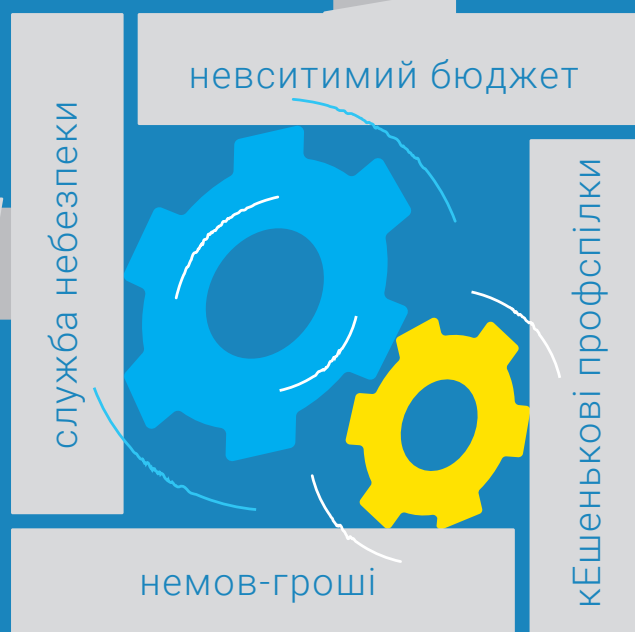


# АУДИТ ЕКОНОМІЧНОЇ СВОБОДИ В УКРАЇНІ

2017



**CASE Україна**  
Центр соціально-економічних досліджень

**BENDUKIDZE  
FREE MARKET  
CENTER**



За показником «Економічна свобода у світі» ([www.freetheworld.com](http://www.freetheworld.com)), який щороку оприлюднює канадський Інститут Фрейзера, Україна посідає останнє місце в Європі. У рамках цього дослідження Центр соціально-економічних досліджень «CASE Україна» спільно з Центром вільного ринку ім. Бендुकідзе через спілкування з провідними підприємцями України з'ясували причини такого становища та виробили рекомендації з його подолання.

Над звітом працювали: Дмитро Боярчук, Володимир Дубровський, Володимир Ланда, Наталія Мельник, Володимир Федорін, Євген Шульга.

Проект втілено за фінансової підтримки мережі «Атлант» (США) та методичного супроводу Інституту Фрейзера (Канада)



# ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
------------	---

## РОЗДІЛ 1. РОЗМІР УРЯДУ

Україна в рейтингу економічної свободи .....	8
Чому держава в Україні завелика .....	11
Державні витрати – неефективні та роздуті .....	12
Висновки та рекомендації .....	14

## РОЗДІЛ 2. ПРАВОВА СИСТЕМА ТА ЗАХИСТ ПРАВ ВЛАСНОСТІ

Фінансування тероризму .....	16
Санкції проти учасників зовнішньоекономічної діяльності .....	17
Спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації .....	17
Організаційна структура тиску на бізнес .....	18
Висновки та рекомендації .....	18

## РОЗДІЛ 3. МОНЕТАРНА СВОБОДА

Фінансова система .....	21
Регулювання .....	22
Висновки та рекомендації .....	23

## РОЗДІЛ 4. РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ

Радянська спадщина та неформальний сектор .....	24
Easy to fire? .....	25
Грішний союз: роботодавці та профспілки .....	26
Висновки та рекомендації .....	27

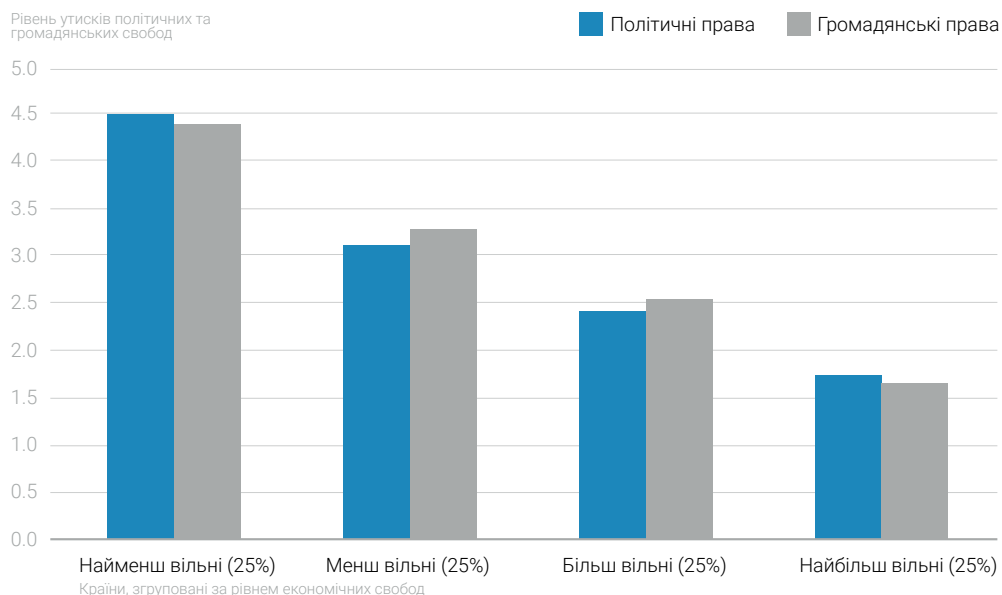
## ВСТУП

Економічна свобода – це можливість особисто, без примусу, приймати економічні рішення. Стосунки обміну, в які люди вступають добровільно, збагачують обидві сторони, інакше сторона, яка програє, просто відмовилася б від такого обміну. Сила-силенна таких стосунків забезпечують добробут сучасної людини та переваги ринкової економіки перед іншими способами організації економічної діяльності у суспільстві<sup>1</sup>. Отже, економічна свобода є найважливішою запорукою багатства та швидкого економічного зростання, і це підтверджують численні дослідження.

Антипод свободи – примус, насильство, обман. Вони змушують до не вигідних рішень і, зрештою, зменшують, навіть знищують багатство або заважають людям вступати у взаємовигідні стосунки, які б його збільшували – через прямі заборони чи, наприклад, побоювання бути ошуканими. Внаслідок цього суспільства, де вільно почуваються грабіжники та шахраї, залишаються бідними. Державна монополія на легітимний примус може зарадити цьому, але тільки тією мірою, якою сама держава використовує її для забезпечення економічної свободи – абсолютній більшості сучасних країн саме держава посідає чільне місце серед порушників економічної свободи.

Ми розглядаємо економічну свободу як тісно пов'язану з природними правами та свободами людини (Рис. 1). Навіть більше, вона є великою мірою основою всіх інших свобод, адже приклади держав з високим рівнем економічних свобод, проте утисненими політичними свободами, існують і добре відомі, а от зворотних – політично вільних, демократичних, країн, яким бракує економічної свободи, дуже мало: цей стан нестійкий. Серед 40 країн з найнижчим рівнем економічної свободи за індексом Інституту Фрейзера (за 2016 р., розрахованого на основі даних 2014 р.) тільки шість за індексом Freedom House кваліфіковано як «вільні», до того ж у кількох з них ще не так давно при владі були диктатори, тож ще невідомо, чи політична свобода там стійка. Натомість 17 країн кваліфіковано як «невільні» – і це при тому, що Індекс економічної свободи не охоплює багатьох одіозних з погляду всіх видів свобод країн, таких як Північна Корея, Куба, Туркменістан, Узбекистан.

**Рис. 1. Економічні свободи та утиски політичних та громадянських свобод**



Джерело: Економічна свобода у світі: звіт за 2016 рік (переклад українською). Київ, Bendukidze Free Market Center, 2017, с. 28.

<sup>1</sup> Докладніше див. спеціально присвячене цій темі популярне аналітичне дослідження В. Дубровський. Розвінчуючи економічні ілюзії. Частина 2: Обмін та багатство, CASE Україна, 2013.

На жаль, Україна перебуває в рейтингу економічної свободи на одному з останніх місць: 135 з 159 (2016 р.) та 148 (2017 р., на базі даних 2015 р.). Кілька років поспіль вона виявилася найгіршою з європейських країн. Чим же, окрім не дуже шанованої компанії, поганий такий стан справ з практичного погляду? Чим це заважає «простому українцю»?

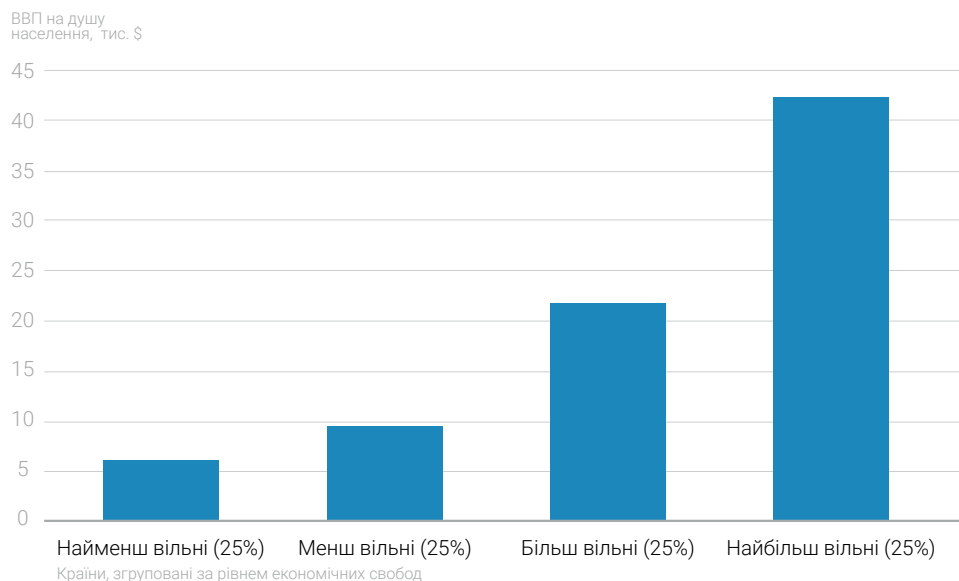
Насамперед несвобода – це бідність. Україна пасе задніх у Європі не тільки щодо економічної свободи, а й з набагато відчутнішого для пересічних людей показника – доходу на душу населення, за яким вона також більше схожа на не найкращі країни Африки. І це зовсім не випадково. Жодна з найгірших за рівнем економічної свободи 40 країн не є багатою, та й загалом зв'язок між свободою та добробутом дуже сильний. Добробут країни залежить від багатьох факторів, які тісно переплетені між собою і своєю чергою часто залежать від добробуту (Рис. 2). Вчені ще далеко не розплутали цей клубок, але одне залишається очевидним з часів Адама Сміта: саме робота ринків, закладена на добровільних економічних рішеннях (а отже, на економічній свободі) – основне джерело багатства народів.

Україні для того, аби хоча б видертися із злиднів, в яких живе переважна частина наших співвітчизників, треба зростати від нинішнього рівня не один десяток років високими темпами. А цього неможливо досягти без кардинального збільшення економічної свободи, бо між нею та зростанням існує добре доведений<sup>2</sup> тісний зв'язок (Рис.2). Коли йдеться про економічні свободи, відома дилема «свобода чи ковбаса?» повністю хибна: «ковбаси» без економічної свободи не буває, навіть поклади нафти не рятують, як переконують Еквадор і Венесуела. Тож якщо ми хочемо жити хоча б не гірше за поляків і словаків ще у цьому житті, треба створити необхідні передумови для зростання, насамперед розширюючи економічні свободи. З цим у нас величезні проблеми (див. Табл. 1), і це безпосередньо відчувають на собі громадяни України.

Економічна свобода потрібна насамперед економічно активним людям, особливо підприємцям, але далеко не тільки їм, як багато хто помилково вважає.

Її брак відчувають навіть пенсіонери. Адже саме по них насамперед б'є інфляція, вони найбільш відчують зростання цін, а воно є наслідком низького рівня монетарної свободи, інакше кажучи – відсутності надійних грошей. Україна за цим показником отримала 2017 року (на основі даних 2015<sup>3</sup> р., коли в нашій країні зафіксували рекордну інфляцію) найгіршу оцінку з усіх країн світу – 3.3 за десятибальною системою.

## Рис. 2. Економічна свобода та добробут



Джерело: Економічна свобода у світі: звіт за 2016 рік (переклад українською). Київ, *Bendukidze Free Market Center*, 2017, с. 25.

<sup>2</sup> Див., напр.: C.S. Akin, C. Aytun, B.G. Aktakas, The Impact of Economic Freedom upon Economic Growth: an Application on Different Income Groups, *Asian Economic and Financial Review*, 2014, 4(8): 1024-1039.

<sup>3</sup> Цей рік був надзвичайно поганим за макроекономічними показниками, але і у попередні роки Україна виглядала не набагато краще.

