



лекция] / Н.Д. Сергеевский. – 3-е изд. – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1896. – С. 345–346.

10. Моисеев Н.Н. Эволюция цивилизации и права человека : взгляд с позиции естествознания / Н.Н. Моисеев. – М. : МНЭПУ, 1999. – С. 23–24.

11. Блум М.И. Действие советского уголовного закона во времени и пространстве : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 / М.И. Блум. – Рига, 1075. – 390 с.

12. Бондаренко Н.А. Международные и уголовно-правовые нормы о действии закона в пространстве / Н.А. Бондаренко. – О. : Феникс, 2003. – С. 780–785.

13. Уголовное уложение от 22.03.1903 г. – СПб. : Изд-е Сенат. тип., 1903. – С. 2.

14. Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917–1952 гг. / под ред. И.Т. Голякова. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1953. – С. 60.

15. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/print1419832936283840>.

16. Замудрякова О.В. Проблеми визначення кримінально-правової юрисдикції України щодо злочинів, вчинених іноземцями або особами без громадянства за її межами / О. В. Замудрякова // Адвокат. – 2010. – № 4(1). – С. 44–48.

17. Моисеев О. Кримінально-правова юрисдикція України щодо злочинів, вчинених за її межами : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / О.І. Моисеев. – Х., 2007. – 217 с.

## ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОННО-ОРГАНИЗАЦИОННОГО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ В СФЕРЕ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

Елена КЛИМЕНКО,  
соискатель

Государственного научно-исследовательского института  
Министерства внутренних дел Украины

### Summary

In the paper on the basis of the comprehensive analysis of the theoretical and methodological bases, normative-legal documents and practical implementation of the regulatory policy by the organs of public administration of Ukraine in the sphere of managing, the contents and features of its institutional and organizational, as well as an administrative and legal support are revealed; the current state of the compliance with central and local bodies of the executive power on the main dispositions of the current legislation of Ukraine of a regulatory policy is investigated; several changes in generally accepted theoretical positions taking into account the needs and interests of the society are brought in; several suggestions for further improvement of the activities of regulatory bodies of a national and regional level ensuring the development, implementation, and monitoring of the implementation of a regulatory policy, as well as an improvement of the ensuring of the interaction of these bodies with public organizations for the creation of an effective mechanism for the ensuring of the principles of a balance, predictability, transparency and consideration of public opinion while the implementation of the regulatory policy of Ukraine in the field of management are made.

**Key words:** state regulatory policy, state regulation, administrative and legal support, institutional and organizational support field of management, economic activity.

### Аннотация

В статье на основании комплексного анализа теоретических, методологических основ, нормативно-правовой базы и практической реализации органами публичной администрации регуляторной политики Украины в сфере хозяйствования раскрываются содержание и особенности ее институционно-организационного и административно-правового обеспечения; исследуется современное состояние соблюдения центральными и местными органами исполнительной власти основных положений действующего законодательства Украины по вопросам регуляторной политики; вносятся предложения касательно дальнейшего совершенствования деятельности регуляторных органов общегосударственного и регионального уровня, которые обеспечивают формирование, реализацию и контроль по осуществлению государственной регуляторной политики, а также по усовершенствованию взаимодействия этих органов с общественными организациями для создания действенного механизма обеспечения принципов сбалансированности, предсказуемости, прозрачности и учета общественного мнения при осуществлении регуляторной политики Украины в сфере хозяйствования.

**Ключевые слова:** государственная регуляторная политика, государственное регулирование, административно-правовое обеспечение, институционно-организационное обеспечение, сфера хозяйствования, хозяйственная деятельность.

**Постановка проблемы.** Развитие государственности в Украине, переход к развитым рыночным отношениям, создание надлежащих условий функционирования субъектов хозяйственной деятельности разных организационно-правовых форм нуждаются в широком правовом регулировании их деятельности, эффективном использовании публичных ресурсов, применении

определенных мероприятий, которые уже получили свое распространение в государствах с развитой экономикой, с помощью которых эти страны оптимизировали управление своим хозяйственным комплексом и внедрили эффективную регуляторную политику. Законодательные требования к государственной регуляторной политике определены в Законе Украины «О принципах государственной ре-



гуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» [1]. В соответствии с ним регуляторная политика в Украине фактически определяет законодательные требования к анализу политики, которая предусматривает традиционные этапы анализа: определение проблем, формулирование и анализ возможных альтернатив, экономический расчет выгод и расходов, аргументацию длительности государственного влияния и определение индикаторов, по которым можно сделать вывод относительно достижения регулирования своей цели. Однако, невзирая на то, что указанный Закон и, соответственно, регуляторная политика вступили в силу еще в 2004 г., выполнение этого законодательства остается «мягким», избирательным [2]. Кроме того, вопросы организационного и административно-правового обеспечения регуляторной политики в сфере хозяйствования требуют комплексного исследования и анализа, в первую очередь, проблемы относительно повышения эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в этой сфере, исходя из потребностей административно-правовой и регуляторной реформы, которые обуславливают актуальность и своевременность исследования вышеуказанной проблематики.

**Состояние исследования.** Значительный вклад в исследование проблем эффективности государственной регуляторной политики по развитию предпринимательства и дерегуляции сделали такие ученые, как: З.С. Варналий, В.Е. Воротин, В.М. Гец, Ю.И. Ехануров, Я.А. Жалило, Т.В. Кондратюк, А.В. Кужель, Т.М. Кравцова, Н.С. Криштоф, С.М. Кулик, О.В. Литвинов, Д.В. Ляпин, К.М. Ляпина, А.А. Мещеряков, М.А. Погребняк, О.Х. Юлдашев и др. Однако, несмотря на наличие значительного количества научных работ, без сомнения, имеющих важное теоретическое и практическое значение, немало вопросов и аспектов этой проблемы до сих пор остаются недостаточно изученными. Учитывая вышесказанное, а также неурегулированность многих вопросов участия государства в сфере хозяйствования в современных условиях экономического развития Украины,

следуя тенденциям европейской интеграции, мы поставили целью статьи то, чтобы на основании комплексного анализа теоретических, методологических основ, нормативно-правовой базы и практической реализации органами публичной администрации регуляторной политики Украины в сфере хозяйствования раскрыть содержание и особенности ее институционально-организационного и административно-правового обеспечения; исследовать современное состояние соблюдения центральными и местными органами исполнительной власти основных положений действующего законодательства Украины по вопросам регуляторной политики; внести коррективы в общепризнанные теоретические положения, подвергая их необходимой модернизации, с учетом потребностей и интересов общества; внести предложения относительно дальнейшего совершенствования деятельности регуляторных органов общегосударственного и регионального уровня, обеспечивающих формирование, реализацию и контроль по осуществлению государственной регуляторной политики, а также совершенствование их взаимодействия с общественными организациями для создания действенного механизма обеспечения принципов сбалансированности, предсказуемости, прозрачности и учета общественного мнения во время осуществления регуляторной политики в этой сфере.

**Изложение основного материала исследования.** Главной целью регуляторной политики является постоянное оценивание эффективности государственного регулирования на всех этапах как во время подготовки проекта решения, так и при принятии нормативно-правового акта, регулирующего отношения в сфере хозяйствования, а также в ходе регулярного отслеживания результативности принятого нормативно-правового акта с целью установления степени достижения целей государственного регулирования, задекларированных при принятии этого акта.

Следует отметить, что в настоящее время только США и Великобритания в полном объеме прошли все этапы регуляторной реформы и имеют наибольший опыт применения

инструментов регуляторной политики. Большинство стран Европейского Союза внедрили регуляторную политику, направленную на непрерывное повышение качества регуляторной среды, путем обеспечения интегрированного подхода к использованию регуляторных инструментов, процедур и институтов. Их опыт показывает, что эффективность регуляторной политики зависит, прежде всего, от утверждения ее на самом высоком политическом уровне, от надлежащего определения четких и измеряемых стандартов качества регулировок и проведения консультаций с заинтересованными сторонами. Необходимо также обратить внимание на то, что принципиальные положения политики лучшего регулирования развитых стран в целом совпадают с нормами Закона Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» и базируются на четко идентифицируемых целях политики и эффективности их достижения, предоставляют выгоды, которые оправдывают расходы и минимизируют «провалы рынка».

Однако, как отмечается в научной литературе, со вступлением в силу законодательства о регуляторной политике в Украине переход от выполнения формальных требований относительно обнародования проектов регуляторных актов в количественной оценке выгод и затрат так и не состоялся. К тому же в соответствии с нормами законодательства расчет анализа выгод и затрат (то есть количественная оценка регулирующего воздействия) положен не на независимое структурное подразделение, а на разработчика проекта регуляторного акта, что делает невозможным получение объективной и беспристрастной оценки регулирующего воздействия проекта регуляторного акта. На практике в Украине почти все количественные показатели определяются без какого-либо анализа, исключительно на основании субъективного опыта разработчика проекта регуляторного акта и анализа его регулирующего воздействия [3, с. 225].

