

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

*В.С. КАМЕНКОВ,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист Республики
Беларусь, Председатель
Высшего Хозяйственного
Суда Республики Беларусь*

РЕЗЮМЕ

В статье подвергнуто правовому анализу действующее в Республике Беларусь хозяйственное законодательство, которое сегодня является громоздким и противоречивым. Предлагаются основные направления его совершенствования. Особое внимание уделено проблемам регулирования правоотношений, связанных с банкротством субъектов предпринимательской деятельности.

Хозяйственные суды являются той инстанцией, в которой на конкретных делах реализуется воля законодателя. Нормы права проходят проверку на состоятельность и соответствие реальным экономическим условиям именно в судах. Судьям нужен качественный правовой инструментарий для рассмотрения дел. К сожалению, на сегодняшний день хозяйственное законодательство Республики Беларусь таковым не является.

В последнее время для регулирования хозяйственных отношений принято несколько законов и нормативных актов, которые уточняют и детализируют общие нормативные правила, а также определяют специфику отдельных видов правоотношений. Такие законодательные и подзаконные нормативные акты являются источниками хозяйственного права. Примерами могут служить Налоговый кодекс Республики Беларусь (общая часть); Банковский кодекс Республики Беларусь, Инвестиционный кодекс Республики Беларусь; Закон «Об основах транспортной деятельности»; указы Президента Республики Беларусь: «О дополнительных мерах по регулированию налоговых отношений»; «О дополнительных мерах по регулированию экономических отношений»; «О некоторых вопросах экономической несостоятельности (банкротства)» и другие.

Планом на 2005 год также предусматривается подготовка и принятие ряда проектов законов в сфере предпринимательской, хозяйственной (экономической) деятельности, например, Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Республики Беларусь» (уже сегодня в проект включено более ста поправок), Закон Республики Беларусь «О транспортно-экспедиционной деятельности», новая редакция Закона Республики Беларусь «О государственной поддержке малого предпринимательства».

Кроме того, существует большое количество актов подзаконного уровня. Именно они создают юридический механизм реализации и функционирования законодательных актов.

Велика роль локальных нормативных актов, принимаемых субъектами предпринимательской деятельности в целях регулирования собственной деятельности. Такие акты могут относиться к деятельности предприятия в целом (Устав) и к отдельным его структурам в частности, могут также регулировать внутривозвращенные отношения (Положение о филиале, представительстве). Режим коммерческой тайны на том или ином предприятии устанавливается локальным нормативным актом (например, приказом об учетной политике предприятия).

Помимо нормативных правовых актов источниками хозяйственного права являются обычаи делового оборота – сложившиеся и широко применяемые в какой-либо области предпринимательской деятельности правила поведения, не предусмотренные законодательством, рассчитанные исключительно на предпринимательские отношения.

Правовое значение обычаев состоит в том, что по очередности применения они находятся после нормативных правовых актов и договора. Обычаи получили широкое применение при морских перевозках грузов.

Составной частью правовой системы являются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры – как двусторонние (о торговле и экономическом сотрудничестве), так и многосторонние (Конвенция о международной купле-продаже товаров, КДПГ).

Активная правотворческая деятельность полезна и необходима для обновления действующего законодательства. Однако снижается взаимосогласованность законодательных актов и затрудняется их практическое применение. Качество многих законодательных актов, которые определяют развитие ключевых отраслей экономики, оставляет желать лучшего.

Хозяйственное законодательство недостаточно стабильно, зачастую неопределенно (особенно в области налогов, тарифов, административных процедур). Финансовая и экономическая законодательная нестабильность осложняется кризисом неплатежей, бюджетным дефицитом.

К сожалению, продолжает существовать и усиливается традиционно присущий хозяйственному законодательству недостаток – множественность и бессистемность нормативных актов по регулированию хозяйственных отношений.

Исходные понятия и положения хозяйственного законо-

дательства рассредоточены в значительном количестве законодательных актов. До сих пор это законодательство не составляет единой, целостной системы, отсутствует системообразующий закон, который стал бы стержнем всего законодательства, регулирующего хозяйственные отношения. Основой для хозяйственного оборота являются нормы Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК) и закрепленные в нем принципы равенства участников гражданского оборота, автономии воли, диспозитивности. Положения гражданского законодательства являлись и являются основой для формирования и обособления новых современных отраслей законодательства (например, экологического), и хозяйственное законодательство – не исключение.