Ті ж, хто працює, ще більшою мірою потерпають від економічної несвободи: що менше її, то менше можливості обрати собі роботу на власний смак та отримати гідну винагороду за свою працю. Що гірше живеться підприємцям, то менше попит на працю, бо менше охочих, відкривши власну справу, включитися у конкуренцію за працівників. От коли економіка вільна і розвиток бізнесу стримується не відсутністю справедливого суду, не здирицтвом чиновників і силовиків, не надмірними податками, не доступом до фінансів тощо, а браком кваліфікованої робочої сили – отоді і з'являються привабливі умови праці, високі зарплати, «соціальні пакети», програми підготовки кадрів і багато інших хороших речей.

Регулювання ринку праці в Україні обтяжливіше для роботодавців, аніж у середньому в розвинених або посткомуністичних країнах, але цей ефемерний захист найманих працівників не вирішує проблеми низьких доходів. Суворі вимоги Кодексу законів про працю (КЗпП) і мінімальна зарплата захищають тільки того, у кого вже є легальна робота, але жоден закон не може зобов'язати цю роботу забезпечити. Тому зворотний бік такого захисту – це брак робочих місць, адже якщо працівника, наприклад, важко звільнити, то роботодавець має добре подумати, перш як його найняти. На щастя, в українському малому та середньому бізнесі на КЗпП зважають мало, тому Україна не так потерпає від безробіття, як деякі більш законослухняні, але водночас соціальні держави ЄС. Проте прихід іноземних інвесторів, які не розуміють, як можна ігнорувати закон, такі правила стримують.

**Таблиця 1. Україна порівняно з деякими іншими країнами світу за складниками індексу економічної свободи (2017 р.- на основі даних 2015 р.)**

Країна	Розмір уряду	Правова система та права власності	Надійність грошей	Свобода міжнародної торгівлі	Регуляції кредитного ринку	Регуляції ринку праці	Регуляції бізнесу
Гонконг	8.5	8.9	9.8	9.2	10.0	9.6	9.3
Чилі	7.9	8.8	9.8	9.2	10.0	9.3	8.9
Грузія	7.8	8.7	9.8	8.8	10.0	8.9	8.6
Сінгапур	7.8	8.6	9.8	8.7	10.0	8.7	8.5
Швейцарія	7.7	8.4	9.8	8.7	10.0	8.5	8.4
Маврикій	7.6	8.3	9.7	8.6	9.9	8.3	8.3
Панама	7.5	8.3	9.7	8.6	9.9	8.3	8.3
Кіпр	7.2	8.2	9.7	8.5	9.8	8.2	8.3
Литва	7.2	8.2	9.6	8.5	9.8	7.8	8.2
Вірменія	7.1	8.1	9.6	8.4	9.8	7.8	8.1
Десять найкращих (середнє)	7.6	8.5	9.7	8.7	9.9	8.5	8.5
Середнє по країнах світу	6.4	5.3	8.3	7.0	8.2	6.4	6.4
Середнє по розвинених країнах Європи (Австрія, Ірландія, Німеччина, Велика Британія)	5.6	7.8	9.7	8.3	8.7	7.5	8.1
Середнє по посткомуністичних країнах	6.4	5.7	9.1	8.2	9.6	6.6	6.5
Польща	5.7	5.8	9.6	8.0	8.8	7.6	6.5
Росія	6.6	4.8	8.5	6.6	7.8	5.6	6.0
Україна	6.5	4.3	3.3	6.5	7.1	5.4	6.4

Брак економічної свободи проявляється повсюдно. Покупці товарів і послуг мають часто менший вибір і вищі ціни, аніж у багатьох розвинених (і кількаразово багатших) країнах. Чому? Бо, по-перше, на внутрішньому ринку бракує конкуренції (Україна отримала 6.5 за показником «свобода міжнародної торгівлі», а за даними Антимонопольного комітету переважно конкурентні менше половини ринків<sup>4</sup>). Однак ще важливіше: майже усі, хто постачає товари та послуги, змушені платити данину силовикам і податківцям, до того ж у багатьох випадках чиновники, або ті ж силовики, придушують конкуренцію, і в суді годі шукати правди. Це підтверджується низьким балом з показника судової системи та захисту прав власності – 4.3.

Нарешті ті, хто хотів би почати власну справу – щоб виробляти щось корисне людям і створювати робочі місця, розширити бізнес чи просто купити щось у кредит, – можуть тільки заздрити жителям розвинених країн, бо відсотки за кредитами в Україні зашкалюють. І це також наслідок браку економічної свободи: у цьому разі – вже згаданої вище інфляції у поєднанні з високими ризиками для кредиторів, які не можуть відстояти свої права у судах. Щоправда, власне регуляції кредитного ринку в Україні набрали аж 7.1 балу, але навіть і це куди менше, аніж в економічно успішніших країнах.

Докладніше з позицією нашої країни та сусідів по планеті, методологією розрахунку індексу та іншими цікавими фактами можна ознайомитися у щорічному виданні Індексу економічної свободи, яке є у вільному доступі, перекладене українською Центром вільної економіки імені Бендукідзе<sup>5</sup>.

«Аудит економічної свободи» – це спільний проект аналітичного центру CASE Україна та Центру Бендукідзе, здійснений завдяки фінансовій підтримці Atlas Network. Метою нашого дослідження було з'ясувати вузькі місця, завдяки яким наша країна – попри високий рівень освіти, підприємливий і свободолюбний народ, який спромігся на дві революції впродовж десятиліття – вперто топчеться на місці, відстаючи від решти світу, де ситуація з економічною свободою поступово поліпшується. Ми вирішили визначити ці місця емпіричним шляхом, звернувшись до безпосередніх споживачів економічних свобод – власників і керівників бізнесу. Навесні-влітку 2017 року ми провели шість закритих зустрічей з більш як двома десятками власників і керівників високого рівня. Для забезпечення відкритості дискусії точилися за правилом Chatham House – дослідники отримали право цитувати учасників, але без розкриття їхніх посад та імен.

Під час дослідження ми виявили чотири групи проблем, які бізнес оцінює як ключові. Згідно з категоріями Індексу економічної свободи вони належать до розділів: «Розмір уряду», «Правова система та права власності», «Надійні гроші» та «Регулювання ринку праці». Відповідно до цього цей «Аудит» складається з чотирьох розділів. У кожному разі ми надаємо аналітичний огляд наявного стану речей і формулюємо рекомендації для його суттєвого поліпшення. Ми впевнені, що подолання висвітлених у нашому звіті перешкод дасть Україні змогу вийти на шлях швидкого та стійкого економічного зростання.

<sup>4</sup> «На ринки без істотних структурних обмежень конкуренції припадало [у 2016 р.] 43,4% загального обсягу реалізації, на ринки зі значними структурними обмеженнями передумов конкуренції – 43%». – Річний звіт АМКУ за 2016 р.

<sup>5</sup> Економічна свобода у світі: звіт за 2016 рік. Київ, Bendukidze Free Market Center, 2017.

## РОЗДІЛ 1. РОЗМІР УРЯДУ

Володимир Дубровський

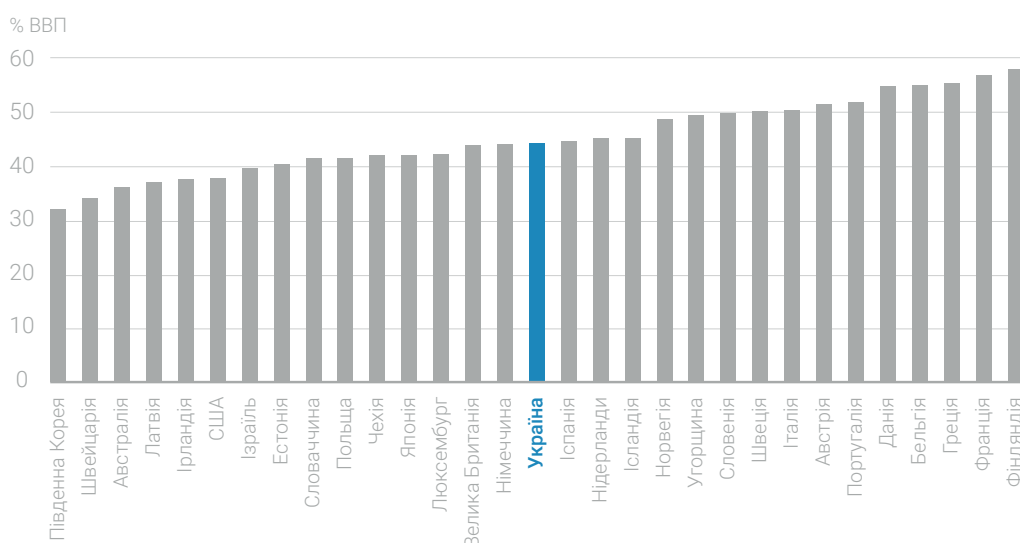
Розмір уряду визначає те, наскільки держава втручається в економічні процеси, отже, особистий вибір домогосподарств і підприємств підмінюють політичними рішеннями. Що більшу частку ресурсів розподіляє уряд і що більше він обмежує суб'єктів економічних стосунків регуляціями, то менше залишається у них економічної свободи. У цьому розділі ми зосередимося тільки на економічному розмірі уряду, вираженому в частці витрат держави у ВВП. Звичайно, без певного обсягу ресурсів держава навряд чи зможе забезпечити захист прав власності, оборону та інші суспільні блага; а деякі регуляції справді потрібні там, де з огляду на ті чи інші причини ринкові механізми дають збій. Проте уряди в усьому світі тяжіють до завищення своєї ролі в економіці, і це, як доведено численними дослідженнями<sup>6</sup>, відчутно відбивається на темпах економічного зростання. Багаті країни, де базові потреби громадян давно і надійно забезпечено, можуть собі дозволити розкіш мати більше держави – хоча і там це навряд чи виправдано. Як влучно зауважив один з учасників зустрічей:

“ «Україна витрачає і збирає у вигляді податків майже як Німеччина [Рис. 3], при тому що ми країна в 20 разів бідніша. Тому мені дійсно важко уявити, що таке податкове навантаження відповідає рівню розвитку нашої економіки».

### Україна в рейтингу економічної свободи

Формально за показником «розміру держави» Індексу економічних свобод Україна з 6.5 балами відповідає середньосвітовому рівню (6.4), який, своєю чергою, збігається із середнім по посткомуністичних країнах, і навіть краще, ніж у середньому в Європі (5.6). Насамперед така оцінка завдячує невеликій частці інвестицій у державні підприємства та порівняно низькій ставці податку на доходи громадян. Найбільш проблематичними (на момент складання Звіту) були показники розміру податку на працю («соціального внеску») – 44% та частки трансфертів і субсидій у ВВП – 22.7%; за обома маємо «четвірку» за десятибальною шкалою. Якщо перший з них, напевно, знизився завдяки зменшенню ставки 2015 року, то другий, імовірно, тільки зростає, і за ним Україна впевнено випереджає і Європу, і Росію, і більшість решти країн світу – адже в середньому по країнах світу він становить 9%, в Європі – 20.7, Росії – 20.3, Польщі – 16.8. Частково це пов'язано з необхідністю тимчасово компенсувати відкритими субсидіями скасування прихованих, завдяки яким багато років ми мали нібито дешевий газ. Однак більшою мірою – з величезною кількістю пенсіонерів.

Рис. 3. Україна порівняно з іншими країнами за рівнем перерозподілу ВВП через публічні фінанси (один з вимірів «розміру держави»)



Дані: по Україні – проект Державного бюджету та бюджету Пенсійного фонду на 2017 р., по решті країн – ОЕСР

<sup>6</sup> Див., напр.: Bergh Andreas and Magnus Henrekson. Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence. IFN Working Paper No. 858, 2011.



