

А. П. ТНАЧ
А. Н. СЕЛЕЗНЕВ
Т. И. ГУЛЯЕВА

юридический
справочник
строителя

будівельник

А. П. ТКАЧ

А. К. СЕЛЕЗНЕВ

Т. И. ГУЛЯЕВА

юридический справочник строителя

(Издание 2-е, переработанное и дополненное)

Под ред. д-ра юр. наук проф. А. П. Ткача

ББК 65.9(2)31
338 : 6С
Т48

УДК 69(031) : 347.4

Юридический справочник строителя/ Ткач А. П., Селезнев А. К.,
Гуляева Т. И.— 2-е изд., перераб. и доп.— Киев : Будівельник,
1980.— 240 с.

В справочнике освещаются вопросы правового положения строительных организаций. Приводятся сведения о договорах подряда на капитальное строительство, а также о договорах на проектные и изыскательские работы. Дается анализ договоров о поставке продукции производственно-технического назначения и перевозке грузов, об аренде помещений, оборудования и транспортных средств. Излагаются вопросы правового регулирования финансово-кредитных отношений в народном хозяйстве и материально-технического снабжения. Справочник дополнен новыми нормативными материалами и юридическими актами.

Законодательные акты и постановления приведены по состоянию на 01.05.79.

Книга рассчитана на инженерно-технических работников, занятых в строительстве.

Рецензент *С. И. Кузнецов*

Редакция литературы по коммунальному хозяйству
Зав. редакцией *О. Т. Кушка*

ПРЕДИСЛОВИЕ

Капитальное строительство в нашей стране осуществляется в огромных масштабах. Капитальные вложения направляются прежде всего на строительство объектов, обеспечивающих ускорение научно-технического прогресса, на техническое перевооружение и реконструкцию действующих предприятий. Только за три года текущей пятилетки вступило в строй более 700 крупных промышленных предприятий. За эти годы введено в эксплуатацию 6,3 млн. квартир общей площадью 321 млн. м². Больше, чем намечалось пятилетним планом, построено за эти годы школ, детских садов и яслей, больниц, поликлиник и других сооружений¹.

Основной задачей в капитальном строительстве является повышение эффективности капитальных вложений, быстрейший ввод в действие и освоение новых производственных мощностей, сокращение продолжительности строительства. В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы»² особо выделяются вопросы, связанные с совершенствованием планирования, финансирования и экономического стимулирования в капитальном строительстве.

Хозяйственная деятельность строительно-монтажных организаций и их экономическое стимулирование будут оцениваться по результатам выполнения заданий по вводу в действие производственных мощностей и объектов, товарной строительной продукции, росту производительности труда и прибыли.

Капитальное строительство является, с одной стороны, производителем и поставщиком основных фондов для всех отраслей народного хозяйства, а с другой, — потребителем продукции многих из них. Поэтому от состояния дел в капитальном строительстве во многом зависят успехи всего народного хозяйства, решение задач экономического и социального значения.

В период подготовки к капитальному строительству и в процессе его осуществления возникает сложный комплекс правовых отношений.

¹ А. А. Косыгин. Важный этап совершенствования планового управления экономикой («Коммунист», 1979, № 12, с. 22).

² СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

Эти отношения очень разнообразны по своему характеру, но их можно разделить на две группы. К первой относятся правовые отношения, которые складываются между социалистическими организациями в связи с планированием, финансированием и материально-техническим снабжением капитального строительства, изготовлением проектно-сметной документации, формированием производственных планов подрядных строительно-монтажных организаций. Вторую группу составляют вопросы правового регулирования трудовых отношений в строительно-монтажных организациях и на предприятиях.

С каждым годом в нашей стране растет удельный вес подрядного способа осуществления капитального строительства. На его долю приходится до 90% общего объема выполненных строительно-монтажных работ. Основной правовой формой производственно-хозяйственных связей социалистических организаций в области капитального строительства является хозяйственный договор, поэтому в «Юридический справочник строителя» включены сведения о договорах подряда на капитальное строительство, выполнение проектно-изыскательских работ, поставку и перевозку грузов.

Первое издание «Юридического справочника строителя» (1975 г.) получило положительную оценку и оказалось полезным в практической деятельности руководителей строительно-монтажных, проектных организаций, предприятий стройиндустрии и юридических служб основных отраслей народного хозяйства страны, а также их органов хозяйственного руководства, работников отделов и управлений капитального строительства исполкомов местных Советов народных депутатов.

Второе издание справочника включает вопросы новейшего законодательства, усовершенствованного после решений, принятых XXV съездом КПСС, и принятого во исполнение постановлений пленумов ЦК КПСС. Многие разделы переработаны полностью, некоторые вопросы выделены в самостоятельные главы, более полно использована практика арбитражных, судебных и административных органов.

Раздел I.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В СССР

Глава 1. УПРАВЛЕНИЕ КАПИТАЛЬНЫМ СТРОИТЕЛЬСТВОМ

Организационно-технические формы капитального строительства на современном этапе развития общественного производства

Капитальное строительство осуществляется в различных организационно-технических формах, для каждой из которых создан определенный правовой режим, каждая из которых оказывает влияние на структуру органов управления капитальным строительством и содержание их компетенции. Законодательно признаны такие формы капитального строительства: новое строительство, расширение, реконструкция действующего предприятия и техническое перевооружение. На современном этапе развития общественного производства постоянно возрастает удельный вес реконструкции, так как она способствует значительному увеличению производственных мощностей и ускорению выпуска продукции с меньшими затратами по сравнению с новым строительством.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качество работ» министерства и ведомства СССР и советы министров союзных республик обязываются разрабатывать в составе пятилетних сводные планы реконструкции и технического перевооружения действующих предприятий, в том числе за счет фонда развития производства, с расчетами потребности в капитальных вложениях и оборудовании, предусматривая первоочередное выделение для этих целей объединениям и предприятиям материальных ресурсов и оборудования, а также необходимых лимитов капитальных вложений на строительно-монтажные и подрядные работы¹. Средства на строительство новых и действующих предприятий будут выделяться лишь в тех случаях, когда потребности народного хозяйства в данном виде продукции не могут быть обеспечены на действующих предприятиях с учетом их реконструкции и технического перевооружения.

