

С. О. Біла, доктор наук з державного управління, доцент
 Призовський державний технічний університет (ПДТУ, м. Маріуполь)

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ ТА ЙОГО РОЛЬ В АКТИВІЗАЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Особливістю досліджень інституціоналізму є спроба показати зв'язок між економічною теорією та правом, соціологією, політологією, теорією державного управління. Інституціоналізм суттєво розширює поле економічного аналізу за рахунок дослідження неекономічних чинників. Всю сукупність суспільних відносин неінституціоналізм розглядає з позицій раціонально мислячого "економічної людини" (*homo economicus*), яка на підставі сучасних рекомендацій мікроекономіки та "теорії ігор", виключно з власних інтересів вирішує – учасником яких інститутів та інституційних перетворень ринкової економіки їй вигідно бути [1, с. 115]. Така методологічна передумова лежить в основі формування контрактної (договірної) парадигми ринкових відносин, з огляду на яку дається пояснення всім суспільно-політичним заходам та економічним явищам перехідного періоду.

Лауреат Нобелівської премії по економіці Дж. Б'юкенен писав: "Політика - є складна система обміну між індивідами, в якій останні колективно прагнуть до досягнення своїх приватних цілей, оскільки не можуть реалізувати їх шляхом звичайного ринкового обміну. Тут немає інших інтересів, крім індивідуальних. На ринку люди міняють яблука на апельсини, а в політиці - погоджуються сплачувати податки в обмін на необхідні всім та кожному блага: від місцевої пожежної охорони до суду" [2, с. 23]. Отже проблема мотивації людської поведінки є вихідним положенням теорії інституціоналізму. Саме з огляду на такий критерій доцільно здійснити аналіз стимулів до прийняття рішень головними економічними агентами ринку - фірмами та державою.

Наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. гостре протистояння між економістами викликає проблема обґрунтування концептуальних засад трансформаційних перетворень

економіки України та нового розуміння ролі держави у процесі здійснення ринкових реформ. Практика доводить, що постулати традиційної економічної теорії (аксіоми, абсолютної конкуренції, вирішальної ролі цінного механізму для досягнення рівноваги та ін.) у перехідний період втрачають своє вирішальне значення. Отже для країн, що відносяться до постсоціалістичних, доцільним є використання методології інституціоналізму та неінституціоналізму. Інститути, як вважав Т.Веблен - це "результат процесів, що відбувалися у минулому, вони пристосовані до обставин минулого (і тому являються) фактором соціальної інерції, психологічної інерції" [3, с. 202-203]. За сучасних умов саме формальні та неформальні інститути визначають межі, перспективи і спрямованість майбутнього суспільного розвитку. Особливої актуальності у зв'язку з цим набуває дослідження ролі формального інституту - держави в активізації трансформаційних перетворень української економіки.

Водночас, в сучасній українській економічній літературі немає роботи, в якій би з позицій методології інституціоналізму висвітлювалась роль держави стосовно перспектив активізації ринкових реформ в економіці України. Ціль статті: з позицій інституціональної теорії проаналізувати роль інституту держави та державного впливу на прискорення процесів ринкового реформування української економіки і дослідити умови формування інституту власності, виникнення інституту нелегальної економіки та їх вплив на спрямованість трансформаційних перетворень українського суспільства. Завданням статті є наступне:

- визначити роль держави у забезпеченні функціонування інституту власності (у порівнянні традицій Континентальної та Англосаксонської правової традиції);

- дослідити роль держави у спрямованості приватизаційних процесів в Україні протягом 1992-1998 рр. та з 1999 р. по сучасний період;

- проаналізувати зв'язок між приватизаційними процесами та розвитком інституту конкуренції, становленням конкурентного середовища, визначити роль держави у цьому процесі;

- висвітлити роль держави в активізації економічних реформ, вплив дії її "охоронної" та "виробничої" функції на формування інституту "нелегальної економіки".

