

БУГА В. В.

кандидат юридичних наук, доцент,
декан факультету № 4
(*Донецький державний університет
внутрішніх справ*)
ORCID ID: 0000-0002-0655-5256

УДК 351.743(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.65>

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ ДЕРЖАВИ

У статті наголошено, що сфера будівництва із виникненням держави, розвитком її правової системи, отримала імплементацію в господарських, адміністративних, процесуальних та інших нормах галузевого й міжгалузевого законодавства. Аналіз історичних правових джерел свідчить про те, що певні елементи стандартизації досліджуваної сфери почали використовуватись на етнічних територіях України за часів Київської Русі тобто, історичні витoki правового забезпечення безпосередньо пов'язані із становлення державності в цілому й тривають до сьогодні, оскільки, у КУпАП та інших нормативно-правових актах, переважно підзаконних, продовжується постійна тенденція до впровадження нових норм стосовно стандартів, правил, техніки будівництва.

Зважаючи на тернистий історичний шлях становлення законодавства про регулювання будівельної галузі України, генезис нормативно-правового забезпечення її адміністративно-правової охорони автором проведено її періодизацію, яка розкриває увесь історичний процес держави та права України, а також специфіку відношення влади до проблем управління та правового регулювання такої галузі з характерними рисами: непослідовність; фрагментарність; розрізненість; невелика кількість джерел, які мали різне походження, неоднакову форму й вирізнялися різним змістом та історичним значенням. Численні трансформації відповідали вимогам часу та були нерозривно пов'язані із розвитком промисловості, станом законодавства й політико-правовою системою влади, яка панувала на українських землях, як в часи відсутності державності, так і після її відновлення. Головною проблемою законодавства була відсутність єдиного підходу до заходів адміністративно-правового реагування на вчинення правопорушень та визначення їх місця.

Розкриваючи генезу законодавства у сфері будівництва визначено існуючі загрози національним економічним інтересам України. У зв'язку з чим, наголошено, що зменшення негативного впливу від протиправної діяльності у сфері будівництва на інвестиційний клімат та економічну безпеку держави можливо досягнути шляхом: прийняттям Стратегії запобігання правопорушенням в сфері економіки, що відповідає б інтересам суспільства з ринковою економікою, з урахуванням умов воєнного стану; реалізації стратегічної програми боротьби з правопорушеннями в сфері економіки; створення необхідних механізмів щодо забезпечення виявлення та нейтралізації негативних процесів і явищ, що породжують економічну протиправність чи їй сприяють; запобігання «тінізації» економіки України; впровадження дієвих адміністративно-правових інструментів виявлення та припинення правопорушень у сфері будівництва й осіб, які їх вчинили; визначення пріоритетності у фінансовому забезпеченні механізму запобігання правопорушенням; вжиття заходів, спрямованих на забезпечення



діяльності суб'єктів підприємницької діяльності як резидентів, так і нерезидентів України; проведення постійного моніторингу протиправних процесів в економічній та пов'язаних із нею сферах держави; вжиття заходів, спрямованих на забезпечення відшкодування шкоди державі, а також фізичним та юридичним особам; викриття фактів встановлення корумпованих зв'язків з державними службовцями, а також посадовими особами усіх рівнів; здійснення заходів щодо добору, розстановки, професійної підготовки та перепідготовки кадрів для правоохоронних та контрольно-ревізійних органів; належного заохочування громадян, які надають допомогу у виявленні правопорушень; інформування населення країни про стан а результати боротьби з правопорушеннями у сфері економіки через висвітлення в засобах медіа.

***Ключові слова:** будівництво, сфера будівництва, генеза, становлення, розвиток, правопорушення, запобігання.*

Buha V. V. Formation and development of the construction industry and its influence on economic security of the state

The article emphasizes that the field of construction with the emergence of the state and the development of its legal system was implemented in economic, administrative, procedural and other norms of industry and inter-industry legislation. The analysis of historical legal sources shows that certain elements of the standardization of the studied area began to be used in the ethnic territories of Ukraine during the time of Kyivan Rus, i.e., the historical origins of legal support are directly related to the formation of statehood in general and continue to the present, since, in the Code of Administrative Offenses and other normative legal acts, mainly by-laws, continue the constant trend towards the introduction of new norms regarding standards, rules, and construction techniques.