Важное значение для правильного применения законодательства и соблюдения требований правового режима капитального строительства имеет то, что в 1975 г. впервые нормативно определены общие понятия указанных выше организационных форм капитального строительства². Этими понятиями руководствуются, в частности, при составлении технико-экономических обоснований и проектно-сметной документации на строительство, разработке планов капиталовложений и учете их выполнения министерствами и ведомствами СССР, госпланами и госстроями союзных республик. Они также обязательны при применении законодательства о финансировании и долгосрочном кредитовании государственных плановых капиталовложений на техническое перевооружение и реконструкцию действующих предприятий, в частности Временной Инструкции Стройбанка СССР от 24 декабря 1976 г. № 37³.

К новому строительству (новостройкам) относится строительство предприятия, здания, сооружения, осуществляемое на новых площадках по первоначально утвержденному в установленном порядке проекту. Если последний пересматривается в период строительства до ввода в действие мощностей, обеспечивающих выпуск основной конечной продукции, продолжение строительства

¹ СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

² Бюл. нормат. актов м-в и ведомств СССР, 1975, № 5, с. 47—48.

³ Там же, 1977, № 8, с. 10—11.

предприятия (здания, сооружения) по измененному проекту также относится к новому строительству.

Расширение действующего предприятия — это строительство по утвержденному в установленном порядке новому проекту вторых и последующих очередей действующего предприятия, дополнительных или новых производственных комплексов и производств либо расширение существующих цехов основного производственного назначения со строительством новых или расширением (увеличением пропускной способности) действующих вспомогательных и обслуживающих производств, хозяйств и коммуникаций на территории действующего предприятия или примыкающих к ней площадках.

Цель расширения действующего предприятия — увеличение производственной мощности (производительности, пропускной способности, вместимости зданий и сооружений) в более короткие сроки и при меньших удельных затратах по сравнению с созданием аналогичных мощностей путем нового строительства одновременно с повышением технического уровня и улучшением технико-экономических показателей предприятия.

Реконструкция действующего предприятия — осуществляемое по единому проекту полное или частичное переоборудование или переустройство производства без строительства новых и расширения действующих цехов основного производственного назначения, но со строительством — при необходимости — новых и расширением действующих объектов вспомогательного и обслуживающего назначения с заменой морально устаревшего и физически изношенного оборудования, механизацией и автоматизацией производства, устранением диспропорций в технологических звеньях и вспомогательных службах, обеспечивающих увеличение объема производства на базе новой, более современной технологии, расширение ассортимента или повышение качества продукции, а также улучшение других технико-экономических показателей с меньшими затратами и в более короткие сроки, чем при строительстве новых или расширении действующих предприятий. Действующие предприятия могут быть реконструированы также с целью изменения профиля предприятия или для организации производства новой продукции на существующих производственных площадях.

К реконструкции действующего предприятия относится также строительство новых цехов и объектов той же мощности (производительности, вместимости) или мощности, соответствующей объему выпуска конечной продукции предприятия, вместо ликвидированных цехов и объектов того же назначения, дальнейшая эксплуатация которых по техническим и экономическим условиям признана нецелесообразной. Если по техническим и экономическим условиям целесообразно или по хозяйственным соображениям необходимо одновременно с реконструкцией действующего предприятия осуществлять его расширение, то при разработке проектно-сметной документации, титульных списков и планов капитального строительства такие объекты следует относить к расширяемому или реконструируемому в зависимости от преобладания работ соответствующего характера.

Техническое перевооружение действующего предприятия — осуществление в соответствии с планом технического развития объединения (предприятия) по проектам и сметам на отдельные объекты или виды работ комплекса мероприятий (без расширения имеющихся производственных площадей) по повышению до современных требований технического уровня отдельных участков производства, агрегатов, установок путем внедрения новой техники и технологии, механизации и автоматизации производственных процессов, модернизации и замены устаревшего и физически изношенного оборудования новым, более производительным, по устранению «узких мест», улучшению организации и структуры производства и общезаводского хозяйства, а также других организационных и технических мероприятий, направленных на обеспечение простота продукции, улучшение ее качества, повышение производительности, улучшение условий и организации труда и улучшение других показателей работы предприятия (организации).

Перечисленные общие понятия организационно-технических форм строительства должны быть положены в основу таких же понятий, разрабатываемых компетентными органами управления применительно к другим отраслям народного

хозяйства. Они должны включать виды работ и мероприятия, отражающие специфические особенности строительства соответствующей отрасли народного хозяйства¹.

Организационно-правовые способы капитального строительства

Капитальное строительство осуществляется подрядным, хозяйственным и смешанным способами, отличающимися специфическими организационно-правовыми признаками несмотря на единство основных принципов, на которых построен их правовой режим.

Подрядным способом осуществляется более 90% всего объема капитального строительства. При этом прогрессивным способом выполнение строительных работ поручается строительно-монтажным организациям на договорных началах.

