

УДК 334:78:303.823.3

*I. М. БУЛГАКОВ*

### **ГІРНИЧИЙ НАГЛЯД В УРЯДОВОМУ МЕХАНІЗМІ НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ В ХІХ – поч. ХХ ст.**

*Досліджено генези системи забезпечення промислової безпеки в межах Російської імперії та її еволюція в ХІХ – на початку ХХ ст. Розглянуто функції органів гірничого нагляду, фабричної інспекції та посади губернського механіка.*

**Ключові слова:** промислова безпека, гірничий нагляд, фабрична інспекція, управління охороною праці.

*The article examines the genesis of ensuring industrial safety within the Russian Empire and its evolution in the nineteenth-early twentieth century. We consider mining supervision authorities, factory inspection and provincial mechanics.*

**Key words:** safety, mining supervision, factory inspection, health and safety management.

У ХІХ ст. в якості самостійного напрямку та функції державної політики виділилося забезпечення промислової (технічної) безпеки та охорони праці як система заходів, спрямованих на створення безпечних і здорових умов праці та життя людей. Необхідність забезпечення промислової безпеки було наслідком промислової революції, поширенням фабрично-заводської форми промислового виробництва та розвитком робітничого руху.

Різноманітні аспекти становлення та розвитку системи гірничого нагляду та промислової безпеки досліджували Г. Гайко (історія гірництва), В. Ковалинський (історія профільного міністерства), Г. Левенстам (розподіл території Російської імперії на гірничі області), А. Лоранський (історичний нарис адміністративних установ гірничого відомства в Росії 1700 – 1900 рр.), В. Пірко (історико-економічний нарис промислів Донеччини в ХVІІ-ХVІІІ ст.). Питання виникнення системи промислової безпеки та гірничого нагляду в механізмі державного управління залишається на сьогодні науково невирішеним.

Мета статті – дослідження генези системи забезпечення промислової безпеки в межах Російської імперії та її еволюції в ХІХ – на початку ХХ ст. через дослідження органів гірничого нагляду, фабричної інспекції та посади губернського механіка.

Гірниче виробництво є традиційною галуззю господарства України. Розвитком гірництва опікувалися ще гетьмани України. Так, відомо 14 Універсалів Івана Мазепи про виділення українській шляхті та козацькій старшині земель під устаткування рудень, селітряних заводів, ковальських цехів. До нашого часу дійшли також окремі Універсали щодо рудень гетьманів Д. Многогрішного, І. Самойловича, Г. Гуляницького та інших [5, с. 41].

У другій половині XVIII ст. були відкриті промислові родовища залізної руди в Криворізькому басейні [4, с. 88]. Початком індустріального Донбасу слід вважати будівництво Луганського гірничого (ливарного) заводу (1795 – 1807 рр.), який започаткував розробку в 1795 р. вугільних родовищ поблизу Лисичого Байраку (зараз м. Лисичанськ) [16, с. 341]. Окрім вугільної та металургійної в XIX ст. в Україні стрімко розвиваються інші гірничі галузі. Уже з XVIII ст. великі роботи проводилися на соляних озерах і копалинах Бахмуга (сьогодні м. Артемівськ) [19, с. 32]. У XIX ст. розробляються Микитівське ртутне і Нікопольське марганцеве родовища.

Зрозуміло, що бурхливому розвитку гірництва відповідало прагнення держави якимось чином упорядкувати зазначену діяльність, що призвело до формування масиву правових актів та утворення спеціальних органів управління та нагляду за зазначеною сферою.

Ще в 1719 р. у складі органів державного управління Російської імперії Петром I було утворено Берг-колегіум [17], діяльність якого була спрямована на створення належних умов для розвитку гірничої справи. Відповідно до Берг-привілею [1] та Берг-регламенту [2], Берг-колегія володіла різними функціями, включно з адміністративними та судовими. Місцевій адміністрації (губернаторам) заборонялося втручатися у справи гірничої промисловості. Важливо відзначити, що до компетенції Берг-колегії належало надання технічної допомоги власникам заводів та копалин при їх будівництві та експлуатації, а також розгляд скарг на власників заводів [9, с. 14]. З метою виконання функцій Берг-колегії було утворено спеціальний урядовий апарат [17].

