

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 332.15

Е. Р. Зельдина,
д-р юрид. наук,
заведующая сектором,
Институт экономико-правовых
исследований НАН Украины,
г. Донецк

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ДЕРЕГУЛИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье проанализированы новеллы законодательства Украины, связанные с дерегулированием хозяйственной деятельности. Проанализированы изменения процедуры государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их обременений. Через призму дерегулирования хозяйственной деятельности дан анализ Законов Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности» от 06.09.2005 г. в редакции от 01.01.2013 г. и «Об административных услугах» от 06.09.2012 г. В ходе анализа нормативно-правовых актов, направленных на дерегулирование хозяйственной деятельности, были выявлены их недостатки и предложены рекомендации по усовершенствованию процедуры дерегулирования.

Ключевые слова: дерегулирование хозяйственной деятельности, государственная регистрация вещных прав на недвижимое имущество, регистрация предпринимательской деятельности, упрощение процедуры налогообложения.

Одной из проблем экономики Украины является неблагоприятный климат для осуществления хозяйственной деятельности. Это сдерживает поступление инвестиций в экономику Украины и развитие предпринимательской деятельности, и в конечном итоге тормозит экономический рост государства. Для улучшения экономического климата в Украине периодически активизируется процесс дерегулирования хозяйственной деятельности. В этой связи принимаются нормативно-правовые акты на уровне Верховной Рады, Президента, Кабинета Министров, местных органов самоуправления, даются поручения тем или иным органам власти и управления. Также многие учёные уделяют внимание вопросу дерегулирования экономики, среди них такие, как: В. К. Мамутов [1], В. А. Устименко [2], О. П. Подцерковный [3] и другие. Вместе с этим вопросы заурегулированности процесса осуществления хозяйственной деятельности, установление государством излишних барьеров для субъектов хозяйствования остаются актуальными и требуют взвешенного решения. Надо констатировать тот факт, что за последние 2–3 года была проделана серьезная работа в сфере дерегулирования экономики Украины, результатом которой стало принятие ряда новелл, направленных на упрощение хозяйственной деятельности.

Цель настоящей статьи — проанализировать новеллы законодательства Украины, направленные на дерегулирование хозяйственной деятельности и дать правовую оценку их практической реализации.

Остановимся на некоторых новеллах в сфере дерегулирования хозяйственной деятельности.

1. Поручением Президента Украины «Относительно некоторых вопросов дерегулирования» от 29.11.2011 г. [4] перед различными органами власти были поставлены задачи по упрощению хозяйственной деятельности в Украине. Так, поручено внести изменения в некоторые законодательные акты Украины относительно совершенствования процедуры осуществления государственной регистрации земельных участков, другого недвижимого имущества и вещных прав на них, где предусмотреть, в частности:

упрощение процедуры государственной регистрации;

установление ответственности должностных лиц за нарушение законодательства о государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их обременений, в том числе относительно срока проведения такой регистрации.

С целью выполнения данного поручения Президента Украины и для упорядочения государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество была координально изме-

© Е. Р. Зельдина, 2013

нена действующая редакция Закона Украины «О государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их обременений» от 01.07.2004 г., действует в редакции от 01.01.2013 г. [5], принято Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их обременений и Порядка предоставления информации из Государственного реестра вещных прав на недвижимое имущество» от 22.06.2011 г. № 703 [6] и другие документы.

Бесспорно существовавшая до 2013 г., процедура государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество нуждалась в кординальном изменении с целью упорядочения и упрощения. В этой связи возникает правомерный вопрос: решены ли новыми нормами права поставленные задачи?

