



**Organization for Security and Co-operation in Europe  
Secretariat**

EF.DEL/3/04  
30 May 2004

Original: RUSSIAN

---

## **Conference Services**

At the request of the OSCE Delegation of Ukraine please find attached a contribution by Mr. Jrij Avksentev, Head of Committee, State Committee for Regulatory Policy and Entrepreneurship Support, to the 12<sup>th</sup> OSCE Economic Forum.

An English translation will be circulated later.

**Выступление Председателя  
Государственного комитета Украины по  
вопросам регуляторной политики и  
предпринимательства Ю.А. Авксентьева**

**Ход внедрения Закона Украины**

**“Об основах государственной регуляторной  
политики в сфере хозяйственной  
деятельности”**

**Уважаемый господин Председатель,  
уважаемые участники!**

Закон Украины “Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности” принят Верховной Радой Украины **11 сентября 2003 года**. Он вступил в юридическую силу с 16 января текущего года. Этим Законом законодательно закрепленные основы государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности.

Минувший с 16 января 2004 года период характеризовался не только напряженной работой по формированию механизмов реализации

Закона, но и осознанием широкими кругами деловой общественности факта установления действенного механизма усовершенствования правового регулирования хозяйственных отношений.

Главное, что государственная регуляторная политика в Украине поднялась на уровень общегосударственного, национального интереса с установлением принципиально новой прогрессивной системы государственного управления.

Результаты ее эффективного осуществления призванные обеспечить не только усиление рыночного вектора развития экономики, но и процесс интеграции Украины в ЕС, во все мировое сообщество.

Отличительным фактом является то, что 24 апреля текущего года Президент Украины Леонид Кучма подписал Указ “Об изменениях и признании утратившими действие некоторых указов Президента Украины”, согласно которому Госпредпринимательства Украины определен

центральным органом исполнительной власти со специальным статусом, который обеспечивает реализацию государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности, государственной политики в сфере предпринимательства.

После принятия упомянутого Закона правительство Украины поручило Госпредпринимательства, как центральному органу исполнительной власти, обеспечить совместно с другими центральными органами исполнительной власти разработку и представление Кабинету Министров Украины ряда проектов нормативно-правовых актов, необходимых для его реализации.

В результате проведенной работы сформирована необходимая нормативно-правовая база. На нынешнее время Правительством Украины утверждено 6 соответствующих постановлений.

Также Кабинетом Министров Украины одобрен и направлен для рассмотрения в Верховную Раду Украины проект Закона

Украины “О внесении изменений в некоторые законы Украины в связи с принятием Закона Украины “Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности”.

Одновременно с формированием названного пакета нормативно-правовых документов усилия направлялись на проведение ряда организационных мероприятий, вытекающих в связи с принятием Закона, и отладки механизмов для результативного соблюдения норм Закона.

В частности, проведены заседания коллегии Госпредпринимательства и Общественной коллегии Комитета, на которых приняты решения считать приоритетным направлением работы Комитета - организацию выполнения актов законодательства и дальнейшего усовершенствования законодательного поля, регулирующего предпринимательскую деятельность и внедрение Закона.

Кроме того, был разработан План мероприятий, направленных на активизацию

сотрудничества общественных организаций и объединений субъектов хозяйствования с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в регуляторной деятельности.

При участии представителей Комитета проведены семинары с представителями Национального банка Украины, местных органов исполнительной власти и местного самоуправления в Днепропетровской, Луганской, Николаевской, Полтавской, Ровенской, Сумской, Харьковской областях, Киевской и Севастопольской горгосадминистрации, с председателями представительств Госпредпринимательства Украины и уполномоченными по вопросам защиты прав предпринимателей.

Во все облгосадминистрации направлены письма с разъяснением отдельных аспектов постановления Кабинета Министров Украины “Об утверждении Положения об апелляционной регуляторной комиссии”.