Хозяйственным способом осуществляется строительство, как правило, в тех случаях, когда производство работ подрядными строительно-монтажными организациями нецелесообразно. Критерием для выбора и применения подрядного или хозяйственного способов является экономическая целесообразность². При хозяйственном способе строительства предприятие (организация) выполняет собственными силами определенные строительно-монтажные работы наряду со своей основной производственной деятельностью. Наибольший удельный вес хозяйственного способа отмечается в общем объеме капитального строительства в колхозных и межколхозных строительно-монтажных организациях. В колхозных строительно-монтажных организациях этот способ чаще всего применяется при сооружении небольших объектов непроизводственного назначения, а также в тех случаях, когда капиталовложения не могут быть полностью обеспечены лимитами подрядных работ, а в межколхозных — при строительстве объектов собственной производственной базы.

Межхозяйственные предприятия (организации) в сельском хозяйстве вправе осуществлять строительство и реконструкцию домов и сооружений подрядным или хозяйственным способом, обеспечивая при этом наиболее эффективное использование капиталовложений, соблюдение нормативных сроков строительства и освоения проектных мощностей, повышение качества и снижение стоимости строительства³. Принцип выбора организационно-правовых способов строительства наиболее полно сформулирован в СНиП III-1-76: строительство предприятий, домов и сооружений должно осуществляться преимущественно подрядным способом; строительство хозяйственным способом допускается при небольших объемах работ, отсутствии подрядных строительных организаций в данном районе или нецелесообразности их создания.

Специализация строительных организаций

Важнейший признак строительной организации — ее производственная специализация, являющаяся результатом широкой индустриализации строительства⁴. Кроме общестроительных организаций, в капитальном строительстве участвуют специализированные строительные организации, которые выполняют более половины общего объема подрядных строительно-монтажных работ. Объем других видов строительных работ в таких организациях, как правило, не превышает четвертой части общего объема работ, выполненных данной организацией.

¹ Бюл. нормат. актов м-в и ведомств СССР, 1978, № 1, с. 45.

² Экономическая целесообразность как единый универсальный критерий для выбора способа строительства определена п. 49 Положения о социалистическом государственном производственном предприятии (СП СССР, 1965, № 19—20, ст. 155); п. 84 Положения о производственном объединении (СП СССР, 1974, № 3, ст. 38); п. 26 Временной инструкции Стройбанка СССР от 24 декабря 1976 г. № 37 (Бюл. нормат. актов м-в и ведомств СССР, 1977, № 8, с. 26).

³ П. 30 Общего положения о межхозяйственном предприятии (организации) в сельском хозяйстве (СП СССР, 1977, № 13, ст. 80).

⁴ О других признаках строительных организаций — юридических лиц см. гл. 2 настоящего справочника.

Процесс специализации в строительстве позволяет сосредоточить производственно-хозяйственную деятельность отдельных строительных организаций на сооружении однотипных для отраслей народного хозяйства объектов или однородных по технологии видов специальных или монтажных работ. В связи с этим строительные организации различают по отраслевой и технологической специализации: в первом случае объекты строят в какой-то отрасли народного хозяйства (электростанции, шахты, мосты, оросительные каналы), во втором выполняются только определенные строительные работы (отделочные, сантехнические, электромонтажные). Особенно быстрыми темпами идет специализация в сельском строительстве. В результате предметной специализации укрупняются и создаются новые строительные организации, сооружающие водохозяйственные объекты, элеваторы, объекты централизованного водоснабжения и т. д.

Специализация в капитальном строительстве требует определенных правовых форм кооперирования и координации деятельности строительного-монтажных организаций, а также различных форм их организационной структуры.

Основные структурные звенья государственных организаций в капитальном строительстве — строительные (монтажные) тресты, входящие в их состав строительного-монтажные управления, а также домово-заводо- и сельские строительные комбинаты. Первичными организациями с самостоятельным балансом являются строительного-монтажные управления, а их низовыми внутренними звеньями — участки старших производителей работ. Особенности строительства в сельской местности и юридическая природа колхозной собственности определяют и особые формы строительных организаций на селе. Главной формой является межхозяйственная, в частности межколхозная, строительная организация. Успешно развивается такая новая форма государственной сельской строительной организации, как передвижные механизированные колонны (ПМК), создаваемые также в межколхозных строительных организациях. В транспортном строительстве создаются строительного-монтажные поезда и мостоотряды. Тенденция к расширению создания передвижных строительных организаций обусловлена характером строительства.

Управление строительными организациями

Строительного-монтажными организациями и предприятиями строительной индустрии управляют государственные органы общей и специальной компетенции. Общее руководство всеми отраслями народного хозяйства, в том числе и строительством, осуществляет Совет Министров СССР¹. Общегосударственным (союзно-республиканским) плановым органом в нашей стране является Государственный плановый комитет СССР (Госплан СССР)², на который возложен комплекс сложных задач, предусматривающих разработку государственных планов экономического и социального развития СССР, обеспечение пропорционального развития различных отраслей народного хозяйства, правильное размещение производительных сил по территории страны, внедрение достижений науки и техники, рациональное использование материальных, трудовых, финансовых ресурсов и природных богатств страны. Для реализации планов экономического и социального развития Госплан СССР устанавливает задания по капитальному строительству и программу строительной индустрии, определяет плановые задания по проектно-изыскательским работам, намечает меры по обеспечению выполнения этих заданий кадрами рабочих, материальными, денежными и другими ресурсами.

Важную роль в осуществлении руководства и проведении единой технической политики в области капитального строительства играют Государственный комитет Совета Министров СССР по делам строительства (Госстрой СССР)³ и государственные комитеты по делам строительства союзных республик⁴. Значительный удельный вес работы Госстроя СССР связан с техническим про-

¹ Закон о Совете Министров СССР (СП СССР, 1978, № 16).

² Положение о Госстрое СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 9 сентября 1968 г. № 719 (СП СССР, 1968, № 17, ст. 113).

³ Положение о Госстрое УССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 26 января 1968 г. № 60 (СП СССР, 1968, № 3, ст. 14).

