

УДК 346.12+346.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.04.33>

## ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ РЕЖИМІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ У ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД

Серебряк С.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри правознавства

Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7207-594X>

### Серебряк С.В. Економіко-правові передумови запровадження спеціальних режимів господарювання у післявоєнний період.

У статті досліджено сутність процесу та економіко-правові підстави відновлення повоєнної економічної системи. Підкреслено місце спеціальних режимів господарювання у механізмі відновлення економіки. Визначено особливості відновлення економіки у повоєнний період на прикладі інших держав світу. Подано історичну ретроспективу механізму економічного та правового економічного зростання. З'ясовано, що стан правового регулювання механізму здійснення господарської діяльності в нашій державі не відповідає потребам та реаліям сьогодення. Виокремлено етапи модернізації підходів щодо правового регулювання відносин у сфері господарювання з моменту проголошення незалежності України.

Детально оцінено у економіко-правовому контексті вартість збитків від військових дій і потреб для економічної системи держави. Проаналізовано законодавство у сфері запровадження спеціальних режимів господарювання у повоєнний період та надано йому оцінку. Зокрема, наголошується, що ті правові засоби, які сьогодні існують, не можуть повною мірою забезпечити вказані цілі.

Автором зауважується, що критерії визначення підприємств, установ і організацій, які мають важливе значення для галузей національної економіки є недостатньо чітко прописаними. Тому їхнє практичне застосування є сумнівним. У статті визначені основні кроки щодо створення ефективного економіко-правового механізму відновлення економіки України у повоєнний період.

Запропоновано низку напрямів, спрямованих на вдосконалення державної політики у сфері правового регулювання спеціальних режимів здійснення господарської діяльності, з урахуванням наявного європейського досвіду, поточної ситуації в Україні, а також специфіки здійснення господарювання в умовах повномасштабної війни. Автором окреслено основні напрямки реформування законодавства у вказаній сфері. Зокрема, акцентовано увагу на необхідності введення обмежень щодо торгівлі (або будь-яких інших

видів господарської діяльності) з контрагентами з країни агресора.

**Ключові слова.** Спеціальний режим, стратегії територіального розвитку, території відновлення, державна політика у сфері господарювання, аналіз стану економіки.

### Sieriebriak S. Economic and legal prerequisites for the introduction of special economic regimes in the post-war period.

The article examines the essence of the process and the economic and legal grounds for the restoration of the post-war economic system. The place of special management regimes in the mechanism of economic recovery is emphasized. The specifics of economic recovery in the post-war period are determined using the example of other countries of the world. A historical retrospective of the mechanism of economic and legal economic growth is presented.

The cost of damages from military actions and needs for the economic system of the state is assessed in detail in the economic and legal context. Legislation in the field of introduction of special management regimes in the post-war period was analyzed and evaluated. In particular, it is emphasized that the legal means that exist today cannot fully ensure the specified goals.

The author notes that the criteria for determining enterprises, institutions and organizations that are important for the branches of the national economy are not clearly defined enough. Therefore, their practical application is doubtful. The article defines the main steps to create an effective economic and legal mechanism for the recovery of the economy of Ukraine in the post-war period.

A number of directions aimed at improving state policy in the field of legal regulation of special modes of economic activity are proposed, taking into account the available European experience, the current situation in Ukraine, as well as the specifics of economic activity in conditions of full-scale war. The author of the article outlines the main directions of reforming legislation in the specified area. In particular, attention is focused on the need to introduce restrictions on trade (or any other types

of economic activity) with counterparties from the aggressor country.

**Key words.** Special regime, territorial development strategies, recovery areas, state policy in the field of economy, analysis of the state of the economy.

**Постановка проблеми.** Сьогодні, в умовах повномасштабного вторгнення, досить важливим є проблематика правового забезпечення не тільки функціонування економічної системи України в умовах війни, але й визначення основних векторів її реформування на післявоєнний період. Враховуючи відсутність національного досвіду визначення пріоритетів функціонування економіки після війни та масштабів її руйнування вже зараз ми маємо визначити основні прогалини правового регулювання економічних відносин, а також запропонувати основні моделі вирішення нагальних питань відновлення економіки.

Актуальною проблемою звісно ж є виокремлення та юридичне закріплення тих правових інструментів, які дозволять максимально швидко та ефективно повернути хоча б довоєнний рівень підприємницької активності та сплати відповідних обсягів податків як джерела поповнення виснаженого війною Державного бюджету.

