

**СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
У ПЕРІОД ПЕРЕБУВАННЯ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ
У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ****ESTABLISHMENT OF THE INSTITUTE OF CONTROL-OBSERVATION ACTIVITIES
IN THE PERIOD OF RESIDENCE OF THE UKRAINIAN LANDS WITHIN
THE RUSSIAN EMPIRE**

**Мачуська І. Б., к.ю.н.,
доцент кафедри цивільного та трудового права**

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

**Мачуський В.В., старший викладач
кафедри іноземних мов**

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

У статті досліджуються питання становлення та розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування у період перебування українських земель у складі Російської імперії (початок XVIII – початок XX ст.).

Наголошено, гірничо-промисловість в Російській імперії була однією із складових економіки імперії. З приєднанням до території Російської імперії частини українських земель, імперія значно розширила видобуток корисних копалин. Водночас, встановлено, на початку XVIII століття, контрольно-наглядова діяльність в сфері надрокористування на теренах Російської імперії, була малоефективною, що зменшувало ефективність гірничої галузі. З метою дослідження інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування проаналізовані історичні періоди становлення та розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності. Висловлено власне бачення щодо розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності і різні історичні періоди. Встановлено, що під час правління Петра I інститут управління, контролю і нагляду у сфері надрокористування отримав значний розвиток. Наголошено, що період із середини XVIII ст. - кінець XVIII ст. позначилась значними змінами у формуванні інституту контрольно-наглядової діяльності, у тому числі утворенні підрозділів спеціальної гірничої поліції та корпусу гірничих інженерів.

Зроблено висновок, що інститут контрольно-наглядової діяльності сфері надрокористування в період перебування земель України у складі Російської імперії дістав значного розвитку. Водночас, здійснення управлінської та контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування безпосередньо залежало від політики та поглядів діючої влади, що негативно впливала на розвиток гірничої галузі.

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

The article explores the issues of formation and development of the Institute of supervisory and supervisory activity in the field of subsoil use during the stay of Ukrainian lands within the Russian Empire (beginning of the eighteenth - beginning of the twentieth century).

It was emphasized that the mining industry in the Russian Empire was one of the components of the economy of the empire. With the accession to the territory of the Russian Empire part of the Ukrainian lands, the empire has greatly expanded the extraction of minerals. At the same time, in the beginning of the eighteenth century, control and supervision activities in the field of subsoil use in the territory of the Russian Empire were found to be ineffective, which reduced the efficiency of the mining industry. In order to study the Institute of Supervision and Supervision in the field of subsoil use, the historical periods of formation and development of the Institute of Supervision are analyzed.

He expressed his own vision of the development of the Institute of supervisory activity and different historical periods. It is established that during the reign of Peter I the Institute of Management, Control and Supervision in the field of subsoil use has developed significantly. It is emphasized that the period from the middle of XVIII century - the end of XVIII century, marked significant changes in the formation of the Institute of Control and Oversight Activities, including the formation of units of the special mining police and the corps of mining engineers.

It is concluded that the institute of supervisory and supervisory activity in the field of subsoil use during the stay of the lands of Ukraine in the Russian Empire has undergone significant development. At the same time, the implementation of management and control activities in the field of subsoil use was directly dependent on the policies and views of the authorities, which had a negative impact on the development of the mining industry.

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. У сучасних умовах становлення України як правової держави особливого значення набуває вдосконалення правовідносин у сфері надрокористування. Корисні копалини відіграють особливу роль в економіці кожної держави, у тому числі і України. На відміну від інших природних ресурсів корисні копалини є унікальним і невідновним ресурсом, що потребують особливої охорони та використання. Держава, як суб'єкт владних відносин має забезпечити дотримання норм щодо охорони та раціонального використання надр. В цьому контексті особливого значення набуває дослідження історико-правових аспектів формування інституту контрольно-наглядової діяльності.

Протягом багатьох століть українські землі перебували під іноземним пануванням, що значною мірою вплинуло на розвиток та становлення права України, у тому числі регулювання правовідносин у сфері використання та охорони надр. В цьому контексті, особливого значення набуває дослідження історико-правових аспектів правовідносин у сфері надрокористування на українських зем-

лях у період їх перебування в складі Російської імперії (XVIII – початок XX ст.).

