

изводства и клеймения питейных мер, порядок де-лопроизводства в казенных палатах и др.

¹ Марченко М.Н. Источник права: понятие, содержание, система и соотношение с формой права / М. Н. Марченко // Вестн. МГУ. Сер. 11, Право. – 2002. – № 5. – С. 3.

² Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. – М., 1996. – С. 36.

³ См.: Тельберг Г. Участие Николая I в кодификационной работе его царствования / Г. Тельберг // Журнал Министрства юстиции. – 1916. – № 1. – С. 241–244.

⁴ Сперанский М. М. Объяснительная записка содержания и расположения свода законов гражданских / М. М. Сперанский // Архив исторических и практических сведений, относящихся до России, издаваемый Н. Калачевым. – СПб., 1859. – Кн. 2. – С. 2.

⁵ Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. Собр. 1: С 1649 по 12 декабря 1825 гг.: в 45 т. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Е. И. В. канцелярии, 1830. Т. I. С. XVIII.

⁶ См.: Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов. СПб., 1898. С. 317.

⁷ В заголовках ряда документов наименование разно-

видности объединено со словесным Высочайшим утверждением в единую формулировку, например: «Сенагский, с прописанием высочайшего повеления». Создание Государственной думы и реорганизация Государственного совета в феврале 1906 г. привели к появлению новой формулировки формы законодательных актов: «Высочайше утвержденные законы, одобренные Государственным советом и Государственной думой».

⁸ В заголовках некоторых документов наименование разновидности и название слиты в единую формулировку, например: «Высочайше утвержденное положение о казенной продаже питей».

⁹ См.: Свод законов Российской империи: Неофициальное издание. СПб.: Издание высочайше утвержденного товарищества «Общественная польза», 1897. – Т. 1. – Ч. 1. – Ст. 5.

¹⁰ См.: Устав Калининского пивоваренного и медоваренного товарищества: высочайше утвержденный от 21 сентября 1862 г. № 38702 // ПСЗ РИ: в 55 т. Собр. 2. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Е.И.В. канцелярии, 1865. Т. XXXVII. Отд. II. – С. 97–99; Устав Российского акционерного общества пиво- и медоварения: высочайше утвержденный от 27 июля 1873 г. № 52523 // ПСЗ РИ: в 55 т. Собр. 2. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Е.И.В. канцелярии, 1876. Т. XLVIII. Отд. II. – С. 129–136 и др.

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ АРХИТЕКТУРНО-СТРОИТЕЛЬНОГО НАДЗОРА В РОССИИ

А.В. Кропачева, преподаватель кафедры конституционного и административного права Омского юридического института

Исторически так сложилось, что строительство объектов недвижимости производственного и иного назначения было залогом экономического и социального развития людских поселений, представляя собой один из самых дорогостоящих и трудоемких видов созидательной деятельности.

С давних времен все цивилизованные страны уделяли много внимания таким вопросам, как здоровое, светлое, просторное, безопасное, недорогое здание или сооружение. В связи с этим появился строительный надзор, который в истории нашей страны осуществляли различные органы государственной власти.

Впервые должность генерал – архитектора была учреждена Петром I. Он издал также правила возведения в городах построек, наблюдение за которыми было возложено на полицейскую канцелярию.

В период царствования Петра I законодательство, регулировавшее отношения по использованию земель и недвижимого имущества, претерпело значительные изменения. Впервые была принята попытка системного подхода к обеспечению строительного надзора. В числе источников права того периода можно назвать указ, который стал первым юридическим основанием контроля

строительной деятельности. Указ устанавливал наказание в виде казни через повешенье «без различия персоны» в отношении тех, «кто впредь будет чинить какой вред в строительном деле».

В XVII в. контроль и надзор за строительной деятельностью не был разделен. Они относились к полицейским обязанностям воевод больших и малых городов. Контроль носил финансовый характер и заключался в уведомлении царя о понесенных расходах либо утверждении царем сметы на строительство и наделении воеводы определенными полномочиями по управлению им. Существовало два вида построек: от казны и за мирской счет. Первый состоял в том, что воевода был обязан назначить ответственных за строительство (из числа дворян, боярских детей или выборных целовальников) и уведомлять государя о его ходе, а также понесенных расходах. При втором виде построек воевода давал «предписания», не вмешиваясь в вопросы финансирования¹.