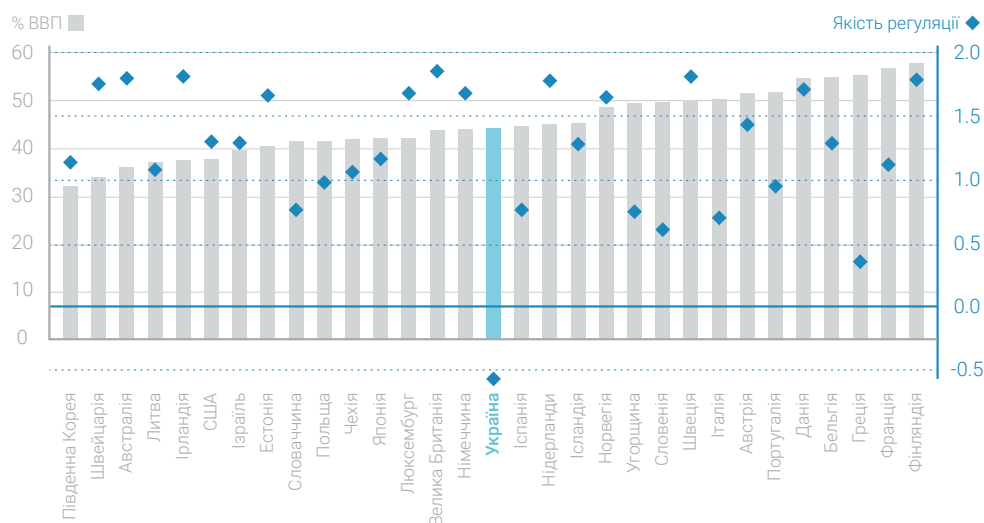
Помірні ставки податків на доходи зовсім не означають, що українські податки можна вважати низькими – інакше «високі податки» навряд чи вийшли б на друге місце серед перешкод для провадження бізнесу за даними опитування бізнесу АВСА. По-перше, до податку на дохід фізичних осіб треба додати у більшості випадків податок на працю (ЄСВ), який навіть після зниження на 40% залишається завишеним. По-друге, важить не тільки ставка, а й база – якщо брати суму податків з тієї самої величини доходу у конвертованій валюті, виявляється, що українці сплачують більше, ніж жителі розвинених країн, оскільки там неоподатковуваний мінімум перевищує українські зарплати. Та навіть якщо врахувати різницю у масштабах доходів, український податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) не такий вже й легкий, оскільки неоподатковуваний мінімум («соціальна пільга») вдвічі менший за прожитковий. Навіть більше, 2017 року неоподатковуваний мінімум взагалі втратив сенс, бо його застосовують не до всіх доходів, а тільки для зарплат, що менші за встановлену урядом мінімальну зарплату! Нарешті, прямі податки в Україні є другорядними: лівову частку надходжень забезпечують непрямі – ПДВ (приблизно вдвічі більше), акцизи (дві третини від ПДФО), а також податки на ресурси (близько половини від ПДФО). Вони, хоча і з меншою шкодою для економіки, але також лягають на неї важким тягарем.

Проте ще важливіше: податкове навантаження і, відповідно, розмір уряду важать не тільки самі собою, а радше у зставленні з ефективністю цієї держави і у витрачанні коштів платників податків на спільні потреби громадян – суспільні блага, і у забезпеченні прав власності та свободи ринків, що є невід’ємним складником економічної свободи.

Якщо держава в певних сферах витрачає гроші з меншою користю, ніж приватний сектор, з якого їх було зібрано, то в результаті такої її діяльності суспільство загалом втрачає. Це може відбуватися з двох основних причин: кошти витрачають не на те, що потрібно суспільству (наприклад, на помпезні святкування чи розкішні споруди), або на справді пріоритетні потреби, але з низькою ефективністю витрат, розкраданням тощо. Третя причина – неспроможність держави виконувати свої ключові функції, наприклад, захищати права власності. У цьому разі податки, зібрані державою, взагалі можуть витрачати не на суспільне благо, а на суспільне зло<sup>7</sup>.

Розмір держави має відповідати її ефективності за принципом «ціна-якість». Або, за аналогією з бізнесом, розмір держави має відповідати її спроможності: можна дозволити їй зростати, доки вона залишається «прибутковою» для своїх «власників»-громадян, але не більше. Якщо розростання держави вдається стримати, «якість» перевищує ціну, і у країні є хороший шанс стати економічним «тигром». Проблема України в тому, що в нас усе навпаки: наша держава, як підтверджують дані Worldwide Governance Indicators, розрахованих Світовим банком (WGI), на рідкість малоефективна і далека від добромисності, особливо коли йдеться про захист прав власності, якість регулювання тощо – і водночас за розміром не поступається кращим європейським зразкам (Рис. 4).

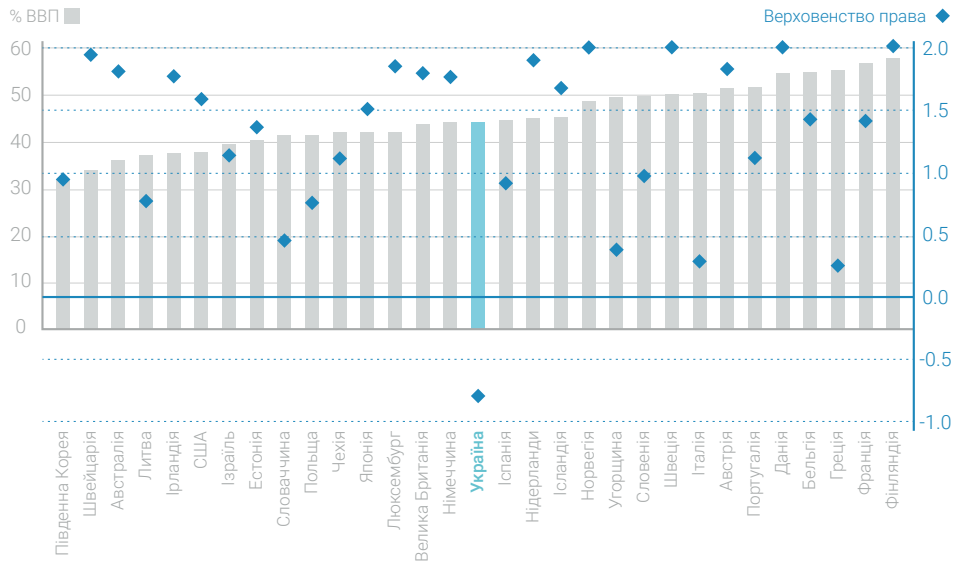
**Рис. 4. Якість регуляцій**



Джерело: World Governance Indicators

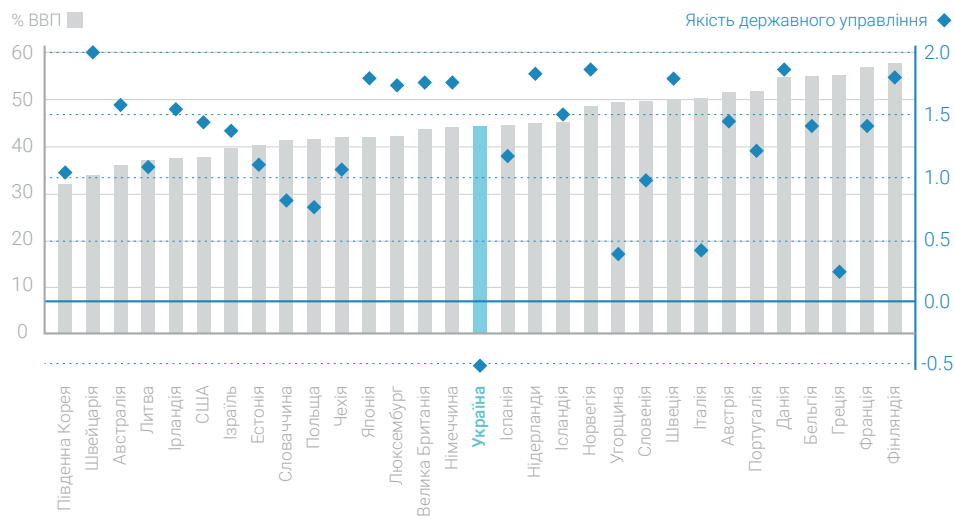
<sup>7</sup> Докладніше про це див. розділ, присвячений правоохоронним органам.

Рис. 5. Верховенство права



Джерело: World Governance Indicators

Рис. 6. Якість державного управління



Джерело: World Governance Indicators

## Чому держава в Україні завелика

Автори цього дослідження вважають, що причиною завеликого розміру уряду в Україні є винятково невелике подання грабіжницької за своєю сутністю «природної держави» (natural state, як назвали її Норт, Вейнгаст і Волліс) з величезними елементами «соціальної держави» (welfare state), які дісталися у прямий спадок від СРСР або були створені політиками-популістами на угоду сформованим за тих же часів настроям виборців.

В Україні, як і в більшості країн світу, панує «природна держава», що є набором екстрактивних, тобто призначених для грабунку, інститутів (за Аджемоглу та Робінсоном). Основна її мета – забезпечити саму себе: тих, хто при владі, при силових важелях або ж вірно слугує можновладцям. Суспільні блага (в тому числі захист прав і свобод) вона забезпечує тільки тією мірою, якою це допомагає збільшити надходження від організованого грабунку, а також надає їй достатньої легітимності в очах підданих, щоб вони не бунтували. Від неї не варто очікувати високої ефективності у витрачання зібраних податків на користь громадян, а економічну свободу в неї доводиться просто повсякчасно виборювати. Помаранчева Революція і особливо Революція Гідності були важливими кроками у бік підкорення держави народу. Через цей процес свого часу пройшли всі розвинені країни, але в Україні попереду ще довгий шлях.

Соціальна держава – це, здавалося б, геть несумісна з «екстрактивними інститутами» річ, адже її навпаки створено для перерозподілу від багатих до бідних. Та й виникла вона у своєму сучасному вигляді саме в розвинених країнах. Однак, як це часто стається у незрілих демократіях, влада «природної держави», відкуповуючись від незадоволеного населення, запозичує елементи соціальної держави, щоб утримати легітимність – ще давньоримські імператори для цього безплатно надавали плебсу хліб і видовища. Це не заперечує грабіжницького характеру такої держави: ті, хто збагачується завдяки державі, так само продовжує використовувати державний примус для грабунку (влада у такій державі нероздільна з подібним «бізнесом»). Водночас вони потрошку, але дуже показово «діляться з бідними», а ще більше – намагаються вгамувати бідних за рахунок середнього класу та справжнього бізнесу, не наближеного до влади. Це типова ситуація для багатьох країн Азії, Африки та Латинської Америки.

Ситуацію в Україні ускладнює те, що вона належить до категорії не просто природних держав, а держав посткомуністичних.

По-перше, в СРСР одержавлено було геть усе, а люди звикли покладатися на державу. З тих часів залишилися численні, часто зовсім неефективні підприємства, які чомусь не підлягають приватизації, – незрідка без будь-яких раціональних підстав; майже тотально державні освіта і медицина, житлово-комунальний сектор, оборонна промисловість і багато інших сфер, де, як доводить досвід інших країн, приватні компанії можуть чудово оперувати; прямі та непрямі субсидії багатьом категоріям домогосподарств – далеко не завжди продумані та виправдані, а то й навіть підприємствам; звичка виборців вимагати насамперед щедрих соціальних гарантій, не турбуючись про те, яким чином їх буде профінансовано.

По-друге, від того ж СРСР нам у спадок дісталася демографічна ситуація, характерна для багатих країн: старе населення і низька народжуваність. Проте, з одного боку, там люди довше зберігають працездатність, з іншого – на відміну від них у нас прожитковий мінімум усього приблизно вдвічі менший за середній дохід на особу. Це обумовлює велику частку пенсійних трансфертів в економіці. До того ж пенсійний вік у СРСР було встановлено ще у 30-ті роки ХХ століття, коли тривалість активного життя була набагато меншою – і тоді це не було проблемою, бо населення було молодше, а колгоспники, що становили більше половини населення, взагалі не мали пенсій. Та коли ситуація змінилася, уряд пізнього СРСР не став її корегувати, побоюючись чіпати «завоювання соціалізму». Ці традиції великою мірою збереглися, і їх політично важко долати. Тому загалом пенсійні трансферти становлять наразі близько 10% ВВП.

По-третє, саме зараз Україна отримала дві статті бюджету, які сукупно тягнуть майже на 10% ВВП, але їх неможливо скоротити, хоч би як важко це було: це безпека й оборона та обслуговування державного боргу. Перше пов'язано з «гібридною» агресією проти нашої країни, друге пояснено докладніше в розділі «Надійні гроші».

Нарешті, держава в Україні не тільки «не хоче» слугувати людям і забезпечувати права власності, а й взагалі не дуже спроможна досягати своїх цілей (див. показник «ефективність уряду» на Рис. 4). Це пов'язано передусім з колоніальним минулим, адже впродовж майже тисячі років, за винятком порівняно короткого періоду Гетьманщини, наша країна була периферією імперій, відтак у народу не було традицій творення державних інститутів і контролю над ними.

Перехідний період від більш-менш послідовно організованої «природної держави», якою були і СРСР, і Російська імперія, до модерної держави на службі громадян неодмінно ослаблює спроможність уряду, адже державний апарат тимчасово залишається без «хазяїна» і починає жити своїм власним життям, безсистемно паразитуючи на країні. Саме це ми спостерігаємо в Україні всі роки незалежності.

Отже, розмір держави в Україні варто було б суттєво зменшити. Та це поки що нема кому зробити. Навпаки, представлена сама собі вона має тенденцію до розростання. Кількість державних чиновників збільшилася за роки незалежності майже вшестеро (приблизно із 60 до 350 тис.)<sup>8</sup>. Навіть з урахуванням необхідності розбудови державних інститутів це занадто, якщо зважати, що одночасно відбувався перехід від планової економіки до ринкової, яка потребує меншого контролю держави; до того ж новітні технології давали змогу зменшити штат бюрократії. Економічний розмір держави зріс приблизно з 30% ВВП на початку 2000-их до 50% і більше у 2013–2015 роках, щоправда, був знижений до 41% 2016 року, але з тих часів почав знову зростати. Водночас ефективність держави у виконанні своїх обов'язків стосовно громадян, особливо бізнесу, залишається вкрай низькою.

