

# ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.5

**Р. А. Джабраїлов**

доктор юридичних наук, доцент,  
заступник завідувача

відділу проблем модернізації господарського права та законодавства  
Інституту економіко-правових досліджень Національної академії наук України

**В. С. Новікова**

кандидат юридичних наук, науковий співробітник

відділу проблем модернізації господарського права та законодавства  
Інституту економіко-правових досліджень Національної академії наук України

## ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З РЕКОНСТРУКЦІЇ ЕКОНОМІКИ

*У статті розглянуто досвід здійснення державної політики з реконструкції економіки в Європейському Союзі. Проаналізовано правові засади реконструкції економіки на етапі подолання наслідків світової фінансово-економічної кризи на прикладі окремих європейських країн. Зроблено висновок щодо допустимості та ефективності запозичення зарубіжного досвіду в процесі реконструкції економіки України.*

**Ключові слова:** реконструкція економіки, управління економікою, правове регулювання, модернізація, Європейський Союз.

**Постановка проблеми.** Реконструкція економіки України є відповіддю на актуальні проблеми сьогодення. Необхідність проведення докорінних перетворень і зміна застарілих способів розв'язання суспільством завдань новими, більш ефективними, набули особливої актуальності після обрання Україною курсу на євроінтеграцію. Реконструкція економіки не є чимось особливим, цей шлях зростання проходили післявоєнні Франція, Німеччина, Японія, проходять нині Південна Корея, Китай, країни Східної Європи. Проте кожна з розвинутих країн має свою специфіку в здійсненні процесів реконструкції та зміни структури економіки.

Дослідження правових засад реконструкції економіки, зокрема зарубіжного досвіду впровадження таких змін, має великий інтерес для України. Аналіз досвіду окремих країн Європейського Союзу допоможе визначити позитивні та негативні наслідки таких змін, а також напрацювати рекомендації щодо можливості впро-

вадження цього досвіду в процес реконструкції економіки України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми реконструкції економіки України досліджуються в роботах таких провідних вчених, як В.М. Геєць, В.В. Головка, А.Я. Жаліло, Е.М. Лібанова, В.К. Мамутов, А.А. Чухно та ін. Результати цих досліджень є змістовними та ґрунтовними, проте проблеми господарсько-правового регулювання реконструкційних змін залишаються недостатньо висвітленими. Усе це свідчить про необхідність комплексного аналізу цього питання, його глибокого переосмислення в контексті дослідження правових засад реконструкції економіки в провідних європейських країнах.

**Мета статті** – дослідити європейський досвід здійснення державної політики з реконструкції економіки, проаналізувати правові засади реконструкційних змін, виробити рекомендації щодо доцільності та ефективності використання позитивного закордонного досвіду в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Економіці, як відомо, належала ключова роль у політичному проекті європейської інтеграції, яка почала здійснюватися в Європі в 1950-х роках. До 1990-х років питання щодо економічного зростання, продуктивності праці, зайнятості населення тощо вирішувалися здебільшого на національному рівні.

Підписання в 1992 р. Маастрихтського договору [1] не тільки перевело грошово-кредитну політику в ЄС на наднаціональний рівень, але й поклато початок заснуванню «Загальних напрямів економічної політики» [2] (Broad Economic Policy Guidelines, BEPGs) як інструменту горизонтальної координації економічної політики держав-членів у межах Ради. Для нього була створена спочатку дуже м'яка, ненав'язлива процедура, відповідно до якої Комісія готувала щорічні рекомендації державам-членам, відштовхуючись від оцінки стану їхньої економіки за виділеними напрямами. З того часу ця процедура помітно стала жорсткішою, і пізніше держави-члени щорічно стали звітувати про заходи, які вони здійснюють для виконання рекомендацій Комісії. У 1997 р. Амстердамський договір [3] поширив той же базовий підхід на політику зайнятості, при цьому отримав оформлення «відкритий метод координації» (ВМК), який згодом активно застосовувався в реалізації Лісабонської стратегії ЄС на 2000–2010 рр., щоб налагодити координацію національних курсів у соціальній, освітній та інших сферах [4, с. 41].