Таким образом, фактически городской воевода и был прообразом ныне действующих органов государственного архитектурно-строительного надзора.

В конце XVII в. наметилась тенденция к обособлению надзорной деятельности в строительстве

как самостоятельного направления реализации исполнительной власти. Так, в соответствии с Уставом столичного города Санкт-Петербурга было образовано особое правление, называемое Конторой городских поселений, под ведомством Комиссии о снабжении Резиденции припасами². Особенность организации деятельности этого Правления состояла в распределении надзорных полномочий между сотрудниками. Бау-инспектор надзирал за соответствием строительства как государственных, так и частных зданий утвержденному плану и «правильностью фасадов». Маурмейстеры, состоящие при конторе, должны были осуществлять надзор за прочностью фундаментов, сводов, стен, разрешая принятие зданий в эксплуатацию. В случае разрушения или потери прочности маурмейстеры отчитывались перед Комиссией. Таким образом, уже в конце XVII в. были выделены в особый уровень градостроительная документация и государственные градостроительные нормативы и правила на законодательном уровне. Кроме того, введена специализация субъектов, осуществляющих надзор.

При Екатерине II были учреждены центральная комиссия и приказ, которые были обязаны заниматься вопросами строительной части.

При Александре I строительный надзор передан в Министерство внутренних дел, в составе которого был учрежден Строительный комитет.

В дальнейшем произошла реорганизация учреждений строительной полиции. Например, при Министерстве внутренних дел был образован Техническо-строительный комитет.

Были ликвидированы строительные и дорожные комиссии. Взамен стали действовать строительные отделения, состоящие из инженера, архитектора и нескольких техников. Эти государственные органы заведовали строительной частью как казенных, так и частных зданий.

Правовое регулирование строительства казенных зданий, таких, как церкви, торговые, промышленные и другие здания, было предусмотрено в разделе 2-5 Строительного Устава³, в соответствии с которым строительство зданий производилось под наблюдением архитекторов или лиц, получивших свидетельства от Техническо-строительного комитета. В связи с этим заметим, что в Петрограде фасады церквей также необходимо было представлять Министерством внутренних дел на утверждение Государю.

Частные городские постройки в отличие от казенных зданий возводились в соответствии с утвержденным планом города, для чего необходимо было получить разрешение городской управы на каждое здание. При этом она проверяла соблюдение всех предусмотренных Уставом требований.

Планы по строительству сельских зданий следовало согласовывать с местными земскими на-

чальниками и земскими управами. Общий надзор за соблюдением Строительного Устава был возложен на городские и земские учреждения и органы общей полиции. Последние имели право давать предписания в отношении зданий, представляющих опасность для окружающих, на их исправление или уничтожение. Если же владелец не исполнял данное предписание, то полиция принимала соответствующие меры в самостоятельном порядке: составляла протокол, который затем направлялся в суд. Помимо выявления нарушений и противозаконных действий строителей по отношению к общественной и личной безопасности, полиция контролировала правильность произведенных построек и проводила их освидетельствование по окончании строительства.

Чуть позже получает развитие ведомственный контроль. Возьмем для примера Указ Николая II от 11 июня 1850 г., в соответствии с которым были образованы управления Начальников Инженеров (в том числе и в Омской области). Главной задачей этих органов управления было осуществление контроля строительства зданий в крепостях, выражавшегося в проверке проектов смет и технических отчетов, рассмотрении и исправлении чертежей, проверке соответствия производимых строительных работ проектам и разрешениям Корпусного Командира, проверке соблюдения правил инженерного и строительного искусства, своевременном снабжении строительными материалами. Данные функции выполнялись начальником инженеров. Он также осуществлял прием окончанных строительных работ.

Безусловно, ведомственный контроль играл важную роль в обеспечении безопасности и экономической обоснованности строительных работ. Он позитивно влиял на архитектурный облик городов, основные здания которых относились к гарнизонным крепостям. Контроль способствовал сохранению государственной казны от неоправданных расходов.

Из приведенного Указа видно, что произошло разделение контроля технических и архитектурных аспектов строительства, обеспечено четкое определение перечня основной документации, необходимой для проведения строительных работ. Развитие нормативной основы этого направления контрольной деятельности оказало положительное влияние на развитие правовых основ архитектурно-строительного надзора в целом. Надзор за архитектурным обликом нашел применение и в современном законодательстве. Становление и развитие ведомственного строительного контроля и его нормативной основы является одним из ключевых моментов в развитии архитектурно-строительного надзора в России.

