

УДК 346.545

**МЕТОДОЛОГІЧНА БАЗА ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА  
ПРО ГОСПОДАРСЬКЕ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ****Шановалова О.В.,***д.ю.н., професор, зав. кафедри господарського права СНУ ім. В. Даля*

*Розглядаються фактичні проблеми гармонізації законодавства про використання природних ресурсів в господарському обороті на базі спеціального наукового підходу поліпшення правового регулювання господарської діяльності. Систематизовані основні характеристики гармонізації законоположень про господарське використання природних ресурсів.*

**Ключові слова:** господарське законодавство; правовий режим; використання природних ресурсів; гармонізація.

Методологія гармонізації українського законодавства про використання природних ресурсів сприяє оволодінню вміннями аналізувати загальні проблеми визначення змісту законодавства стосовно процесів трансформації права власності і права користування. Дана господарсько-правова проблема є актуальною для вітчизняного законодавця. Її новизну та актуальність пов'язують зі здійсненням цивілізованого підприємництва і господарювання внаслідок впровадження інноваційних технологій використання природних ресурсів.

Серед проблем гармонізації законоположень про спеціальне природокористування виділяють методологію осмислення положень Господарського, Цивільного, Карного кодексів та екологічного законодавства за критерієм узгодження їхніх екологічних норм.

Відомо, методологією вважається система принципів, заходів, програмних установок, ціннісних характеристик, нормативів та регуляторів предметної галузі вивчення. Як метод пізнання вона пояснює шляхи та обґрунтовує способи нарощення, побудови і застосування соціологічного знання.

В науці господарського права не було розроблено методологічної бази гармонізації всього господарського законодавства з положеннями та нормами про використання природних ресурсів. Водночас при вивченні аналітики та практики запровадження шляхів розв'язання проблем гармонізації українського господарського законодавства необхідно більш рельєфно визначати теоретичні проблеми гармонізації правових засад підприємницької діяльності (зокрема, законоположень про використання природних ресурсів). Такі прийоми може запропонувати багаж науки господарського права.

При здійсненні господарського процесу з використання природних ресурсів довгий час існувало таке становище: положення нормативно-правових актів, що визначали публічно-правовий режим таких об'єктів, як ґрунт, надра, вода та ін., детально не прописували розмежування реалізації суверенітету України над територіально-господарськими системами. Також при здійсненні права власності у публічно-правовій формі, що забезпечує реалізацію суверенітету над територією країни, держава може не сама експлуатувати природні ресурси країни, а передавати цю



функцію недержавним суб'єктам господарювання.

Такого виду практика звична в умовах ринкової економіки при належному правовому регулюванні господарської діяльності. Але на практиці це вимагало б ефективних дій у руслі гармонізації. Наприклад, було б виправданим в їхній сукупності передбачити, що перш ніж вирішити питання про порушення адміністративної чи кримінальної справи за ознаками правопорушення (злочину), передбаченого адміністративним та карним законодавствами за неправомірне використання природних ресурсів, необхідно звернутися до Господарського кодексу України, спеціальних законів України, які висувають певні вимоги до порядку їхнього використання.

Нерідко склад правопорушення (злочину) проти господарського порядку використання природних ресурсів передбачає вивчення організаційних стандартів, типових рекомендацій щодо залучення окремих ресурсів у господарський обіг, санітарних норм і правил, відомчих інструкцій, технологічної документації, уставу та положення про підприємство, господарських договорів та т. ін. З досвіду роботи правоохоронних органів Донбаського регіону відомо: якість майже всіх матеріалів про правопорушення в даній сфері є низькою, як правило, вони зібрані працівниками контролюючих, а не правоохоронних органів. Недостатньо якісно готуються організаційні стандарти та інструкції фахівців з питань правомірного використання ресурсів природного походження. Тому і звернення до них при підготовці висновку про порушення законодавства щодо використання природних ресурсів для доведення провини господарюючих суб'єктів не несе загрози обвинувачення. Зокрема, за категорією справ про неправомірне формування майнової основи господарювання.

