

УДК 349.6

ІСТОРИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАДР

HISTORICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF CONTROL AND SUPERVISION IN THE SPHERE OF PROTECTION OF MINERAL RESOURCES

Стрельник В.В.,

здобувач кафедри екологічного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті проведено аналіз питання історико-правової характеристики екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр. Розглянуто еволюцію основних контрольно-наглядових відносин в процесі розвитку екологічного законодавства. Автором виокремлено історико-правові етапи розвитку екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр, які мали місце на територіях у складі сучасної України.

Ключові слова: історико-правовий аналіз, екологічний контроль, нагляд, охорона надр, періодизація, етапи.

В статье представлена историко-правовая характеристика экологического контроля и надзора в сфере охраны недр. Выделены основные историко-правовые этапы развития экологического контроля и надзора в сфере охраны недр, которые имели место на территориях в составе современной Украины. Рассмотрена эволюция основных подходов к надзору и контролю над использованием недр в процессе развития экологического законодательства.

Ключевые слова: историко-правовой анализ, экологический контроль, надзор, охрана недр, периодизация, этап.

The article presents the historical and legal characteristic of the environmental control and supervision in the field of mineral resources. The basic law of historical stages of development of environmental monitoring and supervision in the sphere of subsoil, which took place in the territories as part of the modern Ukraine. The evolution of the main approaches to supervision and control over the use of mineral resources in the development of environmental legislation.

Key words: historical and legal analysis, environmental monitoring, supervision, protection of mineral resources, periodization, stage.

Актуальність теми. Проведення наукового аналізу питання історико-правової характеристики екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр дозволить створити цілісну структуровану картину формування в Україні екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр, розглянути еволюцію основних контрольно-наглядових відносин в процесі розвитку екологічного законодавства.

Теоретичною основою досліджень у галузі гірничого та екологічного права є праці відомих вчених правознавців України: В.І. Андрейцева, А.П. Гетьмана, О.А. Грицан, І.І. Каракаша, Р.С. Кіріна, І.М. Козьякова, М.В. Краснової, Н.Р. Малишевої, О.Ю. Макаренка, О.М. Олійника, О.О. По-

грібного, С.В. Размстаєва, А.К. Соколової, О.П. Шем'якова, В.К. Філатової, І.В. Хохлової та ін. Поряд з цим питання історико-правової характеристики екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр залишається не повністю вивченим на сучасному етапі розвитку екологічної науки та законодавства, а тому потребує дослідження.

Мета статті полягає у проведенні виокремлення історично-правових етапів розвитку екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр, які мали місце на територіях у складі сучасної України.

Виклад основного матеріалу. Письмові пам'ятки права України включно до XVII ст. не містили вимог, які безпо-

середньо б торкалися контролю та нагляду в сфері охорони надр.

Безпосереднє здійснення контрольно-наглядових повноважень період Козацької держави здійснювали особи, які отримували право власності або оренди певних територій від гетьмана або козацької громади [1, с. 6]. Так, відомо 14 Універсалів Івана Мазепи про виділення українській шляхті та козацькій старшині земель під устаткування рудень, селітряних заводів, ковальських цехів [2, с. 41].

Після входження земель Лівобережної та Слобідської України до складу Російської імперії на них поширилась дія Указу Петра I від 10 грудня 1719 р. «Про створення Берг-Колегії для ведення нею справ про руди та мінерали і свободу рудопошукового та рудокопного підприємництва» (Берг-Колегія).

Відповідно до зазначеного Указу, функція гірничого нагляду надавалася Берг-Колегії: «Єдиним суддею над всіма справами і особами, щоб ніякі губернатори, воеводи та інші начальники в рудокопні справи не вступали і не втручалися» [3, с. 166].

Монарх, як верховний власник надр, проголошував право гірської свободи – безперешкодного пошуку руд і корисних копалин на будь-яких землях держави. За видобування руд користувач сплачував у державну казну десятину частину від свого прибутку.

Губернаторам заборонялося втручатися у справи гірничої промисловості. До компетенції Берг-Колегії належало надання технічної допомоги власникам заводів та копалин при їх будівництві та експлуатації, розгляд скарг на власників заводів [4, с. 100]. Фактично в Указі 1719 р. закріплювалися основна ідея та принципи контролю і нагляду за видобуванням корисних копалин.

