

УДК 338.242.4:330.341.2

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА
ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ****Овсієнко О.В., к.е.н.***Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Метою статті є аналіз впливу державного регулювання на формування правової економіки в Україні. Доведено, що в умовах економічної трансформації до традиційного для теорії суспільного вибору переліку провалів держави додається ще один – перетворення держави на джерело неправових практик, коли державне регулювання здійснюється на основі законодавчих норм, які суперечать іншим нормам права. Таким чином держава не тільки руйнує засади правової економіки, а і демонструє неспроможність виконувати базові функції з забезпечення рівності у реалізації соціально-економічних прав. Причинами цього є: вади у механізмі набуття прав власності та її концентрація у вузького кола осіб, що перетворило державні інститути на спосіб вибіркового захисту прав власності та на інструмент перерозподілу як суспільних, так і приватних ресурсів; економічна вигідність неправового господарського порядку для усіх його учасників. Подолати руйнівний вплив державного регулювання на інститути правової економіки можливо за умов активного пошуку суспільством економічно вигідних норм і правил господарської поведінки.

Ключові слова: державне регулювання, провали держави, правова економіка, соціально-економічні права, нерівність.

UDC 338.242.4:330.341.2

**STATE REGULATION AND ITS IMPACT ON THE LEGAL ECONOMY
FORMATION IN UKRAINE****Ovsiienko O.V., PhD in Econ.Sc.***Yaroslav the Wise National Law University*

Purpose of the article is an analysis of government regulation impact on the legal economy formation in Ukraine. It is proved that in conditions of economic transformation the traditional for theory of public choice list of state failure complemented another – the converting of state at source illegal practices: state regulation based on legislation that contradict the norms of other laws. Thus the state not only destroys the legal foundations of economy, but also demonstrates the inability to perform basic functions to ensure equality of social and economic rights. The reasons for this are: defects in the mechanism of property acquisition and its concentration in a narrow circle of people that turned the state institutions in a way to protect property and the instrument of both public and private resources redistribution;

economic advantage unlawful economic order for all participants. The overcoming the destructive impact of government regulation on the legal institutions of the economy is possible with the active search of cost-effective for whole community norms and rules of economic behavior.

Keywords: government regulation, state failure, the legal economy, socio-economic rights, inequality

Актуальність проблеми. Однією з найбільш гострих для вітчизняної економіки проблем є нерівність у реалізації соціально-економічних прав (штучне обмеження прав окремих суб'єктів на вибірковій основі; пряма заборона реалізації набутих у законний спосіб прав; створення особливих законодавчих умов для окремих видів бізнесу тощо). Це змушує суб'єктів господарювання шукати альтернативні способи реалізації та захисту прав у тіньових економічних відносинах, брати участь у корупційних схемах, ухилятися від виконання контрактних зобов'язань. Відповідно, руйнуються передумови нормального функціонування правової економіки. Оскільки доволі часто генератором нерівності у реалізації прав стає державне регулювання, виявляється корисним з'ясувати причини цього явища, обґрунтувати заходи, спрямовані на його подолання.

Аналіз останніх наукових досліджень. Неоптимальний вплив держави на сукупний добробут перетворився на самостійний напрям економічних досліджень у теорії суспільного вибору, згідно з якою люди використовують інститути влади в особистих інтересах, економічними наслідками чого є неефективний розподіл та використання суспільних ресурсів. Значний внесок у дослідження цієї проблеми внесли Дж. Бьюкенен [1; 2], В. Демент'єв [3, с. 29-54], А. Заостровцев [4], А. Крюгер [5], Д. Мюллер, Р. Нуреев [3, с. 10-28; 6], М. Олсон [7], А. Радигін [8], Дж. Стігліц, Г. Таллок [2], Р. Ентов [8], Т. Еггертссон [9] та інші. Слід зазначити, що у теорії суспільного вибору діяльність держави в економіці хоча і пов'язана з певними провалами, але здійснюється у правовому полі, забезпечуючи рівні можливості у реалізації та захисті соціально-економічних прав. Тобто якщо обмеження у реалізації прав окремих суб'єктів і встановлюються державою, то вони розповсюджуються на усіх суб'єктів групи. Між тим для України типовим є вибірковий характер обмежень, які накладаються державою на одних суб'єктів групи та не діють для інших, а також

ситуації, у яких різні суб'єкти не можуть реалізувати однакові права через державне втручання. Тому питання про те, яким чином державне регулювання впливає на розбудову правової економіки в Україні, потребує спеціального дослідження.

