

Опубликовано в газете "Закон и Бизнес" 12.04 - 18.04 2008 г.

Не распылять, а консолидировать.

Без кодификации необходимой ясности и стабильности правил игры в экономике не будет

Озабоченность государственных деятелей необходимостью совершенствовать хозяйственное законодательство оправдана и понятна. Но ясно также и то, что ни «инкорпорация ХК в ПС», ни отмена ХК никаких проблем не решат, а только породят новые. Сомнения вызывает и уровень юридических знаний авторов идеи, оперирующих понятием «гражданско-правовое законодательство».

Диссонанс советов

В 2006 г. группой ученых был подготовлен и опубликован проект Концепции модернизации хозяйственного законодательства на базе Хозяйственного кодекса. Он рассматривался на международной научно-практической конференции «Проблемы хозяйственного права и методика его преподавания», проведенной в мае 2006 г., рецензировался в Ужгородском национальном университете, а также специалистами других научных и учебных центров. И, так как принципиальных замечаний не было, на основе проекта координационным бюро по правовым основам предпринимательской деятельности, хозяйственному и коммерческому праву Академии правовых наук была подготовлена рабочая программа реализации концепции, совершенствуется законодательное обеспечение экономической политики, обсуждаются рекомендации по модернизации.

В 2005–2006- гг. внесен ряд дополнений и изменений в ХК. В марте 2007 г. Верховной Радой принят еще один закон о внесении изменений в этот кодекс, который в 2007 г. дорабатывался с учетом замечаний Президента. На фоне такой конструктивной работы диссонансом звучат периодически подбрасываемые советчиками идеи то «инкорпорации ХК в ГК», то просто отмены Хозяйственного кодекса. При этом ссылаются на необходимость улучшения инвестиционного климата. Но дестабилизация правил игры не привлекает, а отпугивает инвесторов, а гарантии для последних содержатся именно в ХК (ст.ст. 397, 398, 399, 418 и др.). Истинные мотивы такого рода деструктивных идей не раскрываются, что конкретно предлагается изменить в ХК, не указывается, но тень на плетень наводится.

Совершенствовать, не разрушая

Конечно, кодексы есть не во всех областях права, и хозяйственное законодательство, как и до введения в 2004 г. в действие ХК, может существовать и без кодекса. Но модернизация хозяйственного права без ХК будет значительно более сложной работой, чем модернизация на базе последнего. Да и едва ли она вообще возможна без кодификации.

Эффективность законодательства обеспечивается не только его содержанием, но и формой. Об этом свидетельствует опыт Германии, Франции, Австрии, которые недавно (пока наша Верховная Рада обсуждала в «затяжном режиме» проект ХК) модернизировали свои кодексы, регулирующие хозяйственную деятельность, существенно дополнив их (в Австрии старый Торговый кодекс вообще трансформировали в Предпринимательский кодекс,

вступивший в силу с 1 января 2007 г.). И экономика названных стран находится на более высоком уровне, чем у нас. Развивается в последние годы и хозяйственное право Евросоюза, к сближению с которым мы вроде бы стремимся.

Первое поколение хозяйственного законодательства, сформированное главным образом за первые десять лет независимости, создавалось в значительной мере методом проб и ошибок, под влиянием зарубежных советников. Но настало время для формирования законодательства нового поколения. Эту работу нужно выполнять не путем разрушения всего ранее сделанного, а путем его модернизации, синтезируя накопленный опыт. В связи с этим полезнее было бы не заниматься торпедированием не путем разрушения всего ранее сделанного, а путем его модернизации, синтезируя накопленный опыт. В связи с этим полезнее было бы не заниматься торпедированием ХК по надуманным мотивам, а использовать его для модернизации всего огромного массива хозяйственного законодательства, как это предлагается в вышеназванной концепции. Без кодификации необходимой ясности и стабильности правил игры в экономике не будет.

