

РОЗДІЛ 6 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 34:622(091)

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ВИДОБУВАННЯ КОРИСНИХ КОПАЛИН

HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE FORMATION OF LEGISLATION ON MINING

**Письменна О.П.,
к.ю.н., доцент кафедри права**

Вінницький національний аграрний університет

У статті зроблено спробу проаналізувати основні аспекти дослідження питань розвитку гірничого законодавства. Досліджено формування законодавства у сфері ВКК за матеріалами джерел історико-правової та гірничо-промислової науки, а також ґрунтуючись на наявності загальноприйнятої класифікації етапів еволюції держави і права на території України.

Ключові слова: видобування корисних копалин, принцип акцесії, принцип гірничої регалії, принцип гірничої свободи, принцип концесії, користування надрами, джерела історико-правової та гірничо-промислової науки.

В статье сделана попытка проанализировать основные аспекты исследования вопросов развития горного законодательства. Исследовано формирование законодательства в сфере ВКК по материалам источников историко-правовой и горно-промышленной науки, а также основываясь на наличии общепризнанной классификации этапов эволюции государства и права на территории Украины.

Ключевые слова: добыча полезных ископаемых, принцип акцессии, принцип горной регалии, принцип горной свободы, принцип концессии, пользование недрами, источники историко-правовой и горно-промышленной науки.

This article attempts to analyze the basic aspects of research on the development of mining legislation. Study the formation of CNVs legislation on materials of historical and legal sources and mining industrial science and based on the presence of universally accepted classification of the stages of evolution of law in Ukraine.

Key words: mining, akses principle, mining regalia principle, principle of freedom of mining, principle of concession, subsoil, historical and legal source and Mining Industry.

Користування надрами є досить давньою сферою діяльності людства. Початково право користування землею мали усі, хто володів ділянками, за умов виконання певних повинностей стосовно царя як верховного власника всієї землі [1].

Питанням становлення законодавства у сфері видобування корисних копалин приділені праці таких науковців: Кульчицький В. С., Настюк М. І., Тищик Б. Й. [1], Наумов Н. І. [7], Мартинов М. Н. [12], Кірін Р. С. [15] та ін.

Досліджуючи генезу формування законодавства у сфері ВКК за матеріалами джерел історико-правової та гірничо-промислової науки, а також ґрунтуючись на наявності загальноприйнятої класифікації етапів еволюції держави і права на території України, можна запропонувати наступну періодизацію розвитку гірничого законодавства: I етап – руська доба (XI–XIII ст.ст.); II етап – польська доба (XIII–XVI ст.ст.); III етап – австрійська доба (XVI–XX ст.ст.); IV етап – російська доба (XVI–XX ст.ст.); V етап – радянська доба (1917–1991 рр.); VI етап – сучасна доба (1991–2006 рр.).

Природно, що в різних країнах законодавець по-різному упорядковував норми, які регулювали ВКК. З давніх часів і до сучасної епохи, гірничі закони відрізнялися і відрізняються один від одного не тільки в країнах, що дуже близькі між собою територіально, а й іноді навіть в провінціях однієї країни, причому не тільки частково, але й у самих принципах права. Переважна більшість дослідників проблем правового регулювання гірничої справи сходяться у думці, що остання може здійснюватися за чотирма основними принципами (системами). Їх поділяють на: принцип акцесії; принцип гірничої регалії; принцип гірничої свободи; принцип концесії.

Досліджуючи принципи побудови гірничого законодавства в різних країнах, можна вказати на те, що взагалі

існують п'ять типів організації гірничої власності (акцесорний, доменальний концесійний, доменальний правовий, змішаний концесійний, змішаний правовий).

На думку Юр Ч. найбільш раннім є принцип гірничої регалії, витоки якого починають з'являтися у VIII ст. та остаточно формуються в Європі впродовж XII ст. (в Італії навіть у XI ст., у Німеччині – XIV ст.) [4]. Прядок регулювання гірничої справи, виходячи із різних підходів до його запровадження, можна поділити на два відокремлених типи: 1) доменальний концесійний (від лат. «concessio» – «дозвіл, поступка»); 2) доменальний правовий. Слід зазначити, що принцип концесії, в розумінні авторів-прибічників його самостійності [4; 5], передбачає залежність користування надрами, навіть на землях, що знаходяться у приватному володінні, не від волі землевласника, а від дозволу держави. Цей режим надкористування отримав назву «гірничої свободи» – надходження надр у вільне користування для проведення гірничих робіт за умов укладення відповідних угод з державою щодо певної ділянки надр [5].

