



ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЭКСТРАОРДИНАРНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Наталья СЕРГЕЕВА,
соискатель

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article deals with the problems of economic legal regulation of organization and realization of economic activity by businesses under conditions of extraordinary legal regimes. The analysis of the legislation regulating this sphere of legal relations, which is in force nowadays in Ukraine, reveals a number of significant weak points and gaps, in particular, lack of clear procedures, necessary guarantees of businesses' rights, and measures providing lawfulness in the actions of state authorities. The possible ways to improve the legal regulation in the given sphere are also proposed in the paper.

Key words: special legal regime, extraordinary legal regime, martial law regime, state of emergency regime, ecological emergency situation regime.

Аннотация

В статье представлены результаты анализа законодательной базы Украины в сфере хозяйственно-правового регулирования организации и осуществления хозяйственной деятельности субъектами хозяйствования в условиях введения в действие экстраординарных правовых режимов. Исследование указывает на наличие существенных недостатков и пробелов в действующем законодательстве Украины, регулирующем эту сферу правоотношений, в частности на отсутствие четких процедур, необходимых гарантий прав хозяйствующих субъектов и мер обеспечения законности действий органов государственной власти. В работе предлагаются возможные пути их устранения посредством детализации действующих законов, расширения положений Хозяйственного кодекса Украины и систематизации соответствующего законодательства.

Ключевые слова: специальный правовой режим, экстраординарный правовой режим, режим военного положения, режим чрезвычайного положения, режим чрезвычайной экологической ситуации.

Постановка проблемы. В развитии экономической системы государства важную роль играет эффективное правовое регулирование хозяйственной деятельности, что особенно актуально в условиях реформ, осуществляемых в Украине. Реформирование экономики подразумевает необходимость законодательного закрепления новой экономической политики страны и совершенствования нормативно-правовой базы с учетом новых экономических реалий.

Одной из актуальных проблем хозяйственного права Украины, требующих научного анализа, сегодня является правовое регулирование хозяйственной деятельности в условиях введения в действие экстраординарных правовых режимов.

Исследуя проблему специальных режимов хозяйствования, Е.Р. Зельдина выделяет ограничительные, ограничительно-поощрительные и поощрительные режимы [11, с. 22]. На сегодняшний день в научной литературе освещаются главным образом проблемы функционирования специальных экономических зон и территорий приоритетного разви-

тия, которые являются разновидностью поощрительного специального режима хозяйствования. В то же время другим видам специального режима хозяйствования, в частности ограничительным, в научных исследованиях и в законодательной сфере уделяется недостаточное внимание [11, с. 56]. Так, нормативно-правовые акты, которые регулируют режим чрезвычайного положения и военного положения, режим чрезвычайной экологической ситуации являются недостаточно детализированными, а действующий в настоящее время механизм правового регулирования деятельности хозяйствующих субъектов во время введения в действие экстраординарных режимов ставит перед учёными и законодателями целый ряд вопросов, которые требуют решения.

Причиной такого однобокого подхода к исследованию проблемы функционирования специальных режимов хозяйствования, с нашей точки зрения, учитывая сложившуюся в то время экономическую ситуацию в стране, была безотлагательная необходимость решения экономических проблем, что во многом зависело от

улучшения инвестиционного климата и ускорения инновационного развития страны, чему способствуют именно поощрительные режимы.

Однако считаем, что не следует оставлять без внимания и те аспекты правового регулирования специальных режимов хозяйствования, которые, возможно, не имеют решающего значения для развития и эффективного функционирования национальной экономики, особенно в краткосрочной перспективе, однако являются, на наш взгляд, важными в долгосрочной перспективе, когда при определённых обстоятельствах могут возникнуть ситуации, требующие принятия быстрых и эффективных мер. Соответственно, правовая система должна быть способна эффективно и оперативно реагировать на экстраординарные ситуации, возникающие, как правило, внезапно, что подтверждается событиями, происходящими в Украине в течение последних лет.

Актуальность темы исследования. Актуальность научного исследования данной проблемы обусловлена, таким образом, рядом факторов. Среди них следует отме-



тить, в частности, необходимость научно-теоретического обоснования выделения экстраординарных режимов хозяйствования в отдельный вид специальных правовых режимов, а также отсутствие надлежащего правового регулирования данного аспекта. Существующая нормативно-правовая база только частично регулирует вопросы, которые в связи с этим возникают или могут возникнуть в будущем у субъектов хозяйствования. Таким образом, существует необходимость более углубленного изучения и детальной, поэтапной, системной, логичной и продуманной разработки механизмов правового регулирования деятельности субъектов хозяйствования при введении в действие экстраординарных режимов, а также их законодательного закрепления.

