DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-3-54-61

К ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВОМ В РОССИИ

МАРИНА АЛЕКСАНДРОВНА ЛАКТАЕВА, кандидат юридических наук, почётный адвокат России, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: ma.laktaeva@migsu.ranepa.ru

ВАДИМ ГЕННАДИЕВИЧ ИВАНОВ, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: vg.ivanov@migsu.ranepa.ru

Аннотация: Статья представляет собой обзор истории развития системы и законодательной базы управления строительством в Российской империи и СССР на протяжении XVIII–XX веков. Источниками правового регулирования строительства на местном уровне были документы административного характера (распоряжения губернаторов и губернских органов власти, осуществлявших надзор в сфере строительства, губернских архитекторов и инженеров). К ним относились разрешительные или запретительные резолюции по конкретным ходатайствам застройщиков, регистрационные и описательные документы, губернаторские циркуляры административного содержания и др. Компетенция администраций на местах определялась соответствующими положениями Строительного устава. К концу XIX – началу XX века относится появление ещё одной разновидности источников градостроительного права – нормативных актов местных органов самоуправления, вновь созданных в ходе реформы земства и глубоко реорганизованных городских дум. Сложившаяся в Российской империи правовая система, при которой государством жестко регулировались все аспекты строительной деятельности, вплоть до планировок и фасадов частных построек, в целом отвечала новой идеологии, поэтому в первые годы после революционных событий 1917 года сфера управления строительством претерпела менее радикальные изменения по сравнению с другими отраслями.

Ключевые слова: история государственного и муниципального управления, правовое регулирование строительства, управление строительством, надзор в сфере строительства, строительное законодательство СССР, строительное законодательство Российской империи, территориальное и отраслевое управление

TO THE HISTORY OF STATE MANAGEMENT OF CONSTRUCTION IN RUSSIA

MARINA A. LAKTAEVA, Cand. Sci. (Law), Honored Lawyer of the Russian Federation, Associate Professor of the Chair of State and Legal Disciplines of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, 119606, Moscow, Vernadskogo prosp., 84). E-mail: ma.laktaeva@migsu.ranepa.ru

VADIM G. IVANOV, Senior Lecturer of the Chair of State and Municipal Management of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, 119606, Moscow, Vernadskogo prosp., 84). E-mail: vg.ivanov@migsu.ranepa.ru

Abstract: The article is a review of the history of development of system and legislative framework for the management of construction in the Russian Empire and the USSR during the XVIII-XX centuries. Sources of legal regulation of construction at the local level were documents of administrative nature (orders of governors and provincial authorities exercising supervision in the field of construction, provincial architects and engineers). These included permissive or prohibitive resolutions on specific applications of developers, registration and descriptive documents, governor's circulars of administrative content, etc. The competence of administrations in the field was determined by the relevant provisions of the Construction Charter. By the end of the XIX – beginning of the XX century there appeared a variety of sources of town planning law – the normative acts of local self-government bodies, newly created in the course of the Zemstvo reform and deep reorganization of the city Dumas. The legal system developed in the Russian Empire under which the state rigidly regulated all aspects of construction activity up to the layouts and facades of private buildings was generally in line with the new ideology; so, in the first years after the revolutionary events of 1917 the sphere of construction management underwent less radical changes as compared to other branches.

Keywords: history of state and municipal government, legal regulation of construction, management of construction, supervision in the construction industry, construction legislation of the USSR, construction legislation of the Russian Empire, territorial and sectoral management

Введение

Строительство относится к наиболее трудоемким и дорогостоящим видам человеческой деятельности, а его объекты являются основой экономики и социального развития как отдельных поселений, так и страны в целом. Несмотря на это, на протяжении длительного времени правовому регулированию строительства со стороны государства не уделялось особого внимания. Решение этих вопросов в основном происходило на уровне и по усмотрению глав отдельных поселений, в более отдаленные времена – общины либо по воле «князя с дружиною». Градостроительное регулирование государством не осуществлялось, а градостроительное законодательство, как и понятие о его необходимости, практически отсутствовало в течение значительного периода российской истории.

Строительное законодательство в Российской империи

Возникновение и начало развития института правового регулирования строительства в России относится к временам правления императора Петра I и его реформам, направленным на преодоление политической, экономической и культурной отсталости страны и реализацию её потенциала [Семенцов, 2003. С. 24]. Известно, что одновременно с изменением внутренней политики делалась попытка изменить место России на политической карте мира, для чего она нуждалась в выходе к морским водным путям: Черному, Азовскому и Балтийскому морям. Связанные с этим военные действия обусловили острую необходимость в строительстве новых крепостей и городов. Центральное место среди них занял основанный в 1703 году Санкт-Петербург, ставший не только укрепленным форпостом России на Балтике, но и ведущим экономическим, промышленным и культурным объектом страны, её столицей. Таким образом, развитие градостроительного регулирования и законодательства было вызвано не только новыми экономическими, но и геополитическими реалиями.

