



ИСТОРИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ ПРАВА ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ В УКРАИНЕ

Роман БИЛОВУС,

соискатель кафедры экологического права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The paper conducted a comprehensive study on the legal categories and issues related to ensuring the rights of the general subsoil use the features of the historical stages of the legal regulation of this institute, an attempt is made to analyze the specifics and features of the updated legislation in the light of historical experience.

Key words: subsoil, law, nature use, general use of the subsoil, environmental legislation, mountain relations.

Аннотация

В статье проведено комплексное исследование правовых категорий и проблем, связанных с обеспечением права общего недропользования; рассмотрены особенности исторических этапов правового регулирования указанного института; делается попытка проанализировать специфику и особенности обновленного законодательства с учетом накопленного исторического опыта.

Ключевые слова: недра, право, природопользование, общее пользование недрами, экологическое законодательство, горные отношения.

Постановка проблемы и актуальность темы. Являясь на сегодняшний день малоисследованной и практически неопределенной на законодательном уровне разновидностью права общего природопользования, право общего пользования недрами не имеет самостоятельно определенных историко-правовых этапов своего становления. Предпосылки его возникновения и формирования на законодательном уровне трансформируются из общих исторических и правовых аспектов становления и развития права использования и охраны недр в целом.

Одной из проблем исследования и законодательного определения права общего пользования недрами во многом является не только отсутствие надлежащего правового регулирования его понятийного аппарата и сферы применения, но и недостаточность изучения путей его становления, основных и фундаментальных принципов его формирования, что, в свою очередь, также объективно усложняет регулирование отношений в сфере пользования недрами на общих основаниях.

Целью статьи является проведение научного исследования исторических и правовых предпосылок возникновения и становления права общего недропользования в Украине.

Изложение основного материала исследования. Как справедливо отмечает в своей работе С.В. Разметаев, это обусловлено еще и тем, что в Украине

до 2002 г. отсутствовали фундаментальные исследования правового регулирования использования и охраны недр, а исследования ученых советского периода уже не отвечают современному развитию правоотношений в области пользования недрами [1, с. 292].

Таким образом, одной из важных предпосылок для надлежащего исследования права общего недропользования в Украине, на наш взгляд, выступит всесторонний и комплексный анализ исторических предпосылок его формирования и правового закрепления в системе использования и охраны недр в целом, тем более, что по своей правовой природе право общего пользования недрами является производным от права использования недр в целом, а поэтому в данном случае их не следует отделять, а необходимо рассматривать их историческое развитие и этапы законодательного формирования в одной плоскости.

Сложно не согласиться с профессором А.П. Шемяковым, который отмечал, что исторически использование недр происходило, как правило, только для единственной цели и только государственными предприятиями и организациями, причем узкоспециализированными, что значительно сокращает возможность столкновения интересов недропользователей. По данным причинам правовые вопросы использования недр даже для горной промышленности остались недостаточно разрабо-

танными и разбросанными по многим ведомственным инструкциям. В ходе осуществляемого в настоящее время законодательного оформления права недропользования должны быть юридически закреплены все основные положения данного важного института, поскольку нормы законодательства о недрах – это модель поведения, форма, соответствующая общественным отношениям в области использования и охраны недр [3].

Рассматривая проблему возникновения права общего пользования недрами в контексте историко-правовых аспектов формирования и закрепления использования недр в целом, следует отметить, что право недропользования в современном виде появилось не сразу, так как его становлению и формированию предшествовало много разных предпосылок, обусловленных в большей степени сугубо абстрактными представлениями о пользовании недрами в общем и невозможностью в то время выделить его в отдельный правовой институт. Поэтому попробуем остановиться на некоторой специфике и наиболее характерных этапах формирования и закрепления права недропользования в Украине.