Просягом XVIII ст. Берг-колегія в процесі здійснення адміністративної реформи в Російській імперії та переходу до так званої міністеріальської системи управління [6, с. 163] була ліквідована. У зв'язку із цим для управління гірничою справою в 1806 р. було утворено Гірничий департамент, який був віднесений до відання Міністерства фінансів. Гірничому департаменту були доручені загальний нагляд за гірничозаводською промисловістю, керівництво казенними копалинами та металургійними заводами, контроль за діяльністю приватних гірничих заводів, збирання гірничих податей. До 1861 р. Гірничий департамент також опікувався справами державних та кріпосних гірничозаводських селян. У 1811 р., після передачі соляної справи з Міністерства внутрішніх справ до Міністерства фінансів зазначений департамент отримав назву Департаменту гірничих та соляних справ [15].

У 1834 р. відбулася досить важлива реформа у вищій гірничій адміністрації, а саме гірниче відомство отримала військову організацію – було утворений Корпус гірничих інженерів, міністр фінансів отримав звання головнокомандувача цим корпусом й при ньому була утворена посада начальника штабу корпусу гірничих інженерів [20]. У 1867 р. Корпус гірничих інженерів був перетворений на цивільне відомство та влився до системи Гірничого департаменту.

У 1862 р. соляна справа була передана в Департамент податків і зборів Міністерства фінансів та зборів й знову утворений Гірничий департамент. У 1874 р. Гірничий департамент перейшов до складу Міністерства державного

майна (з 1894 р. – Міністерство землеробства та державного майна), а в 1905 р. він опинився у складі Міністерства торгівлі та промисловості й у такій якості проіснував до 1918 р.

Організація Гірничого департаменту протягом його існування перетерпіла низку змін, але в загальному вигляді він очолювався директором та складався з колегіального органу – Гірничої ради та робочого апарату – Гірничої експедиції для вирішення суто адміністративних та господарських справ. Департамент спочатку складався з двох відділень – Казенних гірських заводів та Приватних гірських заводів. Згодом у зв'язку із розширенням функцій до них додавалися інші відділення, зокрема відділення добучі солі та мінералів. При департаменті існувала низка лабораторій, наукова установа – Геологічний комітет, видавався “Гірничий журнал”, а також був утворений спеціальний навчальний заклад – Гірничий кадетський корпус (з 1833 р. – Гірничий інститут).

Гірнича рада під головуванням міністра фінансів складалася з директора департаменту, керуючого Гірничою експедицією, двох радників, начальників відділень Гірничої експедиції, командувача та інспектора Гірничого корпусу, крім цього, берг-інспектори та гірничі начальники вважалися членами Гірничої ради під час їх перебування в С.-Петербурзі. Також при Гірничій раді знаходився секретар з помічником (рис. 1).

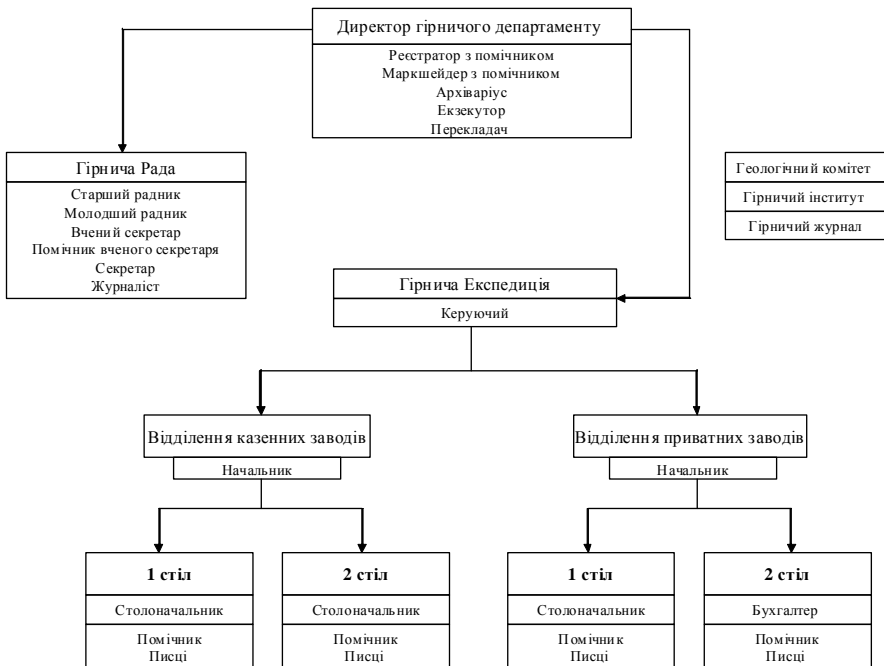


Рис. 1. Органіграма центрального апарату Гірничого департаменту в 1806 р.