Крупномасштабным строительством в начале и середине XVIII века была охвачена вся страна. Практически все проекты велись по инициативе и под надзором государства. Ведущую роль в регулировании отношений при осуществлении крупномасштабных строительных работ стал играть государственный заказ. Как следствие, они полностью находились под государственным контролем: планировка поселений различных типов, привязка их на местности, принятие архитектурно-планировочных решений возводимых зданий и сооружений, отделка зданий и устройство окон и дымоходов [Трускотт, 2001].

Широко известно личное участие императора Петра I в реализации всех его инициатив, что породило не только большое количество исторических анекдотов (в первоначальном смысле слова), но и своеобразный стиль государственного управления. Этот стиль отличало то, что основным источником правовой нормы было прямое монаршее волеизъявление в форме устных распоряжений или императорских указов[1], из которых складывалась нормативная база различных отраслей хозяйственной жизни, в том числе строительной отрасли. Подобный образ государственного управления неизбежно возникает в период крупных реформ, поскольку позволяет оперативно реагировать на новые потребности в нормативном правовом регулировании общественных отношений. Этот стиль порождает большое количество противоречий в нормативно-правовой базе, дублирование норм и их разноречивость, что приводит к значительному экстенсивному стихийному разрастанию ее объёма. Это создает дополнительные трудности в правоприменительной практике и препятствует ретроспективному правоведческому анализу ввиду отсутствия структуры, логической связности и последовательности.

К примеру, широко известен императорский указ № 2 848 1714 года, которым вводился полный запрет на каменное строительство по всей стране под угрозой «*разорения имения и ссылкой*» (вплоть до особого распоряжения), что было связано со строительством Санкт-Петербурга и возникшим дефицитом строительных материалов[2]. Этот указ замедлил темпы строительной деятельности и развитие предпринимательства в градостроительной практике, о чем можно судить по записям в подрядных книгах палаты крепостных дел, согласно которым число договоров подряда снизилось с двухсот в 1702 году до двух десятков в 1714 году [«Образцовые» проекты..., 1961. С. 205].

Ряд последующих императорских распоряжений вступает в прямое противоречие с указом № 2 848 от 1714 года. Через несколько лет были изданы указы № 3 147[3] и № 3 885[4], которыми предписывалось возводить каменные строения в Москве, при этом действие указа № 2 848 не отменялось. В 1728 году был издан указ № 5 262[5], который разрешал возводить в Москве строения «*как захотят*», но только в определенных её районах. Ещё более неопределенная ситуация возникла в 1729 году, когда появился указ № 5 366[6], которым снимается запрет на каменное строительство. Коллизия, сложность здесь возникали в связи с тем, что в тексте указа упоминалось только о снятии запрета на каменное строительство в Москве, однако имелось и предписание «*передать*

1 См.: Полное собрание законов Российской империи. Общий хронологический указатель. СПб., 1832. (Далее – ПСЗРИ.)

2 Императорский указ № 2 848 от 1714 года // ПСЗРИ. СПб., 1832. Т. 8. С. 241–242.

3 Императорский указ № 3 147 от 1718 года // ПСЗРИ. СПб., 1832. Т. 8. С. 261.

4 Императорский указ № 3 885 от 1722 года // ПСЗРИ. СПб., 1832. Т. 8. С. 290.

5 Императорский указ № 5 262 от 1728 года // ПСЗРИ. СПб., 1832. Т. 8. С. 301.

6 Императорский указ № 5 366 от 1729 года // ПСЗРИ. СПб., 1832. Т. 8. С. 321.

волю в губернии», что, видимо, можно рассматривать как распространение действия этой нормы и на провинциальных застройщиков, но однозначность этого указания вызывала сомнения и разноречивую правоприменительную практику. Запрет на каменное строительство был окончательно снят только в 1741 году[7], а до этих пор действовавшие одновременно, противоречащие друг другу нормы трактовались и применялись надзорными органами на местах вполне произвольно, что вызывало также проблемы коррупционного свойства.

Рассмотренная коллизия правовых норм, выражающая определенную непоследовательность, может служить типичным примером, характерным в целом для строительного законодательства Российской империи XVIII века. Другой его важной характерной чертой, сформировавшейся в это же время и надолго в нём сохранившейся, является обширность административно-технической части и выраженный дидактический принцип. Для современного градостроительного права дидактическая направленность, в целом, нехарактерна. Хотя в законодательстве содержится большой объем нормативных правовых актов технического регулирования, начиная с федеральных законов и заканчивая инструкциями, методическими рекомендациями и др., они рассчитаны, как правило, на специальное регулирование правоотношений в строительной сфере и не носят выраженного просветительского и обучающего характера.