Основная идея законодательных новелл заключалась в том, чтобы объединить в одном унифицированном реестре информацию обо всех существующих правах и их обременениях в отношении объекта недвижимости. С этой целью информация об объектах недвижимости, которая содержалась в четырех реестрах с 01.01.2013 г., должна была быть перенесена в единый унифицированный реестр — Государственный реестр вещных прав на недвижимое имущество и их обременений. В результате того, что БТИ вели регистрационные дела, в основном, в бумажном виде, а новый реестр представляет собой электронную базу данных, база БТИ практически не была перенесена в новый реестр. На сегодняшний день Государственный реестр вещных прав на недвижимое имущество и их обременений заполняется по заявительному принципу, поэтому информация в нем выборочная. Также отсутствует координация действий между БТИ, нотариусами и государственной службой, которая отвечает за ведение Государственного реестра вещных прав на недвижимое имущество и их обременений.

Практика внедрения новелл в сфере государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество продемонстрировала множество проблем, которые обусловлены отсутствием действенного механизма реализации новых норм права, несогласованностью в деятельности органов, которые непосредственно связаны с государственной регистрацией вещных прав на недвижимое имущество. Таким образом, можно констатировать, что на сегодняшний день этот процесс еще очень далек от

совершенства, имеет внутренние противоречия и нуждается в глубоком переосмыслении, упорядочении и упрощении.

В части дерегулирования хозяйственной деятельности по проведению работ по землеустройству также было принято ряд законодательных новелл. Так, 03.12.2012 г. вступил в силу Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно дерегулирования хозяйственной деятельности по проведению работ по землеустройству и землеоценочных работ» от 02.10.2012 г. [7], которым были внесены изменения в ряд законодательных актов Украины. Среди них можно выделить Закон Украины «О землеустройстве» от 22.05.2003 г. [8], Закон Украины «О государственном земельном кадастре» от 07.07.2011 г. [9], Закон Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» от 05.04.2007 г. [10] и другие. «Прогрессивные и эффективные для защиты интересов предпринимателя механизмы закрепил Закон Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» от 05.04.2007 г., который действует с 1 января 2008 г. и устанавливает правовые и организационные принципы и порядок осуществления государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности, полномочия органов государственного надзора (контроля), их должностных лиц и права, обязанности и ответственность субъектов хозяйствования во время осуществления государственного надзора (контроля). Этот Закон стал продолжением дерегулирования хозяйственной деятельности, начатой Указом Президента Украины «О некоторых принципах дерегулирования предпринимательской деятельности» от 23.07.1998 г. № 817/98» [11, с. 65]. Также были приняты Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка ведения государственного земельного кадастра» от 17.10.12 г. № 1051 [12], «Об утверждении Порядка проведения инвентаризации земель» от 23.05.2012 г. № 513 [13] и другие.

В результате принятия новых норм права процесс согласования документации по землеустройству оказался нерабочим. Приведем простой пример. Так, пунктом 27 «Порядка проведения инвентаризации земель» [13] была предусмотрена обязательная процедура согласования документов по землеустройству с комиссией по рассмотрению вопросов, свя-

заних с согласованием документации по землеустройству. Причем такая процедура не предусмотрена действующими законодательными актами, а также отсутствует практическая возможность работы вышеупомянутой комиссии. В результате согласование документации по землеустройству стало невозможным. И только с 21.03.2013 г. пункт 27 «Порядка проведения инвентаризации земель» был исключен. Однако это не единственная проблема, а этот пример наглядно демонстрирует несоответствие законов и подзаконных нормативно-правовых актов. «Типичными недостатками земельного законодательства являются противоречия между новопринятыми и действующими нормативно-правовыми актами, между законами и подзаконными актами. Имеют место несоответствия в нормативных положениях одного и того же правового акта, искажения в них основополагающих, исходных основ и принципов земельного законодательства» [14, с. 42].

2. Необходимо проанализировать через призму дерегулирования хозяйственной деятельности Законы Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности» от 06.09.2005 г. в редакции от 01.01.2013 г. [15] и «Об административных услугах» от 06.09.2012 г. [16].