## Державні витрати – неефективні та роздуті

Держава зазвичай витрачає кошти набагато менш ефективно, ніж приватні структури. Це стосується не тільки України, а й будь-якої держави. Відомий приклад приватної компанії Space-X, яка спромоглася створити космічний корабель у десятки разів дешевше, ніж державна NASA. В Україні такі приклади трапляються повсюдно.

### Показові висловлювання учасників обговорень:

- " *«Там [у Києві] каждое заседание 180–200 миллионов гривен принятие решения, ты просто задаешь вопрос «Почему?», и они согласны половину уже убрать. «Киевавтодор»... закупка соли, я говорю: «Почему 200?». Они говорят: «Ладно, 100». Я считаю, что ... можно спокойно делить на три все эти расходы, и мы спокойно в них вложимся».*
- " *«Социальный блок. У нас государство здесь просто раздуто, оно квазисоциальное.... У нас... пять министерств, которые в сфере социальной политики что-то там делают... У нас 20% транзакционные cost'ы на delivery: мы 1 200 гривен тратим на то, чтобы 1 000 дошла до реципиента. Если взять по аналогии с розничным банком, то 3%, ну, 5% – это потолок... на отправку денег реципиентов. В четыре раза надо точно сокращать».*
- " *«Держстат – 10 450 [співробітників], причем центральный офис – 450. По мировым меркам, может, даже understaffed. Но на региональных уровнях, на районных уровнях*
- " *10 000 людей! Причем в других странах на районных уровнях нет никакой статистики. ... Сейчас ... есть системы Сторіо американские, которые знают, где какой урожай по всей стране. На хрена кому-то сдавать какие-то отчеты, какая у тебя там урожайность?»*
- " *«... В принципе все, что связано с Укроборонпромом и с обороной, вот эти вот все 5% от ВВП, я могу утверждать, 80% идет вообще не туда – идет на государственные предприятия, где есть мотивация, чтоб было большое количество людей, которые по 5 000 гривен будут получать. Она абсолютно неэффективна, мы уменьшаем все это в 10 раз, и все будет то же самое...».*
- " *«Госкомпании – это просто невероятная, огромная дыра, через которую все это «сифонится», и, наверно, в наших раскладах оно не перестанет сифониться. Потому что в то время, пока мы здесь сидим и набрасываем тезисы для новой книжки, какие-то пацаны сидят и договариваются».*
- " *«Вчера был на мероприятии, заседание авиастроительного кластера. .... Два с половиной часа шло заседание, сидели руководители всех авиастроительных предприятий страны, ну, то есть типа элита отрасли. Ни одной минуты не было потрачено на новые модели, на завоевание новых рынков, на какую-то реорганизацию отрасли. Все время было потрачено на то, как бы нам срубить бабла с госзаказа, с гособоронзаказа или утвердить программу развития авиапрома, которая стоит*
- " *750 000 000 долларов... Поэтому эффективно ли, нужно ли государство здесь? Не нужно. Промышленная политика не нужна, потому что в сегодняшних условиях... это значит просто доступ к государственным ресурсам, которые будут с коэффициентом 1 к 10».*

Вочевидь, коли чиновник чи депутат розпоряджається не власними грошима, а державними, то питання ціни для нього другорядне порівняно з іншими – власним статусом як розпорядника великого проекту, можливістю підкупити виборців вигодами державного замовлення, особливо в мажоритарному окрузі, або посилити свої позиції за рахунок працівників зайвої структури і, звісно, не в останню чергу – особистим корупційним інтересом. З відкатами

<sup>8</sup> <http://www.expres.ua/main/2016/02/06/172275-roky-nezalezhnosti-chynovnykiv-stalo-6-raziv-bilshe>

під час державних закупівель доволі успішно бореться система ProZorro, але, як показують приклади від учасників наших обговорень, далеко не завжди це спрацьовує. Аукціон може відібрати найдешевшого виконавця, але, по-перше, і його можна спотворити встановленням кваліфікаційних умов, які обмежують участь найефективніших постачальників; а по-друге, вирішити питання у принципово дешевший спосіб, наприклад, через аутсорсинг, може тільки людина, яка приймає рішення. Якщо, звісно, у неї є відповідний інтерес і кваліфікація.

Одна з причин неефективного використання грошей – корупція. Справа не тільки в тому, що в ціну товарів і послуг закладають відкат чиновнику. Самі пріоритети бюджетування перекривлюються під впливом корупційного стимулу: планують проекти, на яких можна більше вкрати, а не ті, які потрібні людям. Так само і під час виконання проектів закладають рішення, не виправдані з погляду ефективного витрачання коштів, зате сприятливі для відкатів і винагородження «потрібних людей».

“ *«Киевсовет принимает бюджет ... 800 миллионов гривен [на информатизацию], ... больше, чем инвестиции в OLX, «Розетку», «МоднуКасту», в «Пром», – ну, короче, во все платформы Украины, вместе взятые, – раза в два. ... Больше всего поразило: они построили свой data house потому, что не захотели cloud делать. А почему не захотели? Потому что ... ему люди объяснили, которые эти деньги осваивали... на cloud данные города не будут в безопасности, мало ли кто их там может увидеть. Amazon cloud – это небезопасно! Поэтому построили свой, а самое интересное, что они строят сейчас к этим камерам и от них свои оптические линии ... Город, владеющий оптикой, – это безумие какое-то. Оптика – это очень конкурентный бизнес, ну как так? Ну, вот ему это объяснили, и эти же люди, разумеется, выиграли тендер. Ни одной нормальной компании не пригласили. Вот так они тратят эти 800 миллионов».*

Серед іншого, розкрадання, неефективне і невідповідне до справжніх пріоритетів витрачання коштів платників податків, є поширеним виправданням, яке наводять ті, хто уникає оподаткування. Подібні факти та їхні наслідки – занедбані та недофінансовані державні послуги, справді необхідні людям, на тлі непотрібних, плюс ще й розкішне життя корупціонерів – демотивують сплату податків.

У сучасному світі власники фінансового та людського капіталу можуть вибирати з широкого кола юрисдикцій і, відповідно, роблять свій бізнес там, де їм вигідніше. Це поняття включає в себе не тільки прямі витрати, такі як вартість послуг, робочої сили чи держави (у вигляді податків), а й непрямі – вартість дотримання регуляцій, легкість провадження бізнесу, безпеку, захист прав власності тощо. Саме тому абсолютна більшість прямих іноземних інвестицій дотепер обертається між розвиненими країнами. Натомість з таких країн, де держава та її представники «доють бізнес», як це, на жаль, є в Україні, капітал і мізки «біжать» до більш комфортних місць – попри відносно невисоку вартість нерухомості, низькі зарплати допоміжного персоналу та навіть місцями і пільгове оподаткування. От як про це висловився один з учасників зустрічі:

“ *«Я посчитал... мои совокупные расходы по ведению бизнеса – это Киев, это Москва, это Санта-Клара, Калифорния, это Тель-Авив, это Амстердам. ... Москва и Киев были одинаковые, Санта-Клара дешевле. Там сам квадратный метр стоит гораздо дороже, но совокупные расходы... В Киеве – взятки... откаты... все эти налоги, наезде и так далее. Вот когда ты начинаешь считать это все, ... – мне проще делать бизнес в Санта-Кларе... в Калифорнии вообще нет такого понятия, я не знаю, что такое налоговая».*

В Україні держава приязно ставиться до бізнесу, спорідненого з можновладцями, терпить тих, хто вміє «домовлятися», і виступає ворогом для решти. Останніх, за даними опитування АВСА, – близько 30%, вдвічі більше, аніж тих, хто сприймає державу як партнера.

“ *«Немає паритетності між державою та підприємцями. Підприємець не має права порушувати закон, він за це обов'язково сплатить штраф, а держава в особі свого чиновника має такі права. Якщо брати до прикладу Європу, ту саму Німеччину, в якій податкове законодавство також не одне з найпростіших, все ж таки вони дають підприємцю можливість помилитися, хоча б на 10 відсотків. Ми маємо щось схоже у правилах дорожнього руху, можемо перевищити швидкість на 20 км, чому ми певною мірою в цифрах не можемо помилитися? Якщо держава допускає це на кожному кроці. Чому держава не має ніяких обмежень, маючи певні норми, але, наприклад, ми деякі питання по корупції досліджували, маємо інформацію стосовно освіти, на сьогоднішній день держава може з бюджету витратити будь-які цифри, як от на навчання в сільській школі, на сьогоднішній день до 81 тисячі (на навчання однієї дитини). При нормі 9,6 тисяч на рік. Держава це може, чиновник це може».*

Найчастіше «партнером» від держави є державний чиновник, з яким підприємець змушений «дружити».

" «Весь бизнес состоял в том, что ты должен с кем-то «дружить». Не знаю ни одного человека, который работает с таможенной, кто ни с кем не «дружил» бы на таможене. Любая другая схема дает сбой. Когда появился наш доблестный таможенный кодекс, в котором есть одна статья из 12 пунктов – документы, необходимые для подтверждения таможенной стоимости продукта. И там очень четко расписано какие, откуда. Ты их все предоставляешь, и потом есть последний пункт «за бажанням імпортер може надати будь-які інші документи». И в те периоды, когда у меня не было «дружбы», был ответ, цена не подтверждалась, понятно, и была фраза «відмовлено на основі невиконання пункту такого-то, оскільки за бажанням не надав інші документи»... Мы связывались с прокуратурой, но это все равно ничего не давало, потому что это все деньги».

## Висновки та рекомендації

Що більше сфер намагається регулювати держава, то гостріше стоїть ця проблема.

" «Ці речі, які держава взялася зарегулювати, – там підприємець завжди у програвші... Ринок нерухомості – все настільки зарегульовано, що як у щось впираємося, то тільки через два роки відкриваємося».

Тому дерегуляція – інституційне зменшення держави – настільки важливе в Україні.

" «Вважаю, що державу потрібно максимально прибрати з усіх відносин, бо вона безнадійно хвора корупцією. Залишити їй тільки мінімум, де вплив на підприємницькі відносини буде найменшим... Я вважаю, що краще створювати інституції недержавного типу, які регулюватимуть підприємницькі відносини незалежно, ніж поправляти цей труп, який майже непоправний».

" «В плані розміру держави – якомога менше! Все, що можемо потягнути без держави, тягнемо без держави. Зовнішню агресію ми не потягнемо без держави, як і зовнішню розвідку. ... Треба не тільки зменшувати розмір держави, а й змінювати саму якість, природу органів влади. Тому ми говоримо про електронне урядування, держава має перестати бути репресивно-патерналістською, а стати сервісною службою. Має скорочуватися кількість державних службовців, мають ліквідуватися органи, які непотрібні. Забрати районні та обласні державні адміністрації».

Натомість Українська держава дуже погано виконує свою основну функцію щодо бізнесу – захист прав власності, насамперед через справедливий та ефективний суд.

" «Якщо ми говоримо, що у нас є непорушне право власності, це неправда. Те, що стосується судової реформи, – в різних регіонах країни рішення по одній і тій самій справі бувають різними. ... Приходиш в суд, а тобі кажуть: у вас все добре, але ви ж з Пенсійним фондом судитесь, а Пенсійний фонд потрібно наповнювати».

" «...При наявності дійсно працюючого незалежного суду українці зі своїм характером і веденням бізнесу будуть битися до кінця за правду, у нас всередині це сидить. І давши можливість судитися, аж до того, щоб віддати Верховний Суд в Лондон, на аутсорсинг. Народ у нас затятий... Думаю, що це був би великий поштовх до знищення корупції. Тому що тобі б казали «дай взятку», ти б послав і йшов в суд».

Хоча треба зазначити, що проблеми з поганим захистом права власності відображають набагато більшу та небезпечнішу проблему – неповагу пересічних громадян до цих прав..

" «Коли впродовж століття власність переходила незаконно з одних рук в інші, по кілька разів, було вбито тяглість цього права. І зараз воно є дуже непопулярним».

Відтак суспільство не формує запит до держави щодо захисту прав підприємців і не захищає їх від «державного рекету». На жаль, цей чинник залишиться в силі ще на довгі роки, тому Українська держава навряд чи зможе створити для бізнесу захист, порівняний до такого у розвинених країнах. Це, своєю чергою, означає, що Україна ще довго не зможе дозволити собі мати таку ж велику за економічними вимірами державу, як у тих країнах.

