

МАКРОЕКОНОМІКА

УДК 346.14

Віталій Мортіков

ЕКОНОМІЧНІ ВИГРАШІ ТА ПРОГРАШІ ВНАСЛІДОК ЗМІНИ ЗАКОНОДАВСТВА

Аналізуються виграші та програші економічних суб'єктів після ухвалення законів, норм, їх змін. Переможці та ті, хто програють з'являються внаслідок впровадження норм конкурентного законодавства, стандартів якості, змін у законодавстві про мінімальну зарплату тощо. Ці гравці: виробники, споживачі, наймані працівники, роботодавці, платники податків. Стаття обговорює різні форми виграшів та програшів: у доходах, зайнятості, людському капіталі і т.д. Підкреслюється значення аналізу короткострокових, середньострокових та довгострокових наслідків впровадження норм. Виграші, програші після впровадження правових норм регулюють поведінку економічних суб'єктів. Деякі норми Закону України "Про зайнятість населення" визначають обмін виграшами, санкціями між учасниками соціально-трудових відносин. Існують прямі на непрямі канали впливу змін у нормах на розподіл виграшів/програшів. Різні санкції можуть використовуватися щодо тих, хто не дотримується норм. Впровадження норми може змінити гнучкість економічного суб'єкта і через це продукувати виграші/програші. Підкреслюється значення трансформації змін в нормах на економічні виграші/програші через макроекономічні зміни. Наведені підходи до виміру виграшів/програшів внаслідок введення норм. Законодавці мають враховувати виграші/програші економічних суб'єктів під час ухвалення норм.

Ключові слова: економічні виграші, економічні втрати, переможці та "лузери" внаслідок законотворчої діяльності, санкції, соціально-трудові норми

JEL: K100.

У законодавстві країни постійно відбуваються різні події, які зачіпають інтереси всіх верств населення. Виникає досить актуальне завдання аналізу придбань/виграшів і програшів/втрат різних категорій населення внаслідок тих або інших переміщень у нормативних актах. Такий аналіз дає можливість коригувати законотворчість в найбільш ефективному напрямі.

Економічному аналізу законодавства присвячено чимало робіт (див. напр.: Cooter R., Ulen T. (2011). 576 p.; Polinsky A. M. (2011). 224 p.; Posner R. A. (2011)). Дослідження Р.Познера, Р.Кутера, А. Полінські та інших сучасних авторів, що працюють на стику економічної й правової наук, базуються на таких методологічних передумовах: а) укладаючи угоди, приймаючи інші правові рішення, суб'єкти поведуться економічно раціонально; б) існують не лише економічні (виробничі ресурси), а й правові обмеження поведінки фізичних осіб та інститутів; в) рішення в правовій площині ухвалюються на основі порівняння економічних витрат і вигод їхнього

Мортіков Віталій Володимирович (mvitaly@ukr.net), д-р екон. наук, проф.; професор кафедри управління персоналом і економічної теорії Східноукраїнського національного університету ім. В.Даля.

здійснення. Інакше кажучи, вивчаючи проблеми законодавства, частина авторів віддає перевагу методології мікроекономічного аналізу. Спираючись на інструментарій мікроекономічного аналізу, в сучасних дослідженнях дедалі частіше порушують питання: кому вигідна/невигідна та або інша правова норма. Між тим на пострадянському просторі і, зокрема, в Україні дослідженню законодавчих актів з точки зору характеру, величини економічних втрат і придбань, якими супроводжується їхня дія, зміна практично не приділяють уваги. У статті ставиться завдання спробувати заповнити цю прогалину, приділивши увагу теорії питання.

Загальні аспекти питання. Основні втрати/придбання зводяться до змін: а) у доходах (основній і додатковій зарплаті; прибутку, дивідендах акціонерів, соціальних виплатах); б) у зайнятості, кількості і якості робочих місць; в) у людському капіталі; г) у стабільності робочих місць і доходів; д) у податковому навантаженні, яке несуть платники податків.

