



ности с иными преступлениями / М. Д. Лысов // Советская юстиция. – 1969. – № 1. – С. 20–21.

9. Анісімов Г. М. Особливості кваліфікації злочинів, що вчиняються шляхом зловживання службовим становищем / Г.М. Анісімов // Вісник асоціації кримінального права України. – 2014. – № 2 (3). – С. 250–268.

10. Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень: постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 грудня 2003 р. № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0015700-03>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Баган Иванны Васильевна – аспирант кафедры уголовного права и криминологии факультета № 1 Львовского государственного университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bagan Ivanna Vasilievna – Postgraduate Student of the Department of Criminal Law and Criminology of the Faculty No. 1 of the L'viv State University of Internal Affairs

sozan77@ukr.net

УДК 342.951:346.5

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В УКРАИНЕ

Светлана БЕВЗ,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры хозяйственного и административного права
Национального технического университета Украины
«Киевский политехнический институт имени Игоря Сикорского»

Аннотация

В статье рассматривается законодательное обеспечение государственного управления хозяйственной деятельностью с момента провозглашения независимости Украинского государства и до сегодняшнего дня, определяются этапы его формирования, исходя из действующих в этот период векторов и факторов развития, определяются общие характерные черты каждого этапа. Обращается внимание на то, что развитие законодательного обеспечения в Украине обуславливается политическими факторами. Делается вывод о необходимости стабильности векторов развития государства, что, в свою очередь, обусловит последовательность и систематичность в усовершенствовании законодательного обеспечения государственного управления хозяйственной деятельностью.

Ключевые слова: законодательное обеспечение, государственное управление, хозяйственная деятельность.

BASIC STAGES OF FORMATION LEGISLATIVE PROVISIONS OF STATE MANAGEMENT OF ECONOMIC ACTIVITY IN UKRAINE

Svitlana BEVZ,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Assistant Professor of the Department of Economic and Administrative Law of the National Technical University of Ukraine „Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute”

Summary

The article reveals the legislative provisions of State management of economic activity from the proclamation of the independence of the Ukrainian State and until today, defines the stages of its formation, on the basis of vectors and development factors present during this time, and defines the general characteristics of each stage. Attention is paid to the fact that the development of a legislative provision in Ukraine is determined by political factors. It is concluded that stability of the vectors of State development is necessity. As result, sequence and systematicity of improvement of legislative provisions of State management of economic activity will be.

Key words: legal provision, State management, economic activity.

Постановка проблемы. Очевидно, что взаимоотношения государства с субъектами хозяйствования являются актуальными на любом этапе его развития. Надлежащее законодательное обеспечение таких отношений выступает гарантом их развития, прав и обязанностей каждого участника. Однако, как известно, без учёта предыдущего опыта очень сложно определить правильные векторы развития, методы и формы реализации.

«Критика прошлого, будучи важным моментом развития, даёт возможность извлечь уроки и выводы для сегодняшнего и завтрашнего дня, помогает конструктивной работе по правильному выбору средств и путей продвижения вперёд» [1, с. 15].

Декларация о государственном суверенитете положила начало построению собственного законодательного обеспечения функционирования государства и регулирования



общественных отношений. Поэтому необходимо уделить внимание процессу формирования законодательного обеспечения государственного управления хозяйственной деятельностью.

Актуальность темы исследования. Эффективная экономика – залог стабильности государства и благосостояния его граждан. Осуществление хозяйственной деятельности является неотъемлемой составляющей экономики любого государства. Для упорядочивания происходящих в государстве процессов осуществляется государственное управление ими.

Длительные дискуссии относительно необходимости государственного управления завершаются признанием таковой, проблемным было и остаётся определение границ такого управления и эффективных его методов и форм. Поэтому актуализируются вопросы создания надлежащего законодательного обеспечения государственного управления хозяйственной деятельностью с целью определения таких методов и форм. В условиях развития партнёрских отношений нашей страны с Европейским Союзом, построения социально ориентированной экономики важен анализ и обобщение процесса формирования законодательного обеспечения государственного управления хозяйственной деятельностью.

Состояние исследования. В юридической литературе исследуются вопросы государственного управления хозяйственной деятельностью, в пределах которых анализируется и законодательное обеспечение. Однако учёными не выделяются периоды его формирования и определяющие это формирование факторы.

