



За нова политика в организация на минните дейности и собственост върху подземните богатства

15/05/2018

Енергийни експерти:

[Иван Хиновски](#) [1]

[Христо Казанджиев](#) [2]



[3]

ПРЕАМБЮЛ

Близо 28 години след общественно-икономическите промени в България от 1989 год. и новата Конституция на Република България от 1991 год., чл. 17, правото на собственост върху кариерните подземни богатства на хиляди собственици на поземлени имоти не е възстановена, както е било преди 1947 год.. Практически извършената тогава национализация все още е в сила по отношение на подземните богатства.

Възможностите за развитие на търговски инициативи на пазарен принцип, с ограничено участие на държавната администрация, е един от ключовите аспекти на демократичния преход, който следва да обхване и областта на използване на онези подземни богатства, които не се определят като такива от изключителен държавен интерес.

Такива възможности на първо място ще повишат потенциала на общини и неправителствени организации (например БПЦ), които са собственици на поземлени имоти и могат да ги развиват инициативи в обществен интерес, без да се минава през функцията на централизирано преразпределение на приходите от добива на подземни богатства.

Частните лица, собственици на поземлени имоти, също ще могат да се сдружават и развиват частни инициативи, което общо ще подобри инвестиционния климат в страната, защото ще

увеличи дела на независимите предприемачи и свързаните с това свободни пазарни взаимоотношения.

И накрая – изтеглянето на държавата от разпоредителни функции по отношение на всички подземни богатства, не отменя необходимостта от прилагането на контролните функции за спазване на законовите норми, особено тези за опазване на околната среда. Напротив, когато държавата не е в ролята на собственик (предприемач) липсват условия за конфликт на интереси и контролните функции ще се осъществяват по-обективно и в обществен интерес.

ЦЕЛИ И СЪЩНОСТ НА НОВАТА ПОЛИТИКА

Сегашното състояние, при което изпълнителната власт не въвежда работещи норми за справедливо отделяне на въпросите от изключителен държавен (обществен) интерес, фактически граничи със злоупотреба с власт, тъй като води до ограбване собствеността на лицата с поземлени имоти (общини, частни лица и организации). Предприетите стъпки с реституцията, при което беше върна собствеността на лицата върху позембените имоти не се разпростря върху кариерните материали в тях, както е било от векове до 1947 год., и което е целта на настоящото предложение за нова политика в областта на подземните богатства.

Правното основание на предложението съответства на разбирането на Конституционния съд, изложено в мотивите към РЕШЕНИЕ № 11 от 25 септември 1997 г., по конституционно дело № 4 от 1997 г., съдия докладчик Пенчо Пенев (Обн., ДВ, бр. 89 от 07.10.1997 г.), по търкуване на чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Целесъобразността на предложението е свързана със стремежа за възстановяване на справедливостта, което може да се постигне единствено чрез Нов Закон за подземните богатства, който да възстанови хилядолетните права на поземлените собственици върху кариерните подземни богатства в техните имоти.

1. Институционална организация на минните дейности и собственост върху подземните богатства от античността до края на османското владичество

Още от дълбока древност, природните дадености на Балканския полуостров предопределят металодобива като основна дейност в продължение на хилядолетия. Главна причина за това е факта, че благородните и цветни метали се налагат като основно платежно средство в икономическите дейности и търговията във всички цивилизации.

Данните, с които днес се разполага сочат, че човечеството започва добива и обработва златото преди около 6500 години и това за пръв път е станало по българските земи в епохата на средния енеолит (4500-4000 г. пр. Хр.) [Перницка 1994, 41]. Първите в света златни предмети са намерени в енеолитен некропол край гр. Варна.

Данните за институционалната организация на добива на руди през Ранната Античност са оскъдни, но с достатъчна степен на сигурност може да се приеме, че основен собственик на рудните подземни богатства е основно държавата. Така например, през V-IV в. пр.Хр. Атинската държава, срещу 1/24 от добития метал (4,17%), е давала за добив под аренда отделни участъци от рудните полета [Ребрик 1984, 78]. Относно собствеността на самите рудници има различни виждания на отделните изследователи – от предимно държавна до

частна собственост или повърхността на земята е частна, но недрата са държавни [Ребрик 1984, 76]. Както се вижда от книгата на Ксенофонт “Доходите на Атина” през V-IV в. пр. Хр., държавна собственост са били и съоръженията, свързани с металургията на добитата руда, жилищни и търговски сгради в рударските селища, отдавани под наем на предприемачите [Данов 1967, 171].