**Стан опрацювання цієї проблематики** вказує на те, що правовий механізм відновлення повоєнної економіки є недостатньо опрацьованим в Україні на відміну від міжнародної практики. Науково-практичний та порівняльно-правовий аналізи проблемних питань економіко-правового забезпечення відновлення економічної системи після воєнних дій є важливими й актуальними як в теоретичному розумінні, так і в практичному застосуванні, здійснюється вченими та практиками, серед яких Г.І. Базецька, Н.Г. Гахович, Т. Джадт, Л.В. Дейнеко, Г.А. Жовтяк, М.Ю. Завгородня, С.В. Іванов, О.М. Кушніренко, Е. Піхкала, Д.О. Серьогіна, С. Сіріпрачай, С. Тарнов, О.О. Ципліцька, та інші.

**Метою статті є** визначення правових та економічних передумов для відновлення повоєнної економіки, а також аналіз поточного стану законодавства у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** За оцінками експертів, збитки України від розпочатої війни перевищують \$1 трильйон доларів США. Йде мова, як про прямі інфраструктурні збитки, руйнування інфраструктури, так і про підрахунок подальших втрат української економіки (через падіння ВВП) [1]. І вже сьогодні виважена політика держави у сфері економічних відносин може стати саме тим головним чинником, який зменшить темпи економічного падіння та пришвидшить у майбутньому процес відновлення економіки.

Варто зауважити, що незадовільний стан економічної системи лише погіршився із початком

повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року. До цього передували зниженню темпів зростання ВВП події 2014 року, коли була анексована частина територій України. Так, під час початку воєнних дій у 2014 році економіка країни знову зазнала кризи: валютні резерви скоротилися, ВВП знизився майже на 20%, а інфляція сягнула майже 60%. За рахунок підтримки міжнародного співтовариства та кредитів МВФ у 2015 р. економічну ситуацію вдалося стабілізувати і навіть досягти зростання ВВП [2, с. 76]. Однак питання відновлення та розвитку держави так і залишились невирішеними й до сьогодні.

Враховуючи той факт, що за всю історію існування незалежної України не було розроблено жодних стратегій відновлення економічної системи, варто спиратись на міжнародний досвід. Так, найбільш оптимальним, на наш погляд, буде звернення до досвіду сьогодні передових держав світу щодо відновлення економіки після Другої світової війни. Цей період ознаменувався економічним зростанням – відбувся так званий післявоєнний економічний бум (золоте століття капіталізму), що почався після її завершення в 1945 р. й тривав до кінця 1970-х років.

Одразу ж після закінчення Другої світової війни умови життя в районах ведення бойових дій були жахливими. Окремі уряди мали дефіцит бюджету для відбудови як житла, так і промисловості. У Західній Європі та Японії державне регулювання цін зберігалось через високий інфляційний тиск, у випадку Японії аж до 1948 року [3].

Післявоєнний економічний бум характеризувався високим і сталим економічним зростанням, практично повною зайнятістю в європейських і східноазійських країнах, зокрема, в тих, які були дуже спустошені війною, а саме: в Японії (японське економічне диво), Західній Німеччині (економічне диво), Франції (славне тридцятиріччя), Італії (італійське економічне диво) і Греції (грецьке економічне диво).

Золотий вік капіталізму характеризувався безпрецедентним зростанням міжнародної торгівлі в поєднанні з вражаючими темпами зростанням світової економіки. У цей період також було створено багатосторонню систему міжнародних платежів, відому як Бреттон-Вудська валютна система, і ініціативу Сполучених Штатів щодо допомоги Європі, відому як «План Маршалла». Учасники переговорів поділяли спільні погляди на важливість повної зайнятості та ліберальної системи багатосторонніх платежів, що призвело до створення МВФ. Масштабний вплив Плану Маршалла на Західну Європу [4] свідчить про важливість цільової міжнародної допомоги для відновлення виробничих потужностей і стабільного економічного зростання. З іншого боку, висока волатильність цін на сировинні товари та зниження цін на сировину (по відношенню до промислових товарів)

протягом того періоду залишаються невирішеними проблемами і сьогодні [5].