Состояние исследования. Следует отметить, что, несмотря на актуальность данной проблемы, правовое регулирование хозяйственных отношений в период действия экстраординарных правовых режимов не является предметом анализа в исследованиях ученых. Некоторые аспекты данной проблематики нашли свое отображение в работах Е.Р. Зельдиной, однако основное внимание в них уделяется поощрительным режимам хозяйствования.

Целью и задачей статьи является анализ действующего законодательства Украины в сфере регулирования экстраординарных правовых режимов в аспекте хозяйственно-правовых отношений, выявление проблемных моментов, пробелов и коллизий, а также поиск путей их устранения.

Изложение основного материала. Термин «специальный режим хозяйствования» хоть и был введен в Хозяйственный кодекс Украины, однако не получил законодательного определения. Поэтому в своих исследованиях основываемся на научном определении данного правового режима, предложенного в работах Зельдиной Е.Р.: «Правовой режим, который определяет порядок организации и осуществления хозяйственной деятельности на определенной территории, в определенной отрасли экономики, отличающийся от обще-

го режима хозяйственной деятельности, предусмотренного законодательством, вводится государством с определенной целью разумного соотношения публичных и частных интересов при помощи установления ограничений и / или поощрений для субъектов хозяйствования» [10, с. 15].

Хозяйственный кодекс Украины (далее – ХКУ) в разделе 8 «Специальные режимы хозяйствования» [2] устанавливает такие виды специальных режимов, как специальные (свободные) экономические зоны и другие виды специальных режимов хозяйствования. К другим видам специальных режимов хозяйствования, которым посвящена глава 41 раздела 8 Хозяйственного кодекса Украины, отнесены следующие: исключительная (морская) экономическая зона Украины, режим государственной границы, хозяйственное обеспечение Вооруженных Сил Украины, режим хозяйствования в отдельных отраслях народного хозяйства, санитарно-защитные и другие особенно охраняемые территории, территории приоритетного развития, режим чрезвычайного положения, режим чрезвычайной экологической ситуации, режим военного положения.

Действующее законодательство определяет основные звенья юридической конструкции, которая обеспечивает осуществление хозяйственной деятельности в условиях чрезвычайной ситуации, однако наличие пробелов в законодательстве, неоправданное дублирование норм права не позволяет обеспечить эффективное функционирование этого сложного хозяйственно-правового механизма.

Правовую основу введения в действие специальных режимов хозяйствования, прежде всего, устанавливает Конституция Украины, а именно нормы ст. 92 и ст. 106 [1], 8 раздел ХК Украины [2], а также целый ряд ключевых нормативно-правовых актов, которыми являются: Законы Украины «О правовом режиме чрезвычайного положения» от 16.03.2000 г. [3], «О правовом режиме военного положения» от 12.05.2015 г. [4], «О зоне чрезвычайной экологической ситуации» от

13.07.2000 г. [5], «О мобилизационной подготовке и мобилизации» от 21.10.1993 г. [7].

Эти законы определяют основные направления государственной политики в период экстраординарных ситуаций, и хотя они предполагают временный характер действия этих режимов, однако всё же устанавливают на этот период ограничения прав граждан и юридических лиц, которые предусмотрены и гарантируются Конституцией Украины. Непосредственно объявление чрезвычайной ситуации предусматривает установление особого режима функционирования государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, что выражается как в установлении дополнительных обязанностей, так и в ограничении осуществления конституционных прав и свобод.

Кроме того, в Украине вследствие сложившейся ситуации были приняты еще два нормативных акта, а именно Закон Украины «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовом режиме на временно оккупированной территории» от 15.04.2015 года [9] и Закон Украины «О военно-гражданских административных» от 03.02.2015 года [8], устанавливающие специальные режимы хозяйствования на определенной территории, которые, по нашему мнению, также следует отнести к экстраординарным правовым режимам, а таким образом, и к предмету нашего научного исследования.

