

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 346:553

О.В. Шаповалова,

*д-р юрид. наук,
заведующая кафедрой хозяйственного права
Восточноукраинского национального
университета им. В. Даля, г. Луганск*

ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ В ХОЗЯЙСТВЕННОМ ОБОРОТЕ

Первоосновой самоорганизации и функционирования производственных и территориально-хозяйственных систем всегда были природные ресурсы. Поэтому правовое воздействие на поведение участников отношений по их использованию отражает специфические свойства унификации и дифференциации правового регулирования хозяйственной деятельности.

Природные ресурсы — это все те элементы, свойства или результаты функционирования природных систем, которые используются или могут быть использованы в будущем для получения сырья, топлива, энергии, продовольствия и т. п.

Кроме того, природные системы влияют на социально-экономические системы: они хотя и не используются непосредственно в производстве, но могут облегчать или усложнять ведение хозяйства. Природные условия, получившие экономическую оценку, переходят в разряд природных ресурсов.

Такое понимание природных ресурсов дает возможность осуществлять их классификацию как по месту в природных системах, так и по особенностям их хозяйственного использования. Существует объективная возможность оценки как отдельных видов природных ресурсов, так и суммарного природно-ресурсного потенциала территории. Проверим, способствует ли Хозяйственный кодекс Украины (далее — ХК Украины) минимизации экологического и экономического риска при реализации данной возможности.

В соответствии с концепцией Хозяйственного кодекса в правовом режиме использования природных ресурсов закрепляется требование: осуществлять процесс использования эффективно и экономно, на основе применения новейших технологий в производственной деятельности, придерживаясь специальных норм и правил. То есть обращение с ресурсами при осуществлении предпринимательской, коммерческой и некоммерческой деятельности происходит не только в режиме специального и

общего природопользования (основы данных режимов определяются земельным, водным, лесным, горным, экологическим законодательством). Но существует правовой режим, который устанавливается хозяйственным законодательством. С учетом его особенностей и должны заключаться соглашения хозяйственно-правового характера (например, территориально-хозяйственный договор использования рекреационных ресурсов, соглашение об использовании земельного участка, обремененного залогом, договор концессии и др.).

Норма ст. 148 ХК Украины по своему характеру является совокупностью унифицированных требований к хозяйственному использованию каждого вида (и даже категории) природного ресурса. Но вместе с тем выбор наиболее рационального хозяйственного решения предполагает достижение дифференциации правового регулирования отношений по осуществлению хозяйственной деятельности. Следовательно, выполнение комплекса унифицированных и дифференцированных требований, адресованных субъектам права концессионного вовлечения в хозяйственный оборот использования природных ресурсов, можно считать основным признаком хозяйственного использования.

Категория «хозяйственное использование природных ресурсов» уже давно встречается в научном обороте (В. Н. Мунтян, С. Ф. Демченко, А. Г. Бобкова и др.). Термин «хозяйственное использование» также имеет историю официального применения. Он употребляется в Земельном кодексе Украины (как в старой, так и в новой редакциях), законодательстве Украины об энергосбережении, Земельных кодексах России и Белоруссии. Встречается аналогичная по сути категория «хозяйственное обращение» в нормах закона Украины об охране прав на сорта растений, а также других актах. С недавнего времени она получила основание быть «прописанной» в хозяйственном праве.

Нередко под хозяйственным понимают такой порядок и последовательность использования при-

© О.В. Шаповалова, 2008

родных ресурсов, в которых расставлены приоритеты, в зависимости от соблюдения которых находится право субъекта на эксплуатацию их полезных свойств в экономических целях. Если содержание приоритетов выстроено в систему, а сущность оформлена в виде требований нормативно-правового акта или иного организационного стандарта, методики расчёта, правил использования и т. п., то в случае несоблюдения системы приоритетов предусмотрено лишение субъективного права пользования, появляется основание говорить об основах создания хозяйственно-правовых условий, обеспечивающих системное правомерное использование природных ресурсов. Однако в то время, когда энергоёмкость валового внутреннего продукта в нашей стране в сравнении со странами Европы в 9 раз, водоёмкость — в 5–7, землеёмкость — в 3–5 раз выше [1, с. 31], на практике основания для такой констатации отсутствуют.