Отже, узгоджене правове забезпечення використання природних ресурсів у сфері господарювання, тобто із дотриманням вимог різних галузей законодавства, стає проблемою

юриспруденції, вирішення якої досягається гармонізацією їхніх основних положень. До того ж під час здійснення прокурорського нагляду за слідством у злочинах проти довкілля актуальною стає проблема чіткого розмежування кримінально-правових норм екологічного характеру від адміністративних та кримінальних норм про підстави для притягнення до відповідальності за неправомірне використання природних ресурсів у сфері господарювання.

У чинному КК України законодавець вирішив цю проблему шляхом конструювання деяких складів злочинів як матеріальних, тобто тих, які вважаються закінченими з моменту настання злочинних наслідків (наприклад, екологічне забруднення територій, негативний вплив на здоров'я людей, істотна шкода, інші тяжкі наслідки). Дані види злочинів «межують» з адміністративними правопорушеннями, і поки що остаточно проблему розмежування вирішити не вдалося. Розглядаючи диспозиції статей, що встановлюють відповідальність за псування земель, забруднення атмосферного повітря, моря, довкілля, порушення правил охорони вод (ч. 1 статей 239, 241, 242, 243 КК України), можна зробити висновок, що на практиці при розслідуванні справ зазначеної категорії у зв'язку з браком методик встановити та довести наявність порушення своїх обов'язків представником конкретного суб'єкта господарювання здійснити не просто. Зокрема, за наявності кумулятивного забруднення довкілля кількома джерелами та неможливості визначення, чи є це наслідком використання природних ресурсів кожним конкретним суб'єктом господарювання.

Враховуючи судову практику та висновки фахівців з кримінального права про недосконалість зазначених норм, яка призводить до фактично безкарного виснаження природних ресурсів, на наш погляд, даний недолік може бути усунено введенням у відповідні статті КК України чіткіших критеріїв криміналізації, відпрацьованих у відповідності з правами та обов'язками суб'єктів підприємницької та



господарської діяльності, зазначених у Господарському кодексі України.

Отже, в свою чергу екологічна, господарська та інші галузі, які містять положення про використання природних ресурсів у сфері господарювання, внаслідок зв'язаності їхніх норм близькою метою стосовно окремих аспектів правового регулювання процесу здійснення господарської діяльності, мали б формуватися і застосовуватися більш послідовно. Поки що складності, які унеможливають логіку послідовності досягнення прибутку як мети господарювання, а також виконання вимоги економічного та ефективного використання природних ресурсів обумовлені, насамперед, як внутрішньогалузевою, так і міжгалузевою неузгодженістю господарського законодавства.

Для теорії правового регулювання найбільш загальною у юридичному (техніко-юридичному) плані вчені вважають проблему забезпечення узгодженої регламентації всіх етапів діяльності. Для нашого дослідження має інтерес такий її ракурс, як методологія вибору критеріїв для гармонізації українського законодавства про використання природних ресурсів.

Дослідження в даному ракурсі обумовлене необхідністю характеристики комплексу зобов'язань на етапах, де формується майнова основа господарювання. У ході її формування суб'єктами здійснюються діяння і чиняться акти поведінки заради отримання результатів, обумовлених ціллю господарювання. Інколи її досягнення вони ставлять у залежність від застосування не лише правомірних, але й неправомірних засобів залучення природних ресурсів до господарського обігу. Нерідко буває, що заподіяна при цьому шкода економіці і довкіллю регіону (або навіть країни) перебільшує отриманий від господарської діяльності результат. Подібні факти неекономічного обігу природних ресурсів є свідченням відсутності раціонального функціонального зв'язку теорії із практикою реалізації та застосування норм

господарського і природо-ресурсного законодавства.

Вказана відсутність стає причиною недостатньої результативності у досягненні цілі правомірного поводження з природними ресурсами. Вона є наслідком ігнорування наукового підходу комплексності при створенні відповідних законоположень.