Taking into account the thorny historical path of the formation of legislation on the regulation of the construction industry of Ukraine, the genesis of the regulatory and legal provision of its administrative and legal protection, the author carried out its periodization, which reveals the entire historical process of the state and law of Ukraine, as well as the specifics of the government's relationship to the problems of management and legal regulation of such industries with characteristic features: inconsistency; fragmentation; diversity; a small number of sources, which had different origins, different forms and differed in content and historical significance. Numerous transformations met the requirements of the time and were inextricably linked with the development of industry, the state of legislation and the political and legal system of power that prevailed in Ukrainian lands, both during the absence of statehood and after its restoration. The main problem of the legislation was the lack of a unified approach to measures of administrative and legal response to the commission of offenses and determining their location.

Revealing the genesis of legislation in the field of construction, the existing threats to the national economic interests of Ukraine are identified. In this regard, it was emphasized that reducing the negative impact of illegal activities in the field of construction on the investment climate and economic security of the state can be achieved by: adopting the Strategy for the prevention of offenses in the field of economy, which would correspond to the interests of society with a market economy, taking into account the conditions martial law; implementation of a strategic program for combating offenses in the economic sphere; creation of the necessary mechanisms to ensure detection and neutralization of negative processes and phenomena that generate economic illegality or contribute to it; prevention of «shading» of Ukraine's economy; implementation of effective administrative and legal tools for detection



and termination of offenses in the field of construction and the persons who committed them; determination of priority in the financial provision of the crime prevention mechanism; taking measures aimed at ensuring the activities of business entities, both residents and non-residents of Ukraine; conducting constant monitoring of illegal processes in the economic and related spheres of the state; taking measures aimed at providing compensation for damage to the state, as well as to individuals and legal entities; exposing the facts of the establishment of corrupt relations with civil servants, as well as officials of all levels; implementation of measures regarding the selection, placement, professional training and retraining of personnel for law enforcement and control and audit bodies; proper encouragement of citizens who provide assistance in detecting offenses; informing the population of the country about the state and results of combating crimes in the economic sphere through coverage in the media.

Key words: *construction, field of construction, genesis, formation, development, crime, prevention.*

Провідне місце під час встановлення сучасних проблем адміністративно-правового запобігання правопорушенням у сфері будівництва займає вивчення історії відповідного законодавчого процесу на території України. Позаяк сфера будівництва із виникненням держави, розвитком її правової системи, отримала імплементацію в господарських, адміністративних, процесуальних та інших нормах галузевого й міжгалузевого законодавства. Аналіз історичних правових джерел засвідчив, що певні елементи стандартизації досліджуваної сфери почали використовуватись на етнічних територіях України за часів Київської Русі тобто, історичні витоки правового забезпечення безпосередньо пов'язані із становлення державності в цілому й тривають до сьогодення, оскільки, у Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) та інших нормативно-правових актах, переважно підзаконних, продовжується постійна тенденція до впровадження нових норм стосовно стандартів, правил, техніки будівництва.

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне виокремити основні етапи, визначити найбільш вагомий період на кожному з них, з урахуванням розвитку норм права, що регулювали питання адміністративно-правового забезпечення сфери будівництва в різні часи української державності.

Перший етап – період існування Київської Русі та феодалної роздробленості українських земель (IX ст. – поч. XIV ст.).

У часи становлення Київської Русі формується тип давньоруського міста, складовими якого були: «дитинець», або «днешній град», у якому містилися князівські та боярські двори, «окольний град» де проживало міське населення, та «посади», або «кінці», заселені ремісничим і торговим людом. Важливого значення в економічному та культурному розвитку давньоруської держави набували міста, правила забудови яких були викладені у так званій «Кормчій книзі» – збірнику законів, що включав як давньоруські, так і візантійські законоположення про містобудування. За призначенням архітектура забудова поділялась на житлову, культову та оборонну. Пам'яток житлової архітектури не збереглося, але археологічні знахідки свідчать про багатий архітектурний декор будинків заможних верств населення [1, с. 27].

