

Олюха В. Г.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Криворізького факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ КАПІТАЛЬНИМ БУДІВНИЦТВОМ У РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД

Анотація. У статті досліджуються питання державного регулювання капітального будівництва в Україні за часів її перебування у складі СРСР. Розглянуто систему державних органів з регулювання капітального будівництва та робиться висновок про надмірну складність цієї структури управління.

Ключові слова: капітальне будівництво, державні органи, управління капітальним будівництвом.

Постановка проблеми. Електрифікація, індустріалізація, розвиток житлового будівництва та інші економічні проекти, які були доволі успішно проведені у СРСР, свідчать про розвиток та належну підтримку капітального будівництва державою. Саме у той період воно сформувалося як самостійна галузь економіки. В той же час у вісімдесяті роки минулого сторіччя на якості та строках будівництва почали позначатися накоплені раніше негативні тенденції, в тому числі і щодо державного управління у цій сфері.

З іншого боку, непродумані ринкові реформи, що відбулися у дев'яності роки минулого сторіччя, не тільки не сприяли подоланню негативного розвитку капітального будівництва в Україні, але й призвели до кризового стану у будівельній галузі. Таким чином, в сучасних умовах необхідним є пошук та наукове обґрунтування господарсько-правових засобів, які можуть бути інструментом управлінського впливу держави для забезпечення позитивного розвитку капітального будівництва у сучасних умовах. Цьому може сприяти і вивчення досвіду господарсько-правового державного регулювання галузі капітального будівництва за часів СРСР.

Аналіз останніх досліджень. Питання історичного аналізу розвитку державного регулювання будівельної діяльності у СРСР досліджували російські вчені С. М. Братановський, В. Г. Вишняков, О. В. Єрхов, С. О. Кузнецова, але державне управління капітальним будівництвом України їх дослідження не торкалися. Також проблемам управління капітальним будівництвом були присвячені дисертаційні дослідження і вітчизняних вчених: Н. С. Кузнецова ґрунтовно дослідила розвиток капітального будівництва у другій половині двадцятого сторіччя, В. М. Коссак проаналізував засоби правового забезпечення дотримання строків капітального будівництва, І. М. Миронець розглянула становлення та розвиток законодавства у сфері будівельної діяльності в Україні. В той же час державне регулювання капітального будівництва органами господарської компетенції часів СРСР, в тому числі і на Україні, на протязі всього радянського періоду не досліджувалося. З урахуванням всього наведеного тема даної наукової статті є актуальною.

Метою даної праці є дослідження історичного розвитку державного регулювання капітального будівництва за часів СРСР, для чого необхідно виконати наступні **завдання:** встановити періоди розвитку органів державного управління капітальним будівництвом у СРСР, визначити систему структурних зв'язків органів управління.

Вклад основного матеріалу. Перший період, за якого і відбулося виникнення капітального будівництва як самостійного явища, проходив з 1918 року по 1941 рік. Державна політика того часу була спрямована на посилення ролі держави та одночасно послаблення ролі приватного сектору економіки, не обійшов такий підхід і сферу капітального будівництва. У 1918 році було утворено Комітет Державних споруд ВРНГ, а Декретом РНК СРСР від 1 грудня 1919 р. було встановлено, що будівельний підряд підлягав контролю з боку держави: про кожен укладений договір будівельного підряду потрібно було повідомляти державні фінансові органи, незалежно від особи замовника та виконавця. Такий підхід був спрямований на боротьбу з приватною власністю та утвердження пріоритету держави навіть і у приватній сфері життя.

У 1921 році було затверджене Положення «Про державні підряди і поставки». Згідно з його умовами, підрядник зобов'язаний був на свій страх і ризик збудувати державну установу (підприємство), а казна (держава) зобов'язана була здійснити оплату за виконані роботи. Вищезазначене свідчить лише про одне: держава намагалась бути єдиним замовником при укладенні договорів будівельного підряду [1, с. 659]. В Цивільному кодексі 1922 року підрядні відносини були врегульовані в главі 7 «Підряд». В статті 235 якого було зазначено, що поряд з нормами цивільного кодексу діє спеціальний акт, який регулює суспільні відносини, які виникають з договору підряду, замовниками якого виступали підрядні організації від імені держави. Тобто з договору будівельного підряду, на відміну від Зводу законів Російської імперії 1835 року були виключені такі суб'єкти як фізичні особи [2, с. 248]. І. Л. Брауде з цього приводу зазначав, що капітальне будівництво проводиться для власних потреб своїми засобами [3, с. 102]. Будівельний підряд був повністю під контролем держави, яка і виступала єдиним замовником, а в результаті і ставала єдиним власником об'єктів будівництва.