**Для приборкання «природної держави» в Україні вважаємо за необхідне зробити такі кроки:**

**1.** На найвищому законодавчому рівні (за прикладом грузинського Акта економічної свободи<sup>9</sup>) обмежити розмір видатків консолідованого бюджету, його дефіциту та державного боргу і передбачити дієві механізми дотримання цих обмежень, передусім вимогу прийняття бездефіцитних бюджетів доти, доки рівень державного боргу буде доведено до розумного рівня (на кшталт новозеландського закону про фіскальну відповідальність). Перехід до нового рівня державних видатків втілити через середньострокове бюджетне планування. Зокрема:

- a. Провести повноцінну верифікацію соціальних виплат і пенсій. Це допоможе вичистити «мертві душі» та припинити інші зловживання у цій системі. Досвід інших країн доводить, що такі заходи дають змогу заощадити до 30% витрат.
- b. Скоротити непотрібні функції держави (у тому числі за рахунок впровадження механізмів електронного врядування), а також такі чиновники за фактом нездатні ефективно виконувати. Для цього провести аудит усіх контрольно-регулюючих органів і державних програм: регуляції, які неможливо забезпечити належним контролем, і програми, невиконувані за наявних умов, має бути скасовано.
- c. Щороку здійснювати ревізію державних видатків на основі аналізу ефективності використання публічних коштів.
- d. Реформувати природні монополії, насамперед у енергетичному секторі, що, серед іншого, призведе до зниження тарифів на комунальні послуги і, відповідно, дасть змогу скоротити витрати на субсидії домогосподарствам.
- e. Заборонити будь-які види державної допомоги комерційним підприємствам.
- f. Перейти від загальнообов'язкової державної солідарної пенсійної системи до добровільних пенсійних нагромаджень, залишивши в силі вже нараховані пенсії і зараховані суми пенсійних внесків і забезпечуючи гарантований прожитковий мінімум для пенсіонерів.

**2.** Використати зменшення економічного розміру держави для радикального скорочення податків на доходи і зарплату: останні скасувати взагалі.

**3.** Приватизувати підприємства, що залишаються в державній власності, за дуже нечисленними випадками забезпечення життєво важливої інфраструктури.

**4.** Надалі поширювати прозорість використання коштів на місцеві бюджети всіх рівнів, державні підприємства, а також виконавців державних замовлень (у частині їх виконання), особливо в разі неконкурентної закупівлі. Зокрема поставити державні субвенції та трансферти місцевим бюджетам у залежність від використання ними прозорих механізмів закупівель і продажу; а виконавців державних замовлень, отриманих у неконкурентний спосіб, зобов'язати оприлюднювати звіти про використання коштів з детальним зазначенням витрат та їх отримувачів.

**5.** Запровадити персональну відповідальність працівників і посадовців контрольних і правоохоронних органів за призначення незаконних перевірок і зазначення в актах перевірки незаконних висновків (у разі підтвердження їхньої незаконності у судовому порядку) у вигляді звільнення без права подальшої роботи в будь-яких контрольних і правоохоронних органах на термін від 5 до 10 років. У разі невиконання цієї норми посадова особа, відповідальна за це, підлягає звільненню на таких самих умовах, і далі за ієрархією.

<sup>9</sup> У Грузії розмір державних видатків обмежено на рівні 30%.

## РОЗДІЛ 2. ПРАВОВА СИСТЕМА ТА ЗАХИСТ ПРАВ ВЛАСНОСТІ

Володимир Ланда

Надійний захист прав власності – передумова для існування багатьох інших економічних свобод. На жаль, стан української правової системи, відповідальної за цей захист, зокрема правоохоронних органів, можна охарактеризувати як жахливий. В Індексі економічної свободи за 2016 рік за показником «Надійність роботи правоохоронних органів» Україна з Чадом поділила 10-те місце з кінця (2.75 балів) поряд з такими країнами, як Нігерія (2.7), Перу (2.69), Бангладеш (2.62) і Домініканська Республіка (2.6). В Індексі 2017 року рейтинг України щодо цього компоненту значно покращився (до 4,21, що все ще нижче середнього світового значення 5,48) – завдяки популярній реформі національної поліції, що була запроваджена в 2015 році. Але інформація, що міститься в цьому розділі, а також наявність підстав вважати, що реформа поліції не виявилася сталою, дозволяє прогнозувати, що в наступних звітах знов маємо очікувати на зниження даного показника.

Успадкована з часів СРСР герметична система правоохоронних органів працює не на суспільне благо, а на максимізацію свого впливу та персональне збагачення своїх працівників. Логіку такої їхньої діяльності чудово описав один з респондентів:

“*«Яка мета «наїздів» [з боку правоохоронних органів]? В більшості випадків – заробити, іноді спроби заробітку вліталися в цілі тих, хто замовляв переслідування. Наприклад, деякі правоохоронні органи намагалися організувати такі речі щодо певних компаній, аби змінити формат їхньої роботи з дистриб'юторами».*

Які зміни відбулися в цьому напрямі за останні три роки? Співкування з представниками великого та середнього бізнесу свідчить про те, що реформа поліції та прокуратури знизила тиск цих органів на бізнес, але водночас значно збільшився протизаконний вплив на економіку Службою безпеки України. Згідно з оцінками наших респондентів, протизаконний вплив СБУ на бізнес перевищує масштаби аналогічного впливу Національної поліції, служб протипожежної та санітарно-епідеміологічної безпеки. Варто зазначити, що у згаданих органах також продовжують фіксуватися випадки зловживання посадовим становищем.

“*«Якщо казати про динаміку «наїздів», то Прокуратура зараз однозначно не в лідерах. Якщо раніше лідерство було у податкової міліції, то зараз найбільшими «економістами» є есбеушники».*

“*«Такое ощущение, что бизнес стал дойной коровой для СБУ, и СБУ пасется везде, где только можно».*

Як наслідок, власники підприємств констатують високу вартість провадження бізнесу в Україні. За їхніми словами, вона перевищує аналогічний показник в окремих світових ділових центрах, навіть попри низькі витрати за окремими статтями.

Ситуація погіршується тим, що чинна українська влада не має політичної та економічної мотивації для подолання такого становища. Навіть більше, іноді представники центральної влади можуть розглядати прояви недоброочесності чиновниками силового блоку як певну запоруку збереження статус-кво в політичній системі. Наприклад, нещодавно президент України нагородив державним орденом заступника голови СБУ, з особистістю якого пов'язують численні випадки тиску на бізнес.

Незважаючи на широке розмаїття способів втручання Служби безпеки України в діяльність суб'єктів господарювання, можна виділити кілька напрямів, в яких такі втручання мають системний характер.

### Фінансування тероризму

Законодавчі ініціативи щодо встановлення відповідальності за фінансування тероризму не так виконують свою основну функцію, як розв'язують СБУ руки для надмірного втручання в діяльність суб'єктів господарювання.

Як свідчить практика, спецслужба регулярно користується своїми широкими повноваженнями в цілях, що суперечать суспільному благу.

Наприклад, 11 травня 2017 року СБУ провела обшук в офісі компанії «ТРТ Ойл Рітейл», яка займається продажем талонів і смарт-карток для придбання палива на автозаправних станціях. Компанію було звинувачено в тому, що



вона є конвертаційним центром і здійснює переказування у готівкову форму 2 млн грн щодня, частина з яких нібито йде на підтримку терористів. Невдовзі директорка компанії Інна Коваль отримала повідомлення від мережі автозаправних станцій WOG про отоварювання вилучених у компанії талонів. Згідно із записами камер відеоспостереження, отоварив талони саме співробітник СБУ, який здійснював обшук. Невдовзі до директорки почали звертатися невідомі люди, які обіцяли вирішити проблему з поверненням вилученого майна за 5 тис. дол. США. СБУ відмовилася коментувати згаданий випадок на прохання одного з провідних українських ЗМІ.

" *«Коли правоохоронні органи називали нам певні суми, за які можна вирішити питання, в мене було інтуїтивне враження, що відбувається звичайне рейдерське захоплення. Сума грошей не важлива – заплативши одного разу, ти вже не контролюєш ситуацію».*

Інший випадок: з жовтня 2016 року за поданням СБУ в санкційний список через терористичну діяльність було внесено компанію «Лакмар», українського виробника хімічної продукції. За півроку судового провадження суд так і не розпочав слухання по суті, адже СБУ заявляє, що причини накладання санкцій є державною таємницею, тому СБУ не може аргументувати причини їх накладання в суді.

## Санкції проти учасників зовнішньоекономічної діяльності

Факт того, що всупереч своїм прямим завданням СБУ відчутно активізувала свою антипідприємницьку діяльність, підтверджується не тільки нашими респондентами, а й статистично. Так, за даними Мінекономрозвитку, кількість подань від СБУ на санкції проти учасників зовнішньоекономічної діяльності зросла від 93 (2015 р.) до 580 (2016 р.), тобто більше як у шість разів.

Широко відомим став випадок, коли СБУ не обмежилася впливом на окремі компанії, а фактично взяла під контроль весь ринок скрапленого газу. У листопаді 2016 року енергетична митниця за вимогою СБУ зупинила ешелони цистерн зі скрапленим газом з Росії та Білорусі під приводом перевірки на наявність отруйних і сильнодіючих речовин, а вже у березні 2017 року СБУ заборонила імпортувати скраплений газ 24 компаніям, включаючи 8 нерезидентів. На думку більшості учасників ринку, «зачистка» ринку відбулася в інтересах компаній, підконтрольних проросійському політику Віктору Медведчуку, який має великі політичні зв'язки в Росії та Україні. Навіть після особистого втручання голови уряду несправедливість було усунуто лише частково, адже дві компанії зі сфери впливу Віктора Медведчука зберегли ексклюзивне право купувати скраплений газ у російській Роснефті, що дало їм змогу збільшити свою частку ринку з 1% до 38% за суттєвого збільшення ринкових цін через обмеження пропозиції<sup>10</sup>.

" *«Я займаюся імпортом/експортом вже 15 років, і митниця є моїм основним контрагентом. Весь час бізнес передбачав, що ти маєш з кимось товаришувати на митниці. Не знаю жодної людини, яка б працювала з митницею і ні з ким там не товаришувала. Бо будь-яка інша схема не працює».*

Зацікавленість СБУ простежувалася і в контролі над імпортом коньячних спиртів, який був припинений через начебто наявність отруйних речовин, незважаючи на позитивні висновки спеціалізованої лабораторії Державної фіскальної служби. Під підозру потрапили серед інших і визнані імпортні спирти. Учасники ринку вбачають у таких діях СБУ прямий корупційний інтерес.

Компанії «Матімекс Україна» СБУ заборонила імпортувати добавки до ковбас виробництва австрійської материнської компанії через наявність наркотичних речовин, які там були у мікроскопічних кількостях, у яких вони зазвичай містяться у горіхах і чорносливі. Справу було закрито лише після залучення до вирішення проблеми голови уряду, генерального прокурора та посла Австрії в Україні.

## Спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації

Служба безпеки України має окремий важіль неправомірного впливу на бізнес через відсутність належного регулювання обігу спеціальних технічних засобів (СТЗ) негласного отримання інформації. Єдиний інститут, який здійснює експертизу таких засобів, перебуває у підпорядкуванні СБУ і не може вважатися незалежним. Кілька років тому масового характеру набуло висунення звинувачень на основі замовлень в інтернеті ручок, брелоків і комплектуючих до ноутбуків. Оскільки прийняття рішення про віднесення їх до категорії СТЗ перебуває у виключній компетенції СБУ, «порушники» часто дізнаються про свої «порушення» вже постфактум.

<sup>10</sup> За час написання цього звіту АМКУ відкрив справу щодо зловживань монополічним становищем і цінової змови на ринку автомобільного скрапленого газу. Своєю чергою, монополізації сприяла «зачистка» ринку силовиками.

## Організаційна структура тиску на бізнес

І трейдери скрапленого газу, і інші потерпілі від неправомірних дій СБУ вважають першого заступника голови СБУ Павла Демчину особою, яка приймає ключові рішення у сфері утиску комерційних структур. За даними громадської організації «Центр протидії корупції», він є креатурою депутатів парламенту з найближчого оточення президента України.

НАБУ веде збір доказів у злочинах, здійснених під керівництвом Павла Демчини у справі про його незаконне збагачення.

Однак проблема СБУ не зводиться до питання окремих особистостей. Всупереч встановленим законом функціям усередині Служби існують цілі структурні підрозділи, завданням яких є пошук потенційних об'єктів в окремих галузях економіки.

" *«За отелем «Хилтон» есть девятиэтажное здание... Это экономический департамент СБУ. Меня повели к какому-то генералу... пешком идем один этаж, второй, третий, четвертый, я спрашиваю того, кто меня ведет: «А что это у вас тут?»... Он говорит: «Ну вот этот этаж – цукрова промисловість... Вот коммунікації... Вот этаж зерновіки. Вот – атомна промисловість. И каждый этаж – это куча so called аналитиков, которые сидят и свою тему контролируют».*

## Висновки та рекомендації

Протиправний вплив СБУ на бізнес набув настільки великих масштабів, що не може бути не зауваженим найвищими державними посадовцями. Проте уряд донині уникав системних рішень, що мали б покласти край цій злочинній практиці.

Деякі потерпілі від протиправних дій СБУ прямо звинувачують вище керівництво держави в організації масштабних корупційних схем.

" *«Можна підсумувати три основні риси поточного стану справ:*

- Зловживання криються в законах та інших правилах, які інтерпретуються чиновниками.
- Не завжди мотиватором є персональне збагачення, часто це просто необхідність виконувати накази, яких не можна уникнути через відсутність системи стримувань і противаг.
- Кастовий характер силових структур, який робить їх невразливими для правосуддя».

