

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА РАЦІОНАЛЬНИМ ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ НАДР В УМОВАХ ВХОДЖЕННЯ УКРАЇНИ ДО СКЛАДУ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (КІН. ХІХ СТ. – ПОЧ. ХХ СТ.)

УДК 349.6

Впродовж останніх років в Україні здійснювалося чимало заходів, спрямованих на реформування системи органів управління в сфері використання та охорони надр. Серед них варто згадати ліквідацію Державного комітету України по геології і використанню надр, створення та наступну ліквідацію Державного комітету природних ресурсів, численні реорганізації Міністерства охорони навколишнього природного середовища. Вищезазначені реформи пов'язані, серед іншого, із пошуком оптимальної моделі організації контрольної діяльності у сфері раціонального використання надр та їх охорони. За таких обставин, на наш погляд, детального вивчення потребує історичний досвід функціонування системи органів контролю за використанням надр на території України, зокрема, у дореволюційний період.

На сьогоднішній день запропонована проблематика залишається малодослідженою. Окремі питання організації контролю за використанням надр у Російській імперії вивчає у своїх наукових працях І.М. Козьяков. Дедалі частіше ці питання стають предметом аналізу російських науковців - А.І. Перчика, І.Ю. Юшкарьова. Виходячи з цього, метою нашого дослідження є поглиблення історико-правових знань стосовно особливостей організаційно-правового забезпечення контролю за використанням та охороною надр на території України в період її входження до складу Російської імперії.

Письмові пам'ятки права України включно до ХVІІ ст. вимог, які би безпосередньо торкалися використання надр, не містили. Таким чином, саме у період входження Лівобережної України до складу Російської Імперії, вперше з'являються правові норми, які встановлюють окремі правила щодо видобутку корисних копалин. Надалі правовий інститут контролю за використанням та охороною надр в Україні розвивався на принципах, закладених російським імперським законодавством.

На території Російської імперії перші кроки в організаційно-нормативному забезпеченні контролю за видобуванням корисних копалин здійснено в період правління Петра І. Ним 10 грудня 1719 року було підписано Іменний Указ "Про створення Берг-Колегії для ведення нею

справ про руди та мінерали і свободу рудопошукового та рудокопного підприємництва” (Берг-Привілегія). Як слушно зазначається в сучасній правовій доктрині, “правила, сформовані в окремих статтях Берг-Привілегії, являють собою своєрідні основи гірничого права, що формувалося” [5,с.56].

Відповідно до Указу в Берг-Колегії сконцентровувалися функції державного управління гірничозаводською справою, в тому числі, функції гірничого нагляду. Берг-Колегії надавалася влада бути “єдиним суддею над всіма справами і особами, щоб ніякі губернатори, воєводи та інші начальники в рудокопні справи не вступали і не вмішувалися” [4,с.166].

Берг-Привілегією закладалися керівні положення гірничого права щодо участі держави у врегулюванні гірничих відносин - принципи гірничої регалії та гірничої свободи.

В книзі А.С. Яновського, виданій в Санкт-Петербурзі в 1900 році, знаходимо наступне трактування: «Під гірничою регалією розуміють принцип, в силу якого надра визнаються власністю казни. Під гірничою свободою розуміють такий порядок речей, при якому будь-кому надається право здійснювати пошуки і розвідку руд на чужій землі, без згоди на це вотчинника, за умови попереднього про це повідомлення відповідним властям» [6,с.7]. Таким чином, на основі принципу гірничої регалії здійснювалося розмежування права власності на корисні копалини та на землі: в якій формі власності не знаходилися би останні, наявні в них руди вважалися власністю держави. Принцип гірничої свободи був похідним та продовжував принцип гірничої регалії: якщо вотчинник не здійснював видобуток наявних на своїх землях руд самостійно, то цим могли займатися будь-які інші особи навіть без його згоди. Для будівництва рудовидобувного заводу та безпосереднього видобування руд (на той час це був єдиний законодавчо визнаний різновид надрокористування), необхідним було одержання дозволу від держави як власника надр. Окрім цього, за видобування руд користувач сплачував у державну казну десяту частину від свого прибутку.

Важливо відмітити, що Указ закріплював саму ідею контролю за використанням надр. Однак цей контроль носив не екологічний, а цивільно-правовий характер, оскільки виступав гарантією права державної власності на корисні копалини.