Наступним кроком у регулюванні будівельної діяльності було створення у 1938 році Комітету у справах будівництва при РНК СРСР. Основоположними завданнями заснованого Комітету у справах будівництва були: технічне регулювання будівельної галузі; керівництво проектами і будівництвом, розробка виробничих і кошторисних програм. Однак Комітет у справах будівництва проіснував

недовго, передавши у 1939 році свої функції Наркомату по будівництву [4].

Другий період – з 1941 по 1949 роки – період капітального будівництва для потреб війни та відновлення зруйнованих об'єктів. У роки Великої Вітчизняної війни було створено Головне управління будівництва підприємств машинобудування при РНК СРСР який разом з Наркоматом по будівництву здійснювали організацію капітального будівництва військових заводів, підприємств та інших споруд, що мали військове призначення. З 1942 року, після того як почали звільнятися окуповані території проводилось і відновлювальні роботи з метою відновлення зруйнованих у ході війни об'єктів. Необхідність посилення контролю з боку держави архітектурних питань призвело до створення впродовж 1942-1943 років Комітету у справах архітектури при РНК СРСР. До кола його повноважень зокрема, але не виключно належали: утвердження проектів забудови міст і селищ, розвиток будівельного нормування та типового проектування, керівництво науковими і освітніми архітектурними закладами. Крім того, у Києві було створено управління у справах архітектури та були створені місцеві органи Комітету [5, с. 28]. Також у містах була введена посада головного архітектора міста. У січні 1946 року на базі Наркомбуду були створені Наркомат будівництва підприємств важкої індустрії СРСР, Наркомат з будівництва військових та військово – морських підприємств та Наркомат з будівництва паливних підприємств, які у березні 1946 перетворені на відповідні міністерства.

Третій період – з 1949 по 1965 роки – подальший розвиток органів державного управління капітальним будівництвом. У червні 1949 року було утворено Міністерство міського будівництва, яке по суті дублювало функції зазначеного комітету. У 1950 року був створений Державний комітет Ради Міністрів СРСР у справах будівництва (Держбуд СРСР), який виконував функції загальносоюзного органу з питань містобудування та промисловості будівельних матеріалів [6]. При Держбуді СРСР було утворено Державний Комітет з цивільного будівництва та архітектури, наділений повноваженнями щодо проведення єдиної містобудівної політики, спрямованої на розвиток міст і селищ. Крім того у 1953 році на базі Мінтяжбуду та Міністерства будівництва підприємств машинобудування було утворено Міністерство будівництва СРСР, яке було ліквідовано 10.05.1957 року. Також були створені Ради народного господарства (раднаргоспи), де зосередилася більшість будівельних організацій, до повноважень раднаргоспів були віднесені окремі повноваження у сфері будівництва. При цьому функціями державного контролю були наділені тільки органи державного архітектурно-будівельного контролю (Держбудконтролю), створені при Радах Міністрів союзних і автономних республік, виконкомах обласних, крайових і міських Рад. В їх компетенцію входили: видача дозволів на виробництво будівельних робіт, перевірка забудови великих міст і населених пунктів міського типу, а також виконання контрольних функцій за якістю будівництва об'єктів житлово-цивільного призначення незалежно від їх відомчої підпорядкованості. У 1962 році будівельні організації були перетворені в головні територіальні управління з будівництва, які перебували в підпорядкуванні міністерств будівництва республік. При цьому за раднаргоспами були залишені тільки функції забудовників.

Четвертий період – посилення державного управління капітального будівництва та закріплення багатоланкової системи управління галуззю – проходив з 1965 року по 1985 рік. Законом від 2 жовтня 1965 р. Держкомітет у справах будівництва СРСР був перетворений у союзно-республіканський орган державного управління. Були виділені в окремі системи будівельні та виробничі організації: спеціалізовані (з транспорту, виробництва будівельних матеріалів, монтажних і спеціальних робіт) та загальні (по республіканським міністерствам будівництва) [7, с. 98].