Основним рушієм викорінення протиправного тиску силових структур на бізнес має стати політична воля та ліквідація клептократичного інтересу вищих посадовців у збереженні корупційних схем і нечітких корупціогенних норм.

Кількість законів та інших правил, що регулюють правові відносини між правоохоронними органами та бізнесом, мусить бути суттєво скорочена. Нормативні документи мають бути виписані максимально чітко, щоб зменшити можливості необґрунтованого втручання чиновників у бізнес-процеси. Співробітники правоохоронних органів повинні мати чіткі робочі гайдлайни.

Оскільки один з механізмів здирництва правоохоронних органів – відкриття справ проти бізнесу і вимагання хабарів за їх закриття, доцільно законодавчо обмежити наявність «заморожених» справ, щодо яких не відбуваються жодні слідчі дії і єдиною метою яких є отримання поборів з бізнесу.

" *«Екс-генпрокурор Грузії Зураб Адеїшвілі запропонував зробити так, як вони зробили в Грузії, – заборонити силовим структурам взагалі приходити до бізнесу у будь-яких справах, не пов'язаних з особливо тяжкими злочинами проти особистості, – тільки якщо є труп. Необхідне просте вольове рішення. Є СБУ – чудово, події на Сході, контррозвідка, операції в Криму – це ваша сфера компетенції».*

Поряд зі зменшенням кількості регуляцій необхідно забезпечити невідворотність покарання, позбавивши посадовців правоохоронних органів механізмів протизаконних домовленостей, які дадуть їм змогу unikати відповідальності за протизаконні дії.

**Враховуючи дедалі більший вплив СБУ на бізнес, докорінне реформування СБУ є важливим кроком для поліпшення інвестиційного клімату і має включати в себе зазначені нижче складники.**

1. Демілітаризувати Службу безпеки України. Особовий склад СБУ має втратити статус військовослужбовців, а військові звання в СБУ мають бути скасовані відповідно до рекомендацій ПАРЕ.
2. Ліквідувати департамент контррозвідального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки СБУ.
3. Передати функції Головного управління боротьби з корупцією та організованою злочинністю СБУ Національному антикорупційному бюро та Національній поліції.
4. Відійти від територіального принципу організації СБУ.
5. Підслідність СБУ має бути обмежена контррозвідкою, протидією терористичній діяльності та захистом конституційного ладу.
6. Після скасування невластивих СБУ функцій скоротити чисельність її співробітників СБУ до 5–6 тис. осіб (зараз більш як 30 тис. осіб).

**Реформування інших правоохоронних органів передбачатиме:**

1. Очищення та оптимізацію роботи прокуратури: скорочення штату, перепризначення найвищих посадових осіб за допомогою комісії з участю міжнародних експертів, набір співробітників середньої та нижньої ланки після призначення нового керівництва цього органу.
2. Підвищення повноважень Національного антикорупційного бюро та збільшення його технічного потенціалу (надання права самостійного зняття інформації з каналів зв'язку).
3. Створення антикорупційного суду.
4. Впровадження механізму угоди про визнання вини.
5. Розширення переліку запобіжних заходів у справах про корупцію, включаючи підвищення застави до рівня, наближеного до суми завданої шкоди.

## РОЗДІЛ 3. МОНЕТАРНА СВОБОДА

*Володимир Дубровський*

Монетарна свобода в Україні перебуває на низькому рівні. За показником «Надійні гроші» в Індексі економічної свободи у світі Україна посідає 153 місце серед 159 країн з показником 3.25. Для порівняння: у Росії він становить 8.5 (близько до середнього по країнах світу 8.3), у середньому для посткомуністичних країн – 9, у Польщі – 9.6, як у найрозвиненіших країнах світу. Насправді настільки низький показник пов'язаний передусім з величезною інфляцією 2014 року, а також заборонаю громадянам України відкривати рахунки в іноземних банках без спеціального дозволу (недавно скасовано). Та навіть з поправкою на трагічні обставини 2014 року проблеми ненадійності грошово-фінансової системи у нашій країні дуже гострі.

Інфляція та невід'ємна від неї девальвація постійно зменшують купівельну спроможність гривні, знецінюють чесно зароблені зарплати та підприємницькі доходи, а також заощадження в національній валюті. До того ж інфляція сильно (і мало передбачувано) коливається рік від року, а девальвація відбувається<sup>11</sup> катастрофічними для економічних суб'єктів стрибками. Ненадійна банківська система не здатна забезпечити гарантії вкладникам, водночас доступ до кредитування для підприємців без політичних зв'язків вкрай обмежений. Дані опитувань свідчать, що ця проблема – одна з найбільших перешкод для розвитку бізнесу (на другому місці після корупції), за даними Звіту з глобальної конкурентоспроможності (2016 р.). Доступ українських громадян і підприємств до надійних грошей законодавчо обмежено.

Україна має тривалу історію цінової та валютної нестабільності. Навіть після катастрофічної гіперінфляції 1993 року уряд не зробив належних уроків. З останніх 20-ти років тільки 8 років зростання споживчих цін вимірювалося однозначною цифрою, зазвичай близькою до 10%. Водночас інфляція є мало передбачуваною: її рівень за останні роки коливався від 0.6%, до 48.7%.

Після запровадження національної валюти країну тричі (у 1998, 2008 та 2014–2015 рр.) струшували руйнівні валютні кризи. Остання з них призвела до трикратної девальвації. За 20 років з моменту запровадження гривні вона девальвувала щодо долара США у 15 разів. Це породжує перманентні девальваційні очікування, тим більше, що макроекономічні підстави для них зберігаються. Не дивно, що саме девальвацію українці сприймають як найбільш наочний вияв монетарної несвободи.

З одного боку, девальвацію робить неминучою інфляція, яка підриває конкурентоспроможність українських товарів і послуг. Відповідно, імпорт зростає, а експорт падає, тож попит на іноземну валюту перевищує пропозицію, і її ціна має зростати, що автоматично відновлює баланс. Розрив можуть закрити надходження кредитів чи іноземних інвестицій, як це було під час буму 2005–2008 років, який закономірно закінчився кризою. Проте хоч би якою руйнівною була та криза, треба визнати, що єдина криза, викликана переважно вадами ринку, була набагато менш відчутною порівняно з тими, які виникали через державну політику.

У 1992–1993 роках намагання будь-що підтримати «вітчизняного виробника» кредитами та субсидіями, виданими за рахунок надрукованих грошей, призвели до гіперінфляції, внаслідок якої громадяни втратили всі заощадження, а життєвий рівень знизився приблизно втричі.

У 1996–1998 та 2011–2013 роках уряд з політичних причин намагався будь-що підтримувати курс гривні стабільним за рахунок спалення резервів НБУ та масованого залучення кредитів. Держава будувала «фінансові піраміди»: інвестори, які купували державні боргові зобов'язання із захмарною дохідністю, миттєво прагнули їх позбутися щойно з'являлися перші ознаки девальвації. У результаті паніки девальвація в обох випадках заходила набагато далі, аніж було б потрібно для стабілізації торговельного балансу – трохи менше, аніж утричі, в 1998–1999 роках, і більш як трикратно у 2014–2015 роках.

Одна з основних причин такої нестабільності – постійний дефіцит державного бюджету, що змушує емітувати або запозичувати гроші. Перший варіант прямо веде до інфляції, а другий означає, що «час X» настане, коли ці борги треба буде повертати. Якщо держава запозичує на внутрішньому ринку, вона знекровлює нефінансовий сектор, який нездатний конкурувати з «безризиковими» державними борговими паперами. А коли Україна бере в борг у іноземних кредиторів (у валюті) для покриття дефіциту бюджету (в гривнях), то надходження валюти штучно підвищують обмінний курс. Натомість, коли настає час гасити ці зобов'язання, курс обвалюється.

Економіка України дуже сильно залежить від експорту сировинних товарів, а світові ціни на них коливаються часто, різко та у великих масштабах. За таких умов «хорошою практикою» є створення стабілізаційних фондів, в яких акумулюють частину надходжень під час цінових бумів на кшталт 2002–2008 років. Такі фонди, за умови вдалого використання, дають змогу порівняно безболісно пережити неминучі спади світової кон'юнктури. Проте Україна досі не виявилася політично спроможною втриматися від спокуси проїдати доходи під час бумів, збільшуючи, зокрема, соціальні гарантії відповідно до зростання надходжень.

<sup>11</sup> Є сподівання, що після того, як НБУ перейшов до політики інфляційного таргетування і плаваючого валютного курсу це залишиться в минулому.

Тому Україна, як і багато інших бідних сировинних країн з незрілими демократіями, хронічно (окрім, хіба що періоду бумів) споживає більше, ніж виробляє, а державний сектор хронічно (знову-таки, за винятком бумів) витрачає більше, ніж може зібрати податків, навіть коли останні душать економіку. Це, своєю чергою, призводить до нестабільності, яка відлякує інвесторів. Як сказав один з учасників обговорення стану економічної свободи в Україні:

" *«До того часу, поки торговельний баланс буде такий, як зараз, іноземним інвесторам/кредиторам буде йти сюди лясно, оскільки країна завжди буде борсатися в нестачі тієї валюти, заради якої вони приходять. До того часу, поки валюта не приходить або акумулюється жменькою людей, фактично це гарантія того, що вистачить не всім...»*

## Фінансова система

Коли в країні немає надійних грошей, то не може бути і доступних кредитів. Адже банки можуть видати позичальникам тільки те, що їм, своєю чергою, принесли на депозит клієнти. А ті мають вибір: тримати гроші на депозиті у гривні або обміняти на тверду валюту – і покласти на такий же депозит (але з набагато меншими відсотками), або «під матрац», чи то до банківського сейфу. Якщо гривня знецінюється, та ще й непередбачувано, то привабити клієнта тримати депозити у ній можна хіба що доволі високими відсотками, які перебивають і очікувану інфляцію, і ризики втратити заощадження взагалі. Відповідно, відсотки за кредитами мають бути ще більшими, якщо тільки це справді банк, а не фінансова піраміда. Валютні депозити і кредити позбавлені цього ризику, натомість його фактично перекладають на позичальника, а той може просто збанкрутувати у разі валютної кризи, як це сталося з багатьма 2008 року, а ще більше – 2014 року. І навіть застава не рятує кредитора, бо й вона знецінюється. За часів кризи власники депозитів, які донедавна мали законне право витребувати їх назад у будь-який момент, масово кидаються знімати гроші та конвертувати їх у валюту, щоб зафіксувати свої втрати. У результаті валютна криза автоматично призводить до банківської; останню намагаються гасити рефінансуванням – яке, своєю чергою, потрапляє (прямо чи опосередковано, через виплати за депозитами) на валютний ринок і надалі поглиблює девальвацію. Тому, власне, НБУ заборонив видавати валютні кредити тим, у кого немає підтверджених джерел валютних надходжень; а право дострокового зняття депозитів було недавно обмежено законом.

Утім, застави не тільки знецінюються внаслідок об'єктивних факторів – це ризик, який можна бодай якось передбачити та врахувати. Не менша, якщо не більша, проблема України – слабкий захист прав власності, зокрема інтересів кредиторів. Вони часто просто не можуть отримати і реалізувати заставу, якщо виявляється, що за нею стоїть махіна торгівлі із міцною «кришою». Відповідно, нема чим сплачувати обіцяні відсотки за депозитами. Проте від цього потерпають також і самі позичальники, адже у ціну кредиту доводиться закладати величезний ризик; від позичальника – вимагати гарантій, які стовідсотково можуть бути реалізовані, або ж влаштовувати йому бюрократичний жах.

" *«Ви дуже багато бачите кейсів, коли, на жаль, кредитор... не може стягнути предмет застави і забрати його назад у таких позичальників, як депутати. Ви чули про проблеми з фітнес-центром на Софійській площі? Це кейс у Сведбанку був, коли було виведено з застави банку цей об'єкт і зараз там хтось його рейдерить... це типова українська ситуація... забезпечення у вигляді застави активів, у нашому випадку це торговельний центр, це не є застава. Нам вдалося рефінансувати наш кредит [під 11% річних у євро] лише під заставу stand-by letter of credit. ... Ми – компанія з міжнародним ім'ям, у нас тривала історія, але, на жаль, в Україні грошей неможливо запозичити у когось під заставу твоїх активів.»*

Однак банки все ж кудись вкладають гроші? Так, звісно, але саме тут і дається взнаки брак економічної свободи. Успішно кредитуються в Україні сама держава або бізнеси, пов'язані з політиками.

Державні запозичення становлять більш як 30% усіх активів комерційних банків. З одного боку, це ресурси, які не дісталися підприємцям. З іншого – відсотки за ними сплачують коштом державного бюджету, тобто ці гроші буде відібрано від платників податків. Зрештою, більша частина з них потрапить до вкладників, тобто повернеться до приватного сектору. Проте стягнуто їх переважно з тих, хто активно створює цінність, а виплачено буде як пасивні доходи – і така схема насправді знеохочує вкладення в діяльність, яка б збільшувала добробут. Бо якби ті самі вкладники замість депозитів інвестували у бізнес, то мали б не тільки більші ризики, а й сплачували б більше податку.