В Римската империя мините за добив на руди по правило били собственост на империята с изключение на частните рудници в пределите на имения, както и тези, собственост на отделни градове. Установено е че формите на собственост и управление на рудниците в Римската империя зависели от наследените традиционни правни отношения в различните ѝ области, както и вида на добиваните подземни богатства [Pasalic 1975, 284]. В резултат на римското управление и в тези провинции настъпвали промени относно централизацията и ръководното участие на държавата при експлоатацията на мините, главно при тези за благородни метали [Pasalic 1975, 286]. Пример за това е новия статут на златните мини в балканските провинции. В Дакия, след нейното завладяване, златните мини преминават в собственост на държавата и лично на император Траян (72-116 г.). Същото се случва преди това и с мините във вътрешността Илирия [Pasalic 1975, 286].

Управлението на мините се възлагало на създадена за целта държавна администрация. За нейната дейност в антична Гърция се знае сравнително малко. По-ясна е структурата на тази администрация в Римската империя. Нейните две основни задачи били да се разработват рудните находища по ефективен начин и да осигуряват постъпления от тази дейност в държавната хазна.

Разработката на находищата се възлагала от администрацията на минни предприемачи. Една от постоянните задачи на тези предприемачи е било търсенето на нови находища. В античността обаче, когато се говори за търсене се има предвид детайлно търсене. Съществуват писмени сведения, че детайлното търсене и предварително проучване са били необходим етап в дейността на всички минни предприемачи, защото в римското минно законодателство, едно от задълженията на наемателя на няколко шахти е било да работи във всички тях, независимо, че само в една е намерил руда. Ако това не се изпълни, правото да търси руди в изоставените шахти се давало на друг. Очевидно с това законово изискване се целяло по-задълбочено проучване и предотвратяване на прибързани действия от страна на минните предприемачи.

Най-ранното рударско законодателство от Средновековието е саксонското, като по всяка вероятност още през XI-XII в. са били ясно регламентирани всички рударски дейности, като се почне от търсенето на руда и се свърши с разделянето на приходите от продажбата на добития метал. Това високо ниво на организация води до висока икономическа ефективност и саксонските рудари стават водещи в Европа. По всяка вероятност за основа на всички по-късни минни закони е послужил правилник, който е спазван от саксонските рудари още през XI-XII в. Според редица изследователи “всички рударски закони много малко се различават един от друг и несъмнено произхождат от един общ прототип, който е именно саксонския рударски закон – Магна Харта от Фрайбург. Първият запазен в писмен вид минен закон, наречен “минно дело”, е създаден през 1249 г. по нареждане на чешкия крал Вацлав I. Този закон е регламентирал работата в сребърния рудник в Ййглав [Максимов 1973, 54]. Няколко десетилетия по-късно, през 1300 г. е издаден Кутенбергския минен закон [Георгиев 1928, 53]. Най-старият минен закон по нашите земи, за който има сведения е “Закон за мините при Кратово” от 1390 г., който е вариант на саксонския рударски закон [Николов, Панков 1990, 107].

Въпросите, които се разглеждат в тези минни закони са както общи, така и конкретни за

съответната среда. Основополагащ принцип при всички закони е правото на всеки да търси руда [Николаев 1954, 38]. При намирането ѝ обаче откривателят получавал площ, в рамките на която можел да извършва добив. Според клаузите на “Минно право”, който откриел качествена руда, получавал правата за експлоатация на своето откритие върху площ от 9100 кв.м. (95x95 м.) и бил задължен да прокара най-малко три шахти.

С развитието на рудодобива през XIII-XIV век на балканския полуостров се формират рударски селища със специфичен облик. Информация за такъв тип селища има в Закона за Ново Бърдо от 1412 г. Според тази информация градът се управлява от войвода, наместник на царя. Предградията обаче имало местно самоуправление начело с княз и 12-членен съвет на заселниците-рудари. Те са имали редица привилегии като нормирани цени на храните и услугите и др.

