

УДК 342.9

ІСТОРИЧНІ ТА ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ І СТАНОВЛЕННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Ольга СТУКАЛЕНКО,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

SUMMARY

The article investigates the issues associated with the emergence and development of the construction industry in Ukraine of Kievan Rus and Galicia-Volyn principality until 1920. Analyzed in terms of modern scholars on the development of legislation regulating construction activities in this period. Singled out seven chronological stages of the evolution of legislation regulating construction activities. We analyze the content of these stages and revealed the specifics of their genesis.

Key words: construction activity, periodization of administrative law, legal regulation, evolution of the law.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню питання, пов'язаного з виникненням і розвитком будівельної галузі на території України з часів Київської Русі та Галицько-Волинського князівства до 1920 року. Проаналізовано точки зору сучасних науковців щодо розвитку законодавства, яке регулювало будівельну діяльність у зазначені періоди. Виокремлюється сім хронологічних етапів еволюції законодавства, яке регулювало будівельну діяльність. Аналізується зміст цих етапів і розкривається специфіка їх генезису.

Ключові слова: будівельна діяльність, періодизація адміністративного права, правове регулювання, еволюція законодавства.

Постановка проблеми. Вивчення та розуміння правового явища «регулювання будівельної діяльності» є гострою актуальною необхідністю сьогодення через низку причин. По-перше, будівельна галузь створює підґрунтя для забезпечення й реалізації економічних та інших інтересів суспільства через забезпечення безпеки будівництва, довговічності будинків і споруд, стимулювання заходів, пов'язаних із заощадженням енергії, захистом навколишнього природного середовища, створенням безпечного життєвого середовища для громадян. По-друге, знання історичних і правових передумов розвитку будівельної галузі дасть змогу повніше розкрити зміст будівельної діяльності й створити ефективні механізми впливу на цю діяльність. Отже, дослідження еволюції будівельної галузі надасть можливість повніше розкрити зміст будівельної діяльності, оскільки характеристика сутності будь-якого правового явища не обмежується лише характеристикою сучасного стану цього явища, а чудово доповнюється знаннями щодо становлення та подальшого розвитку будівельної галузі на території України.

Метою статті є систематизація наукових знань щодо періодизації вітчизняного адміністративного права, його окремої складової – адміністративно-правового регулювання в будівельній галузі; аналіз історичних аспектів виникнення й генезис будівельного законодавства на території України з часів Київської Русі та Галицько-Волинського князівства до 1917 року.

Виклад основного матеріалу дослідження. У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині пропонується періодизація вітчизняного адміністративного права, зокрема в наукових колах виокремлено основні етапи його становлення: а) часи Київської Русі та Галицько-Волинського князівства; б) литовсько-польська доба; в) козацько-гетьманська доба; г) період із кінця XIX до 1917 року; д) період Української народної республіки (1917–1920 роки); е) радянський період до 90-х років XX ст.; є) період становлення незалежної України до сьогодні [1, с. 8–9]. Розглянемо більш детально в межах зазначених

періодів становлення вітчизняного адміністративного права, його окремої складової – адміністративно-правового регулювання в будівельній галузі.

У часи Київської Русі, Галицько-Волинського князівства основні завдання влади зводилися до військової, судової й фінансової діяльності, остання з яких безпосередньо стосувалася фінансування будівництва та його оподаткування. Окремі норми княжої доби (звичаєве право, договори Русі з Візантією, князівські устави й уроки) регулювали будівництво шляхів і мостів тощо. Їх, як зазначає В.Б. Авер'янов, можна вважати прообразом норм майбутнього адміністративного права [2, с. 29]. У правових пам'ятках Київської Русі можна прослідкувати вмілі напрями стандартизації, планування та розробки технічних програм, спрямованих на будівництво князівських маєтків, каналів, водосховищ, храмів тощо [3, с. 20–21]. Основною їх проектування й будівництва було оборонне значення.