⁴ Положение о Госстрое УССР, утвержденное постановлением Совета Министров УССР от 12 апреля 1968 г. № 181 (СП УССР, 1968, № 4, ст. 53).

грессом в строительстве и повышением его эффективности, обеспечением строек проектно-сметной документацией, внедрением типовых проектов, проведением научных исследований в области строительства, а также градостроительства и архитектуры. Кроме того, на Госстрой СССР возложена разработка общесоюзных норм и технических условий строительного проектирования, норм обязательности строительства, сметных норм, расценок, прейскурантов, единых норм и расценок на строительные-монтажные работы.

Другие важные вопросы строительства, решение которых отнесено к компетенции органов государственного управления, должны согласовываться с Госстроем СССР. Так, прейскуранты на строительство жилых домов массовой застройки, школьных зданий, больниц и других объектов культурно-бытового назначения утверждаются советами министров союзных республик, но вводятся в действие лишь после регистрации их в Госстрое СССР или с разрешения Госстроя СССР в строениях союзных республик.

Система специальных органов управления капитальным строительством, сохраняя территориальное единство подрядных организаций, усиливает централизованное государственное руководство строительством. География районирования деятельности таких специальных органов, как министерства, тесно сочетается с отраслевой направленностью.

В СССР функционируют такие союзные органы управления капитальным строительством, как Министерство строительства предприятий нефтяной и газовой промышленности СССР¹, Министерство транспортного строительства СССР (Минтрансстрой СССР)², а также ряд союзно-республиканских — Министерство строительства предприятий тяжелой индустрии СССР (Минтяжстрой СССР)³, Министерство промышленного строительства СССР (Минпромстрой СССР)⁴, Министерство строительства СССР (Минстрой СССР)⁵, Министерство сельского строительства СССР (Минсельстрой СССР)⁶, Министерство монтажных и специальных строительных работ СССР (Минмонтажспецстрой СССР)⁷.

Минтяжстрой, Минпромстрой и Минстрой СССР осуществляют строительство всех промышленных объектов (независимо от их принадлежности к той или иной отрасли народного хозяйства), жилых домов, зданий культурно-бытового назначения, объектов коммунального хозяйства на территории тех районов, в которых функционируют строительные и монтажные организации соответствующих министерств. Минтяжстрой СССР руководит строительством всех объектов в тех областях, краях и республиках, где сконцентрировано в основном строительство предприятий черной и цветной металлургии, а также угольной промышленности. Минпромстрой СССР осуществляет строительство как промышленных, так и гражданских объектов в областях, краях и республиках, где сконцентрировано строительство предприятий химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности. Минстрой СССР руководит строительными организациями, которые возводят все объекты на территории тех областей, краев и республик, где в основном строятся предприятия машиностроения, легкой и пищевой промышленности.

¹ Положение о Министерстве строительства предприятий нефтяной и газовой промышленности СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 27 июля 1973 г. № 520 (СП СССР, 1973, № 17, ст. 93).

² Положение о Министерстве транспортного строительства СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 27 января 1972 г. № 79 (СП СССР, 1972, № 3, ст. 19).

³ Положение о Министерстве строительства предприятий тяжелой индустрии СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 17 сентября 1969 г. № 750 (СП СССР, 1969, № 21, ст. 124); Положение о Министерстве строительства предприятий тяжелой индустрии УССР, утвержденное постановлением Совета Министров УССР от 16 апреля 1970 г. № 211 (СП УССР, 1970, № 4, ст. 46).

⁴ Положение о Министерстве промышленного строительства СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 17 сентября 1969 г. № 751 (СП СССР, 1969, № 22, ст. 127); Положение о Министерстве промышленного строительства УССР, утвержденное постановлением Совета Министров УССР от 30 марта 1970 г. № 164 (СП УССР, 1970, № 4, ст. 41).

⁵ Положение о Министерстве строительства СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 17 октября 1969 г. № 834 (СП СССР, 1969, № 24, ст. 141).

⁶ Положение о Министерстве сельского строительства СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 31 декабря 1971 г. № 947 (СП СССР, 1972, № 1, ст. 2); Положение о Министерстве сельского строительства Украинской ССР, утвержденное постановлением Совета Министров УССР от 18 января 1972 г. № 186 (СП УССР, 1972, № 5, ст. 31).

⁷ Положение о Министерстве монтажных и специальных строительных работ СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 14 января 1970 г. № 37 (СП СССР, 1970, № 3, ст. 18).

Таким образом, на территории отдельных областей, краев и автономных республик возведением объектов занимается только одно из министерств по строительству промышленных и гражданских объектов. В сельских районах строительством руководят союзно-республиканские министерства сельского строительства соответствующей республики.

В каждой республике руководство строительством осуществляется в настоящее время лишь одним из вновь созданных министерств по строительству промышленных и городских объектов, а также союзно-республиканским министерством сельского строительства республики. Некоторые важные особенности установлены для двух союзных республик — РСФСР и УССР. В РСФСР руководство строительством поручено четырем указанным выше министерствам строительства, а на территории УССР — Минтяжстрою, Минпромстрою и Минсельстрою СССР. Это объясняется тем, что в этих республиках капитальное строительство имеет многоотраслевую структуру и осуществляется в больших объемах. Однако и в этих республиках в пределах области, края или автономной республики строительством промышленных и городских объектов руководит, как правило, только одно министерство.