Прикладом впливу принципів законодавства на ефективність здійснення гірничої справи може служити перший з етапів запропонованої періодизації розвитку гірничого законодавства – польська доба гірничого законодавства в українських землях, яка може бути поділена на три стадії: I стадія (1340–1470 рр. – колонізація земель); II стадія (1471–1569 рр. – розподіл та перерозподіл земель); III стадія (1569–1795 рр. – землі у складі Речі Посполитої).

У 1471 р. польська політика експансії на схід сприяла ліквідації Київського князівства. Гірниче законодавство Польщі цієї стадії зазнало більш вдалих, у порівнянні із загальним станом правотворчості, змін. Одним з основних засад організації гірничої справи визнавалось те, що цією справою могла займатися кожна людина, homo alicuius, за

словами польського Гірничого статуту короля Яна Ольбрахта, оголошеного королем Олександром у 1505 р.

Доба австрійського панування на західноукраїнських землях розпочалася з другої чверті XVI ст. (1526–1543 рр.). Грамота, видана Карлом V (1519 р.) гарантувала гірничу регалію усім імперським князям. В Указі по Гірничому відомству (1553 р.) зазначалось, що неможна ані продавати, ані купувати мінерали без відома гірничого судді. Цей Указ був відмінений тільки австрійським Гірничим статутом 1854 р. До того часу залишався незмінним й принцип гірничої регалії, що фактично діяв разом із певними елементами гірничої свободи і до цього. Перегляд австрійського гірничого законодавства розпочався значно пізніше, ніж у Франції (1791–1810 рр.) та проходив під впливом двох течій.

Прийнятий 23 травня 1854 р. Гірничий статут Австрії формально тримався на позиціях гірничої регалії, але остання мала у ньому певні особливості: а) регалія не носила фіскальний характер; б) регалія була введена (залишена) виключно через загальнодержавні інтереси. По суті всі найважливіші корисні копалини підпорядковувались режиму гірничої свободи, за виключенням солі, видобування якої складало монополію держави [7].

Особливу увагу являє випадок, коли законодавство будь-якої держави ставить собі задачею – врегулювати відносини гірничопромисловика до землевласника щодо ВКК, не вилучених, за загальним гірничим законом цієї країни, із розпорядження землевласника, без порушення при цьому прав останнього. Саме такий випадок мав місце у гірничому законодавстві Австрії наприкінці XIX ст. [8].

Перші спроби регулювання і планування в гірничорудній промисловості російської доби були здійснені за часи правління царя Михайла Федоровича. В 1633 р. в Приказі золотої справи була утворена Золотої справи палата разом з Рудознавчою палатою [9].

В історії розвитку гірничого законодавства в Росії у XVIII–XX ст.ст. також можна виокремити три стадії, кожна з яких відповідає періоду дії відповідного законодавчого акта. Початок першої стадії характеризується прийняттям наказу Петра I, який ліквідував монополію земельної власності на надра та встановив принцип гірничої регалії і гірничої свободи. Іменний Указ «Про заснування Приказу Рудокопних справ» 1700 р. («Об учреждении Приказа Рудокопных дел») поклав початок гірничому законодавству Росії. Це був законодавчий акт, що зламав традицію видання індивідуальних нормативних актів, які надавали певним особам права на пошук, розвідку і гірничі промисли.

Втім, функції рудокопних справ у цьому Указі були тільки помічені, більше про них говорилось в наступному іменному указі. 02 листопада 1700 р. був прийнятий Указ, яким Петро I зламав існуючу систему правового регулювання гірничих відносин, поставивши її на захист інтересів держави [9].

