

*Макарчук Володимир Степанович,
доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри історії
держави і права Інституту права і психології
Національного університету «Львівська політехніка».*

ПІДЗАКОННІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ СОЮЗУ РСР – ЗАВЕРШАЛЬНИЙ ЕТАП ПЕРШОЇ П'ЯТИРІЧКИ (1931 – 1932 рр.)

Історики держави і права сучасної України в багатьох випадках ігнорують досвід державно-правового будівництва доби Союзу РСР, посилаючись на нібито не актуальність вказаної проблематики в сучасних умовах. Дійсно, командно-адміністративна система 1917–1991 рр. та її нормативно-правова база не мають жодного історичного шансу на своє клонування, а відтак її «здобутки» сприймаються виключно у парадигмі: *Негативний результат – також результат.*

Натомість, на нашу думку, цілковито ігнорувати цю історичну добу та її нормативно-правові конструкції, принаймні, нерозумно. Кожна система зокрема і усі вони загалом мають свої, так би мовити, больові точки – ті питання і проблеми, без вирішення яких повноцінне функціонування суспільства і держави стає неможливим. Також існують спільні вузлові проблеми для всіх часів і народів – як-от, пошук людських та матеріальних ресурсів для виконання поставлених державою завдань, засоби стимулювання (заохочення та покарання) суб'єктів права, намагання держави встановити ефективний контроль за суспільними процесами тощо. Відтак, не існує і у принципі не може бути «не потрібного» історичного досвіду.

Для написання пропонованої увазі читача історико-правової розвідки нами була використана підшивка «Известий Народного комиссариата труда СССР» (офіційне видання, виходило у друку щодаки) за 1931 та 1932 рр. Історичний проміжок обраний не випадково. Завершальний етап т.зв. Першої п'ятирічки (1928–1932 рр.) – це не тільки час тотальної руйнації НЕПу та закладення основ т.зв. соціалістичної економіки, але й доба інтенсивного творення норм нового, уже дійсно «радянського», права – кримінального, цивільного, трудового

тощо. На підтвердження висловленої думки приведемо лише один аргумент : якщо за 1931 р. нами виявлено щонайменше 15 підзаконних нормативно-правових актів, що тією чи іншою мірою стосувалося будівельної галузі, то за весь 1932 р. – усього 2, причому таких, що носили суто уточнюючий характер. Знову ж таки, якщо щоквартальні «Известия НКТ ССРСР» 1931 р. мали в середньому по 30 і більше сторінок друкованого тексту, то уже в 1932 р. цей об'єм різко скорочується. Для прикладу, «Известия НКТ» № 33 за 1932 р. умістилися (без реклами) на 3-х сторінках, а наступні «Известия НКТ» вийшли уже строєним (№ 34–36) випуском, загальним об'ємом 16 сторінок тексту.

Висловимо обережне припущення, що нормативно-правове регулювання будівельної справи у Союзі РСР в роки Першої п'ятирічки (1928–1932 рр., виконаної за 4 роки і 3 місяці) отримало своє концептуальне оформлення, далі йшлося лише про рутинне удосконалення правового базису.

Переходимо безпосередньо до переліку правових документів історичної доби, обмежуючись побіжними – наскільки дозволяє об'єм наукового повідомлення – оцінками.

Відкриває перелік (нагадуємо, йдеться лише про 1931–1932 рр.) Інструкція НКП СРСР та НКШС від 2 квітня 1931 р. № НКТ-85 *Про порядок проведення заходів з оздоровлення умов праці на залізничному транспорті* [1]. Для нас становить науковий інтерес п. IX «Інструкції» «Порядок здійснення заходів з оздоровлення умов праці на нових будівництвах» та п. X. «Запобіжний нагляд за новим будівництвом». Регулюються питання техніки безпеки будівництва, порядок функціонування допоміжних приміщень, діяльність інспекції праці тощо. Передбачені навіть такі «дрібниці», як кімнати відпочинку та душові приміщення для будівельників – те, чого на сучасних (початок ХХІ ст.) будівництвах часом годі пошукати.

Цікавим документом епохи виступає Постанова РНК СРСР від 27 квітня 1931 р. *Про фінансування соціально-культурного будівництва на 1931 р.* [2]. Для нас становлять інтерес пункти І.8 (державне фінансування курортного будівництва в Закавказькій ФРСР на суму 1.200 тис руб.) та п. ІІІ.10 : «Засоби промисловості, спрямовані на фінансування охорони здоров'я, спрямувати виключно на будівництво лікувальних установ при новобудованих чи реконструйованих промислових підприємствах».