З метою впорядкування гірничої справи поступово розвивалося в гірниче законодавство. У 1806 р. було затверджено проект Гірничого положення, який передбачалося після перевірки на практиці затвердити через п'ять років в якості постійно діючого акту, але даний документ фактично діяв майже п'ятдесят років. Відповідно до нього закладалися нові принципи управління гірничою галуззю – гірничі населені пункти відділялися від інших й повинні були перебувати під управлінням особливих органів, усувалося так зване “багатоначальє” управління гірничою галуззю тощо [24]. У 1857 р. був прийнятий перший комплексний Гірничий статут, який [25] у подальшому доповнювався різноманітними правилами, інструкціями та циркулярами.

Для здійснення місцевого управління гірничою справою Російська імперія поділялась на гірські округи, чисельність та межі яких постійно змінювалися. Зокрема, у 1806 р. серед шести округів було утворено округ Олонецьких та Луганських заводів, до складу якого входила територія сучасної Східної України. У 1852 р. було утворено окремих Луганський гірничий округ, який став основою для південноросійського гірничого округу. Наприкінці ХІХ ст. територіальна організація Гірничого відомства була дещо ускладнена. Були утворені гірничі області, які у свою чергу поділялися на гірничі округи.

Від самого початку до компетенції Гірничого відомства було віднесене здійснення нагляду як за технічним станом копалин та гірничих заводів, так і за умовами безпеки праці. Зазначена функція обумовлювалася високим рівнем виробничого травматизму та численними аварійними ситуаціями, які супроводжували гірничу діяльність [24].

Функція гірничого нагляду та дотримання охорони праці покладалася на гірничих інженерів, а також на місцеві органи Гірничого департаменту. Так, у зв'язку з утворенням Корпусу гірничих інженерів до найважливіших обов'язків, покладених на начальника штабу Корпусу гірничих інженерів належав огляд заводів. У 1837 р. при Корпусі гірничих інженерів було утворено гірничий аудиторіат, в який повинні були поступати всі справи, пов'язані з перевіркою технічного стану гірничих виробництв і матеріали розслідувань, пов'язаних із суттєвими травмами та загибеллю людей. До складу аудиторіату увійшли члени Гірничої ради та інші посадовці Гірничого департаменту. Головою гірничого аудиторіату призначався директор Гірничого департаменту або начальник штабу. На місцевому рівні також було утворено урядовий механізм гірничого нагляду. У 1807 р. окремим законодавчим актом була закріплена функція гірничої адміністрації щодо забезпечення промислової безпеки [11, с. 55]. Гірничі начальники отримували право розслідували аварії, пов'язані із загибеллю людей, а у випадку невиконання приписів гірничого начальника відповідні посадові особи притягувались до суду. На власників заводів покладалася обов'язок лікування робітників, а також їх утримання та утримання їх сімей у випадку загибелі.

На допомогу гірничому начальнику утворювався спеціальний апарат управління, за допомогою якого здійснювався гірничий нагляд (рис. 2).

