

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В ПЕРІОД СРСР

FORMATION OF THE INSTITUTE OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITY IN THE FIELD OF SUB-USE DURING THE PERIOD OF THE USSR

Світличний О.П.,

доктор юридичних наук,

професор кафедри цивільного та трудового права

Національного університету біоресурсів і природокористування України

Мачуська І.Б.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільного та трудового права

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

У статті досліджуються питання становлення та розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в період перебування українських земель у складі Радянського Союзу (з 1917 до 1991 року). З метою дослідження інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування проаналізовані історичні періоди становлення та розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності.

Наголошено, що гірничо-промисловість у Радянському Союзі була одним зі складників економіки держави. У статті досліджено та проаналізовано правове регулювання інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Висловлено власне бачення авторів щодо розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності в різні історичні періоди. Встановлено, що на початку ХХ століття розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в СРСР не приділялася значна увага.

Наголошено, що початок 30-х років ХХ століття позначився значними змінами в розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності та формуванням системи органів, які здійснювали контрольно-наглядову діяльність у сфері надрокористування. Досліджено, що в подальших історичних етапах розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності спостерігалися постійні зміни у структурі органів управління, які не сприяли підвищенню ролі інституту контрольно-наглядової діяльності в сфері надрокористування.

Зроблено висновок про інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в період перебування земель України у складі Радянського Союзу. Формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування характеризується численними варіантами змін в організаційній структурі органів контрольно-наглядової діяльності в сфері надрокористування. Акцентується увага на тому, що такий підхід не сприяв розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Ключові слова: надра, надрокористування, корисні копалини, гірничі відносини, охорона та використання надр, управління та контроль у сфері надрокористування.

The article examines the formation and development of the institute of control and supervision in the field of subsoil use during the stay of Ukrainian lands in the Soviet Union (1917 to 1991). In order to study the institute of control and supervision activities in the field of subsoil use, the historical periods of formation and development of the institute of control and supervision activities are analyzed.

It is emphasized that the mining industry in the Soviet Union was one of the components of the state economy. The article investigates and analyzes the legal regulation of the institute of control and supervision activities in the field of subsoil use. The authors' own vision of the development of the institute of control and supervision and various historical periods is expressed. It is established that in the early twentieth century the development of the institute of control and supervision in the field of subsoil use in the USSR was not given much attention.

It is emphasized that the early 30's of the twentieth century marked by significant changes in the development of the institute of control and supervision activities and the formation of a system of bodies that carried out control and supervision activities in the field of subsoil use. It is investigated that in the following historical stages of development of the institute of control and supervisory activity constant changes in the structure of governing bodies were observed, which did not help to increase the role of the institute of control and supervisory activity in the field of subsoil use.

It is concluded that the institute of control and supervision activities in the field of subsoil use during the stay of the lands of Ukraine in the Soviet Union of the party-authoritarian system. The formation of the institute of control and supervision activities in the field of subsoil use is characterized by numerous variants of changes in the organizational structure of the bodies of control and supervision activities in the field of subsoil use. Emphasis is placed on the fact that such an approach has not contributed to the development of the institute of control and supervision activities in the field of subsoil use.

Key words: mineral resources, subsoil use, minerals, mining relations, protection and use of mineral resources, management and control in the field of subsoil use.

Постановка проблеми. З часу набуття Україною незалежності в ній відбуваються докорінні зміни у функціонуванні інститутів публічного контролю [1, с. 47].

Основа економіки будь-якої держави становить наявність розвинутої мінерально-сировинної бази. Корисні копалини відіграють особливу роль в економіці кожної держави, в тому числі і України. На відміну від інших природних ресурсів, корисні копалини є унікальним і невідновним ресурсом, який потребує особливої охорони та використання. Раціональне та ефективне використання надр із дотриманням міжнародних стандартів екологічного управління дозволить на державному рівні розв'язати проблему використання та охорони надр.

Держава, як суб'єкт владних відносин, має забезпечити дотримання норм щодо охорони та раціонального використання надр. Контрольно-наглядова діяльність

у сфері надрокористування є однією з найважливіших функцій держави, належна регламентація якої дозволить забезпечити раціональне використання корисних копалин та їх охорону.

Протягом значного періоду часу землі України перебували під іноземним пануванням, що значно вплинуло на розвиток і становлення права України, в тому числі регулювання правовідносин у сфері надрокористування. В цьому контексті особливої значення набуває дослідження історико-правових аспектів правовідносин у сфері надрокористування увперіод СРСР.

