ознаки зростаючого відставання якості та доступності цілого ряду благ та послуг через обмеження, зумовлені нерозвиненістю інфраструктури. Особливо гостро це проявляється у малопривабливих з комерційної точки зору видів діяльності, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальне забезпечення тощо. Зміна ідеології доповнювалася і об'єктивними передумовами звернення до питань розвитку державно-приватного партнерства, пов'язаними з зростаючим навантаженням на бюджетну систему та з очікуваннями реалізації песимістичних прогнозних сценаріїв. При цьому питання ефективного витрачання бюджетних коштів та підвищення ефективності державного управління загалом актуалізували завдання знаходження балансу між стратегічною значимістю та поточною необхідністю реалізації тих чи інших проектів, особливо у соціальній сфері, оскільки держава не має можливості витрачати кошти бюджету на всі без винятку потреби, а всі ці потреби, враховуючи значне відставання розвитку інфраструктури та соціальної сфери від рівня розвинених країн, є невідкладними.

Таким чином, стала очевидною необхідність залучення до вирішення державних завдань приватного капіталу, який не менш раціональний у виборі об'єктів для інвестування та не прагне вкладати кошти в капіталомісткі проекти з тривалими термінами окупності, високими ризиками та вельми помірною прибутковістю. Оскільки професіоналізація державного управління та місцевого самоврядування ще не завершена, посилення ролі бізнесу в управлінні майновим комплексом держави може забезпечити приплив необхідних компетенцій та їх додаток до відповідного об'єкта, адже інвестор, крім своїх грошей, вкладає знання, навички та досвід, уречевлені в кращих практиках управління бізнес-процесами.

Мотиви залучення до державно-приватного партнерства у сторін можуть бути такими, що не збігаються. Так, органи державної влади хочуть і одержують вирішення своїх завдань за рахунок

Механізми державної політики регулювання майнових відносин

Суб'єктно-об'єктна сторона управління	Механізм	Рухаюча сила	Спосіб	Цільова функція
Суб'єкт – ефективний власник майна, об'єкт – елементи основного капіталу	Велика та мала приватизація	Накопичення капіталу	Перехід прав власності до найбільш ефективного власника	Максимізація економічного ефекту (ВВП, доходи бюджету, інвестиції в основний капітал)
Суб'єкт – «держава», об'єкт – елементи основного капіталу	Державне підприємництво	Провали ринку	Внесення об'єктів у капітал підприємств	Компенсація провалів ринку, зростання доходів бюджету
Суб'єкт – власник майна, об'єкт – елементи основного капіталу	Контрактація	Попит та пропозиція, зниження тягаря володіння, доступ до дорогих активів, проблема «купити або виробити»	Забезпечення доступу до результатів експлуатації елементів основного капіталу через продукт	Максимізація економічного ефекту (зростання ВВП, доходи бюджету)
Суб'єкт – власник майна та власник фінансового капіталу, об'єкт – елементи основного капіталу	Державно-приватна взаємодія	Недолік капіталу, високі ризики, мінімізовані об'єднанням секторів	Об'єднання основного та фінансового капіталу приватного та публічного секторів	Досягнення економічно чи соціально значимих цілей
Майно та пов'язані з ним зобов'язання користування	Розподілене використання	Збільшення щільності мереж та кластерів, просторові ефекти накопичення знань, перехід до економіки знань, дані як ресурс та фактор виробництва	Забезпечення доступу, зниження транзакційних витрат, задіяння простоюючих потужностей	Підвищення ефекту від знань, створення вартості (нетто-результат економічної діяльності)

приватного сектору, економію бюджетних коштів, а також досягнення цілей та вирішення завдань, встановлених документами стратегічного планування. На цьому фоні бізнес формує легальні та формальні зв'язки з державою, які капіталізуються та монетизуються (через преференції, пільги тощо).

Можливості державної політики регулювання майнових відносин у частині стимулювання соціально-економічного розвитку за рахунок розширення діапазону режимів користування державним майном та впровадження нових форм та методів взаємодії державної влади та бізнесу виходять далеко за межі контрактів між публічними та приватними партнерами, вирішуючи при цьому цілу низку значущих завдань: максимізація віддачі на вкладений капітал, чи то приватний, чи державний, без шкоди соціальної ефективності та результативності, а також досягнення синергетичного ефекту в соціально-економічній сфері; забезпечення зростання ефективності адміністрування елементів інфраструктури: соціальної, виробни-

чої, транспортної тощо; децентралізація потоків інвестиційного капіталу, а також перенаправлення капіталу з капітало-надлишкових секторів та видів економічної діяльності до капітало-дефіцитних; підвищення інвестиційного та інноваційного потенціалів ключових сфер економічної діяльності з метою забезпечення їх відповідності поточним та перспективним потребам ринку праці, у тому числі за рахунок розвитку конкуренції на ринку капіталу та технологій; балансування всієї сукупності господарських ризиків між публічним та приватним секторами.