Принимая во внимание тот факт, что регуляторная политика в сфере хозяйствования как одно из направ-



лений государственной политики направлена на совершенствование правового регулирования хозяйственных отношений, а также административных отношений между регуляторными органами или другими органами государственной власти и субъектами хозяйствования, способствует недопущению принятия экономически нецелесообразных и неэффективных регуляторных актов, полагаем, что она должна быть направлена также и на уменьшение вмешательства государства в деятельность субъектов хозяйствования, устранение препятствий для развития хозяйственной деятельности, осуществляемой в пределах, в порядке и способом, которые установлены Конституцией Украины и законами Украины.

Специально уполномоченным органом по осуществлению государственной регуляторной политики является Государственная регуляторная служба Украины. Этой службой реализуется не только государственная регуляторная политика, но и политика по вопросам надзора (контроля), лицензирования и разрешительной системы в сфере хозяйственной деятельности и дерегуляции хозяйственной деятельности [4]. Считаем, что подчинение Государственной регуляторной службы Украины Кабинету Министров Украины приводит к зависимости уполномоченного органа в сфере реализации государственной регуляторной политики, так как эта служба несколько лишена самостоятельности и не может должным образом выполнять свою функцию по остановке неэффективных и экономически нецелесообразных регуляторных актов.

Для решения этой проблемы необходимо внести изменения в Закон Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» и признать указанную службу государственным органом со специальным статусом, который будет подконтрольным Президенту Украины и подотчетным Верховной Раде Украины. Аналогичный статус имеет, в частности, Антимонопольный комитет Украины. Также нужно закрепить в вышеуказанном законе положение о том, что Государственная регулятор-

ная служба Украины должна ежегодно подавать Верховной Раде Украины отчет о своей деятельности.

Как свидетельствуют официальные данные Государственной регуляторной службы Украины, осуществление органами исполнительной власти государственной регуляторной политики в 2014 г. остается недостаточным, нуждается в улучшении качественного уровня выполнения регуляторными органами отдельных процедур регуляторного законодательства, в частности осуществления анализа регуляторного влияния, отслеживания результативности действия регуляторных актов [5].

Отдельно стоит отметить, что с принятием Закона Украины «О внесении изменений в статью 34 Закона Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» необходимость соблюдения требований и принципов государственной регуляторной политики при подготовке проектов регуляторных актов стало обязательным и для органов местного самоуправления [6]. Поэтому нужно активизировать работу по обеспечению соблюдения требований государственной регуляторной политики органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, а также по обеспечению их оптимального взаимодействия и сотрудничества.

При таких условиях совершенствование институционально-организационного обеспечения регуляторной политики в сфере хозяйствования заключается, прежде всего, в совершенствовании деятельности регуляторных органов общегосударственного и регионального уровня, которые обеспечивают формирование, реализацию и контроль по осуществлению государственной регуляторной политики в вышеуказанной сфере. Сейчас основными проблемами можно считать такие: низкое качество подготовки анализа регуляторного влияния, особенно на местном уровне; нарушение требований относительно информирования общественности о сроке, в течение которого к размещенному проекту регуляторного акта могут приниматься замечания и предложения; отсутствие адреса,

на который должны направляться замечания и предложения; нарушение срока проведения обсуждений; необнародование анализа регуляторного влияния размещенных проектов; невыполнение регуляторными органами требований законодательства по отслеживанию результативности регуляторных актов или проведения всех видов отслеживания формально, без отражения реального состояния действительности регуляторных актов; низкая квалификация государственных служащих, отвечающих в регуляторных органах как общегосударственного, так регионального уровня за соблюдение законодательства о регуляторной политике; отсутствие учебных программ по регуляторной политике в сфере хозяйственной деятельности в высших учебных заведениях по подготовке специалистов в области права, экономики и государственного управления; недостаточная консолидация субъектов хозяйствования, их объединений и научных учреждений по правовому упорядочению конкретных сфер регулирования, а также проведение обучающих семинаров, тренингов для работников местных органов исполнительной власти, местного самоуправления по вопросам реализации государственной регуляторной политики и т.д.