Першим законодавчим актом, що встановлював правові основи ВКК, став іменний Указ Петра I «Про утворення Берг-Колегіума для ведення в ньому справ про руди і мінерали», підписаний 10 грудня 1719 р. В юридичній літературі він отримав назву Берг-Привілей 1719 р. і повинен був замінити собою окремі грамоти і привілеї [10]. У Берг-Привілеї закріплювався принцип гірничої свободи, який передбачав можливість будь-якої особи за своїм бажанням приступити до пошуків і розвідки ВКК на своїх або чужих землях [11]. Подібно багатьом актам загальнодержавного значення того періоду, принципи Берг-Привілею і багато його положень були взяті з іноземного гірничого законодавства. В його доповнення у 1722 р. був виданий Указ, за яким дозволялося заарештовувати тих панів та їх управителів, які будуть чинити перепони копачам руди [12].

Втім, введений Петром I принцип гірничої свободи настільки протирічив феодальному праву абсолютної власності на землю, що наступним Указом Катерини I від 26

вересня 1727 р. свободу гірничого промислу було обмежено казенними землями. Внаслідок цього виробництво заліза на душу за два роки суттєво впало.

Катерина II (1762 р.) протягом перших п'яти років свого правління прийняла 34 акти з регулювання гірничої справи. За формою – це іменні укази, затверджені доповіді Сенату, інструкції, резолюції, усні повеління, повідомлені уповноваженим особам. За змістом – акти про управління і устрій казенних гірничих заводів; взаємовідносини держави з власниками заводів; наукові експедиції тощо [13].

Виступаючи в інтересах великих землевласників, дворян, на яких прагнула спиратися Катерина II Маніфестом від 28 червня 1782 р. було остаточно поновлено акцесійну систему ВКК. В той же час, право першовідкривача на родовище та низку інших привілеїв, встановлених Петром I, було збережено – особа, що не є землевласником, могла шукати чи видобувати корисні копалини за добровільною угодою з власником ділянки [10].

Початок XIX ст. – третя стадія у розвитку гірничого законодавства імперії, ознаменувалася прийняттям у 1804 р. Тимчасових правил Про порядок управління гірничими заводами, а у липні 1806 р. – і Гірничого Положення, яке у подальшому стало основою Статуту гірничого. Положення повернулося до принципу гірничої свободи, однак регулювання відносин стало більш деталізованим стосовно правового режиму земель і надр різних категорій (казених, приватних, чиншових, общинних та ін.).

Після цього було розпочато перегляд основного гірничого акту, результатом якого стало видання у 1866 р. його нового проекту. Останній набув чинності та був офіційно оприлюднений лише у 1893 р. Після консолідації цілого ряду розділів гірничого законодавства вступ, чотири книги та додатки Статуту гірничого 1893 р. містили 1057 статей [14].

Боротьба двох засад – гірничої свободи та акцесії – тривала в Росії майже 150 років, і на багатьох територіях Російської імперії принцип гірничої свободи діяв по відношенню до ряду корисних копалин. Статут диференційовано регулював відносини стосовно видобування золота, платини, нафти, солі, дорогоцінного каміння, вугілля (Статут видання 1842 р.).

Радянська доба розвитку правотворчої та дослідницької діяльності в галузі гірничого законодавства розпочалася з ідеї про націоналізацію надр [15], що частково була реалізована у Селянському наказі про землю, який додався до Декрету «Про землю» (1917 р.). Подальше закріплення його положень знайшло відображення у Декреті «Про соціалізацію землі» (1918 р.) [16].

Тільки 30 квітня 1920 р. з'явився Декрет «Про надра землі», яким визначався порядок користування та розпорядження надрами – монопольне право держави на здійснення гірничої справи [17]. Втім, потреба держави в надходженнях коштів від гірничої справи спонукала до часткових змін законодавства [18]. Перший крок в цьому напрямку було зроблено українським урядом – 20 квітня 1923 р. РНК УРСР затвердила Постанову «Про порядок здавання в експлуатацію на території УРСР родовищ будівельних матеріалів та інших мінералів, що мають місцеве значення».

Далі, на відміну від Декрету «Про надра землі», 07 липня 1923 р. було затверджене Положення про надра землі та розробку їх, а Постановою від 13 липня 1923 р. дія цього Положення була поширена на територію всіх республік.