Жаль, что не все это еще поняли, и некоторые лица, делающие погоду, оказывается, до сих пор не знают о отдельной кодификации гражданского и хозяйственного законодательства в большинстве стран ЕС, в том числе и в недавно принятых в это объединение государствах. Плохо, когда на экономическую политику влияют лица, недостаточно компетентные в вопросах ее законодательного обеспечения.

Вместо реализации громких, но деструктивных идей, подбрасываемых из-за бугра, лучше было бы соответствующим министерствам озаботиться рутинной, но полезной работой – выполнением п. 3 «Заключительных положений» ХК, которым Кабинету Министров поручалось внести в Верховную Раду в трехмесячный срок со дня публикации кодекса перечень законодательных актов (их отдельных положений), которые должны быть признаны утратившими силу, и перечень законодательных актов, в которые следует внести изменения в связи с введением в действие ХК. Тем же пунктом Кабмину поручено утвердить нормативно-правовые акты, предусмотренные кодексом (это касается, в частности, ст.ст. 77, 168, 191, 211, 244, 254, 271, 273, 277, 331 и др.), и принять ряд других мер, направленных на реализацию положений кодекса и позволяющих осуществлять модернизацию законодательства.

Госаппарат обязан выполнять

Со дня опубликования ХК прошло пять лет и четыре с лишним – со дня вступления его в силу. Принято более 1600 законодательных и других нормативно-правовых актов, которые опираются на кодекс. В соответствии с п. 3 программы «Собственность народа», утвержденной Кабмином 3 июня 2005 г., приняты меры по выполнению и развитию некоторых положений ХК, касающихся управления государственной собственностью. В прессе отмечались многие позитивные результаты, связанные с применением норм ХК.

Обнаружилась и несостоятельность заявлений некоторых оппонентов кодекса, что он якобы мешает признанию Украины страной с рыночной экономикой и вступлению в ВТО. Однако законопроект о внесении изменений в

законодательство в связи с принятием ХК до сих пор в парламент не подан. Что это? Нежелание работать или неспособность ответственных структур выполнить такую работу?

На этом фоне предложения, направленные на то, чтобы уклоняться и в дальнейшем от конструктивной работы по совершенствованию хозяйственного законодательства, напоминают хорошо известный прием, иногда используемый материально ответственными лицами, которые, чтобы скрыть недостачу вверенного им имущества, устраивают пожар в соответствующем помещении. Думается, что лучше все же хотя бы с большим опозданием, но выполнить нужную работу, порученную законом, а не тратить время на заметание следов собственного бездействия.

Можно и нужно все законопроекты тщательно обсуждать. Но когда после длительного всестороннего обсуждения закон принят, госаппарат должен его выполнять. Иначе правового государства не будет.

Понятно, что подготовка такого законопроекта – непростая работа (о чем свидетельствует хотя бы тот факт, что подобный закон, разработанный в связи с принятием в 2003 г. Гражданского кодекса, был опубликован только в 2007 г.). Однако выполнить ее необходимо. Ведь имеют место коллизии между нормами ранее принятых актов и некоторыми нормами ХК. И хотя известно, что в таких случаях приоритет должен отдаваться закону, принятому позже, то есть нормам кодекса, при принятии решений все же встречаются определенные трудности. Это порождает споры, которых удалось бы избежать при условии своевременного выполнения названных выше поручений ВР.

Можно предположить, что своевременному их выполнению препятствовала деструктивная позиция в отношении ХК, которую в 2005 г. заняло руководство Минюста, ее несостоятельность и безответственность была продемонстрирована в многочисленных выступлениях в СМИ народных депутатов, практиков, ученых-юристов и экономистов. Между тем при разработке указанного законопроекта, учитывая четырехлетнюю практику применения ХК, можно было уточнить некоторые его положения, что способствовало бы продолжению кодификации и модернизации хозяйственного законодательства.

Не сваливать недоработки на ХК

Не реализовано до сих пор и большинство норм кодекса, предоставляющих правительству ряд полномочий в решении хозяйственных вопросов, то есть не полностью используются предусмотренные законом права и обязанности Кабмина как высшего органа исполнительной власти, что не способствует обеспечению социально-экономического развития страны.

