

князівства; б) литовсько-польська доба; в) козацько-гетьманська доба; г) період з кінця XIX до 1917 року; д) період Української народної республіки (1917-1920 рр.); е) радянський період до 90-х років XX ст.; є) період становлення незалежної України до сьогодні [2, с. 8-9].

Розглянемо більш детально, становлення вітчизняного адміністративного права в радянський період до 90-х років XX ст. та в період становлення незалежної України до сьогодні.

Аналізуючи радянський період, який фактично сягає 60-х років XX ст. можна зазначити про суттєві кроки реформування адміністративно-правового регулювання будівельної галузі, які, перш за все пов'язані з реформуванням органів державної влади. Починаючи з 1917 по 1939 роки відбуваються поступові кроки спрямовані на створення спеціалізованих органів державної влади у будівництві: 1917 р. – підвідділ будівельних споруд при Вищій раді народного господарства; 1924 р. – Бюро з промислової стандартизації; 1927 р. – Комітет з будівництва при Вищій раді народного господарства; 1929 р. – Головне будівельне управління при Вищій раді народного господарства; 1932 р. – Народний комісаріат важкої промисловості. Повноваження зазначених суб'єктів зводиться до розробки планів, проєктів у будівництві, поступовим впровадження спеціалізації будівельних організацій, що у свою чергу вплинуло на створення загальносоюзного наркомату із будівництва (Наркобуду), у складі якого були організовані загально-будівельні та спеціалізовані управління [3, с. 69-76].

Поряд з цим, у зазначений проміжок часу відбуваються суттєві зміни у будівельному нормуванні. У 1929 – 1930 роках був виданий новий за формою і змістом нормативний збірник «Свод производственных строительных норм», на основі якого в 1931 році було введено в дію «Единые нормы выработки и расценки на строительную работу» [4, с. 19]. Зазначений норматив у будівництві узагальнював продуктивність праці, прямий показник рівня продуктивності праці, кількість продукції, яку виробив один працівник за одиницю часу праці та вартість оплати праці. Відповідно до визначених нормативів здійснювався контроль уповноважених органів державної влади за організацією та оплатою праці у будівельній галузі.

Зазначений стрімкий розвиток будівельної галузі у роки Великої Вітчизняної війни був переформатований на пріоритетний розвиток будівництва у військовій промисловості, укрупнення стратегічних об'єктів тощо. Після визволення території України від тимчасової окупації, для відбудови зруйнованих міст в УРСР було створено Міністерство житлово-цивільного будівництва УРСР, Інститут цивільних інженерів [5, с. 158], введено посади обласних уповноважених Державного плану по будівництву. Зазначені кроки були спрямовані на створення цілісної державної структури повноваження, якої були спрямовані на відновлення цивільного житлового фонду, як важливішого заходу держави, підготовку досвідчених кадрів у будівельній галузі. Це було обумовлено тим, що 10 млн. людей залишилися без даху, тільки у Києві в 1945 році майже 50 тис. чоловік жило у землянках [6, с. 117].

Подальший стрімкий розвиток адміністративно-правового регулювання будівельної галузі, становлення її як самостійної галузі, вплинуло на спеціалізацію повноважень органів державної влади у досліджуваному напрямі, а саме: розукрупнення Наркобуду у три міністерства (1949 р.), децентралізації повноважень міністерств у створенні великих територіальних будівельно-монтажних управлінь (1955 р.) [3, с. 70-73], створення органів державного архітектурно-будівельного контролю (Держбудконтролю) при Радах Міністрів союзних і автономних республік, виконкомах обласних, крайових і міських Рад. Повноважень останній були спрямовані на: видачу дозволів на виробництво будівельних робіт, перевірку 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 [7, с. 47]. Поряд з цим, на республіканському рівні система органів виконавчої влади у сфері містобудування, архітектури, будівництва, промисловості будівельних матеріалів та охорони і реставрації пам'яток архітектури і містобудування складалася з: Управління у справах архітектури при Раді Міністрів УРСР (1944-1956); Державного комітету Ради Міністрів УРСР у справах будівництва і архітек-

тури (1956-1958, з 1957 – у складі Міністерства будівництва УРСР); Державного комітету Ради Міністрів УРСР у справах будівництва (Держбуд УРСР) (1958, з 1968 – союзно-республіканський орган) [8].