Аналіз останніх досліджень. Питання формування норм гірничого права у період перебування українських земель у складі Російської імперії були предметом дослідження багатьох науковців: В. Білецького, І.М. Булгакова, О.А. Грицан, Г. Гойко, Р.С. Кіріна, Л.Я. Коритко, В.І. Курило, Н.О. Максименцевої, Г.С. Пілігрим, М.Е. Певзнер, В.В. Стрельник, О.П. Світличного, Т. Мікось, Я. Хмура. Висвітленню особливостей становлення та розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у Російській імперії у різні історичні періоди, присвячені праці учених: К.Н. Бестужева-Рюміна, К. Гайскоїна, І.Ф. Герман, А.М. Лоранского, В.І. Рожкова, В.М. Тагіщева, В. Удинцева, А. Шгоф.

Мета статті є дослідження становлення та формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в період перебування земель України у складі Російської імперії (початок XVIII – початок XX ст.).

Виклад основного матеріалу. Початок XVIII ст. у Російській імперії ознаменувався бурхливим розвитком гірничої галузі. Російська імперія мала значні запаси корисних копалин. З приєднанням до її території українських земель, Російська імперія значно розширила територію видобутку корисних копалин. Ці факти спонукають до дослідження становлення інституту контрольно-наглядової діяльності в період перебування земель України у складі Російської імперії (початок XVIII – початок XX ст.).

У цьому контексті доцільно погодитись із думкою В.І. Курило і О.П. Світличного, що на кожному етапі конкретних історично-конкретних умов розвитку суспільних відносин формуються органи публічної влади, що одночасно зосереджують попередній досвід, який у залежності від динаміки розвитку відносин суспільства, може доповнюватися новими, притаманній саме цій системі регулювання – управлінськими відносинами [1, с. 150].

Інститут контрольно-наглядової діяльності в сфері надрокористування у період перебування земель України у складі Російської імперії охоплює значний період часу - з 1700 до 1917 років. З метою дослідження історико-правових засад становлення інституту контрольно-наглядової діяльності, доцільно встановити етапи його розвитку.

Перший етап (початок XVIII ст.). Історико-правові аспекти розвитку законодавства, управлінської та контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування у період перебування українських земель у складі Російської Імперії бере свій початок з часів правління Петра I.

В Російській імперії незважаючи на величезну територію та значний запас корисних копалин, контрольно-наглядова діяльність в сфері надрокористування була малоефективною. Враховуючи, що видобуток корисних копалин був однією із складових економіки імперії, Петром I була розпочата реформа державного управління в гірничої промисловості, однією із складових якої було формування інституту контрольно-наглядової діяльності.

Відповідно до Указу Петра I від 24 серпня 1700 р. «Об учреждении приказа рудокопных дел», був створений перший орган управління у сфері надрокористування - Рудокопний приказ [2], основною метою якого було забезпечення держави дорогішими металами (Указ «Про копальні золотих, срібних, мідних та інших руд по всьому простору Росії від 02.11.1700 р.) [3]. У цьому контексті, А.М. Лоранский зазначає, що Рудный приказ формувался як державна установа, в функції якого входило: організація експедицій з пошуку корисних копалин і їх реєстрація; відведення земель під рудники; підготовка фахівців з гірничої справи; будівництво нових гірничо-металургійних підприємств; стягнення податку в розмірі десятини (10%) від видобутку; встановлення міри відповідальності за «приховування всього оного» [4, с. 62]. Указом від 08.06.1711 р. Приказ Рудокопных справ було ліквідовано, а його повноваження було передано Сенату та Губернаторам. Однак, у 1715 р. функції Рудокопного приказу відновлюється під назвою Рудна канцелярія [5, с. 61].

У 1717 р. в Російській імперії здійснюється адміністративна реформа, в основу якої був покладений новий колегіальний принцип управління. Так, вищим державним органом, що виконував як законодавчі так і управлінські функції держави став Сенат Російської імперії. Управлінські функції у сфері надрокористування - Берг-колегією [6]. До повноважень якого належали функції контролю та нагляду за казенними заводами та приватними підприємствами. Також, були створені місцеві органи гірничозаводського управління [7]. У цьому контексті І.Ф. Герман зазначав, що «в сем 1719 году учреждена, вместо сего Рудного Приказа, в Санкт-Петербурге Берг-коллегия, от которой горныя и заводския дела в России получили не малую твердость [8, с. 21].

Одночасно з формуванням Берг-колегії в 1719 р. був виданий Указ про гірських привілеї «Берг-Привілегія»,

відповідно до положень якого проголошувалась свобода у пошуку корисних копалин та гірничо-заводського промислу на всієї території країні [9].