Рассматриваемый исторический период первой половины XVIII века характеризуется быстрым и обширным притоком во все области деятельности (в том числе, в строительную) новых технологий и требований к их непременному и скорому внедрению в практику, специалистов же по этим технологиям не было, как и достаточного времени на их подготовку. Отсюда с неизбежностью возникала необходимость расширять нормативно-правовую базу дидактической частью. Очень важным документом является составленный в 1737–1740 годах трактат-кодекс «Должность архитектурной экспедиции» (далее: «Трактат-кодекс»). Архитектурная экспедиция планировалась Петром I как орган, который на планомерной основе осуществлял и развивал бы градостроительную политику, основы которой были заложены в начале XVIII века. Создание Архитектурной экспедиции должно было послужить систематизации градостроительного законодательства. В связи со смертью Петра I ее проект не был осуществлен в задуманном им виде, но сохранился и стал руководством к дальнейшему развитию и применению Трактат-кодекса в строительной отрасли [Должность архитектурной экспедиции..., 1946. С. 7–100].

Трактат-кодекс дает представление о темах, существующих на пересечении технического и правового регулирования градостроительной деятельности: представление об «идеальном» городе, основы управления городским строительством, правовые основы градостроительства, принципы профессиональной деятельности и ответственности проектировщика и застройщика, организация государственного надзора в архитектуре и строительстве и мн. др., что вошло затем в правовой оборот.

Дидактическая направленность и просветительская глубина этого документа может быть видна из обзора содержания отдельных его глав. Так, глава XIII содержит подробный перечень основных строительных материалов, главы XIV–XVI посвящены правилам, техническим нормам и прямым указаниям по организации производства кирпича и черепицы, рассмотрению различных видов этих стройматериалов, приемов кирпичной кладки и устройства черепичной кровли; в главе XVII не только рассматриваются, но и подробно обосновываются правила устройства складов и др. Трактат-кодекс «Должность архитектурной экспедиции» стал не только систематизирующим нормативным правовым актом в градостроительной отрасли, но и первым русским учебником по архитектуре. Как уже упоминалось, Трактат-кодекс во многом был обобщающим и систематизирующим документом, или, говоря современным языком, нормативным правовым актом, целью которого было наведение порядка в эклектичном строительном законодательстве первой половины XVIII века, стихийно складывавшемся, начиная с периода петровских преобразований.

Нормативные акты, имевшие не только регулятивное, но и просветительское значение, издавались в значительном количестве и до обозначенного периода. Одними из первых и весьма типичных правовых документов, внедрявших определенные технологические решения, стали императорские указы о мазанковом строительстве в Москве «*на погорелых местах*». Эти нормы вводились для борьбы с регулярными пожарами, уничтожавшими большое количество деревянных строений, в связи с чем состоятельным гражданам предписывалось возводить дома из камня, а «*недостаточным людям*» строить вместо привычных деревянных домов более устойчивые в пожарном отношении мазанки [Золотарева, 2010]. При этом предписание сопровождалось примерным планом (проектом) мазанкового строения и подробным описанием конструкций и технологий, применяемых при их возведении.

Другой характерный пример – петровские указы 1714–1715 годов, содержавшие требования строить на «*английский, голландский или прусский манир*» [Золотарева, 2010], сопровождаемые проектами образцовых строений, обязательными к применению и имевшими силу закона [Матузов, 2013]. Нельзя также не отметить изданный в 1722 году указ № 4 070 «О строении крестьянских дворов по установленному

7 Высочайшая резолюция на сообщение Сената № 8 357 от 1741 года // ПСЗРИ. СПб., 1833. Т. 9. С. 145.

чертежу»[8]. Это был для своего времени выдающийся документ, первый в российском законодательстве и один из первых в мировой практике, посвященный регулированию сельского строительства. Необычной для петровского времени является и мотивация внедрения этой нормы: не государственные интересы, а вопросы частного характера («*того ради милосердствуя о подданных своих*»). К указу прилагались чертежи и планы образцовой сельской застройки.

Во второй половине XVIII века наиболее заметный след в российском градостроительном законодательстве оставило царствование императрицы Екатерины II. Правовая работа в это время велась по-прежнему: путем интенсивного развития правовой системы преимущественно через прямое волеизъявление монаршествующей особы. Законодательной основой служили нормативные документы петровского времени (весь массив императорских указов, Трактат-кодекс и др.). В этот период проводилась кампания по составлению и утверждению градостроительных планов. Городское строительство в это время велось ускоренными темпами, было заложено и построено большое число новых населенных пунктов городского уровня, причем каждое городское поселение возводилось в соответствии с подробным градостроительным планом, который утверждался лично императрицей, кроме того, осуществлялись перепланировки старых российских городов [Золотарева, 2010]. В связи с этим в правление Екатерины II законодательная база правового регулирования строительства значительно расширилась, сохранив при этом сформировавшиеся в петровское время признаки: значительный объем, внутриотраслевую и межотраслевую несогласованность, перегруженность несвойственной нормативным правовым документам дидактикой.