В доктрині Господарського кодексу даний недолік в основному було подолано. По-перше. Техніко-юридичні особливості даного акта вказують на недоцільне запозичення «досвіду з розповсюдження» норм про концесію в цивільному, підприємницькому, гірничому, екологічному і в інших галузях законодавствах з тієї причини, що це призводить до розташування норм фактично одного інституту в декількох галузях. Запропонований підхід виключає зайву та штучну міжгалузевість.

По-друге. Критична оцінка законодавства різних країн і зарубіжного досвіду його реалізації, а також макроекономічний аналіз положень господарського права, порівняльна характеристика типових форм договору концесії і домовленостей про розподіл продукції за українським законодавством, судова практика дозволяють встановити деформацію економічно-правових основ гірничого, водного, екологічного та інших законодавств.

Таким чином, можуть бути надані докази неприйняття режиму лібералізації господарського обігу активів, які задіяні у використанні надр. У свою чергу це дозволяє обґрунтувати доцільність більш жорсткого режиму господарського обігу через організаційно-майнові вимоги до інвестора, концесіонера, орендатора й інших підприємців.

Для досягнення результату модернізації правового регулювання відносин з використання природних ресурсів у сфері господарювання була докладно розглянута еволюція комплексного і системного наукових підходів до визначення господарського законодавства фактором стабілізації. Такий



захід дозволив дійти висновку про наявність в теорії господарського законодавства критерію виміру вимог забезпечення стабільного ресурсного обігу. Зокрема, потенціал вказаних вимог вимірюється через систему: збереження соціальних цілей підприємництва; утворення приватно-публічного альянсу для видобутку і використання сировини, експлуатації рекреаційно-територіальних ресурсів; дотримання конкурентних засад залучення до господарського обігу природних ресурсів. Такий концептуально новий підхід до розв'язання проблеми посилення стимулюючої функції господарського законодавства був покладений в основу добору методологічних основ модернізації господарського законодавства.

У межах єдиного концептуального задуму Господарського кодексу України прочитується виражена цілеспрямованість групи норм на забезпечення виконання суб'єктивних обов'язків та охорону прав у відносинах з господарського використання природних ресурсів інвестором (ч.2 ст. 5, ст. 6, ст. 20, ст.ст. 148-153 ГК України). Їхня націленість на створення стабільних засад формування майнової основи господарювання мала б задовольняти не лише суб'єктів інвестування, але й ініціаторів довгострокових проектів підтримки економіки приймаючої сторони. Водночас ті норми самі по собі не попереджують неправомірного поведіння з природними ресурсами при використанні їх у сфері господарювання. Вони діють ефективніше, коли гармонійно сполучаються з іншими, тими, що мають функціональний зв'язок з ними.

Отже, сутністю вказаних норм, які утворюють самостійні положення Господарського кодексу, є забезпечення відповідної співмірності обсягу організаційно-майнових та інших «нормативно-належних» вимог до режиму господарського використання ресурсів при створенні стабільної майнової основи господарювання.

Активізація процесу попередження конфлікту розбалансованих інтересів та прав учасників сфери господарювання

потребує ґрунтового і системного наукового дослідження рівнів, критеріїв, шляхів гармонізації господарського законодавства з іншими галузями, які також регулюють актуальні питання використання природних ресурсів.

Дана потреба загострюється внаслідок того, що на аналітичному рівні теорії господарського законодавства не було визначено місце низки категорій, за допомогою яких не лише утворюється цільовий комплекс норм, але і створюються правові умови для їхньої реалізації. Процес відмежування функцій даного комплексу норм від функцій суміжних правових інститутів ускладнюється внаслідок недостатнього фундаментального аналізу відповідного аспекту концепції Господарського кодексу.

У свою чергу дані проблеми заперечують встановленню взаємозв'язків положень глави 15 ГК України із суміжними правовими конструкціями та галузями законодавства. В цілому це гальмує та ускладнює процес їхньої належної реалізації та єдиного подібного застосування на практиці.

