



К.Б. Назаренко
д-р ист. наук
Институт истории СПбГУ
профессор
k.nesterenko@spbu.ru

Поиск места Государственного комитета по резервам в административной системе страны в первой половине XX века

¹Россия, 199034, Санкт-Петербург, Менделеевская линия, 5

Автор приходит к выводу о необходимости комплексного подхода к учету полезных ископаемых, выделения этой деятельности из ведомственной компетенции и создании центрального органа, руководящего этой деятельностью и контролирующего ее. Такой орган должен быть авторитетным, чтобы его решения не могли игнорировать другие государственные учреждения. Целесообразной организационной формой автору представляется форма комитета при правительстве страны

Ключевые слова: полезные ископаемые; Геологический комитет; учет запасов полезных ископаемых; эффективное использование ресурсов

Невозможно преуменьшить роль полезных ископаемых для развития человечества. По мере развития экономики роль минерального сырья все более возрастает, а номенклатура используемых в производстве полезных ископаемых увеличивается. В начале XX в. произошел важный скачок в развитии промышленности, что в полной мере проявилось во время Первой мировой войны. Она стала первой индустриальной войной в истории человечества, потребовавшей мобилизации промышленности и перестройки всей экономики воюющих и ряда нейтральных стран на военный лад.

В России с 1882 г. действовал Геологический комитет (в составе Горного департамента Министерства государственных имуществ). Теоретически именно этот орган должен был систематически изучать недра страны и учитывать ее полезные ископаемые. В начале XX в. комитет вошел в состав вновь созданного Министерства торговли и промышленности. В 1912 г. был утвержден закон «Об установлении Положения о Геологическом комитете и штата сего комитета».

Несмотря на деятельность Геологического комитета, с началом Первой мировой войны

По мере развития экономики роль минерального сырья все более возрастает, а номенклатура используемых в производстве полезных ископаемых увеличивается

выяснилось, что в Российской империи не было точных данных о стратегическом сырье, необходимом для производства современных вооружений (вольфрам, молибден, серный колчедан, сера, свинец, селитра и др.). Академик В.И. Вернадский отмечал, что «лишь 31 из 61 необходимого экономике химического элемента добывается и производится в России» [1], но лишь для 17 из них были известны месторождения с разведанными или предварительно оцененными запасами.

Требовалось свести имеющиеся разрозненные данные, а по недостающим – провести изыскания [2]. Для выполнения этих задач 21 января 1915 г. на заседании Физико-математического отделения Академии Наук В.И. Вернадский выступил с заявлением

о необходимости создания Комиссии по изучению естественных производительных сил России (КЕПС) [3].

Среди нескольких видов естественных производительных сил, по В.И. Вернадскому, числились «природные ресурсы, сосредоточенные в подземных недрах, руды металлов и металлоидов, горючие газы, минеральные источники, нефть, каменные угли, подземные воды и т.п.» [4]. Поэтому одним из направлений работы КЕПС стала геологоразведка. Началась публикация очерков в серии «Материалы для изучения естественных производительных сил России». В 9 очерках из 13 освещались проблемы исследования и освоения минерально-сырьевых ресурсов [3]. Заметим, что в то же самое время при Национальной академии наук США стала функционировать организация, близкая по своей структуре и задачам к КЕПС. Позднее она получила название «Национальный исследовательский совет при правительстве США». В целях координации научных работ были созданы специальные органы при правительствах Англии, Германии, Франции. Это означало признание возрастающей роли научно-технического прогресса в ходе войны [5, 7].

В августе 1915 г. создаются Военно-промышленные комитеты, функцией которых было содействие правительственным учреждениям в деле снабжения армии и флота необходимым снаряжением и довольствием путем планового распределения сырья и заказов, своевременного их исполнения и установления цен. Тем не менее, фундаментальной проблемой в учете естественных ресурсов страны оставалось право частной собственности на ресурсы. Собственники, как правило, были заинтересованы в том, чтобы скрыть действительные объемы принадлежащих им ресурсов.