Принято считать, что хозяйственное законодательство возникло и развивается на основе сочетания норм гражданского, административного, финансового и ряда иных отраслей права, представляет собой совокупность нормативных правовых актов, составляющих юридический источник хозяйственного права. При этом является правовым массивом, имеющим внутренне согласованную систему, характеризующимся внешними и внутренними взаимосвязями, обладающим определенной логикой построения и развития.

Представляется, что правильнее было бы не «растворять» хозяйственное законодательство в гражданском, а наоборот, развивать специальное регулирование хозяйственных отношений, что позволило бы повысить его эффективность.

Если гражданское законодательство регулирует имущественные отношения вообще, то хозяйственное – определяет порядок ведения хозяйственной деятельности, регламентирует хозяйственные (предпринимательские) отношения.

Гражданское и хозяйственное право связаны между собой, но вместе с тем они являются разными отраслями права. Хозяйственное право охватывает регулирование отношений как по «горизонтали», так и по «вертикали», что дает возможность обеспечить защиту прав субъектов предпринимательской деятельности во всех многообразных связях, складывающихся при ведении хозяйственной деятельности. При этом «вертикальная» структура системы хозяйственного законодательства строится в соответствии с юридической силой нормативных правовых актов, установленной компетенцией издающих эти акты органов.

Хозяйственное законодательство следует рассматривать как самостоятельную отрасль законодательства, предметом которой является государственное управление отдельными сферами экономики в целях реализации общественных интересов, а также имущественные и тесно связанные с ними иные, в том числе организационные отношения, возникающие в процессе хозяйственной деятельности. Участниками хозяйственно-правовых отношений могут выступать государство и его органы, административно-территориальные образования, юридические лица, их структурные подразделения, трудовые коллективы, физические лица, зарегистрированные в установленном законом порядке в качестве индивидуальных предпринимателей.

При переходе к рыночной экономике важно учитывать и опыт правового регулирования в зарубежных странах, где рыночные отношения получили большое развитие, формируется законодательство, регулирующее хозяйственные отношения. Опыт правотворческой деятельности иностранных государств свидетельствует о том, что наряду с гражданским сложилось хозяйственное (торговое) законодательство. Так, во Франции хозяйственные отношения

регулируются не только гражданским, но и торговым (хозяйственным) законодательством (причем Торговым кодексом, принятым еще в 1807 году). Специальное законодательство сложилось и в Германии, где наряду с Гражданским уложением в 1897 году принято Торговое уложение, которое вместе с другими специальными законами регулирует современные хозяйственные правоотношения в этой стране.

Суды постоянно слышат в свой адрес со стороны участников процесса нарекания. Они напрямую касаются действий судов, которые, по их мнению, не так применили те или иные нормы права. Объяснить участникам процесса, что корень проблемы заключается в несовершенстве законодательства, не всегда удается. Есть нормы, которые применить иначе, чем они сформулированы, невозможно. Зачастую подзаконные акты одного уровня противоречат друг другу, создавая на практике конфликтные ситуации.

Ни одна отрасль права не подверглась таким изменениям за последнее время как хозяйственное законодательство. В этой связи в системе хозяйственного судопроизводства Республики Беларусь сложился определенный механизм выявления коллизий действующего законодательства. Так, если при разрешении конкретного дела хозяйственный суд придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, то на основании статьи 112 Основного Закона он может поставить вопрос о признании данного акта неконституционным. При этом Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь вправе обратиться с предложением в Конституционный Суд Республики Беларусь о даче заключения на предмет соответствия Конституции. Такой порядок установлен Законом Республики Беларусь «О хозяйственных судах в Республике Беларусь», а также

постановлением Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь от 28 ноября 2001 года №8 «О порядке обращения хозяйственных судов Республики Беларусь в Конституционный Суд Республики Беларусь с предложениями о проверке конституционности нормативных актов».

Если в результате рассмотрения конкретного дела будет выявлено несоответствие отдельных норм законодательства или их несовершенство, судья хозяйственного суда может отразить выявленную коллизию и свои предложения по ее устранению в специальных листах-вкладышах к делу, которые затем направляются в Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь для анализа и подготовки соответствующих предложений в компетентные органы. Этот порядок разработан Высшим Хозяйственным Судом в целях повышения эффективности и оперативности работы по совершенствованию законодательства, повышения законотворческой активности судей всех уровней. При таком подходе несоответствие норм законодательства получает ярко выраженный, наглядный характер, позволяя наиболее полно и глубоко проводить анализ правовой проблемы.

