

Зачем Минюсту геростратова слава?

Еще раз о необоснованности антикодификационной «инициативы».

В печати уже дана отрицательная оценка «инициативе» Минюста о декодификации хозяйственного законодательства. В частности, на страницах «ЗиБ» отмечалось, что отмена Хозяйственного кодекса повлекла бы за собой необходимость отмены массы нормативных и других правовых актов, сделала бы «промоину» в законодательстве, породила бы новую волну дезорганизации в экономике (см. «ЗиБ» №48/2005). Напомним, что ХК был принят в ноябре 2001 г. конституционным большинством (317 голосов) Верховной Рады III созыва, а затем вторично, с учетом замечаний Президента, 16 января 2003 г. Верховной Радой IV созыва. Ни Конституция, ни Регламент ВР не предусматривают третьего рассмотрения закона, вступившего в силу, ибо это превратило бы процесс законотворчества в нечто безрезультатное, а законность – в нечто аморфное.

Не пора ли прекратить травлю ХК?

ХК может служить основой для продолжения важной, большой и сложной работы по кодификации хозяйственного законодательства, требующей серьезных профессиональных правовых и экономических знаний. Член-корреспондент АПрНУ Г. Знаменский обратил внимание на стремление Минюста к геростратовой славе, указав, что с учетом прогрессивного мирового и горького опыта нашего прошлого следовало бы не ломать с большой предвзятостью наше законодательство, а постоянно его совершенствовать. Л.Соловьева охарактеризовала торпедирование ХК как «удар по занятости населения и не только», Е.Белоусов – как угрозу национальной безопасности.

Необоснованность попыток торпедировать ХК или заменить его неким «пакетом коммерческих законов» неведомого содержания отмечена в экономической периодике. Учитывая, как показывает опыт, что от безответственных эксцессов в области экономики и права общество не застраховано, хотелось бы остановиться на обоснованности упреков в адрес ХК, сформулированных в документе, подготовленном в оправдание «инициативы» Минюста. (Речь идет об ответе В. Ландыку на его депутатский запрос, с которым была предоставлена возможность ознакомиться автору этих строк. - Прим. авт.)

Судя по «оправданию», отмена ХК рассматривается как самоцель, очередная навязчивая идея, так как упреки не касаются конкретного содержания норм ХК. О пользе этой идеи для улучшения инвестиционного климата, необходимостью которого она обосновывалась, в нем даже не упоминается. Авторы документа ушли от вопроса правового обеспечения улучшения инвестиционного климата, который послужил поводом для предложения Минюста, ибо реакция в СМИ убедительно показала, что отмена ХК не улучшит, а ухудшит инвестиционный климат.

Возможно, с учетом критики «инициативы» Минюста правительство

пока воздержалось от внесения в Верховную Раду законопроекта, направленного на ее реализацию. Однако элемент дезорганизации в работу, направленную на продолжение кодификации хозяйственного законодательства, был внесен. Между тем эта работа должна продолжаться и развиваться с учетом постановления ВР "О законодательном обеспечении современной экономической политики» от 21.06.2005 №2681-IV.

Критику впервые сформированного в Украине Хозяйственного кодекса, нацеленную не на совершенствование кодификации на базе этого закона, а на его отмену, можно уподобить тому, как если бы заложенный фундамент здания, завершивший нулевой цикл строительства, критиковали за то, что он еще не весь дом и на этом основании заявляли, что его нужно разрушить, несмотря на то, что технические условия при строительстве фундамента были соблюдены и он позволяет продолжать сооружение здания.

Сначала звучат упреки в неполноте кодификации, которые можно адресовать почти всем кодексам просто потому, что кодекс, составляя стержень определенного массива законодательства, заведомо не может охватить все нормы этого законодательства, но должен, в процессе кодификации, вобрать в себя основные нормы этого массива. Не ясно также, кого, собственно, упрекает Минюст: ведь реализация политики кодификации – это его работа. Но вместо того, чтобы заниматься совершенствованием кодексов, всех их частей, он занимает позицию критика. И притом критика, мешающего повседневной работе.

Осознав несостоятельность заявленного ими повода к отмене ХК, авторы документа решили воспроизвести обветшавшие замечания, давно рассмотренные и отклоненные в процессе подготовки обсуждения проекта ХК и не учитывающие практику применения ХК в 2004-2005 гг. центральными органами и судами. Отпало только ранее предъявлявшееся «обвинение» в якобы «нерыночности» ХК, так как ЕС признал Украину страной с рыночной экономикой.

