

УДК 346.001.76

Е.Р. Зельдина,

канд. юрид. наук,

старший научный сотрудник

Института экономико-правовых

исследований НАН Украины

ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СПЕЦИАЛЬНОМ РЕЖИМЕ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

В законодательстве Украины и зарубежных стран имеются законодательные акты, устанавливающие особенности правового регулирования хозяйственной деятельности. Наличие таких особенностей получило отражение в понятии специальный режим хозяйствования. Специальный режим хозяйствования — это правовой режим, устанавливающий особый порядок организации и осуществления хозяйственной деятельности на определенной территории, в определенной отрасли экономики, который отличается от общего режима хозяйственной деятельности, предусмотренного законодательством, и вводится государством в целях обеспечения разумного сочетания публичных и частных интересов посредством установления ограничений или/и поощрений для субъектов хозяйствования.

Специальный режим хозяйствования является отдельным институтом хозяйственного права и одновременно объединяет сложные хозяйственно-правовые конструкции, которые являются многозвенной, выступающей как единое целое, системой правоотношений, обеспечивающей взаимоувязку организационно-хозяйственных и производственно-хозяйственных отношений для достижения синергетического экономико-правового эффекта. Сложность таких конструкций обусловлена: во-первых, множественностью звеньев, составляющих единую систему; во-вторых, многообразием горизонтальных (договорных) и вертикальных (управленческих) связей; в-третьих, спецификой взаимоувязки и взаимодействия организационно-хозяйственных и производственно-хозяйственных отношений; в-четвертых, необходимостью достижения оптимального количества звеньев для эффективного функционирования системы в целом.

Развитие специального режима хозяйствования предопределяет целесообразность упорядочения его структуры посредством классификации. В зависимости от правовых средств, используемых законодателем, специальный режим хозяйствования под-

разделяется на: ограничительный, поощрительно-ограничительный, поощрительный.

Главным в первом виде (ограничительный специальный режим хозяйствования) является хозяйственное обеспечение Вооруженных сил Украины. Хозяйственное обеспечение Вооруженных сил регулируется посредством сложной юридической конструкции, направленной на обеспечение системного взаимодействия различных субъектов, участвующих в данном процессе (воинская часть, Министерство обороны, гражданские лица, военнослужащие, привлекаемые к хозяйственным операциям) путем определения взаимных прав и обязанностей, а также взаимной ответственности всех субъектов этих сложных отношений.

Главным во втором виде (поощрительно-ограничительный специальный режим хозяйствования) является концессия. Концессия — это юридическая конструкция привлечения инвестиций для строительства и/или эксплуатации объектов права государственной и/или коммунальной собственности, которая обеспечивает сочетание публичных и частных интересов посредством применения ограничений и поощрений.

Главным в третьем виде (поощрительный специальный режим хозяйствования) является специальный режим инвестиционной деятельности, под которым понимается юридическая конструкция привлечения инвестиций на территории приоритетного развития посредством установления мер поощрения для субъектов хозяйствования, выполняющих требования законодателя, что обеспечивает баланс публичных и частных интересов.

Законодательство о специальном режиме хозяйствования получило развитие в Украине, вместе с этим имеется ряд вопросов, которые не урегулированы законодательством, многие нормы права устарели и не отвечают современным условиям экономического развития. Поэтому назрела реальная необходимость модернизации законодательства о специальном режиме хозяйствования.

© Е.Р. Зельдина, 2007

Цель настоящей статьи — определить сущность, задачи и направления модернизации законодательства о специальном режиме хозяйствования.

Модернизация (франц. modernisation, от moderne — новейший; современный) — это усовершенствование, улучшение, обновление, изменение чего-либо, приведение его в соответствие с современными требованиями и нормами, показателями качества [1, с. 402; 2, с. 534].

За последние несколько лет термин «модернизация» широко вошел в обиход и используется применительно к праву.

Вопросы модернизации законодательства рассматривались в работах В. К. Мамутова, Г. Л. Знаменского, А. В. Малько, Ю. А. Саломатина, Л. В. Голоскокова и других.