Как отмечает С.В. Разметаев, первой монографией в Российской империи в исследуемой области была книга «Горное право» профессора А.А. Штофа (издана в 1896 г.), который имел кафедру в Институте корпуса горных



инженеров в Санкт-Петербурге, где читал будущим горным инженерам курс «Горное законодательство». Позже в этом же институте подобный курс уже под названием «Горное право» читал магистрант гражданского права В.Г. Струтков, который в 1907 г. обнародовал учебник «Курс горного права». Ранее, в 1890 г., в Киеве вышла книга В.А. Удинцова «Русское горно-земельное право». В 1900 г. опубликована монография А.Е. Яновского «Основные начала горного законодательства. Раздел III данной книги назывался «Институты горного права».

Термин «горное право» использовался в Горном уставе Российской империи, Горном положении СССР и основных законодательных актах периода 1832–1975 гг. С принятием в 1976 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах рядом с термином «горное» стали использоваться слова «недра» и «пользование недрами».

В Украине, которая долгое время входила в состав Российской империи, деятельность, связанная с освоением недр, еще в XVIII–IX вв. получила название «горное дело». Поэтому и сфера законодательного регулирования данной деятельности стала называться горным правом и, соответственно, горным законодательством [1, с. 292–293].

Письменные памятки права Украины вплоть до XVIII в. требовали, которые непосредственно касались бы использования недр, не содержали. Таким образом, именно в период вхождения левобережной Украины в состав Российской империи впервые появляются правовые нормы, устанавливающие отдельные правила по добыче полезных ископаемых. В дальнейшем правовой институт контроля над использованием и охраной недр в Украине развивался на принципах, заложенных российским имперским законодательством.

До XVIII в. отношения в сфере пользования недрами характеризуются, во-первых, отсутствием основных вопросов правового регулирования о владельце недр и отделении прав собственности на недра от права собственности на землю. Во-вторых, горное право как совокупность правовых норм, регулирующих отношения в области разведки, добычи и обработки

ресурсов недр, не существовало. Система государственного управления в сфере недропользования отсутствовала. В-третьих, опираясь на данные историков и ученых-юристов, ученые признают, что развитие отношений в сфере пользования недрами и самого горного дела было настолько зачаточным, что не порождало объективных предпосылок необходимости системы их правового регулирования [2].

На территории Российской империи первые шаги по организационно-нормативному обеспечению контроля над добычей полезных ископаемых осуществлены в период правления Петра I. Законодательная реформа Петра I рассматривается как этап возникновения горного права в Российской империи, в составе которой в то время находилась Украина. Первым законодательным распоряжением Петра I в сфере зарождения горного права стал Указ от 02 ноября 1700 г. о необходимости оповещения правительства об открытых месторождениях полезных ископаемых. В этом же году делается попытка объединения горной администрации: вводится приказ рудокопных дел, куда должны быть переданы все впервые найденные руды и бывшие рудные дела. Это положило начало централизации управления горным делом и созданию органов государственного управления в сфере недропользования.

Следующим законодательным распоряжением Петра I, которое положило начало односторонних горных концессий в порядке регального типа недропользования в России (в составе которой в то время находилась Украина), связано с именным Указом Петра I «О создании Берг-Коллегии для ведения ею дел о рудах и минералах и свободе рудопоискового и рудокопного предпринимательства» от 11 (10) декабря 1719 г. (Берг-Привилегия). Согласно данному указу, в Берг-Коллегии сосредотачивались функции государственного управления горнозаводского дела, в том числе функции горного надзора. Берг-Коллегии предоставлялась власть быть «единственным судьей над всеми делами и лицами, чтобы никакие губернаторы, воеводы и другие начальники в рудокопные дела не вступали и не вмешивались». Берг-Привилегией закладывались основные положения

горного права на участие государства в урегулировании горных отношений – принципы горной регалии и горной свободы [8, с. 166].

Данный Указ Петра I был отменен Манифестом Екатерины II от 28 июня 1782 г., которым императрица даровала всем землевладельцам свободу распоряжения своими землями и право на полезные ископаемые, сосредоточенные в их недрах, то есть произошел возврат к аксессуарному типу недропользования. Опять же принципы горной регалии в порядке концессионного недропользования начали действовать с принятием Устава горного Российской империи в 1893 г., который действовал до прекращения существования Российской империи в 1917 г. [6].