Теоретические основы экологизации разных отраслей законодательства начали разрабатываться в 60-х–70-х годах именно с условий хозяйственного использования ресурсов природы. О том, что данная задача актуальна и пока не решена, свидетельствует закрепление в ч. 2 ст. 150 ХК Украины термина «бесхозяйственное использование» по отношению к важным ресурсам экономики Украины. Поэтому современное осуществление переоценки категориального аппарата на основе теории хозяйственного законодательства, а также общей инструментальной теории права и принципов экономико-правового познания предполагает раскрытие методологической значимости концепции Хозяйственного кодекса в данном процессе. На основе Хозяйственного кодекса предпринята попытка блокирования бессистемного обращения с ними при получении прав на использование, а также рационализации поведения субъектов использования при принятии ими хозяйственных решений. В частности, достижение данной цели минимизирует риск бесхозяйственного обращения с ресурсами и, таким образом, оказывает содействие укреплению национальной экономики, т. е. имеет хозяйственно-правовую природу. И напротив, её недостижение наносит ущерб законным интересам украинского народа как первичному собственнику ресурсов природы. Таким образом, можно выделить два аспекта рассматриваемой проблемы: экономической целесообразности и правовой обусловленности диалектического противоречивого процесса хозяйственного использования природных ресурсов.

Таким образом, в статье ставится цель: определить специальные научные подходы теории хозяйственного законодательства к процессу усовершенствования правового регулирования хозяйственной деятельности по вовлечению в оборот природных ре-

сурсов: комплексного и экономико-правового [2, с. 59–60], а также метода образования функционально-целевых подсистем в системе хозяйственно-законодательства [3, с. 58–75; 4, с. 66–72], способствующих минимизации экологического и экономического риска при оценке природных ресурсов, вовлекаемых в хозяйственный оборот.

Два первых научных подхода как методология обеспечения органической согласованности правового регулирования хозяйственной деятельности были обоснованы В. К. Мамутовым в фундаментальной работе «Совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности». Развитие понятия метода хозяйственно-правового регулирования и его функциональных возможностей осуществил Г. Л. Знаменский в монографиях «Совершенствование хозяйственного законодательства: цель и средства» и «Хозяйственный механизм и право».

Для теории правового регулирования наиболее общей в юридическом (технико-юридическом) плане ученые считают проблему обеспечения согласованности регламентации всех этапов деятельности [2, с. 59–60]. Исследование в данном ракурсе необходимо для определения комплекса обязательств на этапах, где достигается цель формирования имущественной основы хозяйствования. Ради получения результатов, обусловленных данной целью, субъектами осуществляются действия и совершаются акты поведения, формируются обязательства. Иногда ее достижение они ставят в зависимость от применения не только правомерных, но и неправомерных средств использования природных ресурсов. Нередко бывает, что даже при правомерном использовании ресурсов вред экономике и окружающей среде региона превышает полученный от хозяйственной деятельности позитивный результат. Подобные факты неэкономичного обращения с природными ресурсами свидетельствуют об отсутствии экономико-правового эффекта от функциональной связи норм хозяйственного и природоресурсного законодательства. Несовершенная функциональная связь характеризуется как нерациональная для практики реализации и применения норм как хозяйственного так и природоресурсного законодательства.

Указанное обстоятельство становится причиной недостаточной результативности в достижении требований правомерного хозяйственного обращения с природными ресурсами. В свою очередь данная причина является следствием игнорирования научного подхода комплексности при создании соответствующих законоположений.

В концепции Хозяйственного кодекса была предпринята в целом удачная попытка преодоления данных недостатков. Поэтому в структуре его специальных норм, повторяя некоторые отдельные элементы

основных положений природоресурсных кодексов, содержится значительный объем норм и правил, которые конкретизируют регулирование хозяйственных отношений в соответствии с основными направлениями экономической политики государства [5, ч. 1, 2 ст. 10] на основании применения разных средств и механизмов государственного регулирования хозяйственной деятельности [5, ст. 12], обеспечивают комплексную правовую базу для развития концессии.