Доцільно звернути увагу на той факт, що зазначений період позначився відкриттям кам'яного вугілля на Донбасі (Бахмут) М. Вепрейським і С. Чирковим, що позначено журналі Берг-колегії за 1723 р. [10, с. 146].

Другий етап (середина XVIII ст.- кінець XVIII ст.). Протягом XVIII ст. в період правління Анни Іванівни, була проведена адміністративна реформа (1731 р.), відповідно до положень якої, функції управління гірничою справою були передані Комерц-колегії, а у подальшому департаменту Генерал-берг-директоріуму, що підпорядковувався безпосередньо імператриці [11, с. 123]. З метою вдосконалення законодавства у сфері надрокористування Н.В. Татіщевим був запропонований проект «Горного устава» - «Устав горный и заводской» [12]. Так, Розділ II був присвячений здійсненню контрольно-наглядової діяльності «О заводских начальствах», а «Наказ шихтмейстеру», являв собою інструкцію по нагляду за приватними гірськими заводами [13]. Водночас, в результаті конфлікту політичних інтересів між Н.В. Татіщевим і А.Н. Демидовим, проект «Горничого устава» не був затверджений [14].

Із другої половини XVIII ст. до кінця XVIII ст. спостерігається постійна зміна органів управління у сфері надрокористування, що негативно вплинула на розвитку гірничої промисловості. Так, політика Єлизавети Петрівни будувалась на петровських принципах управління, що позначилося відновленням у 1742 р. Берг-колегії з підпорядкуванням її Сенату [15] Водночас, Катерина II у 1784 р. скасовує Берг-колегію. Згодом, Указом Павла I від 19 листопада 1797 р діяльність Берг-колегії відновлюється.

Особливе значення для розвитку інституту надрокористування, має початок розробки корисних копалин Донбасу (середина XVIII ст.). Відповідно до іменного Указу Катерини II «Об строении литейного завода в Донецком уезде при речке Лугани и об учреждении ломки найденного в той стране каменного угля» від 14 листопада 1795 р., започатковано розробку кам'яного вугілля Донбасу [10, с. 159].

Третій етап (кінець XVIII ст.-поч. XIX ст.). Період правління Олександра I позначився реформуванням системи органів управління (введенням міністерської системи управління (1802 р.), у тому числі і у сфері надрокористування. Однією із складових реформи, відповідно до Гірничого положення (1806 р.), стало формування нової системи органів управління, контролю та нагляду у сфері надрокористування - Гірничого департаменту, повноважень якого належав загальний нагляд за гірничозаводською промисловістю та нагляд за технічним станом копалин, гірничих заводів, за умовами безпеки праці [16] Проект Горного Положения // ПСЗ Рос. Империи. – Соб. I, 1806. – Т. XXIX (первое). – № 22208. – Ст. 805. – С. 602. Гірничий департамент складався з Гірської ради (Горного совета) та Гірської експедиції. Згодом, після передачі соляної справи з Міністерства внутрішніх справ до Міністерства фінансів зазначений департамент (1811 р.), отримав назву Департаменту гірничих та соляних справ [17].

З метою систематизації гірничого законодавства, у 1806 р., було прийнято проект «Гірничого положення», відповідно до положень якого, Російська імперія поділялась на гірські округи. Контрольно-наглядові функції здійснювались гірничими управліннями, до повноважень яких належали загальний нагляд за технічним станом гірничих заводів, за умовами безпеки праці [16]. Так, А.М. Лоранский підкреслює різницю щодо здійснення управлінських та контрольно-наглядових функцій на гірничих підприємствах, в залежності від того до якого гірничого округу відносилось гірниче підприємство (Алтайського, Замосковового або Луганського) [4, с. 68] Лоранский А.М. Краткий исторический очерк административных учреждений

горного ведомства в России 1700-1900 гг. - СПб., 1900. - С. 66. ПСЗ. - Т. V – Во.

Вдосконалення правового регулювання гірничого законодавства позначилось також, прийняттям у 1832 р. «Своду учреждений и уставов Горного управления». Однією із складових якого стало управління у сфері надрокористування «О порядке управления» [18, с.5] Штоф А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и главных горнодобывающих государствах Западной Европы. - СПб., 1896. 628 с.

