

## Первые решительные шаги в направлении дерегуляции условий ведения бизнеса



Закон о сокращении числа разрешений и Закон об упрощении открытия бизнеса

В первой половине апреля Рада приняла один за другим Закон [«О внесении изменений к некоторым законодательным актам Украины относительно сокращения количества документов разрешительного характера»](#) (Закон о сокращении числа разрешений (примечание 1) и Закон [«О внесении изменений к некоторым законодательным актам Украины относительно упрощения порядка открытия бизнеса»](#) (Закон об упрощении открытия бизнеса (примечание 2).

Оба документа вносят существенные изменения в условия ведения бизнеса в Украине. Вот список основных изменений:

1. Отменяются десятки разрешительных документов или сужается область их применения в следующих секторах экономики (примечание 3):

1) производство, хранение и транспортировка зерна и продуктов его переработки

2) производство и обращение пищевых продуктов

3) агрохимия

4) строительство

5) недра и природные ресурсы

6) производство электричества из альтернативных источников энергии

7) транспорт и грузовые перевозки

8) наружная реклама

9) бытовая электротехника и электроника

10) семеноводство, животноводство, селекция и генетика

2. Реформируется разрешительная система в сфере обращения с отходами;

3. Вносятся изменения в законодательство о разрешительной системе, декларирующие юридически весомые последствия кодификации разрешительных документов;

4. Отменяется необходимость государственной регистрации технических условий;

5. Уполномоченные государственные органы теряют право своим решением ограничивать, приостанавливать или прекращать деятельность компаний в случае «превышения ими лимитов использования природных ресурсов, нарушения экологических нормативов, стандартов или нарушения иных требований экологической безопасности»;

6. Отменяется необходимость заверения корпоративной печатью документов, исходящих от юридических лиц или физических лиц - предпринимателей;

7. Отменяется необходимость уплаты регистрационного сбора (34 грн. и 170 грн., соответственно) при государственной регистрации физических лиц - предпринимателей и юридических лиц.

Две последние меры вступают в силу спустя шесть месяцев после опубликования *Закона об упрощении открытия бизнеса*.

Остановимся на некоторых из этих изменений подробнее.

## **А. Отмена разрешений - Общая характеристика**

### **Статистика**

Есть соблазн составить общее представление о масштабе реформы путем анализа изменений, внесенных в Закон [№3392](#) «О перечне документов разрешительного характера в сфере хозяйственной деятельности» (далее - **Перечень**). По замыслу авторов Закона №3392, Перечень должен был стать всеобъемлющей кодификацией любых форм ограничений на ведение бизнеса в Украине.

Увы, этого не случилось и до настоящего времени Перечень как формально, так и фактически не был юридически обязывающей кодификацией разрешительных документов. **Во-первых**, в Законе №3392 наряду с ссылкой на Перечень имелась также ссылка на «закон, устанавливающий необходимость получения соответствующего разрешения». Поэтому если бизнес не находил разрешения в Перечне, контролирующий орган всегда мог сослаться на какой-нибудь специальный закон, по какой-либо причине не охваченный кодификацией, и штрафовать и запрещать на основе положений этого специального закона. **Во-вторых**, кодификаторы действительно упустили некоторые законы, не включив упоминающиеся в них разрешительные документы в Перечень. Например, упущены законы «О молоке и молочных продуктах», «О рыбе, других водных живых ресурсах и пищевой продукции с них», «Об объектах повышенной опасности». **В-третьих**, опыт последних двух лет применения Перечня показал, что сами же законодатели не относились к этой кодификации всерьез. Редактируя законы, они отменяли одни разрешения и вводили другие, «забывая» внести соответствующие поправки в Перечень. Так, в 2012-2013 гг. вносились изменения в Земельный кодекс, касающиеся порядка согласования проектов землеотводов. Эти изменения не были отражены в Перечне, в котором продолжают упоминаться «старые» согласования.

В силу изложенных выше причин, наша статистика будет неизбежно грешить неточностями. Тем не менее, эта статистика даст самое общее представление о масштабе реформы. Итак, из 143 наименований документов разрешительного характера из Перечня исключаются 60 наименований, что составляет чуть более 40% от общего количества документов разрешительного характера. Область применения двенадцати из оставшихся 83 документов сужена. Нетронутым остался лишь 71 документ. Таким образом, изменения коснулись каждого второго документа разрешительного характера, включенного в Перечень.