Згодом в 1806 р. з метою управління гірничою справою утворюється Гірничий департамент, який був віднесений до відання Міністерства фінансів. На Гірничий департамент покладалася загальний нагляд за гірничозаводською промисловістю, керівництво казенними копалинами та металургійними заводами, контроль діяльності приватних гірничих заводів, збирання гірничих податей.

Також в цей історичний період був затверджений проєкт Гірничого положення, яким закладалися нові принципи управління гірничою галуззю – гірничі населені пункти відділялися від інших й повинні були перебувати під управлінням спеціальних органів [5].

Вся територія Російської Імперії розділялася на 12 гірських областей, кожна з яких включала одну або декілька губерній. У кожній області залежно від конкретних умов організовувалося декілька гірських округів, у функції яких входив нагляд за приватною гірською промисловістю. Керівництво роботами в гірських округах здійснювалося гірськими управліннями, яким безпосередньо були підпорядковані казенні гірські заводи, копальні і промисли.

Із XVIII ст. запроваджуються спеціально уповноважені державні органи, які наділялися контрольно-наглядовими функціями, в тому числі і за охороною природи в гірничій справі [6, с. 78–79].

Прийняття нового Гірничого Статуту в 1857 р. та Велика селянська реформа 1861 р. сприяли швидкому розвитку в Російській імперії капіталістичних відносини та промислового виробництва, внаслідок чого відбувалась реорганізація системи управління гірничим наглядом.

До відання Гірничого департаменту в цей період були передані всі підприємства, пов'язані не лише з добуванням корисних копалин, але й з їх обробкою, у тому числі металообробкою [7, с. 63].

Так, з 1880 р. усі власники надр зобов'язувалися повідомляти гірниче управління про початок гірничих робіт та їх припинення, а також про особу, відповідальну за ведення гірничих робіт.

Інша частина українських земель (Східна Галичина, Буковина та Закарпаття) входили до складу Австрійської

(Австро-Угорської з 1867 р.) імперії та, відповідно, перебували в сфері дії австрійської системи права.

Досить тривалий проміжок часу згадані українські території мали менш розвинену промислову інфраструктуру порівняно із західними регіонами Австро-Угорщини. Сприятлива ситуація для розвитку капіталістичних відносин і, як наслідок, гірничо-видобувної справи та промислового виробництва почалась складуватись на землях Західної України після революції 1848–1849 рр.

Початок правового регулювання охорони надр та гірничовидобувної справи в Австрійській (а потім і в Австро-Угорській) імперії поклав державний Гірничий закон 1854 р. [8, с. 12].

Так, 70–90-ті роки стали періодом становлення фабрично-заводської промисловості, розбудови матеріально-технічної бази для подальшого технологічного перевороту. Швидкими темпами розвивалася нафтова та озокеритова промисловість, нарощувався видобуток бурого вугілля, виробництво солі.

Для реалізації управлінських та контролюючих функцій держави в нових галузях промисловості були створені гірничі староства, які діяли як органи гірничої влади. Загальне управління використанням надр в Австрійській імперії здійснювали Міністерство крайового розвитку та гірництва, Міністерство публічних (суспільних, державних) робіт, а з 1871 р. – гірничі управління [9, с. 65].

Відповідно до Закону від 21 липня 1871 р. «Про встановлення повноважень гірничої влади», Краківське гірниче староство розповсюджувало свою діяльність на королівство Галичини і Лодомерії (Володимирії), а Віденське гірниче староство – на воеводство Буковини. У 1872 р. було створене Львівське окружне гірниче управління. Воно підпорядковувалося Краківському вищому гірничому староству, до його компетенції входило: нагляд за діяльністю підприємств гірничої промисловості, видача дозволів на ведення геологорозвідувальних і розвідувальних робіт, на розробку родовищ корисних копалин, складання звітів і оглядів про стан гірничої промисловості, про добування корисних копалин в окрузі. На основі Львівського в 1886 р. було створене Станіславське окружне гірниче управління. Також здійснювало свою діяльність Окружне гірниче управління в Дрогобичі.

Краківське гірниче староство направляло в місцеві спеціальні управлінські органи (Станіславське окружне гірниче управління, Дрогобицьке окружне гірниче управління) різноманітні локальні нормативні акти, інструкції тощо.

У державному Гірничому законі 1854 р. було систематизовано законодавство, норми якого діяли на території всієї Австро-Угорщини. В подальшому на основі згаданого закону формується вертикаль галузевих підзаконних нормативно-правових актів.