Хозяйственными судами также проводится систематизация, обобщение и анализ судебной практики, в результате вырабатываются предложения по внесению изменений в соответствующие нормы законодательства. Указанная работа позволяет решать задачи оперативного реагирования на несовершенство действующего законодательства, что может значительно сэкономить время и средства на проведение необходимых исследовательских работ по анализу нормативных актов и выработке соответствующих предложений по их совершенствованию.

При Высшем Хозяйственном Суде Республики Беларусь действует Научно-консультативный

совет, осуществляющий выработку рекомендаций по вопросам применения законодательства в практике хозяйственных судов и предложений по совершенствованию законодательства в сфере хозяйственной деятельности.

Сложившаяся практика по вопросам подготовки нормативных правовых актов диктует необходимость осуществления тесного взаимодействия Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь с Национальным собранием Республики Беларусь, Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, другими заинтересованными ведомствами. Имеется достаточный опыт такой работы. Предложения Высшего Хозяйственного Суда в основном учитываются разработчиками проектов нормативных правовых актов на стадии их подготовки.

Так, при разработке проекта Указа Президента Республики Беларусь «О дополнительных мерах по регулированию экономических отношений» учтено предложение об отнесении к компетенции хозяйственных судов дел, связанных с конфискацией товаров (выручки, полученной от реализации товаров, выполнения работ, оказания услуг). Это норма позволила реализовать положения статьи 44 Конституции Республики Беларусь. Расширилась также компетенция хозяйственных судов по рассмотрению дел по экономическим правонарушениям путем разработки и принятия Указа Президента Республики Беларусь от 6 июня 2002 года №288 «О порядке рассмотрения хозяйственными судами дел об экономических правонарушениях, влекущих конфискацию имущества».

Нередко имеют место случаи, когда в адрес Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь от разработчиков поступают законопроекты, на которые необходимо дать заключение в течение 2-3 дней.

Безусловно, законодательство должно совершенствоваться, но в такие короткие сроки невозможно дать всестороннее и полное заключение. Практика свидетельствует о том, что от одного государственного органа в течение недели может поступить до пяти законопроектов.

Хозяйственными судами проводятся комплексные, системные работы по совершенствованию хозяйственного законодательства. Особенно следует остановиться на совершенствовании законодательства об экономической несостоятельности (банкротства).

Правовое регулирование отношений, связанных с банкротством субъектов предпринимательской деятельности, имеет большое значение для успешного проведения экономических реформ в стране. Банкротство является необходимой процедурой в демократическом обществе и гарантирует стабильное развитие предпринимательских отношений в государстве (возврат инвестиций, сохранение торговых марок, сохранение стратегических инвестиционных проектов и т.д.), страхует от недобросовестных предпринимателей (возможность избежания расчетов по долгам путем ликвидации и создания нового юридического лица и др.).

Законодательство о банкротстве играет большую роль в развитии предпринимательских отношений. От его успешного применения зависит судьба не только должников, но и предприятий-кредиторов, а иногда – развитие целых регионов страны. Основной целью законодательства о банкротстве является восстановление устойчивой платежеспособности должника и урегулирование взаимоотношений с кредиторами.

Практика применения действующего законодательства об экономической несостоятельности (банкротстве) выявила не только положительные, но и отрицательные моменты.

Проблемы применения процедур банкротства связаны со многими факторами: сложностью возникающих правоотношений; общим состоянием экономики республики; упущениями государственных органов, ошибками в деятельности управляющих по делам о банкротстве.

Практике применения Закона о банкротстве уже более трех лет. За это время выявлены определенные недостатки действующего законодательства о банкротстве, которые уже сегодня требуют оперативного устранения. В план законопроектных работ на 2005 год включен проект Закона «О внесении изменений и дополнений в действующий Закон о банкротстве».