У 1967 на основі Указу від 21 лютого 1967 році «Про створення будівельних міністерств СРСР» була заснована система відповідних союзно-республіканських міністерств СРСР, які охоплювали підприємства важкої індустрії, промислового виробництва, сільського будівництва, які були переведені на подвійне підпорядкування – Радам Міністрів союзних республік і союзно-республіканським міністерствам СРСР [8]. У цей період були відновлені міністерства, ліквідовані у попередні періоди (Мінтяжбуд СРСР, Мінбуд СРСР, Мінтрансбуд). 17 жовтня 1969 р. Радою Міністрів СРСР було затверджено Положення про Міністерство будівництва СРСР, до кола повноважень якого належало: керівництво будівництвом промислових підприємств, будівель і споруд, житлових будинків і об'єктів культурно-побутового призначення незалежно від того, до яких галузей народного господарства вони були віднесені; контроль за виконанням завдань по введенню в дію виробничих потужностей і об'єктів [9].

У липні 1978 року відповідно до постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 12 липня 1979 Держбуд СРСР мав нести відповідальність за проведення єдиної технічної політики в будівництві, вдосконалення проектно-кошторисної справи, підвищення якості проектування; а також за поліпшення архітектурного вигляду міст, промислових центрів і селищ. Діючи в галузі технічного регулювання, Держбуд СРСР затверджував загальнодержавні нормативи, кошторисні норми, правила, інструкції та інші нормативні акти з питань будівництва, обов'язкові для виконання всіма міністерствами і відомствами, а також підприємствами і організаціями незалежно від їх підпорядкованості [10, с. 44-45]. У цей період у різні часи були створені загальносоюзні міністерства: Міністерство будівництва підприємств важкої індустрії, Міністерство промислового будівництва, Міністерство сільського будівництва, Міністерство електроенергетики та електрифікації СРСР, Міністерство монтажних та спеціальних будівельних робіт, Міністерство будівництва підприємств нафтової та газової промисловості, Міністерство будівництва в районах Далекого Сходу і Забайкалля. На них покладалося управління капітальним будівництвом за галузевою спрямованістю або на відповідній території.

П'ятий період 1985-1991 роки – період спрощення системи управління капітальним будівництвом. Так, були ліквідовані Мінтрансбуд СРСР, Мінпромбуд СРСР, Мінважбуд СРСР, Мінсільбуд СРСР. Держбуд СРСР було 19.08.1986 року перетворено у Державний будівельний комітет СРСР, який 14.11. 1991 ліквідували.

Отже, спеціальні органи управління капітальним будівництвом у СРСР поділялись на загальносоюзні, республіканські та союзно – республіканські будівельні міністерства. В Україні до останніх відносились у різні періоди

другої половини двадцятого сторіччя Міністерство будівництва підприємств важкої індустрії УРСР, Міністерство промислового будівництва УРСР, Міністерство сільського будівництва УРСР, міністерство монтажних і спеціальних будівельних робіт УРСР. Також в Україні діяли республіканські органи з управління капітальним будівництвом: Міністерство будівництва УРСР, Міністерство будівництва і експлуатації автомобільних шляхів УРСР, Українське міжкопоспне об'єднання по будівництву. Також було утворено і Державний комітет УРСР у справах будівництва та архітектури, який підпорядковувався у своїй діяльності Раді Міністрів УРСР і Державному будівельному комітету СРСР та входив до центральних органів господарського керівництва республіки у питаннях будівельного комплексу. Відповідно до Положення про Державний комітет Української РСР, затвердженого Радою Міністрів Української РСР у 1987 році, його основними завданнями були: організаційне та нормативне забезпечення великих містобудівних програм, проектно-кошторисної справи, а також діяльності органів архітектури і містобудування місцевих Рад народних депутатів, розробку основ формування й функціонування господарського механізму в капітальному будівництві та кошторисного нормування й ціноутворення, координацію науково-технічних програм і проектно-розвідувальних робіт у галузі, організацію контролю за якістю, ліцензування, сертифікації та експертизи проектної, науково-технічної і будівельної продукції [11].