В числе первых декретов Советской власти, принятых на II Всероссийском съезде Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г. был Декрет о земле, который провозглашал, что «все недра земли: руда, нефть, уголь, соль и т.д., а также леса и воды, имеющие общегосударственное значение, переходят в исключительное пользование государства». Положение о том, что недра земли являются собственностью государства («национальным достоянием») вошло составной частью в «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа» (январь 1918 г.) и в Конституцию РСФСР (июль 1918 г.). В мае 1918 г. была национализирована нефтяная промышленность, а в июне – все предприятия горной и металлургической промышленности [6].

Национализация предприятий немедленно поставила вопрос о создании административной структуры для управления ими. Возглавить национализированную промышленность должен был Высший совет народного хозяйства (ВСНХ), но как именно должны были выглядеть подчиненные ему «приводные ремни» было неясно. Первоначально в составе ВСНХ появились Геологический комитет и Горный отдел с секцией промышленных разведок и учета запасов полезных ископаемых. Одновременно при ВСНХ были созданы Главные управления (главки) по нефти, углю, горючим сланцам, соли, золоту, платине и другим главкам. Предполагалось, что каждый главк будет вести разведку «своих» полезных ископаемых самостоятельно [6, с. 38–41]. Количество этих главков было велико, а координация их деятельности не стояла на должном уровне. В то же время Геологический комитет стремился ограничить свою деятельность научными проблемами, избегая практической оценки месторождений.

Во время Гражданской войны деятельность по инвентаризации запасов полезных ископаемых и не могла развернуться по вполне понятным причинам. Переход к НЭПу (с марта 1921 г.) поставил вопрос о предоставлении концессий иностранному капиталу, в том числе и в области недропользования. Задача инвентаризации запасов вновь актуализировалась. Очевидно, что дело тормозилось недостатком средств и отсутствием масштабных задач, поставленных перед промышленностью (решалась задача восстановления промышленного потенциала 1913 г.) Кроме того, в первые годы НЭПа остро стоял вопрос экономии государственного бюджета, что приводило к радикальному сокращению целого ряда государственных учреждений и их постоянному реформированию. В ноябре 1923 г. ВСНХ получил права союзно-республиканского наркомата (аналог министерства).

В 1923 г. постановлением Президиума ВСНХ СССР Российский геологический комитет был назначен главным правительственным учреждением СССР, организующим, осуществляющим и регулирующим все геологоразведочные работы общегосударственного значения на территории страны – учет запасов и оценка месторождений полезных ископаемых, а также учет данных о распределении подземных вод вошли в число его важнейших функций. Геологоразведочные работы местного значения проводились правитель-

ственными учреждениями за свой счет и при условии обязательной регистрации в Росгеолкоме всех производимых работ и полученных результатов [6, с. 41]. Заметим, что это постановление имело статус ведомственного распоряжения и другими ведомствами могло исполняться не слишком строго.

31 мая 1927 г. образована Особая комиссия по подсчету запасов полезных ископаемых СССР. На нее предполагалось возложить «рассмотрение, проверку и утверждение цифр запасов, распределения их по категориям, а также методов подсчета запасов». Цифры запасов, утвержденные Комиссией, считались официальными цифрами Геолкома.

Председателем комиссии стал А.К. Мейстер (1865–1938). Комиссия постановила «считать проверку данных о запасах, помещенных в изданиях [Геологического] коми-

Чтобы произвести значительное количество техники при меньшей добыче сырья, необходимо очень качественное планирование и управление экономикой в целом. А учет полезных ископаемых – важнейший элемент такого планирования

тета, входящей в задачи Комиссии». В июне того же года ВСНХ постановил, что Геолком должен подтверждать своими заключениями достоверность обеспеченности достаточными запасами полезных ископаемых новых предприятий добывающей промышленности.

Подобное решение следует связывать с разработкой первого пятилетнего плана развития промышленности СССР (начат с 1 октября 1928 г.). Эта работа велась в 1927–1928 гг. В первый пятилетний план закладывалось масштабное развитие сырьевой базы. Кроме того, планировалась децентрализация промышленности с целью развития окраины и приблизить производство к сырьевой базе. Все это требовало системного учета ресурсов.

