

УДК 349.442

Е. Г. КОМАР

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОЇ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД

Аналізуються основні тенденції розвитку господарсько-правової системи регулювання здійснення капітального будівництва в Україні у радянські часи, виокремлюється і характеризується декілька специфічних підетапів у рамках вказаного періоду. Окреслюється робота основних тогочасних органів державної влади, уповноважених здійснювати управління капітальним будівництвом. Зроблено висновок про надмірну розпорошеність та громіздкість радянської системи нормативно-правових актів (передусім, відомчого характеру) у сфері здійснення капітального будівництва, а також незначний рівень врахування радянською владою специфіки розвитку окремих регіонів під час реалізації державної політики у будівельній галузі.

Ключові слова: капітальне будівництво, будівельне законодавство, державна політика, радянський період.

Комар Е.Г. Особенности развития отечественной хозяйственно-правовой системы регулирования строительной деятельности в советский период

Анализируются основные тенденции развития хозяйственно-правовой системы регулирования осуществления капитального строительства в Украине в советские времена, выделяется и характеризуется несколько специфических подэтапов в рамках указанного периода. Очерчивается работа основных тогдашних органов государственной власти, уполномоченных осуществлять управление капитальным строительством. Сделано вывод о чрезмерной расплывчатости и загроможденности советской системы нормативно-правовых актов (прежде всего, ведомственного характера) в сфере осуществления капитального строительства, а также незначительном уровне учёта советской властью специфики развития отдельных регионов в ходе реализации государственной политики в строительной отрасли.

Ключевые слова: капитальное строительство, строительное законодательство, государственная политика, советский период.

Komar Evgeniy. Features of the development of national economic and legal regulation of construction activity in the Soviet period

The basic trends in the development of economic and legal regulation for capital construction in Ukraine during Soviet times were analyzed, several specific sub-stages within a specified period were emphasized and characterized. The major activity of public authorities of that period that were authorized to manage capital construction was outlined. The conclusion was made about the excessive fragmentation and bulkiness of the Soviet system's regulatory legal acts (primarily of institutional character) in the area of capital construction, and insignificant level of consideration by the Soviet regime of specificity of individual regions during implementation of the state policy in the construction industry.

Key words: capital construction, building law, public policy, Soviet period.

Історію розвитку будівельного законодавства на сьогодні доцільно розглядати як основу для осмислення та пошуку можливих шляхів вирішення сучасних містобудівних проблем, що обумовлює її теоретичну і практичну цінність. Вивчаючи історичний аспект будівельного законодавства, необхідно виходити з того, що у своєму розвитку система правового регулювання будівельної діяльності від зародження до сучасності пройшла ряд відмінних один від одного етапів. Одним з найбільш продуктивних серед них є радянський період, який заклав фундамент для формування сучасної системи законодавства у сфері капітального будівництва.

Водночас наразі відсутні комплексні наукові дослідження, присвячені специфіці правового регулювання здійснення капітального будівництва в Україні у радянський період. Лише окремі аспекти зазначеної проблеми містяться у наукових працях А.Г.Лазарева, А.М. Абрамовича, Г.К.Злобіна, І.Т. Хламова, Н.В.Баранова, М.І.Брагіньського, Ю.С. Асеева та ін.

Радянський етап розвитку вітчизняної системи правового регулювання будівельної діяльності, який охоплював період з 1917 по 1991 рр., характеризувався змістовною неоднорідністю. Зокрема, у період революційних потрясінь та громадянської війни, котрий тривав протягом 1917 – 1921 рр., правова регламентація будівництва здійснювалася хаотично та безсистемно, а інтенсивність самих будівельних робіт була незначною.

Проте з початку 1920-х рр. відбулося покращення ситуації у будівельній галузі, що обумовлювалося переходом до мирного життя, необхідністю відбудови зруйнованого народногосподарського комплексу і житлової інфраструктури, а згодом – впровадженням більшовицькими новою економічною політикою.

Тогочасна влада надавала пріоритетного значення процесу уніфікації будівельної галузі та створенню державних органів управління у сфері будівництва. З цією метою декретом Ради народних комісарів від 9 травня 1918 р. був створений Комітет державного будівництва (з 1929 р. – Головне будівельне управління) Всеросійської ради народного господарства, до складу якого входили управління міського, селищного, промислового будівництва, а також інші органи галузевого і функціонального призначення. Крім того, у 1922 р. усі діючі на той час будівельні контори були об'єднані у складі Всеросійського будівельного тресту¹.

У 1925 р. на базі окремих будівельних трестів в Українській Радянській Соціалістичній Республіці (УРСР) утворилися потужні підрядні організації, котрі вперше у країні запровадили індустріальні методи виконання будівельних робіт, зокрема і підрядного способу, організації нових постійно діючих підрядних трестів за галузями промисловості; здійснювалася постійна підготовка кадрів будівельників, нарощувався технічний потенціал будівельних організацій (підвищення виробництва будівельних машин, випуску будівельних виробів і деталей заводського виробництва, цементу та інших матеріалів)².