Решение указанных проблем будет способствовать не только совершенствованию механизма реализации регулятивного воздействия в сфере хозяйствования, но и внедрению европейских стандартов, основанных на принципах подотчетности государственной деятельности обществу, соблюдения эффективности государственного регулирования и управления, субсидиарности и пропорциональности, прозрачности информации в принятии регуляторных решений, а также учета эффекта масштаба действия регуляторного решения в контексте управления рисками в хозяйственной деятельности.

Что касается административно-правового обеспечения регуляторной политики Украины в сфере хозяйствования, то мы поддерживаем позицию тех исследователей, которые раскрывают это понятие именно через конструкцию создания условий, то есть через содействие реализации ре-



гуляторной политики формированию наиболее благоприятной атмосферы и не только в политической системе, но и в экономической, надлежащее утверждение, охрану и защиту прав и свобод граждан в хозяйственной деятельности.

Административно-правовое обеспечение регуляторной политики Украины в сфере хозяйствования представляет собой осуществляемое государством с помощью правовых норм, предписаний и совокупности средств упорядочение общественных отношений в этой сфере, их юридическое закрепление, реализацию, охрану, защиту и восстановление. Имеется в виду, что государство, в лице его органов, осуществляет деятельность, направленную на регламентацию, создание наиболее благоприятной атмосферы, фактическое воплощение, устранение препятствий, борьбу с невыполнением обязанностей и злоупотреблением правами и свободами граждан, субъектов хозяйствования, их объединений и консультативно-совещательных органов по осуществлению государственной регуляторной политики, а также обеспечению нормальной реализации гражданами прав и свобод в сфере хозяйствования. Считаем, что такой вариант конструкции смысловой нагрузки понятия «административно-правовое обеспечение» позволяет выделить аспекты «реальности» «обеспечения», которые связываются с конкретной деятельностью регуляторных органов, а не с абстрактным административно-правовым регулированием, которое означает процесс воздействия на общественные отношения с целью их упорядочения.

Практическая деятельность регуляторных органов более приближенная к реальному осуществлению правовых предписаний, поэтому административно-правовое обеспечение регуляторной политики в сфере хозяйствования включает: установление единого подхода к подготовке анализа регуляторного влияния и к осуществлению отслеживания результативности регуляторных актов; подготовку анализа регуляторного влияния; планирование деятельности по подготовке проектов регуляторных актов; обнародование проектов

регуляторных актов с целью получения замечаний и предложений от физических и юридических лиц, их объединений, а также открытые обсуждения с участием представителей общественности вопросов, связанных с регуляторной деятельностью; отслеживание результативности регуляторных актов; пересмотр регуляторных актов; систематизацию регуляторных актов; недопущение принятия регуляторных актов, которые являются непоследовательными, не согласуются или дублируют действующие регуляторные акты; изложение положений регуляторного акта способом, который доступен и является однозначным для понимания лицами, которые должны внедрять или выполнять требования этого регуляторного акта; обнародование информации об осуществлении регуляторной деятельности.

В контексте рассмотрения вопросов по совершенствованию административно-правового обеспечения отдельного внимания требует правовое обеспечение новейших информационных технологий в осуществлении регуляторной политики в сфере хозяйствования. Ведь ее эффективность в значительной степени зависит от технологии ее осуществления, средств обработки, передачи и распространения информации, которые применяются в процессе формирования, принятия и отслеживания результативности действия регуляторных актов.

По этому поводу нужно согласиться с мнением О.Х. Юлдашева, указывающего на необходимость разработки «прозрачной процедуры подготовки регуляторных актов, которая предусматривала бы публикации на сайте соответствующего субъекта регуляторной деятельности проектов планов подготовки этих актов (в пределах функции «планирование деятельности по подготовке регуляторных актов»), а также результатов анализа регуляторного влияния». Кроме того, по его мнению, «компьютеризация контроля выполнения регуляторных решений, осуществления систематического наблюдения за этим исполнением – мониторинг регуляторных актов, регуляторной политики в целом позволит автоматизи-

ровать систему контроля изменения (корректировки) регуляторных актов, значительно повысит эффективность регуляторной политики» [7, с. 255]. Действительно, можно не только обнародовать на веб-сайтах субъектов регуляторной деятельности проекты планов и планы подготовки этих проектов, но и осуществлять с помощью информационных технологий само планирование подготовки регуляторных актов, определять наличие или отсутствие противоречий между нормами и положениями различных регуляторных актов, отслеживать наличие или отсутствие их дублирования, осуществлять контроль за соблюдением принципов государственной регуляторной политики. Поэтому нужно ввести автоматизированный контроль за регуляторной деятельностью и действиями регуляторных органов, в частности необходимо разработать и принять Закон Украины «О едином государственном реестре регуляторных актов Украины».