Целью и задачей статьи является изучение законодательного обеспечения государственного управления хозяйственной деятельностью с момента провозглашения независимости Украины, определение этапов его формирования, характерных черт каждого этапа.

Изложение основного материала. Становление экономики на новых основах в суверенной Украине началось с принятия Закона Украинской

Советской Социалистической Республики (далее – УССР) «Об экономической самостоятельности Украинской ССР» от 3 августа 1990 г.¹ Именно в этом акте содержались первые положения об основах новой государственной экономической политики и о главных направлениях развития соответствующего законодательства [2, с. 41]. В нём отдельная ст. 8 предусматривала общие основы государственного управления народным хозяйством: «Вмешательство государственных органов в деятельность предприятий и других хозяйствующих субъектов возможно лишь в случаях и в порядке, определяющихся законодательством Украинской ССР». В Концепции перехода Украинской ССР к рыночной экономике, принятой Верховным Советом 1 ноября 1990 г., определялось, что одним из принципов государственного регулирования экономики является «минимальное вмешательство государственных органов в экономические процессы: им делегируются только те функции, которые не могут быть обеспечены непосредственными субъектами рыночных отношений». Однако принятие ряда законодательных актов обусловило закрепление довольно сильной позиции государства в развитии сферы хозяйствования в Украине» [3, с. 15].

Начало 90-х гг. прошлого столетия можно считать стартовым этапом создания собственного законодательного обеспечения как хозяйственной деятельности в целом, так и государственного управления в этой сфере. При этом, к сожалению, «принятие значительного количества актов законодательства происходило на фоне глубокого падения экономики, кризиса власти, непростых коллизий вокруг конституционного процесса. Эти и другие факторы негативно повлияли на последствия практической реализации актов экономического законодательства, особенно тех, которые были приняты в первые годы независимости Украины. Об этом свидетельствует также и то обстоятельство, что многие законодательные акты, регулирующие отношения в экономической сфере, с момента принятия претерпели

значительные изменения» [4, с. 67]. Законодателью необходимо было разграничить государственные органы как субъекты властных полномочий и как субъекты организационно-хозяйственных полномочий. Такое разграничение осуществлялось, в основном, путём «разгосударствления» экономики, много внимания было уделено процессам приватизации государственного имущества, а вопросы взаимоотношений государственных органов с подчинёнными им государственными предприятиями и с предприятиями, вышедшими из сферы управления органа государственной власти, в поле зрения законодателя попадали фрагментарно.

Начальный этап, этап становления законодательного обеспечения государственного управления хозяйственной деятельностью независимой Украины, – 1990–1995 гг. – был, наверное, самым сложным и ответственным для молодого Украинского государства. Декларация о государственном суверенитете Украины, Закон УССР «Об экономической самостоятельности Украинской ССР» создали предпосылки для перехода государства к рыночной экономике. Концепция перехода Украинской ССР к рыночной экономике одним из необходимых шагов (в п. 3) предусматривала необходимость подготовки проектов законодательных актов, которые должны обеспечить правовые основы рынка.

К сожалению, активная законодательная работа не привела в результате к созданию соответствующей, адекватной требованиям времени системы законодательного обеспечения как хозяйственной деятельности в целом, так и государственного управления ею. В 1996 г. были основания констатировать, что «продолжается количественный рост законодательного материала, фрагментарно охватывающий те или иные области регулируемых отношений. <...> Растёт рассогласованность между законодательными актами и отдельными нормами. Недостаточное внимание уделяется разработке механизмов реализации законодательства. Наблюдается и пренебрежение технико-юридической стороной законотворчества [5, с. 9].

Принятие в 1996 г. Конституции Украины положило начало новому

¹ Все использованные в статье нормативно-правовые акты находятся на официальном сайте Верховного Совета Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/a?lang=ru>



этапу реформирования законодательства, главной целью которого является его усовершенствование [6, с. 16]. Работа над существующим массивом законодательства осуществлялась, в первую очередь, с целью приведения его в соответствие с конституционными положениями. Как отмечают учёные, принятие Конституции Украины привело к реформированию отношений государства и субъектов хозяйствования, которые, во-первых, базируются на конституционных принципах верховенства права, Конституции и законов Украины; во-вторых, предусматривают приоритетное место и роль законных прав, свобод и интересов субъектов рынка, в том числе потребителей и субъектов хозяйствования, в хозяйственных отношениях; в-третьих, базируются на понимании государства, с одной стороны, как политической функции гражданского общества, которое, в свою очередь, должно контролировать государственную деятельность, а с другого, как субъекта частного права (если, конечно, государство в процессе своего функционирования включается в систему рыночных отношений); в-четвёртых, базируются на подходе к юридическому закону как политической функции государства и юридической формы права [7, с. 13–14].