Важнейшие задачи строительных министерств: выполнение плановых заданий по строительству, развитию строительной индустрии и наращиванию мощностей и основных фондов строительных и монтажных организаций в зоне их деятельности; дальнейшее совершенствование строительного производства и повышение его эффективности; повышение уровня индустриализации и совершенствование технологии и организации строительно-монтажных работ; внедрение достижений науки и техники в строительное производство; обеспечение роста производительности труда; снижение стоимости и повышение качества строительства; обеспечение отрасли квалифицированными кадрами. Кроме того, Минсельстрой СССР направляет систему межколхозных строительных организаций на развитие строительной индустрии, проектирование элеваторов и крупных зерноскладов и руководство организациями, строящими эти объекты. Непосредственное руководство сельскими подрядными строительными и монтажными организациями возложено на министерства сельского строительства республик.

Большое количество строительных организаций функционирует под непосредственным руководством ряда союзных и союзно-республиканских отраслевых министерств и ведомств, в частности, Минтрансстрой СССР, осуществляющего строительство железных и автомобильных дорог, метрополитенов, мостов, тоннелей, аэропортов, речных и морских сооружений; Министерства энергетики и электрификации СССР¹, на которое возложены сооружение энергетических объектов и их эксплуатация, Минмонтажспецстрой СССР и Министерства строительства предприятий нефтяной и газовой промышленности СССР. Последнее руководит строительством объектов нефтяной и газовой промышленности (предприятий по добыче нефти и газа, переработке и хранению газа и газового конденсата, транспортировке нефти, газа, нефтепродуктов и газового конденсата), а также других предусмотренных планом промышленных предприятий, зданий, сооружений, жилых домов и объектов культурно-бытового назначения.

В некоторых больших городах страны созданы строительные организации, подчиненные управлениям капитального строительства исполкомов местных советов народных депутатов, которые в основном осуществляют строительство жилых домов, коммунальных предприятий, объектов культурно-бытового назначения и ведут ремонтно-строительные работы. К таким организациям относятся, например, Главмосстрой, Главленинградстрой, Главташкентстрой, Главкиевстрой. В ряде районов эти подрядные организации ведут строительство также объектов промышленного и сельскохозяйственного назначения.

¹ Положение о Министерстве энергетики и электрификации СССР утверждено постановлением Совета Министров СССР от 14 марта 1969 г. № 195 (СП СССР, 1969, № 7, ст. 41).

Управление капитальным строительством в колхозах и межхозяйственных предприятиях (организациях) в сельском хозяйстве

Система органов управления капитальным строительством осуществляет свои функции в сфере деятельности колхозов как заказчиков (титулдержателей) и в сфере производственно-хозяйственных отношений межхозяйственных предприятий (организаций) в сельском хозяйстве, в том числе межколхозных строительных предприятий и организаций как подрядчиков (при строительстве подрядным способом).

Совет Министров СССР и советы министров союзных и автономных республик осуществляют общее руководство капитальным строительством в колхозах и создаваемых с их участием межхозяйственных предприятиях (организациях), главным образом, путем нормотворчества, координации и контроля. Так, Совет Министров СССР постановлением от 14 апреля 1977 г. № 291 утвердил Общее положение о межхозяйственном предприятии (организации)¹. Развивая это положение, Совет Министров УССР утвердил положения о межхозяйственном предприятии (организации) в сельском хозяйстве по отдельным видам их деятельности, в том числе Положение о межхозяйственной строительной организации².

Совет Министров Украинской ССР принял ряд постановлений, в частности от 22 февраля 1973 г. № 95 «О совершенствовании планирования капитального строительства в колхозах и межколхозных предприятиях»³ и от 12 июня 1975 г. № 298 «О порядке утверждения технико-экономических обоснований, титульных списков и технических (технорбочих) проектов на собственное строительство в межколхозных организациях системы Укрмежколхозстроя»⁴.

Большое значение в управлении капитальным строительством колхозов имеют нормативные акты функциональных органов государственного управления (Госстроя СССР и его республиканских органов, Госплана СССР и др.). Так, Госстрой УССР утверждает строительные нормы и правила (СНИП), определяет нормы продолжительности строительства в колхозах⁵.

Министерство сельского хозяйства УССР и его местные органы (областные и районные управления сельского хозяйства) осуществляют государственное руководство капитальным строительством в колхозах и межхозяйственных предприятиях (организациях) в сельском хозяйстве методами научно обоснованных рекомендаций, прямого регулирования и санкционирования. Функции по руководству капитальным строительством в колхозах методом научно обоснованных рекомендаций осуществляют также союзный Совет колхозов, советы колхозов союзных и автономных республик, краев, областей и районов⁶.

Функции непосредственного управления капитальным строительством в колхозах и межколхозных организациях и предприятиях Молдавской ССР в порядке опыта, начиная с 1972 г., переданы республиканскому Совету колхозов Молдавской ССР.

Своеобразными органами управления капитальным строительством являются межколхозные отделы капитального строительства при районных управлениях сельского хозяйства исполкомов районных Советов народных депутатов Украинской ССР⁷. Деятельность этих отделов основана на хозрасчетных началах. Управление капитальным строительством колхозов они осуществляют путем концентрации в своем распоряжении всех функций колхозов-заказчиков, включая

¹ СП СССР, 1977, № 13, ст. 80.

² СП УССР, 1977, № 12, ст. 116.

³ СП УССР, 1973, № 3, ст. 16.

⁴ СП УССР, 1975, № 6, ст. 36.

⁵ РСН 282-75. Нормы продолжительности строительства в колхозах Украинской ССР. К., Будівельник, 1976.

⁶ Положение о союзном Совете колхозов и Примерные положения о советах колхозов союзной и автономной республики, края, области и района, принятые союзным Советом колхозов 11 марта 1971 г. и утвержденные постановлением Совета Министров СССР от 16 июня 1971 г. № 392 (СП СССР, 1971, № 12, ст. 90), а также Положение о Совете колхозов Украинской ССР, принятое Советом колхозов УССР 20 декабря 1971 г. и утвержденное постановлением Совета Министров УССР от 13 января 1972 г. № 15.