Правовое регулирование строительства в XIX веке

Необходимость систематизации и кодификации российского строительного законодательства столь явно обозначилась, что в первой трети XIX века были предприняты попытки их осуществления. Результатом этого труда стали разработка и опубликование в 1832 году первого Строительного устава Российской империи[9], открывшего новую эпоху в правовом регулировании отношений в сфере градостроительной деятельности. Впрочем, он ограничивался сведением воедино разнообразных норм, накопившихся в строительном законодательстве за полтора века, и от этого имел некоторые очевидные недостатки, среди которых были следующие:

– нормы права объединялись практически без переработки, хотя могли относиться к совершенно разным временам и были продиктованы различными, нередко преходящими обстоятельствами и временными нуждами;

– среди статей устава преобладали частные определения в ущерб основополагающим принципам и общим правилам;

– отсутствовали единая структура материала и масштаб его построения;

– в изложении материала не было систематизации: положения, относящиеся к одному вопросу, часто располагались в совершенно разных главах;

– Строительный устав был наполнен нормами просветительского (дидактического) характера, необходимость в чём на момент его принятия в значительной мере отпала в связи с появлением достаточного количества специалистов и технической литературы.

Указанные недостатки в той или иной степени исправлялись в последующих редакциях Строительного устава Российской империи, которых всего насчитывается четыре: помимо уже рассмотренной первой редакции 1832 года, существовали редакции 1842, 1857 и 1900 годов. Тем не менее, ряд «наследственных» недостатков сохранялся в нём на протяжении всего времени его существования, вплоть до окончания действия, в связи с революционными преобразованиями на территории Российской империи. Наиболее стойкой, как ни странно, оказалась просветительская составляющая Строительного устава, которая, несмотря на явный правовой архаизм, в известной мере сохранялась даже в последней редакции от 1900 года, содержавшей, например, подробные правила устройства протестантских культовых построек или рекомендации к устройству дымоходов в частных домах (устраивать надлежало дымоходы круглого, а не прямоугольного сечения, поскольку в углах последних скапливалась сажа)[10].

Начиная со второй трети XIX века, Строительный устав был основой правового регулирования строительства в Российской империи, однако он являлся не единственным источником права в градостроительной отрасли. Сохранялось значение непосредственного волеизъявления монарха в виде императорского указа в качестве источника права, хотя количество указов, непосредственно регулирующих градостроительную и строительную отрасли, резко сократилось. Тем не менее, следует упомянуть об указе императора Николая I от 11 июня 1850 года, учреждавшем Управление начальника инженеров, выполнявшего надзор над возведением зданий в крепостях, и о ряде других его указов, касающихся строительства. Он предпочитал лично курировать строительство крупных, важных для экономики и обороноспособности страны объектов.

Различными органами власти, действовавшими в разное время (Комиссией о строении Санкт-Пе-

8 Императорский указ, объявленный из Сената № 4 070 от 1722 года // ПСЗРИ. СПб., 1832. Т. 8. С. 295.

9 Свод законов Российской империи. т. XII. Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. СПб., 1832.

10 Свод законов Российской империи. Т. XII. Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. Спб., 1913. С. 254–302.

тербурга и Москвы, Сенатом, Министерством внутренних дел) составлялись собственные *высочайшие конфирмованные акты,* то есть нормативные акты ведомственного уровня, составлявшие важную группу источников градостроительного законодательства. Отдельная группа источников правового регулирования строительства в Российской империи – «Образцовые фасады» (в современной терминологии эти документы можно было бы обозначить как «типовые проекты»). Это графические источники, содержание которых состоит из чертежей и рисунков зданий; по сути, они являются проектной документацией, обязательной к исполнению, то есть имеют статус закона [Пилявский, 1984. С. 409].

Впервые «образцовые фасады» были применены при строительстве Санкт-Петербурга, когда застройщикам, в том числе частным, предписывалось возводить дома в соответствии с типовыми проектами, причем проекты жилых домов делились на «разряды»: существовали проекты домов «*для именитых*» граждан, «*для подлых*» (образцовые мазанки для малоимущих) и др. Вторым населенным пунктом, где стали активно внедрятся типовые проекты, стала Москва.