Не все позиции исключались из Перечня из дерегуляционных мотивов. Некоторые попали под сокращение ввиду методологической ошибки, из-за которой они появились в Перечне в самом начале. Например, сертификат субъекта оценочной деятельности не является разрешительным документом, а скорее документом, удостоверяющим профессиональную квалификацию подобно, например, адвокатскому свидетельству. Сертификат из Перечня удалили, но это не означает, что отпала необходимость в его получении. По причине соблюдения методологической чистоты из Перечня были удалены упоминания о нескольких видах согласований, которые получаются в процедуре отвода земельных участков. По замыслу авторов, в Перечень должны попасть только те разрешительные документы в земельной сфере, которые являются финальным этапом разрешительного процесса (например, разрешение на снятие грунтового покрытия). Любые промежуточные согласования, ведущие к окончательному разрешению, из Перечня удалены.

### **Юридически обязывающий характер кодификации**

В *Законе о сокращении числа разрешений* предпринята решительная попытка развеять сомнения относительно юридически обязывающего характера кодификации документов Перечня. С этой целью ссылка на какие-либо другие законы была удалена. Правило теперь звучит вполне революционно, и если не бизнесу, то по крайней мере его адвокатам, обжалующим действия контролирующих органов в судах, можно взять его на вооружение: «Необходимость получения документов разрешительного характера, установленная законами, возникает исключительно после внесения этих документов в Перечень».

Несмотря на новый статус Перечня как некой охранной грамоты для бизнеса, мы все же считаем нужным предостеречь бизнес от игнорирования требований специальных законов, например, того же Земельного кодекса, который, как мы знаем, не синхронизован с Перечнем после внесения в Кодекс в последние годы поправок. Одновременно мы призываем субъектов законодательной инициативы синхронизовать положения специальных законов с Перечнем, в том числе для того, чтобы повысить авторитет Перечня как единого кодифицированного списка разрешительных документов.

### **Реформа системы стандартизации и технических условий**

*Закон о сокращении числа разрешений* предпринимает попытку одним точечным ударом реформировать систему стандартизации и технических условий. Удар пришелся на несколько статей Декрета Кабинета Министров «О стандартизации и сертификации», касающихся обязательного характера стандартизации и технических условий. Хотя эти статьи были исключены из Декрета, преследуемый авторами эффект отмены обязательности стандартизации и техусловий не наступил, так как корреспондирующие отмененным нормам положения Хозяйственного кодекса остались без изменений. Кодекс продолжает рассматривать технические условия одной из разновидностей «технического регулирования в сфере хозяйствования», и предусматривает, что стандартизация является обязательной для субъектов хозяйствования, «если на стандарты имеется ссылка в технических регламентах». Кроме того, нанося удар по Декрету, авторы упустили из вида параллельную законодательную работу, проделанную в недрах Кабмина. Внесенный в Раду правительством в марте с.г. проект закона «О стандартизации» предусматривает обязательность стандартизации не только в тех случаях, когда на стандарты «имеется ссылка в технических регламентах», но и в тех случаях, когда на них ссылаются подзаконные акты. Как следует из Закона «О

стандартах, технических регламента и процедурах оценки соответствия», технические регламенты вводятся в действие законами либо актами Кабинета Министров. Поэтому новый закон о стандартизации в случае его принятия не только не отправит в прошлое обязательность стандартизации, но и расширит возможности государственных органов по части придания стандартизации обязательного характера. Тем не менее мы отмечаем, что авторам удалось эффективно избавиться от обязательности государственной регистрации технических условий. Отныне это требование не встречается ни в действующих актах законодательства, ни в правительственных законопроектных инициативах.

## **Б. Методы дерегуляции**

Название Закона о сокращении числа разрешений может создать (неверное) впечатление, что авторы ограничились лишь одним методом дерегуляции, а именно - отменой необходимости в разрешении. Действительно, этот метод используется широко. Наиболее яркий пример - это полное упразднение требований о соответствии зерна и продуктов его переработки государственным стандартам, об обязательном получении сертификатов качества зерна и сертификатов качества услуг по хранению зерна. Отменяя эти требования, авторы не предлагают взамен никакой альтернативы.

Однако кроме метода упразднения разрешительного документа, Закон о сокращении числа разрешений оперирует и другими методами дерегуляции. Коротко остановимся на основных из них.