Народний комісаріат праці Союзу РСР 3 липня 1931 р. затвердив *Норми спецодягу, запобіжних пристроїв та профодягу для робітників, зайнятих на будівельних роботах та в промисловості будівельних матеріалів* [3]. Свої окремі норми забезпечення передбачалися (і чітко регламентувалися !) для власне будівельників (46 категорій працюючих), дорожнього будівництва (22 категорії), виробників вогнеопірної цегли, плиточників, виробників алебастрової та кераміко-трубної продукції, цементників, сировинних мельників, асфальтно-гудронних робітників, виробників шиферу, крейди тощо. Загалом йшлося про 203 (!) окремі категорії будівельників, чиї потреби в робочому одязі та запобіжних пристроях (респіраторах, страхувальних линвах тощо) бралася забезпечувати «перша у світі держава робітників і селян».

Питанням охорони праці присвячена *Обов'язкова постанова НКП СРСР від 8 липня 1931р. № 181 Правила безпеки при роботах по будові, розбірці, ремонту та огляду мостів* [4]. Складалася ця Постанова з 138 пунктів, об'єднаних у XIV глав, тобто знову-таки – регламентувалося усе : від порядку перевезення будматеріалів та техніки до нового об'єкта (Глава III) до пристроїв, призначених гарантувати безпеку мостів в період їх експлуатації (Глава XII).

Невелика за обсягом Постанова РНК СРСР від 25 травня 1931 р. *Про збереження за інженерно-технічними та адміністративно-господарськими працівниками, залученими для робіт на ударних будовах, права на житлову площу за попереднім місцем проживання* [5] вирішувала важливу для тогочасної радянської дійсності проблему. Відтепер спеціаліст-будівельник чи управлінець в будівельній галузі міг не побоюватися втрати житла не лише у період перебування на ударних будівництвах в кордонах Союзу РСР, але й перебуваючи у зарубіжному відрядженні. Схоже, для розбудови радянських дипломатичних представництв в цей час використовувалися лише власні кадри – частково з міркувань безпеки, частково з огляду на питання економії державних коштів.

До речі, Постановою ЦВК та РНК СРСР від 1 серпня 1931 р. *Про покращення побутових умов інженерно-технічних працівників* [6] встановлювалося, що «2. Інженерно-технічні працівники прирівнюються у питанні права на отримання житлової площі до індустріальних робітників. Виходячи з необхідності забезпечити спеціалістам сприятливі умови для

роботи удома, зокрема для підвищення своєї кваліфікації, інженерно-технічним працівникам надається право на додаткову площу нарівні з відповідальними працівниками».

Рутинний характер носив Наказ по ВРНГ СРСР від 25 травня 1931 р. № 325 *Про організацію виконання будівництва державних виробничих підприємств* [7]. Безпосереднім виконавцям робіт (субпідрядним організаціям) суворо нагадувалося, що вони несуть повну відповідальність «за належну організацію техніки проведення робіт у відповідності з будівельними правилами і нормами суспільної і пожежної безпеки, охорони праці та техніки безпеки та інші вимоги».

Характерною ознакою епохи стала готра нестача житла в місцях «великих строек п'ятилітки». Як висловився з цього приводу В.Маяковський :

Под старую телегою рабочие лежат (...)

Через четыре года здесь будет город-сад.

Життя будівельників на голій землі «під старим возом» якимось слід було покращити. 15 вересня 1931 р. вийшла Обов'язкова постанова НКП СРСР № 217 *Правила облаштування, устаткування та утримання тимчасових житлових, допоміжних та робочих площ на будівельних роботах транспорту* [8]. Треба думати, ці норми були типовими, і використовувалися не лише при будівництві об'єктів транспортної системи, а й у інших будівельних проектах. Для того, щоб відчуті ретельність документа, пропонуємо невелику витримку з нього : «62. Робочі приміщення повинні мати устаткування надійної конструкції з необхідними огорожами та запобіжними пристосуваннями, і так розташовані, щоб забезпечити повну безпеку робіт.

Житлові приміщення повинні бути облаштовані :

а) койками по числу людей : довжиною – 1,9 м., шириною – 0,7 м., висотою над підлогою – 0,5 м.;

б) тумбами біля койок по одній на дві людини, розмірами 0,5 x 0,4 при висоті 0,75 м.;

в) табуретками по числу людей, розмірами 0,35 x 0,35 при висоті 0,50 м.;

г) столами за розмірами, достатніми для 25 % осіб, що проживають у приміщеннях;

г) гачками для вішалок за числом людей.

Койки, тумби і табуретки мають бути виготовлені з тесаного дерева.

63. Устаткування має бути розміщене з дотриманням наступних правил :

а) проміжки між койками повинні бути в продовжному напрямі не менше 0,4 м., а в поперечному – не менше 0,2 м.;

(...) ж гачки для вішалки повинні бути на стіні біля кожної койки».

І не інакше.