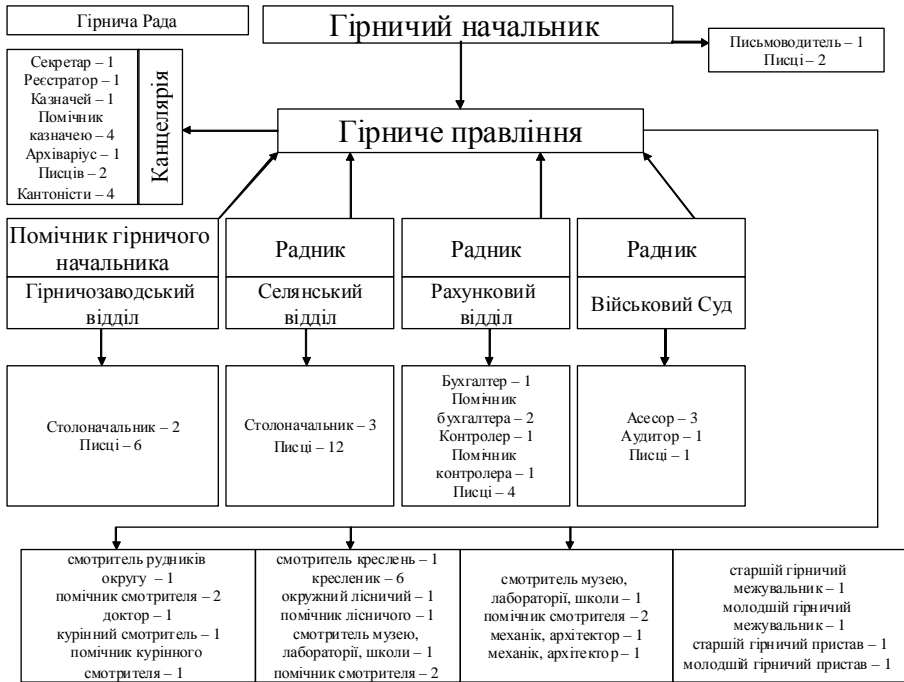


Рис. 2. Структура місцевого гірничого правління

Одним з важелів впливу гірничого начальника на підлеглий йому заводській території був відомчий поліцейський орган – так звана гірничіа поліція [24, с. 543]. На державних гірничих заводах поліція була заводська та окружна. До компетенції першої належали всі поселення, які безпосередньо знаходилися при заводах, копалинах, рудниках й де мешкали їх робітники, а до другої – всі поселення та територія, які прикріплювалися до заводу з метою забезпечення його діяльності. На чолі головного заводу гірничого округу стояв поліцеймейстер або управитель заводу, який очолював заводську так звану Управу благочиння й призначався на посаду гірничим начальником. На чолі поліції всіх інших заводів в межах округу знаходився управитель заводу.

Якщо гірничий начальник за посадою дорівнювався губернатору, то посада управителя заводу, відповідно до закону [24, с. 602] прирівнювалася посаді городничого. Для ефективної поліцейської роботи території міст та селищ поділялися на частини та квартали. Функції гірничої поліції на початку XIX ст. були досить різноманітними й охоплювали майже всі сторони діяльності осіб, які належали до гірничої сфери, починаючи з виробництва й закінчуючи слідством за суто поліцейськими справами. Законодавець визначив загальні функції поліції [24, с. 600].

На першому місці стояло питання благоустрою в усіх гірських містах та селищах. Друга група визначених законодавством завдань була досить велика за обсягом й включала до себе кілька сфер діяльності. Сюди входили такі обов'язки, як збереження та законне використання ресурсів, які надавалися в користування заводам, а також охорона заводського майна. Поліція також слідкувала за порядком у всіх містах та селищах, здійснювала контроль за постачанням всіма необхідним цих поселень. Третій напрямок діяльності можна визначити як заходи, які забезпечують духовний розвиток. Серед них – народна освіта, утримання соціальних установ, допомога бідним тощо [24, с. 789]. Ще одним обов'язком гірничої поліції було проведення слідства у справах, які стосувалися гірничого та промислового виробництва, а також щодо осіб, які належали до гірничої справи [24, с. 790]. Як зазначалося, відповідно до законодавства в межах діяльності гірничої поліції приділялося безпеці на виробництві [11, с. 55]. Велике значення в роботі поліцейських приділялося спостереженню за здоров'ям населення.

У зв'язку із прийняттям нового Гірничого Статуту в 1857 р. та наступних змін до нього, а особливо після Великої селянської реформи 1861 р., яка призвела до швидкого розвитку капіталістичних відносин та промислового виробництва, почалося поступове перетворення системи управління гірничим наглядом. Гірниче відомство було позбавлене великої кількості функцій, що не були безпосередньо пов'язані із гірничим виробництвом. Зокрема, особлива відомча гірничка поліція на гірничих заводах була скасована, а всі поліцейські справи були передані до Міністерства внутрішніх справ та до діяльності загальної поліції. У зв'язку із звільненням селян та запровадженням земських інститутів гірниче відомство позбавлялася питань соціальних забезпечення благоустрою. 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. Також була утворена відомча територіальна мережа діяльності Гірничого департаменту у вигляді гірничих областей, які поділялися на гірничі округи. Зокрема у 1883 р. було утворено Південно-Західну гірничу область [14], з центром у м. Катеринослав, яка в 1891 р. була перетворена на гірничу область Південної Росії [18]. Гірничу область охоплювала Катеринославську, Харківську, Таврійську, Херсонську, Бессарабську, Подільську, Київську, Полтавську, Волинську та Чернігівську губернії, тобто майже всі українські землі у складі Російської імперії.