Четвертий етап (середина XIX ст. - поч. XX ст.). Особливого значення у зазначений період набуває формування спеціальних органів контрольно-наглядової діяльності - гірничої поліції. Так, підрозділи гірничої поліції (заводська і окружна) здійснювали контроль та нагляд за діяльністю державних (казенних) гірничих підприємств, відповідно до ст. 773 Проекту Гірничого Положення. Гірничим справник безпосередньо здійснював контрольно-наглядові функції за діяльністю державних (казенних) гірничих підприємств, відповідно до ст. 785 ПП знаходились унтер-офіцери, військовослужбовці, козаки [16] Проект Горного положения // Полное собрание законов Российской империи. — Собр.1. СПб., 1830. — Т. XXIX. - №22208. — С. 602.

Також, доцільно відмітити формування у 1834 р. військової організації - Корпусу гірничих інженерів, до повноважень якої входили функції контролю та нагляду за діяльністю на гірничому підприємстві [19]. Водночас, у зв'язку із прийняттям нового Гірничого Статуту в 1857 р. [20], здійснено реформування системи органів управління - формуванням Гірничого департаменту, а також внесені зміни щодо діяльності гірничої поліції та корпусу гірничих інженерів.

У другій половині XIX ст., контрольно-наглядова діяльність на гірничих підприємствах позначилась діяльністю на гірничих підприємствах значна посилилась. Так, були встановлені перші правила безпеки на гірничому виробництві [21], Тимчасові правила щодо застосування вибухових матеріалів при здійсненні гірничих робіт [22]. У березні 1892 р. був прийнятий закон про заснування гірничої інспекції [23], а обов'язки гірничих інспекторів були покладені на окружних гірничих інженерів та їх помічників та місцеві гірничі управління [24].

Варто зазначити, що до 1883 р. в Гірничому уставі не було положень, які би безпосередньо стосувалися території України. Також, основна увага законодавця зосереджувалася на врегулюванні гірничих промислів в області Уральського хребта (книга II), Алтайського краю (книга III) та Сибіру (книга IV) [25].

Нова редакція Гірничого Статуту (1893 р.) містила ряд положень щодо контрольно-наглядової діяльності на гірничих підприємствах, а саме: Гл. 9. Про обов'язки поліції з нагляду за благоустроєм та порядком на гірських промислах і заводах; Глава 7. Про порядок виробництва підземних робіт. [26, с. 7].

Висновки. У період перебуванні частини українських земель у складі Російської імперії (XVIII – початок XX ст.) значний розвиток отримали інститути управлінської та контрольно-наглядової діяльності

у сфері надрокористування. Отже, на I етапі (початок XVIII ст.), доцільно відмітити проведення реформи державного управління у сфері надрокористування, а саме: Рудного приказу; Берг-коллегії; місцевих органів гірничозаводського управління. Таким чином, на нашу думку, політика Петра I у сфері надрокористування, стала поворотним етапом у розвитку інституту управлінської та контрольно-наглядової діяльності в Російській імперії до складу якої входили українські землі. Характерною рисою II етапу (середина XVIII ст.- кінець XVIII ст.) стало реформування системи органів управління та контрольно-наглядової діяльності у сфері гірничих відносин, а саме: департамент Генерал-берг-директоріума, формування місцевих органів управління (гірниче начальство); вдосконалення законодавства у сфері надрокористування - проект «Горного устава» Н.В. Татищева (правління Ганни Іванівни). Водночас, постійна зміна системи органів управління та контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування у періоди перебування у влади Катерини II та Павла I стримувала розвиток інституту контрольно-наглядової діяльності. Третій етап (кінець XVIII ст.- поч. XIX ст.) позначився проведенням адміністративної реформи Олександром I, в результаті якої була сформована система органів управління, контролю та нагляду у сфері надрокористування (Гірничий департамент). Значного розвитку отримав нагляд за гірничозаводською промисловістю, технічним станом копалин, гірничих заводів, безпекою праці. Одним із значних досягнень стало прийняття проекту «Гірничого положення» (1806 р.) та «Своду учреждений и уставов Горного управления» (1832 р.), що на наш погляд, слід вважати першою спробою систематизації гірничого законодавства.

Водночас, доцільно звернути увагу на той факт, що здійснення контрольно-наглядових функцій на гірничих підприємствах залежало від території, до якої відносився гірничий округ. При цьому, основна увага надавалась гірничим округам, що знаходились на території Уралу та центра імперії. Також, доцільно звернути увагу на той факт, що структура органів управління в гірничих округах імперії мала різний склад в залежності від приналежності території до певного округу. Четвертий етап (середина XIX ст. - поч. XX ст.) позначився значними змінами у формуванні інституту контрольно-наглядової діяльності, а саме: утворенні підрозділів спеціальної гірничої поліції та корпусу гірничих інженерів, гірничої інспекції. Слід відмітити вдосконалення правового регулювання відносин у сфері надрокористування - Гірничий Статут (1857 р.), (1893 р.).