За роботи по проблемам трансакційних витрат та прав власності у 1991 р. Нобелівська премія була присуджена Роналду Коузу (США). У своїх дослідженнях він пояснював специфіку інституцій через категорії "трансакційні витрати" (тобто, всі витрати, пов'язані з обміном та захистом прав власності та правонаступництва [4, с. 45 - 46]. Саме на підґрунті розробок Р.Коуза у світовій економічній науці формується теорія фірми та трансакційної економіки; економіка права; теорія державного управління, теорія інституційної економіки.

В роботах "Природа фірми" (1937 р.), "Федеральна комісія по зв'язку" (1959 р.), "Природа соціальних витрат" (1961 р.) Р. Коуз відстоює ідею "реалістичного" підходу, що передбачає тісний зв'язок економічної науки з діловою, господарською практикою. Людина, а також будь-який інший об'єкт господарювання (фірма, корпорація, держава) існують в умовах обмежень, що є породженням дії певних інститутів. Аналіз цих процесів та їх корективна є завданням сучасної економічної науки та економічної політики держави. Така проблематика стала основою "Інституціональної економіки", поява та розповсюдження якої у світі датується другою половиною ХХ сторіччя [4].

Особлива увага в контексті інституціональних досліджень завжди приділялась інституту власності. Зазначимо, що вирішальна роль у формуванні інституту власності традиційно належала державі, яка через інститут права визначала порядок

санкціонованих відносин між людьми з приводу використання ними економічних благ. У світовій практиці традиційно першим був Континентальний напрямок трактування прав власності. Згідно з його принципами відбувається абсолютизація концентрації прав власності на об'єкти присвоєння у одного власника. Класичним втіленням цього напрямку є Кодекс Наполеона, відповідно до положень якого власність не тільки "священна й недоторкана", але "єдина та неділима". Такий підхід отожднював право власності з однією особою, окремим одноосібним власником. Традиція континентального напрямку була панівною у світі протягом ХVIII – першої третини ХХ сторіччя.

Англосаксонська правова традиція розглядає право власності як певну сукупність часткових прав, що може посилюватись за рахунок приєднання нових прав (ефект специфікації – specification), або послаблюватись за рахунок відокремлення певних прав (тобто, спостерігається так званий ефект "розмивання" (attenuation) прав власності). Таке трактування розглядає право власності як наслідок ускладнення ринкового механізму господарювання та різноманіття його проявів. Відповідно до англосаксонської правової традиції трактування власності означає: 1. Право володіння. 2. Право використання. 3. Право розпорядження. 4. Право на доход та його присвоєння. 5. Право визначати порядок відчуження, споживання, обміну, знищення та ін. об'єкта власності. 6. Право на імунітет від експропріації. 7. Право на заповіт та на спадок. 7. Безстроковість прав. 8. Заборону на використання власності, що наносить шкоду третім особам. 9. Право відповідальності по стягуванням (тобто, ситуація, коли власність приймає участь у сплаті боргу). 10. Зобов'язання щодо повернення переданих на певний строк повноважень власності тощо. В Україні відносини власності формуються в основному під впливом англосаксонської правової традиції.

Інституційні реформи є неодмінною умовою оптимізації співвідношення факторів виробництва та формування нових

структурних пропорцій на всіх рівнях національного господарства. Особлива увага в контексті інституційних перетворень завжди приділялась державному управлінню процесами приватизації як основному чиннику змін у відносинах власності.