Рударското сдружение се наричало “дружина”. То се изграждало на принципа на простата кооперация [Лишев 1970, 96]. Най-често сдруженията възниквали след като някой откриел руда. Тъй като търсенето и добива на подземни богатства е рискова дейност с високи инвестиции, най-често откривателят на рудата продавал част от правата на други рудари и така се образувало сдружението. “Дружината” като форма на сдружаване на рударите се съхранява при златопромивачите чак до края на XIX в.

Османското минно законодателство по същество се основава на действащите в Европейска Турция саксонски рударски закони.

В основата на всички рударски закони в Югоизточна Европа е бил т.н. Стар саксонски рударски закон. Известни са няколко преписа в различни варианти, направени през XV-XVII в. Най-ранния от тях, съставен по заповед на деспот Стефан Лазаревич за рударите от Ново Бърдо, е от 20.01.1412 г. Той е на сръбски език и е известен като “Закон за рудниците”. Няколко други са известни в превод на турски и са от времето на Баязид II (1499 г.) и Сюлейман I Кануни (1520-1566 г.). През 1638 г. “Закон за рудниците” на Стефан Лазаревич е бил преписан по инициатива на чипровския княз Франьо Марканич за управление на мината “Чипровец” [Коняров 1976, 137 - 229].

Както през Античността, така и през Средновековието рудните богатства на Балканите, за разлика от кариерните такива, са били държавна собственост. В Османската империя това е посочено в многобройни документи, включително и в няколко рударски закона [Коняров 1953; Коняров 1975, 137-229]. С помощта на изградена за целта администрация от държавни чиновници те били управлявани или отдавани за експлоатация под формата на аренда.

Независимо от природните дадености в началото на XIX в. минната индустрия в Турция значително изостава, в т.ч. и в правен аспект. За да компенсира изоставането Османската империя приема ново минно законодателство по образец на френското. Новият Закон за рудниците, влязъл в сила през 1869 г., не бил приет добре от инвеститорите и те предприемат действия за неговата промяна. Както съобщава вестник “Източно време”, бр. 37 от 25.X.1875 г. в конака на Хасан Фехми ефенди в Цариград се състоя събрание, което си поставя за цел “да се изнамерят и разгледат най-добрите средства за развитие на рудните произведения в Турция” [Марков 2003, 106]. Членовете на събранието констатират, че “главните препятствия за ползовитото разработване на рудниците в царството стоят в несъвършения закон за рудниците, притеснителните му формалитети и много продължителните решения за дозволение”.

След близо 150 г. тези проблеми стоят и пред българските “рудари” в Република България.

2. Институционална организация на минните дейности и собственост върху подземните богатства от освобождението на България до края на 1947 г.

След освобождението на България и приемане на Търновската конституция през 1879 г. , институционалната организация на дейностите по търсене, проучване и добив на подземни богатства следва утвърдената многовековна практика, изложена по-горе.

На 13.11.1891 г. Народното събрание на Княжество България приема първия акт за регламентиране на минните дейности – Закона за мините, който въвежда фундаментална промяна в утвърдената многовековна практика – всички “изкопаеми вещества” (р.б. подземни богатства) са обявени за собственост на държавата.

С първият Закон за мините (1891 г.) основно се регламентира че:

- “Чл. 1. Ископаемите вещества, гдето и да се намират, се считат собственост на държавата.”
- “Чл. 2 По отношение диренето и разработването им, те се делят на мини(рудници) и кариери.”; и,
- “Чл. 6. Правото за дирене или правото за експлоатиране се получава съгласно постановленията на настоящия закон. Тези права се простират по вертикална посока на произволна дълбочина под повърхността.”

Закона за мините от 1891 г. въвежда необичайна институционална практика в разрез с принципа за защита на собствеността, залегнал в Търновската конституция, и многовековните отношения в сектора. Това поражда сериозни институционални проблеми в резултат на което през 1892 г. е приет Закона за кариерите, който в значителна степен ги решава.

Със Закона за кариерите (1892 г.) се регламентира основно, че:

- “Чл. 1. В категорията на кариерите влизат следующите изкопаеми вещества: (р.б. следва изброяване на индустриални и строителни материали).”;
- “Чл. 2. Кариерите се експлоатират от стопаните на повърхността, или стехно съгласие.