Установление на конституционном уровне (ст. 42 Конституции Украины) свободы предпринимательской деятельности, ограничение полномочий государственных органов конституционными границами и законами Украины (ст. 6 Конституции Украины) лишь актуализировали вопросы государственного управления хозяйственной деятельностью. При этом в Указе Президента Украины от 3 февраля 1998 г. «Об устранении ограничений, сдерживающих развитие предпринимательской деятельности» снова отмечалось: «Признать необходимыми меры по устранению ограничений, сдерживающих развитие предпринимательской деятельности, и по уменьшению чрезмерного государственного регулирования хозяйственной деятельности. Считать дерегулирование одним из приоритетных направлений реформирования государственного регулирования экономики», что обуславливало необходимость новых под-

ходов в построении отношений «государство – субъект хозяйствования» и соответствующего законодательного обеспечения.

С целью обеспечения реформирования системы государственного управления в Украине, создания условий для построения согласно Конституции Украины демократического, социального, правового государства, утверждения и обеспечения прав человека и гражданина Президент Украины своим Указом от 22 июля 1998 г. «О мерах относительно внедрения Концепции административной реформы в Украине» предусмотрел осуществление реформирования системы государственного управления на основании Концепции административной реформы в Украине.

Существующая необходимость формирования единого подхода со стороны государственных органов к осуществлению государственного управления хозяйственной деятельностью в контексте проведения административной реформы, разбросанность нормативно-правовых актов по вопросам осуществления государственного регулирования хозяйственной деятельности, появление множества пояснительных и рекомендационных писем разных органов государственного управления обусловили необходимость введения единой государственной регуляторной политики в сфере предпринимательства (одноимённый Указ Президента № 89 от 22 января 2000 г.). Осуществление такой политики предусматривало достижение оптимального регулирования государством предпринимательской деятельности, устранение правовых, экономических и административных преград в реализации права на предпринимательскую деятельность и упорядочивание нормативного регулирования предпринимательской деятельности (п. п. 1, 2 Указа Президента Украины «О введении единой государственной регуляторной политики в сфере предпринимательства»). Это было ещё одним шагом на пути реформирования законодательного обеспечения государственного управления хозяйственной деятельностью в нашем государстве. Однако, учитывая подзаконный характер нормативно-правового акта, которым вводилась соответствующая

политика, реформирование не могло распространиться на нормативное регулирование государственного управления путём принятия законов. Это и обусловило необходимость определения основ и порядка осуществления единой государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности на уровне закона, что было сделано в 2003 г. Последствиями принятия соответствующего Закона должны были стать: применение всеми органами власти современных методов управления и принятия решений; рост доверия к государству; детенизация экономики; усовершенствование действующей и разрабатываемой нормативно-правовой базы; формирование среди должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления прослойки людей, способных разрабатывать и принимать рыночно ориентированные решения [8].

Учитывая то, что государственной регуляторной политикой в сфере хозяйственной деятельности определялось направление государственной политики на усовершенствование правового регулирования хозяйственных и административных отношений, для последующего улучшения законодательного обеспечения государственного управления хозяйственной деятельностью необходимой была, в первую очередь, соответствующая реализация государственной регуляторной политики в этой сфере. Однако, к сожалению, отсутствие системного подхода к реформированию государственного управления некоторыми сферами общества, нестабильность системы органов государственного регулирования хозяйственной деятельности и отсутствие чёткого разграничения их полномочий, принятие множества законодательных актов оставили положения указанного Закона декларативными. Учёный отметил: «Глядя на законотворческий процесс, можно сделать вывод, что, к сожалению, многие лица, в том числе народные депутаты, то ли ещё не изучили требования этого закона, то ли игнорируют их» [9, с. 67].

