

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Прикарпатський національний
університет імені Василя Стефаника
Юридичний інститут

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЧИН- НОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Збірник наукових статей
Випуск XXII



м. Івано-Франківськ, 2010

СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ НАДР УРСР (1917-1991 Р.Р.)

УДК 349.6(091)

Побудова сучасної ефективної моделі органів управління у галузі використання та охорони надр, і, зокрема, системи органів державного надрового контролю, є одним із пріоритетних завдань екологічної політики України. Пошук найбільш оптимального напрямку реформування існуючого організаційного забезпечення контролю у цій сфері повинен здійснюватися із врахуванням наявного історичного досвіду, і особливо – досвіду організації надрового контролю колишньої УРСР. Досі запропонована проблематика не стала предметом ґрунтовного наукового вивчення сучасної юридичної доктрини. Виходячи з цього, метою статті є дослідити особливості організаційного забезпечення контрольної діяльності у сфері використання надр та їх охорони за умов входження України як союзної республіки до складу СРСР.

Становлення правового інституту контролю за використанням та охроною надр на території радянської України розпочалося із прийняттям нормативного акту під назвою «Тимчасові положення про соціалізацію землі» від 19 березня 1918 року. Цим документом проголошувалась, що в Українській Радянській Республіці всяка власність на надра, як і на землю та всі інші природні ресурси, скасовується назавжди. Розпорядження надрами землі покладалося на повітову, губернську, обласну і федеративну Радянську владу під контролем останньої [1, с.77-78].

Першим радянським органом контролю за використанням надр стає Вища Рада народного господарства РСФСР, яка після об'єднання з Українською Радою народного господарства починає діяти як союзний нар-

ком. У зв'язку з цим на територію України поширюється декрет СНК РСФСР «Про надра землі» [2]. В документі зазначалося, що експлуатація надр і розподіл видобутих корисних копалин, а також загальне керівництво і нагляд за гірничопромисловими операціями знаходяться у віданні Гірничої ради Вищої Ради народного господарства РСФСР і її органів. 7 липня 1923 року постановою ВЦВК РСФСР затверджується нове Положення про надра землі та порядок їх розробки [3], яке поширюється на територію України. Цим законодавчим актом зазначається, що розпорядження надрами та всіма копалинами, що в них містяться - твердими, рідкими та газоподібними, а також загальне керівництво гірничозаводською справою і безпосередня турбота про розвиток усіх її галузей, в тому числі видача дозволів на здійснення розвідувальних та експлуатаційних робіт і спостереження за правильністю всіх гірничопромислових робіт, покладається на Головне Управління гірничої промисловості ВРНГ РСФСР. У складі цього управління на той час діють Центральне управління гірничого нагляду та Геологічний комітет.

Вагомим кроком у розвитку законодавчого забезпечення контролю за використанням надр стало прийняття 9 листопада 1927 року першого в СРСР кодифікованого акту надрового законодавства - Гірничого положення Союзу СРСР [4]. Питанню гірничопромислового нагляду був присвячений окремий розділ положення. Відповідно до Гірничого положення, його метою було: 1) спостереження за дотриманням гірничих законів; 2) охорона надр; 3) боротьба зі стихійними лихами на гірничих підприємствах.

Нагляд за дотриманням гірничих законів полягав у спостереженні за недопущенням гірничих робіт в місцевостях і на землях, закритих для їх здійснення, а також за недопущенням самовільного здійснення робіт без відповідних дозволів.

Під охороною надр законодавець розумів спостереження за належним застосуванням гірничопромисловцями: 1) технічних методів та способів гірничих робіт у відповідності з геологічною побудовою родовищ, їх особливостями і характером залягання порід і копалин (геологічний контроль); 2) правил, що стосуються технічної правильності і технічної цілевідповідності гірничих робіт, з метою досягнення найбільш повного використання родовищ копалин (технічний контроль); 3) правил, що стосуються зйомки підземних і наземних виробок, складання маркшейдерських планів, перевірки цих планів шляхом контрольної зйомки виробок, а також здійснення триангуляційних робіт (маркшейдерська справа і маркшейдерський контроль).