Втім, навіть з широким поширенням барачного будівництва, будівельників в Союзі РСР постійно не вистачало. Особливо, якщо йшлося про не кваліфіковані, а відтак й низькооплачувані, кадри То ж 10 серпня 1931 р. була прийнята Постанова ВЦВК та РНК РРФСР про дорожнє будівництво та трудову участь у ньому населення [9]. Встановлювалося (Розділ II, пункт 3) що : «Усе наявне працездатне трудове селянство, як колективізоване, так і не колективізоване у віці від 18 до 45 років, обов'язково притягається до безоплатної трудової участі у новому дорожньому будівництві та до Ремонту доріг та дорожніх споруд протягом 6 днів (...) 8. У разі ухилення громадян від трудової участі у дорожньому будівництві вони притягаються до сплати грошового внеску у подвійному розмірі».

Селян залучали до будівельних робіт усіма доступними для радянської командно-адміністративної системи способами. 21 вересня 1931 р. вийшла Постанова НКП СРСР № 200 *Про надання госпорганами матеріально-технічної допомоги колгоспам за сприяння вербовці робітників* [10]. «Вражають» цифри матеріальної компенсації (розділ 3, п. а) : «колгоспам, що знаходяться у Західній, Івановській промисловій, Московській та Центрально-чорноземній областях та БРСР – 3 руб, а якщо колгоспники вербуються для роботи за межами своєї області (краю, республіки) – 4 руб;

б) решті колгоспів – 4 руб, і якщо колгопники вербуються для роботи поза своєю областю (краєм, республікою) – 5 руб».

Цьому документу передував Циркуляр НКФ СРСР від 31 липня – вересня (так у тексті документа. – Авт.) № 305 *Про пільги по сільсько-господарському податку відходникам та одноосібним (бідняцькі, середняцькі господарства), законтракованим на роботу в державній промисловості, на транспорті, в радгоспах і на будівництвах* [11]. Законтраковані колгоспники повністю звільнялися від сплати сільсько-

господарського податку за поточний рік, одноосібники мали сплатити його у половинному розмірі.

Зрозуміло, що окрім цієї, не кваліфікованої, робочої маси, використовуваної передусім на підсобних роботах, «стройкі п'ятилетки» гостро потребували професіоналів. 3 жовтня 1931 р. вийшла Постанова НКП СРСР та ВЦРПС № НКТ-209 *Про оплату кваліфікованих робітників, відряджених на період монтажних робіт на новобудови* [12]. Відрядженим компенсувалися дорожні витрати, включаючи перевезення багажу, а також виплачувалися добові, не нижче 4 і не звище 7 рублів на добу.

Намагання зацікавити будівельників матеріально змушувало радянські власті відходити від притаманної казарменному соціалізму зрівнялівки та шукати нові форми і методи роботи. 28 вересня 1931 р. вийшов революційний Наказ ВРНГ СРСР № 654 *Про введення на будівництві індивідуально-підрядної системи робіт та оплати праці* [13]. Щоправда, й тут комуністична влада давала своєрідний «бій індивідуалізму», оскільки йшлося про бригадний підряд, максимум – виділення робітників у «пари» і «трійки», визначати склад яких мали не самі працюючі, а адміністрація.

Вказаний Наказ № 654 готувався в надрах радянського бюрократичного апарату задовго до його оприлюднення. Так, ще 25 серпня 1931 р. вийшла Постанова Держплану СРСР № 37 *Про порядок планового завантаження державних будівельних організацій* [14], яка зокрема встановлювала, що : «9. При переведенні від господарського способу до підрядного разом з будівництвом передається увесь адміністративно-технічний персонал і робочий апарат будівництва, а також усе будівельне устаткування, інвентар та інше майно».

Матеріальному стимулюванню працівників будівельної індустрії приділялася незмінна увага. Так, 5 листопада 1931р. вийшло Роз'яснення НКП СРСР № 293 *Про застосування постанови НКП СРСР 24 квітня 1931 р. № 102 про єдину систему преміювання будівельних робітників* [15]. Вказувалося, що вказаний порядок преміювання не поширюється на будівельників, які отримують інші надбавки, а також на молодший обслуговуючий персонал, як-от, кур'єрів, прибиральниць, двірників тощо. Натомість будівельники, які підпадали під дію Наказу, мали отримувати

належні їм преміальні виплати регулярно – за «кожні три місяці безперервної роботи».

Уводячи в будівництві відрядну систему оплати праці, «перша в світі держава робітників і селян» не забувала й про моральне стимулювання працюючих, їхнє, так би мовити, комуністичне виховання. Цим питанням присвячена Постанова РНК від 16 жовтня 1931 р. *Про дошки пошани на нових підприємствах та новобудовах* [16].