Серед основних суб'єктів, що відчувають на собі виграти/програші в результаті ухвалення, реалізації правових норм, є підприємці, найняті робітники, платники податків, споживачі. Враховуючи, що суб'єкт, як правило, виступає в різних іпостасях, він може програвати в якості, приміром, споживача матеріальних благ, але вигравати як найнятий працівник і навпаки. У разі ухвалення нормативних актів, що спрощують, здешевлюють прихід зарубіжних продавців на вітчизняний ринок, у виграти опиняються вітчизняні споживачі, а ось частина працівників, зайнятих на вітчизняних підприємствах, можуть втратити роботу. Виграти і програші можуть одночасно концентруватися навколо одного об'єкта. Один і той самий суб'єкт може вигравати у величині доходу, але програвати в його стабільності. Це відбувається, зокрема, внаслідок лібералізації норм, що регулюють звільнення працівників і послабляють захист працівника і його робочого місця. Проте в результаті зміни законодавства може виникнути зворотна ситуація: посилюється стійкість доходу, але знижується або залишається незмінною його величина.

Вплив зміни норм на виграти/програші економічних суб'єктів може бути прямим, як у разі введення, зміни, відміни санкцій за порушення норми: виграти/програють виробники неякісних продуктів, рядові покупці, шахраї на ринку фінансових послуг та інші. Як правило, зміна доходів підприємців, зайнятості на підприємствах тощо відбувається як результат впливу введення/відміни, пом'якшення/посилення норм на витрати підприємницької діяльності.

Поява вигравів/програвів у економічних суб'єктів після ухвалення/зміни законів, може бути опосередкованою:

- зміною гнучкості в їхніх діях. У результаті введення нових норм, регуляторів економічні суб'єкти нерідко втрачають гнучкість у своїй поведінці і внаслідок цього несуть втрати. А придбання додаткової гнучкості в результаті відміни окремих законодавчих актів, норм у них виявляється нерідко вигравним;

- такими макроекономічними процесами, явищами, як економічна динаміка, інфляція, зміна державного боргу. Внесення змін до порядку індексації доходів може викликати не лише збільшення зарплат, соціальних виплат населенню, а й спровокувати інфляцію з втратами, що супроводжують її, для суспільства.

Аналізуючи ефекти законотворчої діяльності, необхідно звертати увагу на короткострокові, середньострокові і довгострокові наслідки ухвалення, зміни закону. Один і той же суб'єкт може вигравати від зміни норми в короткостроковій, а програвати в довгостроковій перспективі.

Зустрічаються зміни актів, поправки до законів, що не роблять істотного впливу на положення різних економічних суб'єктів і роблять таке. Слід розрізняти також ухвалення однієї норми і ухвалення/зміна деякої сукупності правових норм як результат, приміром, зміни політичного курсу, пріоритетів економічної політики. Від такої зміни пріоритетів, як правило, в різних формах і різною мірою виграють/програють усі верстви суспільства.

Ухвалення, зміна нормативного акта може відбитися на придбаннях/втратах суб'єктів, що перебувають на різних рівнях функціонування економіки: загальнонаціональному, галузевому, регіональному, місцевому, рівні підприємства. При цьому рухи в законодавстві, що впливають на зміни в розміщенні сил, скажімо, на галузевому рівні, на рівні окремих ринків, у результаті яких одні гравці отримують переваги за рахунок інших, може обумовлювати виграти/програти споживачів відповідної продукції в масштабі усієї країни. Державна підтримка цілої галузі економіки країни може привести до зміцнення її конкурентних позицій, але ослабити інші сектори національного господарства з неминучим скороченням в їх діяльності, доходах, зайнятості; реструктуризації підприємств у цих секторах.

Дуже поширеним явищем у сучасному світі є недотримання законів. Необхідно розрізняти два типи вигравів і програвів у результаті недотримання норм. До першого належить свідомо діяльність суб'єктів, які ухиляються від дотримання законів. Другий пов'язаний з незнанням законів через відсутність своєчасної інформації про них, або ж унаслідок елементарного нерозуміння економічними суб'єктами їх вимог, наслідків від недотримання.