З утворенням СРСР, Положення 1923 р. перестало відповідати характеру відносин, що ним регулювалися – воно недостатньо враховувало право республік в галузі управління та розпорядження надрами; нечітко регулювало порядок розробки загальнопоширених корисних копалин тощо.

Уряд України і в цьому напрямку першим виявив ініціативу ще у 1924 р., розробивши проект Положення про

загальні засади користування надрами в СРСР [17]. Дворічне опрацювання проекту завершилося його прийняттям. Гірничі положення Союзу РСР (1927 р.) посилає одне з центральних місць серед джерел радянського гірничого права. На підставі ст. 5 союзного Положення, в Україні було прийнято Гірничий кодекс УРСР (надано чинності з 01 липня 1928 р.). Одночасно було скасовано українське гірничі законодавство, що приймалося протягом 1922–1923 рр. Незважаючи на певну недосконалість правових засад сфери ВКК, ця стадія, за активністю законотворчої роботи, посіла найпомітніше місце у розвитку радянського гірничого права.

З різних причин об'єктивного характеру передвоєнного та післявоєнного часу в наступній стадії (1930–1975 рр.) у розвитку гірничого законодавства спостерігається певний регрес. Недоліки в регулюванні гірничих відносин були усунуті 09 липня 1975 р. із затвердженням Основ законодавства СРСР і союзних республік про надра. З цього акту розпочалася нова стадія розвитку гірничого законодавства. Новий закон про надра забезпечував єдність всієї системи як союзного, так і республіканського законодавства про надра, створюючи разом з тим міцну юридичну базу для подальшого його вдосконалення [19]. Приводячи своє законодавство у відповідність із союзними Основами, УРСР, своїм Законом (1976 р.) затвердила Кодекс про надра, що вводився в дію з 01 листопада 1976 р. і втратив чинність разом із введенням в дію Кодексу про надра України.

Дослідження розвитку законодавства в сфері ВКК зарубіжних країн почнемо з Англії, де з середини XIX ст. зв'язуються перші спеціальні гірничі закони [11]. Система акцесії у праві ВКК стала неминучим наслідком всього ходу економічного розвитку аграрної Англії. Землевласник міг продати землю іншій особі в повну власність і тоді надра будуть належати покупцю землі. Здача землевласниками землі в оренду здійснювалася у двох формах – фріхолд і копіхолд.

Втім, слід зазначити, що принцип акцесії впродовж історичних етапів розвитку англійського гірничого права хоча і був домінуючим, але не єдиним. В окремих районах, переважно промислових, а на територіях колоній майже скрізь, зустрічається принцип гірничої свободи. Зберігся і принцип гірничої регалії із застосуванням привілеїв – королям залишалося виключне право користування надрами з метою видобутку золота і срібла. У формуванні законодавства цієї сфери значне місце займали т. зв. гірничополіцейські закони 1872 р. «Про кам'яновугільні копії» та «Про металеві рудники» [21].

Принцип початкової неподільності поверхні землі та її надр, безумовного права землевласника на надра своєї землі, так само, як і англійське *common law*, з 1645 р. перейшли із Англії та посіли в основі права Північно-Американських штатів. Отримавши патент на земельну ділянку, покупець ставав власником землі з усіма підземними багатствами.

Характеризуючи цю стадію розвитку права ВКК слід відзначити його специфічні особливості: а) в середині 40-х років XVIII ст. вийшла постанова про продаж територій, що знаходились в оренді, та відмову від резерву рудників, які перебували у власності держави; б) у 1826 р., з розвитком відповідних правових норм, почався перший підйом гірничої промисловості, яка до цього часу була відносно слабкою; в) у 1834 р. налагоджений порядок надходження орендних коштів був дещо порушений внаслідок незаконного переводу земель до групи, надра яких мають вміщувати корисні копалини; г) велику кількість оренд отримали спекулянти, які перетворили окремі рудоносні райони країни в зони безконтрольної купівлі-продажу надроділянок [22].