Наступний період розвитку правового інституту контролю та нагляду за охороною надр починається після Жовтневої революції. Одним із перших законів радянської влади був Декрет «Про землю», прийнятий 26 жовтня 1917 р. Цим Декретом право виключної власності держави встановлювалося на всі надра, ліси й води.

Першим радянським органом контролю та нагляду за використанням надр була Вища Рада Народного Господарства РСФРС (далі – ВРНГ РСФСР) відповідно до Декрету Ради Народних Комісарів РСФСР від 30 квітня 1920 р. «Про надра землі» [10]. Гірничі рада ВРНГ РСФСР та її органи наділялися повноваженнями щодо експлуатації надр, розподілу видобутих корисних копалин, нагляду за гірничопромисловими операціями.

1 квітня 1922 р. Рада Народних Комісарів УСРР ухвалила Постанову «Про гірничий догляд» [11]. Відповідно до п. 1 зазначеної Постанови, «гірничий догляд утворюється, аби стежити за точним виконанням усіма гірничими підприємствами законів та розпоряджень Уряду в

гірничій галузі та задля здійснення технічного догляду за веденням гірничопромислових операцій у відношенні їх правильності, доцільності й безпеки».

7 липня 1923 р. Постановою Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету РСФСР затверджується нове «Положення про надра землі та порядок їх розробки» [12], дія якого поширюється і на територію України.

У складі Головного Управління гірничої промисловості ВРНГ РСФСР було утворено Центральне управління гірничого нагляду (далі – ЦУГН), задачі якого полягали в забезпеченні найшвидшої відбудови зруйнованої Громадянською війною гірничодобувної промисловості, нагляд за виконанням гірничими підприємствами законів в області гірничої справи, нагляд за виконанням правил безпеки ведення гірничих робіт, технічний нагляд.

В 1927 р. була створена державна гірничо-технічна інспекція, на місцях – окружні, губернські, районні та дільничні гірничотехнічні інспекції. Контроль над охороною надр в цей період залишився в компетенції ЦУГН.

Перший кодифікований акт надрового законодавства в СРСР був прийнятий 9 листопада 1927 р. [13]. Інституту гірничого нагляду в Гірничому положенні Союзу РСР (далі – ГП СРСР) присвячувався окремий розділ. Нагляд визначався як спостереження за недопущенням гірничих робіт в місцевостях і на землях, закритих для їх здійснення, а також за недопущенням самовільного здійснення робіт без відповідних дозволів.

1 серпня 1928 р. Постановою Президії ВУЦВК і РНК УСРР було затверджено Гірничий кодекс УСРР (далі – ГК УСРР). Зміст українського ГК УСРР 1928 р. і ГП СРСР 1927 р. практично нічим не відрізнялися як за обсягом, так і за спрямуванням.

В 1938 р. створюється державна гірничотехнічна інспекція, яка виконувала функцію контролю та нагляду за безпечним, безаварійним веденням гірничих робіт, раціональним використанням родовищ корисних копалин. Діяльність державної гірничотехнічної інспекції носила виключно відомчий характер.

З 1939 р. створюється орган в сфері геологічного вивчення надр – Комітет у справах геології при РНК СРСР. Зазначений орган наділяється функцією державного геологічного контролю та нагляду відносно всіх видів та етапів геологічних робіт, його компетенція розповсюджується на всі організації на території СРСР.

Через певний час Комітет у справах геології при РНК СРСР реформують у Міністерство геології СРСР, згодом – в Міністерство геології та охорони надр СРСР.

Швидке зростання промисловості та підвищення інтенсивності експлуатації корисних копалин в країні обумовлюють необхідність посилення контролю та нагляду в сфері охорони надр. У зв'язку з такою ситуацією в 1947 р. було створене Головне управління державного гірничого нагляду при Раді Міністрів СРСР. Повноваження Головного управління державного гірничого нагляду при Раді Міністрів СРСР значно розширено в порівнянні з попередніми органами в сфері контролю та нагляду за охороною надр.

Наступний історичний період становлення державного нагляду та контролю за охороною надр починається в 50-ті роки. Створюється орган Ради Міністрів УРСР – Державний Комітет Ради Міністрів Української РСР з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та гірничому нагляду. Постановою Ради Міністрів УРСР від 10 грудня 1958 р. № 1743 затверджується «Положення про Державний Комітет Ради Міністрів Української РСР з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та гірничому нагляду (далі – Держгіртехнагляд УРСР)».

Міністерство геології УРСР з 1968 р. наділялося функцією державного геологічного контролю за проведенням геологорозвідувальних робіт, здійснювало реєстрацію геологорозвідувальних робіт, що проводилися організаціями і підприємствами незалежно від відомчої підлеглості.