Оцінка вигравів/програвів. Завдання осіб, що займаються нормотворчою діяльністю, учених полягає не лише в ідентифікації вигравів і програвів, які виникають у результаті дії і зміни норм, а й в оцінці втрат/придбань економічних суб'єктів, у тому числі і в грошовій формі. Така оцінка у багатьох випадках є дуже складною, існують різні перешкоди на її шляху. Одна з них полягає в тому, що одна й та ж норма може нести одним суб'єктам вигоди, а для інших – пов'язана з втратами. Ще одна перешкода полягає в неможливості дати кількісну оцінку виграшу або програшу.

Там, де кількісну оцінку ухвалення норми дати можна, принаймні по основних виграшах/програшах і по суб'єктах, які найбільше втрачають/виграють, можна порахувати сумарний ефект усіх вигравів і всіх програвів від її введення. Водночас це може здатися занадто спрощеним підходом. І для адекватнішої оцінки різним втратам/придбанням слід надавати різні ваги.

У країнах Євросоюзу проводиться, зокрема, оцінка індексу міри захисту зайнятості (employment protection legislation index)¹, тобто показника, що характеризує міру жорсткості законодавства про зайнятість щодо

¹ OECD Employment and Labour Market Statistics. – http://www.oecd-ilibrary.org/employment/data/employment-protection-legislation_ifs-epl-data-en; Employment protection legislation. – http://en.wikipedia.org/wiki/Employment_protection_legislation.

працедавця і м'якості щодо найманої робочої сили. При цьому беруться до уваги норми, що регулюють: період попереднього повідомлення працівника про його підготовлюване звільнення, виплату вихідної допомоги, використання часткової зайнятості, звільнення, у тому числі й масові, використання тимчасових трудових договорів, а також трудових договорів на фіксований термін. Більш високе значення індексу свідчить про більшу жорсткість норми відносно працедавця. По Україні поки що такий індекс не розраховується. Дані для його визначення можуть, зокрема, дати статті КЗпПу України: 36–44², що регулюють умови звільнення працівника, виплати вихідної допомоги та ін.

Для законодавця первинне значення мають такі питання: а) наскільки ефективними для всього суспільства є виграші/програші, що з'являються в результаті введення або зміни норми?; б) чи стимулюють виграші/програші, що з'явилися/зникли в результаті введення/зміни норми до продуктивної з громадської точки зору поведінки? Оцінка ефективності, як відомо, припускає зіставлення результатів з витратами. Для оцінки ефективності виграшу від уведення норми можуть порівнюватися позитивний вплив цього на тих, хто від уведення норми придбаває: платників (у вигляді скорочення податкового тягаря) податків, споживачів (у вигляді стабілізації або зниження цін) тощо з негативним впливом на тих економічних суб'єктів, які втрачають від уведення норми: працівників (у вигляді скорочення їхньої зайнятості, доходів), підприємців (у вигляді збільшення їхніх витрат і скорочення доходів) тощо.

Соціально-трудове законодавство і виграші/програші його суб'єктів. Придбання/втрати економічних суб'єктів з'являються, зокрема, в результаті:

- зміни антимонопольного законодавства. Після його посилення виробники, що займають домінуюче положення на відповідних ринках, втрачають монопольний доход, а у виграші опиняються споживачі;
- введення нових, більш високих стандартів якості: виграють споживачі, додаткові витрати несуть виробники;
- внесення змін до природоохоронного законодавства: в результаті його посилення від поліпшення якості довкілля виграє населення, програють виробники, вимушені нести додаткові витрати на природоохоронні заходи, а також ті, хто втрачають роботу, несуть втрати в зарплаті через збільшені витрати на екологію.

Об'єктом нашої основної уваги в статті є виграші/програші, що виникають у результаті дії і зміни актів, що регулюють соціально-трудові стосунки. Внаслідок дії законодавства про прожитковий мінімум і мінімальну зарплату у виграші опиняються ті, у кого зарплата збільшується при збереженні за ними робочих місць, а програють особи, які в результаті підвищення мінімальної зарплати втрачають роботу.

Лібералізація трудового законодавства, зокрема, норм, що регулюють звільнення працівників, підвищує гнучкість реагування працедавців на економічну кон'юнктуру, внаслідок чого вони виграють. Проте внаслідок спрощення процедури звільнення програють найняті робітники.