Аналіз останніх досліджень. Питання формування норм гірничого права в період перебування українських земель у складі СРСР були предметом дослідження багатьох науковців: І.М. Булгакова, О. Олійника, В.В. Стрельник, Р.С. Кіріна, Д.І. Козякова, О.Ю. Мака-

ренко, Н.О. Максименцевої, О.О. Мозуляка; дослідженням контрольно-наглядової діяльності у сфері використання і охорони природних ресурсів присвячені праці В.І. Курило, О.П. Світличного.

Мета статті – дослідження становлення та формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування в період перебування земель України у складі СРСР.

Вклад основного матеріалу. Інститут контрольно-наглядової діяльності в сфері надкористування у період перебування земель України у складі СРСР охоплює значний період часу – з 1917 до 1991 року. З метою дослідження історико-правових засад становлення інституту контрольно-наглядової діяльності доцільно встановити етапи його розвитку.

I етап становлення інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування (початок ХХ століття). Жовтневий переворот 26 жовтня (8 листопада) 1917 року докорінно змінив відносини щодо права власності та користування природними ресурсами, в тому числі і у сфері надкористування. Відповідно до положень Декрету «Про землю» (7-9 листопада) 1917 року [2] та «Про соціалізацію землі» [3] приватна власність на природні ресурси, в тому числі і надра, скасовувалася.

Доцільно зазначити, що зазначені вище правові акти носили загальний характер і не визначали особливостей правового регулювання надр. Також урядом не було приділено уваги розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування. Єдиним органом, який забезпечував безпеку на підприємствах, стала Інспекція праці, що підпорядковувалася Народному комісаріату праці (далі – НКП) [4], повноваження якої носили загальний характер і не містили положень щодо безпеки на гірничих підприємствах.

20-і рр. ХХ ст. були пов'язані із розвитком індустріалізації та колективізації, що вимагало необхідності формування органів управління, що безпосередньо забезпечували промислову безпеку, охорону праці та гірничий нагляд у сфері надкористування. Відповідно до Декрету Ради народних Комісарів «Про надра землі» від 30 квітня 1920 року [5] запроваджувалася система органів державного управління в галузі використання та охорони надр, а саме Гірнична Рада Вищої Ради Народного Господарства РРФСР (далі – ВРНГ РРФСР), Головне управління гірничої промисловості УРНГ та його органи на місцях [6], у складі якого було утворено Центральне та республіканське управління гірничого нагляду [6].

Відповідно до положень Постанови РНК від 1 квітня 1922 року «Про гірничий догляд» [7] «гірничий догляд утворюється, аби стежити за точним виконанням всіма гірничими підприємствами законів і розпоряджень Уряду в гірничій галузі та для здійснення технічного догляду за веденням гірничо-промислових операцій щодо їх правильності, доцільності й безпеки». В цьому контексті І.М. Булгаков зазначає, що гірничий догляд носив суто відомчий, а не незалежний характер [8, с. 100].

Відповідно до Положення про надра землі і їх розробку [9] було сформовано нову систему органів спеціальної компетенції у сфері надкористування, а саме Головне Управління гірничої промисловості ВРНГ, у складі якого було створено Центральне управління гірничого нагляду (далі – ЦУГН), до повноважень якого належали функції контролю за дотриманням правил безпеки ведення гірських робіт.

Наприкінці 20-х років було прийнято «Гірниче положення СРСР» (1927 рік). Так, відповідно до положень Розділу VII встановлювалися норми щодо контролю та нагляду [10]. Нагляд за безпекою гірничих робіт здійснювався спеціальною гірничо-технічною інспекцією Народного Комісаріату Праці СРСР (далі – НКП) і народних комісаріатів праці союзних республік.

Наступним кроком стало прийняття першого кодифікованого акту гірничого законодавства – Гірничого кодексу Українській РСР (1928 рік) [11]. Новелою кодексу стало положення щодо гірничого нагляду (частина VII). Відповідно до постанови РНК «О передаче НКТ СССР и союзных республик, их местным органам всех функций по надзору за безопасностью горных работ и горноспасательным делам» [12] було здійснено розмежування функцій гірничого нагляду та функцій охорони праці шляхом формування у складі НКП Головної гірничотехнічної інспекції НКП [13].