Окрім загальних питань, що регулювали функціонування будівельної галузі Союзу РСР в цілому, приймалися окремі нормативні документи регіонального значення. Так, 2 вересня 1931 р. прийнята Постанова Комісії виконання при РНК СРСР *Про хід житлового будівництва у вугільних районах* [17]. Нищівній критиці (йшлося про «загрозу зриву стандартного житлового будівництва») піддавалися управлінські структури, які не виконали поставлених перед ними завдань безпосередньо будівництва житла та забезпечення будівельними матеріалами, зокрема будівельним лісом: Захсиблістрест, Мособлжилсоюз, Уралвугілля, Уралліспром та ін.

Іншим прикладом регіонального нормативно-правового документа може служити Постанова ЕКОСО РРФСР від 15 вересня 1931р. *Про порядок видачі дозволів на право проведення будівельних робіт* [18]. Документ зокрема скасовував видачу «місцевими органами» посвідчень спеціалістам-будівельникам на право проведення будівельних робіт. Видача такого роду дозволів ставала виключною компетенцією центральних союзних та республіканських установ.

У 1932 р. «партія і уряд» оголосили про дострокове виконання Першого п'ятирічного плану – за 4 роки і три місяці, тобто до 1 квітня 1932 р. Як уже вказувалося, саме у цей період нормативно-правова база попередньої доби т.зв. нової економічної політики (НЕПу) поступово замінювалася новими законами та підзаконними нормами, зокрема й в будівельній галузі. Далі ці норми лише удосконалювалися, піддавалися незначній рихтовці. За увесь 1932 р. нами виявлено лише два (!) документи, тією чи іншою мірою дотичних до розглядуваного у науковій розвідці питання.

Так, 7 квітня 1932 р. вийшла Постанова ЦВК та РНК Союзу РСР *Про зміну ставок подхідного подтку на культурне будівництво в містах з робітників та службовців* [19]. На потреби «культурного та глядацького

будівництва» (тобто – клуби, театри, філармонії, кінотеатри тощо) доходи звище 500 рублів на місяць обкладалися 3,5 % податком. Менш оплачуване міське населення податку не платило – вочевидь, з огляду на низькі культурні запити.

Також незначні редакційні зміни в Постанову НКП СРСР № 192 від 21 квітня 1931 р. *Про єдину систему преміювання будівельних робітників* внесла Постанова НКП СРСР від 10 вересня 1932 р. *Про зміни Правил внутрішнього розпорядку та інших постанов НКП СРСР для узгодження їх з пізнішими постановами уряду СРСР* [20].

Висновки. Тоталітарна держава, збудована у Союзі РСР, була значною мірою «поліцейською державою», де нормативно-правовому регулюванню підлягало усе – від робочого одягу, що видавався державою будівельнику, до порядку забезпечення житлом різних категорій працюючих, від кількості душових кабінок для будівельників до числа посадочних місць у їдальнях для працюючих на будівництві працівників. Така регламентація бачиться з висоти сьогодення не лише надмірною, алей й не потрібною (для прикладу, у сусідній тогочасній Другій Речі Посполитій існувало своє трудове законодавство, де багатьом виробничим деталям не приділялося жодної уваги – і яось без цього обходилося). Разом з тим, не можемо не відмітити ту обставину, що, декларуючи – на словах – швидку побудову «соціалістичного», а далі і «комуністичного» суспільства, радянські власті гарантували його будівельникам (у широкому і вужчому розумінні) мінімальний розмір життєвих благ – койку, вішак для одягу і одну тумбочку на двох. Матеріальне стимулювання працівників галузі поєднувалося з моральним, але з незмінним ухилом у колективізм (бригадний підряд, «двійки» і «трійки» працюючих).

Список використаних джерел

1. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1931. – № 16–17. – сс. 303–311
2. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1931. – № 16–17. – сс. 326–327.
3. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1931. – № 20. – сс. 375–383.

4. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1931. – № 23–24. – сс. 460–466.
5. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1931. – № 25. – с. 487.
6. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1931. – № 26 – 27. – сс. 520–521.
7. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1931. – № 25. – с. 490.
8. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1931. – № 26–27. – с. 531–536.
9. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1931. – № 26 – 27. – сс. 541–542.
10. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1931. – № 29. – с. 574.
11. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1931. – № 29. – с. 574–575.
12. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1931. – № 30. – с. 582.
13. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1931. – № 34. – с. 558–660.
14. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1932. – № 1. – с. 7.
15. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1932. – № 1. – с. 7–8.
16. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1931. – № 35–36. – с. 677–678.
17. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1931. – № 35–36. – с. 696–697.
18. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1932. – № 7. – с. 74.
19. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1932. – № 19. – с. 243.
20. Известия Народного комиссариата труда СССР. – 1932. – № 30. – с. 374–376.