Одним з рішень, з яким стикається законодавець у країнах, де існує державне страхування у зв'язку з безробіттям, є вибір між лібералізаці-

² Кодекс законів про працю України / Закон № 322-VIII від 10.12.71, ВВР, 1971. – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08/page2>.

єю/посиленням норм, що регулюють виплати з безробіття. Лібералізація відповідає інтересам безробітних, які отримують доступ до виплат з меншими вимогами до стажу тощо. В результаті ж посилення цих норм безробітні програють, але у вигаши, як вважають деякі фахівці, є все суспільство, платники внесків до системи страхування з безробіття.

На особливу увагу заслуговують норми, які регулюють обмін виграшами/програшами. Закон України "Про зайнятість населення" регулює, зокрема, обмін такими соціально-економічними благами або виграшами :

- працевлаштування ряду категорій безробітних громадян на термін не менше двох років на компенсацію працедавцеві витрат у розмірі єдиного соціального внеску (ЄСВ) (ст. 26 Закону);

- самозайнятості, початку підприємницької діяльності безробітними на одночасну виплату їм усієї суми допомоги з безробіття (ст. 27 Закону);

- працевлаштування безробітних на термін не менше 2 років на компенсацію працедавцеві його витрат у розмірі ЄСВ (ст. 27 Закону);

- укладення трудового договору молодим працівником на роботу в сільській місцевості не менше ніж на 3 роки на надання житла в тимчасове користування і разову адресну допомогу у розмірі десятиразової мінімальної зарплати (ст. 28);

- ваучера на перепідготовку особам старше 45 років на не прописане в законі, але очевидне, проте, скорочення безробіття серед цієї вікової категорії осіб.

Стаття 53 Закону України "Про зайнятість населення" регулює обмін витрат недотримання цього закону або програшів:

- невиконання працедавцем квоти для працевлаштування громадян, що направляються службою зайнятості, супроводжується штрафом за кожен необґрунтовану відмову в двократному розмірі мінімальної зарплати;

- посередництво в працевлаштуванні без отримання відповідної ліцензії супроводжується штрафом у двадцятикратному розмірі мінімальної зарплати;

- ненадання суб'єктом господарювання, що займається посередництвом у працевлаштуванні, відомостей про працевлаштованих ним осіб супроводжується штрафом у двократному розмірі мінімальної зарплати;

- використання працедавцем праці іноземців без відповідного дозволу супроводжується штрафом за кожного в двадцятикратному розмірі мінімальної зарплати³.

Виникає питання: наскільки еквівалентними є перелічені вище обміни? Візьмемо, скажімо, еквівалентність обміну санкції за порушення порядку використання працедавцем праці іноземців громадській шкоді, що завдається таким порушенням. Ця санкція покликана захистити національний ринок праці від вступу на нього робочої сили, яка може становити конкуренцію вітчизняним фахівцям. Втрати, які несе національна економіка в цьому разі: а) безробіття особи, чий місце займає іноземець, з виплатою йому допомоги з безробіття і призупиненням виплати податків з його зарплати; б) соціальні витрати, пов'язані з поповненням рядів безробітних ще однією особою. Чи порівнянні ці витрати з двадцятикратною

³ Закон Верховної Ради України від 05.07.2012 № 5067-VI "Про зайнятість населення". – <http://document.ua/pro-zainjatist-naselennja-doc108902.html>.

мінімальною заробітною платою? Гадаємо, що необхідним є як попередній аналіз законодавчих актів у частині еквівалентності таких обмінів на етапі їхньої розробки, так і відстеження дієвості таких обмінів для економічних суб'єктів у рамках вже чинних актів.

