

Максіменцева Н. О.,
кандидат юридичних наук,
докторант юридичного факультету
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ В РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД

DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF STATE ADMINISTRATION GOVERNANCE IN UKRAINE IN THE SOVIET PERIOD

У статті автором розглянуто основні історико-правові передумови становлення системи державного управління надродобуванням в Україні в радянський період. Автор окреслила основні інституції та адміністративно-правові механізми, які були притаманні державному управлінню в цій сфері в той період.

Ключові слова: державне управління, історія адміністративного права, надродобування.

В статье автором рассмотрены основные историко-правовые предпосылки становления системы государственного управления недродобычей в Украине в советский период. Автор очертила основные институции и административно-правовые механизмы, которые были присущи государственному управлению в этой сфере в тот период.

Ключевые слова: государственное управление, история административного права, недродобыча.

In this article, the author checked the main historical and legal prerequisites for the development of the system of state management of mineral extraction in soviet period in Ukraine. The author outlined the main institutions and administrative and legal mechanisms in this area in that period.

Key words: public administration, history of administrative law, mining.

Постановка проблеми та її зв'язок з науково-практичними завданнями. Подолання рудиментів радянської системи державного управління, які подекуди зустрічаються у правовому регулюванні видобутку надр, неможливе без ретельного вивчення правової спадщини цієї епохи. З метою уникнення тих помилок, які були допущені в той період, ця епоха має ретельно вивчатися та аналізуватися.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями досліджень у сфері видобування надр у радянський період у свій час плідно займалися Байсалов С., Кірін Р., Мухітдінов Н., Олійник О., Стрельник В.

Постановка завдання. Водночас переважна частина робіт у сфері дослідження радянського періоду правового регулювання видобування надр переважно належить спеціалістам гірничого права. Під кутом зору адміністративного права і саме дослідження державного управління в цій галузі робіт допоки ще бракує, що й обумовлює доцільність такого дослідження, адже більша частина робіт радянського періоду носила схвально-апологетичний характер у відношенні до радянського ладу та характеризувалась відсутністю критичності. Водночас у сучасний період радянська доба вже мало піддається аналізу.

Викладення основного матеріалу. Становлення радянської влади після Жовтневої революції (перевороту) 1917 року розпочало новий етап розвитку державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр. Після даної події здійснюється докорінна зміна державного устрою, підходить до державного управління природними ресурсами тощо. Нове керівництво розуміло важливе значення

надр для економічного розвитку держави, а тому питання, які стосувалися надр, користування і розпорядження ними, мали своє відображення в перших же основних нормативних документах.

Як зазначає Мухітдінов Н., після Жовтневої революції законодавець у перших же декретах визнав, що надра не розглядаються як приваєжність землі, а підкоряються особливому правовому режиму [1, с. 101].

Першими нормативними документами нової влади було націоналізовано основні засоби виробництва, зокрема, землю, надра землі, ліси, води й живі сили природи.

Відповідно до пункту другого Селянського наказу про землю до Декрету про землю, всі надра землі: руда, нафта, вугілля, сіль тощо, а також ліси, води, які мають загальнодержавне значення, переходять у виключне користування держави [2, с. 18].

Як зазначає Мухітдінов Н., надра, в силу свого особливого стану в системі основних засобів виробництва, не могли бути передані в розпорядження місцевих органів влади, оскільки їх розробка пов'язана з гірничою промисловістю, тому управління ними було зосереджено в центральних органах [1, с. 40].

У статті першій Основного закону про соціалізацію землі задекларовано, що будь-яка власність на землю, надра, води, ліси і живі сили природи в межах Російської Федеративної Радянської Республіки відміняється назавжди [2, с. 407].

Стаття п'ята Основного закону про соціалізацію землі встановлює принцип розпорядження основними засобами виробництва в залежності від їх значення, а саме: розпорядження надрами землі, лісами, водами і

живими силами природи здійснюється, в залежності від їх значення, уїзною, губерньською, обласною і федеральною Радянською владою під контролем останньої. Порядок користування і розпорядження надрами, лісами, водами і живими силами природи буде визначений особливим законом [2, с. 407].

Таким особливим законом став Декрет Ради Народних Комісарів «Про надра землі» від 30 квітня 1920 року [3, с. 245]. Відповідно до даного документу закріплювалася система органів державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр, визначались їх функції тощо.

Спеціалізованим органом державного управління в галузі визначалась Гірнична Рада Вищої Ради Народного Господарства, яка діяла на підставі положень та інструкцій, затверджених Президією Вищої Ради Народного Господарства.