**Ціллю статті** є аналіз проблем гармонізації положень законодавства про використання природних ресурсів у сфері господарювання на основі підходів теорії господарського законодавства, запропонованих В.К. Мамутовим, Г.Л. Знаменським, В.В. Лаптевим, А.С. Мартем'яновим, А.Г. Бобковою до процесу вдосконалення правового регулювання господарської діяльності. Через таку призму ще не було розглянуто юридичний феномен «гармонізації».

В.К. Мамутовим відмічено, що робота з кодифікації господарського законодавства і ті дискусії, що її супроводжували, стали поштовхом для розвитку господарсько-правової думки. Прийняття Господарського кодексу стимулює поглиблення і розширення наукових досліджень.

Дослідження методологічних питань гармонізації законодавства про використання природних ресурсів як цільової установки для застосування економічних та екологічно виважених



заходів отримання прибутку та досягнення соціального результату є новим і недостатньо розвинутим напрямком наукового пошуку в теорії господарського законодавства.

Гармонізація відіграє важливу роль у поєднанні та узгодженості процесу формування нормативної основи галузей права з економічним змістом у предметі. Зокрема, в межах дійсного дослідження здійснено спробу довести, що в системі обов'язків держави по забезпеченню соціальної спрямованості економіки належить виокремлювати законодавчі основи рекреаційно-господарських, енергогосподарських, надрогосподарських, водогосподарських, лісогосподарських обов'язків, які стримують свавілля у відносинах між суб'єктами господарювання при утворенні ними договірних і недоговірних форм господарських взаємин та зобов'язань.

Водночас для чіткого окреслення структури недоговірних форм організаційно-господарських зобов'язань як стримуючих факторів необхідно спиратися на положення норм розділу третього Господарського кодексу. В складі норм ст.ст.148-153 ГКУ слід розмежовувати ті, які необхідно гармонізувати із суміжними нормами інших глав Кодексу і положень інших галузей законодавства.

Домагатися погодженості, стрункості, як мінімум, несуперечності у системі найбільш формальної частини права у законодавстві навіть однієї держави – досить складна ціль. Але сьогодні питання про гармонізацію правової системи вирішується відразу безліччю прийомів [1, с. 84].

Йде пошук критеріїв і інструментів гармонізації різних правових систем. Зокрема, серед досягнень у просуванні питання гармонізації правової системи України з правовою системою ЄС слід звертати увагу на виваженість пропозицій з гармонізації правопорядків.

У питаннях правового регулювання використання природних ресурсів в сфері господарства право ЄС є досить компромісним. В рамках права Європейського Союзу, як виняткової

правової системи, формується своєрідний метод регулювання суспільних відносин. Він подібний до методів міжнародного права і конституційного права. Якщо для міжнародного права характерний, перш за все, метод координування зацікавленості рівноправних партнерів, а для конституційного права суттєвим є метод субординації, передбачений ієрархією конституційних норм, то в праві ЄС спочатку, нерідко з використанням міжнародних правових механізмів, досягаються координування, домовленість сторін, а потім використання державно-подібних і наддержавних засобів – здійснюється підпорядкування і реалізація узгоджених раніше домовленостей.

Важливим питанням для науки господарського права є гармонізація правових засад підприємництва при використанні енергії за проведення енергетичної політики на принципах, традиційних для ЄС.

Встановлення режиму використання прав приватної і комунальної власності на ресурси землі, її надра, ліси, води і георесурси дозволяє виявити нові аспекти проблеми вдосконалення господарсько-правового режиму використання природних ресурсів в паливно-енергетичному секторі економіки України. Вирішення цієї проблеми вимагає втілення у практику господарювання правових заходів, які утворюють спеціальний режим господарського використання даного виду ресурсу.