10 травня 1872 р. Конгрес прийняв федеральний закон «Про сприяння розвитку гірничих багатств США», який став підставою для придбання гірничих відводів навіть на

тих територіях, на які він не поширювався [23]. З тих пір зміни в законодавстві вносилися по мірі набуття значення корисною копалиною. Конгрес тільки підтверджував право надання відповідного ВКК під розробку за законом про розсипи.

Цікаво, що таке становище призвело до видання впродовж 1901–1914 рр. декількох законодавчих актів, якими було санкціоновано здачу окремо поверхні на ділянках, визнаних вугле- і нафтоносними, а у подальшому – і відносно інших корисних копалин, за умов збереження за державою всіх прав на надра. Тобто сталося часткове відділення поверхні від надр. Таке становище законодавства про ВКК викликало адекватний протест з боку всіх гірничих діячів і організацій країни на спеціальній нараді в грудні 1915 р. [24]. Проте, незважаючи на об'єктивну необхідність змін в гірничому законодавстві, Конгрес США до 1917 р. не спромігся на жоден крок в цьому напрямку.

Розгляд американського законодавства в сфері використання ВКК був би неповним, якщо разом з федеральними законами не піддати аналізу закони окремих штатів [22].

Перший спеціальний закон в сфері права ВКК для Аляски було видано 06 червня 1906 р. і стосувався він переважно питань гірничо-процесуального права. 13 квітня 1913 р. було прийнято територіальний акт щодо розробки жильних і розсипних гірничих відводів, який невдовзі було замінено новим (20 квітня 1915 р.) [24]. Місцеве законодавство штатів найбільш розвинутих в плані використання надр, таких як Арізона (закон 1901 р.), Каліфорнія (закон 1909 р.), мало не тільки певні особливості, але й було взірцем для гірничих законів інших штатів [22]. Таким чином, у США штатам були надані такі повноваження по відношенню до основних елементів права ВКК: 1) формальний бік використання принципу гірничої свободи; 2) розмір площі одного гірничого відводу; 3) характер і розмір обов'язкових ГРР; 4) розмір обов'язкових капіталовкладень. Причому кількісні видозміни місцевого законодавства не повинні суперечити основним принципам федерального законодавства.

Таким чином, здійснений аналіз дав можливість дійти наступних висновків.

1. Запровадження принципу гірничої свободи, на відміну від гірничої акцесії, позбавляло землевласників права відмовляти гірничопромисловику, який отримував дозвіл уряду на проведення розвідки та розробки ВКК. Вважалося, що узгодження цих двох принципів взагалі неможливо, але, як свідчить практика, застосування гірничого законодавства польської і австрійської доби на українських землях, їх співіснування не тільки було теоретично можливе, а й стало їх відмінною ознакою.

2. Формування гірничого законодавства радянської доби розпочалося в межах загальних актів, що здебільшого регулювали земельні відносини (1 стаття Декрету про землю 1917 р.), поступово переходячи до права надроземельної власності (8 статей Декрету про надра землі 1920 р.) та надрокористування (34 статті Положення про надра землі та розробку їх 1923 р.), зосередившись нарешті на кодифікованих актах про ВКК (135 статей Гірничого положення СРСР 1927 р., 142 статті Гірничого кодексу УРСР 1928 р.) та інших аспектах користування та охорони надр (51 стаття Основ законодавства СРСР про надра 1975 р., 108 статей Кодексу УРСР про надра 1976 р.).

3. Історичний досвід користування надрами в світі показав шлях еволюції правового режиму від акцесії (надра є невід'ємною частиною землі і знаходяться у розпорядженні землевласника), через гірничу регалію (надра є об'єктом права власності суб'єкта державної влади і можуть надаватися у платне користування), гірничу свободу (надра є об'єктом платного користування для будь-якого суб'єкта незалежно від форми власності на землю) до концесії (державою регулює надрокористування на всіх землях з диференціацією суб'єктів і надроб'єктів).