Без това съгласие правителството може да позволи експлоатацията само когато материалите са нужни за постройки от обществена полза. В този случай правителството определя и възнаграждението, което би се следвало на стопанина, както за материала, който ще се вади, тъй и за повредите, които биха станали на имота му, като предварително вземе мнението на надлежната постоянна комисия.

Кариерите принадлежащи на общините се дават на експлоатация с позволение на Министерския съвет.”

- “Чл.4. Всеки може да вади от държавните и своите места материали, нужни за негова домашна потреба, без заявление до местната администрация и без да плаща за това налози за в полза на държавното съкровище, а от частните – със съгласието на стопаните.”.

Със Закона за кариерите(1892 г.) фактически се утвърждава принципа “стопанина за земята е стопанин и на кариерните материали (подземни богатства)”, което е връщане към многовековната институционална практика.

Политиката, залегнала в Закона за кариерите(1892 г.) по-късно е развита и в новоприетия през 1910 год. Закон за мините. Основната промяна в новия закон е отказа на държавата от обявяване на всички подземни богатства за собственост на държавата.

В периода 1910 – 1947 год. се приемат редица изменения и допълнения в двата закона, както и наредби за тяхното прилагане, **но основната политика по отношение на собствеността не се променя до края на 1947 год. - т.е. минните подземни богатства са държавна собственост, а кариерните - собственост на собственика на земята.**

3. Институционална организация на минните дейности и собственост върху подземните богатства в периода 1947 г. - 1999 г.

Радикалната промяна на общественоеикономическите отношения в България след 1944 год. и новата Конституция на НРБ от 1947 г., води до радикална промяна и на институционална организация на минните дейности и собственост върху подземните богатства.

Съгласно конституцията на НРБ, член 7, “Всички рудни и други природни богатства в недрата на земята, горите, водите, включително минералните и лековитите, изворите на естествена сила, железопътните и въздушните съобщения, пощите, телеграфът, телефонът и радиоразпръскването са държавна, т. е. общонародна собственост.

Особен закон ще уреди използването на горите от населението. “

На 04.06.1948 год. с Указа за мините и подземните богатства № 902 всички Закони относно институционалното управление на подземните богатства в Царство България са отменени, съответно:

- Закона за мините;
- Закона за експлоатацията на кариерите;
- Закона за причисляването на някои изкопаеми вещества към категорията;
- Закона за набавяне на средства за проучване на природените богатства;
- Закона за експлоатация на държавните мини;
- Закона за уреждане на данъчните задължения между държавните мини и общините;
- Закона за фонд “Поморийски солници”;
- и др.

Указът за мините и подземните богатства № 902/04.06.1948 г. и съответните правилници към него действат до 1957 г., когато е приет Закона за мините и кариерите.

Със Закона за мините и кариерите от 1957 год. (ЗМК 1957 г.) институционалната организация на минните (и кариерни) дейности, залегнала в Указа за мините и кариери се развива в по-широк план с отчитане на административните тежести за държавата свързани с управлението на кариерите. По отношение политиката на собственост промени няма.

Съгласно чл. 15 с разрешение на министъра на строителството и строителните материали новата институционална организация предоставя значителни права за разработка и експлоатация на кариерни материали на ведомства, общини, държавни предприятия, ТКЗС, ТПК, потребителски кооперации и техните съюзи, както и:

- “Изваждането на кариерните материали за лични нужди на гражданите: чакъл, пясък и навлечени камъни по водосборните басейни на реките и по брега на морето и на глина и

камъни, става с разрешение на бощинския съвет.”;

- “Без разрешение горните ведомства, предприятията и гражданите могат да започнат експлоатацията на нови кариери, да подновят експлоатацията на закрити и напуснати кариери независимо от начина, по който ще се провежда експлоатацията – надземно или подземно.”

Новата Конституция на НРБ от 1971 г. не променя политиките по отношение подземните богатства, регламентирани от ЗМК 1957 г.

Законът за мините и кариерите от 1957 г. със съответните изменения и допълнения към него действа до 1999 г. , когато е приет Закона за подземните богатства.