Метою роботи є аналіз впливу державного регулювання на формування правової економіки в Україні, визначення причин перетворення державного втручання на фактор руйнації правової економіки, обґрунтування заходів, спрямованих на подолання цього явища.

Викладення основного матеріалу дослідження. Зазвичай правова економіка сприймається як синонім офіційної економіки на протилежність неофіційної (тіньової) або злочинної (кримінальної) економіки [10, с. 431]. Але загалом це сформована, закріплена, врегульована і захищена правом система суспільного господарювання. Держава відіграє важливу роль у її розбудові та функціонуванні: спочатку суспільство здійснює відбір ефективних правил та норм господарської діяльності (за Дж. Б'юкененом – конституційний вибір), потім відбувається їх подальше закріплення у праві [2; 3, с. 77]. Зазначимо, що термін «конституція» у роботах Дж. Б'юкенена означає «набір заздалегідь узгоджених правил, за якими здійснюються подальші дії» [2, р. VII]. Надалі держава контролює дотримання встановленої системи правил, змушує економічних агентів додержуватися їх. Встановлені правила розповсюджуються і на державу безпосередньо.

Цілком очевидно, що у цьому процесі діяльність держави може бути пов'язана з певними провалами. По-перше, обмеженість інформації та її асиметричний розподіл між групами з різними соціально-економічними інтересами подекуди унеможлиблює відбір ефективних правил та норм. Відповідно, рішення приймаються на користь найбільш впливових груп, що сприяє реалізації групових інтересів (регіональних, галузевих) за рахунок суспільних. По-друге, намагання індивідів отримати економічну ренту за допомогою політичного процесу призводить до прийняття неоптимальних правил та норм, ускладнює контроль за їх дотриманням. По-третє, неможливо точно передбачити наслідки прийнятих державою рішень [6, с. 475-476].

Провали держави посилюють нерівність у реалізації соціально-економічних прав двома шляхами. По-перше, за рахунок штучного викривлення пропорцій суспільного розподілу на користь окремих груп.

Причому чим більше можливостей впливати на процес унормування господарської поведінки мають такі групи, тим інтенсивніше відбувається викривлення [8, с. 15-16]. По-друге, шляхом «виштовхування» частини господарських суб'єктів у тіньовий сектор або шляхом посилення їх мотивації до участі у напівлегальних економічних взаємовідносинах, оскільки реалізувати наявні господарські права у легальному бізнесі виявляється проблематичним.

За умов розвинених інститутів громадянського суспільства (у тому числі інститутів сумісного регулювання), незалежної судової системи неоптимальний вплив держави на економіку можна пом'якшити [3, с. 93; 8, с. 12]. Тому у розвинених країнах з ефективною інституціональною системою провали держави хоча і зумовлюють неоптимальний суспільний розподіл, але не призводять до суцільного унеможливлення реалізувати набуті на законних підставах соціально-економічні права. Таким чином неоптимальність державного втручання навряд чи може розглядатися як серйозна загроза правовій економіці.

В умовах економічної трансформації до традиційного для теорії суспільного вибору переліку провалів держави додається ще один – перетворення держави на джерело неправових практик, коли державне регулювання господарської діяльності відбувається на основі законодавчих норм, що суперечать іншим нормам права. Так, згідно з Законом України «Про прожитковий мінімум» натуральний склад наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг, які входять до складу мінімального споживчого кошику, має переглядатися кожні п'ять років, тоді як в останнє перегляд був здійснений у 2000 р. або майже 15 років тому. Тобто санкціонована правом економічна діяльність (наприклад, з виплати зарплати на рівні мінімальної за некваліфіковану працю) суперечить іншим, закріпленим у праві цінностям, зокрема, реалізації та захисту економічних прав і свобод людини – головному завданню соціальної держави, яка проголошена у Конституції України.