Невыполнение распоряжений, содержащихся в «Заключительных положениях» ХК, позволяет недобросовестным и недостаточно компетентным лицам критиковать его не за то, что в нем есть, а за то, что до сих пор не сделано госаппаратом для реализации кодекса, то есть сваливать на него недоработки этого аппарата. Ничего не делается и для согласования отдельных норм ХК и ГК, потребность в котором возникла в связи с тем, что не все положения последнего, вопреки постановлению ВР, приведены в соответствие с его предметом, сформулированным в ст.1. Про это уже писано-переписано, однако, это не всеми учитывается.

Для устранения несогласованностей между некоторыми нормами ХК и ГК нужно прежде всего исключить из последнего нормы, дублирующие положения ХК. Соответствующие предложения были внесены Высшим хозяйственным судом еще в 2003 г., но до сих пор не рассмотрены. А критикуют за «несогласованность» почему-то не Гражданский кодекс, а Хозяйственный, проект которого был представлен на рассмотрение Верховной Рады задолго до внесения проекта ГК.

При этом к критике ХК привлекают то «Блакитну стрічку»*, спонсоры которой предпосылают ее рекомендациям оговорку, согласно которой они не несут ответственности за эти рекомендации, то московских адвокатов, финансируемых из-за океана. Такой вот интересный извилистый путь подбрасывания советов, от обоснованности которых сама названная структура также заранее открестилась. Таким образом, речь идет о безответственных советах в чьих-то частных, а не общегосударственных интересах.

Представляется, что Минюст совместно с Минэкономки и Госкомитетом по предпринимательству, в компетенцию которых входит решение многих вопросов правового обеспечения хозяйственной деятельности, должен с привлечением украинских научных учреждений организовать работу по реализации «Заключительных положений» ХК и вообще по модернизации хозяйственного законодательства. Юристы-хозяйственники, насколько мне известно, готовы принять в ней участие и могут обойтись без советчиков, оплачиваемых за счет иностранных источников.

Модернизация – прерогатива не только Минюста

27 апреля 2006 г. министр юстиции, ссылаясь на Положение о Минэкономки, обращался к Премьеру с просьбой поручить этому ведомству выполнение работы по совершенствованию основ правового регулирования хозяйственной деятельности. С одной стороны, это, по сути, признание целесообразности ХК, который как раз и определяет эти основы, а с другой – признание недостаточности профессионального уровня немалого аппарата Минюста для конструктивного решения проблем в названной сфере. Учитывая сказанное, а также то, что в парламенте рассмотрение вопросов хозяйственного законодательства отнесено к ведению Комитета по вопросам экономической политики, главную роль в организации работы по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства среди центральных исполнительных органов должно играть Минэкономки, призванное работать в тесном контакте с указанным комитетом. Возможно, аппарат Минэкономки и связанные с ним научные учреждения более компетентны в рассматриваемой сфере, чем аппарат Минюста, главное внимание которого сосредоточено на несколько иных вопросах.

Более активную роль в совершенствовании правового регулирования хозяйственной деятельности должны также играть хозяйственные суды, которые повседневно сталкиваются с проблемами применения норм хозяйственного законодательства и находят разумное их решение.

Как уже отмечалось, принятие ХК – важный, но только первый этап кодификации хозяйственного законодательства. В силу ряда причин, в том числе сознательного противодействия некоторых лиц в процессе рассмотрения этого

кодекса в Верховной Раде имело место необоснованное сокращение отдельных разделов ХК и включение в проект ГК некоторых норм хозяйственного законодательства, место которым – в ХК. Это расценили как «несогласованность», хотя сделали это умышленно, чтобы сорвать принятие последнего. Нужно не планировать издание многих десятков новых законов, что усиливает распыление законодательства, а консолидировать его на базе ХК. Надо также учитывать, что новые законопроекты иногда предлагаются не дела ради, а ради зарабатывания на грантах, выдаваемых под разработку новых актов.