Як зазначалося, ще у першій половині XIX ст. більше уваги стало приділятися безпеці на гірничому виробництві внаслідок широкого застосування машинного виробництва та нових технологій. У структурі гірничих правлінь зазначена робота покладалася у першу чергу на гірничих начальників та безпосередньо підлеглих їм на гірничих механіків, а на рівні заводів та копалин – на управляючих заводів та на споглядачів робіт. Проте як постійна функція гірничої адміністрації забезпечення безпеки гірничого виробництва у першій половині XIX ст. чітко не виокремлювалася. Ситуація корінним чином змінилася у другій половині XIX ст. Гірничий департамент вимушений був все більше уваги приділяти безпеці виробництва у зв'язку із

зростанням добутку руд чорних та кольорових металів, камінного вугілля при надзвичайно низькому технічному рівні гірничої промисловості.

У 1880 р. були встановлені перші правила безпеки на гірничому виробництві [13] та Тимчасові правила щодо застосування вибухових матеріалів при здійсненні гірничих робіт [3]. Це був досить важливий етап у розвитку наглядової діяльності адже гірничий нагляд отримав можливість спиратися не лише на вказівки начальства, але й на звіт технічних норм.

У подальшому приймалися численні інструкції [8; 22; 23], в яких містяться вказівки щодо укріплення шахт, заповнення вироблених пластів пустою породою, запобігання пожеж та перешкоджання шкідливим газам, відведення води, вентиляції тощо. У 1893 р. була видана нова редакція Гірничого Статуту, до якого був включений розділ “Про особливі заходи урядового нагляду за виробництвом підземних робіт”. У 1897 р. була встановлена цивільна та кримінальна відповідальність посадових осіб за смерть та каліцтво на виробництві.

Зазначені заходи призвели до організаційних змін у управління як гірничою справою так й іншими секторами державного управління. У березні 1892 р. був прийнятий закон про заснування окремої гірничої інспекції [12], а обов'язки гірничих інспекторів були покладені на окружних гірничих інженерів та їх помічників та місцеві гірничі управління [21]. У цьому ж році при Гірничому департаменті було утворено Присутствіє з гірничозаводських справ для нагляду за трудовими правами робочих на гірничих заводах та промислах, які у 1899 р були об'єднані з “присутствіями” у фабричних справах. У 1901 р. при Гірничому вченому комітеті була утворена постійно діюча комісія щодо боротьби з вибухами шахтних газів, а в 1902 р. – постійно діюча комісія з вдосконалення правил ведення гірничих робіт.

Основні функції зі здійснення гірничого нагляду здійснювалися на місцевому рівні. До місцевих органів гірничого відомства належали місцеві гірничі управління в межах гірничої області, яким були підлеглі окружні інженери, гірничі доглядачі та управління казенних заводів. Гірничі управління володіли численними функціями, ряд з яких належали до функцій забезпечення безпеці на гірничому виробництві [7]. До функцій забезпечення безпечного виробництва додавалися й повноваження щодо нагляду за дотриманням робітничого законодавства – спостереження за виконанням нормативних документів щодо облаштування та побуту приписаних до Селянської реформи 1861 р. до заводів селян та робітників; нагляд за дотриманням правил щодо найму робітників, відносин поміж робітниками та наймачами, роботі дітей та жінок [10, с. 1437].

Проте в реальності більш важливими для гірничих управлінь були справи іншого характеру – управління господарською діяльністю казенних заводів, фіскального характеру (нагляд за сплатою гірничих податків), видача дозволів на відкриття нових заводів та шахт, приймання заявок щодо концесій та контроль за виконанням концесійних договорів, проведення торгів з оренди державних родовищ, ведення гірничої статистики, здійснення контролю за збереженням

корисних копалин, розподіл державних замовлень, нагляд за відомчими навчальними закладами тощо.

Отже, до початку ХХ ст. склалася певна система державного гірничого нагляду. Створений у першу чергу для забезпечення промислової безпеки гірничих підприємств він був обтяжений й іншими функціями нагляду щодо гірничого, фінансового, земельного тощо законодавства, що потребує окремого дослідження.