На фоні інтенсивного розвитку будівництва у 1920-х рр. активно створювались і функціонували спілки архітекторів – Об'єднання сучасних архітекторів України, Всеукраїнське об'єднання пролетарських архітекторів, Асоціація революційних урбаністів та ін. У 1928 р. в Харкові, Одесі та Києві засновано товариства сучасних архітекторів³. Вказані об'єднання сприяли впровадженню нових технологій у процесі будівництва та пошуку оригінальних форм і типів споруд.

У березні 1927 р. за ініціативи Ради народних комісарів СРСР при Раді праці та оборони була утворена комісія з будівництва, до компетенції якої віднесено

розробку і затвердження основних положень та загальних директив щодо організації будівельного процесу⁴, котрі стали базовими джерелами будівельного законодавства у вказаний період.

У 1920-х рр. в УРСР інтенсивно розвивалося кооперативне будівництво, котре відіграло важливу роль у забезпеченні населення житлом. У травні 1924 р. Рада народних комісарів СРСР прийняла постанову «Про сприяння кооперативному будівництву робітничих помешкань», а у серпні цього ж року – постанову «Про житлову кооперацію»⁵. Згадані правові акти створили законодавчу основу для функціонування житлово-орендних (створювалися для покращення житлових умов їхніх членів шляхом належного утримання та ремонту будинків) та житлово-будівельних кооперативних товариств, які організовувалися з метою спорудження нових будинків, відновлення зруйнованих та добудови незакінчених житлових об'єктів. При цьому усі житлово-кооперативні товариства підпорядковувалися Всесоюзній раді житлової кооперації.

Наприкінці 1920-х рр. при Держплані СРСР створено комісію з вивчення перспектив розвитку міст України. Робота комісії зосередилася на створенні нових соціст у зв'язку із спорудженням підприємств важкої індустрії, а також реконструкції існуючих населених пунктів. Для упорядкування роботи у вказаному напрямі Рада народних комісарів УРСР зобов'язала будівельні організації складати й затверджувати в установлені строки проекти планування міст і селищ міського типу. Регулювання проектної справи і будівництва покладалося на Вищий техніко-будівельний комітет при Народному комісаріаті внутрішніх справ УРСР⁶.

На початку 1930-х рр. у сфері планування нових міст були розроблені різноманітні системи їх просторової розбудови, але у кінцевому підсумку містобудівні пропозиції зводилися до двох протилежних концепцій. З одного боку, мова йде про концепцію дезурбанізації у вигляді різних форм «міста-саду» з обмеженою кількістю населення, індивідуальними типами будинків, з іншого – концепцію урбанізації, котра передбачала динамічне зростання великих міст. У відповідності до згаданих містобудівних концепцій формувались правила просторової побудови житлових комплексів та міських кварталів.

З метою систематизації ключових положень законодавства у сфері здійснення капітального будівництва та визначення пріоритетних напрямів його подальшого удосконалення у 1936 р. Рада народних комісарів СРСР прийняла постанову «Про покращення будівельної справи та про здешевлення будівництва», котре заклало основу для перетворення будівельної індустрії у самостійну галузь народного господарства⁷.

Водночас протягом 40-х рр. ХХ ст. на фоні посилення сталінських репресій, воєнних дій та спрямування основних зусиль держави на розвиток оборонно-промислового комплексу будівельна галузь перебувала під масштабним тиском з боку правоохоронних органів, а архітектурна діяльність на тривалий час втратила творчий характер.

За ініціативи вищого керівництва СРСР з 1954 р. у Москві розпочала діяльність Всесоюзна нарада будівельників, архітекторів і робітників промисловості будівельних матеріалів. Вказана структура фактично відіграла роль нової ідеологічної бази для визначення не тільки стратегічних завдань у сфері архітектури і містобудування, але і поточних планів забудови міст. Крім того, згадана Всесоюзна нарада стала орієнтиром для науково-теоретичних розробок у галузі капітального будівництва⁸.

Станом на середину 1950-х рр. сформувалася розгалужена система галузевих будівельних міністерств СРСР, котра включала в себе Міністерство з будівництва об'єктів металургійної та хімічної промисловості, Міністерство з будівництва об'єктів вугільної промисловості, Міністерство з будівництва об'єктів нафтової промисловості, союзно-республіканські Міністерства будівництва та Міністерства міського та селищного будівництва. Крім того, на території України діяли республіканські Міністерство будівництва підприємств важкої індустрії, Міністерство промислового будівництва, Міністерство монтажних і спеціальних будівельних робіт⁹.