Не зважаючи на існування визначеної сукупності органів державної влади у будівельній галузі, функціями державного контролю були наділені тільки органи державного архітектурно-будівельного контролю, створені при Радах Міністрів союзних і автономних республік, виконкомах обласних, крайових і міських Рад. До їх компетенції було віднесено наступну сукупність повноважень управлінського та публічно-сервісного спрямування: 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 [9, с. 103].

Поряд з вище зазначеними органами державної влади у будівельній галузі, на основі Указу від 21 лютого 1967 р. «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 [6, с. 47].

Поряд зі спеціалізованими міністерствами у будівельній галузі відбувається створення та подальша реорганізація органів державної влади у галузі сертифікації та стандартизації. Координаційна діяльність зазначених суб'єктів базується на спільному впровадженні будівельних стандартів у важкій індустрії, промислового виробництві, сільському будівництві тощо, де за органом державної влади у галузі сертифікації та стандартизації закріплюються повноваження по сертифікації всієї продукції, а за будівельним міністерством – чітко визначеної.

Не узагальнюючи подальшу реорганізацію та оптимізацію зазначених органів державної влади, слід відмітити галузевий розвиток будівельної галузі у промисловості, сільському господарстві, електроенергетики та електрифікації, важкої індустрії, монтажних та спеціальних будівельних робіт, нафтової та газової промисловості, автомобільних доріг тощо, який здійснювався паралельно із містобудуванням та архітектурою.

Поряд з реформуванням органів державної влади у радянський період влада використовувала механізми державної підтримки розвитку будівельної галузі. У якості відповідних інструментів використовувалося:

- кредитування – відповідно до указу Президії Верховної Ради СРСР, а 7 вересня 1948 р. – постанови Ради Міністрів УРСР про індивідуальне житлове будівництво, кожен мав право на одержання кредиту від держави для будівництва будинків на суму в 10 тис. крб. терміном на 7 років;
- звільнення від сплати податків зі споруд та земельної ренти осіб, які самостійно здійснювали будівництво або відновлення будівельних об'єктів;
- започатковувалося типове проектування житлових будинків з визначенням стандартів будівництва, яке доводилося через засоби масової інформації [10, с. 144-148];
- безповоротне фінансування капітального будівництва державних підприємств промисловості, транспорту, зв'язку (Постанова ЦВК і СНК СРСР «О безвозмездном финансировании капитального строительства государственных предприятий» від 09 березня 1934 р.) [11, с. 375];

Починаючи з 1985 року відбувається оптимізація системи органів державної влади у будівельній галузі у напрямі з'єднання міністерств у відповідних галузях і створення на їх основі укрупненого спеціалізованого центрального органу виконавчої влади – Державного комітету Української РСР у справах будівництва, функціонування якого здійснювалося протягом 1986-1991 років.

Таким чином, радянський період характеризується: розробкою та прийняттям вагомої кількості нормативно-правових актів у будівельній галузі; державних стандартів, будівельних норм і правил; стрімке відновлення будівельної галузі, через державне стимулювання будівництва різними організаційно-правовими засобами; удосконалення системи органів державної влади у будівельній галузі, через створення спеціалізованих міністерств на загальносоюзному, республіканському та союзно-республіканському рівні у відповідних сферах будівництва; виокремленні органів державної влади на здійснення контрольно-наглядовими та публічно-сервісними повноваженнями у будівельній галузі.

Зазначений період можна визначити як становлення адміністративно-правового регулювання у будівельній галузі (формування будівельного законодавства, системи органів державної влади, запровадження адміністративної відповідальності з 1922 року до 90-х років ХХ ст.).

Поряд з позитивними сторонами розвитку будівельної галузі у радянський період, окремі науковці визначають ряд недоліків: пріоритетне місце відводилося відновленню військово-промислового комплексу, у зв'язку з цим, нові населені пункти створювалися штучно на плановій основі; розвиток промислових міст відбувався на основі адміністративно-правових методів, які забезпечували існування єдиного промислового ланцюга [9, с. 106-112]. Як приклад, узгоджувалися процедури по будівництву заводу, фабрики тощо, а вже потім планувалася інша інфраструктура та розвиток житлового фонду, тобто отримання дозволу на будівництво, залежало від загального планування забудови населеного пункту. Поряд з цим, виникали суттєві протиріччя пов'язані з існуванням значної кількості будівельних міністерств, які під час відновлення промислового комплексу, який був у їх підпорядкуванні, лобіювали інтереси міністерства під час планування забудови населеного пункту.

На початку періоду становлення незалежної України у 90-х рр. ХХ ст. відбувається занепад економіки, який відобразився на падінні ВВП, росту інфляції, девальвації національної одиниці та фінансової кризи, що негативно позначилося на реформах у будівельній галузі, які потребували впровадженню Європейських вимог та стандартів будівництва.

Взагалі для того часу притаманне використання законодавчих актів переважно соціалістичної епохи. Саме тому, справедливо стверджувати, що таким чином радянське законодавство за інерцією отримало право на життя вже іншій державі. Радянські законодавчі акти, на той час, не виглядали чимось чужорідними у нормативно-правовій системі України, оскільки традиції єдиної держави були ще дуже сильними [12].

Для будівельної галузі України характерною була така ситуація, яка характеризувалася: зниженням обсягів бюджетного фінансування будівництва; відсутністю ринкових механізмів, і форм кредитування будівництва; розпадом великих регіональних будівельних об'єднань [13, с. 204-205], а також безсистемним реформуванням органів державної влади, що потягнуло за собою прорахунки у формуванні цілісної державної політики розвитку будівельної галузі.

У результаті чого, прослідковується розгалуженість системи стандартизації, неповпорядкованість та суперечність законодавства у будівельній галузі. Проаналізуємо більш детально зазначені недоліки реформування та становлення будівельної галузі, як об'єкта адміністративно-правового регулювання у період становлення незалежності України.

Нормативне забезпечення будівельної галузі України створювалося в умовах переходу до ринкової економіки, нестабільної економічної та фінансової ситуації та на основі розгалуженої системи стандартизації колишнього СРСР.

Україна успадкувала практично всі напрацювання та потенціал колишнього СРСР у галузі нормування та стандартизації і змушена була вирішувати питання щодо актуалізації нормативної бази головним чином за рахунок введення на своїй території документів, розроблених Міждержавною науково-технічною комісією зі стандартизації, застосовувати державні стандарти (ГОСТ), державні будівельні норми (СНиП), галузеві стандарти (ГС), технічні умови (ТУ) колишнього СРСР.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 3 січня 2002 року № 2 [14] був затверджений порядок застосування та терміни дії галузевих стандартів і прирівняних до них інших нормативних документів колишнього СРСР. Цією постановою дозволялось застосовувати галузеві стандарти, технічні умови до їх заміни національними нормативними документами. Як приклад, термін дії ТУ колишнього СРСР на продукцію будівельного призначення був установлений до 01.01. 2007 року. Технічні умови колишнього СРСР могли використовуватись усіма органами державної влади та суб'єктами господарювання незалежно від форми власності та видів діяльності.

Наказом Мінбуду № 439 від 28.12. 2006 р. відповідно до прикінцевих положень Закону України «Про стандартизацію» (п. 3 та 5) у зв'язку із втратою чинності постанови КМУ від 3 січня 2002 р. № 2 (Постанова КМУ від 20.08. 2005 р. № 788) [16] «Про порядок та терміни дії галузевих стандартів і прирівняних до них інших нормативних документів колишнього СРСР», враховуючи аналіз стану нормативної бази у будівництві, з 1 січня 2008 р. скасовано чинність галузевих стандартів та прирівняних до них інших нормативних документів колишнього СРСР (ОСТ, РД, ТУ).

Проте, ще цілий рік ці нормативні документи були чинні і виробники мали можливість їх переглянути. Базовим інститутам необхідно було забезпечити прийняття за необхідності відповідних нормативних документів. Таким чином, на території України було припинено дію 353 ТУ колишнього СРСР. І за цей час майже не було звернень з проханням подовжити термін дії ТУ. Це свідчить про переобтяжливість нормативної бази України нормативними документами, які реально не використовуються виробниками.

Таким чином, існуюча система стандартизації не відповідає вимогам міжнародних організацій стандартизації, що зумовлено зокрема застосуванням значної кількості нормативних документів колишнього СРСР, недостатньою активністю суб'єктів господарювання у фінансуванні і розробленні національних стандартів, недостатнім рівнем підготовки проектів нормативних документів, значним відставанням у виконанні завдань, визначених програмою інтеграції України до Європейського Союзу (щодо гармонізації національних стандартів із міжнародними та європейськими).