Так, А. В. Малько и А. Ю. Саломатин рассматривают модернизацию как исторически длительный и географически рассредоточенный процесс осовременивания права, приспособления его к реалиям индустриального и постиндустриального общества [3, с. 12–21]. Под модернизацией современного российского права Голоскоков Л. В. понимает такую модернизацию, которая обеспечит хотя бы в некоторых сферах права относительно быстрое, без существенного запаздывания правовое регулирование общественных отношений, регулирование в реальном времени или даже опережающее регулирование отдельных общественных процессов, которые только начинают обозначать свои тенденции и нуждаются в заблаговременной коррекции, а не исправлении их *post factum*, как это происходило ранее и происходит сегодня [4, с. 2]. Согласно «Концепции модернизации хозяйственного законодательства на базе Хозяйственного кодекса» (проект) [5, с. 5] модернизация хозяйственного законодательства предполагает не просто повышение качества законодательства или добавление новых возможностей правового регулирования, а повышение его эффективности за счет формирования новых типов взаимодействия. Авторы концепции считают, что «все то многообразие задач, которые необходимо решать на нынешнем этапе, в полной мере охватывается понятием модернизация хозяйственного законодательства. Поэтому есть основания считать, что модернизация данного законодательства — это адекватный ответ на те вызовы, которые встали перед ним в современных условиях» [5, с. 6].

Специальный режим хозяйствования является институтом хозяйственного права, поэтому многие проблемы, присущие хозяйственному законодательству имеют место и в условиях специального режима хозяйствования.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод, что модернизация законодательства о

специальном режиме хозяйствования предполагает совершенствование, обновление законодательства о специальном режиме хозяйствования с учетом новых условий развития для повышения его эффективности.

Для осуществления модернизации законодательства о специальном режиме хозяйствования в первую очередь необходимо определить основные задачи модернизации данного законодательства.

Во-первых, задачей модернизации законодательства о специальном режиме хозяйствования является обеспечение научно обоснованного правотворческого процесса. Именно в процессе правотворческой деятельности достигается совершенствование специального режима хозяйствования. Обеспечить научно обоснованный правотворческий процесс возможно при соблюдении следующих условий:

1. Правильный выбор цели, которая должна быть достигнута в случае принятия данной нормы права. Законодатель должен четко представлять, что он хочет добиться путем принятия той или иной нормы права. При этом цель должна быть реально достижимой и соответствовать уровню развития общественных отношений. Необходимо также учитывать, что поставленная в норме права цель должна быть осуществима именно посредством правового регулирования. «Основным эталоном оценки эффективности правовой нормы является цель, ради достижения которой эта норма создавалась» [6, с. 17]. Поэтому необходимо научиться определять цель подотраслей хозяйственного законодательства, его институтов, отдельных нормативно-правовых актов и конкретных правовых норм [5, с. 7].

2. Правильный выбор правовых средств для достижения поставленной цели. Чтобы цель была достигнута, необходимо «иметь адекватные ей средства, обеспечивающие целостное воздействие на хозяйственные отношения» [7, с. 29]. Основными правовыми средствами в условиях специального режима хозяйствования являются стимулы и ограничения. «Законодатель должен продумано относиться к установлению правовых ограничений и поощрений, так как эти правовые средства должны соответствовать определенным видам, регулируемых общественных отношений, типу правового регулирования в целом» [8].

Во-вторых, задачей модернизации законодательства о специальном режиме хозяйствования является обеспечение нового качественного уровня правореализации. Обеспечение качественного уровня правореализации возможно при соблюдении ряда условий:

1. Своевременное доведение нормы права до адресата. Зачастую на практике имеет место ситуация, когда норма права доводится до субъектов хо-

зяйствования спустя какое-то время после ее вступления в силу, что противоречит законодательству Украины и не даст возможности своевременно скорректировать хозяйственную деятельность, поэтому необходимо законодательно обеспечить условия, не допускающие такого нарушения законодательства.

2. Создание специальных органов или наделение действующих органов государства и должностных лиц ответственностью за реализацию правовых норм. На сегодняшний день ответственность государственных органов и их должностных лиц за ненадлежащее исполнение норм права неадекватна ущербу, который наносится неправомерными действиями уполномоченных органов и должностных лиц.

3. Выделение необходимых финансовых средств для реализации норм права. Многие правовые нормы для их практической реализации требуют первоначальных затрат государства, что на практике чаще всего не исполняется.

4. Обеспечение расчета экономического эффекта от реализации норм права. Согласно Закону Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» от 11.09.2003 г. [9] обязательным условием рассмотрения проекта нормативно-правового акта является подготовка анализа регуляторного влияния данного проекта. При этом следует обратить внимание, что при расчете экономического эффекта необходимо учитывать как прямые показатели, т. е. средства, которые получит государство от реализации норм права, а также косвенные показатели, т. е. эффект мультипликатора.

5. Обеспечение стабильности правового регулирования. Эффективность правового регулирования зависит не только от качества правовых норм, но и от условий, в которых функционирует право. Постоянно изменяющиеся нормы права негативно сказываются на экономическом развитии общественных отношений, инвестиционном имидже Украины.