Як наслідок створення зазначеної системи міністерств у вісімдесяти роки минулого сторіччя в СРСР склались системи управління капітальним будівництвом, що мали декілька ланок управління. Найбільш простою була дволанкова система, коли вищим органом керівництва виступало загальносоюзне міністерство, а у республіці – будівельні міністерства республіки, а також головні управління з будівництва обласних Рад народних депутатів. Первинним елементом виступали виробничі будівельно-монтажні об'єднання або будівельно-монтажні трести. В Україні прикладом такого ефективного управління було Головне управління по житловому і цивільному будівництву при Київській виконкомі (Головквквміськбуд), який здійснював безпосереднє керівництво будівельними і монтажними організаціями м. Києва, які виконували будівництво житла, об'єктів соціально – культурного призначення у столиці союзної республіки. Триланкова схема управління передбачала як вищий рівень управління загальносоюзне або союзно-республіканське будівельне міністерство, середнім союзно-республіканське будівельне міністерство або територіальні головні управління з будівництва або ж промислово-виробничі об'єднання відповідно, первинною ланкою був виробничий будівельно-монтажний трест або об'єднання. Наприклад, Мінтяжбуд СРСР керував Мінтяжбудом УРСР, а той в свою чергу здійснював керівництво комбінатами, останні ж керували трестами, заводобудівельними, домобудівельними комбінатами. Найбільш складною схемою була чотирьох ланкова структура. Вищим органом тут було союзно-республіканське будівельне міністерство, першим середнім органом – республіканське будівельне міністерство, а другою середньою ланкою, що підпорядкована першій республіканське будівельне об'єднання, первинною ж ланкою – виробничий будівельно – монтажний трест або об'єднання.

За справедливим висновком А.Я. Пилипенко, багатоланкові управлінські системи призводили до громіздкості управлінського апарату, дублювання управлінських рішень та зниження їх оперативності і якості [12, с. 396]. Дійсно, така система організації державного управління не дозволяла оперативно реагувати на зміну економічної ситуації в країні, запроваджувати нові методи та технології будівництва. Єдине керівництво галуззю капітального будівництва було відсутнім, внаслідок чого будівництво однорідних об'єктів проводилось різними організаціями, утворювалась значна кількість недобудованих об'єктів.

Важливими органами, які хоча і не здійснювали безпосереднього керівництва капітальним будівництвом, але виступали органами господарського керівництва, які виконували міжгалузеве управління у відповідності з реалізацією своїх функцій, були Держплан СРСР і держплани союзних республік. Саме вони розглядали і подавали для подальшого затвердження переліки і титульні списки будов виробничого призначення, здійснювали контроль за виконанням планових документів, виконували координаційні функції у будівельній сфері. Особливістю капітального будівництва було те, що воно проводилось на підставі п'ятирічного плану та складеним на його основі титульним списком будівництва, який виконував функцію планового завдання.

Отже, все капітальне будівництво у радянській період здійснювалося з відома держави, яка виступала і замовником і виконавцем таких робіт. Це, в свою чергу, впливало і на правову природу договору на проведення капітального будівництва. Наприклад, в Цивільному кодексі УРСР 1964 року було зазначено, що за договором підяду на капітальне будівництво організація-підрядник зобов'язана була своїми силами і за рахунок власних засобів збудувати і передати в установленний строк організації-замовнику передбачений планом об'єкт будівництва, а організація-замовник зобов'язана була надати будівельний майданчик, проектно-кошторисну документацію, забезпечити своєчасне і достатнє фінансування, прийняти об'єкт будівництва і оплатити його вартість [13]. З цього приводу В. Ф. Яковлев зазначив, що норми загального договору підяду на правовідносини в капітальному будівництві не поширюються. Договір підяду на капітальне будівництво – це самостійний вид договору з притаманними тільки йому ознаками, які відрізняють його від інших договорів підяду [14, с. 172]. До таких ознак С. А. Верб відносить: плановий характер договору, особливі властивості об'єкта капітального будівництва, особливий склад учасників, якими могли бути тільки державні організації [15, с. 7]. В науковій літературі того періоду підкреслювалось, що передумовою укладення договору підяду на капітальне будівництво є включення об'єкта будівництва в план робіт підрядної будівельної організації [16, с. 187; 17, с. 251]. таким чином, були всі підстави для визначення як самостійного договірної типу договору підяду на проведення капітального будівництва. Також необхідно наголосити на тому, що в умовах відсутності принципу свободи договору та обов'язковості плану, господарський договір був лише засобом, за допомогою якого конкретизувались планові завдання, що не сприяло реалізації його регулюючого потенціалу та призводило до порушення строків та якості виконання будівельних робіт. З проголошенням незалеж-

ності та поверненням до ринкової економіки в Україні почалися відповідні реформи і у галузі капітального будівництва, завдяки яким відбулась відмова від зазначеної системи управління капітальним будівництвом та підсилювалась роль господарського договору як правового засобу опосередкування економічних відносин контрагентів.