Окремий випадок втручання держави у фінансову систему – це державні банки, на які припадає більше половини активів банківської системи. Як і інші державні підприємства, банки є джерелом збагачення для наближених до влади т.зв. олігархів.

" *«Насправді доступ до [кредитних] ресурсів є в Україні. Але цей доступ до ресурсів рівнозначний доступу до влади. Дуже багато компаній, які належать найбагатшим людям, не відчують жодного браку ресурсів. Можливо, не так, як раніше, але все одно. Тому що використовують механізм, пов'язаний з державним банком.»*

" Усі державні банки впродовж останніх років – це чорна діра... [Держава] через один механізм – рефінасування, докапіталізацію – вливала гроші у ці банки, а іншим механізмом – через фінансування пов'язаних компаній, наближених до влади осіб, – ці гроші виводила. ...У кожному державному банку є свій голова, який має пряме відношення до певної політичної партії, хтось племінник Президента, хтось друг Арсенія Петровича і т.д. Але, крім цього, в правлінні, Наглядовій раді є інші люди, які представляють інтереси інших партій і відстоюють інтереси інших бізнес-груп.

" Один лише Ощадбанк на сьогоднішній день – це найбільший банк по мережі, 6 000 відділень, і він сумірний з багатьма європейськими банками. І ресурс, яким користується цей банк, – супервеличезний у сенсі фінансування. ... Увесь цей ресурс, замість того, щоб виходити на малий і середній бізнес... замість... того, щоб привносити якийсь позитив в українську економіку, виходить у нікуди, тому що всі ці заводи, які отримують фінансування, не модернізовані, збиткові і дають тільки короткотерміновий прибуток своїм власникам».

## Регулювання

Нарешті, але не в останню чергу, перешкодою для доступу до надійних грошей в Україні є державне регулювання.

Перший пласт проблем полягає у численних і суворих обмеженнях. Громадяни України донедавна могли відкривати рахунки за кордоном тільки з індивідуального дозволу НБУ. Дрібний підприємець чи фрілансер, який хотів продавати свої товари чи послуги за кордон через всесвітню платіжну систему PayPal, не міг цього зробити легально і змушений був шукати обхідні шляхи, наприклад, реєструватися «віртуальним громадянином» Естонії.

Реєстрації підлягають будь-які запозичення у нерезидентів, навіть дрібні приватні позики. Валютну виручку власник мусить повернути до країни у жорсткі (і доволі стислі для деяких видів бізнесу) терміни, з важкими санкціями в разі порушення й обов'язковим продажем частини надходжень – від 50% у різні часи. У середині країни розрахунки офіційно можуть відбуватися тільки в національній валюті. Існують також численні обмеження на зняття готівки, перекази валюти за кордон, купівлю валюти (тільки під конкретні контракти, тільки через біржу тощо). Ф'ючерсний ринок фактично відсутній, тож захеджувати валютні ризики неможливо.

" «Приходять гроші у вигляді кредиту, а зараз потрібно продати 50 відсотків на міжбанківській валютній біржі. Кредит – це не виручка від реалізації. А може ти хотів просто потримати гроші на рахунку і через місяць-два цей кредит використати. У зв'язку з девальваційними очікуваннями, які будуть восени, нерезиденти втрачають гроші на таких, здавалося б, дрібницях».

Офіційно це пояснюють необхідністю змусити економічних суб'єктів користуватися саме національною валютою, що збільшує доходи держави за рахунок сеньйоражу, а також бажанням зменшити ризики, пов'язані з валютними спекуляціями та позитивними зворотними зв'язками, які призводять до розхитування валютного ринку. За обома аргументами насправді стоїть визнання фундаментальної слабкості гривні. Окрім того, самі собою регуляторні обмеження монетарної свободи зумовлюють одне одного та підвищують ризики.

Наприклад, якщо експортери змушені продавати валютні надходження і не мають можливості хеджувати свої ризики, то в очікуванні девальвації вони природно будуть затримувати повернення валютної виручки якомога довше, і робитимуть це тільки тоді і настільки, коли і наскільки їм треба буде робити платежі в гривнях. З посиленням девальваційних очікувань пропозиція валюти надалі падатиме, і такі очікування самі себе виправдовуватимуть. Щоб запобігти цьому, доводиться запроваджувати обмеження за термінами повернення виручки. Проте всі ці та інші обмеження також обходяться та/або їхні порушення «пробачають» тим, хто має стосунок до влади або добрі стосунки з нею.

Другий пласт – це тимчасові адміністративні обмеження, які можуть тривати роками. Задля порятунку національної валюти під час валютної кризи права власності приносять у жертву через обмеження на репатріацію дивідендів, підвищення відсотка обов'язкового продажу валютного виторгу і навіть обмеження на користування розрахунковими рахунками. Це надалі підриває довіру до банківської системи та України загалом.

" «Третя проблема – це всі ці at law restrictions, які існують. Так, поступово іде процес лібералізації, але однак для юридичних осіб ти не можеш достроково погасити кредит, купити валюту заздалегідь, перевести свої гривневі кошти у валютні кошти. Чому? Тому що лише ти можеш обміняти гривні на валюту для виконання зобов'язань з валюти. Тобто якщо кредит у тебе в іноземній валюті. Наша компанія реально через ці обмеження втратила дуже серйозні гроші в 2014 році, тому що ми не могли вивести гроші. І ви знаєте, іноземні інвестори, зокрема наші бенефіціари, дивляться на Україну з прискіпливістю. І у них немає бажання здійснювати жодні інвестиції, тому що вони втрачали на всіх цих моментах дуже багато грошей».

## Висновки та рекомендації

Самі учасники зустрічі чудово підсумували наслідки всього сказаного вище.

" *«Доступ к финансированию ограничен тем, что мы живем в Украине», –*

сказав один з бізнесменів. А другий додав:

" *«Проблема полягає у тому, що хоч ми говоримо про гроші, але першопричина цих всіх проблем, мені здається, полягає у тому, що у нас є проблема з визнанням [прав] власності. І законодавство, яке це все регулює, воно має ще історично радянське коріння. Бізнесмен і люди, які навіть заробили свої гроші, не можуть вільно ними розпоряджатися, інвестувати їх... Держава таким чином намагається стримувати вплив грошей з країни, але, з іншого боку, вона тим самим обмежує можливість громадян на розпорядження своїм майном і активами».*

Гроші – це довіра: що сильніша довіра до держави та всіх її інститутів (включно з фіскальними та монетарними), то міцніша її валюта.

### **Отже, фундаментальні фактори, які об'єктивно обумовлюють низький рівень монетарної свободи в Україні, можна звести до таких:**

1. неповага до прав власності, відтак (у поєднанні з наявністю відповідних інтересів) слабкий їх захист державою;
2. перевага сировинних товарів в експорті, що породжує перманентну загрозу валютної нестабільності;
3. глибоко вкорінена недовіра до надійності національної валюти, відповідно постійні девальваційні очікування;
4. патерналізм і незрілість демократичних інститутів, які породжують фіскальну безвідповідальність.

Подібні проблеми спіткають багато ненайуспішніших країн світу, але Україна пасе задніх навіть на їхньому тлі. Хоч би як глибоко були вкорінені ці фактори, їх можна і треба долати – натомість, раз у раз, ми бачимо, як уряд розмінює довгострокові цілі (як-от зміцнення довіри до політики у царині грошей) на короткострокові. Ключ до вирішення цих глибоко вкорінених проблем – деполітизація процесу прийняття економічних рішень.

### **Задля створення довіри до монетарної політики потрібно здійснити глибокі структурні реформи**

1. Закріпити на найвищому можливому рівні заборону обмежувати будь-яке використання коштів на розрахункових рахунках (у тому числі для переказів за кордон, з конвертацією в інші валюти), а також відкриття рахунків у закордонних банках, окрім випадків, пов'язаних з кримінальними звинуваченнями.
2. Заборонити фінансування державного бюджету Національним банком, включаючи операції з реструктуризації державного боргу.
3. Якомога скоріше приватизувати державні банки та заборонити державі володіти акціями фінансових установ.
4. Перейти до гарантування депозитів у банках на добровільних засадах.

## РОЗДІЛ 4. РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ

Володимир Федорін

Свобода наймати та звільняти – одна з базових економічних свобод. Вона захищає інтереси не тільки роботодавця, а й найманого працівника. Якщо підприємець знає, що йому важко звільнити людину – у зв'язку з тим, що вона не виконує свої обов'язки або внаслідок зміни обставин, – він тричі подумає, перш як запускати проекти, що передбачають створення нових робочих місць. Зарегульований, негнучкий ринок праці обмежує вибір і можливості його учасників.

Україна чудово ілюструє цю тезу. За показником «регулювання ринку праці» в рейтингу економічної свободи за 2017 рік вона посіла 119 місце зі 159 країн з балом 5.4. Це правда, що існують країни, набагато вільніші економічно за Україну, де регулювання ринку праці жорсткіше, аніж у нас: Норвегія (ринок праці – 5.3, загальний показник в Індексі – 7.64), Чилі (4.8 проти 7.64) або Південна Корея (4.6 проти 7.52). Однак у сукупності з іншими «несвободами» гірший за середньосвітовий показник свободи ринку праці створює багато негативних ефектів, не властивих країнам зі схожим рівнем регулювання трудових відносин, – наприклад, завелику частку неформальних або тіньових трудових відносин в їхньому загальному обсязі.

### Радянська спадщина та неформальний сектор

Український ринок праці регулює Кодекс законів про працю, який було прийнято 46 років тому, коли Україна була частиною СРСР. За пострадянські часи змін зазнали 235 з 265 статей Кодексу, але це не змінило суті документа, який принципово неможливо пристосувати до умов ринкової економіки.

“*«На відміну від сучасних законодавчих актів, він абсолютно не має термінології. Щоб зрозуміти, що таке трудовий договір, що таке найм, звільнення, ми виходимо... з судової практики, з роз'яснень Верховного Суду... Щодо договору найму працівників на outsource, ми звертаємося до Податкового кодексу».*

“*«У нас немає балансу у Кодексі. Це Кодекс гегемона революції».*

Зараз у парламенті знаходиться нова версія Трудового кодексу, який із суто юридичного погляду сучасніший, аніж наявний КЗпП. Проте є всі підстави вважати, що цей документ потребує суцільного доопрацювання, якщо метою нашої країни є глибока лібералізація наявних правил і легалізація трудових відносин, що існують де факто. Якщо розглядати запропоновані зміни крізь призму методології Doing Business<sup>12</sup>, виявляється, що вони мають суто косметичний характер і стосуються лише двох з 21 індикаторів, які дають змогу оцінювати гнучкість та адаптивність регулювання ринку праці.

Тим часом замість того, щоб спростити багато в чому абсурдні правила, 2016 року уряд посилив повноваження чиновників, що стежать за тим, чи дотримуються компанії вимог трудового законодавства. Цей крок був обумовлений передусім фіскальними міркуваннями, але він ще сильніше обмежив свободи, що існували де юре.

“*«Есть прекрасная Служба держпраці, которая по последним изменениям может прийти по заявлению... сотрудника, если его права нарушены. И поверьте, мы все будем их встречать с ковровой дорожкой. Потому что у них очень большие полномочия».*

СРСР був країною модернізації, яку здійснювали тотальною індустріалізацією. У наявних правилах досі відображено відносини, характерні для індустріальної доби. У постіндустріальній економіці застарілі нормативні вимоги змушують підприємців і найманих працівників брехати, шукаючи спосіб виконати те, що виконати неможливо.

“*«Кодекс дуже зарегульований і застарілий щодо форм праці на всіх етапах життєвого циклу працівника в організації. Немає віддаленої роботи, не можеш найняти працівника, не вказавши його робоче місце. Ти не можеш звільнити людину, яка працювала з дому, бо немає тригодинної відсутності...».*

“*«Ти маєш укласти якийсь типовий контракт, ти маєш дати йому [робітнику] назву посади, яку записано в цьому класифікаторі. Ти маєш йому написати застарілу посадову інструкцію... Сучасний світ керується функційними картами, описами процесів, а не посад людей, але ти маєш жити за цією старою рамкою. Все, що регулює переведення людини з однієї роботи на іншу, збільшення/зменшення навантаження, збільшення/зменшення обов'язків – майже неможливі».*

<sup>12</sup> Maryna Tonkoshkur, Comparing Labour Codes Based on Doing Business Methodology, BFCM Policy Brief Series, № 1, November 2017.



" *«Зараз 40-годинний робочий тиждень. Але нас є стаття 6 Цивільного кодексу, яка говорить про те, що сторони вільні в укладенні правочину. Припустімо, я домовилася з роботодавцем і хочу працювати 48 годин, але зараз цього не можна!»*

КЗпП зовсім не враховує того, що світ змінився. І це має великі негативні наслідки. Хоча Кодекс покликаний захищати права працівника, насправді він робить офіційне працевлаштування настільки непривабливим для підприємця, що той іде на все, аби уникнути того, щоб вступати з працівником в офіційні відносини, одногослосно кажуть експерти, які брали участь в обговореннях. Як наслідок, працівник стає більш незахищеним, і КЗпП перетворюється на суто декларативний документ.