Позже, как отмечает В.А. Удинцев, Манифест 28 июня 1782 г. воплотил в общей формуле связь земельной собственности с правом разработки недр. Им закреплялось право собственности землевладельца на поверхность земли, недра, воды, минералы и все, что возможно изготовить из минералов, которые содержатся в пределах территории земельного участка, которая им добросовестно приобретенная или принята по наследству. Манифест 1782 г. определял право землевладельцев искать, копать, плавить, варить и чистить всякие металлы, отдавать другому на добровольных условиях, право искать руду в дачах, принадлежащих им, причем В.А. Удинцев обращал внимание на то, что исключение составляли только золотосодержащие копи [2].

Горное законодательство было и является наиболее развитой отраслью законодательства о недрах. После отмены дореволюционных горно-правовых актов советская власть стала формировать социалистическое законодательство о недрах, которое в дальнейшем подвергалось существенным изменениям. Первые законодательные акты Советского государства, в частности Декрет «О земле» от 26 октября 1917 г., Декрет «О социализации земли» от 19 февраля 1918 г., Положение «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию» от 26 мая 1919 г., не определяли правового режима земель, предоставленных для пользования недрами. Впервые основы правового режима использования данных



земель были определены Декретом «О недрах земли» от 30 апреля 1920 г. [5, с. 30].

Дальнейшее регулирование земельных отношений, связанных с использованием недр, осуществлялось принятым 07 июля 1923 г. Положением о недрах земли и их разработке. Настоящее Положение отменило действие Декрета «О недрах земли» от 30 апреля 1920 г. Постановлением Центрального Исполнительного Комитета СССР от 13 июля 1923 г. действие Положения о недрах земли и их разработке распространялась на территорию всех союзных республик. Данное Положение определяло, что залежи полезных ископаемых в недрах земли на территории РСФСР являются её достоянием и право осуществления таких горнопромышленных работ, как поиск, разведка, добыча и переработка полезных ископаемых, на условиях данного положения предоставляется только гражданам и юридическими лицами РСФСР. А предоставление недр в пользование на условиях, отличных от условий вышеупомянутого Положения, гражданам и юридическими лицами РСФСР и на любых условиях иностранцам и иностранным юридическим лицам разрешалось только в порядке концессии. Итак, можно констатировать, что было установлено два законодательных порядка использования недр: общий и исключительный (концессионный) [9].

Таким образом, еще в 20-е гг. прошлого века приоритетным было развитие законодательства о недрах как горного, единственной новацией на многие годы стало распределение объекта правового регулирования – разработки полезных ископаемых – на два уровня (разработка месторождений государственного и месторождений местного значения).

В дальнейшем было принято значительное количество нормативных актов, которые направлены на дополнение Положения о недрах земли и их разработке или имели целью изменить отдельные положения данного акта. Наличие такого количества документов обычно снижает его эффективность в регулировании отношений по использованию недр. При таких обстоятельствах назрела необходимость провести кодификацию горного законода-

тельства и принять новый акт горного законодательства. Таким актом стало Горное положение СССР от 09 ноября 1927 г., которое вводилось в действие 01 января 1928 г. Согласно ст. 2 Горного положения СССР, в Украинской ССР был принят Горный кодекс, который вступил в силу 01 июля 1928 г.

Горное положение СССР, в отличие от Декрета «О недрах земли» и Положения о недрах земли и их разработке, для обозначения земель для нужд горного дела использовало термин «участки поверхности, необходимые для горного промысла» [5, с. 32].

Именно данные законодательные акты были источником возникновения права пользования недрами государственных, кооперативных и других общественных организаций, граждан, иностранных предприятий и организаций, которое просуществовало до 30-х гг. XX в.