Висновки. Проведене дослідження свідчить про необхідність проведення подальших досліджень у напрямку вивчення досвіду СРСР з організації управління у сфері капітального будівництва та дозволяє прийти до наступних висновків. Характерною рисою регулювання капітального будівництва за часів радянської влади була загальна підконтрольність капітального будівництва державі, яка в основному і виступала замовником та виконавцем таких робіт. У розвитку капітального будівництва радянського періоду було п'ять етапів. З середини двадцятого сторіччя утворюється та розвивається багатоланкова система управління капітальним будівництвом. Така система управління була надто складною, призводила до надмірної бюрократизації та дублювання управлінських функцій. Незважаючи на те, що договір підряду на капітальне будівництво був визначений у законодавстві СРСР як самостійний тип договору з притаманними тільки йому ознаками, які відрізняють його від інших договорів підряду, він не виконував функцію засобу правового опосередкування економічних відносин, а був лише засобом конкретизації планових завдань.

З проголошенням незалежності в Україні почала формуватися власна система публічних органів влади, в тому числі органів, сферою діяльності яких виступало регулювання будівельної діяльності, утверджувалися нові публічно-правові механізми та правила впливу на різні галузми народного господарства.

Література:

1. Положение СНК РСФСР «О государственных подрядах и поставках» // Собрание узаконений и распоряжений РКП. – М. : 1921. – № 69. – С. 1366.
2. Курс советского гражданского права. Отдельные виды обязательств. – М. : Юридическая литература, 1954. – 531 с.
3. Брауде Л.И. Договоры по капитальному строительству в СССР. – М. : Госюриздат, 1952. – 264 с.
4. Вольтер (Франсуа-Мари Аруэ). Историко-правовой аспект организации государственного управления в сфере градостроительства в России. Журнал «Административное право» № 3, 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : //http://top-personal.ru/adminlawissue.html?74.
5. Косенкова Ю. Л. Советский Строительный комплекс 1940-х-первой половины 1950-х годов. От творческих поисков – к практике строительства. – М. : КД Либроком, 2000. – 440 с.
6. СП СССР. 1958. № 13. Ст. 105 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : //http://top-personal.ru/adminlawissue.html?74.

7. Вишняков В. Г. Двойное подчинение органов управления народным хозяйством. – М. : Юридическая литература, 1984. – 144 с.
8. Ведомости Верховного Совета СССР. 1967. № 8 (1354). Ст. 88 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : // http://www.rulit.net/books/upravlenie-gradostroitelnyim-kompleksom-v-rossii-administrativno-pravovoj-aspekt-read-222789-4.html.
9. СП СССР. 1969. № 24. Ст. 141 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : // http://docs.cntd.ru/document/901942538.
10. Советское административное право. Управление отраслями народного хозяйства / под ред. Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева. М., 1982. – 264 с.
11. Постанова Ради Міністрів Української РСР від 4 червня 1987 р. № 210 «Про затвердження Положення про Державний комітет Української РСР у справах будівництва» [Електронний ресурс]. – Режим доступа : //http://search.ligazakon.ua/_doc2.nsf/link1/KP870210.html.
12. Пилипенко А.Я. Вибране. – К. : Освіта України, 2013. – 504 с.
13. Цивільний кодекс Української РСР від 18.07.1963 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : //http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06.
14. Советское гражданское право. Часть вторая : учебник / Отв. ред. В.А. Рясенцев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юр. литература, 1987. – 602 с.
15. Верб С.А. Правовое регулирование отношений производственного кооперирования строительных организаций : учебное пособие. – Свердловск, 1974. – 166 с.
16. Советское гражданское право : учебник. В двух томах. Т. 2 / Под ред. О.А. Красавчикова. – Изд. 3-е, исправ. и доп. – М. : Высшая школа, 1985. – 544 с.
17. Правовое регулирование капитального строительства в СССР. – М. : Юридическая литература, 1972. – 296 с.

Олюха В. Г. Государственное управление капитальным строительством в советский период

Аннотация. В статье исследуются вопросы государственного регулирования капитального строительства в Украине во время пребывания ее в составе СССР. Рассмотрена система государственных органов регулирования строительной отрасли и делается вывод о чрезмерной сложности такой структуры управления.

Ключевые слова: капитальное строительство, государственные органы, управление капитальным строительством.

Oliukha V. State management of capital construction in the soviet period

Summary. The article investigates the issues of state regulation of capital construction in Ukraine, while being a part of the USSR. We considered the system of state regulation of the construction industry and made a conclusion about excessive complexity of such a governance structure.

Key words: capital construction, government agencies, management of capital construction.