Не менш показовим прикладом є спроби стабілізації валютного ринку, вжиті регулятором (Національним банком України – НБУ) навесні 2014 р. Обмеживши видачу готівкових коштів у іноземній валюті з поточних та депозитних рахунків, НБУ не тільки змусив комерційні банки порушувати закріплені у Конституції України та Цивільному кодексі правові норми, а і суттєво викривив умови

господарювання шляхом втручання у процес розподілу фінансових потоків. Виникла асиметрія у реалізації контрактних прав суб'єктів господарської угоди: обмеження, накладене на права однієї сторони, призвело до перерозподілу грошового потоку на користь іншої. Тобто унормована та захищена правом економічна діяльність поставила під загрозу іншу правову норму – рівність у реалізації соціально-економічних прав.

Оскільки вітчизняна господарська реальність рясніє подібними прикладами, можна стверджувати, що держава не завжди може ефективно виконувати базові функції, особливо пов'язані з захистом законно набутих прав та примушенням до дотримання правил господарської поведінки. В умовах, коли державні інститути генерують неправові практики, правоохоронна та судова система виявляються паралізованими, отримуючи можливість «вільно тлумачити» наявні законодавчі норми. Право власності перетворюється на умовне та залежне від держави, захист права власності кожного замінюється вибіркоvim захистом власності владної еліти. Тобто державне регулювання виступає як чинник руйнації правової економіки. Причинами цього явища, на нашу думку є:

1. *Вади у механізмі набуття прав власності та її подальша концентрація у вузького кола осіб.* Набуття власності в Україні відбувалося не шляхом організації виробничого процесу, а шляхом участі у перерозподілі колишньої суспільної власності. Оскільки у багатьох випадках набуття прав власності не завжди носило прозорий характер та не завжди було бездоганним з правової точки зору, набуті права відрізняються низьким ступенем легітимності, що змушує власників використовувати органи державної влади як спосіб захисту особистих майнових інтересів.

Концентрація власності перетворила державу на заручника приватних бізнес-груп, які почали використовувати її не тільки як механізм захисту прав власності на вибірковій основі, а і як інструмент перерозподілу суспільних та приватних ресурсів (легалізація занижених соціальних стандартів, у тому числі оплати праці, обмеження доступу інших суб'єктів до комерційно привабливих видів економічної діяльності, спеціальні ціни на окремі ресурси, створення особливих законодавчих умов для окремих видів бізнесу тощо). За таких умов існує значний ризик перетворення вітчизняної держави на «хижацьку державу» (*predoraty state*), котра є

агентством групи або класу, функція яких полягає у вилученні доходу з решти населення в інтересах групи [4].

2. *Економічна вигідність існуючого господарського порядку для усіх його учасників* – як для державних інститутів, так і для приватних агентів. Для державних інститутів неправові практики, джерелом яких є держава, а також відсутність ефективних норм регулювання економіки, невизначеність у правах власності є необхідним підґрунтям для вилучення адміністративної ренти. Для приватних агентів витрати на організацію та участь у перерозподільчих процесах значно нижчі, ніж витрати на організацію та удосконалення виробництва товарів та послуг.

Наявність «контактів з владою» значно підвищує індивідуальну ефективність у порівнянні з середньоринковою та водночас знижує витрати на захист майнових прав. В. П. Мельник навіть вводить поняття «персональної держави» для пояснення впливу особливих відносин з владою на індивідуальну ефективність. Персональна держава, на його думку, існує чи не у кожного українського громадянина. Це своєрідне коло «людей зі зв'язками», які допомагають розв'язати будь-які проблеми, що виникають у сфері господарських відносин через державне втручання [3, с. 266-267]. Витрати на формування та підтримку життєздатності «персональної держави» виявляються нижчими, ніж спроби владнати проблеми, що виникли, звичайним правовим шляхом.

На нашу думку, саме економічна вигідність збереження неправового господарського порядку для кожного економічного агента зумовлює низьку ефективність громадського регулювання в Україні, послаблює суспільну консолідацію. Цим же можна пояснити і той факт, що навіть в умовах низької довіри до інституту державної влади суспільство майже не намагається припинити продукування та використання державою неправових практик, а держава продовжує свою діяльність з руйнації правової економіки.