Наибольшее распространение типовые проекты получили в первой половине XIX века, когда произошла их унификация. Обязательность их применения на всей территории Российской империи была зафиксирована в статьях 559, 561, 724 Строительного устава в редакции 1832 года. Регулярно выходили новые, различные по стилю, исполнению, художественной ценности и популярности серии типовых проектов жилых построек, оград, ворот и т.д. При этом выпуск новых серий не отменял действие предыдущих, так что выбор, которым могли руководствоваться застройщики, постоянно увеличивался. Вместе с тем Строительный устав в редакции 1832 года не исключал права застройщика предложить проектное решение, отличное от типового, но утверждение его производилось местными властями на свой страх и риск. В редакции Строительного устава от 1857 года это правило было существенным образом изменено: согласно статье 313, «*все вообще*» чертежи, планы и проекты фасадов должны были проходить утверждение в Главном Управлении путей сообщения и публичных зданий. Впрочем, последняя норма просуществовала недолго, поскольку в 1858 году применение образцовых фасадов перестало носить обязательный характер, да и утверждение архитектурных проектов было передано на уровень местных властей, то есть государство таким образом устранилось от регламентации архитектурного стиля и качества построек. Тем не менее, типовые проекты сохранили свое значение в качестве пособия для частных застройщиков.

Источниками правового регулирования строительства на местном уровне в XVIII–XX веках были документы административного характера (распоряжения губернаторов и губернских органов власти, осуществлявших надзор в сфере строительства, губернских архитекторов и инженеров). К ним относились разрешительные или запретительные резолюции по конкретным ходатайствам застройщиков, регистрационные и описательные документы, губернаторские циркуляры административного содержания и др. Компетенция администраций на местах определялась соответствующими положениями Строительного устава[11]. В ранних его редакциях губернатор и губернские технические специалисты (архитектор, а затем и инженер) были важными звеньями регулирования градостроительной отрасли. На них возлагалось как общее руководство гражданским строительством, так и множество конкретных обязанностей, включая присутствие на торгах за подряды, председательствование на заседаниях строительных и дорожных комиссий, личный осмотр казённых зданий после строительства или ремонта и проч. Также губернатор мог на своем уровне решать вопросы об утверждении подрядов на строительные работы на суммы до 25 тыс. рублей. Следует отметить, что, хотя участие губернских властей в регулировании строительства характеризуется множеством обязанностей, они имели сравнительно мало прав в отношении законотворческих и распорядительных инициатив – практически никакое подобное решение губернатора не могло обойтись без утверждения центральными органами власти, что определялось статьями 513, 515, 562, 563 Строительного устава (в редакции 1842 года).

К концу XIX – началу XX века относится появление ещё одной разновидности источников градостроительного права – нормативных актов местных органов самоуправления, вновь созданных в ходе реформы земства и глубоко реорганизованных городских дум. Пределы их компетенции в рассматриваемой области определялись законодательно (статьями 16 и 17 Строительного устава) и были весьма ограничены. В частности, в них входил найм городских технических специалистов, решение вопросов о финансировании муниципалитетами строительных работ в пределах установленных законом сумм и ряд других вопросов. Сложившаяся в Российской империи правовая система, при которой государством жестко регулировались все аспекты строительной деятельности, вплоть до планировок и фасадов частных построек, в целом отвечала новой идеологии, поэтому в первые годы после революционных событий 1917 года сфера управления строительством претерпела менее радикальные изменения, по сравнению с другими отраслями.

Строительное законодательство в СССР

Новые органы управления строительством, образовавшиеся после революции, во многом переняли традиции учреждений, существовавших до нее. Например, Технико-строительный комитет Министер-

11 Свод законов Российской империи. Т. XII. Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. СПб., 1832. С. 73–131.

ства внутренних дел, действовавший в Российской империи с 1865 года, стал базой для образования Народного комиссариата по строительству (Наркомстроя) [Высшие и центральные государственные учреждения дореволюционной России..., 2001. С. 53]. Наркомстрой стал основным органом государственной власти, выполнявшим функции государственного управления строительством, в его задачи входило также непосредственное осуществление строительства промышленных объектов [Косенкова, 2000. С. 95]. Во время Великой Отечественной войны в компетенцию Наркомстроя входило также возведение военных объектов совместно со специально организованным Главным управлением строительства предприятий машиностроения при Совете народных комиссаров СССР. Функции строительного надзора и контроля, которые Технико-строительный комитет выполнял как часть структуры Министерства внутренних дел Российской империи, были возложены на местные исполкомы Советов народных депутатов, которые реализовывали свои полномочия при посредстве милиции [Елистратов, 1925. С. 156]. Исполкомы Советов народных депутатов занимались также выдачей разрешений на строительство.

Необходимо отметить, что до послевоенного периода строительство в СССР велось преимущественно для государственных нужд, частное же строительство, если не считать короткого подъёма в период НЭПа, находилось в упадке. Функции его регулирования и надзора осуществлялись местными органами исполнительной власти на своем уровне.