По инициативе территориальных органов Госпредпринимательства в ряде областей Украины подготовлены проекты распоряжений облгосадминистраций “О реализации в области Закона Украины “Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности”.

Анализ хода внедрения данного Закона, существующие проблемы и тенденции стали предметом слушаний на тему “О ходе внедрения Закона Украины “Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности”, проведенных 13 апреля 2004 года в Комитете Верховной Рады Украины по вопросам промышленной политики и предпринимательства при участии Госпредпринимательства.

Целью этих слушаний, участие в которых приняли ответственные работники Администрации Президента Украины и Кабинета Министров Украины, народные депутаты, руководители центральных органов

исполнительной власти, представители общественных организаций предпринимателей, их союзов, а также средств массовой информации, было активизировать работу по выполнению указанного закона на центральном и региональном уровнях. В результате были выработанные рекомендации по предупреждению возможных проблем в будущем.

Наряду с вышеупомянутой деятельностью Госпредпринимательство Украины работало над выполнением норм и положений самого Закона. Так, только в I квартале 2004 года было обработано свыше 370 представленных для согласования проектов регуляторных актов.

### **Результаты обработки такие:**

#### *(Слайд №1)*

- только 15% проектов регуляторных актов, разработанных на центральном уровне, были опубликованы;

- почти 25% проектов регуляторных актов не отвечали требованиям рыночного отношения, и, как следствие, также не были согласованы;

#### *(Слайд №2)*

- лишь к 65,7% проектов регуляторных актов был осуществлен анализ регуляторного влияния.

При этом разработчиками большинства этих актов выступали регуляторные органы, которые занимались подобной работой в предыдущие годы и были знакомы как с методикой, так и с требованиями к их подготовке.

На центральном уровне только Минэкономики, Госкомсвязи и Госатомрегулирования составили планы по подготовке проектов регуляторных актов на 2004 год.

На местном уровне такую работу было проведено 16-ю облгосадминистрациями и горгосадминистрацией г. Севастополя. Их планы опубликованы в соответствии с нормами Закона.

Стало ясно, что **одной из главных является проблема невыполнения ключевых норм Закона:**

*(Слайд №3)*

- не все разработчики проектов регуляторных актов вместе с проектом размещают анализ их регуляторного влияния.

- ни один из разработчиков проектов регуляторных актов в сообщении об опубликовании не указывает почтовый, или электронный адрес Госпредпринимательства, что делает невозможным направление замечаний от физических и юридических лиц.

- ни один из проектов регуляторных актов представленных Минтруда, Минагрополитики, Антимонопольным Комитетом Украины, Государственной налоговой администрацией Украины, Госстроем на согласование в Госпредпринимательства не был оглашен.

А невыполнение требований опубликования проектов регуляторных актов, как и их не опубликование вместе с соответствующим анализом регуляторного влияния, что

предусмотрено Законом, *де-юре является нарушением Закона, а де-факто – свидетельством “бархатного бойкотирования” идеологии публичности и прозрачности при принятии решений вообще.*

Проведенный анализ дал Комитету возможность понять позитивы и нелады хода реализации Закона, сравнить степень восприятия идеологии государственной регуляторной политики на всех этапах ее проведения: от мероприятий по дерегулированию в сфере предпринимательства до ее распространения на сферу регулирования всего комплекса хозяйственной деятельности.

Целесообразно напомнить, что, начиная с провозглашения Президентом Украины государственной регуляторной политики в сфере предпринимательства, четыре года органами исполнительной власти осуществлялась деятельность по подготовке, публичному обсуждению, согласованию, изданию и отслеживанию эффективности действия

регуляторных актов. Качество и уровень выполнения этих процедур в динамике развития процесса на конец 2003 года подтверждали положительные сдвиги в овладении новыми подходами и применении их к формированию нормативно-правовой почвы в сфере предпринимательства:

*(Слайд №4)*

➤ если в 2001 г. центральными и местными органами исполнительной власти к разработке было запланировано 362 регуляторных акта, то в 2003 г. общее количество запланированных проектов регуляторных актов составляла 1566;

➤ удельный вес проектов регуляторных актов, к которым проводился анализ регуляторного влияния в 2003 году составлял 74,4% против 22% в 2000 году;

➤ активизировали свою регуляторную деятельность органы местного самоуправления 14 из 27 регионов Украины;

*(Слайд №5)*

➤ в 2003 г. публичные обсуждения проектов регуляторных актов проводилось в 11 регионах, тогда как в 2001 г. подобная практика применялась лишь в 5-ти областях.