Вместе с тем, в целях обеспечения надлежащей защиты государственных и общественных интересов при принятии мер по предупреждению экономической несостоятельности (банкротства), а также при осуществлении процедур экономической несостоятельности (банкротства) с участием Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь разработан Указ Президента Республики Беларусь от 12 ноября 2003 года №508 «О некоторых вопросах экономической несостоятельности (банкротства)». Одним из приоритетных направлений этого Указа являются меры по досудебному оздоровлению. Центр тяжести по их принятию ложится на собственников (учредителей, участников), руководителей республиканских органов государственного управления, местных исполнительных органов всех уровней. С целью предупреждения банкротства вышеназванные лица должны принимать меры, направленные на улучшение финансового состояния организаций. Дополнительные меры по предупреждению экономической несостоятельности (банкротства) направлены на защиту государственных и общественных интересов и учи-

тывают то обстоятельство, что банкротство является крайней мерой решения проблемы экономической несостоятельности и применяется в случае, если досудебные меры по предупреждению банкротства результатов не дали или отсутствует экономический смысл их применения.

Установлены более жесткие дополнительные критерии возбуждения дел о банкротстве. Это связано с выявлением множества злоупотреблений как со стороны кредиторов, так и со стороны должников. На практике кредиторы, не желая платить высокую государственную пошлину в процентном отношении к цене иска для взыскания дебиторской задолженности, предпочитали обращаться в суд с заявлением о банкротстве (пошлина 10 базовых величин).

Особое внимание в данном Указе уделяется степени подготовки и деятельности управляющих. Предусмотрено существенное изменение этого института.

Современное хозяйственное законодательство должно развиваться в направлении интернационализации хозяйственных связей между государствами, соответствовать мировым стандартам, общепризнанным принципам и нормам международного права. Следуя этим требованиям, принята новая (третья) редакция Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь, по которому хозяйственные суды республики работают с марта 2005 года.

Законодательство должно оперативно реагировать на те или иные изменения в общественной жизни, соответствовать сложившимся экономическим отношениям, способствуя их формированию в нужном для развития общества и государства направлении.

Система действующего хозяйственного законодательства нуждается в значительном совершенствовании. Необходимо устранить основные недостатки:

1) декларативность законодательных актов;

2) пробелы в правовом регулировании некоторых отношений;

3) необоснованное дублирование правовых норм.

Вместе с тем необходимо отменить ряд законодательных актов по следующим причинам: в связи с фактической утратой их значения; наличием в них концептуальных противоречий основным принципам и положениям гражданского и хозяйственного законодательства; отражения их нормативных предписаний в ГК.

Ревизия всего массива гражданского законодательства позволила бы выявить и устранить недействующие правовые нормы, противоречия и пробелы. На наш взгляд, данная работа должна проводиться одновременно либо опережать процесс нового правотворчества.

Развитие хозяйственного законодательства должно идти по пути совершенствования содержания уже действующих

нормативных правовых актов. Так, требуют значительного обновления законы: «Об основах внешнеэкономической деятельности»; «О залоге»; «Об акционерных обществах, обществах с ограниченной и обществах с дополнительной ответственностью» и другие.

Существует необходимость урегулирования некоторых гражданских отношений, которые остались за рамками правового регулирования Гражданского кодекса (например, отношения, связанные с ипотекой). С принятием Закона «Об ипотеке» нормативно закрепились бы понятия, общие правила заключения договора залога недвижимости (ипотеки), порядок оформления и перехода прав залогодержателя, порядок обращения взыскания на заложенное имущество, особенности ипотеки отдельных объектов недвижимости и иные положения, связанные с залогом недвижимого имущества.

Хозяйственное законодательство не только закрепляет

соответствующие экономические отношения, но и оказывает на них обратное воздействие.

В условиях перехода к новой системе хозяйствования роль науки хозяйственного права существенно возрастает. Сейчас должна быть разработана целостная концепция правового регулирования хозяйственной деятельности в новых условиях. В связи с этим представляется целесообразным систематизация хозяйственного законодательства. Нужно сделать его обозримым и доступным, обеспечить верховенство закона, создать иерархическую ступенчатую систему, устранить дублирование и мелочную регламентацию деятельности субъекта предпринимательской деятельности, упорядочить ведомственное нормотворчество.

Эффективной, динамичной экономики не бывает без своевременной и грамотной правовой базы. Утверждение, возможно, не очень оригинальное, но от этого не менее актуальное. ■

SUMMARY

In the article the author subjects to the legal analysis the economic legislation existing in the Republic of Belarus, that is very cumbersome and contradictory nowadays; proposes the main trends of its developing. Special emphasis is made on the problems of the economic legal relationships regulation, connected with the bankruptcy of entrepreneurs.