На нашу думку, можна виокремити як позитивні, так і негативні наслідки початкового етапу приватизації в Україні (1992-1998 рр.). До перших відноситься ліквідація монополії державної форми власності й поступове формування змішаної, багатокладної економічної системи як гаранта й свідчення демократичної спрямованості суспільного розвитку. Так, питома вага недержавного сектора економіки в промисловості України, за період з 1992 р. по 1999 р. зросла з 30% до 84,7% [5, с. 183]. Разом із тим, зосередження державної уваги виключно на високих темпах приватизації та її масовості автоматично не супроводжувалося відповідними якісними перетвореннями інституту власності в Україні. "Паперова приватизація" 1992-1997 рр. не забезпечила формування реальних інвестиційних потоків та їх спрямування в недержавний сектор виробництва, а процес перерозподілу власності й перехід її до реальних, платоспроможних інвесторів (через фондові ринки, ПФТС тощо), здебільшого порушував принцип соціальної справедливості. Наслідком стало посилення кризових явищ і зростання соціального напруження в українському суспільстві (1998-1999 рр.), з одного боку, що викликало зміну стратегічних пріоритетів держави у справі приватизації – з іншого.

Головним суб'єктом приватизаційних процесів в Україні наприкінці ХХ ст. стає платоспроможний інвестор, реальний власник, абсолютна перевага віддається грошовим методам приватизації. Критерієм продажу контрольного пакета акцій, можливого повернення його державі (через 5 років) або викупу державної частки (через 3 роки) тощо, стає підвищення ефективності впливу промислового інвестора на структурну перебудову відповідного ринку. Тим самим створюються сприятливі умови для появи приватних власників з довгостроковими інтересами щодо розвит-

ку приватизованого об'єкта, утверджується нова ідеологія приватизаційних процесів, головною метою яких стає не тимчасове надходження коштів до бюджету (навіть якщо вони значні), а "реанімація" виробничої сфери, структурна переорієнтація економіки України (з урахуванням критерію зменшення питомої ваги сировинних та енергомістких галузей економіки) і зростання кількості робочих місць. Ці стратегічні напрями в зміні приватизаційної політики держави врегульовані Законом України "Про державну програму приватизації" (від 18 травня 2000 р.) і підтвердженні у посланні Президента України до Верховної Ради "Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 рр."

В контексті інституційних перетворень особлива увага має бути приділена ролі держави в узгодженні заходів приватизації з антимонопольною політикою держави, досягнення мети оптимального співвідношення між секторами національного господарства, в яких конкуренція є звичайним явищем, і монополізованими секторами економіки. Станом на 1 січня 2002 р. в Україні офіційно визнано монополізованими 562 загальнодержавні ринки, на яких монопольне становище займали 378 суб'єктів господарювання; на 5626 регіональних і локальних ринках монопольним було визнано становище 3784 суб'єктів господарювання. Особливо високий рівень монополізації був характерний для українських ринків постачання електроенергії, централізованого тепло-, водо-, нафтопостачання, матеріально-технічного забезпечення АПК, комунальних послуг (газопостачання населення тощо); для ринку спеціалізованих послуг морських портів тощо. За недосконалого ринку, що домінує в Україні, розвиток конкуренції все ще знаходиться на стадії формування: головна увага органів державного управління зосереджена саме на ліквідації найпростіших зловживань монопольного походження й переважно на внутрішньому ринку. Серед них – цінова дискримінація (у 2000 р. 60,7 % від загальної кількості зловживань монопольним становищем); лобі-

ювання органами влади інтересів певних фірм (у 2000 р. - 28,01 % від загальної кількості порушень) [6, с. 23].

Невід'ємними складовими конкурентної політики за сучасних умов є: державний контроль за діяльністю вже реально існуючих на ринку конкурентів і їх взаємодією; аналіз діяльності потенційних конкурентів; державне регулювання суб'єктного складу ринків; припинення або обмеження монополістичної діяльності й недобросовісної конкуренції; антимонопольний контроль за економічною концентрацією; недопущення або ліквідація руйнівної іноземної конкуренції; надання державної допомоги й пільг суб'єктам господарювання з метою підтримки конкуренції і недопущення монополізації ринків; встановлення державою економічних перешкод щодо входження на ринок і виходу з нього тощо. Ці напрями реалізуються на законодавчій основі підтримки конкурентного середовища в Україні, представлений низкою законів і нормативних актів.