II етап (30-40 роки ХХ століття). Індустріалізація в СРСР, яка проводилася в 1930-х роках, потребувала створення промислового та сировинного потенціалу держави, що позначилося і на формуванні інституту контрольно-наглядової діяльності в сфері надкористування. На початку 30 років відбулося реформування структури органів контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування. Так, у зв'язку із об'єднанням НКП і Всесоюзної центральної ради професійних спілок (далі – ВЦРПС) (1933 рік) всі гірничотехнічні інспекції були передані до гірничопромислових професійних спілок. У подальшому в межах професійних спілок була виділена функція гірничої безпеки (1936 рік) [14].

Значним кроком у розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності в сфері надкористування стало створення в 1938 році Державної гірничо-технічної інспекції Народного Комісаріату Важкої промисловості [15] та Інституту геологічного контролю і нагляду, функції якого поклалися на Комітет у справах геології при Раді народних Комісарів СРСР.

Внаслідок подій Великої Вітчизняної війни діяльність гірничої промисловості в Україні була переорієнтована на потреби оборони. Після звільнення території України від фашистських окупантів з метою збільшення запасів корисних копалин для відновлення народного господарства республіки розпочався інтенсивний розвиток гірничої промисловості, що зумовило необхідність посилення контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування. З цією метою у 1947 році було створено Головне управління державного гірничого нагляду при Раді Міністрів СРСР [16]; посилювався контроль за технікою безпеки при розробці родовищ корисних копалин [17]. У період 40-х років спостерігалось формування інституту громадського контролю у сфері надкористування [18].

III етап (50-60 роки ХХ століття). Початок 50-х років ХХ століття позначився значними змінами у структурі державних органів, які здійснювали функції контролю і нагляду у сфері надкористування. Так, у складі Головного управління Державного гірничого нагляду було утворено кілька спеціалізованих управлінь щодо безпеки та охорони надр у вугільній промисловості, в гірничорудній промисловості, у нафтовій промисловості, спеціальне управління геологічного контролю [19].

З метою вдосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування в 1954 році був утворений Комітет по нагляду за безпечним веденням робіт промисловості та гірничому нагляду при Раді Міністрів СРСР (Держгіртехнагляд) [20], до складу якого передавалися всі гірничотехнічні інспекції, а також інспекції котлонагляду та газового нагляду. У зв'язку із переходом від галузевого до територіального принципу управління промисловістю (1957 рік) функції контролю і гірничого нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості були передані Держгіртехнагляду УРСР [21]. До повноважень Держгіртехнагляду УРСР належав державний нагляд щодо безпечного ведення робіт.

Характерною особливістю 60-х років ХХ століття є інтенсивний розвиток народного господарства. Ця тенденція висувала нові вимоги до ефективного використання

корисних копалин. З цією метою відбулися чергові зміни у структурі органів управління в сфері надрокористування, що позначилося відновленням повноважень Держгіртехнагляду РСР (середина 60-х років) [22]. Інститут контролюно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в зазначений період також доповнився функцією державного геологічного контролю за проведенням геологорозвідувальних робіт, що належало до повноважень Міністерства геології УРСР.

IV етап (70-80 роки ХХ століття) був пов'язаний із вдосконаленням правового регулювання відносин у сфері надрокористування, а саме прийняттям Закону РСР «Про затвердження основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про надра» 1975 року [23] та Кодексу Української РСР про надра від 25 червня 1976 року, окремий розділ якого був присвячений контролю і нагляду за використанням і охороною надр, що здійснювався Державним комітетом Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду [24]. Наприкінці 70-х років Держгіртехнагляд УРСР був реорганізований у Комітет УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та гірничого нагляду (1978 рік), а згодом – у Державний комітет УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничого нагляду [25].

Висновки. Таким чином, формування інституту контролюно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в період перебування українських земель у складі Радянського Союзу охоплює значний період – з 1917 до 1991 року. З метою дослідження інституту контролюно-наглядової діяльності у сфері надрокористування проаналізовані такі історичні періоди становлення та розвитку інституту контролюно-наглядової діяльності: I етап (початок ХХ століття); II етап (30-40 роки ХХ століття); III етап (50-60 роки ХХ століття); IV етап (70-80 роки). Доцільно зазначити, що становлення інституту контролюно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в період РСР (1917–1991 роки) проходило у важких умовах впливу партійно-авторитарної системи, яка не мала на меті побудови демократичного суспільства.