Понятие комплексности, считает В. К. Мамутов, может иметь два неодинаковых значения. Первое — означает органическое единство определенной конкретной системы (например, единый народнохозяйственный комплекс), является, по сути, синонимом понятия системы. Второе — временное, для достижения определенной цели, обеспечения функционального соединения частей разных систем. Для изучения и усовершенствования правового регулирования хозяйственной деятельности комплексность может рассматриваться как синоним системности. Понятие комплексности исследований предполагает наличие в них экономического элемента, обязательность изучения экономической сущности проблемы. Для этого необходима совместимость юридических и экономических взглядов на предмет исследования [2, с. 195—196]. Сложность достижения согласованности правового регулирования концессионного вовлечения в хозяйственный оборот использования природных ресурсов обусловлена тем, что для данного процесса характерна его дифференциация по отдельным правовым институтам нескольких отраслей права. При том, что количество институтов в них растет, данный процесс не всегда сопровождается необходимой интеграцией правовых норм и институтов. В результате возникает ситуация дисгармонии и разбалансированности правового регулирования хозяйственной деятельности. Сущность её можно охарактеризовать так: регламентация буд-то бы разделена по отдельным «продольным линиями», не связанным между собою «поперечными линиями» в единую сеть, что снижает ее эффективность [2, с. 60].

Хотя в исследовании ученого речь идет об обстоятельствах другого порядка, но сама природа обстоятельств, которые он охарактеризовал для обоснования приведенного вывода, может быть использована (то есть очень близка по цели) для обоснования методов правовой регламентации хозяйственного использования природных ресурсов. Поэтому метод сопоставления позволяет провести параллели в поиске методологии обеспечением эффективности экономической и правовой сопряженности в достижении хозяйственной цели в результате использования природных ресурсов. Полученные таким образом знания «о различии» и «о сход-

стве» причин разбалансированности регламентации использования природных ресурсов для нужд хозяйственной деятельности позволили избрать тезисом для доказательства суждение о целесообразности применения соответствующих концептуальных положений Хозяйственного кодекса Украины как базового критерия для создания методологии гармонизации законодательства об использовании природных ресурсов в сфере хозяйствования.

Исходным положением для изучения приведенного суждения будет предположение, в соответствии с которым природоресурсная законодательная регламентация осуществляется по продольным линиям, а хозяйственно-правовая — по поперечным. Вследствие выяснения сходства в ходе данного исследования предполагается отследить (как доказательство) следующее: по концепции Хозяйственного кодекса (и благодаря усовершенствованию положений данного акта) достигается взаимопроникновение, условно говоря, продольных и поперечных линий, которые в целом оказывают содействие интеграции правового регулирования общественного отношения в указанной сфере. К примеру, И. Померанский, анализируя проблемы и противоречия законодательства о водопользовании и водоснабжении, определил взаимодействие данного вида деятельности и отношений той сферой, на которую воздействует группа общих норм программного характера. В этих нормах хозяйственного законодательства, как правило, содержатся конкретные поручения, обращенные к государственным органам власти и управления, направленные на минимизацию потерь, возникающих при нерациональном водопотреблении [6, с. 42].

Определенные признаки интегрированности выясняются при рассмотрении традиционного механизма предупреждения неправомерного обращения с природными ресурсами в сфере хозяйствования. Обоснование современного понятия указанной категории позволило установить, что требование хозяйственного использования природных ресурсов содержит в своем составе совокупность обязательств публично-правового характера и корреспондирующих с ними частных прав. Поэтому законодатель и адресует субъектам публичного права требования создания предпосылок для того, чтобы всеми участниками сферы хозяйствования процесс использования осуществлялся эффективно, экономно и с применением современных технологий.

В концепциях природоресурсного законодательства не идет речь о создании предпосылок для правомерного использования природных ресурсов именно в сфере хозяйствования. В основном речь идет о контроле за данным процессом, а также других мерах и условиях охраны природных ресурсов. Поэтому необходимость обобщения составных эле-

ментов первого аргумента в пользу концепции Хозяйственного кодекса вытекает из следующего.