Пріоритети розвитку інституту конкуренції визначені в Указі Президента України "Про основні напрямки конкурентної політики на 2002-2004 роки" (від 19 листопада 2001 р.). Зокрема, йдеться про необхідність демонополізації найбільш "проблемних" галузей української економіки. Передбачено здійснити низку заходів щодо прискорення структурних реформ у паливно-енергетичному комплексі, галузях транспорту і зв'язку, у житлово-комунальному господарстві; запровадити з 2002 р. облік і структурний аналіз частки монопольного сектора у ВВП. Йдеться також про забезпечення сприятливих умов для зовнішньоекономічної діяльності національних товаровиробників, їх участі в конкурентній боротьбі за кордоном (насамперед мається на увазі розробка положень дієвого антидемпінгового законодавства).

У комплексі інституційних реформ особливе місце займає формування дієвого фінансового сектора. Т.Веблен свого часу наголошував, що головним протиріччям ринкової системи є протиріччя між світом "індустрії" (до якого він відносив промис-

ловців, інженерів та всіх зайнятих у виробничій сфері) та світом "бізнесу" [3]. До останнього, на думку вченого, належать спекулянти, посередники та фінансисти. Головною метою їх діяльності Т.Веблен вважав прибутки за рахунок "нечесної конкуренції" та ігнорування інтересів розвитку техніки і виробництва. Водночас в сучасних умовах господарювання роль фінансових інститутів дещо змінюється.

Наявність стабільних інвестиційних потоків зумовлює успішний розвиток реального сектора економіки, визначає характер ринкових перетворень в економіці в цілому. Для спрямування децентралізованих фінансових потоків (насамперед йдеться про банки) на потреби розвитку реального сектора економіки, за допомогою державних заходів необхідно посилювати тенденції до дотримання НБУ курсу на зниження облікової ставки. Так, її падіння з 45 % до 27 % протягом 2000 р. призвело до відповідного зменшення відсоткових ставок комерційних банків у національній валюті (з 56 % до 38 % річних). Як наслідок – лише за 2000 р. сума кредитів, наданих суб'єктам господарювання всіх рівнів у реальному вимірі зросла на 29 % (у 1999 р. – на 14 %), а кредити, видані в гривнях, реально збільшилися на 41 % [5, с. 228].

Удосконалення системи державного управління діяльністю фінансових інститутів має йти в напрямі усунення адміністративних бар'єрів і створення ефективної системи мотивації до інвестиційної діяльності (насамперед за допомогою податкової політики). Саме за рахунок упровадження в Україні курсу на зростання довгострокових інвестицій у реальний сектор національного виробництва (і зменшення питомої ваги спекулятивних, короткострокових операцій, у тому числі за рахунок валютного обміну), вбачається реальна перспектива успішної ринкової трансформації української економіки. За відсутності такого підходу й посилення виключно контролюючих функцій держави вірогідно передбачити подальший розвиток процесів тінізації.

У визначенні ролі держави представ-

ники інституціоналізму виділяють дві головні функції: "охоронну" та "виробничу". Щодо першої, то саме держава є гарантом виконання конституційного договору у суспільстві, розробляє соціальні норми поведінки та встановлює певні "правила гри" на ринку. Отже для існування будь-якої ефективної політичної та економічної системи має функціонувати дієва правова система. Лише за таких обставин держава спроможна ефективно реалізувати своє "виробниче" призначення (здійснювати управління діяльністю підприємств державної власності; корпоративними правами; спрямовувати інвестиційні потоки у конкурентноспроможні галузі виробництва; використовувати податкову, кредитну та митну політику для формування оптимальної структури національної економіки тощо).

Слід зауважити - висновки щодо першочергової необхідності формування державою рамкових (правових) умов становлення і розвитку ринкового господарства випливають з теорії і політики економічного устрою, "теорії порядку" представників ордолібералізму (В. Ойкен, Ф. Бем, В. Репке, А. Рюстов, Л. Мікш, А. Мюллер-Армак). У період загального хаосу у Німеччині кінця 40-х - початку 50-х років саме теорія устрою стала методологічним підґрунтям створення засад соціального ринкового господарства у ФРН [7, с.35-36].