Куда приведут узковедомственные амбиции?

В каждом абзаце оправданий содержатся противоречия, непонимание смысла кодификации: то недостаток усматривается в том, что кодекс повторяет нормы отдельных законов, то в том, что отсылает к другим законам. Обвиняют кодекс в том, что в нем содержатся нормы разных правовых институтов (будто бы кодекс должен охватывать только один институт) и тут же – в том, что он не регулирует комплексно отношения, составляющие его предмет. Предъявляют противоречивые обвинения: то ХК не привносит нового, а то, оказывается, «не соответствует современным требованиям». В одном абзаце недостаток усматривают в непреодолении множественности законов, а в другом предлагают заменить кодекс целой кучей («пакетом») новых законов, то есть еще больше увеличить их количество.

Вместо повседневной профессиональной работы, обеспечивающей системность, компактизацию, кодификацию законодательства, а в процессе этой работы – его совершенствование, центральным исполнительным органам

даются поручения по бессистемной подготовке все новых и новых законопроектов. Полезная работа подменяется бумаготворчеством.

Кодекс предлагается заменить в будущем законами, касающимися „основних засад господарської діяльності”. Стало быть, в настоящее время именно он регулирует эти «основні засади»? Зачем же заменять его множеством других законов? Перечисляются целых восемь глав ХК, регулирующих отношения, которые вообще не регулируются другими законами. Как же это увязывается с утверждением, что кодекс не привносит ничего нового?

Содержание документа показывает, что поручения по подготовке множества новых законов даются не для совершенствования законодательства, а в целях подготовки обоснования для безответственной инициативы Минюста. Разве в этом смысл законотворческой работы? И если не были готовы даже проекты новых законов, то зачем надо было эту «инициативу» оглашать? Чтобы отпугнуть всех инвесторов неопределенностью законодательства, то есть именно тем, что их больше всего настораживает?

В силу сказанного создается впечатление, что смысл «инициативы» – вовсе не в улучшении инвестиционного климата, а, скорее всего, в создании условий для зарабатывания некоторыми лицами солидных сумм за счет ассигнований на подготовку нового пухлого пакета пухлых законов, содержание которых будет придумано позже. Поскольку рассматриваемая инициатива ведет к дестабилизации законодательства и, тем самым, к усилению дезориентации и дезорганизации экономики, то она составляет прямую угрозу экономической безопасности страны. Именно так дестабилизация правового регулирования в сфере хозяйствования охарактеризована в ст.7 закона «О национальной безопасности Украины». Поэтому вслед за характеристикой, данной сходной «инициативе» по торпедированию технопарков, возникают основания говорить о вредительстве.

В указанном документе говорится, что дано поручение готовить новые законы «заинтересованным органам центральной власти». За прошедшие три года с момента принятия ХК ни один центральный орган не давал предложений о замене ХК кучей других законов. Предложения по отмене некоторых статей давал только Антимонопольный комитет (да и то без экономического обоснования и без оценки последствий).

Что касается антимонопольно-конкурентного законодательства, то в заимствовании опыта ЕС с одной стороны, мы несколько переусердствовали. А с другой - не смогли извлечь из него то, что было бы полезно. Находясь на начальном этапе рыночных преобразований (в чем авторы «оправданий» почему-то сомневаются), забежали вперед. В результате сознательно разрушили те хозяйственные структуры, которые были конкурентоспособными на мировом рынке. И если под предлогом развития конкуренции мы развалили многие крупные структуры и создали искусственные законодательные препятствия для создания новых, то на

Западе продолжается процесс слияний и поглощений, действуют мощные транснациональные корпорации.

Создавая преграды для укрупнения предприятий, наш АМК, к тому же, еще и «зарабатывает» на этой «услуге» за счет поборов с предприятий денег на обустройство собственного огромного аппарата. Отказ в новом законе «О защите экономической конкуренции» от некоторых норм действовавшего закона «Об ограничении монополизма и недопущении недобросовестной конкуренции в предпринимательской деятельности» не был обоснован ничем, кроме узковедомственных амбиций АМК. При этом в новом законе не учтены некоторые положения действующих норм ЕС, приемлемых в наших условиях и облегчающих укрупнение предприятий (например, отказ от предварительного согласования с АМК слияний). Но АМК хочет заимствовать из права ЕС то, что выгодно ему как ведомству и игнорирует то, что не отвечает его ведомственным интересам, но выгодно экономике.