Таким образом, в течение первого этапа становления законодательного обеспечения государственного управления хозяйственной деятельностью произошло накопление нормативно-



правовых актов, которые на протяжении второго этапа были изменены, исходя из конституционных положений, в основном, в части полномочий государственных органов, административной реформы и единой государственной регуляторной политики, в части реформирования системы государственных органов и разработки регуляторных актов.

Существенным шагом в развитии правовой системы Украины стала подготовка и принятие Хозяйственного кодекса (1 января 2004 г.), ознаменовавшее начало следующего этапа в развитии законодательного обеспечения государственного управления хозяйственной деятельностью.

Главное задание упомянутого кодифицированного закона – «предоставление рыночным преобразованиям социальной направленности, что проявляется в осуществлении государственного влияния на процессы хозяйствования, гармонизацию частных и общественных интересов и на основании норм о порядке и границах влияния государства – на регулирование экономических отношений в общественных интересах» [10, с. 9]. Хозяйственный кодекс Украины должен был стать основой для законодательного обеспечения хозяйственной деятельности в государстве. Однако постоянные дискуссии о необходимости его отмены в некоторой степени нивелируют значение этого кодифицированного акта как центрального элемента экономического законодательства Украины. Но следует отметить, что Хозяйственный кодекс стал тем кодифицированным актом, который закрепил основы государственного управления всей хозяйственной деятельностью и управление государственным сектором экономики. В Хозяйственном кодексе впервые на законодательном уровне заложены основы разграничения хозяйственной правосубъектности государства в лице государственных органов как субъектов организационно-хозяйственных полномочий и его административной правосубъектности как субъекта властных полномочий (ст. ст. 4, 8).

Характерной чертой развития законодательства на этом этапе, кроме его изменений согласно нормам Хозяйственного кодекса в части

определения основ осуществления хозяйственной деятельности, можно отметить направленность на адаптацию законодательства Украины к законодательству Европейского Союза (далее – ЕС) на основании Закона Украины «Об Общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» от 18 марта 2004 г.

Современный законодательный процесс в государстве направлен на улучшение показателей Украины в международных рейтингах условий ведения бизнеса в стране и исполнения требований международного сообщества в контексте ассоциации с ЕС.

Дерегуляция и развитие предпринимательства признаны одними из приоритетов реформ, реализация которых должна обеспечить развитие нашего государства согласно Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020», утверждённой Указом Президента Украины от 12 января 2015 г. № 5/2015. Выписка из аналитического доклада к Ежегодному Посланию Президента Украины к Верховному Совету Украины «О внутреннем и внешнем положении Украины в 2015 г.» гласит, что «государственная политика дерегуляции является одним из основных элементов практической имплементации новой модели развития Украины и неотъемлемой составляющей европейской интеграции. В украинских реалиях дерегуляция – не самоцель, а необходимый инструмент, миссией которого является кардинальное улучшение бизнес-климата (а в результате – инвестиционного климата) в Украине, фактор создания новых рабочих мест и повышения качественных стандартов жизни» [11]. Но о возможных случаях государственного регулирования хозяйственной деятельности, его основании и порядке государственно-го управления не упоминается.

С целью обеспечения существенного улучшения условий развития бизнеса в Украине по направлениям, которые учитываются Группой мирового банка во время составления рейтинга «Занятие бизнесом», преследуя стратегическую цель – вхождение Украины в передовую двадцатку стран мира при наличии благоприятных условий для осуществления предпри-

нимательской деятельности, Кабинет Министров Украины своим распоряжением от 16 декабря 2015 г. № 1406 утвердил План действий по имплементации лучших практик качественного и эффективного регулирования, отображённых Группой мирового банка в методологии рейтинга «Занятие бизнесом».

Несмотря на улучшение позиций Украины в рейтинге «Doing business – 2016» (с 87 на 83 место), к сожалению, нельзя утверждать, что условия ведения бизнеса и регуляторной деятельности в Украине улучшились. Причинами такой ситуации являются: влияние отдельных лиц или групп со своими интересами на государственную политику за счёт общества в целом; коррупция; низкий уровень информирования общественности; уровень политической, административной и бизнес-культуры [12, с. 42]. Политика дерегуляции, которая активно осуществляется в Украине, заключается в отмене требований государства к субъектам хозяйствования и уменьшении оснований возникновения отношений «орган государства – субъект хозяйствования». Такая ситуация обуславливает необходимость дальнейшего усовершенствования законодательства, которое создаёт законодательное обеспечение экономической и регуляторной политик в нашем государстве, которые, в свою очередь, являются векторами государственного управления хозяйственной деятельностью.