**а) Переложение бремени сбора предварительных согласований от смежных ведомств с заявителя на государственный орган, выдающий финальное разрешение.** Этот принцип закрепляется как универсальный - соответствующая поправка вносится в Закон «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности». Ею предусматривается, что «действия по получению согласований, заключений и иных документов, необходимых для выдачи документа разрешительного характера, совершаются разрешительным органом, оформляющим документ разрешительного характера, без привлечения субъекта хозяйствования».

Приведем несколько примеров воплощения этого принципа в поправках к конкретным актам законодательства. Так, **разрешение на размещение наружной рекламы** в пределах полосы отвода автомобильных дорог выдается ныне после получения заявителем согласований от Укравтодора и ГАИ. Закон предусматривает, что орган, уполномоченный на выдачу разрешения (в пределах городов - исполнительный комитет городского совета) самостоятельно, без привлечения заявителя, получает согласования от Укравтодора и ГАИ, заявитель же будет общаться напрямую с исполкомом горсовета. **Перевозка грузов по территории Украины крупногабаритным транспортом** осуществляется на основе разрешения, выдаваемого ГАИ. Однако перед получением разрешения заявитель должен согласовать маршрут следования такого транспорта с «уполномоченными Укравтодором предприятиями в порядке, предусмотренном Кабинетом Министров». Закон возлагает на Кабинет Министров обязанность изменить порядок таким образом, чтобы обращаясь за разрешением, заявитель не должен был бы отдельно согласовывать маршрут следования. Согласование должно быть проведено ГАИ с учетом мнения заявителя без самостоятельного.

**б) Декларирование вместо разрешения.** Наиболее масштабные изменения на основе этого метода дерегуляции вводятся в сферу обращения с отходами. Компании, в деятельности которых образуется незначительное количество отходов, вместо получения разрешения на осуществление деятельности в области обращения с отходами, подают декларацию, подтверждающую, что количество создаваемых такими компаниями отходов не превышает граничных показателей. Граничный показатель установлен Законом на уровне, позволяющем большинству компаний, создающих отходы, перейти на режим декларирования вместо режима разрешения.

**в) Аутсорсинг деятельности, требующей получения разрешения, третьему лицу, имеющему разрешение.** Пример для этого метода также заимствован из изменений, затронувших сферу обращения с отходами. Любая компания, в деятельности которой образуются опасные отходы, обязана

получить лицензию на осуществление операций в сфере обращения с опасными отходами. Лицензия должна быть получена еще до того как образовалось любое количество опасных отходов. Это требование сейчас распространяется, скажем, на станции технического обслуживания автомобилей, большинство из которых его нарушают, рискуя получить предписание о запрете деятельности. Закон предусматривает для таких компаний возможность вместо получения лицензии передать по договору, в течение года после образования опасных отходов, такие отходы на утилизацию третьему лицу, имеющему соответствующую лицензию.

**г) Увеличение сроков, на которые выдается разрешение.** Например, сроки действия разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками продлены до семи и десяти лет для объектов загрязнения первой и второй групп, соответственно, и выдаются бессрочно для объектов третьей группы. Выдача разрешения без ограничения сроков его действия - это еще одна новелла Закона.

**д) Гармонизация порядка применения санкций за нарушение условий ведения деятельности, требующей получения разрешения.** С 1992 действует постановление Верховной Рады Украины, которым утвержден Порядок ограничения, временного запрета (остановки) или прекращения деятельности предприятий, учреждений, организаций и объектов в случае нарушения ими законодательство об охране окружающей природной среды. Согласно Порядку, уполномоченный государственный орган имеет право распорядиться о прекращении деятельности компании, и при этом бремя доказывания незаконности распоряжения в суде возлагается на компанию. Порядок применялся до настоящего времени, хотя он очевидно противоречил статье 7 Закона [«Об основах государственного надзора \(контроля\) в сфере хозяйственной деятельности»](#) от 5 апреля 2007 г., предусматривающей, что решение о полном или частичном прекращении деятельности компании может быть принято только судом на основании акта о нарушении норм законодательства, составленного органом контроля. Закон возлагает на орган контроля обязанность доказывания в суде нарушения, описанного в акте. С вступлением в силу *Закона о сокращении числа разрешений* Порядок утратит силу.