При цьому функції центрального органу державного управління будівельним комплексом СРСР протягом 1950–1991 рр. були покладені на Державний комітет ради міністрів СРСР у справах будівництва (з 1963 р. – Державний комітет у справах будівництва СРСР)¹⁰.

Окреслена громіздка система органів управління будівельним комплексом, а також прагнення держави контролювати найдрібніші елементи відносин щодо здійснення капітального будівництва, обумовили перенасичення будівельного законодавства відомчими нормами. Зокрема, відомо, що станом на початок 1970-х рр. у Радянському Союзі були чинними близько 16 тис. актів Державного комітету у справах будівництва СРСР¹¹. Останнім щорічно затверджувався державний план перегляду діючих та розробки нових нормативних документів і державних стандартів у сфері будівництва й архітектури.

Крім того, специфікою будівельної галузі Радянського Союзу було тотальне домінування у складі її учасників державних органів влади, підприємств державної та комунальної форм власності, а також кооперативів, що обумовлювалося впровадженням соціалістичної моделі розвитку економіки. З урахуванням сформованої в УРСР системи управління будівництвом, капітальне будівництво у країні здійснювалося вищеперахованими міністерствами союзного і республіканського рівнів. Значний масштаб будівельно-монтажних і ремонтно-будівельних робіт виконували також організації місцевих Рад народних депутатів. У великих містах вони об'єднувались у потужні територіальні структури, котрі відповідали за будівництво житлових будинків, об'єктів культурно-побутового призначення та підприємств. У Києві роль такої структури відіграло Головне управління київського міського будівництва¹².

Водночас у стратегічному на той час аграрному секторі будівництво підрядним способом здійснювали державі та міжгосподарські будівельні організації. Державні будівельні структури створювались у директивному порядку на підставі рішень компетентних органів державного управління. У свою чергу, міжгосподарські будівельні організації засновувались у дозвільному порядку колгоспами, радгоспами та іншими державними і кооперативними підприємствами шляхом добровільного об'єднання частини їхніх фінансових, матеріально-технічних і трудових ресурсів¹³.

Підрядні відносини у будівництві регулювались, передусім, постановою Ради міністрів СРСР від 24 грудня 1969 р. «Про затвердження Правил про договори підряду на капітальне будівництво» та розробленим на підставі неї Державним комітетом у справах будівництва СРСР «Положенням про взаємовідносини організацій – генеральних підрядників з субпідрядними організаціями»¹⁴. Вказані нормативні документи покладали на замовника відповідальність за ризик випадкового знищення предмету договору будівельного підряду, несвоєчасне або непо-

вне надання ним проектної документації та фінансових розрахунків, затримку фінансування будівельних проектів та їх матеріально-технічне забезпечення, що спрямовувалося на захист інтересів підрядних організацій.

Крім підрядного, досить поширеним у радянські часи був господарський спосіб капітального будівництва, котрий здійснювався безпосередньо підрозділами підприємств та організацій – відділами капітального будівництва¹⁵. У цьому контексті керівництво підприємства або господарський орган через відділ капітального будівництва здійснювали управління будівельним комплексом, забезпечували його необхідною технічною документацією, кадрами, матеріалами, а також створювали, розширювали або ліквідували підпорядковані їм будівельні організації.

Важливу роль у сфері удосконалення відомчих актів Державного комітету у справах будівництва СРСР мало прийняття у 1974 р. СНиП 1-1-74 («Строительные нормы и правила», часть I «Общие положения», глава 1 «Система нормативных документов»)¹⁶. Вказаний правовий акт визначав склад нормативних документів відомчого характеру, порядок їх розробки, погодження й утвердження. Крім того, на підставі СНиП 1-1-74 було здійснено перегляд значної кількості діючих на той час правових документів.

Проте СНиП 1-1-74 остаточно не вирішив питання уніфікації відомчих актів у сфері капітального будівництва, оскільки після його прийняття продовжувала діяти значна кількість будівельних норм і правил, інструкцій та вказівок, тимчасових вказівок, міжреспубліканських технічних умов, норм технологічного проектування, технічних правил, протипожежних норм. При цьому часто однакові за типом нормативні документи містили різні за характером норми.

В умовах збереження високого рівня розпорошеності будівельного законодавства, що супроводжувалося ускладненням його використання на практиці, ряд тогочасних провідних науковців-правників, зокрема Ю.Г. Басін, Є.С. Віняр, М.І. Брагінський, виступили з ініціативою розробити комплексне зведення законів (у формі інкорпорації правових норм) у рамках усієї держави, яка була підтримана вищим радянським керівництвом.