Однако создание системы управления промышленностью было непростой задачей, на этом пути случались и ошибки. Так, в октябре 1928 г. было принято решение о децентрализации геологоразведочных работ, а также разделении научно-исследователь-

	СССР	Германия и оккупированные страны	
Уголь, млн т	165,9	348	1:2,1
Нефть, млн т	31,1	10	3,1:1
Железная руда, млн т	29,9	26,3	1,1:1

Таблица 1.

Производство накануне Великой Отечественной войны (за 1940 г.)

ских и административных функций в сфере разведки полезных ископаемых. Геолком был упразднен в январе 1930 г., а вместо него в Ленинграде было создано 8 научно-исследовательских институтов. ОКЗ была переименована в Центральную комиссию по запасам полезных ископаемых и передана в Главное геологоразведочное управление, затем во Всесоюзное геологоразведочное объединение «Союзгеологоразведка» ВСНХ СССР. В связи с разделением ВСНХ на несколько наркоматов в январе 1932 г. «Союзгеологоразведка» была передана в Наркомат тяжелой промышленности. В 1933 г. в составе Наркомтяжмаша было организовано Главное геолого-гидрогеодезическое управление (Главгеогидрогеодезия). Этот орган получил право утверждать все запасы полезных ископаемых, служащих базой для проектируемых, реконструируемых или расширяемых предприятий. В апреле 1935 г. было утверждено Положение о Центральной комиссии по запасам полезных ископаемых. Теперь ее председателем должен был назначаться начальник Главгеогидрогеодезии. Отражением неустойчивого положения Комиссии была частая смена ее председателей.

В ноябре 1937 г. Комиссия была выведена из состава Главгеогидрогеодезии и подчинена непосредственно наркому тяжелой промышленности. К этому времени Наркомтяжпром был разукрупнен – из него уже были выделены Наркоматы оборонной промышленности и машиностроения. Комиссия продолжает оставаться ведомственным органом, находя-

щимся в составе одного из подразделений Наркомтяжпрома.

Следует подчеркнуть роль В.П. Новикова (1884–1959), который с 1935 по 1953 гг. был бессменным заместителем председателя Комиссии. Именно он указал на недостатки системы ведомственной («частной») экспертизы запасов полезных ископаемых и на жизненно необходимую необходимость централизации этой работы [6, с. 69–70].

В январе 1939 г. Наркомтяжпром был разделен на 6 наркоматов и ликвидирован. Как раз в это время при Совнаркоме создается ряд комитетов, которые должны были осуществлять координацию деятельности министерств и ведомств по тем или иным специальным вопросам или отраслям производства. Появилась эффективная структура, сочетавшая достаточно компактные специализированные наркоматы (каждый из которых управлял предприятиями определенной отрасли) с комитетами, призванными координировать деятельность наркоматов. Среди других создается Комитет по делам геологии при Совнаркоме СССР, в состав которого входит ВКЗ.

25 марта 1940 г. Совнарком СССР утвердил Положение о ВКЗ, согласно которому решения Комиссии по утверждению запасов полезных ископаемых были обязательными для всех учреждений, предприятий и организаций. В соответствии с новым Положением запрещались с 1 июля 1941 г. проектирование и строительство новых, реконструкция и расширение действующих предприятий союзного и республиканского значения на базе

Таблица 2.

Произведено военной техники за время Великой Отечественной войны

	СССР	Германия	соотношение
Танки и САУ, тыс. шт.	95,1	53,8	1,8:1
Боевые самолеты, тыс. шт.	108	78	1,4:1
Орудия, тыс. шт.	188,1	102,1	1,8:1
Минометы, тыс. шт.	347,9	68	5,1:1

	Начало периода	1954 г.	Прирост, раз
Уголь, млн т	34 528 (1946 г.)	229 902	6,7
Железная руда, млн т	5 370 (1947 г.)	46 752	8,7
Свинец, тыс. т	12 299 (1949 г.)	14 893	1,2
Цинк, тыс. т	23 198 (1949 г.)	28 315	1,2

Таблица 3.