Обнаружив в целом критический уровень состояния экологизации хозяйствования, Кабинету Министров Украины была вменена обязанность по утверждению реестра природных ресурсов, которые могут использоваться в хозяйственной деятельности [5, ч. 2 ст. 149], Фонду государственного имущества Украины — поставлено в обязанность ведение реестра концессионных договоров [7, ст. 372, ст. 14], Высшим и местным органам власти и самоуправления вменено определять правовые основы экономической и экологической [6, ст. 8], а также регуляторной политики в сфере хозяйственных отношений.

Если предположить, что в правотворчестве достигнут надлежащий уровень интеграции природноресурсной законодательной регламентации использования природных ресурсов с хозяйственно-правовой (осуществляется соответственно по продольным и по поперечным линиям), то появляется фактор существенного позитивного влияния на упорядочение регулирования концессионного вовлечения в хозяйственный оборот деятельности по использованию природных ресурсов. Однако и до сей поры разноотраслевые нестыковки требований к поведению хозяйствующих субъектов в границах создаваемого специально для них режима приводят к правонарушениям при использовании природных ресурсов по причине контрастности положений разных отраслей законодательства. По данной причине квалификационные признаки многих из них установить довольно проблематично.

Истоки отправных вопросов методологии права, требующих разрешения в рамках указанной проблемы, стали формулироваться еще в 70-е годы в рекомендациях научных форумов юристов [8, с. 98]. Но в то время государство строило свои отношения с пользователями природных ресурсов даже не как собственник, не как хозяйствующий субъект, а как властный орган, при том, что пользование землей, недрами, лесами в хозяйственных целях не может и не должно регулироваться только административными методами [9, с. 120–121].

Как и другие страны, Украина столкнулась с проблемой нерационального и незаконного использования недр и водных ресурсов предпринимателями. Существует угроза распространения спекуляции другими природными ресурсами (в том числе не возобновляемыми). Известны попытки монополизации рынка земли, а также возникают большие сложности в правовом регулировании деятельности в сфере вовлечения в хозяйственный оборот недр с целью использования как объекта залога, обмена на иные блага.

И главное — в хозяйственном законодательстве Украины еще не отработаны многочисленные

условия, которые заставляли бы концессионеров развивать экономику нашей страны. Поэтому целесообразно изучать опыт других стран в деле поощрения концессионеров положительно влиять на состояние национальной и региональной экономики мерами концессии.

Например, по концессионному контракту государства Абу-Даби с компанией Attock-Oil первое передает сроком на 35 лет объект: 1500 кв. км шельфа с эксклюзивными правами разведки, бурения, добычи и продажи нефти. При этом экономические обязанности компании включают:

инвестиции (4 млн дол. в первый год работы, 10 млн во второй год работы, 11 млн в третий год, по 5 млн дол. с четвертого по восьмой год);

выплату бонусов, первый из которых (3 млн дол.) платится на протяжении 30 лет после подписания договора, второй (2 млн дол.) — после открытия нефти в коммерческом количестве, третий (6 млн дол.) — когда объем экспорта добытой нефти превысит 100 тыс. баррелей в день, четвертый (12 млн) — когда этот объем превысит 200 тыс. баррелей в день, и, в конце концов, пятый (12 млн дол.) — когда экспорт нефти перевалит за 500 тыс. баррелей в день; выплату роялти, что составляет 16 % стоимости добытой нефти;

налог на доходы, которые составляет 60 %;

налог на имущество (на недвижимое имущество — 10 %, на движимое — 5 %).

Правовая защита государства при нарушении экономических обязанностей компаний поддерживается силой правовой регламентации. В соответствии с нею концессионер должен уступить правительству часть разведанной территории. В первые три года — 25 %, за 5 лет — 50 % и за 8 лет — 75 %. Причем полной свободы выбора субподрядных фирм у концессионера нет — субподрядчики подлежат согласованию с правительством. Далее, по достижению объемов добычи в 100 тыс. баррелей в день концессионер налаживает одно из следующих производств: производство метанола на экспорт; производство и экспорт сжиженного нефтяного газа; производство азотных удобрений; десульфуризация нефти; производство и экспорт сжиженного природного газа. В те производства, которые будут признаны экономически наиболее целесообразными, концессионер обязуется инвестировать не менее 10 % своих прибылей.