Коренные изменения в системе управления строительством начались в конце 1942 и 1943 году, что было связано с началом восстановительного строительства на затронутых войной территориях. В это время учреждается Комитет по делам архитектуры при Совете народных комиссаров СССР, в его ведение передается Академия архитектуры, до того входившая в состав Комитета по делам искусств и выполнявшая отвлеченные от практических задач функции, теперь же получившая роль основного научно-практического центра в сфере архитектуры и строительства [Косенкова, 2000. С. 95]. Комитет по делам архитектуры был наделен широкими полномочиями, в его компетенции входили разработка и утверждение проектов застройки населенных пунктов, развитие нормативно-технической базы строительства и типового проектирования, руководство учебными и научными заведениями в сфере архитектуры и строительства. Комитет обладал разветвленной структурой и сетью местных органов: его состав включал архитектурные управления при республиканских и краевых Советах народных комиссаров, областные управления по делам архитектуры, управления по делам архитектуры в крупных городах, где также была введена должность главного архитектора города.

В это же время государство едва ли не впервые непосредственно обращается к проблемам и нуждам частного застройщика на самом высшем уровне власти. В 1944 году Советом народных комиссаров СССР издается Постановление № 625 от 29 мая 1944 года «О мероприятиях по восстановлению индивидуального жилищного фонда...»[12], вводившее ряд мер по интенсификации восстановительного жилищного строительства в частном секторе: значительно увеличивался размер и упрощались условия получения ссуд на индивидуальное жилищное строительство, областные и краевые исполкомы, Народный комиссариат лесной промышленности СССР и другие держатели лесных фондов обязывались отводить индивидуальным застройщикам лесные участки под заготовку леса для нужд строительства, причем большому числу категорий граждан предписывалось отпускать лес бесплатно, индивидуальные застройщики в районах, освобожденных от немецкой оккупации, освобождались от уплаты налогов со строений и земельной ренты на период до 1947 года.

Интересно, что в подпункте а) пункта 9 указанного постановления предписывалось *«издать ... массовым тиражом типовые проекты жилых домов для индивидуального жилищного строительства...»*, что и было осуществлено. В 1944 году Комитетом по делам архитектуры было выпущено издание «В помощь индивидуальному застройщику», в котором был опубликован текст Постановления Совета народных комиссаров СССР № 625 с приложением к нему пособия по оформлению права на застройку и получению ссуды на жилищное строительство, образцы соответствующих договоров, сборник типовых проектов домов и планировок приусадебных участков и технические советы застройщику [В помощь индивидуальному застройщику..., 1944]. Несложно в данном случае провести параллель с нормативно-дидактическими документами времен Российской империи.

Восстановление разрушенных войной городов также потребовало неотложных законодательных мер. Характерным примером нормативного акта, посвященного этому вопросу, является Постановление Совета народных комиссаров СССР от 1 ноября 1945 года № 2 722 «О мероприятиях по восстановлению разрушенных немецкими захватчиками городов РСФСР...»[13]. Непосредственно в этот документ в виде приложений были включены планы восстановления и строитель-

12 Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 22 мая 1940 года № 625 «О мероприятиях по восстановлению индивидуального жилищного фонда в освобождённых районах и усилению индивидуального жилищного строительства в городах и рабочих посёлках СССР» // Свод законов РСФСР. Т. 5. С. 115.

13 Постановление Совета народных комиссаров СССР от 1 ноября 1945 года № 2 722 «О мероприятиях по восстановлению разрушенных немецкими захватчиками городов РСФСР: Смоленска, Вязьмы, Ростова-на-Дону, Новороссийска, Пскова, Севастополя, Воронежа, Новгорода, Великих Лук, Калинина, Брянска, Орла, Курска, Краснодара и Мурманска». *Первоначальный текст документа опубликован не был*: СПС «Консультант-Плюс».

ства жилых домов, коммунальных предприятий и культурных учреждений, программы строительно-монтажных работ, ведомости на отпуск материалов и иные документы.

За преобразованиями, вызванными к жизни насущными обстоятельствами в системе управления строительством, началась более основательная перестройка системы управления строительством. В 1946 году Совет народных комиссаров СССР был преобразован в Совет министров СССР, а Советы народных комиссаров республик – в Советы министров республик. Комитет по делам архитектуры был упразднен, его функции были возложены на вновь созданное в июне 1949 года Министерство городского строительства, задачи, цели и структурная организация которого наследовали целям, задачам и структуре Комитета.