⁷ Положение о них утверждено Министерством сельского хозяйства УССР 5 марта 1977 г. (согласовано с Госпланом УССР, Госстроем УССР и Украинской республиканской конторой Госбанка СССР). При управлениях сельского хозяйства исполкомов областных Советов народных депутатов созданы межколхозные управления капитального строительства.

с этой целью специальные договоры с колхозами. Эти своеобразные услуги управленческого характера позволяют сосредоточить в межколхозных отделах функции единого заказчика, предусмотренные Правилами о договорах подряда на капитальное строительство¹. Это особенно важно в тех случаях, когда на межколхозные отделы капитального строительства возлагаются функции объединенной дирекции по строительству крупных межхозяйственных животноводческих комплексов, птицефабрик, складских помещений для хранения удобрений и ядохимикатов.

Управление межколхозными строительно-монтажными организациями и предприятиями, производящими промышленную продукцию для строительства, осуществляет межколхозстрой. Так, для управления межколхозными строительно-монтажными организациями в РСФСР создано Всероссийское объединение межколхозных строительных организаций Росмежколхозстрой, в УССР — Укрмежколхозстрой.

Таким образом, управление строительством поручено союзно-республиканским министерствам строительства промышленных и городских объектов, союзно-республиканскому министерству сельского строительства, республиканским министерствам сельского строительства, союзным и союзно-республиканским отраслевым министерствам, а также исполкомам местных Советов народных депутатов.

В некоторых республиках система органов управления строительством имеет сложную многоступенчатую структуру. Руководство первичными подрядными организациями общестроительных министерств в некоторых случаях осуществляется по четырех- и пятиступенчатой схеме через республиканские министерства строительства, территориальные и зональные главные управления по строительству, областные объединения (управления, комбинаты) по строительству и тресты.

В соответствии с решениями XXV съезда КПСС проводится интенсивная подготовка к дальнейшему совершенствованию системы государственных органов, на которые возложены функции непосредственного управления капитальным строительством. Эта работа осуществляется поэтапно. На первом этапе разрабатываются генеральные схемы (схемы) управления строительством².

Генеральные схемы разрабатываются союзными и союзно-республиканскими строительными министерствами СССР. Республиканские строительные министерства, главные управления по строительству при советах министров союзных республик (где не созданы соответствующие строительные министерства), главные управления по строительству, подчиненные исполкомам городских (областных) Советов народных депутатов, разрабатывают схемы управления строительством. Независимо от подчиненности органов управления строительством при разработке генеральных схем (схем) признано необходимым исходить из следующих основных принципов: во-первых, учитывать перспективы дальнейшего развития капитального строительства; во-вторых, экономически обосновывать комплексные программы совершенствования системы управления строительством; в-третьих, разрабатывать мероприятия по совершенствованию управления для всех организаций, предприятий и учреждений, входящих в систему данного министерства (ведомства), в том числе центральный аппарат этого министерства (ведомства); в-четвертых, предусматривать двух- и трехзвенную структуру в новых системах управления строительством.

Двухзвенная система управления строительством предусматривает:

в союзных и союзно-республиканских министерствах СССР. Высшее звено в этой системе — союзное или союзно-республиканское министерство СССР, основное (первичное) — организация или предприятие, входящее в эту систему;

в республиканских строительных министерствах союзных республик, главных управлениях по строительству при советах министров союзных республик, а также главных управлениях по строительству, подчиненных исполкомам городских (областных) Советов народных депутатов. Перечисленные органы управле-

¹ СП СССР, 1970, № 2, ст. 11.

² По поручению Совета Министров СССР Госстрой СССР и Госплан СССР постановлением от 12 октября 1978 г. № 1971/139 утвердили «Указания о порядке разработки министерствами и ведомствами генеральных схем (схем) управления строительством» (Экон. газ., 1978, № 47).

ния выступают в качестве высшего звена управления строительством. Основным (первичным) звеном являются организации и предприятия, подчиненные указанным выше органам управления.

При трехзвенной системе управления строительством высшим звеном служит союзное или союзно-республиканское министерство СССР, средним — союзно-республиканское министерство союзной республики, главное управление по строительству, территориальное главное управление (управление) по строительству, союзное или республиканское строительно-монтажное объединение, союзное или республиканское промышленное объединение предприятий стройиндустрии, а основным (первичным) звеном — организация или предприятие, непосредственно подчиненные этому основному звену управления.

По трехзвенной системе строится также управление строительством в союзных республиках. В качестве высшего звена в этом случае выступает республиканское строительное министерство, среднее — территориальное главное управление (управление) по строительству, республиканское строительно-монтажное объединение, республиканское промышленное объединение предприятий стройиндустрии, основного (первичного) — организация или предприятие, непосредственно подчиненные этому основному звену управления.

Определяя в нормативном порядке в качестве обязательной указанную выше систему органов государственного управления, допускается, с учетом особенностей условий работы строительно-монтажных организаций, осуществлять министерством (ведомством) управление строительством по двух- и трехзвенной системам.

В генеральных схемах (схемах) управления строительством разрабатываются и научно обосновываются следующие вопросы:

- совершенствование управления в основном (первичном) звене системы управления строительством и предприятиями стройиндустрии на основе концентрации и специализации производства, укрупнение действующих общестроительных и специализированных строительно-монтажных организаций, производственных предприятий, вспомогательных и обслуживающих хозяйств и других организаций, создание на их базе крупных производственных строительно-монтажных объединений, строительно-монтажных трестов, производственных объединений в промышленности стройиндустрии и внедрение рациональных структур аппарата управления в них;

- устранение многоступенчатости в управлении строительством путем упразднения излишних промежуточных органов управления с тем, чтобы приблизить органы хозяйственного руководства к производству;

- укрупнение средних звеньев управления и размещение их в местах концентрации строительства;

- создание всесоюзных и республиканских строительно-монтажных объединений (при наличии для этого соответствующих технико-экономических обоснований целесообразности);

- внедрение рациональных структур их аппарата управления;

- совершенствование структуры управления высшего звена — центрального аппарата министерства.