Право общественности подавать замечания и предложения относительно обнародованных проектов регуляторных актов, участвовать в открытых обсуждениях вопросов, связанных с регуляторной деятельностью, как правило, позволяет только реагировать на инициативу органов власти, но не позволяет существенно ее изменять. Также право подавать в регуляторные органы предложения о необходимости подготовки проектов регуляторных актов и о необходимости их пересмотра полностью зависит от желания органа власти сотрудничать с общественностью. Что касается права принимать участие в разработке проектов регуляторных актов, то оно имеет ограничение в случаях, предусмотренных законодательством. Однако в действующем законодательстве Украины такие случаи четко не предусмотрены.

Обычно, подготовленные общественностью проекты регуляторных актов остаются нерассмотренными, что приводит к уменьшению инициативы общественности. Наиболее востребованным является право общественности самостоятельно подготавливать анализ регуляторного влияния проектов регуляторных актов, разработанных регуляторными



органами, отслеживать результативность регуляторных актов, подавать в зависимости от результатов этой деятельности замечания и предложения регуляторным органам. Также и право получать от регуляторных органов в ответ на обращения, поданные в установленном законом порядке, информацию об их регуляторной деятельности. На региональном уровне участие общественности в регуляторной деятельности органов власти остается низким. Определенным образом это можно объяснить значительной закрытостью местных и региональных органов власти [8, с. 21].

Преодоление вышеуказанной проблемы возможно путем общественного контроля за выполнением государственной регуляторной политики, создания и правового закрепления, регламентации работы органов власти с общественностью, внесения соответствующих изменений в действующее законодательство с целью законодательного закрепления права общественности инициировать подготовку проекта нормативно-правового акта и обязанности органа государственной власти рассмотреть такой проект, обеспечить его принятие, или предоставить обоснование невозможности его принятия, определение ключевых проблем внедрения государственной регуляторной политики, решения и преодоления несоответствий между действующими законами и деятельностью органов. Осуществление мониторинга регуляторной деятельности регуляторных органов как общегосударственного, так и регионального уровней позволит своевременно выявлять неэффективные, нецелесообразные, несогласованные, непоследовательные регуляторные акты, а также те, которые приняты с нарушением требований действующего законодательства.

**Выводы.** На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что состояние реализации государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности на современном этапе развития нашего государства является удовлетворительным. Однако существует ряд вопросов, требующих дальнейшей работы и усовершенствования: по-

вышение профессионального уровня должностных лиц регуляторных органов по вопросу формирования и реализации государственной регуляторной политики; повышение качества подготовки разработчиками анализа регуляторного влияния к проекту регуляторного акта и осуществления мероприятий по отслеживанию результативности регуляторных актов; усиление общественного контроля за регуляторной деятельностью и повышение уровня активности общественных организаций, объединений предпринимателей в процессе подготовки и анализа влияния регуляторных актов; углубление регуляторной деятельности на региональном уровне.

#### Список использованной литературы:

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
2. Літвінов О.В. Реалізація державної регуляторної політики органами виконавчої влади / О.В. Літвінов, Д.В. Ляпін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 1(19). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – С. 153–170.
3. Колесніков О.А. Досвід застосування регуляторної політики в Україні : питання вдосконалення правового механізму / О.А. Колесніков // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – 2013. – № 2(13). – С. 219–229.
4. Положення про Державну регуляторну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 р. № 724 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – С. 18. – Ст. 68.
5. Інформація про здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики у 2014 році // Державна регуляторна служба України (31.03.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrp.gov.ua/info/4311>.
6. Про внесення змін до статті 34 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» : Закон

України від 05.06.2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 52. – С. 7. – Ст. 1385.

7. Юлдашев О.Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні : [монографія] / О.Х. Юлдашев. – К. : МАУП, 2005. – 336 с.

8. Моніторинг та спрощення регуляторного середовища для малого і середнього бізнесу : [аналіт. звіт] / [О.В. Літвінов, О.М. Андреев, Н.М. Літвінова та ін.] ; за заг. ред. О.В. Літвінова. – Д. : Моноліт, 2014. – 52 с.