УДК-340

Орлов М. В.

ПЕРЕГЛЯД РОЛІ ДЕРЖАВИ І ПРАВА В ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ

У статті проаналізовані наріжні питання реформування підходів до ролі та місця держави в економічній сфері. Один з наголосів робиться на переосмисленні взаємовідносин права та економіки, принципах та меті використання права у державному регулюванні економікою.

"Добре, коли тобі добре,
і нікому від цього не гірше".

Народна мудрість

З відновленням реформування державного апарату та державної регуляторної політики у різних сферах суспільного життя Україна отримала ще один шанс наблизитися до рівня розвитку провідних країн Заходу. Особливо гостро потреба в цьому відчувається в економіці, де склалася ціла традиція вкрай болючих та надзвичайно складних відносин з державою. Утвердження зваженої політики держави у цій сфері багато в чому залежить, на нашу думку, від вирішення трьох засадничих питань:

1) взаємовідношення державної економічної політики та державного регулювання економіки;

2) межі державного регулювання економіки та

3) переосмислення ролі права як механізму державного регулювання суспільних відносин, зокрема економічних.

Оскільки Українська Держава є спадкоємицею СРСР, від якого до нас і перейшло більшість традицій побудови державної політики, доцільно було б почати нашу розмову з короткого екскурсу у часи приходу до влади більшовиків та закладання підвалин радянської держави. Як відомо, Карл Маркс, Фрідріх Енгельс та їхні послідовники серед російських більшовиків завжди говорили про соціально-економічні відносини як про визначальну силу суспільного розвитку, що зумовлювала характер "політичної надбудови". Проте реалії побудови радянського суспільства були абсолютно іншими —елементи політичної надбудови — держава і право — фактично почали перекроювати базис. При чому, робилося це зазвичай жорсткими адміністративними заходами з повним використанням усіх потужностей новоствореної правової системи — соціалістичного права.

Результатами цієї, вже більш ніж сімдесятилітньої, традиції стало те, що, з одного боку, державна політика призвела до відмирання цілої низки ключових економічних інститутів (часто одним розчерком пера переривалася тисячолітня традиція розвитку людства), таких як гроші, фондовий ринок, банківська система тощо [1], а з іншого — право було майже повністю відірвано від реалій суспільного розвитку, воно стало простим механізмом впровадження волі державної партії, її ідеології. Право перестало врегульовувати реально існуючі суспільні відносини, натомість почало моделювати бажані, часто всупереч загальній логіці еволюції людського суспільства (згадаймо сумнозвісні статті кримінальних кодексів, спрямовані проти підприємницької діяльності).

З часу здобуття Україною незалежності раз у раз поставала проблема проведення докорінного перегляду ролі держави і права у житті суспільства, зокрема, в економічній сфері, але й досі вона не знайшла свого розв'язання. Причин цього багато, проте найголовнішою, на нашу думку, є та, що й досі не визначено основних засад державної економічної політики, державного регулювання економікою та взаємовідносин права та економіки.

Почнемо з того, що наведемо визначення та розмежуємо два вихідних поняття — економічна політика держави та державне регулювання економікою. На думку дослідників, державну економічну політику можна визначити як *"частину загальної державної політики, спрямованої не на досягнення абстрактного добробуту, а на поліпшення економічних параметрів життя су-*

Орлов М. В., 2000

стльства врамках певного ладу, його умов І можливостей", або як *"цілеспрямований вплив на господарські процеси на макро- і мікрорівні, створення і вдосконалення рамкових умов економічного розвитку згідно з певним суспільним ладом"[2].* Державна економічна політика тісно пов'язана з таким поняттям, як державне регулювання економіки, однак тут вже починаються суттєві розходження. Існує декілька версій цього взаємозв'язку.