В частности, он предлагает изъять из ХК статьи, ограничивающие возможности АМК устанавливать и применять санкции к субъектам хозяйствования. Амбиции АМК дошли до того, что на страницах ведомственного журнала «Конкуренция» в 2003 году народных депутатов публично призывали «защищать интересы АМК». Да, да – не интересы Украины, а интересы АМК. В этом логика его лоббирования в Верховной Раде. Поэтому надо менять не нормы ХК, а прежде всего нормы закона «О защите экономической конкуренции».

Будем множить законы?

В связи с «оправданием» возникает вопрос развития правотворчества: будем продолжать множить и множить пухлые законы-декларации (которые ничего толком не регулируют, но создают информационный шум) или в угоду ведомственным интересам еще более пухлые законы-инструкции (казуистически регламентирующие мелочи, второ- и третьестепенные вопросы), способствующие бюрократизации государственного аппарата и развитию коррупции? Такого рода законы только создают видимость установления порядка.

А в действительности же эта масса создает условия для беспорядка. Огромное число выдаваемых «по конвейеру» объемистых законопроектов народные депутаты не в состоянии даже прочитать. Зато на самой подготовке текстов большого объема и на разного рода включениях в них, ускользающих от внимания большинства депутатов, немало зарабатывают чиновники, разного рода дельцы, в том числе и дельцы от юриспруденции (включая, к сожалению, и некоторых депутатов).

Закон должен быть компактным, ясным, кратким, регулирующим важнейшие вопросы жизни общества. Для решения этой проблемы и проводится государственная политика кодификации законодательства. Ее нужно проводить и в дальнейшем, ориентируясь не на принятие десятков и сотен новых законов, а на совершенствование действующих. В частности, на дополнение действующих кодексов кратко сформулированными поправками или дополнениями к разделам, главам, статьям, органически увязываемыми с

другими частями тех же кодексов.

Принятие же на основе действующих кодексов и других законов нормативных актов по не самым важным вопросам должно быть отнесено к компетенции Кабинета Министров, региональных и местных органов самоуправления. Необходимо также понимать, что невозможно (и не нужно) принимать законы на все случаи жизни. Вероятных разнообразных ситуаций в постоянно изменяющемся мире намного больше, чем можно предвидеть в законах.

Споры по применению и толкованию законов – постоянное явление. И для разрешения споров и коллизий существует судебная система. Суды восполняют законодательство. И не нужно Верховной Раде подменять суды – из этого, как свидетельствует мировая практика, все равно ничего хорошего не получится.

В связи с изложенным, думается, было бы полезней, если бы Минюст вместо затянувшихся козней вокруг ХК участвовал бы в работе по дальнейшей кодификации хозяйственного законодательства в соответствии с постановлением ВР от 21.06.2005 «О законодательном обеспечении экономической политики». Надо наращивать разделы, главы, статьи ХК за счет компактной кодификации действующих норм, внося одновременно необходимые поправки в них.

Прежде всего надо восстановить в ХК те нормы, которые были необоснованно исключены под деструктивным влиянием Минюста в процессе обсуждения проекта ХК и усилить те главы, содержание которых было необоснованно деформировано ввиду включения некоторых норм хозяйственного законодательства в Гражданский кодекс, вопреки предмету последнего, определенному в его первой статье.

Рабочую группу по подготовке проекта ГК возглавлял в свое время С.Головатый, который, к сожалению, не будучи специалистом в этой и в смежных с ней отраслях права, был озабочен в основном не содержанием работы, а ее финансированием и рекламой. Этим во многом и обусловлены недостатки ГК (отмечаемые не только оппонентами, но и некоторыми членами названной рабочей группы), в том числе и те, которые вылились в несогласованность отдельных норм ГК с нормами ХК. Эту несогласованность предвзято относят только за счет ХК, что не отражает действительного положения вещей. Нужно внести поправки в ГК, изъять из него статьи, не соответствующие его предмету, и тогда несогласованностей не будет.

В процессе наращивания ХК и внесения поправок в ХК и ГК необходимо учитывать требование гармонизации нашего законодательства с хозяйственным правом ЕС, уже реально существующим, систематизированным и инкорпорированным. Здесь полезно сотрудничество с европейскими структурами, со «старыми» и «новыми» членами ЕС.