Стоило бы восстановить в ХК то, что было из проекта необоснованно исключено или «продублировано» в ГК, обеспечить наращивание ХК с одновременным сокращением количества законов, регламентирующих хозяйственную деятельность. В ходе этой работы было бы целесообразно обсудить ряд важных проблем.

К числу таковых относятся прежде всего проблемы многообразия субъектов хозяйствования и современных форм собственности. Архаичные цивилистические постулаты, ограничивающие представления о субъектах понятиями физического лица и юридического лица, а о формах собственности – понятиями частной и публичной собственности, не способствуют повышению эффективности правового регулирования в сфере хозяйственной деятельности. Такого рода представления не позволяют учитывать обусловленное экономическими реалиями многообразие как субъектов хозяйствования, так и форм собственности, в частности особенности ассоциированной собственности и ассоциированных субъектов хозяйственной деятельности.

Необоснованное включение в число законодательных актов, утрачивающих силу в связи с принятием ГК, закона «О собственности» – одного из основных реформаторских законов – показало неприемлемость методов, используемых для протаскивания примитивных представлений о нуждах правового обеспечения современной смешанной экономики. Необходим более взвешенный и экономически обоснованный подход к принятию нормативно-правовых актов, касающихся экономики, как это и предусмотрено законом «О принципах государственного регулирования в сфере хозяйственной деятельности» от 11.09.2003.

Преодолевать неверие в собственные силы

Целесообразно обеспечить совместными усилиями ученых и практиков реализацию положений Концепции модернизации хозяйственного законодательства на базе Хозяйственного кодекса. Жизнь требует совершенствования законодательства. Оно будет развиваться независимо от того, интегрированы или нет его положения в единый кодекс, но если не заниматься кодификацией, то развитие будет бессистемным и противоречивым. В силу, видимо, комплекса неполноценности, проявляющегося, в частности, в непризнании возможности превосходить в чем-нибудь зарубежные страны, ХК критиковали за то, что есть кодексы торговые, коммерческие, но хозяйственных, мол, еще нигде нет. Поэтому не может его быть и в Украине. Не хотим быть впереди других. Уникальность считается недостатком, а вольготно – рутине.

С таких позиций можно критиковать и Австрию за то, что там, существенно дополнив по примеру Германии и Франции Торговый кодекс нормами

хозяйственного законодательства, преобразовали его раньше других стран ЕС в Предпринимательский кодекс. Но в Евросоюзе такое первенство недостатком, видимо, не считают.

За время становления и кодификации хозяйственного законодательства первого поколения сформировался достаточно крупный отряд специалистов в области правового регулирования хозяйственной (в том числе предпринимательской, коммерческой) деятельности, который в состоянии справиться с заданием. Дело лишь за тем, чтобы соответствующие центральные государственные структуры организовали такую работу или, во всяком случае, не мешали. У нас достаточно сил и для того, чтобы параллельно с модернизацией хозяйственного законодательства улучшать его изучение в вузах, в особенности в тех, которые готовят юристов, призванных обеспечивать правовую работу и предотвращать правонарушения в народном хозяйстве, бороться с преступлениями в сфере хозяйственной деятельности, а также повысить уровень научных исследований в этой области.

Для обеспечения конкретной целенаправленности модернизации и стабильности законодательства было бы разумно закрепить в Конституции основы экономической системы Украины. В конституциях многих стран Европы это уже предусмотрено. Формирование такого раздела в нашем Основном Законе способствовало бы сближению законодательных систем. Концепция реализации этой идеи разработана и обсуждается. Думается, это способствовало бы сближению законодательных систем. Концепция реализации этой идеи разработана и обсуждается. Думается, это способствовало бы и решению проблем модернизации хозяйственного законодательства.

Валентин МАМУТОВ, академик НАН Украины

** Аналитически-консультативный центр, совещательный орган украинских и зарубежных экспертов, функционирующий при содействии Программы развития ООН.*