Гірничим положенням СРСР функції гірничопромислового нагляду поклалися: 1) щодо родовищ корисних копалин і гірничих підприємств

загальносоюзного значення – на Вищу Раду Народного Господарства Союзу РСР і здійснюється нею або безпосередньо, або через вищі ради народного господарства союзних республік; 2) щодо всіх інших родовищ і гірничих підприємств – на ради народного господарства союзних республік. Таке положення свідчить про сувору централізацію контрольної функції та здійснення її в загальносоюзних інтересах.

У 1932 році Вищу раду народного господарства СРСР перетворюють в Наркомат важкої промисловості. У його складі в 1938 році створюється Державна гірничотехнічна інспекція [5], на яку покладається функція контролю за правильним, безпечним та безаварійним веденням гірничих робіт, а також правильним та раціональним використанням родовищ корисних копалин. Однак, такі повноваження поширювалися лише на гірничі підприємства, які входили до системи Наркомтяжпрому. Внаслідок цього контроль за використанням надр, здійснюваний інспекцією, носив суто відомчий характер.

У цей час здійснюються перші спроби спеціалізації органів управління надрами. Так, у 1939 році створюється орган спеціальної компетенції в сфері геологічного вивчення надр - Комітет у справах геології при РНК СРСР, якому передається функція державного геологічного контролю щодо всіх видів та етапів геологічних робіт, що здійснюються всіма організаціями на всій території СРСР [6]. Згодом тенденції до спеціалізації органів державного управління в даній сфері посилюються. Вищезгаданий Комітет перетворюють в Міністерство геології СРСР, а невдовзі – в Міністерство геології та охорони надр СРСР. Окрім цього, 17 жовтня 1947 року Радою Міністрів СРСР було прийнято постанову «Про створення Головного управління державного гірничого нагляду при Раді Міністрів СРСР» [7]. Зазначене управління створювалося з метою забезпечення охорони надр, контролю за правильністю експлуатації родовищ корисних копалин і боротьби з грабіжницьким видобуванням та втратами при їх видобутку.

В 1953 році відбувається спроба об'єднання органів гірничого нагляду та геологічного контролю, тому Управління передають до складу Міністерства геології та охорони надр СРСР. Гірничий нагляд замикається в рамках одного відомства, що звужує сферу контрольної діяльності. Вже через рік функція гірничого нагляду передається від Міністерства спеціально створеному союзно-республіканському органу – Комітету з нагляду за безпечним веденням робіт промисловості та гірничому нагляду СРСР. Однак і ця реформа не була останньою. Постановою Ради Міністрів СРСР від 24 квітня 1958 року Комітет було ліквідовано, а контроль за безпечним веденням робіт в промисловості та гірничий нагляд передано до республіканських Рад міністрів. На території УРСР створюю-

ється Державний комітет Ради Міністрів УРСР із нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та гірничому нагляді (Держгіртехнагляд УРСР). І лише 15 січня 1966 року в статусі союзно-республіканського державного органу відновлює свою діяльність Державний комітет з нагляду за безпечним веденням робіт в промисловості і гірничому нагляду при Раді Міністрів СРСР. Комітет був покликаний здійснювати контроль за використанням надр в загальнодержавному масштабі з надвідомчих позицій. На нього покладаються функції керівництва діяльністю комітетів і інспекцій Держгіртехнагляду союзних республік.

Таким чином, з кінця 60-их років на території України починають діяти республіканське Міністерство геології УРСР та Державний комітет Ради Міністрів УРСР з нагляду за веденням робіт в промисловості і гірничого нагляду.

На Міністерство геології УРСР, відповідно до постанови Ради Міністрів УРСР, була покладена відповідальність за якість геологорозвідувальних робіт та найбільш повне забезпечення потреб народного господарства в розвіданих запасах мінеральної сировини. Міністерство геології УРСР здійснювало державний геологічний контроль за правильним проведенням на території республіки геологорозвідувальних робіт, реєстрацію геологорозвідувальних робіт, що здійснювалися організаціями і підприємствами незалежно від відомчої підлеглості. Для виконання функцій державного геологічного контролю, Міністерством створювалася відповідна служба геологічного контролю. Міністерство здійснювало державний контроль за охороною підземних вод від виснаження та забруднення (за винятком гідромінеральних ресурсів). Накази та інструкції Міністерства з питань здійснення державного геологічного контролю були обов'язковими для всіх підприємств, організацій і установ республіки, незалежно від їх відомчої підпорядкованості [8].