У зазначений проміжок часу закладаються основи стандартизації в будівництві, так звані норми міри й ваги. Згадка про міри та ваги загалом і в будівництві зокрема зустрічається в «Руській правді», у грамотах князів. Одним із перших «законів» у цій галузі можна вважати Укладення київського князя Володимира про дотримання єдиних мір ваги та довжини по всій Русі, датоване 996 роком, відповідно до якого міра – це стандарт [4, с. 5]. Здебільшого реалізація норм міри й ваги використовувалася в торгівлі, проте під час будівництва об'єктів військового значення вдавалися до визначених стандартів, контроль за дотриманням яких покладався на церкву. Передбачалася відповідальність за порушення норм міри й ваги, аж до смертної кари.

Отже, відбувається становлення та закріплення будівельних норм у «Руській Правді», князівських уставах і грамотах, спрямованих на урегулювання норм міри й ваги в будівництві, планування та розробку технічних програм, пріоритетність спрямування матеріально-фінансових ресурсів на будівництво князівських маєтків, храмів і монастирів. У зв'язку з цим зазначений період оглядово можна визначити, як період закріплення в правових

пам'яток Київської Русі будівельних норм щодо визначення норм міри й ваги, планування, будівництва князівських маєтків, замків, храмів.

Подальші кроки в правовому регулюванні будівельної галузі можна прослідкувати тоді, коли в Лівобережній частині України, яка знаходилася під впливом Російської імперії, запроваджувався «Закон градський», положення якого були оприлюднені в 1650 році в Кормчій книзі. Зазначеним законодавчим актом запроваджувалося правове регулювання побудови нових будинків та оновлення ветхих, із цією метою були визначені дозвільні вимоги на будівництво та переобладнання з боку представників влади, запроваджувалися стандартні правила забудови, інші правові відносини здебільшого мали приватноправовий характер [5].

За часів козацько-гетьманської доби (кінець XVI – перша половина XVIII ст.) розвиток будівництва пов'язаний із розбудовою і становленням військової сфери, тобто мав оборонне значення.

Зазначений проміжок часу характеризується державним будівництвом і функціонуванням українського козацтва, основні повноваження якого в досліджуваному напрямі були спрямовані на розвиток будівництва у військовій сфері. Розглядаючи будову органів державної влади Українського козацтва, варто виокремити такі повноваження в будівництві: а) гетьмана, який приймав рішення про будівництво флоту, фортець, військових заводів; організував і контролював будівництво фортифікаційних укріплень і кораблів; б) ради старшин, яка затверджувала плани будівництва фортець; в) обозного, який командував будівництвом фортифікаційних споруд та утриманням їх у боєздатному стані, будівництвом і експлуатацією військових заводів; г) рада генеральної старшини, яка мала повноваження фінансування й матеріального забезпечення будівництва військових укріплень, прийняття термінових і таємних постанов щодо укріплення стратегічних об'єктів; г) артилерійська канцелярія виконувала управлінські, наглядові та облікові функції, контролювала будівництво й утримання фортифікаційних споруд; д) полковник наглядав за будівництвом і утриманням фортифікаційних споруд, що знаходилися на території полку; е) сотники особисто контролювали законність будівництва фортець [6, с. 46, 67, 97, 112, 120, 126, 143, 150].

На початку XVIII ст. на окремій території України відбулося інтенсивне формування правових норм, котрі регулювали процеси будівництва й засади містобудівної політики. Основними напрямками нормотворчості в указаний період були такі: уніфікація обігу містобудівної документації, планування та перепланування міст, упровадження типового будівництва, визначення правового статусу керівників і виконавців будівельного процесу й оптимізація юридичного забезпечення механізмів провадження будівництва [7, с. 118].

Узагальнити все наявне нормативно-правове регулювання в будівництві в зазначений проміжок часу видається доволі сумнівним, у зв'язку з тим що значна частина українських земель перебувала у складі окремих держав: Угорщини, Литви, Польщі, Молдавії, Московській державі. Тому, незважаючи на позитивні кроки розвитку будівельної галузі, зокрема впровадження уніфікації обігу містобудівної документації, здійснення й перепланування міст тощо, ця галузь здебільшого мала оборонне значення, спрямоване на розвиток будівництва у військовій сфері. Отже, зазначений проміжок часу можна окреслити як розвиток будівництва у військовій сфері, його оборонне значення (до кінця XIX ст.).