Выводы. Таким образом, исходя с вышеизложенного, развитие законодательного обеспечения государственного управления хозяйственной деятельностью условно можно представить 4-мя этапами: 1) 1990–1995 гг. – становление; 2) 1996–2003 гг. – развитие на основании положений Конституции Украины, административной реформы и единой регуляторной политики; 3) 2004–2014 гг. – развитие в условиях действия кодифицированного акта – Хозяйственного кодекса и Общегосударственной программы адаптации к законодательству ЕС; 4) 2015 г. – настоящее время – современный период дерегуляции хозяйственной деятельности, развитие в условиях ассоциации с ЕС и без какого-либо определяющего акта внутреннего законода-



тельства, что было характерно для предыдущих этапов.

На каждом этапе развитие законодательства обуславливалось политическими факторами. «Постоянные колебания в экономической политике, метания от командных методов к рыночным и наоборот автоматически отражались в законах и других актах, создавали разнонаправленную регламентацию хозяйственных отношений, сталкивали частные интересы с общественными [2, с. 42]. Исходя из того, какие задачи во внешней и внутренней политике считались первоочередными, формировалось и соответствующее законодательство, которое на каждом, условно определенном этапе своего развития имело свойственные ему черты. Поэтому хочется верить, что установленные в действующем законодательстве векторы развития нашего государства не будут меняться, что обеспечит стабильность ориентиров развития законодательного обеспечения, и дальнейшее законодательное обеспечение государственного управления хозяйственной деятельностью будет характеризоваться, в первую очередь, последовательностью и систематичностью.

Список использованной литературы:

1. О перестройке и кадровой политике партии : Материалы Пленума Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза, 27–28 января 1987 г. – М. : Политиздат, 1987.
2. Знаменский Г.Л. Экономична політика і законодавство / Г.Л. Знаменський // Право України. – 2008. – № 7. – с. 40–43.
3. Бевз С.І. Публічне адміністрування в сфері господарювання : нариси розвитку / С.І. Бевз // Розвиток публічного адміністрування : Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (24–25 жовтня 2013 р., м. Рівне) / Київський університет права Національної академії наук України ; під ред. Ю.С. Шемшученка, Ю.Л. Бошицького, Г. Собчука, О.В. Чернецької, В.В. Луць, О.В. Потехіна. – Рівне : Національний університет водного господарства та природокористування, 2013. – С. 15–18.

4. Плавич В.П. Правове регулювання трансформаційної економіки України і розвиток національного законодавства : [монографія] / В.П. Плавич. – К. : Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України, 2002. – 141 с.

5. Знаменский Г.Л. Хозяйственное законодательство Украины: формирование и перспективы развития / Г.Л. Знаменский. – К. : Наукова думка, 1996. – 56 с.

6. Бойко В.Ф. Нова Конституція і судова влада / В.Ф. Бойко // Право України. – 1997. – № 1. – С. 16–18.

6. Кравцова Т.М. Державне регулювання господарської діяльності: адміністративно-правові аспекти : [моногр.] / Т.М. Кравцова. – Суми : ВВП «Мрія» ТОВ, 2006. – 184 с.

7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=13512

8. Мамутов В.К. Не слишком ли много мы принимаем законов? Законодательное обеспечение экономической политики / В.К. Мамутов // Кодификация : сборник научных трудов. – К. : Юринком-Интер, 2011. – 248 с.

9. Притика Д.М. Роль арбітражних судів у забезпеченні законності в економічних правовідносинах і протидії економічним правопорушенням / Д.М. Притика // Право України. – 2001. – № 1. – С. 8–14.

10. Деретуляція бізнесу в Україні : Витяг з аналітичної доповіді до Щорічного Посилання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 р.» / Офіційний сайт Державної регуляторної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrp.gov.ua/list/166>

11. Opportunities and Challenges for private Sector Development in Ukraine. – 2014. – 105p [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16711>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бевз Светлана Ивановна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры хозяйственного и административного права Национального технического университета Украины «Киевский политехнический институт имени Игоря Сикорского»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bevz Svetlana Ivanovna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Assistant Professor of the Department of Economic and Administrative Law of the National Technical University of Ukraine „Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute”

bevzsvetlana@ukr.net