**е) Гармонизация разрешительного процесса и отказ от фрагментации регулирования по ведомственному признаку.** Примеры того, что мы называем фрагментацией регулирования, находятся в разных актах законодательства, имеющих схожий предмет регулирования, но подготовленные различными лоббистскими группами в разное время. Мы сошлемся на пример Лесного и Земельного кодексов. Хотя Земельный кодекс предусматривает единый порядок оформления землеотводов и учитывает особенности для земель лесохозяйственного назначения, Лесной кодекс дополнительно к этому требует получать разрешение на «использование земель лесного фонда в связи с осуществлением работ, не связанных с ведением лесного хозяйства». В дополнение к этому требуется получить отдельное разрешение на «определение мест размещения и проект строительства» объектов, способных «вредно повлиять на состояние лесов». При этом авторы Лесного кодекса не дали себе труд установить исчерпывающий перечень органов, вовлеченных в процесс выдачи такого разрешения. Помимо органа, уполномоченного реализовывать государственную политику в сфере лесного хозяйства (Госагентство лесных ресурсов), к процессу привлечены местные государственные администрации, Министерство экологии и природных ресурсов, а также «иные органы исполнительной власти и местного самоуправления согласно законодательству».

Закон о сокращении числа разрешений рассматривает отвод земель лесного фонда также точно как и отвод любого другого земельного участка и поэтому отсылает к требованиям Земельного кодекса, отменяя все дополнительное регулирование, созданное Лесным кодексом. Авторы руководствуются представлением о том, что требования к землеотводу должны быть универсальными, хотя и учитывающими особенности конкретного земельного участка. Любое строительство на землях лесного фонда неизбежно приведет к расположению на таких землях «объектов, вредно влияющих на леса», потому что лес будет вырублен, или к осуществлению «работ, не связанных с ведением лесного хозяйства», если только речь не идет о лесозаготовке или о строительстве сторожки лесника. Стало быть, особенность выделения земельного участка на землях лесного фонда состоит лишь в том, чтобы

наделить правом специально уполномоченный государственный орган оценить ущерб, причиненный вырубкой леса, и преимущества, создаваемые уплатой налогов и новыми рабочими местами. Это балансирующее упражнение должно осуществляться на основе положений закона, очерчивающего рамки возможного и прописывающего компенсаторные механизмы. Предметом регулирования Лесного кодекса должны быть эти рамки, а не процедура землеотвода. Таким образом, исключение из Лесного кодекса регулирования, не синхронизованного с универсальными правилами землеотвода, совсем не означает выдачу индальгенции на рубку леса. Земельный кодекс, к которому теперь отсылают соответствующие статьи Лесного кодекса, предусматривает обязательное согласование проекта землеотвода земель лесохозяйственного назначения с Госагентством лесных ресурсов, а земель природоохранного назначения - с экологическими инспекциями. В задачу этих органов, а не заявителя, должно входить согласование землеотвода «с иными органами согласно законодательству», а также взвешивание «за» и «против» с учетом поданных заявителем предложений по компенсации наносимого лесу ущерба.

Изменения, продиктованные аналогичными соображениями, вносятся в Водный кодекс, Кодекс о недрах, в Закон «Об охране окружающей природной среды» и в другие акты законодательства.

**ж) Замена обязанности государственного органа «согласовать» с субъектом хозяйствования определенный параметр его деятельности обязанностью разработать и опубликовать требования к такому параметру.** Например, компании, в деятельности которых образуются отходы, обязаны определять степень их опасности для окружающей среды и здоровья человека по согласованию с государственным органом. Закон отменяет необходимость такого согласования и возлагает на государственный орган обязанность разработать нормативно-правовой акт, в соответствии с которым компании будут самостоятельно определять степень опасности отходов.

## **В. Отмена корпоративных печатей**

Участь корпоративной печати была предрешена в тот момент, когда имена лиц, уполномоченных создавать обязательства от имени юридического лица, стали появляться на веб-сайте Укргосреестра. Этот момент полноценно наступил в 2013 г., хотя приказ Минюста «Об организации доступа к сведениям Единого государственного реестра юридических лиц и физических лиц - предпринимателей», предписывавший обеспечить доступ к ЕГР через веб-сайт ЕГР, был издан еще в 2011 году. Закон, отменяющий необходимость иметь корпоративную печать, вступит в силу спустя полгода после его опубликования, и таким образом между датой, когда в печати отпала необходимость, и датой, когда эта необходимость отменена официально, пройдет около года, и это, стало быть, и есть тот период времени, на который закон запоздал.