За даними соціологічних опитувань, українське суспільство демонструє низький рівень довіри до держави. Так, у 2014 р. 32 % громадян не довіряли судовій владі, 16,3 % – законодавчій владі (Верховній Раді України), 14,3 % – виконавчій владі (зокрема, Президенту України) [11]. Більше третини опитуваних (32,4 %) вважали першочерговим напрямом реформ реформування судової системи. Наведені дані свідчать про усвідомлення недостатньої ефективності

держави. Але до перетворень суспільство не готове. Так, введення кримінальної відповідальності за видачу заробітної плати у конвертах підтримує лише 15 % респондентів, а за отримання – усього 6 %. Тільки 2,4 % громадян виступає за створення прозорого реєстру прав власності [12]. Це зайвий раз підтверджує неготовність до реальних змін.

Неготовність виконувати функції з забезпечення рівності у реалізації соціально-економічних прав демонструє і держава. Прагнення самозберегтися в умовах низького рівня довіри підштовхує владні еліти до штучного посилення роз'єднаності усередині масових соціальних груп (надання пільг за галузевим принципом, а не за принципом нужденності; значні розбіжності в оплаті праці робітників, що працюють у державному секторі, а також бюджетних організаціях та установах; збереження податкової системи, не спрямованої на мінімізацію вторинного перерозподілу доходів).

Якщо держава неспроможна виконувати свої базові функції та активно перешкоджає їх виконанню, вона переходить у нову якість – держави, що провалилися (*fragile state*) [4]. Параметри держав, що провалилися, були розроблені Фондом за мир (*The Fund for Peace*) – незалежною освітньою, дослідницькою та правозахисною організацією з США (табл. 1). Кожний параметр оцінюється за 10-бальною шкалою: 0 – максимальна стабільність, 10 – мінімальна стабільність. Чим більше балів набирає держава у рейтингу держав, що провалилися (*The Fragile States Index*), тим нестабільнішою вона є [13, с. 3].

У 2015 р. дослідження охопило 178 країн. Країнами, що провалилися, визнано 38 країн з рейтингом від 90 до 120 балів (тривожна зона). Найгірша ситуація спостерігалася у Південному Судані, Сомалі, Центральній Африканській Республіці [13, с. 7]. У зону попередження потрапляють держави з кількістю балів від 60 до 89,9 балів, для яких існує реальна небезпека провалу. У 2015 р. у цій групі перебувало 60 країн, у тому числі Україна (76,3 бали) [13, с. 6-7]. У зоні стабільності перебувають держави з сумарною кількістю балів від 30 до 59,9. Стійкими вважаються держави, що назбирали від 0 до 30 балів. Найбільш стабільними державами у 2015 р. було визнано Фінляндію, Швецію, Норвегію, Данію, Люксембург.

Дані табл. 1, які охоплюють період 2005-2010 рр., засвідчують високий ризик провалу держави для України. Причому найбільшою загрозою провалу держави протягом усього періоду дослідження становить криміналізація та делегітимізація суспільства, перетворення служб безпеки на «державу у державі», фрагментація еліт. Останнім часом до означених загроз додається інтервенція інших держав.

Таблиця 1 – Показники України у Рейтингу держав, що провалилися
(The Fragile States Index), 2015 р. (складено за даними [14])