6. Своевременная разработка механизма практического применения норм права. «Для достижения эффективности необходимо обеспечить своевременное принятие норм права, их актуальность по содержанию и форме правового регулирования» [10, с. 112–113]. Как показывает практика, в противном случае норма права остается декларативной и не может быть реализована, либо в процессе реализации создается столько неразрешенных проблем, что субъект хозяйствования вынужден досрочно отказываться от реализации задуманного.

7. Обеспечение гармонизации, унификации законодательства. На сегодняшний день ряд правовых норм, регулирующих идентичные правоотношения в условиях специального режима хозяйствования, находятся в различных законодательных ак-

тах, а в ряде случаев противоречат друг другу, что негативно влияет на процесс правореализации.

В-третьих, задачей модернизации законодательства о специальном режиме хозяйствования является обеспечение эффективности специального режима хозяйствования. Чтобы обеспечить эффективность специального режима хозяйствования, необходима взаимосвязь процесса правотворчества и правореализации законодательных актов о специальном режиме хозяйствования. «Существует ряд показателей как экономического, так и организационно-правового характера, без учета которых невозможно правильно оценить эффективность специального режима хозяйствования. Причем при определении эффективности того или иного режима хозяйствования необходимо учитывать особенности правотворчества и правореализации» [11, с. 91]. Очень часто неэффективность правотворчества и правореализации является причиной провала многих правильных экономических идей.

В том случае, если указанные задачи модернизации законодательства о специальном режиме хозяйствования будут решены, то это даст возможность говорить о достижении нового уровня специального режима хозяйствования.

Задачи модернизации законодательства о специальном режиме хозяйствования позволяют определить основные направления модернизации данного законодательства:

1. Необходимо кодифицировать основополагающие нормы права, определяющие понятие, цели, особенности специального режима хозяйствования и дополнить Хозяйственный кодекс Украины.

2. Закрепить законодательно норму права, запрещающую спонтанное изменение законодательства о специальном режиме хозяйствования, что даст возможность субъектам хозяйствования осуществлять хозяйственную деятельность в условиях специального режима хозяйствования в течение срока, установленного законодательством о специальном режиме хозяйствования, и будет способствовать улучшению инвестиционного имиджа Украины.

3. Обеспечить принятие нормативно-правовых актов о специальном режиме хозяйствования на основе расчета экономической эффективности реализации норм права. На сегодняшний день законодатель установил обязательность предоставления экономического расчета эффективности реализации принимаемых Верховной Радой Украины норм права, но на практике эта норма не всегда выполняется, поэтому необходимо создать условия, обеспечивающие рассмотрение законопроектов о специальном режиме хозяйствования в строгом соответствии с законодательством Украины, т. е. с учетом расчета экономической эффективности.

4. Законодательно закрепить единую методику определения эффективности специального режима хозяйствования. Единая методика определения эффективности специального режима хозяйствования призвана обеспечить единый подход к вопросу определения эффективности специального режима хозяйствования.

5. Разработать механизм правореализации норм права о специальном режиме хозяйствования. Ряд норм права о специальном режиме хозяйствования являются декларативными из-за отсутствия механизма их реализации. Поэтому разработка механизма правореализации позволит на практике применять специальный режим хозяйствования.

6. Обеспечить выполнение гарантий прав субъектов специального режима хозяйствования. Государство гарантирует права субъектам специального режима хозяйствования, но установленные законодательством ограничения не позволяют воспользоваться этими гарантиями на практике.

7. Проводить работу по гармонизации законодательства о специальном режиме хозяйствования. Причем, изучая вопрос гармонизации законодательства, целесообразно говорить как о внутренней, так и о внешней гармонизации законодательства о специальном режиме хозяйствования.

В процессе внутренней гармонизации законодательства о поощрительном, ограничительном и поощрительно-ограничительном режимах хозяйствования необходимо обеспечить согласованность, взаимодействие норм права как внутри института права, так и со смежными институтами, отраслями права. Например, законодатель регулирует правовой режим иностранных инвестиций в Главе УП Хозяйственного кодекса, но фактически ст. 394 Хозяйственного кодекса устанавливает для иностранных инвестиций специальный режим хозяйствования (Глава УЩ), так как закрепляется возможность установления льгот, запретов и ограничений. На данном этапе законодательство Украины устанавливает, в основном, запреты в отношении иностранных инвесторов, нормы права о льготах остаются декларативными. В работе отмечается целесообразность гармонизации норм права о режиме иностранных инвестиций с нормами о специальном режиме хозяйствования.