Таким чином, можна зробити висновок, що кожен із зазначених історичних етапів характеризується значним розвитком контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Водночас, характерною особливістю є постійна зміна органів контрольно-наглядової діяльності, що негативно впливала на розвиток гірничої промисловості та забезпечення безпеки. Також, одним із значних недоліків, слід вважати неоднаковий розподіл контрольно-наглядових функцій на гірничих підприємствах, що залежав від регіону імперії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Курило В.І., Світличний О.П. Державний контроль у сфері земельних ресурсів / В.І. Курило, О.П. Світличний // Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Сер. Право. Ч. 1. 2011. Вип. 165. С. 150 – 154.
2. «Об учреждении Приказа рудокопных дел» августа 24 дня 1700 г. // РГАДА. Ф.396. Оп.2. Кн. 23. Л. 5-7. Подлинник.
3. ПСЗ. Т. 4. № 1815.
4. Лоранский, А.М. Краткий исторический очерк административных учреждений Горного ведомства в России 1700-1900 гг. СПб.: Тип. инж. Г.А. Бернштейна. 1900. 207 с.
5. Певзнер М.Е. Горное право: Учеб. для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Московского государственного горного университета. 2006. 375 с.
6. Об учреждении Берг-коллегииума для ведения в оном дел о рудах и минералах // ПЗС (первое). Т. V. № 3464.
7. Об учреждении Берг-коллегииума для ведения в оном дел о рудах и минералах // ПЗС (первое). Т. V. № 3464.

8. Герман И. Историческое начертание горного производства в Российской империи. Ч. 1 [и единств.] ... Екатеринбург: В Горной тип., 1810. VIII, 223 с.
9. ПСЗ. Т.5, 3255.
10. Гойко Г., В. Білецький В., Мікось Т., Хмура Я. Гірництво й підземні споруди в Україні та Польщі (нариси з історії). Донецьк, 2009. 296 с.
11. Рожков В.И. Берг-компания на магнитной горе Благодати в Сибири и на медвежьих островах в Лапландии // «Горный Журнал». 1885. № 4-7. С. 123.
12. РГИА, ф. 468, оп. 18, д. 69, л. 13.
13. Бестужев-Рюмин К.Н. Василий Никитич Татищев, администратор и историк первой половины XVIII столетия // Древняя и новая история. 1875. № 1.
14. Верх В.Н. Жизнеописание тайного советника Василия Никитича Татищева «Жизнеописание В. Н. Татищева», «Горный Журнал». 1828. №№ 1-4.
15. ПСЗ, т. XI, № 8543.
16. Проект Горного Положения // ПСЗ Рос. Империи. Соб. I, 1806. Т. XXIX (первое). № 22208. Ст. 805. С. 602.
17. Об открытии Департамента Горных и соляных дел // ПЗС (первое). Т XXXI. Ст. 24927.
18. Штоф А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и главных горнодобывающих государствах Западной Европы. СПб., 1896. 628 с.
19. Положение о корпусе горных инженеров // ПЗС (второе). Т. IX. Ст. 6685.
20. Свод учреждений и уставов Горного управления // Собрание законов Российской империи. Т. VII. Ст. 6965.
21. О порядке производства горнопромышленниками подземных работ // СУ. 1880. № 62. Ст. 435.
22. Временные правила об употреблении взрывчатых материалов при горных работах // СУ. 1887. № 92. Ст. 885
23. О надзоре за благоустройством и порядком на частных горнах заводах и промыслах и о найме рабочих на эти заводы и промыслы // ПСЗ (третье). 1892. С. 8402.
24. Положение о округе ведомства, правах и обязанностях должностных лиц и установлений местного горного управления // ПСЗ (третье). 1892. Ст. 9182.
25. Свод Законов Российской Империи. СПб. Т. 7: Уставы монетный, горный и о соли: Устав монетный; Свод учреждений и уставов горных; Свод уставов о соли. СПб., 1857.
26. Булгакова І.М. Гірничий нагляд в урядовому механізмі на теренах України в XIX – поч. XX ст. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 1 (44). С. 1-9.