4. Институционална организация на минните дейности и собственост върху подземните богатства в периода след 1999 г. до сега.

Новата Конституция на Р.България от 1991 г., чл. 18, ал. 1 постанови, че:

“Чл. 18. (1) Подземните богатства, крайбрежната плажна ивица, републиканските пътища, както и водите, горите и парковете с национално значение, природните и археологическите резервати, определени със закон, са изключителна държавна собственост.”

Разбирането на текста на чл. 18, ал. 1 бе твърде нееднозначно, като надделява мнението, че всички подземните богатства са от национално значение и са изключителна държавна собственост. Предвид това по инициатива на МС на РБ е депозирано искане до Конституционния съд, за даване на задължително тълкуване на чл. 18, ал. 1 от Конституцията.

С РЕШЕНИЕ № 11 от 25 септември 1997 г., по конституционно дело № 4 от 1997 г., съдия докладчик Пенчо Пенев (Обн., ДВ, бр. 89 от 07.10.1997 г.) Конституционния съд

РЕШИ:

“Изразът "национално значение", употребен в [чл. 18, ал. 1 от Конституцията](#) [4], се отнася само до парковете.

Публичноправната значимост и всеобща полезност е универсално понятие и се отнася до всички обекти и ресурси, посочени [чл. 18, ал. 1 от Конституцията](#) [4]. Критериите за определянето му са от компетентността на законодателя. Законите, с които тези критерии се определят, подлежат на общо основание на конституционен контрол съгласно [чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията](#) [5].

Съдиите [Станислав Димитров и Николай Павлов](#) [6] са подписали решението с особено мнение, което е приложено към делото.”

Особен интерес представляват част от мотивите към решението, засягащи политиката на собственост на подземните богатства, респективно:

“Поначало терминът "национално значение" подчертава белег, който е присъщ на всяка изключителна държавна собственост. Но не и единствено само на нея. Национално значение в широкия смисъл на думата имат и много частни и общински имоти - например историческа местност, намираща се в общинска

гора. Ето защо по точно ще бъде, ако кажем, че изключителната държавна собственост е онази собственост на обектите и ресурсите, визирани в [чл. 18, ал. 1 от Конституцията](#) [4], която е преценена от законодателя като такава с национална публичноправна значимост и всеобща ползност. Публичноправната значимост може да бъде определена по различни начини и критерии, например в зависимост от икономическата стойност и характеристика на ресурса, неговата уникалност и пр. Всички тези критерии е невъзможно да бъдат описани в конституционния текст. Ето защо той предвижда това да стане със съответни закони. Със закон следва да се определи режимът не само на водите и горите, но и на подземните богатства, крайбрежната плажна ивица и републиканските пътища, защото всички тези обекти (богатства, ресурси) са разположени на един ред - те са равностойни от правна гледна точка. Законът за всеки един от тях ще конкретизира критерия за публичноправната значимост и всеобща ползност, която да обуслови изключителната държавна собственост. **Не би могло да има спор, че едно глинено, гранитно или каолиново находище, обслужващо местна тухларна, керамично или строително предприятие с локална значимост и капацитет, не може да бъде подземно богатство, което да е изключителна държавна собственост.** Непосилно би било държавата да се занимава и с поддържането на всички пътища в страната, включително тези, построени и експлоатирани изключително за местни общински нужди. Затова със закон трябва да се дефинира например понятието "републиканска пътна мрежа". По същия начин трябва законът да каже кои гори са с публичноправна значимост и всеобща ползност и представляват изключителна държавна собственост, кои от тях са общинска собственост, и кои - частна.

Въпреки практиката на институционална организация на минните дейности и собственост върху подземните богатства от освобождението на България до края на 1947 г., както и Решение №11/25.09.1997 г. и мотивите към него, с приемането на Закона за подземните богатства (1999) се въвежда крайно противоречива нова институционална организация и твърде рестриктивна политика по отношение собствеността и ползването на подземните богатства. Даже спрямо социалистическия период на ползване на кариерните материали!!!!

Със Закона за подземните богатства (1999 г.) се регламентира, че:

- “Чл.3. (1) Подземните богатства са изключителна държавна собственост.