Що стосується Державного комітету Ради Міністрів УРСР по нагляду за веденням робіт в промисловості і гірничому нагляду (Держгіртехнагляд), то контроль за правильністю експлуатації родовищ корисних копалин і охороною надр визнавався одним з основних його завдань. Держгіртехнагляд УРСР здійснював покладений на нього державний нагляд в республіці безпосередньо і через управління округів, міжобласні, обласні, районні гірничотехнічні та інші інспекції. Серед основних функцій комітету - контроль за виконанням правил і інструкцій з охорони надр на діючих, таких, що будуються та реконструюються, підприємствах, в тому числі в межах континентального шельфу УРСР; контроль за своєчасним і правильним проведенням заходів охорони земної поверхні і розміщених на ній будівель, споруд, водойм, насаджень, а також підземних капітальних гірничих виробок і споруд від шкідливого впливу гірничих

робіт і попередження проривів ґрунтових вод і розсолів в калійні і соляні шахти [9].

Як зазначав Н.Б. Мухітдінов, «створення спеціального державного органу, що здійснює контроль за розробкою родовищ корисних копалин відіграло значну роль в забезпеченні раціонального і комплексного використання надр». При цьому дослідник зауважував на необхідності увільнення органів Держгіртехнагляду СРСР від функцій, що не мають відношення до гірничого нагляду, зокрема від виконання обов'язків щодо котлонагляду, газового нагляду тощо [10, с. 243.].

Водночас органи Держгіртехнагляду СРСР не мали реальних важелів впливу на діяльність надрокористувачів. Зокрема, серед їхніх повноважень не передбачалося навіть права тимчасового припинення користування надрами, яке здійснюється з порушеннями. Висловлювались зауваження і щодо геологічного контролю, здійснюваного Міністерством геології СРСР. Як зазначав Г.С. Башмаков, «знаходячись в системі Міністерства геології СРСР, що здійснює найбільший обсяг робіт з геологічного вивчення надр, органи геологічного контролю вимушені в більшості випадків перевіряти організації цієї ж системи. В результаті державний контроль, як правило, фактично перетворюється у відомчий» [11, с.93]. Зважаючи на те, що за порушення законодавства про надра ще не було встановлено адміністративної відповідальності, органи Держтехнагляду та Міністерства геології не могли накладати адміністративні стягнення.

З початку 60-х років контроль за використанням та охороною надр набуває якісно нових рис, в першу чергу екологічне спрямування. Важливу роль при цьому відіграло прийняття Закону «Про охорону природи Української РСР» [12].

Законом визначалося, що державній охороні та регулюванню використання на території УРСР підлягають земля, надра та інші природні ресурси, як залучені до господарського обігу, так і ті, що не експлуатуються. Контроль за здійсненням 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.

Охороні надр був присвячений розділ III закону. В ньому зазначалося, що охороні підлягають запаси твердих, рідких і газоподібних корисних копалин, що є в надрах, як джерело забезпечення народного господарства сировиною і паливом.

Таким чином, наприкінці 60-их років в організаційній системі контролю за використанням та охороною надр з'являється новий орган - Державний комітет Ради Міністрів УРСР по охороні природи [13].

тет уповноважувався здійснювати разом з існуючими інспекціями міністерств і відомств контроль за охороною надр загального користування і виконанням планів відновлення (рекультивації) земель, звільнених від виробок; раціональним використанням підземних водних ресурсів і охороною їх від виснаження, засмічення і забруднення промисловими, побутовими та іншими стічними водами і викидами. Комітет мав право спільно з існуючими інспекціями призупиняти роботу діючих підприємств або окремих цехів, якщо ними не виконані в строк заходи, що забезпечують очистку і знешкодження стічних вод, диму, газу і промислових викидів; забороняти міністерствам, відомствам, підприємствам, установам, організаціям та окремим особам використовувати природні ресурси, якщо таке використання здійснювалося нераціональними методами, суперечило цілям охорони природи; в необхідних випадках ініціювати питання про притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності. У складі Державного комітету Ради Міністрів УРСР по охороні природи на правах відділу діяла державна інспекція з охорони надр і атмосферного повітря. В областях створювалися відповідні обласні інспекції Державного комітету Ради Міністрів УРСР по охороні природи.