Существенной особенностью организации архитектурно-строительного надзора в дореволюционной России было его отнесение к компетен-

ции губернских и местных органов власти. Такая схема организации надзора существовала на протяжении длительного времени и реализована в современной России.

Таким образом, строительный надзор был направлен на обеспечение соблюдения требований при строительстве зданий, предупреждения пожаров и различных опасностей от неправильно возведенных построек.

После Октябрьской революции 1917 г. строительный надзор стал находиться в ведении других государственных органов, созданных новым государством.

В 20-е гг. прошлого века надзор за применением обязательных постановлений о застройке и привлечение к ответственности нарушителей осуществляли местные исполкомы через милицию⁴. Причем исполкомы выдавали разрешения на строительство жилых и нежилых помещений. Милиции в деле правового регулирования строительства принадлежали лишь некоторые функции, по большей части подсобные⁵.

Согласно распоряжению Президиума ВЦИК от 11.05.1921 г. право наложения административных взысканий принадлежало исполкомам. Однако исполнение взыскания производилось органами советской милиции.

В случае неуплаты штрафа милиция осуществляла принудительное взыскание на имущество нарушителя, в том числе строения.

Осуществление строительного надзора органами советской милиции было связано с внутренней и внешней обстановкой в РСФСР.

В дальнейшем ситуация изменилась. Данные государственные органы стали заниматься выполнением своей непосредственной задачи по охране правопорядка и общественной безопасности.

В постреволюционный период строительный надзор в СССР также осуществлялся местными органами власти, в частности, к ним относились Управления окружных инженеров. Это управление было создано в Омском округе распоряжением Омского окружного исполнительного комитета от 5 декабря 1925 г. Окружной инженер был обязан регистрировать принадлежащие владельцам и арендаторам предприятия, здания и сооружения. Необходимо было выдавать разрешения на постройку и капитальный ремонт зданий, проверять и утверждать все сметы на строительство при стоимости работ выше 2000 рублей золотом. Также при содействии милиции окружной инженер осуществлял надзор за соблюдением требований законодательства в части получения разрешений на строительство, привлечения в установленном порядке к ответственности.

Необходимо помнить о том, что строительство в первой половине советского периода осуществ-

лялось, в основном, для государственных нужд. Личное строительство после активного взлета в период нэпа находилось в упадке. Следовательно, надзор велся органами исполнительной власти регионального и местного уровня, осуществлявшими общее управление строительством. В Омске выдача разрешений на строительство, наблюдение за выполнением строительных правил, выдача обязательных к исполнению предписаний по общественной безопасности в строительстве входили в компетенцию строительного сектора Горкомхоза в отношении всего непромышленного строительства на территории, подведомственной Омгорсовету⁶.

Но уже в 1936 г. в Омске функционирует отдельная организация – Горстройконтроль⁷.

Окончательно органы государственного архитектурно-строительного контроля были определены в 1944 г. постановлением Совета народных комиссаров Союза ССР № 1110 от 16 августа 1944 г.⁸. К таковым относились: Главное управление Государственного архитектурно-строительного контроля Союза ССР – в Комитете по делам архитектуры при СНК СССР; главные инспекции Государственного архитектурно-строительного контроля союзных республик – в управлениях по делам архитектуры при совнаркомх союзных республик; инспекции Государственного архитектурно-строительного контроля автономных республик, краев, областей, городов Москвы, Ленинграда и Киева – в управлениях и отделах по делам архитектуры при СНК АССР и соответствующих исполкомах Советов депутатов трудящихся; государственные инспекции Государственного архитектурно-строительного контроля – в управлениях главных архитекторов городов (по особому списку, утверждаемому СНК СССР). Эти органы должны были осуществлять контроль за качеством застройки крупных городов и населенных мест городского типа, качеством строительства наиболее важных зданий и сооружений жилищного и гражданского назначения, а также за архитектурным оформлением фасадов и промышленных зданий.

Вплоть до 1991 г. система архитектурно-градостроительного контроля не подвергалась существенным изменениям. Но в результате постоянного планирования строительства в городах, монопольного государственного распределения строительных материалов и достаточно сложной процедуры получения разрешения на строительство и землеотвод частные лица вообще практически утратили возможность осуществлять строительство в своих интересах.