У 2000 р. Єврокомісія проголосила впровадження нових форм європейського управління одним зі своїх стратегічних завдань. Через рік була опублікована Біла книга Європейської комісії з європейського управління [5], і з того часу ідея управління перетворилася на один з ключових політичних пріоритетів і фундаментальних принципів у житті Європейського Союзу.

З урахуванням високої гетерогенності економічного та соціального простору ЄС ухвалення рішень на національному рівні тривалий час залишалось ефективним і раціональним способом врегулювання великої кількості суперечностей. Проте після інтеграції до Європейського Союзу країни-члени позбавилися можливості будувати свої економічні курси в ізоляції одна від одної, оскільки наслідки кожного здійсненого ними вибору позначаються на стані єврозони загалом.

Основним методом управління в Європейському Союзі, який більшою або меншою мі-

рою використовується під час виконання його інститутами функцій управління економікою, досі заведено вважати метод наднаціонального правового регулювання. Мета цього методу полягає в тому, щоб нормалізувати поведінку суб'єктів господарювання на єдиному внутрішньому ринку, зв'язавши їх певними юридичними зобов'язаннями. Для цього використовуються спеціальні інструменти (базові та делеговані акти), які мають юридичну силу та визначають певні стандарти й правила для держав-членів і суб'єктів господарювання. Крім правил щодо суті того чи іншого питання, сюди відносять також процедурні правила (наприклад, правила ведення моніторингу з боку Єврокомісії або накладення санкцій, у тому числі на національні уряди).

Альтернативу традиційним ієрархічним методам управління становить так званий «відкритий метод координації». Цей метод взагалі не передбачає напрацювання обов'язкових наднаціональних норм або примушування до їх впровадження. Він передбачає, по суті, позаправове оформлення європейських інституційних меж для спілкування національних міністрів і чиновників у пошуку нових загальних ідей і концепцій господарського керівництва, які потім можуть отримати добровільне поширення та імплементацію в державах-членах із метою удосконалення їхньої економічної політики [4, с. 43].

Головна мета інститутів ЄС полягає в тому, щоб переконати національні уряди змінити свою поведінку в бажаному з точки зору наднаціональної влади напрямі. Для цього практикується звернення до загальних норм і цінностей, відбуваються спроби змінити сприйняття проблем окремими національними партнерами. У ролі інструментів використовуються керівні вказівки, стратегії, створюються постійні міжурядові комітети, проводяться конференції експертів, але засоби примусу відсутні [4, с. 42]. Головним методом економічного управління в Європейському Союзі є, поза сумнівом, наднаціональний метод правового регулювання господарської діяльності. Таким чином, можна відзначити поступове посилення ролі Європейського Союзу в процесі управління економікою, а також віднесення значного кола питань до наднаціонального рівня регулювання.

Потреба у відновленні та реконструкції економіки є реакцією на певні негативні виклики в соціально-економічній сфері. Світова фінансово-економічна криза стала значним випро-

буванням для економіки усіх країн – членів Європейського Союзу. Наслідками цієї кризи стала потреба у відновленні економіки країн, які найбільшою мірою постраждали. Європейський Союз став одним із регіонів, який досить успішно подолав наслідки світової економічної кризи, що зумовлює необхідність дослідження його досвіду з метою виокремлення інструментів, що можуть бути використані для стимулювання економічного розвитку України.

Глобальна економічна криза, з якою зіткнувся світ у 2008 році, справила нищівний вплив на розвиток усіх держав світу, незалежно від їхніх позицій та економічного потенціалу. Стагнація реального виробництва та банкрутство компаній, що спеціалізуються на наданні послуг, на тлі загострення проблем безробіття та зростання видатків приватних господарств та урядів призвели до колапсу світового господарства, на протидію якому були спрямовані зусилля країн-лідерів.

У контексті глобальних трансформацій відбулися якісні зміни в економіці країн Європи під впливом зовнішніх (техноглобалізація, фінансова глобалізація, регіональна інтеграція тощо) і внутрішніх чинників. Першочерговим внутрішнім фактором, який системно вплинув на трансформацію економіки європейських країн, стало суттєве зрушення у структурі факторів та умовах виробництва, коли до класичних факторів долучилися інформація, знання, інтелектуальний капітал, засоби зв'язку та інше.