Или, например, по законодательству Великобритании предусмотрено, что претенденты на разработку участка недр должны отвечать целому набору критериев. Он включает технический потенциал, финансовые возможности, наличие предварительных поисковых работ на предлагаемом участке, опыт работы по освоению месторождений, наличие

и содержание программы работ, запланированный внос в экономику Великобритании.

Отдельные требования касаются использования английского оборудования, материалов и технологий. Поэтому претендент должен представить меморандум о намерениях в отношении с потенциальными партнерами — соответствующими национальными производителями, а также составить планы исследовательских работ и привлечения местных технологий.

К тому же, если на тендер выставляется участок, расположенный в освоенном районе, претенденту может быть поставлено условие: провести изыскание на какой-нибудь новой территории. Если в конкурсе принимает участие иностранная компания, то обязательными требованиями является наем английского персонала и соблюдение так называемых условий взаимности, в соответствии с которыми к концессионной деятельности допускаются фирмы лишь тех стран, где английские компании имеют аналогичные права доступа к ресурсам.

Как правило, собственник лицензии на добычу получает ее на 6 лет, после чего он обязан половину участка вернуть государству. В случае выполнения всей намеченной программы работ он получает половину, которая осталась, еще на 30 лет; в противном случае ему придется возвращать весь участок. Когда имеют место объективные сложности в освоении (например, глубоководный участок) требования к принципам хозяйствования немного либеральнее: первый период длится 8 лет, следующий — до 40 лет. Причем, собственник лицензии до последнего момента не знает, какую именно часть участка он будет вынужден отдать. Тем самым создаются предпосылки для того, чтобы получатель лицензии был вынужден вести разведку, освоение и обустроенность по всему участку одинаково добросовестно.

Лицензионное соглашение часто предусматривает выплату роялти (привилегии за получение права разработки природных ресурсов). Предполагается также арендная плата за участки, которая повышается ежегодно (в меру роста добычи), и разовый бонус.

Как показал анализ экономических показателей, полученных вследствие реализации приведенных выше принципов функционирования режима деятельности по разработке участков недр, установленных английским законодательством, в период существенного роста добычи был установленный высокий уровень налогообложения отрасли с учетом роялти до 89,5 % от доходов. С середины 1980-х годов уровень налогообложения был до 35 %. Налог на доходы от нефти также был отменен для небольших месторождений, а также для значительной части нефти, которая добывалась на больших промыслах [10, с. 43].

Анализ опыта применения на практике института концессии в Великобритании и других странах

указывает на значительное количество экономико-правовых предписаний в правилах добычи, обогащения и использования недр и сопутствующих природных ресурсов, установленных государством. Законодательством предусматриваются взаимные обязательства между государством и субъектом хозяйствования. Они отражаются в соглашениях о разведке, разработке, концессии месторождений природных ископаемых, лицензиях, других соглашениях и документах. При этом соглашением определяются дополнительные условия, которые не могут противоречить правовым принципам регулирования экономических отношений и ведения бизнеса. По своей сути эти принципы указывают на наличие публично- и частно-правовых элементов механизма регулирования концессионной деятельности (как в период НЭПа).

Реализация соглашения о распределении прибыли от использования природных ресурсов в сфере хозяйствования может существенно увеличить доходы государства и оживить государственный оборот.

С помощью положений Хозяйственного кодекса в целом «преодолен существующий в действующем законодательстве отрыв антимонопольно-конкурентных норм от норм, которые регулируют другие хозяйственные отношения. Это, можно надеяться, положительно повлияет на развитие рыночной среды и конкуренции» [11, с. 20–21].

Учитывая, что позитивное развитие призвано обеспечивать законодательство, которое также подвержено влиянию правовых закономерностей, хозяйственно-правовые средства способствуют разрешению задач обеспечения воспроизводства национального хозяйства Украины. Закономерность создания системообразующего акта в результате кодификации хозяйственного законодательства позволит комплексно сочетать разноплановые частные и публичные интересы в хозяйственных отношениях.