К этому времени стало ясно, что действующее строительное законодательство, основные акты которого принимались в 1920-х – начале 1930-х годов во многом на основе соответствующего законодательства времен Российской империи, в новых условиях показало себя малопригодным и требует модернизации, в том числе систематизации и кодификации. Были предприняты попытки разработать Градостроительный устав и Урочное положение для строительства[14], которое стало первым отечественным регламентом, хотя действовало относительно недолго, и в 1954 году было заменено[15] Строительными нормами и правилами – более всеобъемлющим и тщательно проработанным сводом документов, сохраняющим значение до сих пор.

К 1950 году относится создание Государственного комитета Совета министров СССР по делам строительства (Госстрой СССР), наделённого полномочиями всесоюзного органа государственной власти, регулирующего вопросы строительства и промышленного производства строительных материалов [Косенкова, 2000. С. 95]. В 1957 году Госстрой СССР остался основным органом власти общесоюзного значения, в полномочия которого входило непосредственное регулирование строительства; ряд центральных строительных министерств был упразднен. Территория СССР была разбита на 105 административных экономических районов, в которых были образованы Советы народного хозяйства (совнархозы), объединившие под своей эгидой строительные организации [Вишняков, 1984. С. 98].

Советы народного хозяйства получили обширные полномочия в строительной сфере, что, однако, не отразилось на системе архитектурно-строительного надзора и контроля, функции которого со стороны государства были возложены на подразделения Государственного архитектурно-строительного контроля (Госстройконтроль СССР) при Советах министров республик и исполкомах городских, краевых и областных советов. В их компетенции входили: выдача разрешений на строительство, проверка застройки населенных пунктов, контроль над качеством объектов гражданского строительства вне зависимости от их ведомственного статуса. Полномочия органов Госстройконтроля СССР были весьма широки: их представители были наделены правом беспрепятственно посещать строительные объекты, проверять документацию, приостанавливать при необходимости строительные работы, отстранять от работы лиц, не имеющих права их выполнять или допускающих нарушения, ходатайствовать перед уполномоченными органами о привлечении указанных лиц к ответственности (административной или уголовной).

Решением Пленума ЦК КПСС в июне 1962 года все строительные организации были подчинены территориальным управлениям по строительству, которые относились к республиканским министерствам строительства, за совнархозами же были оставлены только функции и полномочия застройщиков. Вслед за тем, в 1965 году, реорганизовался Государственный комитет Совета министров СССР по делам строительства, переформированный из общесоюзного в союзно-республиканский орган. Оперативное руководство и хозяйственное управление строительством были переданы, таким образом, на республиканский уровень, центральный же аппарат Госстроя занимался выработкой единой технической политики в строительстве и её осуществлением, градостроительным планированием и общим руководством архитектурой.

К концу 1960-х годов поэтапная реформа управления строительной отраслью, начатая еще в годы Великой Отечественной войны, была завершена. В 1967 году Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об образовании строительных министерств СССР»[16] была учреждена система союзно-республиканских министерств, которым, наряду с Советами министров республик, были переподчинены предприятия строительной отрасли, а также тяжелой индустрии и промышленности. Госстрой СССР был аффилирован с системой отраслевых министерств и в их совместную компетенцию были переданы вопросы повышения технического уровня строительства и индустриализации строительной отрасли, инженерного оборудования зданий, сооружений, предприятий и поселений, разработка планов типового проектирования и др. В 1969 году было утверждено Положение Совета министров СССР об общесоюзном министерстве строительства СССР, в компетенцию которого входило общее руководство строительством различных объ-

14 См.: Постановление Совета министров СССР от 13 декабря 1946 года № 2 678 «О порядке и сроках составления Урочного Положения для строительства» // СЗ СССР. 1946. № 16. статья 123; Постановление Совета министров СССР от 5 апреля 1948 года № 1 111 «Об окончании работ по составлению Урочного Положения для строительства» // СЗ СССР. 1946. № 18. С. 506.

15 Постановление Совета министров СССР от 10 июля 1954 года № 1 415 «Об утверждении Строительных норм и правил» // СЗ СССР. 1954. № 49. С. 645.

16 См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1967. № 8(1354). Статья 88.

ектов вне зависимости от того, к какой отрасли хозяйства они относились, а также централизованный контроль выполнения плана по вводу в эксплуатацию промышленных мощностей и объектов. В 1979 году, в соответствии с совместным постановлением ЦК КПСС и Совета министров СССР, за Госстроем СССР была законодательно закреплена ответственность за осуществление в строительстве единой технической политики, развитие проектно-сметного дела, улучшение архитектурного облика населенных пунктов и другие задачи технического регулирования в строительстве.