9 липня 1975 року було прийнято новий кодифікований акт у сфері регулювання надрових відносин - Основи законодавства Союзу РСР про надра, та на їх основі - Кодекс Української РСР про надра [14]. Відповідно до новоприйнятого кодексу, встановлення порядку здійснення нагляду і контролю належало до відання Союзу РСР, а безпосереднє здійснення державного нагляду і контролю за використанням і охороною надр та веденням робіт з геологічного вивчення надр належало до компетенції УРСР.

Питанням державного контролю і нагляду за охороною надр був присвячений окремий розділ Кодексу під назвою «Нагляд і контроль за використанням і охороною надр і веденням робіт з геологічного вивчення надр». Розділ вміщував 9 статей та окреслював доволі чітку систему органів спеціального контролю за використанням та охороною надр. Спеціально уповноваженим органом для здійснення державного гірничого нагляду в УРСР визнавався Державний комітет Ради Міністрів УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт в промисловості і гірничому нагляду та його органи на місцях. Функції спеціально уповноваженого органу по здійсненню державного геологічного контролю покладалися на Міністерство геології УРСР та його органи на місцях.

Варто звернути увагу, що у Кодексі про надра УРСР йшлося лише про одну функцію органів державного геологічного контролю – перевірку напрямку, методики, комплексності та якості робіт з геологічного вивчення надр. Значно ширше коло обов'язків передбачалося у органів дер-

жавного гірничого нагляду. Зазначалося, що вони перевіряють: правильність розробок родовищ корисних копалин і виконання вимог щодо охорони надр; правильність і своєчасність проведення заходів, які гарантують безпеку населення, охорону навколишнього природного середовища, будівель і споруд, охорону гірничих виробок і бурових свердловин, що експлуатуються і знаходяться на консервації, від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами; дотримання вимог щодо попередження проникнення в гірничі виробки, на поверхню землі й у водні об'єкти нафти, газу та інших речовин і матеріалів при їх підземному зберіганні, стічних вод, що скидаються в надра; дотримання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт при розробці родовищ корисних копалин; інші функції, передбачені законодавством.

Відповідно до Основ, 24 серпня 1978 року Постановою Ради Міністрів СРСР було прийнято Положення про державний геологічний контроль за веденням робіт по геологічному вивченню надр [15]. У Положенні зазначалося, що державний контроль за дотриманням правил проведення геологічних робіт при розробці родовищ корисних копалин здійснюється органами державного гірничого нагляду - Управлінням державного геологічного контролю Мінгеології СРСР та територіальними відділеннями державного геологічного контролю по зонам.

Вагомим кроком стало прийняття 3 листопада 1978 року Президією Верховної Ради СРСР Указу [16], яким вперше на території СРСР встановлюється адміністративна відповідальність за порушення законодавства про надра. Цим же Указом органам Держгіртехнагляду надається право накладати штрафи на винних у таких правопорушеннях осіб. Відповідне повноваження передбачається також новою постановою Ради Міністрів УРСР № 327 «Про затвердження Положення про Державний комітет Української РСР з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду» [17]. Невдовзі приймається Кодекс УРСР про адміністративні правопорушення [18], яким передбачається адміністративна відповідальність за порушення права державної власності на надра, порушення вимог щодо охорони надр та правил і вимог проведення робіт з геологічного вивчення надр. Розгляд справ щодо зазначених правопорушень, а також застосування адміністративних стягнень на той час покладається на органи спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у галузі охорони праці (перша редакція ст.231 КУпАП).

Таким чином, починаючи з 1917 і до середини 60-х років в СРСР відбувався поступовий перехід від загальногосподарського до спеціалізованого управління фондом надр. Постійні реформування управлінських, і в тому числі контролюючих органів впродовж цього періоду неминуче тягнули за собою низьку ефективність їх діяльності. Лише створена на-

прикінці 60-их років система органів республіканського контролю за використанням та охороною надр УРСР характеризувалася відносною стабільністю та ефективністю і була успадкована незалежною Україною у 1991 році.

1. Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної ради, постанов і розпоряджень уряду Української РСР. – К.: Державне видавництво політичної літератури УРСР, 1963. Т.1: 1917-1941 роки. – 1963. – 772 с.
2. О недрах земли: Декрет СНК РСФСР от 30 апреля 1920 года // СУ. – 1920. - № 36. – Ст. 171.
3. Положение о недрах земли и разработке их: Постановление ВЦИК от 7 июля 1923 года // СУ. – 1923. - № 54. – Ст. 532.
4. О введении в действие горного положения Союза ССР: Постановление ЦИК и СНК СССР от 9 ноября 1927 года // СЗ. – 1927. - № 68. – Ст.ст. 687, 688.
5. Об утверждении Положения о государственной горно-технической инспекции НКТП: Постановление СНК СССР от 5 сентября 1938 года // СП СССР. – 1938. - № 40. – Ст. 233.
6. Об организации геологической службы в Союзе ССР: Постановление СНК СССР от 3 июля 1939 года № 977 // СП СССР. – 1939. - № 43. – Ст.318.
7. О создании Главного управления государственного горного надзора при Совете Министров СССР: Постановление Совета Министров СССР от 17 октября 1947 года // СП СССР. – 1947. - № 9. – Ст. 154.
8. Об утверждении Положения о Министерстве геологии Украинской ССР: Постановление Совета Министров УССР от 26 марта 1968 года № 205 // СП УССР. – 1969. - № 3. – Ст. 36.
9. Об утверждении Положения о Государственном комитете Совета Министров Украинской ССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору (Госгортехнадзоре УССР): постановление Совет Министров УССР от 12 апреля 1968 года № 186 // СП УССР. – 1968. - № 4. – Ст. 54.
10. Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами / Мухитдинов Н.Б. – Алма-Ата.: Наука, 1972.- 334 с.
11. Башмаков Г.С. Правовое регулирование разведки и разработки общераспространенных полезных ископаемых / Башмаков Г.С. – Москва, Изд-во “Наука”, 1978. – 136 с.
12. Про охорону природи Української РСР: Закон УРСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1960. - № 23. – Ст.175.
13. Об утверждении Положения о Государственном комитете Совета Министров УССР по охране природы: Постановление Совета Министров УССР от 25 марта 1968 года № 147 // СП УССР. – 1968. - № 3. – Ст. 45.
14. Кодекс Української РСР про надра // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1976. – Дод. до № 27. – Ст. 225.
15. Об утверждении Положения о Государственном контроле за ведением работ по геологическому изучению недр: Постановление Совета Министров СССР от 24 августа 1978 года № 721 // СП СССР. – 1978. - № 8. – Ст. 28.
16. Об административной ответственности за нарушение законодательства о не-

драх: Указ Президиума ВС СССР от 3 ноября 1978 года // Ведомости ВС СССР. – 1978. - № 45. – Ст. 735.

17. Про затвердження Положення про Державний комітет Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт в промисловості і гірничому нагляду: Постанова Ради Міністрів УРСР від 10 червня 1982 року № 327 // ЗП УРСР. – 1982. - № 6. – Ст. 61.
18. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

Грицан О.А.

СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ НАДР УРСР (1917-1991 р.р.)

В даній статті досліджено особливості організаційного забезпечення контрольної діяльності у сфері використання надр та їх охорони за умов входження України як союзної республіки до складу СРСР.

Ключові слова: гірничопромисловий нагляд, республіканський контроль.

Грыцан О.А.

СТАНОВЛЕНИЕ ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ НЕДР СССР (1917-1991р.р.)

В данной статье исследовано особенности организационного обеспечения контрольной деятельности в сфере использования недр и их охраны при условиях вхождения Украины как союзной республике в состав СССР.

Ключевые слова: горнопромышленный надзор, республиканский контроль.

Grytsan O.

THE PROCESS OF BECOMING OF LEGAL MODE OF CONTROL OF THE ENTRAILS OF THE EARTH USE AND PROTECTION IN UKRAINIAN SSR (1917-1991)

This article is devoted to investigation of some aspects of the historical development of legal mode of control of the entrails of the earth use and protection in Ukrainian SSR. The author of the article analyses the Ukrainian SSR legislation regarding this question.

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