На території України, які перебували у складі двох імперій (Російської та Австро-Угорської) правове регулю-

вання будівельної галузі мало свою специфіку, яка залежала від сфери поширення російського та австро-угорського законодавства.

На території України, яка перебувала в складі Російської імперії, окремі необхідні документи містобудівного характеру датуються XVI–XVII ст. Так, перші письмові свідчення щодо існування будівельного підряду належать до 1574 року і стосуються приватних підрядів, коли відносини оформлялися у вигляді підрядних грамот або записів [8, с. 164]. Нормативне закріплення відносин будівельного підряду відбулося в 1595 році царським наказом, яким закріплювалися спеціальні норми про договори будівельного підряду за участю держави [9, с. 372].

На зазначеній території України промислова стандартизація започатковувалася в XVII–XVIII ст., у цей проміжок часу виходить низка указів, якими регламентується стандартизація кораблебудування, озброєння, будівництва. У 1710 році вийшов Указ Петра I «О строительстве типовых жилых домов», де були визначені стандарти будівництва жилих помешкань [10, с. 17].

За часів Катерини II контрольні повноваження в будівництві були зараховані до компетенції поліції. Окрім розшуку злочинців, охорони порядку й законності, городничий як керівник міської поліції мав у своїй компетенції всі міські казенні та громадські будівлі, відповідав за їх планування, будівництво й ремонт, дотримання будівельних норм [11, с. 90].

Подальші кроки в будівельній галузі пов'язані з розвитком виробничого нормування, яке зумовлено розробкою в 1811–1812 роках. Урочних реєстрів по часті громадянського будівництва і по военній роботі, на основі їх апробування в 1832 році був виданий нормативний збірник «Урочное положение на все общие работы, производящиеся при крепостях, государственных зданиях и гидротехнических сооружениях». Ці документи містили норми витрати робочої сили, транспортних засобів і матеріалів у будівництві [10, с. 18].

Поряд із договірними відносинами та вищезазначеними реєстрами й положеннями в будівельній галузі діяли регламентаційні документи кінця XVII – початку XVIII ст. (спеціальні Уложення по Кам'яному наказу, Межова інструкція, численні імператорські укази, що активно продукувалися протягом першої половини XVIII ст. Із 1870 року, у зв'язку із запровадженням так званих Миських положень, які визначали структуру та повноваження миського самоврядування, муніципальними справами в містах керувала Миська дума та її виконавчий орган – Миська управа, у структурі якої містобудівну політику визначало будівельне управління. Головним керівним документом був прийнятий у 1857 році Статут будівельний, який визначав повноваження органів державної влади, серед яких можна виокремити такі: покладання відповідальності на губернатора та місцеву поліцію за дотриманням особливих правил про збереження й ремонт давніх споруд; надання дозволу Імператорською Археологічною Комісією та Імператорською Академією Мистецтв на реставрацію монументальних пам'яток давнини; затвердження проектів громадських споруд губернським будівельним начальником, миським управлінням; створення комісії губернським будівельним начальником для огляду громадських споруд; видача дозволу миською управою для влаштування в містах громадських купалень; затвердження планів будови міст; визначення технічних будівельних вимог Технічним будівельним комітетом Міністерства внутрішніх справ, які регламентували порядок розробки креслень і визначення вартості будівництва, здійснення виконання робіт і приймання готової будівельної продукції [12, с. 70]; окреслення переліку документації, яку подає фізична особа для отримання дозволу на будівництво від Миської думи.

Поряд зі Статутом будівельним Київською міською думою були прийняті правила забудови міста, будівельні рішення, які ухвалювалися міськими думами [13, с. 7–21]. Позитивними напрацюваннями вищезазначеного кодифікованого будівельного законодавства стало запровадження будівельних стандартів; створення спеціалізованих будівельних управлінь (будівельне управління Миської управи, технічний будівельний комітет Міністерства внутрішніх справ), наділених повноваженнями щодо видачі дозволів на будівництво.