ЛІТЕРАТУРА

1. Кульчицький В. С. Історія держави і права України : навчальний посібник / В. С. Кульчицький, М. І. Настюк, Б. Й. Тищик. – Львів : Світ, 1996. – 296 с.
2. Історія держави і права України : Курс лекцій / За ред. В. Г. Гончаренка. – К. : Вентурі, 1996. – 288 с.
3. Історія держави і права України : Хрестоматія / За ред. О. О. Шевченка. – К. : Вентурі, 1996. – 224 с.
4. Юр Ч. Опыт материалистического истолкования основных систем буржуазного горного права / Ч. Юр // Горный журнал. – 1931. – № 10. – С. 82–88.
5. Перчик А. И. Правовое регулирование отношений недропользования в дореволюционной России / А. И. Перчик // Минеральные ресурсы России. – 1994. – № 1.
6. Буковецкий С. Горная свобода / С. Буковецкий. – С.-Пб. : Тип. П. П. Сайкина, 1910. – 80 с.
7. Наумов Н. И. Горное законодательство на Западе / Н. И. Наумов // Горный журнал. – 1925. – № 10. – С. 875.
8. Штофф А. А. Закон о нефти в Галиции / А. А. Штофф // Горный журнал. – 1890. – № 4–6. – Т. 2. – С. 250–257.
9. Филатов В. В. В начале был приказ / В. В. Филатов // Известия вузов. Горный журнал. – 2000. – № 3. – С. 7.
10. Удинцев В. Русское горноземельное право / В. Удинцев. – К. : Тип. И. И. Чоколова, 1909. – 371 с.
11. Кашинцев Д. История металлургии Урала. Т.1. / Д. Кашинцев. – М., Л., 1939. – С. 66–67.
12. Мартынов М. Н. Горнозаводская промышленность на Урале при Петре I / М. Н. Мартынов. – Свердловск, 1948. – С. 35–36.
13. Соловьев С. М. Именные указы и высочайшие повеления Екатерины II по вопросам горнозаводского дела / С. М. Соловьев. – С.-Пб., 2000. – С. 22.
14. Российское горное законодательство : Документы и комментарии / Сост. В. Е. Зайденварг, Е. Е. Андреева, В. Ж. Аренс и др. – М. : Недра, 1996. – 415 с.
15. Кірін Р. С. Радянська доба розвитку гірничого законодавства України / Р. С. Кірін // Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави : матеріали III Всеукраїнської наукової конференції. – Одеса : «Юридична література», 2003. – С. 158–160.
16. Победоносцев С. Н. Горное законодательство за пять лет революционного строительства / С. Н. Победоносцев, Д. В. Егоров // Горный журнал. – 1923. – №1–2. – С. 1–6.
17. Советское горное законодательство : сборник действующего в СССР горного законодательства с комментариями / Сост. Н. И. Наумов. – Х. : Издание НКЮ УССР, 1926. – 432 с.
18. Кірін Р. С. Правове забезпечення видобування корисних копалин : Дис... канд. юрид. наук за спец. : 12.00.06 / Р. С. Кірін / Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. – К., 2007. – 211 с.
19. Башмаков Г. С. Правовое регулирование разведки и разработки общераспространенных полезных ископаемых / Г. С. Башмаков. – М. : Наука, 1978. – 136 с.
20. Бакка Н. Т. Развитие горного дела в истории производственной культуры. Часть 1. История горных наук и горного производства / Н. Т. Бакка, И. В. Ильченко. – Житомир : РИГП «Ленок», 1995. – 176 с.
21. Штофф А. А. Английский горный закон 1887 года / А. А. Штофф // Горный журнал. – 1891. – № 10. – С. 111–116.
22. Роговин И. Основные принципы горного законодательства в Северо-Американских Соединенных Штатах / И. Роговин // Горный журнал. – 1925. – № 1. – С. 27–33.
23. Абамяк-Лазарев. Вопрос о недрах и развитие горной промышленности с 1808 по 1908 гг. / Абамяк-Лазарев. – С.-Пб., 1910. – 109 с.
24. Берлинг Н. И. Горное законодательство в Соединенных Штатах Северной Америки до и после мировой войны / Н. И. Берлинг // Горный журнал. – 1924. – № 3. – С. 275–279.
25. Штофф А. А. Горные подати на западе и у нас / А. А. Штофф // Горный журнал. – 1889. – Т. 3. – № 10.
26. Штофф А. А. Прусский горный закон 1863 г. и его влияние в Германии / А. А. Штофф // Горный журнал. – 1893. – № 2–3.