Поэтому Хозяйственный кодекс и призван определять границы той части природоресурсного и экологического права, которая будет выглядеть некой абстракцией, если не указывать на особенности регулирования отношений, возникающих в сфере хозяйственного использования природных ресурсов. И напротив, когда речь о сфере хозяйствования, цель порядка использования конкретизируется. Цель указывает также на правовые инструменты обретения управляемости субъектами их использования в различных отраслях национального хозяйства.

Исходя из отрицательного опыта бесхозяйственной растраты природных ресурсов, которая имеет системное наименование — утрата управляемости, следует констатировать: в последнее время потеря управляемости была обусловлена кризисом государственного регулирования экономики при высоком уровне паразитирования на ис-

пользовании природных ресурсов одних (к примеру, Центра) и ограничении прав других структур (к примеру, регионов).

На основе изложенных аргументов в пользу осуществления гармонизации законодательства об использовании природных ресурсов на базе специальных научных подходов совершенствования правового регулирования хозяйственной деятельности получены следующие результаты:

Хозяйственный кодекс Украины закладывает правовые основы регламентации использования природных ресурсов и как этапа (или стадии) хозяйственной деятельности, и как собственно самостоятельной и обособленной разновидности хозяйственной деятельности.

По сути, Хозяйственный кодекс вводит правовое состояние процесса обращения с природными ресурсами в прямую зависимость от содержания хозяйственных прав и обязанностей субъектов, которые непосредственно их используют, что способствует минимизации экологического и экономического риска при оценке природных ресурсов, вовлекаемых в хозяйственный оборот.

Литература

1. Хвесик М. А., Кирпач І. М. Водні ресурси у промисловому комплексі України.— К.: РВПС НАН України.— 2004.— 56 с.

2. Мамутов В. К. Совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности (методология, направления).— К.: Наук. думка, 1982.— 238 с.

3. Знаменский Г. Л. Совершенствование хозяйственного законодательства: цель и средства.— К.: Наук. думка, 1980.— 187 с.

4. Знаменский Г. Л. Хозяйственный механизм и право.— К.: Наук. думка, 1988.— 160 с.

5. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України.— 2003.— № 18—22.— Ст. 144.

6. Померанский И. Законодательство о водоснабжении // Предпринимательство, хозяйство и право.— 2001.— № 6.— С. 42—43.

7. Закон України «Про концесії» // Відомості Верховної Ради України.— 1999.— № 41.— Ст. 372.

8. Круглый стол. Правовая охрана окружающей среды // Советское государство и право.— 1979.— № 9.— С. 98—101.

9. Жариков Ю. Г. Концепция развития земельного законодательства // Концепция развития российского законодательства.— М., 1998.— 230 с.

10. Концессия об эффективном договоре между государством и бизнесом: Сб. науч. тр.— М., 2002.— 125 с.

11. Знаменський Г. Л. Господарський кодекс України: концептуальний задум і реалії законотворення // Юридична Україна.— 2003.— № 5.— С. 20—21.

Представлена в редакцію 31.03.2008 г.

УДК 346(430)

Н.М. Дятленко,

канд. юрид. наук,
старший науковий співробітник
Інституту економіко-правових
досліджень НАН України,
м. Донецьк

ОСОБЛИВОСТІ ПІДХОДУ ДО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НІМЕЧЧИНІ

Спеціальне законодавство з регулювання господарських відносин сформувалося в Німеччині у 19-му сторіччі, де поряд із Цивільним укладенням (Zivilgesetzbuch) 1896 р. діє Торговельне укладення (Handelsgesetzbuch) 1897 р. [1; 2]. У Торговельне укладення неодноразово вносилися зміни як за змістом, так і за структурою. Глобальну модернізацію Німецьке торговельне укладення (далі — НТУ) випробувало в 1998—2001 рр. [3].

Німецьке торговельне укладення зберегло своє регулятивне значення, хоча питома вага спеціальних законів серед джерел торговельного права ФРН безперервно зростає. Неможливо уявити собі німецьке право без таких найважливіших законів, як Акціонерний закон 1965 р., Закон про товариства з обмеженою відповідальністю 1892 р. (у редакції 1980 р.), Закон про біржі 1896 р. (у редакції 1908 р.), Закон про банки 1961 р., Закон про цінні папери 1937 р., Закон

© Н.М. Дятленко, 2008