(2) .Общинска собственост са подземните богатства по чл.2, т.5, когато се използват за задоволяване на строителните нужди на населението и се добиват по кариерен способ в обеми не по-големи от 10 000 куб.м. годишно.”
- Компетентни органи по управление на подземните богатства бяха МС, Министрите на околната среда и водите, на промишлеността, на регионалното развитие и благоустройството, Председателя на комитета по енергетика и съответните Общински съвети

Създадената със ЗПБ(1999) институционална организация създаде твърде противоречива практика с всички произтичащи от това негативни последици.

Със Закона за изменение и допълнение на ЗПБ от 2008 г.(ДВ, бр.70./2008 г.), ал. 2 на чл. 3, е отменена и всички подземни природни богатства стават изключителна държавна собственост, в т.ч. кариерните материали, въпреки, че нямат това качество съгласно Закона за държавната собственост. В резултат на това Общини и собственици на поземелени имоти са оцетени

неправомерно поради злоупотреба с власт от страна на държавата.

Със Закона за изменение и допълнение на ЗПБ от 2010 г. институционалната организация е променена и Министъра на икономиката, енергетиката и туризма е определен за единен орган по управление на подземните богатства. По отношение собствеността върху подземните богатства няма изменения, т.е. всички остават изключителна държавна собственост въпреки проблемите с управлението на кариерните материали.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Действащият ЗПБ е безнадеждно остарял, ретрограден и контрапродуктивен относно привличането на инвестиции и възстановяване на справедливостта спрямо оцеляваните собственици на поземлени имоти с кариерни материали.

Настоящият ЗПБ е най-рестриктивен по отношение търсенето, проучването и добива на подземни богатства, в т.ч. дори в сравнение със социалистическия етап на развитие на България.

Във връзка с гореизложените факти Българския енергиен и минен форум предлага разработването на нов Закон за подземните богатства съответстващ на съвременните норми в обществен интерес.

Прието с решение на УС,

С протокол от 14.05.2018 г.

Теми:

[Енергийна ефективност, EU програми](#) [7]

[Енергийни стратегии и устойчиво развитие](#) [8]

[Природен газ](#) [9]

[Конвенционална енергетика и мини](#) [10]

© 2009 - 2019. Тези анализи (публикации, аудио-визуална и друга информация) - продукт на Български Енергиен и Минен Форум, се осъществяват благодарение на щедрата подкрепа на американския народ чрез Американската агенция за международно развитие (USAID). БЕМФ носи отговорност за съдържанието и не отразява непременно мнението на USAID или на правителството на САЩ. Тези анализи (публикации, аудио-визуална и друга информация) - продукт на Български Енергиен и Минен Форум, се осъществяват и с подкрепата на Германския фонд Маршал на САЩ (GMF), като съдържанието на този сайт не отразява непременно мнението на GMF или на Балканския тръст за демокрация.

сайтът е създаден от novsait.eu

АБОНАМЕНТ

Е-поща (*)

СИГУРНОСТ

Този въпрос проверява дали сте реален потребител.

Source URL:

<https://www.bulenergyforum.org/bg/statia/za-nova-politika-v-organizaciya-na-minnite-deynosti-i-sobstvenost-vrhu-podz-emnite-bogatstva>

Links

[1] <https://www.bulenergyforum.org/bg/energiyni-eksperti/ivan-hinovski>

[2] <https://www.bulenergyforum.org/bg/energiyni-eksperti/hristo-kazandzhiev>

[3]

https://www.bulenergyforum.org/sites/default/files/styles/800px_width/public/field/image/coal-sm.jpg?itok=XCGVoTZ9

[4] <http://www.constcourt.bg/Pages/LegalBasis/default.aspx?VerID=9#name18>

[5] <http://www.constcourt.bg/Pages/LegalBasis/default.aspx?VerID=9#name149>

[6] <http://www.constcourt.bg/Pages/Document/default.aspx?ID=408>

[7] <https://www.bulenergyforum.org/bg/temi/energiyna-efektivnost-eu-programi>

[8] <https://www.bulenergyforum.org/bg/temi/energiyni-strategii-i-ustoychivo-razvitie>

[9] <https://www.bulenergyforum.org/bg/temi/priroden-gaz>

[10] <https://www.bulenergyforum.org/bg/temi/konvencionalna-energetika-i-mini>