Совершенствование всей системы управления строительством не замыкается, однако, решением только перечисленных выше вопросов. Необходимы более четкое разграничение прав и обязанностей между отдельными звеньями этой системы, сокращение численности аппаратов управления и расходов на его содержание.

В нормативном порядке определены те организации, которые признаны в качестве основных (первичных) звеньев, и некоторые основные черты их правового положения.

В состав производственных строительно-монтажных объединений включаются организации, выполняющие общестроительные и специализированные работы одинакового профиля строительства на территории крупных районов (нескольких областей, экономического района, союзной республики и др.). Благодаря этому производственные строительно-монтажные объединения становятся крупными (территориальными или специализированными, как правило, по видам отраслевого строительства) производственно-хозяйственными комплексами, задачами которых являются осуществление строительства и ввод в действие производственных мощностей и объектов, подготовленных к выпуску предусмотренных проек-

ной документацией количественных и качественных показателей продукции или оказания услуг.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695 строительные министерства, министерства и ведомства СССР, имеющие строительные организации, и советы министров союзных республик обязаны разработать и осуществить мероприятия по совершенствованию управления капитальным строительством с таким расчетом, чтобы в 1979—1981 гг. перейти на двух-трехзвенную систему управления. Установлено, что основным хозрасчетным звеном строительного производства должны стать производственные строительно-монтажные объединения, а в отдельных случаях — тресты¹.

К основным (первичным) звеньям относятся проектные, проектно-исследовательские, проектно-конструкторские организации, научно-исследовательские институты и тресты (институты) Оргтехстроя, а также другие организации, являющиеся юридическими лицами; производственные объединения промышленности строительных материалов, конструкций и деталей, действующие на основании Положения о производственном объединении (комбинате), а также промышленные предприятия, автотранспортные предприятия, действующие на основании Положения о социалистическом государственном производственном предприятии.

Как видно из приведенного перечня, в качестве основного (первичного) звена управления строительством выступают организации и предприятия, являющиеся юридическими лицами, которые от своего имени вправе участвовать в производственно-хозяйственных отношениях, складывающихся в связи с подготовкой и осуществлением капитального строительства. Допускается, однако, возможность включать в состав производственных строительно-монтажных объединений, трестов и приравненных к ним организаций в качестве производственных единиц общестроительные, специализированные строительно-монтажные управления и приравненные к ним организации, предприятия строительной индустрии, управления механизации, подразделения по материально-техническому снабжению и технологической комплектации и другие организации. Функционирующие в составе основного звена производственные единицы не являются юридическими лицами и поэтому могут выступать в производственно-хозяйственных отношениях не в качестве самостоятельного участника, а только от имени того объединения или предприятия, в составе которого они находятся. Вместе с тем признание общестроительных и специализированных строительно-монтажных управлений и приравненных к ним организаций и предприятий производственными единицами не означает, что они становятся обычными участками строительно-монтажного производства. Производственные единицы наделены определенным комплексом прав и обязанностей. В их оперативное управление, передается и закрепляется за ними определенная часть имущества объединений и денежных средств на выплату заработной платы и материальное стимулирование. Находясь на внутреннем хозрасчете, они от имени объединения вправе выступать участниками договорных отношений без специально выдаваемой на каждый конкретный договор доверенности.

К среднему звену управления строительством относятся союзно-республиканские строительные министерства союзных республик и главные управления по строительству союзных республик; территориальные главные управления (управления) по строительству; всесоюзные (республиканские) строительно-монтажные объединения²; союзные и республиканские промышленные объединения предприятий стройиндустрии, а также все другие органы управления между высшим и основным (первичным) звеном.

Планирование капитального строительства

Особенности капитального строительства обуславливают необходимость раздельного планирования со стороны подрядчика и со стороны заказчика. На обязанности заказчика возложено включение объекта строительства в план капи-

¹ СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

² Союзное (республиканское) строительно-монтажное объединение включает в себя строительно-монтажные организации, промышленные предприятия, организации по механизации строительства, транспортные, проектные, научно-исследовательские, проектно-конструк-

тального строительства, что гарантирует обеспечение будущей стройки в плановом порядке соответствующими мощностями строительно-монтажных организаций, достаточными трудовыми, финансовыми и материально-техническими ресурсами.

План капитального строительства — важнейшая составная часть плана экономического и социального развития СССР. Одной из задач плановых и хозяйственных органов является разработка стабильного пятилетнего плана капитального строительства, в котором предусматриваются ввод в действие основных фондов, производственных мощностей и объектов, в том числе прирост мощностей за счет технического перевооружения и реконструкции действующих предприятий, а также лимиты государственных капитальных вложений на строительно-монтажные работы. В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695 указано, что пятилетний план капитального строительства должен быть сбалансирован с ресурсами материалов, технологического и энергетического оборудования, с трудовыми и финансовыми ресурсами, а также с мощностями строительно-монтажных организаций¹.