Аналіз нормативної бази України свідчить, що суттєва частина чинних в Україні нормативних документів у галузі будівництва морально застаріла і підлягає перегляду з наступним внесенням змін щодо змісту або скасування.

У зв'язку зі змінами соціально-економічної ситуації, розвитком будівельної науки за часи незалежності в Україні значно збільшується кількість імпортованих будівельних матеріалів та виробів, розширюється асортимент та підвищується якість вітчизняної будівельної продукції, вимоги до яких повністю або частково відсутні в національних стандартах України.

Згідно з діючою системою стандартизації умовою застосування в будівництві будівельних виробів є розроблення нормативних документів – національних стандартів або технічних умов на конкретну продукцію. Строки їх розроблення, погодження та затвердження складають у середньому до трьох років. У сучасних умовах конкуренції це створює технічні бар'єри для застосування в будівництві нових, прогресивних будівельних виробів.

В Україні необхідність розроблення технічних умов на конкретні види продукції обумовлена недостатньою кількістю національних стандартів, наявністю стандартів, вимоги яких застаріли.

Тому, серед основних напрямків подальшого розвитку національного будівельного законодавства варто виділити його систематизацію, шляхом побудови Будівельного кодексу України.

Висновки. Дослідження історії національного будівельного права є важливим напрямком сучасної науки. Науковий інтерес до питання, щодо становлення та розвитку і прорахунків будівельного законодавства, зумовлений необхідністю проєкцій досягнень минулих поколінь на сучасний стан будівельних правовідносин з метою комплексного аналізу і вирішення гострих проблем сьогодення.

Основою формування нового законодавства в сфері будівельної діяльності повинні стати законодавчі пропозиції наукових шкіл та законодавчі ініціативи органів публічної влади сформовані за основними напрямками науково-технічної діяльності в сферах будівництва, містобудування, архітектури, промисловості, будівельних матеріалів, що дозволить забезпечити сталий розвиток будівельного комплексу адаптованого до європейських вимог та стандартів.

Список літератури

1. Сисоев Д.О. До питання про періодизацію історичного розвитку в контексті кримінальної відповідальності за зловживання повноваженнями/ Д.О. Сисоев //Актуальні проблеми адміністративного та кримінального процесу: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених (в авторській редакції), (Донецьк, 15 березня 2014). – Донецьк: ООО «Цифровая типографія». – С. 290.
2. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
3. Мельник Н. Історичні етапи розвитку організаційних форм управління будівництвом на території України / Н. Мельник // Вісник ТНЕУ. – 2013. – № 4. – С. 69-76.
4. Лаврентьєва М.С. Административно-правовое регулирование в сфере стандартизации и сертификации: дис...канд. юрид. наук : 12.00.14 / М.С. Лаврентьєва. – М., 2006. – 258 с.
5. Тарасенко І.А. Будівельна наука та підготовка кадрів для будівельної галузі в Україні в 50-60-х рр. ХХ ст. / І.А. Тарасенко // Сборник научных трудов «Вестник НТУ «ХПИ»: Історія науки і техніки. – № 20. – Вестник НТУ «ХПИ», 2011. – С. 155-161.
6. Янковська О. Житлова проблема в УРСР у повосенні роки / О. Янковська // Україна ХХ ст.: культура, ідеологія, політика: Зб. ст. – К., 2008. – Вип. 14. – С. 117-126.
7. Олюха В.Г. Державне управління капітальним будівництвом у радянський період / В.Г. Олюха // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія «Юриспруденція». – 2013. – № 6/3. – С. 45–48.
8. Череп В.І. Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.concrete.com.ua/Akademiya/Kolorg11.htm>
9. Олюха В.Г. Оптимізація капітального будівництва: господарсько-правові проблеми [текст] монографія / В.Г. Олюха. – Київ: Центр учбової літератури, 2015. – 302 с.
10. Ревенко В.В. Будівництво і проектування сіл Півдня України у післявоєнний період (1945-1955 рр.) / В.В. Ревенко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер. : Історія. – 2010. – Т. 140, Вип. 127. – С. 144-148.
11. Квасніцька О.О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України / О.О. Квасніцька // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»: зб. наук. пр. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.), В.М. Дрьомін (заст. голов. ред.), Ю.П. Аленін [та ін.] ; відпов. за вип. В.М. Дрьомін ; МОНмолодьспорт України, НУ «ЮОА». – Одеса : Юрид. л-ра, 2012. – Т. 12. – С. 370 – 382.
12. Рябуш Л. Еволюція законодавства України про оподаткування операцій із продажу (обміну) майна / Л. Рябуш // Jurnalul juridic național: teorie și practică. – февраль, 2015. – С. 70.
13. Гуштик Н. Державне управління у галузі будівництва: ретроспективний аналіз / Н. Гуштик // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць. – 2013. – Вип. 37. – С. 204-212.
14. Про порядок та терміни дії галузевих стандартів і прівірняних до них інших нормативних документів колишнього СРСР: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2-2002-%EF>. – Назва з екрана.
15. Щодо терміну дії галузевих стандартів і прівірняних до них інших нормативних документів колишнього СРСР: Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 28 грудня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine.uarpravo.net/data/base02/ukr02392.htm>. – Назва з екрана.
16. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=788-2005-%EF>. – Назва з екрана.