Параметри		Значення параметрів для України				
		2005 р.	2010 р.	2013 р.	2015 р.	2015 р. /2005 р.
Соціальні	Зростаюче демографічне навантаження	9,0	5,6	4,7	4,5	-4,5
	Масовий рух біженців та внутрішньо переміщених осіб, яке створює комплексну надзвичайну гуманітарну ситуацію	7,0	3,1	3,2	4,4	-2,6
	Групово параноя (суспільне засудження окремої групи, яка набула багатство, статус, владу)	6,9	6,9	5,9	7,0	0,1
	Хронічний та стійкий відтік людей (втеча мозку, добровільна еміграція середнього класу, збільшення вигнаних спільнот)	8,8	6,6	5,7	5,5	-3,3
Економічні	Нерівномірний економічний розвиток по групам населення (нерівність в освіті, зайнятості, економічному статусі або бідність за груповою приналежністю)	9,0	6,2	5,3	4,7	-4,3
	Різкий та/або серйозний економічний занепад	7,3	6,3	5,4	6,5	-0,8
Політичні	Криміналізація та/або делегітимізація суспільства (корупція, опір правлячих еліт прозорості, втрата масової довіри до державних інститутів, зростання злочинних синдикатів, пов'язаних з правлячими елітами)	8,9	7,2	7,8	8,5	-0,4
	Прогресуюче погіршення суспільних послуг	5,5	4,0	3,6	3,8	-1,7
	Призупинка або вільне застосування закону та широко розповсюджене порушення прав людини	8,5	5,3	5,7	6,4	-2,1
	Перетворення служб безпеки на «державу у державі»	2,0	3,8	4,4	7,9	5,9
	Фракціоналізація (фрагментація) еліт	9,1	7,9	8,0	8,0	-1,1
	Інтервенція інших держав або зовнішнього політичного актора	6,8	6,6	6,2	9,1	2,3
Разом		88,8	69,5	65,9	76,3	-12,5

Оцінка параметрів рейтингу прямо вказує на те, що головною проблемою для української держави є не її економічний стан, а інституціональне середовище господарських взаємодій. Причому джерелом його неефективності стає неспроможність держави виконати свою головну функцію – забезпечити рівність у реалізації соціально-економічних прав.

Зрозуміло, що за таких умов перед Україною постале нагальне завдання повернути діяльність держави у правове поле, припинити процес створення державою неправових практик. На думку Т. Еггертссона, ефективною держава стає тоді, коли «суспільство у цілому додержується норм, структура яких співпадає з тією структурою прав, яку намагається підтримати держава» [9, с. 50]. Отже, якщо з'являться норми, дотримання яких буде економічно вигідним більшості суб'єктів, ефективність державного регулювання значно посилиться, а

вітчизняний економічний порядок почне набувати правових ознак. Серед заходів, які б сприяли їх появи, виділимо такі:

- підвищення особистої економічної відповідальності працюючого населення за власне соціальне забезпечення (наприклад, шляхом перерозподілу податкового навантаження зі сплати єдиного соціального внеску між роботодавцем та найманим працівником). Це створить передумови легалізації зарплати, а також необхідну економічну мотивацію для працюючих вимагати повної компенсації прав власності на робочу силу;

- перегляд системи соціальної підтримки (монетизація пільг, перехід від галузевого принципу надання пільг до принципу нужденності, надання медичних послуг за державний рахунок виключно застрахованим особам – платникам внесків на загальнообов'язкове соціальне страхування);

- легалізація підсумків приватизації прийнятними для суспільства способами, поставка цього процесу під суспільний контроль; створення прозорого реєстру прав власності, що дозволить чітко визначити кінцевих бенефіціарів пільгових умов господарювання, наданих за рахунок суспільних ресурсів;

- корекція пропорцій суспільного розподілу, запровадження справедливих соціальних стандартів, що унеможливить необґрунтоване вилучення доходу одних груп населення на користь інших.

Висновки. Аналіз впливу державного регулювання на формування правової економіки в Україні засвідчив, що в умовах економічної трансформації до традиційного для теорії суспільного вибору переліку провалів держави додається ще один – перетворення держави на джерело неправових практик, коли державне регулювання господарської діяльності відбувається на основі законодавчих норм, які суперечать іншим нормам права. Тобто санкціонована правом економічна діяльність суперечить іншим, закріпленим у праві цінностям, результатом чого є нерівність у реалізації господарських прав, перетворення права власності на умовне та залежне від держави. За таких умов державне регулювання виступає як чинник руйнації правової економіки.