Вопрос внешней гармонизации особо актуален относительно законодательства Украины о поощрительном режиме хозяйствования, так как существует мнение будто бы территории приоритетного развития и специальные экономические зоны являются камнем преткновения для принятия Украины в ВТО и ЕС. Поэтому данный вопрос требует более детального изучения. Нормы ВТО не содержат прямого указания о недопустимости

функционирования поощрительных режимов хозяйствования. Речь идет о том, чтобы согласно ст. III ГАТТ не создавалась защита для внутреннего производства относительно импортированных товаров, чтобы импортированным товарам предоставлялся режим не менее благоприятный, чем для подобных отечественных товаров. Анализ законодательства показывает, что поощрительный режим хозяйствования не предусматривает дискриминирующих норм относительно импортируемых товаров. А в том случае, если имеет место несогласованность отдельных норм ВТО и законодательства Украины о поощрительном специальном режиме хозяйствования, то необходимо их гармонизировать.

Анализ законодательства о поощрительном специальном режиме хозяйствования США, Германии, Чехии, Венгрии, Польши, Болгарии, Великобритании, Латвии, Молдовы, Белоруссии и других стран, большая часть которых члены ВТО, подтверждает возможность функционирования поощрительных специальных режимов хозяйствования в условиях ВТО. Таким образом, вступлению Украины в ВТО не препятствует функционирование поощрительного специального режима хозяйствования.

На сегодняшний день в Украине гармонизация законодательства о специальном режиме хозяйствования с законодательством ЕС подменяется полной отменой льгот в условиях специального режима хозяйствования, что идет в разрез с опытом Польши, Венгрии, Чехии, т. е. стран, которые недавно стали членами ЕС, и несмотря на это, там функционируют поощрительные специальные режимы хозяйствования. Поэтому необходимо:

во-первых, действовать взвешенно, последовательно и не отменять огульно все льготные режимы, а проводить поэтапную работу по гармонизации законодательства Украины о специальном режиме хозяйствования с законодательством ЕС.

во-вторых, в Хозяйственном кодексе Украины определить общие принципы создания и функционирования поощрительных режимов хозяйствования, а именно: ограничить срок функционирования поощрительного режима хозяйствования; установить критерии для территорий, которым может присваиваться специальный статус; определить конкретный перечень льгот для новых субъектов специального режима хозяйствования; ограничить объем предоставленных льгот в зависимости от суммы инвестиций.

в-третьих, вести переговорный процесс с ЕС о принятии решения, которое позволит найти компромисс между всеми заинтересованными сторонами.

Таким образом, если законодательство о специальном режиме хозяйствования будет гармонизировано с законодательством ЕС, то вопрос функционирования специального режима хозяйствования

не будет являться разменной картой, в процессе вступления Украины в ЕС и не возникнет необходимость возмещать инвесторам потери от невыполнения государством своих обязательств.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод, что модернизация законодательства о специальном режиме хозяйствования будет способствовать устранению пробелов в законодательстве, гармонизации норм права и практической реализации специального режима хозяйствования в современных социально-экономических условиях развития Украины.

Литература

1. Большая Советская Энциклопедия (В 30 томах); Гл. ред. А. П. Прохоров. Изд-е 3-е., М.: «Советская Энциклопедия», 1974. — Т. 16. — С. 402.
2. Украинская Советская Энциклопедия; Гл. ред. М. П. Бажан. — Киев: «Главная редакция Украинской Советской Энциклопедии». 1981. — Т. 6. — С. 534.
3. Малько А. В., Саломатин А. Ю. Модернизация права в глобальном измерении // Модернизация права: зарубежный и отечественный опыт: Сб. науч. ст. / Отв. ред. А. В. Малько, А. Ю. Саломатин. — Пенза: Информационно-издательский центр ПГУ, 2004. — С. 12–21.
4. Голоскоков Л. В. Проблемы модернизации российского права информационными средствами: по-

становка задач: Сб. науч. тр. юридического факультета СевКавГТУ, 2005. — С. 1–11. — <http://www.bcstu.ru>.

5. Концепция модернизации хозяйственного законодательства на базе Хозяйственного кодекса Украины (Проект) // Экономика та право. — 2006. — № 2. — С. 5–16.

6. Мельник М. Визначення ефективності правових норм // Экономика, фінанси, право. — 2002. — № 1. — С. 16–18.

7. Хозяйственное право / В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменский, В. В. Хахулин и др.; Под ред. Мамутова В. К. — К.: Юринком Интер, 2002. — 912 с.

8. [Http://dvglobal.by.ru/teor14.html](http://dvglobal.by.ru/teor14.html).

9. Об основах регуляторной политики: Закон Украины от 11.09.2003 г № 1160-IV // Ведомости Верховной Рады Украины. — 2004. — № 9. — Ст. 79.

10. Чубенко А. Підвищення ефективності правового регулювання статусу Міністерства України в питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи // Підприємництво, господарство і право. — 2005. — № 12. — С. 112–114.

11. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М., 1965. — 91 с.

Представлена в редакцию 19.03.2007 г.