Відомим прикладом відродження зруйнованої економіки Західної Європи є повоєнний (після Другої світової війни) «план Маршалла». Передумовами для початку його впровадження стали складні економічні обставини в Західній Європі в повоєнний період. Європейські країни (насамперед, Німеччина, Франція, Італія) без зовнішньої допомоги не могли забезпечити стабільне функціонування власних економік. «План Маршалла» почав реалізовуватися з 1947 р. і був зосереджений на таких аспектах, як підвищення продуктивності праці у промисловості та сільському господарстві, фінансова стабілізація та розвиток торгівлі. Саме завдяки «плану Маршалла» було розроблено механізм використання власних і запозичених коштів (коли перші використовуються для поточних витрат, а другі – для капітальних інвестицій). Більше того, фінансова допомога була пов'язана з реалізацією структурних реформ, спрямованих на нарощування виробництва та розвиток торгівлі [6].

Відновлення економіки має відбуватися на основі розробки спеціальних програм з «реанімації» господарської діяльності країни, спрямування всіх зусиль на відновлення сфери промисловості та сільського господарства. Відновлення економіки після збройного конфлікту так само вимагає розробки заходів, необхідних для відродження і подальшого розвитку економіки конкретного регіону, повернення населення та забезпечення гідних умов його існування, вирішення породжених конфліктом різноманітних соціальних проблем, відновлення інфраструктури та її інтеграції з ін-

шими регіонами країни, розробки механізму забезпечення джерел відновлення.

У даний час Державна підтримка (через стимулювання) є надважливою, як для галузей економіки, так і окремого бізнесу. Спеціальні режими господарювання, як інструменти державної економічної політики, мають відіграти в цьому питанні значну роль. Станом на 24 лютого 2023 року збитки від військових дій та потреб оцінюються майже у 135 млрд. дол. США та 410,6 млрд. дол. США відповідно (дані наведено у таблиці) – складено за Rapid Damage and Needs Assessment [7].

Зазвичай, встановлення на частині території України чи в певній галузі економіки спеціального режиму господарювання означає, що законодавство України застосовується на такій території чи у такій галузі з урахуванням певних особливостей, не характерних для загального режиму здійснення господарської діяльності в країні. Об'єктивна необхідність запровадження спеціальних режимів господарської діяльності на окремих територіях базується на усвідомленні того факту, що такі території у конкретних соціально-економічних умовах не можуть ефективно розвиватися у разі здійснення господарювання відповідно до загальних правових норм [8].

Д. Коссе вважає, що спеціальний режим господарювання може застосовуватися для розвитку національного товаровиробника, впровадження інноваційних технологій на визначених територіях, у визначених та стратегічно важливих напрямках економіки України [9, с. 160]. Необхідно підкреслити, що відповідні авторські підходи більш притаманні для спеціальних режимів госпо-

**Вартість збитків від військових дій і потреб станом на 24.02.2023 р.  
у млрд. дол. США**

Сектор	Пошкодження	Потреби
Житло громадян	50,4	38,6
Освіта і наука	4,4	10,7
Охорона здоров'я	2,5	16,4
Соціальний захист і засоби до існування	0,2	41,8
Культура і туризм	2,6	6,9
Енергетика і добувні галузі	10,6	47,0
Транспорт	35,7	92,1
Телекомунікації та цифрові технології	1,6	4,5
Водопостачання і очищення води	2,2	7,1
Муніципальні послуги	2,4	5,7
Сільське господарство	8,7	29,7
Промисловість і торгівля	10,9	23,2
Іригація, управління водними ресурсами	0,4	8,9
Фінанси і банківська справа	0,0	6,8
Охорона довкілля і ліси	1,5	1,5
Державне управління	0,3	0,6
Розмінування	-	37,6
Інші	0,3	1,5
<b>Всього</b>	<b>134,7</b>	<b>410,6</b>

дарювання в державах, де не відбуваються регулярні військові дії (у мирний час).

Відповідно до приписів Господарського кодексу України різновидами спеціального режиму господарювання є: господарювання у спеціальних (вільних) економічних зонах; концесії (це питання серед науковців є дискусійним, проте такий вид прописано у нормах ГК України); виключна (морська) економічна зона України; господарська діяльність на державному кордоні України; в санітарно-захисних та інших охоронних зонах, територіях та об'єктах, що особливо охороняються; спеціальний режим господарювання в окремих галузях народного господарства; спеціальний режим господарювання в умовах надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; спеціальний режим господарювання в умовах воєнного стану [10].

Варто звернути увагу на ст. 417 Господарського кодексу України встановлений порядок здійснення господарської діяльності в умовах воєнного стану, зокрема, що у період дії воєнного стану, введеного на території України або в окремих місцевостях, правовий режим господарської діяльності визначається на основі закону про оборону України, інших законодавчих актів щодо забезпечення обороноздатності держави та законодавства про режим воєнного стану.