Однозначно эти законы носят позитивный характер для реализации задачи дерегулирования хозяйственной деятельности и будут способствовать преодолению коррупционных факторов в этой сфере. Внедрение механизма предоставления административных услуг по принципам «единого окна» и «организационного единства» позволит существенно упростить процедуру получения услуг, так как перекладывает обязанность по получению разнообразных согласований, справок и т. п. на должностные лица, которые будут предоставлять административные услуги. «Государство должно создавать благоприятные условия для развития бизнеса с учетом интересов всего общества, требующего от него хорошо продуманной и организованной политики, которая должна быть направлена на оптимизацию разрешительной системы» [17, с. 125]. Вместе с этим надо констатировать тот факт, что, на сегодняшний день, внедрение новой системы выдачи разрешений не проходит гладко, данное обусловлено отсутствием действенного механизма реализации законов, нежеланием некоторых чиновников сотрудничать с государственными администраторами, предоставлять необходимую информацию, а также

отсутствием рычагов влияния со стороны государственного администратора.

3. Процесс дерегулирования не обошел стороной вопросы регистрации предпринимательской деятельности. Так, Закон Украины «О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц — предпринимателей» от 15.05.2003 г. [18] за последние годы претерпел ряд изменений и дополнений, направленных на упрощение процедуры регистрации предпринимательской деятельности, а именно:

а) предусмотрена возможность регистрации юридического лица на основе модельного устава;

б) срок государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности сокращен до двух рабочих дней с момента получения документов;

в) сняты ограничения минимального размера уставного капитала хозяйственного общества;

г) предусмотрена возможность прекращения предпринимательской деятельности физического лица — предпринимателя по его инициативе, по принципу молчаливого согласия;

д) отменено свидетельство о государственной регистрации предпринимательской деятельности.

В этой связи целесообразно проанализировать: все ли перечисленные упрощения предпринимательской деятельности пошли на пользу, так как в этой сфере необходимо найти «золотую середину», чтобы не позволить недобросовестным субъектам хозяйствования воспользоваться лазейками в законодательстве. Так, в результате отмены свидетельства о государственной регистрации предпринимательской деятельности каждый раз, когда раньше требовалась копия свидетельства, сейчас предприниматели вынуждены получать платные выписки из реестра. Таким образом, за счет иллюзорного упрощения регистрации предпринимательской деятельности усложнилась текущая деятельность, причем для всех. «Как и во многих других случаях, непоследовательность реформ сделала их «фасадными», а текущая деятельность предприятий при этом усложнилась. Ведь работа без свидетельства и утвержденной печати облегчается только тогда, если одновременно предоставляется круглосуточный свободный доступ через интернет к реестру предприятий с перечнем их владельцев и уполномоченных лиц. Поскольку не все владельцы, в частности власть придержащие, соглашаются на такую открытость, реформа застыла» [19].

4. Рассматривая вопросы дерегулирования предпринимательской деятельности необходимо упомянуть о нормах Налогового кодекса Украины от 02.12.2010 г. [20]. Так, Налоговым кодексом предусмотрено:

а) упрощенная система налогообложения как для физических лиц — предпринимателей, так и для юридических лиц;

б) упрощенный порядок сдачи отчетности субъектами предпринимательства, а именно: возможность предоставления отчетности в электронном виде, а для первой и второй группы физических лиц — предпринимателей, находящихся на упрощенной системе налогообложения, возможность сдачи отчетности один раз в год;

в) упрощенная процедура проведения проверок предпринимательской деятельности.

Перечисленные нормы права имеют позитивный характер, однако ряд норм Налогового кодекса Украины оказались нерабочими из-за отсутствия механизма их реализации и сопротивления чиновников, о чем автор подробно писала в своих работах [21; 22].