Куда идем: в Европу или США?

В этом отношении еще более странным представляется обращение Минюста за содействием в подборе оснований для отмены ХК к дислоцированному в Киеве не европейскому, а американскому Центру

коммерческого права. Не имея аргументов для обоснования своей инициативы и не получив поддержки у отечественных структур, Минюст дал заказ ЦКП, финансируемому бизнесовыми и государственными структурами США, «обосновать» постфактум свою безответственную инициативу (см. Рик Герли, «Вестник ЦКП»).

В конце января в Германии, в Регенсбургском университете, состоялся немецко-украинский семинар, центральное место на котором заняло обсуждение проблемы сближения, гармонизации законодательства Украины с хозяйственным правом Европейского Союза. В работе семинара, кроме ученых Германии и Украины, приняли участие ученые Чехии и Польши, поделившиеся опытом гармонизации законодательства своих стран с правом ЕС в процессе подготовки к вступлению в ЕС, а также после вступления в эту организацию. Системы права европейских стран, в том числе Украины, имеют много общего и задача гармонизации законодательства отдельных стран с правом ЕС вполне решаема. Есть уже и большой практический опыт ее решения. Вопрос об участии в обсуждении этой проблемы на семинаре неевропейских структур, в частности представителей США, имеющих существенно отличающуюся от европейской правовую систему, естественно, не возникал. Для нас при исследовании как проблем сближения, так и вообще проблем совершенствования хозяйственного законодательства безотносительно к вступлению в ЕС представляет интерес прежде всего хозяйственное законодательство Германии, Австрии, Чехии. Изучать право этих стран необходимо самим, без посредников. И обращение за помощью в решении внутриевропейского вопроса к заокеанской структуре едва ли уместно и полезно.

Судя по информации «Вестника ЦКП», ЦКП также почему-то с удовлетворением воспринял заказ на выполнение работы, направленной на декодификацию и дестабилизацию законодательства, то есть противоречащую государственной политике Украины по кодификации законодательства и закону «О национальной безопасности Украины». Учитывая, что согласно тому же источнику ЦКП напрямую работает с народными депутатами и комитетами ВР, он должен быть, видимо, более осмотрителен при принятии заказов, связанных с политикой высшего законодательного органа, от исполнительных органов, от отдельных государственных чиновников (даже высокого ранга).

Такая осмотрительность тем более необходима, что участие в работах по проектам ЦКП оплачивается из иностранных источников. И нередко трудно различить, где кончается научное сотрудничество и начинается, хоть и в респектабельной форме, но все-таки коррупция. Особенно в вопросах, связанных с национальной безопасностью. Правда, службы, которые вроде бы должны предотвращать подобного рода уклонения в сторону коррупции, смотрят на доходы государственных людей из иностранных источников почему-то сквозь пальцы. А определенный риск, работая под музыку финансирующего, причинить ущерб государству, сохраняется. В любом случае полезней выполнять конструктивную работу, направленную на

реализацию обоснованной государственной политики кодификации хозяйственного законодательства, а не на необоснованное торпедирование этой политики. Надо ХК наращивать, совершенствовать, а не подрывать. В первом случае нужны профессиональные знания. Во втором – большого ума не надо. Да и вступать мы пока собираемся вроде бы в ЕС, а не в США.

В ходе упомянутого немецко-украинского семинара в Регенсбургском университете представилась возможность ознакомиться с недавно вышедшим из печати учебником монографического типа «Европейское хозяйственное право». Именно такого рода тематику следовало бы изучать при содействии иностранных консультантов.

* * *

Согласно ст.75 Конституции единственным органом законодательной власти в Украине является парламент. Именно Верховная Рада, а не органы исполнительной власти, решает, какие законы нужны, а какие нет. Верховная Рада всех созывов последовательно осуществляет в соответствии со ст.85 Конституции государственную политику кодификации законодательства. Постановлением ВР от 21.06.2005 четко определена линия на продолжение кодификации экономического законодательства. Поэтому инициативы исполнительной власти, противоречащие этой политике, являются антиконституционными. Эта ветвь власти должна заниматься своим делом, исполнять свои функции, а не выступать с публичными заявлениями, противоречащими законодательной политике, определяемой высшим законодательным органом страны.