Утвержденные запасы некоторых полезных ископаемых

месторождений, запасы которых не утверждены ВКЗ. При этом определение (подсчет) запасов должно было производиться согласно классификации запасов полезных ископаемых, утверждаемой СНК СССР [6, с. 68]. Характерно, что именно с этого времени начинается систематическое ведение баланса разведанных полезных ископаемых в нашей стране.

Во время Великой Отечественной войны особенно важным было целесообразное использование ресурсов, которыми Советский Союз обладал в заметно меньшей мере, чем Германия (*табл. 1*).

Несмотря на то, что СССР добывал меньше основных полезных ископаемых, он смог произвести больше основной боевой техники и вооружения (*табл. 2*).

Советская промышленность продемонстрировала в годы Великой Отечественной войны более высокий уровень организации производства, нежели считающееся непревзойденным машиностроение Германии. Отечественные отраслевые руководители, ученые и инженеры лучше использовали имевшиеся в их распоряжении скудные материальные и кадровые ресурсы и создали более эффективное крупносерийное производство боевой техники. Чтобы произвести значительное количество техники при меньшей добыче сырья, необходимо очень качественное планирование и управление экономикой в целом. А учет полезных ископаемых – важнейший элемент такого планирования. Одним из важнейших звеньев той системы управления, которая смогла так эффективно использовать имевшиеся ресурсы, стала ВКЗ.

После окончания Великой Отечественной войны была проведена реформа Совнаркома, который стал Советом министров, а наркоматы были преобразованы в министерства. При этом произошло переименование наркоматов – теперь они назывались не по военной, а по мирной продукции – например, Наркомат минометного вооружения стал Министерством машиностроения и приборостроения. В рамках этой реформы Комитет по делам


геологии при СНК СССР в 1946 г. был преобразован в Министерство геологии СССР (первое министерство геологии в мире!). Отметим, что в 1946–1948 гг. был поставлен эксперимент по разделению ряда министерств на пары. При этом одно министерство руководило предприятиями западных районов СССР, а другое – восточных. Такое разделение испытывали, в частности, министерства нефтяной и угольной промышленности. Министерство же геологии создавалось как принципиально единый орган центрального управления для всей страны, что, несомненно, было правильным решением.

Одной из проблем, вставших перед ВКЗ после войны, стала проблема учета ресурсов, которые разрабатывались предприятиями, находившимися в системе МВД. К ним относились многие рудники золотой промышленности, предприятия Дальстроя, некоторые нефтяные промыслы «Второго Баку». Тем не менее, с 1950 г. ВКЗ приступила к учету и этих ресурсов [6, с. 95].

В марте 1953 г. была сделана попытка резко укрупнить министерства, объединив по несколько прежних министерств в одно новое. Вместо 24 министерств, руководивших промышленностью, осталось 11. Этот эксперимент продлился около года, и уже в 1954 г. практически все прежние министерства были восстановлены. В рамках этой реформы Министерство геологии было преобразовано в Министерство геологии и охраны недр СССР. В июле 1954 г. ВКЗ была переименована в Государственную комиссию и поставлена в непосредственное подчинение Совета Министров СССР. Таким образом, она получила фактически статус министерства и оказалась полностью выведенной из ведомственного подчинения. Такой статус полностью отвечал функции ГКЗ – государственной приемке запасов полезных ископаемых, разведанных в недрах, для передачи их в освоение добывающей промышленностью.

Деятельность ВКЗ в послевоенные годы может быть проиллюстрирована цифрами (*табл. 3*).

Уроком этого периода развития системы управления экономикой нашей страны является необходимость комплексного подхода к учету полезных ископаемых, выделение этой деятельности из ведомственной компетенции и создание центрального органа, руководяще-

го этой деятельностью и контролирующего ее. Такой орган должен быть авторитетным, чтобы его решения не могли игнорировать другие государственные учреждения. Целесообразной организационной формой представляется форма комитета при правительстве страны. 