5. Одной из наболевших является проблема исполнения судебных решений, в особенности, если исполнение требуется от налоговых, таможенных и других государственных органов. Законодатель не скрывает, что такая проблема в Украине существует, о чем свидетельствует принятие Закона Украины «О гарантиях государства относительно исполнения судебных решений» от 05.06.2012 г., который с 01.01.2013 г. вступил в силу [23]. Этот Закон гарантирует исполнение решений суда и компенсацию за неисполнение судебных решений, что в теории должно было упростить процедуру исполнения судебных решений. Вместе с этим, на сегодняшний день, отсутствует механизм реализации прогрессивных норм данного закона. В результате данные, несомненно, позитивные нормы остаются декларативными.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Процесс дерегулирования хозяйственной деятельности целесообразен и требует дальнейшего развития в Украине.

2. Необходимо не просто принимать законы, предусматривающие упрощение тех или иных процедур в сфере хозяйственной деятельности, а вместе с законом принимать подзаконные нормативно-правовые акты, которые

должны закреплять действенный механизм реализации норм права.

3. Законодатель в погоне за дерегуляцией предпринимательской деятельности не должен забывать о необходимости защиты добросовестных субъектов предпринимательской деятельности, поэтому необходимо закрепить такую процедуру, которая изначально не позволит использование упрощенных норм права для незаконной деятельности.

Список использованных источников

1. Мамутов В. К. Удосконалення системи правового забезпечення економіки в Україні / В. К. Мамутов // Економіка України. — 2013. — № 2. — С. 60–66.

2. Устименко В. А. Правовий господарський порядок як засіб забезпечення сталого розвитку економіки України / В. А. Устименко // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2009. — № 11. — С. 46–48.

3. Подцерковний О. Про перевірку висновків науки господарського права тенденція розвитку господарського законодавства / О. Подцерковний // Право України. — 2010. — № 8. — С. 39–46.

4. Щодо деяких питань дерегуляції : Доручення Президента України від 29.11.2011 р. // Землевпорядний вісник. — 2011. — № 12. — С. 3.

5. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України — 2004. — № 51. — Ст. 553.

6. Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно : Постанова КМ України від 22.06.2011 р. № 703 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 51. — Ст. 2035.

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції господарської діяльності з проведення робіт із землеустрою та землеоціночних робіт : Закон України від 2.10.2012 р. № 5394-IV // Офіційний вісник України. — 2012. — № 85. — Ст. 3424.

8. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282.

9. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 82. — Ст. 61.

10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.

11. Гелич Ю. Механізми захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання під час контрольно-наглядової діяльності органів державної влади України / Ю. Гелич // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 5. — С. 65–69.

12. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру : Постанова КМ України від 17.10.2012 р. № 1051 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 89. — Ст. 3598.

13. Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель : Постанова КМ України від 23.05.2012 р. № 513 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 44. — Ст. 1701.

14. Каракаш І. Моніторинг земельного законодавства України як об'єктивна передумова його вдосконалення / І. Каракаш, В. Сидор // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 4. — С. 39–42.

15. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 48. — Ст. 483.

16. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. — 2012. — № 76. — Ст. 3067.

17. Попелюк В. П. Дозвільна система в Україні: перспективи розвитку / В. П. Попелюк //

Вісник господарського судочинства. — 2012. — № 5. — С. 125–130.

18. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 31–32. — Ст. 263.

19. Дубровський В. Битва за дерегуляцію / В. Дубровський // Економічна правда. — 2012. — 19 липня. — С. 2.

20. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 13–14; № 15–16; № 17. — Ст. 112.

21. Зельдина Е. Р. Налоговый кодекс как инструмент государственного регулирования экономики : монография / Е. Р. Зельдина ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. — Донецк : Юго-Восток, 2012. — 136 с.

22. Зельдина Е. Налоговые контрасты / Е. Зельдина // Юридическая практика. — 2011. — № 51. — С. 29.

23. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень : Закон України від 05.06.2012 р. № 4901-VI // Офіційний вісник України. — 2012. — № 49. — Ст. 1919.

Статья поступила в редакцию 13.06.2013 г.