На думку багатьох вітчизняних та російських вчених ці поняття в ринковій економіці збігаються, оскільки держава з необхідністю є суб'єктом економічних відносин, на якого покладено функції певного регулювання відповідних процесів [3]. Проте аналіз праць багатьох західних вчених [4] дозволяє дійти протилежного висновку про те, що державна економічна політика є ширшою за державне регулювання економікою, оскільки останнє стосується виключно соціально-економічної діяльності держави з контролю за видами діяльності, *"яким,* як писав відомий англійський дослідник цієї проблематики Ентоні Огас у своїй монографії "Регулювання: правова формата економічна теорія", *суспільством надається особлива вага"* [5]. В інших випадках держава вступає в економічні відносини на рівних правах з іншими, недержавними, суб'єктами і має таке ж коло прав та обов'язків, хоча, звичайно ж, не можна не рахуватися і з тим, що вона, як складний та потужний системний механізм, дуже часто має більший вплив на ці відносини завдяки власній питомій вазі.

Саме другий підхід і превалює у державній політиці на Заході. Якщо ми сприймаємо його, то постає необхідність дати відповідь на наступне, не менш важливе запитання: а коли і де доцільно запроваджувати державне регулювання економікою як безпосереднє втручання держави до сфери приватних інтересів. Відповідь на це дають розробки таких новітніх дисциплін, як економічний аналіз права, аналіз політики та економіка державного сектора. Вони вказують на те, що регуляторна політика повинна бути винятком, а не загальним правилом, в економічному секторі. Виділяють два види державного регулювання економікою:

- **соціальне регулювання,** яке стосується таких питань, як громадське здоров'я та безпека, захист навколишнього середовища та захист прав споживачів, і базується на усвідомленні двох видів ринкових неспроможностей — (1) інформаційна асиметрія *(information asymmetry),* коли, наприклад, споживачі часто не отримують достатньої інформації про якість товарів, та (2) побічні ефекти *(negative externalities)*від цієї діяльності;

- **економічне регулювання,** яке займається значно вужчим колом видів діяльності, аніж соціальне регулювання, й опікується переважно галузями, де існує тенденція до створення природних монополій, які, на відміну від загальноприйнятих поглядів на негативний вплив монопольних утворень, сприймаються позитивно (вважається, що такі природні монополії забезпечують необхідний рівень якості товарів та послуг за помірні ціни), та галузями, що мають велике значення для нормального функціонування суспільства, економіки і всієї держави.

Прикладом першого різновиду можуть бути окремі види транспорту, телекомунікації, другого — банківський сектор, виробництво зброї [6].

Основним у виділенні цих видів регулювання є подолання тих проблем, які на цьому етапі наше суспільство не в змозі розв'язати самостійно, в чому і розкривається істинне призначення держави як представника спільних інтересів. Проте інтереси повинні бути об'єктивно спільними, а не груповими, клановими чи індивідуальними. Лише у цих сферах державне регулювання є виправданим, в інших держава має залишатися лише першою серед рівних, не більше.

Після вирішення двох попередніх питань логічно постає третє: а яку роль повинно відігравати право у державній економічній політиці взагалі і регуляторній зокрема. Важливість цього питання обумовлена особливим взаємозв'язком, що існує між державою і правом, з одного боку, і між останнім та суспільством — з іншого. Право як найпотужніший механізм реалізації державної волі одночасно є й окремою системою, що розвивається за власними законами і тісно пов'язана з рівнем розвитку всього суспільства.

Ці складні взаємозв'язки змушують шукати оптимальних принципів побудови та використання правової системи, вигідних для всіх трьох систем. Наріжним, на думку багатьох дослідників (починаючи з Арістотеля і закінчуючи Алєксєєвим), є принцип, сформульований ще у Давній Греції— принцип верховенства прав та інтересів індивіда. Саме Арістотель у своїй "Політиці", критикуючи проголошений Платоном примат суспільних (державних) інтересів над індивідуальними, вказував на те, що лише за умови усвідомленого отримання особистої вигоди, індивід погодиться слідувати волі більшості.