З часом принципи гірничої регалії та гірничої свободи неодноразово переглядалися, і в кінцевому результаті їхня дія стосувалась виключно казенних земель. Стосовно інших категорій діяло правило: право власності на землі включає в себе також право власності на наявні у них корисні копалини. Але навіть за таких обставин держава залишала за собою ряд управлінських функцій в сфері видобутку руд, серед яких – контрольну.

Реорганізації зазнавала також Берг-Колегія. В 1807 році вона була перетворена в Гірничий департамент, який початково входив до Міністерства фінансів, з 1874 року – до Міністерства державних власностей, а з 1905 і до 1917 року – до Міністерства торгівлі і промисловості.

Першою українською пам'яткою права, в якій згадується гірничя реглація, можна вважати “Права, за якими судиться малоросійський народ” (1743) - кодифікований акт, на основі якого відносили в Україні та Росії врегульовувалися на загальнодержавних засадах. В “Правах...”, зокрема, зазначалося: “...знайдені руди, мінерали, різні барвні речі, мають бути взяті на “монарха” [1,с.46].

В першій половині XIX ст. на територію України поширюється російське законодавство, основу якого становив Звід законів Російської імперії. Сьомий том Зводу містив Гірничий устав, призначений регулювати відносили по здійсненню гірничих промислів.

Варто зазначити, що до 1883 року в Гірничому уставі не було положень, які би безпосередньо стосувалися території України. Так, ще в редакції цього акту від 1857 року основна увага законодавця зосереджувалася на врегулюванні гірничих промислів в області Уральського хребта (книга II), Алтайського краю (книга III) та Сибіру (книга IV) [3].

Ситуація змінилася лише наприкінці XIX ст. разом із прийняттям нової редакції уставу. Відповідно до Зводу установ та уставів гірничих 1893 року [2], головне управління гірничою частиною в Імперії покладалося на Міністерство торгівлі і промисловості. Для місцевого управління гірничою частиною територію Російської імперії було поділено на 11 гірничих областей; в межах області організовувалися гірничі округи по нагляду за приватною гірничою промисловістю або заводські округи і округи по завідуванню казенними гірничими заводами. Однією із названих одинадцяти гірничих областей була область Південної Росії, до складу якої входили Катеринославська, Харківська, Таврійська, Херсонська, Подільська, Київська, Полтавська, Волинська і Чернігівська губернії.

Відповідно до Уставу Міністр торгівлі і промисловості завідував гірничою частиною за допомогою Гірничого Департаменту, Гірничої Ради, Гірничого Вченого Комітету, Геологічного Комітету, Ради по гірничопромисловим справам та місцевих гірничих установлень. Безпосередньо на Міністра було покладено обов'язок контролювати, щоб виявлені на приватних землях руди і мінерали не залишалися необробленими, а також щоб всі гірничопромисловці були рівними в оподаткуванні та не переобтяжені податками.

Для місцевого завідування гірничими справами стосовно казенних та приватних заводів і промислів на території України створювалося місцеве Гірниче Управління, що знаходилося в Катеринославі. До його складу

входили начальник, його помічник та інші чини по штату. Для нагляду за приватною гірничою промисловістю в межах гірничих округів запроваджувалися посади окружного інженера, помічника окружного інженера, маркшейдерів і гірничих наглядачів. Для завідування казенними соляними джерелами, відданими в приватне утримання, створювалося місцеве соляне управління, яке очолював наглядач приватних соляних промислів.

Гірниче Управління спостерігало за точним виконанням законів і розпоряджень уряду з питань гірництва; вживало законних заходів для охорони казенної власності, попередження будь-якої шкоди для казни і порушення гірничих узаконень; опікувалося вчасною сплатою гірничих податків та інших узаконених зборів з приватних промисловців; здійснювало нагляд за дотриманням правил безпеки гірничих робіт; у передбачених законом випадках проводило загальне спостереження за правильністю гірничих робіт в технічному плані; надавало дозволи на будівництво нових заводів на приватних землях; спостерігало за тим, щоб власники гірничих заводів і промислів, які одержали їх у приватну власність від держави, неухильно виконували всі прийняті на себе умови і зобов'язання.

Уставом встановлювався доволі детальний розподіл функцій між посадовими особами, які здійснювали управління гірничими промислами.