Наряду с ощутимым прогрессом, характерными отрицательными явлениями минувших лет при подготовке регуляторных актов были низкое качество осуществления анализа регуляторного влияния, или невыполнение этого требования вообще, а также - формальный подход к оценке эффективности принятых регулирований и т.п.

На наш взгляд, причины подобного состояния дел следующие:

- не осознание потребности применения наиболее оптимальных подходов к формированию нормативно-правовой базы в соответствии с требованиями рыночных отношений;

- профессиональная невозможность применения новых механизмов и методик;

- не привлечение к ответственности за невыполнение установленных процедур и т.п.

Дополнительным усложняющим фактором стало включение в регуляторный процесс новых, неосведомленных (не задействованных в минувшие годы) органов государственной власти и органов местного самоуправления. Однако для них принципы государственной регуляторной политики в предыдущие годы носили рекомендательный характер.

Хотя большинство регуляторных органов на сегодня не применяют новые, т.е. установленные Законом, требования относительно опубликования проектов регуляторных актов и анализов их регуляторного влияния, проведение базового отслеживания результативности действия регуляторных актов (*такая процедура может осуществляться по отношению к тем регуляторным актам, которые были приняты в этот период*), осведомленность и выполнение большинства требований предшествующих лет работают в пользу внедрения Закона.

Так, для приведения действующих нормативно-правовых актов в соответствие с требованиями Закона Антимонопольным

комитетом Украины, Госатомрегулюванням и Госжилкомунхозом осуществлены организационные мероприятия по просмотру собственных нормативно-правовых актов, в Волынской, Запорожской, Киевской, Кировоградской, Львовской, Одесской, Полтавской, Ровенской, Сумской, Тернопольской, Хмельницкой, Черкасской, Черниговской областях и городе Киеве приняты распорядительные документы для обеспечения просмотра и приведения собственных нормативно-правовых актов в соответствие с требованиями Закона.

Учитывая, что вне пределов оценивания эффективности действия осталось свыше 700 регуляторных актов, принятых в предшествующие годы, проведение такой работы будет содействовать упорядочению определенного массива регулирований.

Практика применения норм Закона обнаружила ряд проблем, которые требуют определенного упорядочения:



- в связи с обязательностью и сроками проведения публичного обсуждения и проектов регуляторных актов Закон делает невозможным принятие Правительством Украины решений по оперативному урегулированию чрезвычайных экономических ситуаций;

- отсутствует финансовое обеспечение затрат регуляторного органа на опубликование проектов регуляторных актов и соответствующего анализа регуляторного влияния;

- наблюдается низкая активность реагирования граждан, субъектов хозяйствования, научных учреждений и консультативно-совещательных органов на все опубликованные проекты регуляторных актов и соответствующие анализы регуляторного влияния.

Урегулировать вопрос относительно предоставления Кабинету Министров Украины возможности оперативного (по упрощенной процедуре) принятия решений с ограниченным сроком их действия для урегулирования ситуаций, определенных им как чрезвычайных, а также приостановление действия (до 1 июля 2005

года) нормы относительно обязательности опубликования всех проектов регуляторных актов и устранение несогласований редакционного характера возможно путем внесения изменений в Закон.