Світова фінансово-економічна криза стимулювала міжнародні та регіональні сили ЄС розвивати ефективну політику для подолання фундаментальних проблем. Ця криза виявила необхідність посилення координації економічної політики провідних глобальних економік. Для цього передбачалося визначити загальні завдання, розробити політику для їх вирішення та загальну оцінку розвитку. Основою глобальної системи економічного регулювання тут стало прагнення зменшити, наскільки це можливо, економічні диспропорції. Численні антикризові програми та плани економічного відновлення розроблялися як окремими країнами, так і міжнародними організаціями та інтеграційними об'єднаннями, що врешті-решт дало змогу світовій економіці стати на шлях відновлення.

З метою нівелювання негативного впливу кризи на розвиток країн ЄС Європейською комісією було розроблено та введено в дію Європейський план економічного відновлення [6].

Основними складниками цієї програми стали стимулювання купівельної спроможності населення, а також здійснення розумних інвестицій – інвестицій у сферу енергозбереження для створення робочих місць та економії енергії, інвестицій в екологічно чисті технології для посилення позицій на світових ринках, інвестицій в інфраструктуру для підвищення ефективності та інновацій. Водночас розроблений план передбачав фінансування малих і середніх підприємств, скорочення адміністративного тягаря, модернізацію інфраструктури.

По суті, Європейський план економічного відновлення, який ґрунтується на основоположних документах ЄС – Пакті стабільності та зростання [7] і Лісабонській стратегії зростання та зайнятості [8], – пропонував антициклічну макроекономічну відповідь на кризу у вигляді комплексу заходів з підтримки реального сектора економіки.

Після світової фінансово-економічної кризи Європейський Союз здійснив заходи, спрямовані на модернізацію та відновлення економіки країн – членів ЄС, проте ці заходи мали примусовий характер (що неможливо представити на глобальному рівні). Зокрема, було запропоновано та впроваджено низку заходів, спрямованих на усунення надмірних дисбалансів. Європейська комісія оцінила макроекономічні дисбаланси в 27 країнах – членах ЄС і запропонувала Раді відповідні заходи. Рада прийняла рішення рекомендувати країнам-членам застосувати ці заходи, а в разі їх недотримання для членів єврозони передбачалися певні санкції. Іншим прикладом юридично обов'язкових норм міжурядового характеру стала Угода про стабільність, координацію та управління в межах економічного та валютного союзу [9]. Вона встановила обов'язки для держав, що її підписали, серед іншого у фінансовій сфері.

Таким чином, країни – засновники ЄС самостійно розробляли та реалізовували програми післякризового відновлення, тоді як новим членам ЄС подолати наслідки економічних потрясінь допомогла саме спільна політика Європейського Союзу [10, с. 205]. Разом із цим не можна забувати, що будь-який вплив з боку держави на сферу економіки є припустимим лише в межах і в спосіб, які визначені законодавством.

У зв'язку із цим відзначимо особливість правотворчої діяльності ЄС. Якщо на перших етапах формування власної нормативно-правової бази у сфері фінансових послуг ЄС виходив з

цілей мінімальної гармонізації та віддавав перевагу директивам, тобто актам, що не мають прямої дії та надають державам – членам ЄС певну частку свободи під час реалізації поставлених завдань, то на сучасному етапі під тиском об'єктивних факторів і наслідків світової фінансово-економічної кризи ЄС для уніфікації європейського фінансового права віддає перевагу регламентам, тобто юридично обов'язковим правовим актам прямої дії.

Характерною рисою Європейської програми післякризового відновлення є те, що в ній проблеми, з якими зіткнулися країни – члени ЄС, розглядаються як глобальні. Світова фінансово-економічна криза продемонструвала, наскільки взаємозалежними стали країни світу: швидкість, з якою проблеми в одному регіоні позначаються на фінансових ринках і сфері реального виробництва в усьому світі, викликало занепокоєння. З огляду на це Європейський план економічного відновлення став елементом міжнародної програми економічного співробітництва, спрямованої на відновлення зростання, уникнення негативних зовнішніх ефектів і підтримки країн, що розвиваються [10, с. 208].