Система державних органів, яка здійснювала контролюно-наглядову діяльність у сфері надрокористування, була дворівневою структурою і складалася з центральних і республіканських органів. Також зазначений вище період характеризується численними варіантами змін організаційної структури органів контролюно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Такий підхід не сприяв розвитку інституту контролюно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, про що свідчили численні аварії на українських шахтах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Курило В.І., Світличний О.П. До питання діяльності органів публічної влади у сфері контролю за використанням та охороною земельних ресурсів. № 1-2. 2013. С. 47–52.
2. Декрет II Всеросійського з'їзду Рад про землю. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.hist.msu.ru/ER/Text/DEKRET/o_zemle.htm.
3. О социализации земли : Декрет ВЦИК от 19 февраля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346.
4. Об Инспекции Труда : Декрет // СУ РСФСР. 1918. № 36. Ст. 474.
5. Декрет «О недрах земли» от 30.04.1920 // СУ РСФСР. 1920. № 36. Ст. 171.
6. О горном надзоре : Декрет ВЦИК // Известия ВЦИК РСФСР от 18.02.1922. № 39. Ст. 45.
7. Про гірничий догляд : постанова Ради Народних Комісарів Української СРР від 01.04.1922. Збірник Узаконень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України за 1922-1923 рр. Ч. 16. 1-5 квітня 1922 р. Х. : Правительственная тип., 1922. С. 264.
8. Булгаков І.М. Становлення та розвиток системи державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в Україні : дис. канд. наук з державного управління: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» Одеса, 2015. 232 с.
9. Положение о недрах земли и разработке их от 07.11.1923 // СУ РСФСР. 1923. № 54. Ст. 532.
10. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 09.11.1927.
11. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 09.11.1927. «Горное положение Союза ССР» (утв). URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=144_26#0.
12. Гірничий кодекс УСРР : постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 1 серпня 1928 р. // ЗУ УСРР. 1928. № 22. Ст. 192.
13. О передаче НКТ СССР и союзных республик, их местным органам всех функций по надзору за безопасностью горных работ и горноспасательным делам // СЗ СССР. 1927. № 18. Ст. 132.
14. Горное положение СССР // СЗ СССР. 1927. № 68. Ст. 688.
15. О горнотехнической инспекции по безопасности в угольной и горной промышленности // СЗ СССР. 1936. № 34. Ст. 238.
16. Постановление СНК РСФСР от 09.08.1939 № 412 «Об утверждении Положения, структуры Горно-технической инспекции при СНК РСФСР и размещения окружных и районных инспекций» / СП РСФСР, 1940. № 7. Ст. 20; № 12. ст. 51; № 13. ст. 59.
17. Об утверждении положения о Главном управлении государственного горного надзора при Совете Министров СССР : Постановление Совета Министров СССР от 16.12.1947 № 4048. СЗ СССР. 1947. № 36. Ст. 49.
18. Об усилении надзора за безопасным ведением горных и взрывных работ на предприятиях горнодобывающей промышленности : Постановление Совета Министров СССР от 30.12.1949 № 5939 // СЗ СССР. 1949. № 38 Ст. 1143.
19. Положення про громадського інспектора з охорони праці, затверджене Президією ВЦРПС 21 січня 1944 року.
20. Об утверждении структуры и штатов Главного управления государственного горного надзора при Совете Министров СССР : Постановление Совета Министров СССР от 18.04.1953 № 1093 // СЗ СССР. 1953. № 15. Ст. 238.
21. Об образовании Комитета по надзору за безопасным ведением работ промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Гостехнадзор СССР) : Постановление Совета Министров СССР от 01.07.1954 № 1316 // СЗ СССР. 1954. № 24. Ст. 341.
22. Про реорганізацію органів державного контролю за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничого нагляду : Постанова Ради Міністрів УРСР від 30.05.1958 № 675. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/553-1958-%D0%BF>.
23. Об образовании союзно-республиканского Государственного комитета по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Госгортехнадзор СССР) : Постановление Совета Министров СССР от 15.01.1966 // СП СССР. 1966. № 2. Ст. 17.
24. Закон СССР от 09.07.1975 «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» від 9 липня 1975 року. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=778_#0 та Кодексу Української РСР про надра.
25. Кодекс Української РСР про надра від 25 червня 1976 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1976 р. Додаток до № 27. Ст. 225.
26. Про затвердження Указу Президії Верховної Ради Української РСР «Про перетворення Комітету Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду у Державний комітет Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду» та про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про Раду Міністрів Української РСР» : Закон УРСР від 27.11.1981 № 2819-X // *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1981. № 42. Ст. 561.