За рахунок встановлення державою жорстких правових вимог, що обмежують монополізацію господарства, "нечесну конкуренцію" в цілому, прихильники неоінституційних теорій вбачають реальні можливості удосконалення ринкових відносин, створення підґрунтя для оптимізації функціонування рівноважних макромоделей розвитку економіки тощо. Отже в будь-яких концептуальних побудовах інституціоналізму насамперед мова йде про головний інститут будь-якої соціально-економічної системи - формування дієвого законодавства. Його ефективність, вважають західні вчені, доводиться не стільки за рахунок жорстокості покарання, скільки за рахунок його неминучості. Крім того, до головної функції держави належить роз-

робка комплексу фундаментальних правил, що врегульовують поведінку всіх суб'єктів господарювання (тобто "ринкових правил гри"). Забезпечення їх конституційного закріплення допомагає суспільству як впорядкувати ринкові відносини так і позбавитись засилля бюрократів та багаточисельних "пошукачів політичної ренти" (political rentseekers) в державному апараті, ліквідувати потенційну можливість зловживань владою.

Теорія інституціоналізму доводить, що створення в країні ситуації, коли держава бере на себе більше управлінських функцій, ніж вона може ефективно виконувати, надмірна "зарегульованість" призводить до поширення бюрократизму. За таких обставин "ціна підкорення закону" суттєво зростає, що зумовлює різке підвищення трансакційних витрат. Прагнучи їх мінімізувати, суб'єкти господарювання вдаються до заходів, пов'язаних із корупцією, злочинністю, переведенням легального виробництва "в тінь". Відплив тіньових капіталів з національного ринку консервує енерго- і матеріаломістку структуру українського виробництва, посилює його сировинну орієнтацію. Критерієм господарювання для представників тіньового бізнесу стає одержання максимальних прибутків з уже діючих виробничих потужностей, "перекачування" коштів за кордон, а не реінвестування їх у реконструкцію, модернізацію та інноваційне оновлення. За різними оцінками, з України до офшорних зон і банків західних країн станом на кінець 1999 р. було вивезено від 20 до 32 млрд дол. США (а в середньому річний бюджет України дорівнює 8 млрд дол) [5, с. 262]. Це явище у свою чергу супроводжується сплатою винагород за нелегальні послуги банкірів, на підтримку корупції, "за охорону" тощо. Як наслідок, зростають цінові диспропорції на товари й послуги, з'являється додатковий стимул до інфляційних коливань.

Справжня стабілізація вітчизняної економіки, вихід підприємницьких структур із тіньового сектора можливі лише за умов забезпечення політичної і законодавчої стабільності, успішного здійснення в

Україні адміністративної реформи. На нашу думку, однією з основних причин неспішності ринкових трансформацій періоду 1992-1998 рр., в Україні є неретформованість апарату державного управління, його невідповідність потребам часу. Метою адміністративної реформи (що на думку багатьох її дослідників спізнилася щонайменше на 5-7 років) має стати не тільки кількісне зменшення персоналу державних службовців і скорочення бюджетних видатків на їх утримання, а насамперед зростання дієвості, мобільності державної служби. Існує тісний зв'язок між рівнем компетентності влади й розвитком економіки країни, прискоренням процесів її ринкового реформування. Якісними критеріями оновлення державної служби в сучасній Україні мають стати: перехід від галузевого до функціонального принципу організації системи управління економікою; чітке врегулювання прав, обов'язків, відповідальності всіх гілок влади й узгодження їх дій; лібералізація державного управління, скорочення кількості контрольних служб та інспекцій; прозорість прийняття рішень у системі державного управління; кадрова політика, що ґрунтується на конкурсному доборі тощо. Оновлений інститут державної влади, успішне здійснення адміністративної та політичної реформи, в сучасних умовах розглядається як важливий чинник прискорення процесів суспільної трансформації та активізації соціально-економічних реформ в Україні.