Проблема реконструкції економіки постала перед багатьма країнами Європейського Союзу після світової фінансово-економічної кризи. За ступенем впливу на нестійкі економіки нових країн Євросоюзу цю кризу можна порівняти лише з часом Великої депресії 30-х років минулого століття. Наслідки цієї кризи для різних країн значно відрізнялися. Для одних достатнім стало вжиття невідкладних заходів підтримки, які сприяли відновленню економіки та скорішому виходу із кризи, проте для інших цього було недостатньо. Процес виходу з кризи займав більше часу, виникла потреба в реконструкції економіки. Особливо сильно криза вдарила по країнах Балтії, вмиль повернувши їхнє «економічне диво» на економічний крах і зробивши їх аутсайдерами серед інших країн Євросоюзу. Падіння економік країн Балтії за всіма показниками мало обвальний характер. Проте, попри загальні проблеми, властиві цим країнам у боротьбі з глобальною фінансово-економічною кризою, пошук шляхів виходу з нього кожна країна визначає по-своєму.

Системний характер кризових явищ в країнах Балтії вимагав прийняття принципово нової стратегії розвитку. У цій ситуації стали необхідними перехід до нової економічної моделі та розроблення стратегії розвитку держави, орієн-

тованої насамперед на розвиток виробництва, а не на перерозподіл фінансів [11].

Іншим є досвід Ісландії, яка не стала йти шляхом так званого Вашингтонського консенсусу, рекомендованого МВФ, а обрала власну модель реконструкції економіки задля виходу з кризи. Крім того, уряд Ісландії не став запроваджувати заходи жорсткої економії, які для багатьох інших країн мали майже примусовий характер. Натомість уряд намагався вберегти систему охорони здоров'я, систему освіти. Ісландія пішла шляхом найменшого опору: країна не перешкоджала банкрутству свого неконтрольованого банківського сектору, а керівники установ за маніпуляції на фінансовому ринку були притягнуті до кримінальної відповідальності. Ісландія сприймається зараз як приклад того, як долати глибоку економічну депресію, не приносячи в жертву соціальний добробут [12].

Банківська криза в Ісландії настала тоді, коли її провідні банки не змогли обслуговувати свої борги перед іноземними фінансовими інститутами. Ісландська крона різко подешевшала відносно до євро. У результаті кризи виникла потреба у реконструкції економіки країни. По-перше, це стосувалося банківського сектору. Влада Ісландії встановила контроль над операціями найбільших банків країни – Kaupthing, Landsbanki, Glitnir та інших. Уряд прийняв рішення не відновлювати торги акціями цих банків, операції в іноземній валюті були практично припинені. По-друге, щоб уникнути банкрутства найбільших банків, а за ними й усієї банківської системи, урядом Ісландії було прийнято рішення про націоналізацію усіх банків, а також гарантування компенсацій за вкладами тільки вітчизняним вкладникам. Вкладникам з іноземних держав виплати були здійснені їхніми національними урядами в межах законодавчої квоти щодо страхування внесків. Важливим кроком нового уряду в такій ситуації стало винесення питання про відшкодування вкладів іноземним вкладникам на народний референдум, на якому ісландці проголосували проти здійснення компенсаційних виплат [11].

Приклад Ісландії яскраво демонструє, як світова економічна криза стала поштовхом до докорінних змін в економічній системі держави та сприяла її реконструкції задля стрімкого вирішення назрілих проблем. Замість нав'язуваних світовою спільнотою заходів щодо подолання кризи Ісландія напрацювала та запровадила власний, зорієнтований лише на її внутрішні

цілі план виходу із кризи. При цьому важливу роль у захисті інтересів свого народу під час кризи відіграв такий важливий конституційний інститут, як референдум.