Також була створена служба геологічного контролю, що здійснювала державний геологічний контроль.

З метою поліпшення стану безпеки під контроль Держгіртехнагляду УРСР згодом було передано додатково найбільш потенційно небезпечні виробництва металургійної, хімічної, нафтохімічної, нафтопереробної промисловості, підприємства атомної енергетики, діючі, а також ті, що будувалися, дослідні ядерні реактори та установки.

Передумовою для формування нової правової основи радянського законодавства, спрямованого на охорону довкілля, стало прийняття 30 червня 1960 р. Верховною Радою УРСР Закону УРСР «Про охорону природи», в якому охороні надр присвячувався окремий розділ III.

Контроль здійснення заходів щодо охорони природи і раціонального використання природних багатств і нагляд за додержанням правил по охороні природи в республіці покладалися на Державний комітет Ради Міністрів УРСР по охороні природи, Ради депутатів трудящих та їх виконавчі та розпорядчі органи відповідно до їх компетенції.

У складі Державного комітету Ради Міністрів УРСР по охороні природи також діяла Державна інспекція з охорони надр і атмосферного повітря. В областях були утворені обласні інспекції Державного комітету Ради Міністрів УРСР з охорони природи.

В 1976 р. приймається Кодекс Української РСР про надра. Спеціально уповноваженим органом для здійснення державного гірничого нагляду в УРСР стає Державний комітет Ради Міністрів УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт в промисловості й гірничому нагляду та його органи на місцях.

24 серпня 1978 р. Постановою Ради Міністрів СРСР приймається Положення про державний геологічний контроль ведення робіт по геологічному вивченню надр. Державний контроль дотримання правил проведення геологічних робіт при розробці родовищ корисних копалин здійснюється органами державного гірничого нагляду. Органами державного геологічного контролю стає Управління державного геологічного контролю Міністерства геології СРСР та територіальні відділення державного геологічного контролю по зонам.

Таким чином, радянський період характеризувався чисельністю варіантів організаційної структури органів екологічного контролю та нагляду в сфері охорони надр, постійній зміні один одного. Такий підхід до організації екологічного контролю та нагляду спричинював його непослідовність та дублювання функцій різних державних органів, що негативно відображувалось на ефективності.

Проголошення Україною суверенітету та незалежності фактично стало початком наступного етапу розвитку системи контролю та нагляду в сфері охорони надр.

Функція державного контролю використання і охорони надр покладається на Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. В 1993 р. в його складі утворюється Державна екологічна інспекція, призначена здійснювати безпосередній державний контроль раціонального використання та охорони надр.

Паралельно з Міністерством охорони навколишнього природного середовища України у цей період діє Державний комітет України по геології і використанню надр, що за часів незалежності вперше був створений 23 вересня 1991 р.

Постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 1993 р. затверджується Положення про державний геологічний контроль ведення робіт по геологічному вивченню надр України. Відповідно до цього Положення, органами державного геологічного контролю визначалися Головне управління державного геологічного контролю ведення робіт по геологічному вивченню надр Державного комітету України по геології і використанню надр та територіальні інспекції державного геологічного контролю ведення робіт з геологічного вивчення надр.

Майже через рік приймається нове Положення про державний геологічний контроль ведення робіт по геологічному вивченню та використанню надр України. Функція державного нагляду за виконанням маркшейдерських та геологічних робіт з метою забезпечення безпеки використання надр та охорони об'єктів при розробці корисних копалин, а також за повнотою вилучення запасів корисних копалин покладалася на Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт в промисловості і гірничому нагляду відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 23 вересня 1991 р. № 219.

Постановою Кабінету Міністрів України 4 травня 1993 р. на його основі створюється Державний комітет України по нагляду за охороною праці. На підставі Указу Президента України від 9 березня 1998 р. реорганізовується у Комітет по нагляду за охороною праці України як центральний орган виконавчої влади, підпорядкований Міністерству праці та соціальної політики України, а у 2003 р. – перетворюється у Державний комітет з нагляду за охороною праці.

З метою розмежування функцій щодо управління в галузі використання і охорони надр між органами державної виконавчої влади України, згідно з Указом Президента України «Про управління в галузі використання і охорони надр України» від 30 квітня 1992 р. № 287, на Державний комітет по геології і використанню надр покладається контроль дотримання суб'єктами підприємницької діяльності ліцензійних умов при здійсненні надрокористування, виконання державних програм геологорозвідувальних робіт, геологічних завдань і замовлень. Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та гірничому нагляду в галузі використання і охорони надр здійснює державний нагляд за проведенням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанню та охороною, а також за використанням та переробкою мінеральної сировини. Контрольних повноважень Мінприроди в сфері охорони надр Указ президента не передбачав.