Слід зазначити, що без спеціального дозволу можливо було видобувати певні види корисних копалин, такі як глина, пісок, вапняк, будівельний камінь та інші подібні копалини, які були необхідними для потреб місцевого будівництва і домашньо-господарських побутових потреб.

Спеціальною інструкцією було врегульовано порядок відведення земельних ділянок для потреб гірничої промисловості [4].

Постановою Ради Народних Комісарів від 01.04.1922 року «Про гірничий нагляд» утворено гірничий нагляд «<...> аби стежити за точним виконанням всіма гірничими підприємствами законів та розпоряджень уряду в гірничій галузі та за для здійснення технічного нагляду за веденням гірничо-промислових операцій у відношенні їх правильності, доцільності й безпеки» [5]. Систему органів гірничого нагляду складали: Головне управління гірничої промисловості Української Ради Народного Господарства, яке утворює місцеві органи гірничого нагляду у відповідності з поділом на гірничі округи, кількість і межі яких визначались окремим розписом Головного управління гірничої промисловості, затвердженим Українською Радою Народного Господарства. З моменту організації гірничого догляду всі існуючі на місцях органи гірничотехнічної інспекції, за винятком органів охорони праці та профспілкових органів, ліквідуються з переданням їх апарату органам гірничого догляду.

Таким чином, в перші роки після Жовтневої революції (перевороту) 1917 року було сформовано систему органів державного управління гірничою справою, до якої входили як органи загальної компетенції – Вища Рада народного Господарства та її Президія, так і органи спеціальної компетенції – Гірнична Рада Вищої Ради Народного Господарства, Народний Комісаріат Землеробства та їх органи в Республіках, у тому числі система органів гірничого догляду.

Декрет про надра та система органів державного управління гірничою діяльністю в наведеному вигляді існували до 1923 року, коли було прийнято «Положення про надра землі та їх розробку» [6], яким, відповідно, вказаний Декрет було відмінено та визначено нову структуру органів державного

управління галуззю з іншими повноваженнями та функціями. Дія даного положення розповсюджувалась на всі республіки СРСР [7].

Спеціальний орган державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр – Головне Управління гірничої промисловості Вищої Ради Народного Господарства та його органи на місцях, фактично повністю здійснювали управління гірничою галуззю в даний період.

У складі Головного управління гірничої промисловості було створено Центральне управління гірничого нагляду, функціями якого було забезпечення найшвидшої відбудови зруйнованої громадянською війною гірничодобувної промисловості.

Положення про надра землі та їх розробку діяло до 1927 року та втратило чинність у зв'язку із затвердженням Постановою ЦВК СРСР і РНК СРСР 09.11.1927 року «Гірничого положення СРСР» [8], яке вводилося в дію з 01.01.1928 року. З набранням чинності вказаного положення з 1928 року починається новий період розвитку державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр, що тривав до 1968 року. В цей же рік були прийняті гірничі закони Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки, Туркменської ССР, Гірничі кодекси в Українській, Грузинській та Азербайджанській РСР і відповідні положення в Білоруській і Узбецькій РСР [9, с. 36].

Прийняті в розвиток Гірничого положення СРСР кодифіковані акти республік, що входили до складу СРСР, хоча і повторювали структуру й основні положення союзного закону, проте містили низку статей, якими конкретизувалися норми та правила гірничого виробництва [9, с. 38]. Разом з тим, як зазначає Стрельник В.В., зміст українського ГК УСРР 1928 року і ГП СРСР 1927 року практично нічим не відрізнялися, як за обсягом, так і за спрямуванням [10, с. 202–205]. Усенко І.Б. у своїй роботі «Україна в роки НЕПу: доля курсу на революційну законність» відмітив про повний текстуальний збіг положень даних нормативних актів [11, с. 18].

За вже сформованою раніше схемою органи державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр поділялись на органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції.

Компетенція органів державного управління в гірничій галузі визначалась значенням родовища – загальносоюзне значення, республіканське значення чи місцеве значення. При цьому значення родовища визначалося Центральним Виконавчим комітетом Союзу РСР за поданням Вищої Ради Народного Господарства Союзу РСР через Раду народних комісарів Союзу РСР.

Стаття 6 Гірничого кодексу УРСР повністю відображала викладені вище повноваження республіканського органу державного управління, яким на території сучасної України була Українська Рада Народного Господарства, яка здійснювала державне управління в галузі використання, відтворення і охорони надр за виключенням питань, віднесених до компетенції загальносоюзного органу управління.

Відповідно до ст. 10 Гірничого Кодексу Української РСР, територія УРСР поділялась на гірничі та маркшейдерські округи, кількість та межі яких визначались Українською Вищою Радою Народного Господарства.