**Висновки.** Можливість запозичення позитивного закордонного досвіду неоднозначно сприймається у вітчизняних наукових дослідженнях. Неодноразово виникали дискусії з цього приводу. Дійсно, у процесі здійснення різного роду трансформацій часто висловлюється теза про те, що запозичення вже наявних зразків разом з урахуванням помилок і негативного досвіду забезпечить можливість країні-реципієнту діяти більш ефективно та раціонально. Водночас популярною є думка про суттєву обмеженість системного запозичення під час трансформації систем: елементи однієї системи не можуть бути перенесені в іншу систему без попередньої їх суттєвої зміни та урахування відповідності між рівнями розвитку запозичуючої системи та запозичуваного елемента, оскільки невідповідність рівнів призводить до дисфункції системи адаптивних, самовідтворювальних можливостей [13].

З іншого боку, курс України до євроінтеграції вимагає адаптації національного законодавства до норм європейського права, при цьому досвід країн, які вже здолали цей шлях, є для України актуальним і корисним. Тому основою реконструкції економіки України має бути не лише прагнення врахувати досвід провідних країн Європи для проведення власних реформ, але й виявлення національних економічних переваг, здатних забезпечити формування вітчизняної моделі економічного розвитку.

#### Список використаної літератури:

1. Дмитрієв А.І. Маастрихтський договір 1992 р. / А.І. Дмитрієв / Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 772 с.
2. Broad Economic Policy Guidelines – BEPGs [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/>

ATAG/2015/542652/IPOL\_ATA(2015)542652\_EN.pdf.

3. Treaty of Amsterdam 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.
4. Стрежнева М.В. Эволюция торговой политики Европейского союза / М.В. Стрежнева // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – № 8. – С. 39–48.
5. European Commission's White Paper on European Governance, 25.7.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/europeaid/european-governance-white-paper\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/european-governance-white-paper_en).
6. European Economic Recovery Plan (EERP) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/eu\\_economic\\_situation/article13502\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/article13502_en.htm).
7. Stability and Growth Pact [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/).
8. Lisbon Strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Profiles/Pages/TheLisbonStrategyinshort.aspx>.
9. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.consilium.europa.eu>.
10. Іксарова Н.О. Європейський досвід економічного відновлення після світової економічної кризи / Н.О. Іксарова // Європейські перспективи. – 2013. – № 11. – С. 198–208.
11. Цауркубуле Ж.Л. Проблемы экономического развития стран Балтии в условиях кризиса / Ж.Л. Цауркубуле [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gisap.eu/ru/node/1196>.
12. Песина Е.А. Особенности государственно-правового регулирования банковской деятельности в период мирового экономического кризиса в Исландии / Е.А. Песина // Вопросы современной юриспруденции : сб. ст. по матер. XI междунар. науч.-практ. конф. Часть II. – Новосибирск : СибАК, 2012.
13. Кавтиш О.П. Модернізація економіки України: теорія і практика здійснення реформ / О.П. Кавтиш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1737p>.

#### Джабраїлов Р. А., Новикова В. С. Европейский опыт реализации государственной политики по реконструкции экономики

*В статье рассмотрен опыт осуществления государственной политики по реконструкции экономики в Европейском Союзе. Проанализированы правовые основы реконструкции экономики на этапе преодоления последствий мирового финансово-экономического кризиса на примере отдельных европейских стран. Сделан вывод о допустимости и эффективности заимствования зарубежного опыта в процессе реконструкции экономики Украины.*

**Ключевые слова:** реконструкция экономики, управление экономикой, правовое регулирование, модернизация, Европейский Союз.

**Dzhabrailov R. A., Novikova V. S. European experience of implementation of the state policy for the reconstruction of the economy**

*In the article the researchers considered the experience of the implementation of the state policy for the reconstruction of the economy in the European Union. The authors analyzed the legal foundations of the reconstruction of the economy at the stage of overcoming the consequences of the global financial and economic crisis in certain European countries. In the article there is a conclusion about the validity and effectiveness of adopting foreign experience in the process of reconstruction of the Ukrainian economy.*

**Key words:** *reconstruction of economy, economic management, regulation, modernization, European Union.*