Зрозуміло, що ухвалення і зміна закону, норми покликані служити інтересам суспільства: всього або його частини. Можливі, принаймні, дві ситуації: а) в результаті ухвалення норми все суспільство виграє і ніхто не програє; б) в результаті ухвалення норми суспільство виграє, але хтось програє. Обмін соціальними благами у рамках нормативних актів, угод частенько не є Парето-оптимальним. Так, у вересні 2011 року уряд України підписав меморандум з виробниками продуктів харчування і великими торговими мережами про стабілізацію цін на соціально значущі продтовари (пшеничне борошно, хліб простої рецептури). Згідно з меморандумом виробники не можуть закладати в них прибуток вище за 12% від собівартості, а роздрібна торгівля не може брати вище 10% від гуртової ціни. Кабмін у відповідь на це зобов'язався сприяти виділенню торговцям ділянок під будівництво фірмових магазинів, звільняти від ПДВ ввезення енергозбережного устаткування для переробки й зберігання сировини й готових продуктів. Відповідно до меморандуму у виграти опиняються: а) споживачі, для яких стабілізуються ціни на ряд продтоварів; б) виробники – що одержують ділянки для фірмових магазинів, а також звільнення від ПДВ по устаткуванню, що ввозиться. Проте є і ті, що програють: а) платники податків, всі ті, кого не торкається звільнення від ПДВ і що несуть додаткове податкове навантаження внаслідок пільг по оподаткуванню для частини платників податків; б) інші (окрім вищезгаданої групи) претенденти на земельні ділянки, які в умовах обмеженості землі несуть додаткові витрати з відшукування прийнятних варіантів.

Виграші і програші суб'єктів соціально-трудова стосунків можуть бути пов'язані з нормами, що регулюють соціально-трудова дискримінацію. Так, Закон України "Про зайнятість населення"⁴ забороняє вказувати в оголошеннях про вакансії: вимоги про вік і місце проживання кандидата; вимоги, що стосуються мови, раси, кольору шкіри, статі, політичних переконань, членства в профспілках та інших об'єднаннях, майнового стану. У разі порушення такої норми працедавець сплачує штраф у 10-кратному розмірі мінімальної зарплати. Подібна вимога закону, спрямована на усунення дискримінації при прийомі на роботу по політичних та інших, таких, що безпосередньо не стосуються роботи, міркуваннях, є в цілому справедливою і вигратною для претендентів робочих місць. Але позбавляючи працедавця можливості визначати із самого початку, скажімо, вік претендента, місце його проживання, закон може невиправдано збільшити кількість претендентів на вакансію і витрати з їхнього відбору там, де вік і місце проживання мають значення для виконання конкретної роботи. Коли працедавець позбавляють непрямой інформації про претендентів на вакансії, то в умовах відсутності або обмеженості прямої інформації про претендентів (про ділові, особові якості) вибір потрібного працівника ускладнюється, внаслідок чого працедавець програє.

Нерідко норми дають можливість вигравати суб'єктам соціально-трудова стосунків при дотриманні ними лінії поведінки, яка приносить

⁴ Там же.

вигоди всьому або частині суспільства. Відповідно до Закону України "Про зайнятість населення" людям старше 45 років, що не досягли пенсійного віку, страховий стаж яких становить не менше 15 років, держава може видати ваучер на здобуття освіти⁵ з метою підвищення їх конкурентоспроможності на ринку праці. Виграш цієї категорії населення очевидний: особи передпенсійного віку, що втратили роботу, можуть за рахунок засобів Фонду державного соціального страхування у разі безробіття переучитися, отримати нову, необхідну ринку кваліфікацію і продовжити працювати. Все суспільство ж виграє від переходу частини його членів з безробітних, яких треба матеріально підтримувати, в зайнятих суспільно корисною діяльністю.

Молоді працівники, які укладають трудовий договір на термін не менше трьох років на роботу в сільській місцевості за потрібними державі спеціальностями, отримують стартові виплати у розмірі десяти мінімальних заробітних плат. Якщо молодий працівник пропрацює тут не менше 10 років, він стає власником житла, яке йому надавалося як молодому фахівцеві. І тут виграють як випускники навчальних закладів, що вирішили працювати в сільській місцевості, так і суспільство, яке заповнює відносно непривабливі вакансії молодими фахівцями.

Можна сказати, що нормативні акти стимулюють економічного суб'єкта на необхідну суспільству поведінку, пропонуючи відшкодування витрат, що з'являються в результаті такої поведінки. Відповідно до Закону України "Про зайнятість населення" на рік звільняються від сплати єдиного соціального внеску працедавці, які працевлаштовують на перше робоче місце молодих людей без досвіду роботи, інвалідів, осіб старше 50 років, самотніх батьків або батьків з дітьми-інвалідами. Інакше кажучи, закон уводить компенсацію вірогідних витрат працедавцям заради того, щоб вони зняли з усього суспільства тягар турботи уразливих у соціально-трудоному відношенні категорій. В результаті все суспільство виграє.