Урядом України був взятий курс на лібералізацію державного регулювання економічних відносин (дерегуляцію) під час дії воєнного стану. Так, встановлено, що на період воєнного стану право на провадження господарської діяльності може набуватися суб'єктами господарювання на підставі безоплатного подання до органів ліцензування, дозвільних органів та суб'єктів надання публічних (електронних публічних) послуг декларації про провадження господарської діяльності, без отримання дозвільних документів (документів дозвільного характеру, ліцензій або інших результатів надання публічних послуг).

Тобто Кабінет Міністрів України пішов на безпрецедентні кроки: запровадження декларативного принципу у окремих видах господарської діяльності; звільнення від плати адміністративних та інших зборів; скасування обов'язку отримання дозвільних документів для відповідних видів господарської діяльності.

Необхідно погодитись, що одним з недоліком функціонування спеціальних режимів господарювання є відсутність законодавчого закріплення можливості моделювання нових видів спеціальний режим господарювання, не передбачених господарським законодавством [11, с. 145]. Особливо це набуває актуальності під час дії воєнного тану, коли у державі, в особі Уряду, повинен бути широкий інструментарій для впливу на здійснення господарської діяльності.

Набуває нового значення створення спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку в регіонах та місцевостях, що зазнали найбільшого руйнування (Донеччина, Луганщина, Харківщина, Київщина, Чернігівщина тощо) від держави-окупантам, а також в західних та центральних регіонах України. Оскільки саме в ці регіони відбувається релокація (евакуація підприємств та виробничих потужностей з територій бойових дій). Досить цікавою та слушною є думка щодо того, що зараз релокацію можна розглядати, як нову форму державної підтримки постраждалому вітчизняному бізнесу [12].

Тобто вже сьогодні необхідно задумуватись і розробляти плани щодо відновлення економічної системи після завершення повномасштабної війни.

Основними кроками щодо створення ефективного економіко-правового механізму відновлення економіки України у повоєнний період є наступні.

Передусім, постає питання визначення та оцінки загального стану економіки, загального рівня людських втрат, наявності цілого переліку соціальних зобов'язань держави (зокрема, соціальних виплат), рівня безробіття, можливого скорочення трудових ресурсів, наявності висококваліфікованих працівників, рівня руйнування критичної інфраструктури, наявності/відсутності ефективної транспортної системи, втрата/отримання нових територій тощо.

Звісно, що після формування реальної картини наслідків війни необхідно чітко усвідомлювати, звідки взяти інвестиції на відновлення? Яка частина інвестицій повинні бути державними, яка від міжнародних партнерів?

І найголовніше питання – це проблема визначення критеріїв пріоритетності відновлення тих чи інших секторів економіки та визначення цілої низки правових засобів, які для цього необхідні. Навіть поверховий аналіз норм Господарського кодексу України у частині правової регламентації спеціальних режимів господарювання дає всі підстави стверджувати, що цих видів режимів буде недостатньо. Більше того, частина з них – просто неможливо буде застосувати в умовах постійної загрози з боку принаймні двох сусідніх держав. Саме тому варто внести зміни до ГК України та ще низки нормативно-правових актів у сфері господарювання. На першому місці при розробці нормативно-правового підґрунтя відновлення економіки нашої держави повинні стояти державні інтереси. І, звісно ж, варто розпочати з їх чіткого позиціонування, виділення основних галузей та підприємств, які є стратегічними у системі забезпечення національної безпеки.

На законодавчому рівні така спроба була зроблена при прийнятті Наказу Мінекономіки України «Про затвердження Критеріїв визначення підприємств, установ і організацій, які мають важливе

значення для галузей національної економіки» від 17 лютого 2023 року № 952 [13].