Для реалізації управлінської компетенції Вища Рада Народного Господарства і Вищі ради народного господарства республік за необхідності утворювали спеціальні гірничі органи у складі крайових, обласних органів і рад народного господарства автономних республік. Положення про такі спеціальні Гірничі органи затверджувалися на рівні Вищої Ради Народного Господарства СРСР та вищих рад союзних республік.

5 вересня 1938 року було створено державну гірничо-технічну інспекцію Народного Комісаріату Важкої промисловості та затверджено відповідне положення [12]. Основною метою діяльності Державної гірничо-технічної інспекції було здійснення контролю за правильним, безпечним і безаварійним веденням гірничих робіт, правильним використанням надр, за роботою маркшейдерської служби на всіх гірничих підприємствах, що входять до системи Народного Комітету важкої промисловості.

9 серпня 1939 року затверджено положення про Державну гірничо-технічну інспекцію при Раді Народних Комісарів (РНК) [13]. Метою діяльності Державної гірничо-технічної інспекції при РНК було здійснення контролю за правильним і безпечним веденням гірничих робіт, за проведенням заходів із попередження аварій і катастроф, за діяльністю маркшейдерської служби і раціональним використанням надр всіма гірничими підприємствами, за виключенням підприємств Народного Комітету паливної промисловості СРСР, Народного Комітету кольорових металів СРСР, Народного комітету чорних металів СРСР, Народного Комітету хімічної промисловості СРСР, Народного комітету промисловості будівельних матеріалів СРСР, Народного Комітету електростанцій та електропромисловості СРСР, підприємств соляної промисловості та Народного Комітету харчової промисловості СРСР. Крім наведеного, Державна гірничо-технічна інспекція при Раді Народних Комісарів надавала: права на експлуатацію надр; гірничі відводи і дозволи на проведення науково-дослідними установами та організаціям робіт, пов'язаних з надрами для науково-дослідних цілей; заборону на хижацьку та самовільну експлуатацію родовищ; дозволи на проведення робіт із застосуванням вибухових речовин тощо.

У 1939 році утворюється Комітет у справах геології при Раді народних Комісарів СРСР. Через певний час вказаний комітет реорганізовують у Міністерство геології СРСР, згодом – в Міністерство геології та охорони надр СРСР [10, с. 202–205].

Наприкінці 1943 р. – на початку 1944 р., після звільнення території України від фашистських окупантів, Українське геологічне управління повернулося з евакуації до Києва і почало організацію геологорозвідувальних робіт для відновлення народного господарства республіки. Розпочалася

відбудова шахт і рудників, відновилися пошуки корисних копалин. У порівняно короткий строк було виконано величезний обсяг геологічних досліджень у межах Великого Донбасу, Кривого Рога, Львівсько-Волинського кам'яновугільного басейну. Велике значення надавалося геологічній службі, яка стала однією з найважливіших галузей народного господарства. Перед геологами республіки і країни в цілому поставлено завдання збільшити запаси корисних копалин і створити їхній резерв [14].

Таким чином, наступний період розвитку державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр в Українській РСР характеризується прийняттям першого комплексного кодифікованого акту, яким досить докладно було врегульовано державне управління гірничою галуззю, що, у свою чергу, було пов'язано спочатку з бурхливим розвитком промисловості, а в подальшому – з необхідністю відновлення економіки після Другої світової війни.

Наступний період розвитку державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр починається з прийняття Закону СРСР «Про затвердження основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про надра» [15] від 09 липня 1975 року та прийняття на їх розвиток Кодексу Української РСР про надра [16], який діяв з 01 листопада 1976 року до введення в дію Постановою Верховної Ради України 27 липня 1994 року [17] Кодексу України про надра [18].

Для здійснення контролю за правильністю розробки родовищ корисних копалин, переробки мінеральної сировини відомчий контроль здійснювався маркшейдерською та геологічною службами технічного контролю.

Статті 5, 6 Кодексу УРСР про надра повністю дублювали положення Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про надра в частині розмежування компетенції Союзу РСР у галузі регулювання гірничих відносин та компетенції Української РСР, тому зупинятися на даному питанні вважаємо недоцільним. Вертикаль органів державного управління галуззю закріплювалась наступним чином:

- 1) Рада Міністрів СРСР;
- 2) Рада Міністрів УРСР;
- 3) виконавчі комітети місцевих Рад депутатів трудящих;
- 4) спеціально уповноважені державні органи, до яких віднесено:
 - Міністерство геології УРСР;
 - Державний комітет Ради Міністрів УРСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду та їх органи на місцях;
 - інші державні органи, до компетенції яких законодавством Союзу РСР Української РСР віднесено здійснення зазначених функцій.