Соціально-трудова придбаня і втрати можуть бути значними і невеликими, охоплювати окремих осіб, окремі соціальні групи, сектори економіки, суспільство в цілому, все населення. Говорячи про зміни в зайнятості, слід звернути увагу на появу/втрату робочих місць: а) що вимагають високої кваліфікації; високооплачуваних; б) що не вимагають кваліфікації взагалі, низькооплачуваних.

Причини деяких витрат/придбань внаслідок уведення, зміни норми однозначні і зрозумілі тим, кого вони зачіпають. Інші причини придбань/витрат для зацікавлених сторін менш очевидні. Приміром, фахівець може не усвідомлювати, що ліквідація його робочого місця сталася в результаті підвищення екологічних вимог до підприємства, де він працював.

Необхідно відзначити, що саме ставлення до виграшів/програшам є досить суб'єктивним. Одні програші є очевидними для всіх. Інші до програшів можна віднести з відомою часткою умовності. Скажімо, витрачання робочих місць. Коли національна економіка втрачає добре оплачувані місця у високотехнологічних видах виробництва – все суспільство, поза сумнівом, програє. Інша справа – витрачання робочих місць, що не вимагають скільки-небудь високої кваліфікації, з поганими умовами праці. Саме внаслідок неоднозначності економічних виграшів/програшів, що з'явля-

⁵ Там же.

ються в результаті законотворчої діяльності, виникає необхідність у широкому обговоренні норм, що приймаються, активному залученні до цього учених, фахівців з найрізноманітніших галузей науки, діяльності.

В цілому, вивчення економічних вигравів і втрат внаслідок ухвалення і зміни різних законів, є перспективним напрямом досліджень у вітчизняній економіко-правовій науці. Враховуючи, що нормотворчою діяльністю займаються не лише на загальнодержавному рівні, а й на місцевому, галузевому рівнях, рівні підприємства, має сенс аналізувати економічні виграти і програші в усій сукупності норм, що приймаються і змінюються.

Література

- Cooter R., Ulen T.* (2011) *Law and Economics*. – Prentice Hall. – 576 p.
Polinsky A. M. (2011) *An Introduction To Law & Economics*. – Wolters Kluwer, Aspen coursebooks. – 224 p.
Posner R. A. (2011) *Economic Analysis of Law*. – N.Y., Wolters Kluwer, Aspen Publishers. – 1040 p.

ECONOMIC GAINS AND LOSSES AS A RESULT OF INTRODUCTION AND CHANGES IN LAWS

Vitalii Mortikov

Author affiliation: Doctor of Sciences (Economics), Professor, V.Dahl East Ukrainian National University. Email: mvitaly@ukr.net.

The article analyzes the gains and losses for economic subjects after adoptions and changes of legal provisions. The winners and losers here emerge as a result of competition law, quality regulations, minimum wage legislation changes etc. Those winners and losers are: producers, consumers, hired workers, employers, and tax payers. The article discusses various forms of gains and losses: gains/losses in income; positive and negative changes in employment, and human capital. The author stresses the importance of the analyzing of short-term, middle-term and long term consequences of the introduction of legal provisions. Gains and losses after the introduction of legal provisions regulate the behavior of economic agents. Thus, some provisions of the Law on Employment of Ukraine specify the exchange of benefits and sanctions between the participants of socio-labor relations. There exist direct and indirect influences of the changes in the legal provisions on the distribution of gains and losses. Various sanctions can be used for those who don't keep rules. The introduction of a legal provision can change the flexibility of an economic agent, thus generating a gain or a loss. The author emphasizes the importance of the transformation of changes in the legal provisions into economic gains and losses (through macroeconomic changes). The article shows some approaches to measuring gains and losses as a result of the introduction of particular legal provisions. The lawmakers should take into account the efficiency of the introduction of particular legal provisions in terms of gains and losses.

Keywords: economic gains, economic losses, winners and losers as a result of law-making activities, sanctions, socio-labor norms,

JEL: K100.