Литература

1. Курбатова А.С. КЕПС и СОПС сегодня нужны России, как и Госплан //Территория и планирование. 2010. № 2.
2. Адамеску А. Старейший научный центр России. 90-летний юбилей КЕПС-СОПС //Обозреватель. 2005. № 3.
3. Кольцов А.В. Деятельность комиссии по изучению естественных производительных сил России: 1914–1918 гг. //Вопросы истории естествознания и техники. 1999. № 2. С. 128–139.
4. Вернадский В.И. О ближайших задачах Комиссии по изучению производительных сил России / [Соч.] Акад. В.И. Вернадского; Постоян. комис. по изуч. естеств. производ. сил России, состоящая при Имп. Акад. наук. Петроград. Типография Имп. Акад. Наук. 1915.
5. Эволюция форм организации науки в развитых капиталистических странах. М. 1972.
6. Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых. М.: НАЭН. 2007. С. 37.
7. Бастракова М.С. Становление советской системы организации науки (1917–1922). М. 1973.

UDC 553.04; 35.075.8

K.B. Nazarenko, Doctor of Historical Sciences, Professor. Institute of History of Saint Petersburg University, k.nazarenko@spbu.ru

¹⁵ Mendeleevskaya liniya, St. Petersburg, 199034. Russia

Search for a Place of the State Committee on Reserves in the Administrative System of the Country in the First Half of the Twentieth Century

Abstract. The author comes to a conclusion about the need for an integrated approach to the accounting of mineral resources, the separation of this activity from departmental competence and the creation of a central body that directs and controls this activity. Such an authority should be authoritative so that its decisions can not be ignored by other state institutions. An appropriate organizational form is presented to the author of the form of the committee under the government of the country

Keywords: minerals; Geological Committee; accounting mineral reserves; effective use of resources

References

1. Kurbatova A.S. *KEPS i SOPS segodnia nuzhny Rossii, kak i Gosplan* [KEPS and SOPS necessary today to Russia, as Gosplan]. *Territorii i planirovanie* [Territory and planning], 2010, no. 2.
2. Adamesku A. *Stareishii nauchnyi tsentr Rossii. 90-letnii iubilei KEPS-SOPS* [The oldest scientific center of Russia. The 90th anniversary of the KEPS-SOPS]. *Obozrevatel'* [Explorer], 2005, no. 3.
3. Kol'tsov A.V. *Deiatel'nost' komissii po izucheniiu estestvennykh proizvoditel'nykh sil Rossii: 1914–1918 gg.* [The Commission for studying natural productive forces of Russia: 1914–1918]. *Voprosy istorii estestvoznaniia i tekhniki* [Questions of history of science and technology], 1999, no. 2, pp. 128–139.
4. Vernadskii V.I. *O blizhaishikh zadachakh Komissii po izucheniiu proizvoditel'nykh sil Rossii* [The immediate tasks of the Commission for the study of productive forces of Russia]. [Soch.] Akad. V.I. Vernadskogo; *Postoian. komis. po izuch. estestv. proizvod. sil Rossii, sostoiashchaia pri Imp. Akad. nauk.* [The works of academician V. I. Vernadsky; the Permanent Commission for the study of natural productive forces of Russia, including at the Imperial Academy of Sciences], Petrograd, Publ. Imperial Academy of Sciences, 1915.
5. *Evolutsiia form organizatsii nauki v razvitykh kapitalisticheskikh stranakh* [The evolution of forms of organization of science in the developed capitalist countries]. Moscow, 1972.
6. *Gosudarstvennaia komissii po zapasam poleznykh iskopaemykh* [The state Commission on mineral reserves]. Moscow. Publ, NAEN, 2007, p. 37.
7. Bastrakova M.S. *Stanovlenie sovetskoj sistemy organizatsii nauki (1917–1922)* [The establishment of the Soviet system of organization of science (1917–1922)]. Moscow, 1973.