Зазначені реформні зміни вплинули на делегування повноважень від губернатора та губернських правлінь до палати «домобудівних споруд» і казенної палати, яким були передані функції й повноваження в будівельній галузі. У результаті вищезазначеної реформи завідування публічними та казенними будівлями було покладено на новостворені при казенних палатах будівельні експедиції [14].

Контрольно-наглядові повноваження в будівництві були зараховані до відання поліції, у межах яких здійснювався нагляд за казенними будовами, їх ремонтом і утримання; безпекою і твердістю будівель; наглядом за зовнішнім виглядом міст; забезпеченням пожежної безпеки в містах і будівлях [15, с. 90].

Поряд із позитивними сторонами зазначених реформних змін у будівельній галузі можна відзначити їх певні суперечності, що стосувалися непогодженості в діяльності органів державної влади з приводу отримання дозволу на будівництво та введення громадської будівлі в експлуатацію; суперечності правил забудови міста, затверджених міською думою, окремим положенням Будівельного статуту. Водночас варто зазначити, що Статут будівельний Російської імперії XIX ст. став уніфікованим юридичним документом, який увібрав у себе багатий досвід розроблення регламентаційних проблем будівництва в містах.

Поряд зі Статутом будівельним із 1869 року почало діяти Урочное положение на все общие работы, производящиеся при крепостях, государственных зданиях и гидротехнических сооружений, яке було спрямовано на підвищення якості будівельних робіт, вимоги щодо засобів безпеки при будівництві [9, с. 373].

Починаючи з початку XX ст., приймаються законодавчі акти, спрямовані на урегулювання процедури забудови земельних ділянок фізичними особами, передбачення відповідальності за злочини в будівництві. Так, відповідно до закону «Про право забудови» від 23 червня 1912 року, особі надавалося право користуватися земельною ділянкою строком від 36 до 99 років для будівництва будинків. При цьому забудовник міг із перебігом строків забудови або знести будівлю, або віддати її власнику землі [16, с. 594]. У свою чергу, Кримінальне уложення 1903 року передбачало окрему главу «Про порушення постанов про порядок проведення будівельних робіт і про користування шляхом сполучення і засобами зносин», у якій був деталізований визначений перелік злочинів у будівництві.

Зазначений період характеризується становленням промислової стандартизації, спрямованої на впровадження нормування в будівництві; кодифікації будівельного законодавства шляхом прийняття Статуту будівельного; утворенням відповідної системи органів державної влади від центрального до місцевого рівня, об'єднаної за напрямками діяльності в будівельній галузі; створенням спеціалізованих будівельних управлінь (будівельне управління Миської управи, технічний будівельний комітет Міністерства внутрішніх справ), наділених повноваженнями щодо видачі дозволів на будівництво.

Зазначений період можна визначити як період кодифікації будівельного законодавства, становлення промислової стандартизації, утворення відповідної

системи органів державної влади від центрального до місцевого рівня, об'єднаної за напрямками діяльності в будівельній галузі (з кінця XIX до 1917 року). За часів Української народної республіки (1917–1920 роки) не відбуваються суттєвих реформних змін в організаційно-правовому регулюванні будівельної галузі. Цей проміжок часу здебільшого спрямований на розвиток військової промисловості, стабілізацію громадського порядку в країні, захист приватної власності.

Відбувається становлення профспілок на будівельних підприємствах, в установах та організаціях, виникають спілки будівельників, організовуються будівельні профспілкові об'єднання, які відстоювали права працівників.

У зв'язку з цим започатковують свою діяльність адміністративні суди, яким підсудні справи між суб'єктами державної влади, громадськими особами з приводу порушення прав останніх.

У період короткого існування українського, гетьманського уряду й уряду директорії, які переживали чимало реформних змін, не було створено спеціалізованого будівельного міністерства, окремі повноваження в будівництві були розпорознені по наявних органах державної влади: міністерства торгівлі та промисловості, міністерства праці тощо. У зв'язку з цим зазначений проміжок часу з 1917 по 1920 роки можна окреслити як період застою в організаційно-правовому розвитку будівництва.