Виходячи з того, що ресурси надр, як правило, є стратегічним великим масштабним фактором утворення майнової основи української економіки, а не лише основи господарювання окремих суб'єктів, доцільно використовувати заходи інвестиційної підтримки тих галузей господарювання, в яких здійснюється діяльність, побудована на використанні права власності народу на них. Здається, доцільно відстежувати підстави для підтримки раніше, ніж постає питання про надання інвестицій. Тобто потрібно застосовувати контроль і нагляд держави за ефективністю господарської діяльності



державних підприємств з інвестиціями. Тому важливо, щоб вплив регуляторної політики був здійснений у галузях матеріального виробництва, до яких належать: промисловість; сільське господарство; лісове господарство; рибне господарство; будівництво; транспорт; зв'язок; заготівля; матеріально-технічне постачання і збут; торгівля і громадське харчування; інформаційно-обчислювальне обслуговування; геологія і розвідка надр, геодезична і гідрометеорологічна служби; виробничі види побутового обслуговування населення; комерційно-посередницька діяльність із забезпечення функціонування ринку; операції з нерухомим майном; інформаційно-видавнича діяльність; інші види діяльності із забезпечення процесу виробництва, обігу або виробничого споживання.

Отже, положення про господарсько-правові умови, які вважаються необхідними для виконання порядку використання природних ресурсів у сфері господарювання, слід сприймати як базові для методології процесу узгодження та гармонізації інших положень кодексу та відповідних положень законодавства про раціональне природокористування.

В.К. Мамутов, Б.Г. Розовський, В.І. Борисов, Ю.М. Грошевий та інші, аналізуючи соціальні чинники економічних правопорушень, вважають загальною причиною їхнього зростання не лише невпорядкованість господарського, цивільного, екологічного, кримінального, адміністративного законодавств, які у сукупності не охоплюють всієї системи нових економічних зв'язків і не відбивають потреб перехідного періоду розвитку суспільства, а також невиправдане послаблення функцій держави щодо організуючого впливу на економіку. Воно привело до зниження ефективності контролю і нагляду за правочинністю в господарській діяльності.

Спроби побудови наукової теорії гармонізації законодавства, базові положення якої могли б бути застосованими до будь-якої галузі права, започатковані Н.Р. Малишевою. Але автором проведено в

основному аналіз гармонізації як виду діяльності (або процесу) під кутом зору визначення місця України в еколого-правовому просторі Європи і світу на шляху підтримання нею «ідеї загальноєвропейського чистого дому». Тому з авторської концепції гармонізації законодавства Н.Р. Малишевої може бути взято у «скарбницю» методів пізнання гармонізації українського господарського законодавства висновок про те, що гармонізація як процес передбачає поєднання трьох можливих видів діяльності: уніфікації, диференціації і визначення правил гри [2, с. 10].

Але структура поняття гармонізації українського господарського законодавства не вичерпується лише даними елементами. Елемент втілення цільової установки у норми, які впливають на поведінку суб'єкта господарювання, в ній має превалювати. Цільова установка є тим критерієм, стосовно якого здійснюється інтеграція законодавства, а не лише вказані Н.Р. Малишевою види діяльності. У контексті досліджуваної проблеми узагальнена сутність цільової установки правового впливу на поведінку суб'єктів господарських відносин за змістом має бути приблизно такою: здійснювати економічне та екологічно коректне використання природних ресурсів при досягненні цілей господарювання.

До виваженого узгодження функціональних зв'язків господарського, екологічного, земельного, гірничого, лісового, карного законодавств спонукає звернутися господарська практика та проблеми безробіття. Попри масове закриття шахт поширюється видобуток вугілля приватним порядком у власноручно створених копальнях та покинутих шахтах Донбаського регіону. Або інший приклад. При тому, що обсяги деревини не встигають відтворюватися та поповнюватися, здійснюються комерційні позапланові вирубки лісу у Закарпатті, внаслідок чого публічні економічні інтереси потрапляють під удар. Однак правові заборони, передбачені для відповідних ситуацій, вдається «обходити» внаслідок окремого



галузевого неспівпадання основних концептуальних ідей стосовно спрямованості цілей природоресурсних кодексів та екологічного законодавства.