В дальнейшем ограничения права пользования недрами горными отношениями отразилось на медленном развитии законодательства до конца 1970-х – начала 1980-х гг., когда появляются Основы недрового законодательства СССР и Республиканский кодекс о недрах, развивается украинское законодательство о торфяных ресурсах. Вторая половина XX в. характеризуется бурным развитием не только горнодобывающей промышленности, но и началом широкого использования пустот недр, захоронения в них отходов производства и становления геологического заповедования, что значительно расширяло круг общественных отношений недропользования. Поскольку традиционно развитие законодательства о недрах связано с возникновением новых видов недропользования, в 1970–1980 гг. появляются нормы о регулировании упомянутых выше видов недропользования, и это позволяет сделать выводы о реальном существовании, кроме горных, также и «негорных» отношений.

Новый этап развития отношений пользования недрами связан с принятием 13 декабря 1968 г. Общесоюзного Закона «Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик». Принятие «Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» стало базой для кодификации всего законодательства о при-

родных ресурсах. Так, 09 июля 1975 г. был принят закон СССР «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах», а 25 июня 1976 г. был утвержден Кодекс о недрах УССР. Правовое регулирование пользования недрами по данным нормативно-правовыми актами сводилось к тому, что земельные участки горнодобывающих предприятий могли предоставляться в пользование как со свободных земель, так и с земель, находящихся в пользовании. В первом случае предоставление земельных участков осуществлялось в порядке отвода. Предоставление земельного участка, который была в пользовании, другому землепользователю проводилось только после изъятия данного участка [4].

Современная юридическая наука определяет право пользования недрами в объективном смысле как комплекс правовых норм, устанавливающих порядок изъятия каких-либо полезных свойств недр. Право пользования недрами в субъективном смысле – закрепленная нормами права возможность извлечения полезных свойств недр для удовлетворения потребностей.

На сегодняшний день правовое регулирование пользования недрами осуществляется большим количеством нормативно-правовых актов о недрах, в частности Кодексом Украины о недрах от 27 июля 1994 г. Однако следует констатировать факт, что с обретением независимости в Украине процесс законодательства в сфере недропользования имел хаотичный характер, что обусловлено историческими реалиями в правовом поле государств – бывших республик СССР – после его распада.

При этом следует отметить, что одним из первых нормативных актов, которые определяли понятие и регулировали отношения в сфере недропользования, стал Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» от 25 июня 1991 г. Данный нормативно-правовой акт определял правовой режим использования всех природных ресурсов Украины, в том числе недр.

Принятие 28 июня 1996 г. Конституции Украины подтолкнуло законодателя к упорядочению нормативно-правовой базы и созданию новых законов, которые обеспечивают реализацию конституционных прав. Впослед-



ствии, 06 октября 1999 г., был принят горный Закон Украины, который определил горные отношения как «правоотношения, связанные с использованием и охраной недр и урегулированные законами Украины и другими нормативно-правовыми актами» [7].

Таким образом, государство, наконец-то, получило необходимые правовые нормы, в т. ч. на конституционном уровне, для дальнейшего успешного решения задач рационального использования недр и других природных ресурсов страны.

Однако, с принятием Кодекса Украины о недрах, который действует на сегодняшний день, законодатель не выделил из общего объема прав и обязанностей недропользователей возможности осуществления пользования природными свойствами недр на общих основаниях. Это, конечно же, продиктовано административно-командной системой управления, которая существовала во времена СССР, что привело к полной монополии государства на все природные ресурсы, а отечественный законодатель после обретения Украиной независимости не стал проводить подробный правовой анализ всех общественных отношений в сфере недропользования и взял за основу все достижения советской системы правового регулирования недропользования, где отсутствовала общедоступность к естественным свойствам недр.