Также необходимо отметить, что *существуют два важных фактора влияния на регуляторную деятельность:*

Первый – идеологический. Речь о **взаимодействии участников регуляторного процесса.**

Над регуляторными органами центрального и местного уровня существуют два регуляторных органа, которые конституционно являются высшими в административно-законодательной ветви власти, и при этом также подчиненные требованиям регуляторной политики: Верховная Рада Украины и Кабинет Министров Украины.

Например, 75% рассмотренных и принятых на протяжении четвертой сессии работы парламента законов - это законы, разработанные народными депутатами Украины и опубликование этих законопроектов не было осуществлено.

Регуляторная деятельность этих органов может служить положительным примером соблюдения процедур относительно опубликования ими проектов регуляторных актов вместе с анализом регуляторного влияния и отслеживания результативности принятых.

Рассматривая эти важные факторы, необходимо принципиально определиться с позицией относительно недопущения изъятия из сферы действия Закона отдельных важных регуляторов хозяйственной деятельности.

Кроме того, учитывая требование мировых организаций (письмо Международного банка реконструкции и развития и ориентировочные показатели ПРП -3 Мирового банка) предлагается исключить Национальную комиссию регулирования электроэнергетики, Государственную комиссию по ценным бумагам и фондовому рынку, Государственную комиссию по регулированию рынков финансовых услуг из сферы действия норм Закона для обеспечения большей независимости в их деятельности.

При этом не берется во внимание то, что указанные органы находятся в системе центральных органов исполнительной власти, наделены полномочиями, которые существенно влияют на деятельность всех субъектов хозяйствования, на создание благоприятного бизнеса-климата в Украине.

Второй важный фактор, который влияет на регуляторную деятельность – материальный: Финансирование регуляторной деятельности.

Финансирование мероприятий по обеспечению реализации Закона в Госбюджете на 2004 год не предусмотрено.

Этому есть объективная причина: Закон принят в сентябре 2003 года, когда работу над подготовкой проекта Закона о Государственном бюджете Украины на 2004 год уже было почти завершено.

Для получения реального финансирования затрат на обеспечение регуляторного процесса в 2005 году каждый центральный регуляторный орган должен тщательно обсчитывать затраты на собственную регуляторную деятельность и к

началу формирования бюджетного предложения на 2005 год предоставить свои потребности в Минфин. Органы местной власти и местного самоуправления также не должны оставаться в стороне от этой проблемы, и определиться с потребностью финансирования реализации процедур регуляторной деятельности в каждой области в соответствии с порядком бюджетного процесса.

Таким образом, *наиболее актуальным на сегодняшний день* является включение в регуляторный процесс органов местного самоуправления.

*(Слайд №6)*

Госпредпринимательства рассматривает такие направления решения этого вопроса.

**Первое** – ускорение работы органов местного самоуправления по определению постоянных комиссий и наделения их полномочиями по обеспечению осуществления государственной регуляторной политики;

**Второе** - овладение определенными должностными лицами норм Закона путем

проведения совместно с облгосадминистрациями семинаров и обучения.

**Третье** - инициирование на уровне облгосадминистраций подписания трехсторонних соглашений о сотрудничестве по проведению государственной регуляторной политики на местном уровне. (*облгосадминистрация - представительство Госпредпринимательства - орган местного самоуправления*).

Нужно понимать, что одними лишь усилиями административного звена, без участия субъектов хозяйствования и граждан, баланс интересов государства и предпринимателей обеспечить не возможно.

Потому, на мой взгляд, привлечение общественных организаций, объединений предпринимателей к регуляторному процессу может осуществляться не путем акцентирования на оценке работы административной системы, а через формирование групп интересов в этом процессе: аналитические структуры, экспертные группы, которые могут осуществлять определенные исследования и профессионально

включаться в процесс создания нормативной базы.

**Завершая выступление, хочу подчеркнуть, что Закон Украины “Об основах государственной регуляторной политики” это**

**не модное, выигрышное действие и не краткосрочная акция.**

**По большому счету, за этим ЗАКОНОМ большое будущее, которое только в пользу национальным интересам нашего государства!**

**Благодарю за внимание.**