З початком XI ст. у Київській Русі розпочато кодифікацію будівельного законодавства. Саме в цей період було прийнято «Будівельний статут», який був кодифікованим документом, що визначав вимоги до виконання будівельних робіт. На той час, характерними ознаками будівельного законодавства є пізнання античного та середньовічних світів, чому посприяла культура Візантії, християнство та відмова від язичницьких богів.

Отже, означений період характеризується появою цехової організації будівельної справи та формуванням правил будівництва, що відображаються у «Будівельному статуті»



та «Руській Правді». Однак майже вся містобудівельна діяльність мала оборонне значення та спрямування.

Другий етап – період перебування українських земель під владою Великого князівства Литовського та Польського королівства (XIV–XVI ст.).

Житло, як самостійна правова категорія не визначалось, як і у римському праві, воно співвідносилось із загальним поняттям будівлі. Виокремлювалося окреме поняття маєтку, яке являло собою поєднання будівлі та землі. Володіння будівлею надавало право проживання. Визначались елементарні норми утримання житлової нерухомості, що співвідносились з інтересами сусідів, правил безпеки проживання. Тобто, у XIV столітті виникають первинні елементарні правила щодо проживання у житлі, його безпеки, співвідношення інтересів власника житла та сусідів [2].

За статутами та нормами магдебурзького права обмежені в процесуальній дієздатності були слуги та приватновласницькі піддані: вони не могли самостійно вести справи у повітових та центральних судах (копний суд, будучи позастановим органом, не знав таких обмежень). Звернення до суду, представництво у суді, взяття на поруки, ув'язнення, сплата штрафу тощо, здійснювалася через їх власника. Інтереси сторони забезпечувалися присутністю на суді власника чи його представника [3, с. 81].

Отже, під впливом Магдебурзького права, на частині українських земель питання регулювання сфери будівництва вийшло на новий рівень, оскільки: по-перше, планування забудови здійснювалося не лише у містах, але й сільській місцевості; по-друге, під впливом західної культури, почала приділятися увага питанням естетичного вигляду міста; по-третє, забудова велася не лише з міркування ефективного використання територій та забезпечення належного функціонування військових і адміністративних об'єктів, але й з урахування забезпечення необхідного рівня пожежної безпеки [1, с. 32].

Третій етап – період існування Козацько-гетьманської держави (з XVI ст. по XVIII ст.).

Надалі, результаті визвольної війни 1648–1657 рр. на території України, утворилася козацька держава – Гетьманщина. Згідно з українсько-московським договором 1654 р. (більш відомі як «Березневі статті») в Гетьманщині була закріплена правова система, що засновувалася на нормах Литовського Статуту 1588 року, магдебурзького права, нормативних актах гетьманської влади, церковного та звичаєвого права [4, с. 85; 5, с. 114]. Процес здійснення судочинства в цей період не мав чіткого поділу на цивільне, адміністративне та кримінальне судочинство, а уособлював у собі поєднання різних галузей права [6, с. 116]. Однак, розвиток будівництва був пов'язаний суто із розбудовою і становленням військової сфери отже, мав оборонне значення. Зазначений проміжок часу характеризується будівництвом виключно об'єктів українського козацтва.

Четвертий етап – період перебування українських земель під владою Австрійської (Австро-Угорської) та Російської імперій (з сер. XVIII ст. по поч. XX ст.).

Впродовж XVIII ст. вплив російського законодавства на різні сфери суспільного життя значно посилювався. У 1710 році Петром I був виданий указ «Про будівництво типових житлових будинків», де були визначені стандарти будівництва жилих помешкань [7, с. 108]. У подальшому, царською владою було видано ще низку указів з питань регулювання будівництва, в тому числі житлового. Управління будівництвом здійснювалося на основі виданого в 1857 р. будівельного статуту – складової частини «Зведення законів російської імперії», який із нагромадженням досвіду доповнювався та змінювався. В ньому містилися деякі технічні умови на виконання і приймання робіт, а також регламентувалися взаємовідносини між особами та організаціями, які здійснювали будівництво [8, с. 30].