«Аксиомой» для юридической науки является общепризнанное правило, в соответствии с которым конкуренция (коллизия) общей и специальной нормы решается в пользу последней. То есть поскольку нормативно-правовые акты, которые регулируют деятельность хозяйствующих субъектов во время введения чрезвычайных положений, являются специальными нормами, их полнота, а значит и эффективность, как точки зрения теории, так и с точки зрения практики, очевидно, имеет неосценимое значение для общества в сегодняшних условиях, когда риск возникновения разнообразных чрезвычайных ситуаций неминуемо растёт.



Правовой режим военного и чрезвычайного положения, зон чрезвычайной экологической ситуации в соответствии с п. 19 ст. 92 Конституции Украины [1] определяется исключительно законами Украины, однако положения, которое предусматривало бы регулирование мобилизационной деятельности и мобилизации также исключительно законами, Конституция Украины не содержит. В этом контексте следует заметить, что ст. 106 Конституции Украины [1], которая определяет полномочия Президента Украины, устанавливает, что Президент принимает в случае необходимости решение о введении в Украине или в отдельных её местностях чрезвычайного положения, объявляет в случае необходимости отдельные местности Украины зонами чрезвычайной экологической ситуации с последующим утверждением этих решений Верховным Советом Украины, а также принимает в соответствии с законом решение об общей или частичной мобилизации и введении военного положения в Украине или в отдельных её местностях в случае угрозы нападения, опасности государственной независимости Украины.

Следовательно, логично было бы дополнить ст. 92 Конституции Украины пунктом о том, что исключительно законами регулируются те общественные отношения, которые возникают в связи с «мобилизационной подготовкой и мобилизацией». Такой пункт способствовал бы реализации и гарантированию положений ст. 19 Конституции Украины в части деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и их должностных лиц в рамках полномочий, на основании и способом, установленными Конституцией и законами Украины.

В Хозяйственном кодексе Украины в разделе 8 в статьях 416 и 417 [2] предусматривается, хотя и фрагментарно, порядок осуществления хозяйственной деятельности в условиях чрезвычайного, военного положения, а также отмечается, что положения ст. 416 Хозяйственного кодекса Украины, касающиеся правового регулирования чрезвычайного по-

ложения, применяются также и к хозяйственной деятельности в случае объявления отдельных территорий зонами чрезвычайной экологической ситуации. По нашему мнению, существует необходимость в расширении данного раздела, поскольку ХК Украины является кодифицированным нормативно-правовым актом, который должен содержать основы регулирования хозяйственных отношений, то есть отношений, в которые вступают организации и предприниматели в процессе организации и непосредственного осуществления хозяйственной деятельности, независимо от правового режима, в котором они функционируют. В частности, считаем, что следовало бы дополнить этот раздел нормами, которые бы более детально, то есть путём установления чётких процедур, обеспечивали правовое регулирование деятельности субъектов хозяйствования в условиях действия специальных режимов. Такой подход, на наш взгляд, является оправданным, учитывая то, что защита прав и законных интересов как самих юридических лиц, так и государства, должна быть одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере экономики.

Всё вышеперечисленное является необходимыми мерами в ситуациях, которые требуют немедленного реагирования со стороны органов власти для предотвращения негативных последствий, которые могут привести к многочисленным потерям, что, в свою очередь, является недопустимым.

Таким образом, ограничение прав граждан и юридических лиц, предусмотренных Конституцией Украины, является вынужденной мерой, которая необходима в случае введения специальных правовых режимов, но в то же время очевидно, что необходимы гарантии и меры сдерживания от противоправных действий представителей соответствующих органов государственной власти, а значит, необходимо разработать комплекс мер, которые бы сделали невозможным превышение полномочий со стороны самих органов власти в ситуациях, когда защи-

та прав, предусмотренных Конституцией Украины, ограничена в силу экстраординарных обстоятельств, а внесение изменений в Конституцию и законы Украины в этот период невозможно.

На сегодняшний день существующая система нормативно-правовых актов, регулирующая отношения субъектов хозяйствования с органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами, которые наделены определёнными полномочиями на время введения в стране специальных режимов хозяйствования, является несовершенной и требует безотлагательного вмешательства законодателя в решение целого ряда проблем в данной сфере правоотношений.