Висновки:

1. Інститут держави за специфічних обставин перехідної економіки грає вирішальну роль. Тільки цей інститут може створити умови для нагромадження критичної маси ринкових перетворень. Насамперед йдеться про створення конкурентного середовища; здійснення реальної приватизації; формування дієвої фінансової інфраструктури; посилення боротьби з тіньовою економікою тощо. Лише за умов виконання цих завдань, можна забезпечити сталі темпи економічного зростання, втілити на практиці ідею розбудови соціально-зорієнтованої ринкової економіки.

2. Вирішальна роль у формуванні інституту власності традиційно належала державі, яка через інститут права визначала санкціоновані відносини між суб'єктами господарювання з приводу розпорядження, використання та ін. економічних благ. Під впливом трансформації інституту держави у ринковій економіці відбувся перехід від Континентального напряму трактування прав власності (XVIII – перша третина XX ст., ототожнення прав власності з окремим одноосібним власником), до Англосаксонської правової традиції (XX ст. – початок XXI ст.). Остання розглядає право власності як наслідок ускладнення ринкового механізму господарювання та різноманіття його проявів, що зумовлює хвилеподібні посилення (“специфікацію”), або послаблення (“розмивання”) прав власності відповідно до обставин, що постійно змінюються.

3. Під впливом Англосаксонської правової традиції протягом перехідного періоду українська держава змінювала пріоритети приватизації. Від зосередження державної уваги виключно на високих темпах приватизації та її масовості, “паперової приватизації” (1992-1998 рр.), відбувся перехід до заохочення появи реальних власників, платоспроможних стратегічних інвесторів (з 1999 р. і по сьогодні). Заходи приватизації у свою чергу узгоджувались з антимонопольною політикою держави. Інститут конкуренції, створення сприятливого конкурентного середовища визнано у світі найважливішою передумовою успіху ринкового реформування економіки.

4. Створення в країні ситуації, коли держава бере на себе більше управлінських функцій, ніж вона може ефективно виконувати, призводить до поширення бюрократизму та зростання “ціни підкорення закону”, що в свою чергу зумовлює неминуче підвищення трансакційних витрат. Прагнення їх мінімізувати спонукає суб'єктів господарювання до заходів, пов'язаних із корупцією, переведенням легального виробництва “в тінь” тощо. Отже саме “зарегульованість” державного управління стає головною причиною поширення сфери дії “нелегальної економіки”. виправити ситу-

ацію можна тільки за умов оновлення інституту державної влади, забезпечення прозорості прийняття рішень у системі державного управління, здійснення адміністративної та політичної реформи. Дієвість інституту держави та відповідність спрямованості його трансформації сучасним реаліям є найважливішим чинником успішного ринкового реформування економіки України.

Література

1. Національні заощадження та економічне зростання / Інститут економічного прогнозування; за ред. д.е.н. Б.Є.Кваснюка. – К.: “МП Леся”, 2000. – 304 с.
2. Бьюкенен Дж. Избранные труды. Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1. – М.: Таурес Альфа, 1997. – 521 с.
3. Веблен Т. Теория Праздного класса. – М.: Прогресс, 1984. – 367 с.
4. Природа фірми: Походження, еволюція і розвиток. Коуз Рональд Г., Демсетц Г., Харт О.Д. и др.; За ред. О.Е. Вільямсона, С.Дж. Вінтера; Пер. з англ. А.В. Куликова; Наук. ред. пер. В. П. Кузьменко. – К.: А.С.К., 2002. – 336с.
5. Біла С. Структурна політика в системі державного регулювання трансформаційної економіки: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 408 с.
6. Антимонопольний комітет України: Річний звіт. – К., 2001. – 386 с.
7. Бодров В. Г. Соціальне ринкове господарство/ За ред. А.І. Кредисова. – К.: Либідь, 1995. – 128с.

Статья поступила в редакцию 09.01.2004