Отже, необхідно визнати, що процес розв'язання проблем гармонізації українського господарського законодавства значно ускладнюється етапом його розвитку, який характеризується високою динамічністю. Тому при аналізі стану розв'язання даних проблем слід зауважити, що з прийняттям Господарського кодексу України здійснено процес систематизації господарського законодавства на основі кодифікаційного акта високого рівня узагальнення правових основ регламентації.

Вплив положень господарського законодавства про використання природних ресурсів у сфері господарювання на підприємницьку та іншу діяльність має організаційно-майновий характер. Тому досягнення стану відповідності вимагає визначення методологічних питань внутрішньо-міжгалузевої та зовнішньої гармонізації українського господарського законодавства. Виділення внутрішньої та міжгалузевої гармонізації призначено слугувати всебічній впорядкованості господарських відносин з обігу природних ресурсів. Розходження, обумовлені галузевими розмежуваннями, можуть проводитися за цілями, напрямками впливу, характером впливу, наслідками невиконання вимог і інших критеріїв. До того ж різні аспекти публічно-правових настанов, які визначаються безліччю різних завдань, що вирішуються державою, утворює чималі складності для їхнього наукового пізнання у виборі критеріїв досягнення гармонізації.

**Висновки.** У складі Кодексу відокремлено як системно-структурну одиницю кодифікації самостійну главу з назвою «Використання природних ресурсів у сфері господарювання» (глава 15). Авторами концепції тим самим було закладено основу для системного утворення суміжних з даною одиницею інститутів. За традицією законотворення Господарський кодекс, як мінімум, здатний виконувати такі функції методологічного характеру.

По-перше, встановлюючи особливий правовий режим використання і коло суб'єктів, яким адресуються заходи режиму, він визначає межі багатьох абстракцій природо-ресурсних кодексів та законів екологічної спрямованості (зокрема, ефективне, економне, раціональне) стосовно ресурсного користування благами природи в господарському обігу.

По-друге, він встановлює мету процесу, яка полягає у використанні природних ресурсів у сфері господарювання і особливостях правового режиму використання.

По-третє, Кодекс конкретизує правові інструменти керування залученням у господарський обіг природних ресурсів та використанням їх у сировинних галузях народного господарства.

#### Література:

1. Бачило І.Л. Проблемы гармонизации в законодательстве // Журнал российского права. – 2002. – № 3. – С. 84.
2. Малишева Н.Р. Гармонізація екологічного законодавства в Європі: Автореф. дис... доктора юрид. наук: 12.00.06 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1996. – 34 с.

#### References:

1. Bachylo Y.L. Problemy harmonyzatsyy v zakonodatelstve // Zhurnal rossyiskoho prava. – 2002. – № 3. – S. 84.
2. Malysheva N.R. Harmonizatsiia ekolohichnoho zakonodavstva v Yevropi: Avtoref. dys... doktora yuryd. nauk: 12.00.06 / In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy. – K., 1996. – 34 s.

**Шановалова О.В. Методологическая база гармонизации законодательства о хозяйственном использовании природных ресурсов. – Статья.**

*Рассматриваются фактические проблемы гармонизации законодательства об использовании природных ресурсов в хозяйственном обороте на базе специального научного подхода улучшения правового регулирования хозяйственной деятельности. Систематизированы*

*основные характеристики гармонизации законоположений о хозяйственном использовании природных ресурсов.*

**Ключевые слова:** *хозяйственное законодательство; правовой режим; использование природных ресурсов; гармонизация.*

**Shapovalova O.V. Theoretical base of harmonization of legal frameworks of the economic use of natural resources.**

*The actual problems of harmonization of the legislation about the use of the natural resources in the economical sphere on the base of the special scientific approach to the improvement of the legal regulation of the*

*management activity are considered. The main characteristics features are systematized according to the methods of harmonization of law values.*

**Keywords:** *economic legislation; law regime; the usage of natural resources; harmonization.*

*Авторська довідка:*

*Шаповалова Ольга Вікторівна – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри господарського права Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.*

*Стаття подана до друку 23.05.2017р.*