Однак теоретично високий потенціал державно-приватного партнерства на практиці виявився важкореалізованим через наявність цілої низки економічних та нормативно-правових обмежень, а також порівняно низької ефективності організованих таким чином інвестицій, якщо не йдеться про інвестиції в інфраструктуру. Отже, вже в момент виникнення самої ідеї державно-приватного партнерства було очевидно, що такий механізм державної політики регулювання майно-

вих відносин має потенціал подальшого розвитку в нові механізми, що експлуатують синергетичний ефект, зумовлений накопиченням знань. Одним із таких механізмів є розподілене користування.

Висновки. Таким чином, сучасний етап становлення державної політики регулювання майнових відносин інспірований змінами, що відбуваються у способі організації господарської діяльності в частині забезпечення суб'єктів господарювання засобами виробництва, які перебувають у перегляді підходу до організації інвестицій в основний капітал: модель володіння «один актив – один користувач» поступово замінюється моделями «один актив – багато користувачів» та «один користувач – багато власників активу». Крім іманентних рушійних сил, зумовлених інноваційними досягненнями та інформатизації, переглядом підходу до складу витрат та моделей формування вартості окремого економічного суб'єкта, можна виділити і зовнішні фактори, що сприяють становленню нового класу мережевих механізмів державної політики регулювання майнових відносин, серед яких поставлена державницька мета виявлення та залучення нових джерел економічного зростання, очевидно вимагає принципово нового підходу до організації взаємо-

дій між економічними суб'єктами з приводу володіння, користування та розпорядження виробничими активами.

Нові джерела зростання тісно інтегруються в актуальні механізми державної політики регулювання майнових відносин за допомогою поділу категорій «активи» та «майно» та включення до економічного обігу інтелектуальної складової – даних та їх похідної – знань. У розподіленій економіці є потенціал формування значного додаткового економічного ефекту за рахунок інтенсифікації використання ресурсів, що включаються до розширеного трактування державної політики регулювання майнових відносин.

Механізми державної політики регулювання майнових відносин також еволюціонують під впливом цілого ряду трендів і рушійних сил, що заслуговують на окреме вивчення. Найбільш розвинений і укорінений механізм приватизації поступово поступається частиною свого впливу новим механізмам, що експлуатують синергетичні ефекти партнерства і взаємодії, допускаючи в економічний оборот нові форми доступу до засобів виробництва, що описуються феноменом економіки розподіленого користування.

Список літератури:

1. Wills, P. Managing government property assets: international experiences. *Public Management Review*. 2009. Vol. 11. № 5. P. 725–728.
2. Stiglitz, J. E. Redefining the Role of the State. *World Economics*. 2001. Vol. 2. № 3. P. 45–86.
3. Поручник А. М. Національний інтерес України: економічна самодостатність у глобальному вимірі : монографія. К. : КНЕУ, 2008. 352 с.

Nyshchenko Ye.V. THE ESSENCE AND MECHANISMS OF THE STATE POLICY OF PROPERTY RELATIONS REGULATION

The article improves the classification of the mechanisms of state policy for the regulation of property relations, which takes into account the results of the transformation of the economic space, the change in the nature of the interaction of subjects, the evolution of objects, forms and methods of implementing property relations, namely: large and small privatization (the objective function is the maximization of economic effect (GDP, budget revenues, investment in fixed capital); state entrepreneurship (compensation for market failures, increase in budget revenues); contracting (maximization of economic effect (GDP growth, budget revenues); public-private interaction (achievement of economically or socially significant goals) distributed use (increasing the effect of knowledge, value creation (net result of economic activity)).

Periods of development of property relations are distinguished and their features are determined. The first period – the period of formation of property relations was marked by the emergence of the earliest institution of the so-called community property, the function of which was to separate and distinguish the boundaries of local communities. This period, dated to the emergence of tribal relations, acted as a distinguishing characteristic of a particular community, but played a significant role in ensuring its development. To a greater extent, this stage is characterized by the process of divergence. The second period – the subjectivization of property relations – is associated with the emergence of personal and – later – private property. This contributed to the subjectivization of property relations, stimulated intragroup dynamics and ultimately led to the stratification of communities based on property ownership and, above all, production factors. During this period, institutions for the protection and security of property rights arise. The third period is the period of expansion and emergence of a variety of forms of ownership, as well as tools for the implementation of property relations. The fourth stage is characterized by the concentration and redistribution of

property objects, the emergence of new integration mechanisms, which can be defined as a manifestation of convergence.

Prospective is the fifth stage to which humanity is evolving, associated with the virtualization of objects and related relationships, the emergence of network forms of property relations, impersonal ownership, temporary (instant) ownership, “portfoliization” of assets, professionalization of property ownership and management. The spread of market relations led to the transformation of, first of all, the unified state property and the demarcation of its management by forms, including taking into account the levels of power. Levels of property management have developed: state, regional, territorial communities.

Key words: *state entrepreneurship, public-private interaction, mechanisms of state policy, regulation of property relations.*