Следовательно, государственный контроль приобрел черты ведомственного, осуществляемого теми министерствами и ведомствами, в интересах которых и велось строительство.

Функции по осуществлению строительного надзора перешли к компетенции органов, уполномоченных государством. Контрольно-надзорная деятельность государственных органов Российской Федерации в настоящий период в области строительства – это прерогатива Госстроя России. Правовое регулирование его деятельности в обозначенной сфере предусмотрено рядом нормативных правовых актов.

Таким образом, на сегодняшний день существует (функционирует) двухуровневая модель организации архитектурно-строительного надзора, основу которой составляют уполномоченные органы субъектов Российской Федерации. Структура и правовая основа деятельности органов архитектурно-строительного надзора субъектов Российской Федерации имеют некоторые различия. Например, в Омской области архитектурно-строительный надзор осуществляется Управлением государственного архитектурно-строительного надзора и вневедомственной экспертизы, в Ростовской области – региональной службой государственного строительного надзора, в Республике Татарстан организовано девять зональных отделов, выведенных из подчинения глав администраций. Исследуя данный вопрос, можно сделать вывод о том, что перенос надзорной деятельности в регионы способствует улучшению, а также повышению оперативности принятия управленческих решений. Здесь происходит более быстрое реагирование на нарушения законодательства и рациональное распределение ресурсов надзорных органов. Вместе с тем система государственного архитектурно-строительного надзора в современной России находится в стадии становления, поскольку ещё не решены многие вопросы, касающиеся федерального управления этой сферой и координации деятельности различных государственных органов.

Из вышеизложенного можно сделать определенные выводы.

1. Государственный архитектурно-строительный надзор – это форма государственно-властной деятельности, которая обладает историческими корнями на определенных этапах развития, что обусловлено особой значимостью строительства для обеспечения роста экономического и социального благополучия.

2. Фактическим основанием осуществления государственного архитектурно-строительного надзора на протяжении всего рассматриваемого исторического периода была достаточно высокая степень опасности для жизни и здоровья населения эксплуатация некачественных зданий и соору-

жений, высокая стоимость, а также трудозатратность капитального строительства. Но в то же время при строительстве зданий соблюдались требования предупреждения пожаров и различных опасностей при неправильно возведенных постройках. В целом, независимо от того, какая форма политического режима установлена, какие созданы государственные органы и учреждения, сущность строительного надзора неизменна: обеспечение соблюдения всеми лицами установленных государством требований по возведению действительно просторного и безопасного помещения.

3. Социально-политический строй приводил к изменениям цели государственного архитектурно-строительного надзора. В средние века надзор в большей степени носил финансовый характер. Основной его целью было снижение затрат государственной казны, а также определение финансового положения административно-территориальных образований. Но с течением времени акцент был сделан в сторону обеспечения безопасности зданий и сооружений для собственников, пользователей и иных субъектов. На современном этапе главной задачей надзора является обеспечение безопасности зданий и сооружений.

4. Структура системы государственного архитектурно-строительного надзора претерпела значительные изменения за рассматриваемый исторический отрезок времени – от единоличных субъектов (воевод) до четырехуровневой структуры при существовании СССР. В России в настоящее время действует двухуровневая модель организации государственного архитектурно-строительного надзора. Ее основу составляют уполномоченные органы субъектов Российской Федерации, структура которых определяется особенностями подведомственной территории.

¹ См.: Чичерин Б. Властные учреждения в XVII веке. Т. 424: Областные учреждения России / Б. Чичерин. – М.: Изд-во Александра Семенова, 1856. – С. 178.

² См.: Полное собрание Законов Российской Империи. Т. 25. 1830 г. – С. 369-381.

³ См.: Свод законов. – Т. 12. Ч. 1. – СПб., 1900.

⁴ См.: Елистратов А.И. Административное право РСФСР. – Л., 1925. – С. 156.

⁵ Там же. – С. 72.

⁶ См.: Протокол № 32 расширенного объединенного заседания Президиума Горсовета и Горпромсовета от 23 июля 1931 г.

⁷ См.: О передаче строительства школы на 880 мест в Сталинском районе Омкшкострою : постанов. Президиума Омского городского совета Р.К. и К.Д. от 8 марта 1936 г.

⁸ См.: О государственном архитектурно-строительном контроле : постанов. Совета народных комиссаров Союза ССР № 1110 от 16 августа 1944 г. (пп. 1, 2).