Авторы существенно повысили качество закона при подготовке к второму чтению. Первоначально предлагалось, что требование о скреплении договоров и прочих документов печатями применяется лишь «при наличии» у сторон печатей. Но тогда возникал вопрос, как стороны должны были узнавать, имеется ли у контрагента печать. Кроме того, печать могла существовать, но она, согласно решению компании, могла не применяться для заверения договоров, но применялась бы для заверения, скажем, налоговой отчетности. Можно было бы не сомневаться, что стороны продолжали бы настаивать на использовании друг другом печатей, чтобы понизить риски неопределенности, и эффект от закона в первоначальной редакции был бы минимальным. Ко второму чтению закон был существенно доработан, и теперь упоминание о печатях полностью изъято из целого ряда законов.

Печать не отменяется совсем. Хозяйственный кодекс дополнен новой статьей 58-1, согласно которой субъект хозяйствования может иметь печать, если пожелает. Но для третьих лиц наличие или отсутствие у контрагентов печати никакого значения иметь не будет. Компании могут самостоятельно для внутренних целей установить правила пользования печатями. Использование печати можно сравнить с присвоением документации исходящего номера: каждый волен решать этот вопрос на свое усмотрение.

*Закон об упрощении открытия бизнеса отменяет необходимость уплаты регистрационного сбора* при создании юридического лица или при регистрации предпринимательского статуса физического лица. Регистрационный сбор сохраняется для всех остальных целей, например, он продолжает уплачиваться при внесении изменений в уставы юридических лиц. Сумма регистрационного сбора (34 грн. для физических лиц и 170 грн. для юридических лиц) сама по себе никогда не была ни для кого обузой. Проблемой было требование закона о подтверждении уплаты сбора: «документом, подтверждающим внесение регистрационного сбора, является копия квитанции, выданной банком, или копия платежного поручения с отметкой банка».

Визит в банк создает неудобство, от которого в эпоху электронных платежей можно и должно избавиться. Платеж должен совершаться онлайн и подтверждением платежа должен быть уникальный номер, который высылается на имейл плательщика. Такой способ оплаты должен стать универсальным для любых платежей, вносимых в государственный или местный бюджет. Можно не сомневаться, что бизнес поддержал бы такую инициативу даже если бы для ее воплощения потребовалось бы увеличить размер регистрационного сбора.

## **Выводы**

Оба комментируемых закона будут способствовать существенному повышению рейтинга Украины в ежегодных обзорах простоты ведения бизнеса. Закон, сокращающий число разрешений, будет весьма ощутимым шагом навстречу бизнесу, бесспорно более важным, чем место Украины в рейтинге. К сожалению, в правительстве уже сейчас раздаются голоса, призывающие пересмотреть радикальные подходы закона к отмене разрешений. Мы не разделяем эти опасения. Нам представляется, что они основаны на неверном понимании того, какими средствами достигается тот или иной регуляторный эффект, и неверной оценке возможностей государства по эффективному применению этих средств. Украинское государство не может рассчитывать на классический набор средств в своей регуляторной политике, поскольку ему приходится опираться на коррумпированный аппарат чиновников, лишенных государственного мышления. Поэтому любая регуляторная задача, которую перед собой ставит министр, должна быть соотнесена с имеющимися в распоряжении министра бюрократическими ресурсами ее достижения. Мы убеждены, что ресурс правительства сегодня в этом вопросе весьма ограничен, хотя у многих из нас и появилась надежда на повышение качества работы госслужащих после революционных изменений в стране.

Поэтому взвесив возможности правительства и последствия недостижения регуляторного эффекта в связи с отменой той или иной регуляторной меры, мы склоняемся к выводу, что последствия эти будут менее болезненными для экономики и государства, чем неэффективное регулирование. И поэтому мы выбираем дальнейшую дерегуляцию, основанную на применении тех ее методов, которые позволят сохранить разумный баланс государственных интересов и свободы предпринимательской деятельности. Баланс, установленный *Законом о сокращении числа разрешений*, нам представляется разумным. Больше того, мы видим простор для расширения дерегуляционных усилий правительства в заданном законом направлении.

**Леонид Антоненко, LL.M.**

Советник юридической фирмы [Sayenko Kharenko](#)