Главным показателем в планировании и оценке деятельности строительных организаций становится ввод в действие производственных мощностей и объектов, подготовленных к выпуску и оказанию услуг. Ежегодно в планах капитального строительства страны предусматриваются сооружение и реконструкция нескольких тысяч объектов производственного назначения. Возрастающие объемы и темпы строительства значительно усложняют его планирование. В этих условиях особое значение имеют обеспечение необходимой концентрации капиталовложений и уменьшение количества одновременно строящихся предприятий и объектов. Кооперирование и специализация в строительстве требуют координации составных частей планов капитального строительства, сбалансированности их с планами подрядных работ, материально-технического и финансового обеспечения строительства. Взаимная согласованность всех компонентов плана капитального строительства обеспечивает его стабильность и реальность.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР разработали организационно-правовые средства, обеспечивающие совершенствование планирования капитального строительства на научной основе².

Пятилетний план — основная форма государственного планирования капитального строительства. Начиная с плана 1971—1975 гг., эти планы разрабатываются и утверждаются по каждому министерству и ведомству СССР и союзной республики с разбивкой по годам. Установленные в пятилетнем плане лимиты не могут быть изменены при утверждении годовых планов.

• Титульные и внутрипостроечные титульные списки

Титульный список стройки — важнейшая составная часть плана капитального строительства. Различают два вида титульных списков: титульные списки стройки в целом и внутрипостроечные титульные списки.

Титульный список стройки в целом представляет собой перечень строящихся (реконструируемых) объектов, включенных в планы капиталовложений, и содержит следующие данные: наименование стройки, сроки строительства, проектную мощность, сметную стоимость, объем капиталовложений и размер вводимых в действие производственных мощностей и основных фондов на весь период строительства с разбивкой по годам.

Юридическая природа и значение титульного списка определяются тем, что он является доказательством планового ведения капитального строительства.

торские и другие организации и предприятия, на которые распространяется действие Положения о социалистическом государственном производственном предприятии или аналогичных Положений. В их состав могут входить также производственные строительно-монтажные объединения.

¹ СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

² Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 28 мая 1969 г. № 389 «О совершенствовании планирования капитального строительства и об усилении экономического стимулирования строительного производства» (СП СССР, 1969, № 15, ст. 82). Совет Министров УССР постановлением от 22 февраля 1973 г. № 95 «О совершенствовании планирования капитального строительства в колхозах и межколхозных предприятиях» (СП УССР, 1973, № 3, ст. 16) установил для капитального строительства в колхозах правила планирования, приближающиеся к правилам планирования государственных капиталовложений.

Если строительство какого-либо объекта осуществляется без наличия титульного списка, это является серьезным правонарушением и грубым нарушением социалистической законности в хозяйственной деятельности объединений (комбинатов) предприятий и организаций. Таким образом, титульный список представляет собой главное правовое основание капитального строительства.

Проекты титульных списков строек разрабатываются и представляются организациями-заказчиками в вышестоящие организации по согласованию с генеральным подрядчиком.

Титульные списки строек составляются на все вновь начинаемые и переходящие стройки на весь период строительства с распределением по годам в соответствии с нормами продолжительности строительства данного объекта. Титульные списки определяют основные правовые и технико-экономические параметры объекта строительства и служат нормативными актами, обязательными для всех организаций и предприятий, занятых в капитальном строительстве. После утверждения титульного списка компетентным органом объект включают в план капитального строительства.

Титульный список на строительство новых объектов всегда имеет значение планового задания как заказчику, так и подрядчику. Несколько своеобразную юридическую природу имеют титульные списки на объекты строительства, осуществляемого за счет поощрительных фондов предприятия. Они имеют обязательное юридическое значение только для строительно-монтажной организации и по согласованию с ней могут изменяться без предварительного получения санкции вышестоящего органа хозяйственного руководства.

Титульные списки утверждают вышестоящим органом государственного управления (в зависимости от подчиненности стройки, ее характера, сметной стоимости, а также от того, является ли стройка в каждом конкретном случае новым строительством или переходящим) ¹.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695 титульные списки строек производственного назначения утверждаются в таком порядке:

важнейших строек — Советом Министров СССР по представлению Госплана СССР;

других строек сметной стоимостью 3 млн. р. и выше — министерствами и ведомствами СССР и советами министров союзных республик по согласованию с Госпланом СССР;

строек сметной стоимостью менее 3 млн. р. — непосредственно министерствами и ведомствами СССР и советами министров союзных республик или в порядке, ими установленном (кроме титульных списков, право утверждения которых предоставлено объединениям и предприятиям);

на техническое перевооружение предприятий независимо от общей стоимости работ — руководителями производственных объединений (предприятий) в соответствии с установленными ими лимитами капитальных вложений на строительно-монтажные работы и материальными фондами ².

Изменения в показатели титульных списков могут вноситься только при пересмотре проектов в связи с применением более совершенного оборудования и прогрессивной технологии в пределах лимитов капитальных вложений на строительно-монтажные работы, установленных на соответствующий год министерству и ведомству СССР и совету министров союзной республики.

Невыполнение по стройке работ в объеме, предусмотренном в титульном списке, подлежит восполнению в последующем году.

Титульные списки на строительство автомобильных дорог местного назначения и объектов производственного назначения на этих дорогах, если это строительство осуществляется за счет средств и ресурсов, привлекаемых в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета УССР от 16 октября 1969 г., утверждаются республиканскими органами, в частности, Министерством строитель-

¹ Порядок утверждения титульных списков на строительство объектов, осуществляемое за счет централизованных капиталовложений, определен постановлением Совета Министров СССР от 10 июля 1967 г. № 643 (СП СССР, 1967, № 17, ст. 119) с последующими изменениями, внесенными в связи с принятием постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 28 мая 1969 г. № 389 (см. постановление Совета Министров СССР от 22 октября 1970 г. № 873 — СП СССР, 1970, № 19, ст. 150 и постановление Совета Министров СССР от 14 января 1971 г. № 21 — СП СССР, 1971, № 3, ст. 19).

² СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.