Державне ж управління в галузі використання і охорони надр як вид специфічної державної діяльності, яка докорінно відрізнялася від звичайної управлінської діяльності, здійснювалося спеціально уповноваженими органами державного управління: Міністерством геології УРСР, Державним

комітетом Ради Міністрів УРСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду [19] та їх органи на місцях.

Державний комітет Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду був центральним союзно-республіканським органом державного управління УРСР і підпорядковувався як Раді Міністрів УРСР, так і Державному комітетові СРСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду. Основним завданням Держгіртехнагляду УРСР було забезпечення додержання всіма міністерствами і відомствами УРСР, підприємствами (об'єднаннями), організаціями, установами та службовими особами вимог по безпечному веденню робіт у промисловості, встановленого порядку користування надрами, виконання обов'язків з охорони надр і проведення ними профілактичної роботи з цих питань [19]. Систему Держгіртехнагляду УРСР складали управління округів, інспекції та інші організації.

Дослідження державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр у період радянської доби дозволяє дійти висновку, що саме в той час було закладено основу нормативного забезпечення сучасного державного управління галуззю. В цей період набуло розвитку та було сформовано основні положення гірничого нагляду, охорони надр, сформовано систему органів державного управління (яка у видозміненому вигляді дійшла до нашого часу та продовжує функціонувати), закладено основи гірничо-рятувальної справи.

Водночас необхідно констатувати, що система державного управління гірничою справою в період СРСР відповідала тим цілям і завданням, що були притаманні саме радянській державі і не можуть бути екстрапольовані в сучасний період зміни соціально-економічної формації, а тому з урахуванням особливостей сучасного стратегічного планування має бути реформована відповідно до нових вимірів і викликів часу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мухитдинов Н. Избранные труды: в 9 томах: учебное пособие. Горное право Республики Казахстан. Изд. 2-ое, доп. Алматы, 2011. Т.3.
2. Декреты советской власти. Москва: Государственное издательство политическом литературы, 1957. Т. 1.
3. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. Управление делами Совнаркома СССР. Москва, 1943.
4. Инструкция «О порядке отведения для нужд горной промышленности поверхности и недр земных»: от 30.04.1920 г. // Горное дело. 1921. № 3. – С. 15–17.
5. Про гірничий нагляд: Постанова Ради Народних Комісарів Української СРР від 01.04.1922 р. / Збірник Узаконень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України за 1922–1923 рр. ч. 16. 1–5 квітня 1922 р. Харків: Правительственная тип., 1922.
6. Постановление ВЦИК от 07.07.1923 г. «Положение о недрах земли и разработке их». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=4721#0>
7. Постановление Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР: 13.07.1923 г. / СУ РСФСР. 1923. № 82. Ст. 799.
8. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 09.11.1927 г. «Горное положение Союза ССР» (утв). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=14426#0>
9. Перчик А.И. Горное право: учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. Москва: Издательский Дом «Филология три», 2002. 92 с.
10. Стрельник В.В. Историко-правовая характеристика екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 4. С. 202–205. URL: http://www.pap.in.ua/4_2015/63.pdf
11. Усенко І.Б. Україна в роки НЕПу: доля курсу на революційну законність; відп. ред. О.Н. Ярмиш; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Харків, 1995.
12. Постановление СНК СССР 5 сентября 1938 г. О дарственной горно-технической инспекции народного комиссариата тяжелой промышленности и о горном надзоре в предприятиях, не подчиненных Наркомтяжпрому / СП СССР 1938 г. № 40. ст. 233.
13. Постановление СНК РСФСР от 09.08.1939 г. № 412 «Об утверждении Положения, структуры Горно-технической инспекции при СНК РСФСР и размещения окружных и районных инспекций» / СП РСФСР 1940 г. № 7. Ст. 20; № 12. ст. 51; № 13. ст. 59.
14. Історія української геологічної галузі. URL: <http://www.geo.gov.ua/storinka/istoriya-ukrayinskoyi-geologichnoyi-galuzi>
15. Закон СССР от 09.07.1975 г. «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=778#0>
16. Кодекс Української РСР про надра від 25 червня 1976 року. Відомості Верховної Ради УРСР. 1976 р. додаток до № 27., Ст. 225.
17. Постанова Верховної Ради України від 27 липня 1994 року № 133/94-ВР «Про введення в дію Кодексу України про надра» / Відомості Верховної Ради України офіційне видання від 06.09.1994–1994 р. № 36. Ст. 341.
18. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР / Відомості Верховної Ради України офіційне видання від 06.09.1994–1994 р. № 36. Ст. 340.
19. Постанова Ради Міністрів УРСР від 10 червня 1982 р. № 327 «Про затвердження Положення про Державний комітет Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду» / ЗП УРСР. 1982 р. № 6. Ст. 61.