" *«Цей трудовий кодекс начебто має захищати найманого працівника, а в сьогоденних умовах створює ситуацію, за якою людину виштовхують за межі трудових відносин. Компанія зробить усе, що завгодно, щоб не заводити відносини з людиною в рамках трудових правовідносин, тому що вони дуже складні. І начебто Кодекс мав би їх захищати, а насправді наражає людей на тотальну незахищеність. Бо останнє, що зробить будь-який підприємець, – це візьме людину в штат».*

Міжнародна організації праці оцінює рівень неформальної зайнятості в Україні 2015 року 26.2% усіх зайнятих (29.5% – серед чоловіків, 22.5% – серед жінок). Для порівняння: в Росії цей показник становив 19.4%. Є підстави вважати, що МОП недооцінює рівень такої зайнятості, не враховуючи сотні тисяч працівників, які були змушені, на вимогу роботодавців, зареєструватися підприємцями.

Зазвичай такий високий відсоток тіньової зайнятості пов'язують головним чином із великим, як для бідної країни, податковим навантаженням на доходи найманих працівників, що сукупно перевищує 40%, а історично було ще набагато більшим. Це призвело до того, що у багатьох вітчизняних компаніях, особливо (але далеко не тільки) малого та середнього бізнесу, більшу частину зарплати виплачують «у конверті», а велику частину працівників взагалі не оформлено або вони працюють за цивільно-правовими договорами. Утім, є і друга причина.

" *«Мені здається, що проблема з ринком праці не так фіскальна, принаймні 50 на 50. 50 відсотків – це фінансові питання, а решта – відсутність балансу інтересів працівника і роботодавця».*

Адже навіть якщо працівника офіційно оформлено, але він отримує зарплату «в конверті», всі проблеми з його чи її звільненням зводяться до припинення цих додаткових незаконних виплат, без яких працівнику самому не буде сенсу триматися за таке робоче місце. Працівник, зі свого боку, теж не зацікавлений конфліктувати з роботодавцем, зокрема скаржитися на порушення закону. Такий стан справ де факто забезпечує гнучкість ринку праці та партнерські відносини між роботодавцями і найманими працівниками, але, на жаль, за рахунок масового порушення закону. А суворі вимоги КЗпП фактично діють тільки для законослухняних роботодавців, таких як іноземні інвестори.

" *«В среднем и малом бизнесе существует договоренность между работником и работодателем, когда работник оформляется на минимум и все платится в конверте».*

" *«Малый и средний бизнес просто игнорируют КЗоТ».*

## Easy to fire?<sup>13</sup>

За останні 26 років Україна пережила велику структурну трансформацію: велика промисловість і сільське господарство втратили мільйони робочих місць, мільйони робочих місць було створено в секторі послуг.

Трансформація, хоча й сповільнено, триває, але законодавство про працю, що захищає старі робочі місця, не сприяє цьому процесу. Одна з найбільших перешкод – зарегульованість процесу звільнення, що потребує погодження з профспілками та призводить до судових спорів, які тривають роками.

" *«Звільнити людину – це остання крапка, краще померти... Я зроблю все, що завгодно, але в штат людину не візьму».*

" *«Припинити трудові відносини підприємству дуже важко. Найпростіший варіант – це 38 стаття «за власним бажанням працівника», складніша стаття 40 «за ініціативою підприємства», але є безліч обмежень. Погодження з профспілковою організацією, якщо вона є на підприємстві, а всі великі підприємства їх мають. Якщо профспілкова організація не дає згоди, то далі це розглядає суд щодо обґрунтованості відмови профспілкової організації. Певні проблеми, як показує практика, створює «зміна істотних умов праці», це 32 стаття Кодексу законів про працю».*

<sup>13</sup> англ. Легко звільнити?

" Якщо працівник відмовляється, ми звільняємо за Зб/б, «відмова від зміни істотних умов праці». Щоразу в суді ми, роботодавці, змушені доводити зміну організації праці і процесу виробництва, що спричинили зміни штату. Суд це розглядає під мікроскопом. Цей розгляд іде в резонанс з частиною 3 статті 64 Господарського кодексу України, який визначає право роботодавця визначати кадрово-організаційну структуру самостійно, встановлювати чисельність і штат працівників. Тобто «старий» Кодекс законів про працю та більш прогресивний Господарський кодекс ідуть у дисонанс».

Згідно зі свідченням фахівця, «в 95% [випадків] суди стоять на боці працівника».

" «Нам доводиться в судах такі процесуальні чудеса показувати. У нас справи – це декілька томів, щоб довести свою правоту. І навіть... якщо ми виграли справу в суді, [це ще не кінець]: наприклад, було рішення апеляційного суду, ми відновили людину, але є рішення касаційної інстанції, за яким ми припинили провадження; працівник знову іде до суду і вже скасовує накази про скасування наказів. Тобто історія безкінечна, і це триває кілька років».

Така ситуація створює великий попит на послуги юристів і HR-фахівців, які, за словами одного з респондентів, «готови... обійти наше законодавство всіма можливими путями».

Спроби знайти інші шляхи для оцінювання та мотивації працівників, наприклад, через створення системи ключових показників роботи (англ. KPI), мають в Україні обмежений ефект через те, що спиратися на таку систему задля доведення своєї правоти в суді неможливо.

" «Для рынка Украины последние восемь лет в крупных корпорациях мы внедряли систему KPI, из них шатко-валко работают процентов 30. Пока настроишь IT платформу, пока настроишь все эти вещи... Культура меняется, но это пока не является инструментом, с которым адвокаты и юристы могут ходить в суды. При нынешнем КЗоТ человек увольняется по статье».

" «З діючим Кодексом законів про працю це неможливо. У великих підприємствах, невеликих підприємствах діють системи KPI, але довести у суді невідповідність працівника займаній посаді неможливо, оскільки атестація працівників можлива тільки для державного сектору».

Зарегульована процедура звільнення не дозволяє роботодавцям у формальному секторі стимулювати продуктивність праці ефективним і прозорим шляхом.

" «Роботодавець практично позбавлений права впливати на індивідуальну ефективність працівника. Це складніше, аніж могло б бути. Витрати на персонал зростають, а ефективність персоналу падає».

" «Ми... не можемо вплинути на працівників, які не хочуть працювати».

" «Що нижчий рівень кваліфікації, що менше людина захищена, то міцніше вона тримається за своє місце. Але не в нормальний спосіб, намагаючись працювати сумлінно, чесно й ефективно, а в найгіршому розумінні».

Відсутність інструментів, які б давали змогу щоденно працювати над втіленням нових технологій і процесів організації праці, підриває конкурентоспроможність українських підприємств і стимулює інвестувати «в довгу». Не диво, що за останні три десятиліття Україна демонструє найповільніші темпи економічного зростання серед усіх посткомуністичних країн світу.

## Грішний союз: роботодавці та профспілки

Український ринок праці сегментований. Сегментованим є і його регулювання: великі компанії, особливо компанії з державним або іноземним капіталом, намагаються виконувати вимоги радянського Кодексу, тимчасом як середні та малі майже не зауважують його існування і опиняються в «сірій зоні».

" «Ми маємо два класи підприємств: підприємства, які будь-якою ціною уникають трудових відносин, і підприємства, які просто змушені тягнути через зовнішні зобов'язання або етичні стандарти своїх іноземних партнерів, або через особливості праці. Якщо це фармацевтична компанія, вона не може ними нехтувати, це мусить бути найманий працівник, це вимоги законодавства, це вимоги безпеки виробництва, вони змушені дотримуватися законодавства. Звичайно, їх менше, менше за кількістю за тих, які можуть нехтувати нормами права».

" *«Крупные компании уже давно белые и пушистые, мы давно работаем по КЗоТу... у нас другого выхода нет».*

" *«Великі системні компанії не можуть собі дозволити неформальних трудових відносин. Від нас перевіряючий не відходить».*

Парадоксальним чином у секторах, де домінують великі підприємства (передусім це важка промисловість), законодавство, успадковане від УРСР, захищає не тільки робітника, а й власників бізнесу, оскільки виступає обмежувальним фактором для входу на український ринок нових, переважно іноземних, компаній. Учасники зустрічі наголошували на тому, що регулювання ринку праці є одним з великих бар'єрів для приходу до України іноземних інвесторів.

" *«Коли іноземні компанії розглядають відкриття виробничих потужностей у країнах, східніше від своєї штаб-квартири, в шорт-лист зазвичай потрапляє Україна завдяки досить високій якості трудових ресурсів. І випадає з цього самого шорт-листа завдяки тому, наскільки знижують конкурентоспроможність цього підприємства саме закони про працю, яким мають слідувати роботодавці».*

" *«Україна має достатньо якісну й недорогу робочу силу, але закони про ринок праці відлякують більшість охочих відкрити в Україні підприємство».*

Неефективна рівновага на українському ринку праці пояснюється серед іншого тим, що її основу становить міцна коаліція роботодавців, не зацікавлених у підвищенні відкритості економіки, та профспілок, переважна більшість яких успадкована незалежною Україною від радянських часів. Радянські профспілки ніколи не стояли на захисті працівників, а були «приводними ремнями партії»<sup>14</sup>.

Україна успадкувала від СРСР законодавство, що надає профспілкам величезні повноваження і привілеї. Закон зобов'язує роботодавця підписати колективний договір, якщо на підприємстві створено профспілку. У будь-якій галузі та на обласному рівні може бути підписана колективна угода, положення якої стають обов'язковими для підприємств цієї галузі чи регіону. Цей механізм є нічим іншим, як інструментом обмеження конкуренції та підвищення вхідних бар'єрів для новачків.

Роботодавець повинен перераховувати на користь профспілок 0.3% фонду оплати праці всіх працівників компанії, незалежно від того, чи є вони членами профспілки. Як сказав один з учасників обговорень, «профспілки отримують мільйони гривень, але не звітують про їхнє використання та нікому не зобов'язані надавати інформацію про свою роботу».

Українські працівники, яких не задовольняє вибір робочих місць у «системі обмеженого доступу», голосують ногами: кількість українців, які працюють за кордоном, оцінюють у кілька мільйонів осіб. За останні роки сусідні країни – Польща, Угорщина, Чехія – спростили режим працевлаштування для українців. Ця пропозиція лягає на добре підготовлений ґрунт. Згідно з опитуванням у вересні 2017 року Соціологічною групою Рейтинг<sup>15</sup> 44% українців прагнуть працювати за кордоном, а серед молоді таке бажання висловили 68%. Відповідно, українські роботодавці змушені пропонувати привабливіші умови праці, але це відбувається дорогою ціною втрати найпродуктивнішої робочої сили.

## Висновки та рекомендації

Найкращий спосіб захистити права найманих працівників – це створити умови для швидкого та сталого економічного зростання через розкриття підприємницького потенціалу України, щоб працедавці змушені були всерйоз конкурувати за робочу силу. Серед іншого це потребує відмови від суто декларативних або відверто шкідливих регуляцій, які ведуть до сегментації ринку праці та підживлюють ріст неформального сектору.

### У законодавчому сенсі це потребує таких рішень:

1. Розробити новий Трудовий кодекс, який має гарантувати мінімальний, але надійно контрольований рівень прав найманих працівників. Новий Кодекс мусить зосередитися на гарантуванні: а) неексплуатації (право на відпочинок, максимальна тривалість безперервної праці та ін.); б) відсутності дискримінації; в) безпечних умовах праці. Решта питань має вирішуватися в індивідуальних трудових угодах.

2. Скасувати співфінансування діяльності профспілок роботодавцем і законодавчо закріплені привілеї профспілок, зокрема обов'язкові до виконання галузеві та регіональні колективні угоди.

<sup>14</sup> Йосип Сталін, Організаційний звіт ЦК РКП (б), XII з'їзд РКП (б), М. 1923: «Первый, основной приводной ремень..., при помощи которого партия связывается с рабочим классом, – это профсоюз».

<sup>15</sup> Динаміка міграційних настроїв українців, 03.10.2017. Див.: [http://ratinggroup.ua/research/ukraine/dinamika\\_migracionnyh\\_nastroeniy\\_ukraincev.html](http://ratinggroup.ua/research/ukraine/dinamika_migracionnyh_nastroeniy_ukraincev.html).

3. Обмежити право вето профспілок на звільнення або зміну умов праці їхніх членів.
4. Задіяти медіацію для вирішення трудових спорів. Фахові медіатори можуть суттєво спростити та здешевити винаходження збалансованого рішення, яке буде прийнятним і для працівника, і для роботодавця.
5. Інвентаризувати та скасувати або обмежити непрацюючі «соціальні пільги» для окремих верств населення, що погіршують їхні шанси на ринку праці.