У 1994 р. було прийнято діючий Кодекс України про надра. Окремим розділом «Державний контроль і нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанню та охороною» була закріплена існуюча на сьогодні система органів контролю використання надр в Україні.

Відповідно до Указу Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573, на основі колишнього Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Комітету з питань геології та використання

надр, Комітету України з питань гідрометеорології утворено Міністерство екології та природних ресурсів України.

3 вересня 2003 р. Міністерство екології та природних ресурсів України реорганізовано у Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет ресурсів України.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, відповідно до Указу Президента України № 1085 від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», знову реорганізоване в Міністерство екології та природних ресурсів України.

Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України відповідно до Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 408/2011, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра надзвичайних ситуацій України.

Державна служба геології та надр України, відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Державну службу геології та надр України» від 6 квітня 2011 р. № 391/2011 – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Висновки. Виходячи із викладеного вище, було виокремлено: 1) період Козацької доби (XVII ст.), що характеризується появою перших письмових джерел, які містять відомості про право регулювання порядку використання природних ресурсів; 2) імперський період (XVIII – початок XX ст.). Особливістю даного історичного етапу є перебування українських земель у правовому полі двох різних держав – Російської імперії та Австрійської (Австро-Угорської з 1867 р.) імперії; 3) радянський період (XX ст.), характерною особливістю якого було постійне нарощування обсягів видобутку корисних копалин на території України як частини СРСР в силу особливостей загальнодержавної економічної політики (курс на індустріалізацію, післявоєнна відбудова народного господарства, екстенсивні засади розвитку радянської промисловості тощо); 4) національний період (з 1991 р. – дотепер), обумовлений набуттям Україною незалежності та розбудовою національної системи вищих органів державної влади та управління, зростанням ролі органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Грозовський І.М. Звичаєве право запорізьких козаків : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.М. Грозовський ; Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 17 с.
2. Гайко Г.І. Історія гірництва : [підручник] / Г.І. Гайко, В.С. Білецький. – К. : Києво-Могилянська академія ; ЛАДО ; ДонДТУ, 2013. – 542 с.
3. Хрестоматия по истории России с древнейших времен до наших дней : [учеб. пособ.] / А.С. Орлова, В.А. Георгиев, Н.Г. Георгиева, Т.А. Сивохина. – М. : Проспект, 1999. – 588 с.
4. Лоранский А.М. Краткий исторический очерк административных учреждений горного ведомства в России 1700–1900 гг. – СПб., 1900. – 120 с.
5. Проект Горного Положения // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXIX (первое). – № 22208. – Ст. 805. – С. 602.
6. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды) : [учеб. для высших юрид. учеб. заведений] / М.М. Бринчук. – М. : Юрист, 1998. – 688 с.
7. Булгаков І.М. Гірничий нагляд в урядовому механізмі на теренах України в XIX – поч. XX ст. / І.М. Булгаков // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 1. – С. 58–66.
8. Коритко Л.Я. Австрійське законодавство про охорону надр XIX ст. / Л.Я. Коритко // Юридична Україна. – К. : ЮрінкомІнтер, 2002. – № 2. – С. 9–13.
9. Коритко Л.Я. Становлення та розвиток інституту державного управління у галузі охорони довкілля в австрійському праві XIX ст. / Л.Я. Коритко // Наук. вісник Чернівецького ун-ту. Серія «Правознавство». – 2013. – Вип. 644. – С. 64–67.
10. О недрах земли : Декрет СНК РСФСР от 30.04.1920 г. // Собрание узаконений РСФСР. – 1920. – № 36. – Ст. 171.
11. Про гірничий догляд : Постанова Ради Народних Комісарів Української СРР від 01.04.1922 р. // Збірник постанов та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1922–1923 рр. – Х. : Правительственная тип., 1922. – 1147 с.
12. Положение о недрах земли и их разработке : Постановление ВЦИК от 7.07.1923 г. // СбУ. – 1923. – № 54. – Ст. 532.
13. О введении в действие горного положения Союза ССР : Постановление ЦИК и СНК СССР от 9.11.1927 г. // Свод законов. – 1927. – № 68. – Ст. ст. 687, 688.