Досвід наступної практики державного управління та використання правового механізму, особливо середини і третьої чверті XX століття, довели всю слушність цього. Особливо наочно необхідність "індивідуалізації" підходу проявилася саме у сфері взаємодії права та економіки, і вже з середини 70-х років почали луна-

ти заклики повернення суспільних наук та систем, передусім права, до основної одиниці виміру — розумного індивіда та його інтересів, що вже давно успішно використовувалася економічною теорією [7]. Саме такий підхід покликаний був забезпечити об'єктивний аналіз впливу права на кожного члена суспільства на відміну від оперування категорією суспільних інтересів, що є химерною та "слабкопрогнозованою".

Прийнявши індивіда за одиницю аналізу, нам залишається лише розглянути питання загальної мети впливу на цього індивіда з боку права, зокрема у контексті державного регулювання економікою. Відповідей на це питання існує безліч — від всезагального блага до остаточного позбавлення індивіда свободи. Проте, на нашу думку, найцікавіший і найпрактичніший принцип був запозичений дослідниками права, політики та економічного впливу права з економічної теорії.

Це принцип ефективності Парето, який свідчить про те, що ефективними є ті відносини (засадничо економічні), в результаті яких жодна людина не може поліпшити своє становище при погіршенні становища іншої [8]. Звичайно ж, цей принцип у більшості випадків є утопічним, і тому використовується скоріш як ідеал, а не керівництво до дії, реально ж вживаються його модифікації, авторами якої є американські дослідники Калдор і Хікс, які вказали, що бажаним є досягнення того стану, за якого люди, що поліпшили своє становище принаймні потенційно, здатні відшкодувати втрати тим, чиє становище погіршилося, і досягнути умов ефективності Парето [9]. Наведемо простий приклад. Частий спротив викликає концепція надання спеціальних пільг іноземним інвесторам, що явно ставлять їх у привілейоване становище порівняно з вітчизняними конкурентами, але дуже часто залучення саме іноземного капіталу дозволяє суспільству отримати компенсацію за втрати у вигляді нових робочих місць, дешевших товарів, новітніх технологій тощо.

У своїй статті я торкнувся лише верхівки айсберга, проте три основних тези, висунутих тут, дозволяють реально відчутно поліпшити стан справ щодо взаємодії держави, економіки й права, закладають міцний базис під цю взаємодію та уможливлюють переведення державної політики в економіці на якісно новий рівень: з адміністративного диктату до вибіркового втручання, виправданого на сьогоднішньому ступені розвитку суспільних наук і технологій.

1. Докладніше про це див.: "The Cash Don't Work". *The Economist.* December 19th, 1998, С. 100—102.

2. Детальніше див.: *Ходов Л. Г.* Основы государственной экономической политики.— М.: Бек, 1997.— С. 4.

3. *Там само.* Схожі думки висловлено в: Державне управління.— К.: Юрінком, 1998.—С. 293—301.

4. Див., наприклад, *Gordon, Richard L.* Regulation and Economic Analysis. A Critique over Two Centuries. London: Kluwer Academic Publishers, 1994, 295 с., *СтігліцДж. Е.* Економіка державного сектора.— К.: Основи, 1998, 854 с. та *Siegan, Bernard H.* The Interaction of Economics and the Law. Toronto: Lexington Books, 1977, 175 с.

5. *Ogus, Anthony.* Regulation. Legal Form and Economic Theory. Oxford: Clarendon Press, 1994, С. 1.

6. *Там само.*— С. 17.

7. Див.: *Alchian, Armen A.* Economic Laws and Political Legislation // The Interaction of Economics and Law. Ed. by Bernard H. Siegan. Lexington, 1977. С. 139—148.

8. *Веймер, Девід Л., Вайнінг, Ейден Р.* Аналіз політики: концепції і практика.— К.: Основи, 1998.— С. 55.

9. *Там само.*— С. 61.

Orlov M. V.

RE-EVALUATION OF THE BOLE OF THE STATE AND LAW IN ECONOMY

In his article the author analyzes the key issues connected with the re-evaluation of the role and place of the modern state in the economy. One of the emphases is laid on the reconsideration of the interaction of economy and the law, principles and objective of the use of law in the state regulation of the economy.