Загалом, позитивними напрацюваннями будівельного законодавства у цей період стало запровадження будівельних стандартів; створення спеціалізованих управлінь (будівельне управління Міської управи, технічний будівельний комітет внутрішніх справ), наділених повноваженнями щодо видачі дозволів на будівництво.

П'ятий етап – період перебування України у складі СРСР (з поч. XX ст. по 1991 рр.).



З розвитком промисловості, в другій половині XIX ст., здійснюється будівництво робітничих селищ навколо заводів і шахт (Донецький та Криворізький басейни) з дуже занедбаним і примітивним виглядом. На початку XX ст. з'являються вокзали, банки, акціонерні товариства, великі магазини і багатоповерхові житлові будинки. У великих містах спостерігаються значні відмінності між окремими районами міста, яким намагались надати нестандартного вигляду. Це явище спостерігалось перед Першою світовою війною у найбільших містах України. В цей час починають будувати морські порти – Одеса, Херсон, Миколаїв, Маріуполь [9, с. 537].

Однак, за часів Української народної республіки не відбулось суттєвих змін у нормативно-правовому регулюванні будівельної галузі. Цей проміжок часу здебільшого був спрямований на розвиток військової промисловості, стабілізацію громадського порядку в країні, захист приватної власності. Однак відбувалось становлення профспілок на будівельних підприємствах, в установах та організаціях, виникали спілки будівельників, організовувались будівельні профспілкові об'єднання, які відстоювали права працівників [7, с. 109; 10, с. 594].

Перша половина радянського періоду характеризується тим, що будівництво виділяється в самостійну сферу, організується загальносоюзний наркомат з будівництва (Наркомбуд). До його основних завдань входило: подальший перехід на індустріальні методи будівництва; укрупнення будівельних організацій та їх спеціалізація по галузях; поліпшення проектно-кошторисної справи; забезпечення зростання продуктивності праці та підвищення якості робіт [8, с. 32].

Наступні важливі зрушення у напрямку розвитку правових, зокрема адміністративно-правових засад, забезпечення житлового будівництва в Україні стали 80-ті роки XX століття. Так, у червні 1981 року були прийняті Основи житлового законодавства Союзу РСР і союзних республік. У даному Законі, окрім іншого були визначені засади розподілу компетенцій Союзу РСР та Союзних Республік у галузі регулювання житлових відносин, визначені інші засади управління житловим фондом, встановлені правила участі громадських організацій, трудових колективів і громадян в управлінні державним громадським житловим фондом та в забезпеченні його схоронності тощо [11].

У 1983 році був прийнятий Житловий Кодекс Української РСР, завданням якого визначено регулювання житлових відносин з метою забезпечення гарантованого права громадян на житло, належного використання і схоронності житлового фонду, а також зміцнення законності в галузі житлових відносин [12].

На початку 1986 р. в Україні функціонувало два загальних будівельних міністерства – будівництва підприємств важкої індустрії (Мінважбуд) та промислового будівництва (Мінпромбуд) [8, с. 33]. Однак, з цього ж року в УРСР розпочалися нові перетворення в управлінні економікою держави, що започаткувало наступний етап розвитку досліджуваної сфери [13].

Шостий етап – період незалежної України (з 24 серпня 1991 року по теперішній час).

Загальне управління будівництвом в Україні в 1991 р. покладалося на створений при Кабінеті Міністрів комітет, на основі якого на початку 1992 р. було створено Міністерство у справах будівництва і архітектури України. Початок 90-х рр. у розвитку будівництва характеризувався хаотичністю та не послідовністю. Після розпаду великих регіональних будівельних об'єднань з'явилося багато невеликих підприємств. Замість будівельно-монтажних трестів із значною виробничою потужністю у вигляді підприємств та цехів із виробництва будівельних конструкцій і матеріалів почали працювати невеликі й слабкі в технічному й організаційному контексті організації. Створені будівельні підприємства мали незначну чисельність працюючих і не були здатні будувати нові сучасні споруди, а також конкурувати зі закордонними фірмами [14, с. 5]. Скорочення більш ніж у 3 рази попиту на продукцію будівельної індустрії, інфляція, що зменшувала обігові кошти, недосконала амортизаційна політика – характерний стан будівництва на початку 90-х рр. XX ст. [13]. Надалі цей період характеризувався такими рисами: законодавче визначення державних (пізніше – національних) стандартів, формування технічних комітетів зі стандартизації у будівництві; законодавче визначення будівельних норм та системи їх утворення [15]. З погляду на зазначене,