На окружного інженера покладалися наступні обов'язки: нагляд за безпекою гірничих і гірничозаводських робіт; спостереження за правильністю гірничих робіт з технічної точки зору; спостереження за будівництвом гірничих заводів і будівель на гірничих промислах; спостереження за правильною та своєчасною сплатою податків та стягнення недоїмок. Через окружного інженера Гірниче управління наглядало, щоб власники приватних заводів розробляли рудники і видобували руду правильно, в таких розмірах, які би не розубожували рудник і не привели завод до заупаду чи абсолютної зупинки.

Маркшейдери в межах округу наглядали за точним виконанням приватними гірничопромисловцями вимог закону щодо ведення і постійного поповнення планів рудникових розробок, а при порушенні цього обов'язку були уповноважені самі складати або поповнювати ці плани за відповідну оплату. Для виконання своїх обов'язків маркшейдер мав право відвідувати приватні рудники. При цьому особливу увагу він повинен був звертати на те, чи дотримуються в процесі робіт всі вимоги закону. У випадку встановлення відхилень, маркшейдер давав гірничопромисловцю відповідні вказівки, про що повідомляв окружного інженера.

Гірничі наглядачі були зобов'язані здійснювати щоденний нагляд за неухильним дотриманням гірничопромисловцями всіх правил і інструк-

цій по безпечному веденню гірничих робіт і про всі виявлені недоліки повідомляти Окружного інженера.

Гірничим уставом також було закріплено ряд обов'язків гірничопромисловців. Серед них - дотримання правил про порядок здійснення підземних робіт та інших встановлених законодавством правил; дотримання при здійсненні підземних робіт кордонів, визначених вертикальними площинами від межі відводу в глибину землі; здійснення розробки відводу по правилам гірничого мистецтва, не ускладнюючи (фізично чи економічно) подальшої розробки свого ж або сусіднього родовища; надання на вимогу уряду відомостей щодо кількості видобутку і збуту корисних копалин.

Підсумовуючи вищесказане, можна констатувати наступне. Історія становлення інституту контролю за використанням надр на території України в дореволюційний період залишається малодослідженою. Водночас, як свідчать пам'ятки права, наприкінці XIX століття такий контроль отримав достатнє законодавче та організаційне забезпечення. Звід установ та уставів гірничих 1893 року, який входив до Зводу Законів Російської Імперії, містив доволі детальний перелік повноважень спеціалізованих контролюючих органів. Не зважаючи на той факт, що тогочасний контроль за надровикористанням носив цивільно-правовий характер, він великою мірою забезпечував раціональне використання надр, їх охорону, а також охорону довкілля в процесі видобутку корисних копалин.

1. Правові основи майнових і земельних відносин: навч. посіб. / [Єрмоленко В.М., Гафурова О.В., Гласова О.В. та ін.]; за заг. ред. В.М. Єрмоленка. – К.: Магістр – XXI сторіччя, 2006. – 384 с.
2. Свод Законов Российской Империи (неофициальное издание). – СПб. Т. 7: Устав монетный; Свод учреждений и уставов горных. – СПб., 1912.
3. Свод Законов Российской Империи – СПб. Т. 7: Уставы монетный, горный и о соли: Устав монетный; Свод учреждений и уставов горных; Свод уставов о соли. – СПб., 1857.
4. Хрестоматия по истории России с древнейших времен до наших дней: Учеб. пособие / [А.С. Орлова, В.А. Георгиев, Н.Г. Георгиева, Т.А. Сивохина]. – М.: Проспект, 1999. – 588 с.
5. Юшкарев И.Ю. Формирование горного права в российском государстве в конце XIX – начале XX века / И.Ю. Юшкарев // Нефть, газ и право. – 2006. - № 3. - С. 55-59.
6. Яновскій А.Е. Основныя начала горнаго законодательства і пересмотръ его в Россіи / Яновскій А.Е. – Санкт-Петербургъ, 1900. – 162 с.

Grytsan O.

Organization and Legal Providing of Control of the Entrails of the Earth Rational Use and protection at the time of Ukraine's being part of the Russian Empire (the end of the XIX-th – the beginning of the XX-th century)

The article deals with the problem of the origin and development of the legal control of the entrails of the earth use and protection on the territory of Ukraine when it was part of the Russian Empire. The author of the article analyzes the Russian Empire legislation, under which Ukraine was at the end of the XIX-th – the beginning of the XX-th century, regarding this question.

Keywords: subsoil assets, control, control of the entrails of the earth rational use and protection.