В частности, законодатель, по нашему мнению, предусмотрев в некоторых случаях ограничение прав субъектов хозяйствования, должен также предусмотреть соответствующие гарантии и средства контроля, которые способствовали бы защите прав (например, защите права собственности в случае принудительного отчуждения или изъятия имущества) и сделали бы невозможными злоупотребления со стороны государственных органов власти в период действия чрезвычайных режимов. Также могут быть предусмотрены определённые поощрения и льготы для субъектов хозяйствования, чьё имущество было принудительно отчуждено.

Так, всеми вышеперечисленными нормативно-правовыми актами, регулируемыми специальные режимы в определённых ситуациях, будь то военное положение, чрезвычайная ситуация и т.д., предусмотрено принудительное отчуждение или изъятие имущества у собственника. При этом следует отметить, что Закон Украины «О передаче, принудительном отчуждении или изъятии имущества в условиях правового режима военного или чрезвычайного положения» от 17.05.2012 г. [6], принятие которого, как предполагалось, должно было урегулировать данную сферу правоотношений, внося ясность в вопросы отчуждения и изъятия имущества, так и не установил четких правил осуществления таких процедур.



Такая несогласованность и отсутствие четкого механизма принудительного отчуждения или изъятия имущества, по нашему мнению, может способствовать злоупотреблениям со стороны органов государственной власти и их должностных лиц, с одной стороны, и саботажу со стороны хозяйствующих субъектов, с другой стороны, поскольку отсутствуют четкие и эффективные механизмы защиты субъектов хозяйствования, что является недопустимым в условиях, которые складываются во время введения специальных режимов.

Выводы. Таким образом, проведенное исследование вопроса, касающегося проблем законодательного регулирования хозяйственно-правовых аспектов введения в действие экстраординарных правовых режимов, и анализ соответствующей нормативно-правовой базы дает основания сделать вывод о том, что в данное время ситуация в Украине с защитой прав юридических лиц в условиях данных правовых режимов является недостаточно урегулированной, поскольку все проанализированные нормативно-правовые акты, действующие на данный момент, не охватывают в полной мере тех проблемных вопросов, которые могут возникнуть в период их действия.

В ст. 64 Конституции Украины [1] зафиксирован принцип невозможности ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина, кроме случаев, предусмотренных Конституцией Украины. Однако из этой нормы существуют два исключения – режим военного и чрезвычайного положения. Поэтому, по нашему мнению, положения нормативных актов, которые регулируют данные ограничения, нуждаются в тщательном заполнении пробелов и устранении коллизий с нормами Конституции Украины.

В этой связи перед отечественной правовой наукой и законодателем стоит задача, во-первых, детализации действующих законов и наполнения их нормами, которые регулировали бы данный вопрос, а во-вторых, расширения нормативных положений раздела 8 Хозяйствен-

ного кодекса Украины как кодифицированного нормативно-правового акта. Также актуальным для Украины остается сегодня вопрос систематизации законодательства в этой сфере правоотношений.

Всё это обуславливает необходимость и важность дальнейшей научной разработки данной проблематики для развития национальной экономики Украины, особенно с учётом сложившейся геополитической и общественно-политической ситуаций.

Список использованной литературы:

1. Конституція України // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
2. Господарський кодекс України : затв. Верхов. Рада України 16 січня 2003 року № 436- IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18, 19-20, 21-22. – Ст. 144.
3. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III // Відом. Верхов. Ради. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
4. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 06.04.2000 р. № 1647-III // Відом. Верхов. Ради. – 2000. – № 28. – Ст. 224.
5. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13.07.2000 р. № 1908-III // Відом. Верхов. Ради. – 2000. – № 42. – Ст. 348.
6. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного або надзвичайного стану : Закон України від 17.05.2012 р. № 4765- VI // Відом. Верхов. Ради. – 2013. – № 15. – Ст. 99.
7. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-XII. – 1993. – № 44. – Ст. 416.
8. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII // Відом. Верхов. Ради. – 2015. – № 13. – Ст. 87.
9. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 р. № 1207- VII // Відом. Верхов. Ради. – 2014. – № 26. – Ст. 892.
10. Зельдина Е.Р. Специальный режим хозяйствования: проблемы и пути их решения / Е.Р. Зельдина ; НАН Укра-

ины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2004. – 247 с.

11. Зельдина Е.Р. Специальный режим хозяйствования: теоретические вопросы и направления модернизации / Е.Р. Зельдина ; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2007. – 327 с.