Заключение

Таким образом, была создана система управления строительством, опиравшаяся на сочетание территориального и отраслевого принципов руководства. Территориальные и отраслевые организации фактически дублировали функции друг друга, при этом сохранялся и централизованный контроль в общих вопросах. Несмотря на кажущуюся громоздкость, система в целом удовлетворительно справлялась с возложенными на неё функциями и просуществовала до начала 1990-х годов, когда после распада СССР сначала были упразднены общесоюзные органы управления строительной отраслью, а с принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации был реформирован ряд иных органов управления республиканского уровня. Нормативно-правовое регулирование строительной отрасли также начало претерпевать существенные изменения. В Российской Федерации началась новейшая история управления строительной отраслью.

Литература

Вишняков В.Г. Двойное подчинение органов управления народным хозяйством. М., 1984.

В помощь индивидуальному застройщику. Сб. материалов и статей. М.: Государственное архитектурное издательство, 1944.

Высшие и центральные государственные учреждения дореволюционной России. 1801–1917 гг. СПб., 2001.

Должность архитектурной экспедиции: Трактат-кодекс 1737–1740 гг.: вступит. ст. Д. Аркина // Архитектурный архив. М., 1946. Вып. 1.

Елистратов А.И. Административное право РСФСР. Л., 1925.

Золотарева М.В. Регулирование архитектурно-строительного процесса в России XVIII – начала XX века: Автореф. дисс. … д-ра архитектуры. СПб., 2010.

Косенкова Ю.Л. Советский строительный комплекс 1940-х – первой половины 1950-х годов. От творческих поисков – к практике строительства. М., 2000.

Матузов Н.И. Правовой идеализм как специфическая форма деформации общественного сознания // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4(93).

«Образцовые» проекты в жилой застройке русских городов XVIII–XIX вв. / под ред. Иванова В.Н. М., 1961.

Пилявский В.И. История русской архитектуры. Л., 1984.

Семенцов С.В. Градостроительная политика и генеральные планы в Санкт-Петербурге в 1730—1750 годы // Зодчий. 2003. № 3.

Трускотт И.Ф. План столичного города Санкт-Петербурга. 1749. М., 2001.

References

Dolzhnost' arkhitekturnoi ekspeditsii: Traktat-kodeks 1737–1740 gg. [Position of the architectural expedition: Tractatus-Codex (1737–1740)] / Introductory article by D. Arkin. In: Arkhitekturnyi arkhiv. M., 1946. Issue 1. In Russian.

Elistratov A.I. Administrativnoe pravo RSFSR [Administrative law of RSFSR]. L., 1925. In Russian.

Kosenkova Yu.L. Sovetskii stroitel'nyi kompleks 1940-kh – pervoi poloviny 1950-kh godov. Ot tvorcheskikh poiskov – k praktike stroitel'stva [The Soviet Construction Complex of the 1940th – the first half of the 1950th years. From creative searches – to practice of construction]. M., 2000. In Russian.

Matuzov N.I. Pravovoi idealizm kak spetsificheskaya forma deformatsii obshchestvennogo soznaniya [Legal idealism as specific form of deformation of public consciousness]. In: Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii. 2013. № 4(93). In Russian.

«Obraztsovye» proekty v zhiloi zastroike russkikh gorodov XVIII–XIX vv. [«Model» projects in the residential development of Russian cities of the XVIII–XIX centuries] / Ed. by Ivanov V.N. M., 1961. In Russian.

Pilyavskii V.I. Istoriya russkoi arkhitektury [History of the Russian architecture: Studies]. L., 1984. In Russian.

Sementsov S.V. Gradostroitel'naya politika i general'nye plany v Sankt-Peterburge v 1730–1750 gody [Urban policy and master plans in St. Petersburg in 1730–1750]. In: Zodchii. 2003. № 3. In Russian.

Truskott I.F. Plan stolichnogo goroda Sankt-Peterburga. 1749 [The plan of the capital city of St. Petersburg. 1749]. M., 2001. In Russian.

Vischnyakov V.G. Dvoinoe podchinenie organov upravleniya narodnym khozyaistvom [Double subordination of governing bodies of the national economy]. M., 1984. In Russian.

V pomoshch' individual'nomu zastroishchiku [To help an individual builder]. Collect. of materials and articles. M.: Gosudarstvennoe arkhitekturnoe izdatel'stvo, 1944. In Russian.

Vysschie i tsentral'nye gosudarstvennye uchrezhdeniya dorevolyutsionnoi Rossii 1801–1917 gg. [The highest and central public institutions of pre-revolutionary Russia. 1801–1917]. St. Petersburg, 2001. In Russian.

Zolotareva M.V. Regulirovanie arkhitekturno-stroitel'nogo protsessa v Rossii XVIII – nachala XX veka [Regulation of architectural and construction process in Russia of the XVIII – the beginning of the XX century]: Diss. abstract of the Dr. Sc. (Architecture). St. Petersburg, 2010. In Russian.