Выводы. Как заключение проведенного исследования историко-правовых предпосылок формирования и законодательного закрепления права пользования недрами, которые, учитывая однородность исследуемых общественных отношений, смело можно трансформировать на исторические и правовые предпосылки возникновения и становления права общего пользования недрами, можно утверждать о наличии целого комплекса нормативно-правовых актов, которые за несколько веков развития общественных отношений в сфере использования полезных ископаемых сформировали право пользования недрами, а вместе с ним и право общего недропользования, в том виде, в котором мы сейчас его понимаем. А это, в свою очередь, дает возможность для проведения более детального изучения проблемати-

ки правового регулирования и законодательного определения права пользования недрами на общих основаниях.

Исходя из анализа правоведенного исследования, можем констатировать, что самым большим недостатком всего исторического процесса становления и развития недропользования на всех его этапах является отсутствие определенного на законодательном уровне распределения пользования недрами на общее и специальное, несмотря на то что общественные отношения в сфере общего недропользования зародились и существовали намного раньше, чем было осуществлено вообще правовое регулирование пользования недрами. Тенденция к тотальной монополизации государством всех без исключения общественных отношений в сфере недропользования с позиций специально-разрешительного способа их урегулирования, которая прослеживается в вышеуказанных нормативно-правовых актах и общей правовой доктрине недропользования на каждом этапе его становления, сохранилась и до нашего времени, несмотря даже на постепенный отход Украины от советской модели управления.

Конечно же, отсутствие надлежащего законодательного основания, которое через узкий подход к пониманию сущности недропользования не сформировалось на предыдущих стадиях развития права недропользования, является проблемой современного подхода к пониманию общего недропользования, и попытки урегулировать его на теоретическом и практическом уровнях осуществлялись.

Кроме того, учитывая проведенное исследование, можно утверждать, что именно правовой анализ опыта тех общественных процессов в сфере использования недр, в т. ч. на общих основаниях, развитие которых предшествовало принятию на определенных этапах соответствующих нормативно-правовых актов, а также сравнительный анализ их с современными тенденциями недропользования будут способствовать более детальному изучению проблемы законодательного определения права общего пользования недрами и в дальнейшем позволят воплотить такие наработки в соответствующие нормативно-правовые акты.

Список использованной литературы:

1. Разметаев С.В. Права охорона надр / С.В. Разметаев // Права охорона довілля: сучасний стан та перспективи розвитку : [монографія] / [А.П. Гетьман, А.К. Соколова, Г.В. Анісімова та ін.] ; за ред. А.П. Гетьмана. – Х. : Право, 2014. – С. 290–357.
2. Удінцев В.А. Руське гірничоземельне право / В.А. Удінцев // Правничая думка Університету Святого Володимира / упоряд.: І.С. Гриценко (заг. ред.), Г.І. Балюк (передмова), Т.Г. Ковальчук, І.М. Козьяков, І.І. Присяжнюк. – К. : Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка ; Нац. акад. прокуратури України, 2009. – С. 28–29.
3. Шем'яков О. Права охорона надр: поняття та проблеми / О. Шем'яков // Право України. – 2002. – № 2. – С. 111–114.
4. Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР / Г.С. Башмаков. – М. : Наука, 1974. – 156 с.
5. Барабаш Н.П. Розвиток правового регулювання земельних відносин, пов'язаних із користуванням недрами / Н.П. Барабаш // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 30–37. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09bnpikn.pdf>.
6. Яновскій А.Е. Основныя начала горнаго законодательства і пересмотръ его в Россіи / А.Е. Яновскій. – Санкт-Петербургъ, 1900. – 162 с.
7. Олійник О.М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України (окремі аспекти) : [монографія] / О.М. Олійник. – Хмельницький : Поліграфіст, 2011. – 140 с.
8. Хрестоматия по истории России с древнейших времен до наших дней : [учебное пособие] / [А.С. Орлов, В.А. Георгиев, Н.Г. Георгиева, Т.А. Сивохина]. – М. : Проспект, 1999. – 588 с.
9. Постановление Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 13.07.1923 // СУ РСФСР. – 1923. – № 82. – Ст. 799.