Висновки. Становлення та подальший розвиток будівельної галузі на території України нерозривно пов'язаний із організаційно-правовими засадами становлення економіки. Адміністративне право регулює суспільні відносини у сфері державного управління економікою, складовою якої є державне управління в будівельній галузі.

Протягом історичного розвитку відбувається становлення будівельної галузі як підгалузі адміністративного права від сукупності правових норм, що регулюють суспільні відносини управлінського характеру, до відповідних відносин, які складаються у сфері публічного управління та забезпечення реалізації й захисту прав і свобод осіб з боку органів публічної влади.

Зазначаючи про генезис адміністративного права, зокрема будівельної галузі як підгалузі адміністративного права, необхідно указати, що віддавна суспільство, а надалі держава існують і забезпечують виконання основних завдань щодо будівництва житла, які перед ними стоять, суттєвою мірою за допомогою управління. Тому адміністративно-правове регулювання в будівельній галузі ґрунтується насамперед на управлінні й утіленні в життя управлінських функцій і нерозривно пов'язане з основними етапами становлення українського адміністративного права.

Список використаної літератури:

1. Коломосць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломосць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов та ін. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – Т. 1 : Загальна частина. – 592 с.
3. Подлесний С.В. Історія інженерної діяльності : [навчальний посібник] / Ю.О. Єрфорт, В.М. Іскрицький. – Краматорськ : ДДМА, 2004. – 128 с.
4. Коротова С.Г. Основи метрології, стандартизації і сертифікації : [учебное пособие] / С.Г. Коротова. – Томск : ТПТ, 2014. – 64 с.

5. Кормчая книга. Закон градский, гл. 49, грань 38: О построении новых домов и об обновлении ветхих и о других предметах, л. 695 (изд. 1650 г.) / пер. Е.Н. Бируковой, Г.В. Алферовой, М.В. Щепкиной [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vremennik.biz/opus/BB/35/52262>.
6. Козаченко А.І. Органи державної влади і управління України другої половини XVII ст. : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А.І. Козаченко. – Х., 2001. – 210 с.
7. Комар С.Г. Формування вітчизняної господарсько-правової системи регулювання будівельної діяльності протягом IX–XIX століть / С.Г. Комар // Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки». – 2014. – Вип. 64. – С. 116–121.
8. Редкин П. Юридические записки / П. Редкин. – М., 1841. – Т. 1. – 1841. – 465 с.
9. Квасніцька О.О. Историчний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України / О.О. Квасніцька // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – 2012. – Т. 12. – 411 с.
10. Лаврентьева М.С. Административно-правовое регулирование в сфере стандартизации и сертификации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / М.С. Лаврентьева. – М., 2006. – 258 с.
11. Талдыкин А.В. Административно-полицейский аппарат царизма в Украине в XVIII – первой половине XIX в.в. : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А.В. Талдыкин. – Х., 2000. – 172 с.
12. Мельник Н. Историчні етапи розвитку організаційних форм управління будівництвом на території України / Н. Мельник // Вісник ТНЕУ. – 2013. – № 4. – С. 69–76.
13. Беломесяцев А. Будівельний статут Російської імперії і практика його застосування в реконструкції міської тканини / А. Беломесяцев // Сучасні проблеми дослідження, реставрації та збереження культурної спадщини. – 2005. – Вип. 2. – С. 7–21.
14. Полное собрание законов Российской Империи. 1-е собр. – СПб. : Отд-ния Собств. Его Император. Величества канцелярия. – Т. 20. – С. 229.
15. Олюха В.Г. Оптимізація капітального будівництва: господарсько-правові проблеми : [монографія] / В.Г.Олюха. – К. : Центр учбової літератури. – 2015. – С. 302.
16. Історія держави і права України : [підручник] : у 2 т. / за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренко. – К. : Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – Т. 1. – 2003. – 656 с.
17. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – 3-тє вид., перероб. та доп. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.