Література:

1. Берг-привелегія // ПЗС (первое). – Т. V. – № 3464.
2. Берг-регламент // ПЗС (первое). – Т. X. – № 7766.
3. Временные правила об употреблении взрывчатых материалов при горных работах // СУ. – 1887. – № 92. – Ст. 885.
4. *Гайко Г.* Гірництво й підземні споруди в Україні та Польщі (нариси з історії) / [Г. Гайко, В. Білецький, Т. Мікось, Я. Хмура]. – Донецьк : УКЦентр ; Донецьке відділення НТШ ; “Редакція гірничої енциклопедії”, 2009. – 296 с.
5. *Гайко Г. І.* Історія гірництва : підручник / Г. І. Гайко, В. С. Білецький. – К. ; Алчевськ : ВД “Києво-Могилянська академія” ; ЛАДО ; ДонДТУ, 2013. – 542 с.
6. *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – М. : Высш. шк., 1983. – 352 с.
7. Инструкция Горному управлению Южной России // СУ. – 1891. – № 100. – Ст. 1034.
8. Инструкция по надзору за частною горной промышленностью // СУ. – 1888. – Ст. 887.
9. *Лоранский А. М.* Краткий исторический очерк административных учреждений горного ведомства в России 1700 – 1900 гг. / А. М. Лоранский. – СПб., 1900. – 120 с.
10. Наказ чинам горного надзора по наблюдению за исполнением законов о рабочих на частных горных промыслах в местностях, на которые распространяется действие Закона 7 июня 1899 // СУ. – 1901. – № 72. – С. 1437.
11. О взыскании с рудопромышленников или завододержателей в случае изувечения мастеровых по причинам худого устройства рудников // ПЗС (первое). – Т. ХХІХ. – № 27 218. – С. 55.
12. О надзоре за благоустройством и порядком на частных горных заводах и промыслах и о найме рабочих на эти заводы и промыслы // ПЗС (третье). – 1892. – С. 8402.
13. О порядке производства горнопромышленниками подземных работ // СУ. – 1880. – № 62. – Ст. 435.
14. Об образовании Юго-Западного горного округа // ПЗС. – Т. 3. – 1883. – № 7689.
15. Об открытии Департамента горных и соляных дел // ПЗС (первое). – Т. ХХХІ. – Ст. 24927.
16. Об устройении литейного завода в Донецком уезде при реке Лугани и об учреждении ломки найденного в той стране каменного угля // ПЗС (первое). – Т. ХХІІІ. – № 17408. – С. 815.



17. Об учреждении Берг-коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах // ПЗС (первое). – Т. V. – № 3464.
18. Об учреждении Горного Управления южной России // ПСЗ. – Т. 11. – 1891. – № 7689.
19. *Пірко В. О.* Соляні промисли Донеччини в XVII-XVIII ст. (Історико-економічний нарис і уривки з джерел) / В. О. Пірко, М. В. Литвиновська. – Донецьк : Східний видавничий дім, 2005. – 136 с.
20. Положение о корпусе горных инженеров // ПЗС (второе). – Т. IX – Ст. 6685.
21. Положение о округе ведомства, правах и обязанностях должностных лиц и установлений местного горного управления // ПСЗ (третье). – 1892. – Ст. 9182.
22. Правила для ведения горных работ в видах их безопасности // СУ. – 1912. – № 85. – Ст. 730.
23. Правила по предупреждению несчастных случаев при работах на горных заводах // СУ. – 1904. – № 57. – Ст. 736.
24. Проект Горного Положения // ПСЗ. – Т. XXIX (первое). – № 22208. – Ст. 805. – С. 602.
25. Свод учреждений и уставов Горного управления // Собрание законов Российской империи. – Т. VII.

*Надійшла до редколегії 14.02.2014 р.*

УДК 342.9:351.811.123

*Є. Д. ФЕДОРЧУК*

## **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ТРАНСПОРТУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

*Розглянуто формування та особливості системи транспортного законодавства з урахуванням адміністративно-правового аспекту.*

**Ключові слова:** державний контроль, сфера транспорту, механізм, законодавство.

*The article deals with the formation and characteristics of transport legislation with account of its administrative and legal aspects.*

**Key words:** state control, transportation sphere, mechanism, legislation.

В Україні діє єдина транспортна система, яка повинна відповідати вимогам суспільного виробництва і національної безпеки, мати розгалужену інфраструктуру, забезпечувати зовнішньоекономічні зв'язки України. До єдиної транспортної системи належать: транспорт загального користування – залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний, а також міський електротранспорт