стає очевидно, що генезис нормативно-правового регулювання сфери будівництва пройшов складні історичні етапи становлення та розвитку. Утім, численні трансформації відповідали вимогам часу та були нерозривно пов'язані із розвитком промисловості, станом законодавства й політико-правовою системою влади, яка панувала на українських землях, як в часи відсутності державності, так і після її відновлення.

Таким чином, генезис становлення та розвитку правового регулювання будівельної галузі в Україні формувалася досить складно під впливом низки політичних, соціальних та системно-правових чинників, що охоплюється виокремленими періодами розвитку: I-й (IX–поч. XIV ст.) – період існування Київської Русі та феодальної роздробленості на українських землях, кодифікація будівельного законодавства й цехова організація будівельної справи, проте, майже вся будівельна діяльність носила значення «оборонне»; II-й (XIV–XVI ст.) – період перебування українських земель під владою Великого князівства Литовського та Польського королівства – початок планування забудов з урахуванням вдалого використання територій, забезпечення належного функціонування військових і адміністративних об'єктів, а також пожежної безпеки; III-й (XVI–XVIII ст.) – існування козацько-гетьманської держави – правове регулювання та управління будівництвом зводилось суто до технічних робіт направлених на зміцнення обороноздатності Війська Запорізького, отже, мало виключно стратегічне значення; IV-й (сер. XVIII–поч. XX ст.) – період перебування українських земель під владою Австрійської (Австро-Угорської) та російської імперій – створення перших спеціалізованих управлінь наділених повноваженнями щодо видачі дозволів на ведення певних видів господарських робіт й здійснення нагляду та контролю за будівництвом; V-й (поч. XX ст. – 1991 рр.) – період перебування України у складі СРСР – поступовий перехід на індустріальні методи будівництва; укрупнення будівельних організацій; поліпшенням проектно-кошторисної документації; зростання продуктивності праці, якості проведених робіт й утворенням перших профспілок на будівельних підприємствах та об'єднаннях; у подальшому – об'єднання функцій основних учасників будівельного процесу замовника і підрядника, що призвело до зниження відповідальності кожного виконавця, з послідовним прийняттям перших зведених нормативно-правових актів (КУпАП, Житлового та Господарських кодексів) направлених на регулювання відносин у сфері будівництва; VI-й (з 24 серпня 1991 р. по теперішній час) – період сучасної України – складається з двох етапів: 1) у нормативному плані відзначився активною розробкою вітчизняної законодавчої бази, однак у функціональному – запам'ятався тотальним скороченням попиту на продукцію будівельної індустрії, інфляцією, що зменшувала обігові кошти, недосконалістю амортизаційної політики та масовим шахрайством на ринку житла; 2) визначення національних стандартів та правил будівництва, поява нових норм у галузевому законодавстві та встановленню різних розмірів відповідальності за їх порушення, формування системи інституцій сектору безпеки з послідовною ліквідацією окремих з них, зміною функціоналу, реорганізацією тощо.

Відповідна періодизація розкриває увесь історичний процес держави та права України, а також специфіку відношення влади до проблем управління та правового регулювання будівельної галузі, характерними рисами якої були: непослідовність; фрагментарність; розрізненість; невелика кількість джерел, які мали різне походження, неоднакову форму й вирізнялися різним змістом та історичним значенням. Численні трансформації відповідали вимогам часу та були нерозривно пов'язані із розвитком промисловості, станом законодавства й політико-правовою системою влади, яка панувала на українських землях, як в часи відсутності державності, так і після її відновлення. Головною проблемою законодавства була відсутність єдиного підходу до заходів адміністративно-правового реагування на вчинення правопорушень та визначення їх місця.