Стаття надійшла 30.05. 2016 р.



О.В. Стукаленко, канд. юрид. наук, доцент
Одесский национальный университет им. И.И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

К ВОПРОСУ ОБ ЭВОЛЮЦИИ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ НА ТЕРРИТОРИИ УКРАИНЫ

Резюме

В статье освещены вопросы, связанные с генезисом строительной отрасли на примере советского периода до 90-х годов и периода становления независимой Украины по сегодняшний день. Сделан анализ различных точек зрения современных ученых связанных с развитием законодательства, которое регулировало и регулирует строительную деятельность в указанные периоды. Анализируется содержание этих периодов и раскрывается специфика их генезиса.

Прослеживаются основные тенденции развития строительного законодательства в современный период.

Основная идея статьи состоит в том, что исследование истории национального строительного права является важным направлением современной науки. Научный интерес к вопросу связанному со становлением и развитием, промахами строительного законодательства, обусловленный необходимостью проекций достижений прошлых поколений на современное состояние строительных правоотношений с целью комплексного анализа и решения острых проблем современности. Основой формирования нового законодательства в сфере строительной деятельности должны стать законодательные предложения научных школ и законодательные инициативы органов публичной власти сформированные по основным направлениям научной-технической деятельности в сферах строительства, градостроения, архитектуры, промышленности, строительных материалов, что позволит обеспечить устойчивое развитие строительного комплекса адаптированного к европейским требованиям и стандартам.

Ключевые слова: строительная отрасль, эволюция, советский период, законодательство, строительная деятельность.

O.V. Stukalenko, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Odessa I.I. Mechnikov National University
the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

ON THE EVOLUTION OF THE CONSTRUCTION INDUSTRY IN UKRAINE

Summary

The article highlights the issues associated with the genesis of the construction industry on the example of the Soviet era to the 90s. and the period of formation of independent Ukraine today. The analysis of the points of view of modern scholars associated with the development of laws that regulate the construction activity in the periods is indicated. We analyze the contents of these periods, and reveal the specifics of their genesis.

The article highlights the issues associated with the genesis of the construction industry on the example of the Soviet era to the 90s and the period of formation of independent Ukraine today. The analysis of different points of view of modern scholars associated with the development of laws that regulate the construction activity in the periods indicated is provided. We analyze the content of these periods, and reveal the specifics of their genesis.

We traced the main trends of development of construction law in the modern period.

The main idea of the article is to study the history of national construction law as an important area of modern science. Scientific interest lies in the issue associated with the formation and development, construction law penalties due to the need for projections of achievements of past generations to the present state of building relationships for the purpose of comprehensive analysis and solving the acute problems of the present. The basis for the formation of the new legislation in the field of construction activities must be legislative proposals of scientific schools and legislative public authorities initiatives forming the main areas of scientific and technological activities in the fields of construction, urban planning, architecture, industry, building materials, which will ensure the sustainable development of the building complex adapted to European requirements and standards.

Key words: construction industry, the evolution of the Soviet period, legislation, building activity.