Серед причин перетворення державного втручання на фактор руйнації правової економіки в Україні виділено такі:

- вади у механізмі набуття прав власності та подальша концентрації власності. Оскільки набуття прав власності відбувалося не у виробничому, а у перерозподільному процесі, процес набуття прав не завжди був бездоганними з правової точки зору, що перетворило державні інститути на спосіб вибіркового захисту набутої власності та на інструмент перерозподілу як суспільних, так і приватних ресурсів;

- економічна вигідність існуючого господарського порядку для усіх його учасників. Для державних інститутів неправові практики є необхідним підґрунтям для вилучення адміністративної ренти. Для приватних агентів неправові практики, джерелом яких є держава, значно підвищують індивідуальну ефективність у порівнянні з середньоринковою.

Таким чином держава не тільки руйнує засади правової економіки, а і демонструє неспроможність виконувати базові функції з забезпечення рівності у реалізації соціально-економічних прав. Тим самим посилюється загроза переходу держави у нову якість – держави, що провалилася. Для подолання цієї загрози необхідно забезпечити активну участь суспільства у створенні норм і правил господарської поведінки, дотримання яких буде економічно вигідним більшості суб'єктів. Тому подальші дослідження у цій сфері доцільно спрямувати на обґрунтування заходів, здатних посилити особисту економічну відповідальність кожного члена суспільства за власний добробут.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Buchanan, J. M. The Domain of Constitutional Economics [Text] / J. M. Buchanan // Constitutional Political Economy. – 1990. – Vol. 1. – № 1. – P. 1–16.
2. Buchanan, J. The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy [E-resource] / J. Buchanan, G. Tullock. – Access mode: <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3c0.html#Preface>.
3. Институциональные проблемы современного государства [Текст] : монография / [Абрамов В. Ф., Артемова Т. И., Бескрылова О. С. и др.] ; под ред. В. В. Дементьева, Р. М. Нуреева. – Донецк : ДонНТУ, 2011. – 372 с.
4. Заостровцев, А. Провалы государства и провалившиеся государства [Электронный ресурс] / А. Заостровцев // Нева. – 2008. - № 2. – Режим доступа : <http://magazines.russ.ru/neva/2008/2/za11.html>.
5. Krueger, A. Government Failures in Development [Text] / A. Krueger // Journal of Economic Perspectives. – 1990. – Vol. 4. – P. 9-23.

6. Нуреев, Р. Джеймс Бьюкенен и теория общественного выбора [Текст] / Р. Нуреев // Джеймс М. Бьюкенен. Сочинения. – Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1. / Фонд экономической инициативы ; пер. с англ. ; гл. ред. Нуреев Р. М. и др. – М. : Таурис Альфа, 1997. – С. 445–482.
7. Olson, M. Power and Prosperity: outgrowing communism and capitalist dictatorships [Text] / M. Olson. – New York: Basic books, 2000. – 225 p.
8. Радыгин, А. «Провалы государства»: теория и политика [Текст] / А. Радыгин, Р. Энтов // Вопросы экономики. – 2012. – № 12. – С. 4-30.
9. Эггертссон, Т. Экономическое поведение и институты [Текст] / Т. Эггертссон ; пер. с англ. – М. : Дело, 2010. – 408 с.
10. Ромашов, Р. А. Экономическое право и правовая экономика как феномены мультикультурализма [Электронный ресурс] / Р. А. Ромашов // Диалог культур в условиях глобализации : XII Международные Лихачевские научные чтения, 17–18 мая 2012 г. Т. 1 : Доклады / науч. ред. А. С. Запесоцкий. – СПб. : СПбГУП, 2012. – С. 430-432. – Режим доступа : http://www.lihachev.ru/pic/site/files/lihcht/Sbor_full/2012_1_rus.pdf.
11. Народ и власть [Электронный ресурс] : материалы социологического опроса // Зеркало недели. – дек. 2014 г. – Режим доступа : <http://opros2014.zn.ua/authority>.
12. Народ и реформы [Электронный ресурс] : материалы социологического опроса // Зеркало недели. – дек. 2014 г. – Режим доступа : <http://opros2014.zn.ua/reforms>
13. The Fragile States Index – 2015 [E-resource] : Report / The Found for Peace. – Washington, 2015. – Access mode : <http://library.fundforpeace.org/fsi15>.
14. The Fragile States Index [E-resource] : Rankings / The Found for Peace. – Washington. – Access mode : <http://fsi.fundforpeace.org>.