Розкриваючи генезу законодавства у сфері будівництва необхідно наголосити на загрозах національним економічним інтересам України, у зв'язку з чим, зменшення негативного впливу від протиправної діяльності у сфері будівництва на інвестиційний клімат та економічну безпеку держави можливо досягнути шляхом: прийняттям *Стратегії запобігання правопорушенням в сфері економіки*, що відповідає б інтересам суспільства з рин-



ковою економікою, з урахуванням умов воєнного стану; реалізації стратегічної програми боротьби з правопорушеннями в сфері економіки; створення необхідних механізмів щодо забезпечення виявлення та нейтралізації негативних процесів і явищ, що породжують економічну протиправність чи їй сприяють; запобігання «тінізації» економіки України; впровадження дієвих адміністративно-правових інструментів виявлення та припинення правопорушень у сфері будівництва й осіб, які їх вчинили; визначення пріоритетності у фінансовому забезпеченні механізму запобігання правопорушенням; вжиття заходів, спрямованих на забезпечення діяльності суб'єктів підприємницької діяльності як резидентів, так і нерезидентів України; проведення постійного моніторингу протиправних процесів в економічній та пов'язаних із нею сферах держави; вжиття заходів, спрямованих на забезпечення відшкодування шкоди державі, а також фізичним та юридичним особам; викриття фактів встановлення корумпованих зв'язків з державними службовцями, а також посадовими особами усіх рівнів; здійснення заходів щодо добору, розстановки, професійної підготовки та перепідготовки кадрів для правоохоронних та контрольно-ревізійних органів; належного заохочування громадян, які надають допомогу у виявленні правопорушень; інформування населення країни про стан а результати боротьби з правопорушеннями у сфері економіки через висвітлення в засобах медіа.

Список використаних джерел:

1. Тарасюк Ю. В. Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Суми, 2021. 227 с.
2. Аврамова О. Є. Формування житлових правовідносин. *Цивільне право і процес*. 2019. № 11. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/11/2.pdf>
3. Сокальська О. В. Судострій та судочинство в Україні (XVI – початок XVII ст.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. 194 с.
4. Гетманцев О. В. Формування та розвиток цивільного процесуального законодавства в Україні: питання історичної періодизації. *Наук. вісн. Чернів. ун-ту : зб. наук. праць*. 2013. Вип. 644 : *Правознавство*. С. 82–87.
5. Матвєєва Т. О. Законодавство Гетьманщини у 18 ст. *Форум права*. 2016. № 2. С. 114–123.
6. Іващенко О. В. Історико-правові передумови виникнення та розвитку інституту інформування учасників кримінального провадження до судової реформи 1864 року: окремі аспекти. *Наук.-інформ. вісн. Івано-Франків. ун-ту права імені Короля Данила Галицького*. 2012. № 6. С. 113–119.
7. Стукаленко О. Історичні та правові передумови виникнення і становлення будівельної галузі на території України. *Jurnalul juridic national: teorie si practica*. 2016, № 3 (19). С. 107–110.
8. Лубенець В. Г. Основи управління будівельним виробництвом : навч. посіб. Київ : Вища школа, 1995. 194 с.
9. Дзюба М. І. Енциклопедія сучасної України. Т. 3. Київ, 2004. 696 с.
10. Історія держави і права України : підручник : у 2 т. І за ред. В. Я. Тація, А. І. Рогожина, В. Д. Гончаренко. Київ : «Ін Юре», 2003. Т. 1, 2003. 656 с.
11. Основи житлового законодавства Союзу РСР і союзних республік від 24 черв. 1981 р. № 5150-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v5150400-81#Text>
12. Житловий Кодекс Української РСР від 30 черв. 1983 р. № 5464-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text>
13. Мельник Н. Історичні етапи розвитку організаційних форм управління будівництвом на території України. *Вісник Таврійського національного економічного ун-ту*. 2013. № 4. С. 69–76
14. Беззубко Л. В. Розвиток підприємництва в будівництві. *Будівництво України*. 2008. № 2. С. 4–7.
15. Марушева О. А. Розвиток політико-адміністративних процесів нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин в Україні у будівельній галузі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 12. С. 123–126.