У цьому Наказі визначено наступні критерії визначення підприємств, установ і організацій, які мають важливе значення для галузей національної економіки:

1) здійснення підтримки та супроводження інвестиційних проєктів;

2) здійснення відповідно до законів реалізації державної політики, за формування якої відповідає Мінекономіки;

3) отримання фінансової державної підтримки у вигляді грантів згідно з Законом України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні», Порядком реалізації експериментального проєкту щодо надання на конкурсних засадах фінансової підтримки стартапам в Україні, у тому числі в сфері інформаційних технологій, Порядком надання мікрогрантів на створення або розвиток власного бізнесу, Порядком надання грантів на створення або розвиток переробних підприємств;

4) виконання робіт та надання послуг для Мінекономіки на підставі договорів (угод, меморандумів, контрактів), укладених на строк не менше шести місяців;

5) перебування у сфері управління Мінекономіки та виконання державних замовлень;

6) середня заробітна плата працівників підприємства, установи, організації, що здійснює діяльність у сфері, формування та/або реалізацію політики якої забезпечує Мінекономіки, складає не нижче середньої заробітної плати по країні помноженої на коефіцієнт 1,5;

7) провадження діяльності на території трьох і більше областей України, у сфері, формування та/або реалізацію політики якої забезпечує Мінекономіки;

8) провадження виду виробництва або надання послуг, яке забезпечує потреби інших підприємств, установ, організацій в матеріально-технічних ресурсах, сировині і матеріалах, комплектувальних виробках, відсутність яких призведе до повної зупинки виробництва продукції або надання послуг, у сфері, формування та/або реалізацію політики якої забезпечує Мінекономіки.

Аналіз зазначених восьми критеріїв дає підстави стверджувати, що в цілому напрямок законодавчого регулювання цілком вірний, проте явно всі ці критерії потребую деталізації, бо їхні визначення відсутні, вони є надто розмитими тощо.

**Висновки.** Варто акцентувати увагу, що на законодавчому рівні не прописані особливості правового регулювання господарської діяльності в умовах повоєнного відновлення економічної системи держави. А також не встановлено обмежень щодо торгівлі (або будь-яких інших видів господарської діяльності) з контрагентами з країни агресора. Не визначено взагалі перелік таких

країн на законодавчому рівні, а також критерії віднесення до держави-агресора, що робити у разі встановлення відносин із суб'єктами господарювання держав-агресора і яким чином припинити/призупинити такі види відносин тощо. Всі ці питання, очевидно, потребують ретельного опрацювання та законодавчого закріплення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- Збитки України від розпочатої Росією війни перевищують \$1 трильйон. URL: <https://www.unian.ua/economics/finance/vtrati-ukrajini-cherez-viynu-z-rosiyeyuperevishchuyut-1-trilyon-novini-ukrajina-11764189.html>.
- Іванов С.В. Економічне відновлення і розвиток країн після збройних конфліктів та воєн: невтрачені можливості для України. *Економіка України*. 2019. № 1 (686). С. 75–89.
- Klein L.R. A Model of Japanese Economic Growth, 1878–1937. *The Econometric Society*. 29(3). 1961. pp. 277–292. DOI: <https://doi.org/10.2307/1909633>.
- Tarnoff C. The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Significance, 2018, 32 p. URL: <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc1156806/>.
- Серьогіна Д.О., Жовтяк Г.А., Базецька Г.І. Економічна реконструкція: вплив другої світової війни на післявоєнне економічне зростання. *Економіка та управління національним господарством*. 2023. № 71. С. 93–97.
- Комар Н. Напрямки надання міжнародної фінансової та технічної допомоги в рамках плану Маршалла. *Вісник Економіки*. 2012. № 1. С. 172–181. URL: <http://visnykj.wunu.edu.ua/index.php/visnykj/article/view/412>.
- Ukraine: Rapid Damage and Needs Assessment URL: <https://ukraine.un.org/en/224376-ukraine-rapid-damage-and-needs-assessment>.
- Олійник О.С. Поняття та особливості спеціального правового режиму в сучасних умовах господарювання. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2011. Вип. 26. С. 142–148. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu\\_2011\\_26\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2011_26_21).
- Коссе Д.Д. Аналіз можливостей заточування правових режимів в економіці України. *Правове регулювання економіки*. 2014. № 14. С. 149–161. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/12364/149-161.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

11. Матвеева А.В. Здійснення господарської діяльності в умовах дії спеціальних режимів господарювання. Розвиток підприємництва України безпека здійснення господарської діяльності – 14.12.2018, м. Харків. С. 142–146. URL: <https://ndipzir.org.ua/conference/2018/12/14/RozvytokPidprVUkr18-31.pdf>.
12. Сошников А.О., Ершова Ю.О. Господарська діяльність: особливості здійснення в умовах воєнного стану. Право та державне управління. 2022. № 1. С. 68–73.
13. Про затвердження Критеріїв визначення підприємств, установ і організацій, які мають важливе значення для галузей національної економіки: Наказ Міністерства економіки України від 17 лютого 2023 р. № 952. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0396-23#Text>.