У зазначеному контексті в 1988 р. був опублікований IV розділ Зведення законів УРСР під назвою «Законодавство про народне господарство», котрий містив главу про капітальне будівництво¹⁷. Положення цієї глави регламентували планування і матеріально-технічне забезпечення капітального будівництва, здійснення проектно-пошукових робіт та підрядні відносини у сфері будівництва. Хоча інкорпорація господарського законодавства у сфері капітального будівництва СРСР значно полегшила його практичне використання, Зведення законів про народне господарство проіснувало досить короткий проміжок часу, втрапивши чинність після розпаду Радянського Союзу.

Відтак, система правового регулювання капітального будівництва у період СРСР, хоча і поступово набувала сучасних рис, проте, як і у часи Російської імперії, формувалася переважно на централізованих засадах вищим керівництвом держави, що обумовлювало її «відірваність» від особливостей розвитку окремих регіонів, у тому числі України. Незважаючи на інтенсивну роботу з систематизації господарського законодавства, законодавчі акти СРСР та УРСР у сфері капітального будівництва фактично до другої половини 1980-х рр. характеризувалися розпорошеністю і громіздкістю, а система державного управління будівельною галуззю – надмірним бюрократизмом.

Крім того, радянська система господарювання передбачала централізоване фінансування капітального будівництва, яке дозволяло спрямувати найбільші матеріально-технічні ресурси на розбудову, передусім, Москви, Ленінграду та інших великих міст Росії, позбавляючи відповідних прерогатив ключові українські населені пункти.

1. *Абрамович А.М.* Государственное управление строительством СССР / Абрамович А.М.; под. ред. В.И.Шабайлова. – Мн.: Наука и техника, 1982. – С. 25-26. 2. *Злобін Г.К.* Будівельна індустрія в Україні / Злобін Г.К., Проценко К.І., Антоненко В.Н. [та ін.]. – К.: Світ Успіху, 2007. – С. 11. 3. *Асєєв Ю.С.* Історія української архітектури / Асєєв Ю.С., Вечерський В.В., Годованюк О.М. та ін.; за ред. В.І.Тимофійенка. – К.: Техніка, 2003. – С.63. 4. *Абрамович А.М.* Цит. работа. 5. *Хламов И.Т.* Жилищно-строительная кооперация в СССР: правовые вопросы / Хламов И.Т. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1982. – С.10. 6. *Асєєв Ю.С., Вечерський В.В., Годованюк О.М.* та ін. Цит. работа. – С. 403. 7. *Всеобщая история архитектуры: в 12 т. / под. ред. Н.В.Баранова.* – Т. 12. – М.: Изд-во литературы по строительству, 1975. – С. 9. 8. *Лазарев А.Г.* История архитектуры и градостроительства России, Украины, Беларуси VI – XX вв.: краткий конспективный курс / А.Г.Лазарев, А.А.Лазарев. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. – С. 460. 9. *Абрамович А.М.* Цит. работа. – С. 27. 10. *Об образовании Государственного комитета Совета Министров СССР по делам строительства: Указ Верховного Совета СССР от 9 мая 1950 года // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР : (1938 – июль 1956) / под ред. Ю.И.Мандельштам.* – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. – С. 94. 11. *Брагинский М.И.* Совершенствование законодательства о капитальном строительстве / Брагинский М.И. – М.: Стройиздат, 1982. – С. 19. 12. *Бохан В.Ф.* Юридический справочник строителя / Бохан В.Ф., Бобровцов В.А., Воробей Л.М. – Мн.: Беларусь, 1989. – С. 6. 13. *Черноморец А.Е.* Хозрасчет в капитальном строительстве на основе межхозяйственной кооперации (правовой аспект) / Черноморец А.Е. – Красноярск: Изд-во Красноярского университета, 1985. – С. 10. 14. *Брагинский М.И.* Цит. работа. – С. 107. 15. *Бохан В.Ф., Бобровцов В.А., Воробей О.М.* Цит. работа. – С. 6-7. 16. *СНиП I-1-74.* Строительные нормы и правила. Часть I. Общие положения. Глава I. Система нормативных документов. – М.: Стройиздат, 1980. – 32 с. 17. *Свод законов Украинской ССР [Текст] / Президиум Верховного Совета УССР, Совет Министров УССР.* – Т. 5. – К.: Политиздат Украины, 1988. – 858 с.

УДК 340.15 : 349.6

В. М. ПОПРЕВИЧ

ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЛІСОПОРУШЕННЯ У ПЕРІОД 1955–1990 рр.

Розглядається законодавче забезпечення кримінально-правової охорони лісу в УРСР у період з 1955 по 1990 рр. Показана безсистемність тогочасного законодавства, дублювання актів, що видавались всесоюзними та республіканськими законодавчими та виконавчими органами державної влади. Виконано аналіз двох постанов Пленуму Верховного Суду СРСР, спрямованих на удосконалення порядку розгляду судами кримінальних справ про лісопорушення.

© ПОПРЕВИЧ Віктор Миколайович – здобувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету