

УДК 351.777.81

**В. А. Лисенко**аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

*Виокремлено етапи становлення сфери містобудування, зокрема ті, що характеризують становлення охорони культурної спадщини; виділено основні історичні блоки щодо державного устрою. Виділено фактори впливу на містобудівну діяльність розвитку містобудівної культури, що залежить від менталітету різних верств населення. Запропоновано схему історичного становлення сфери містобудування в Україні, що розроблена на основі різних складників. Надано пропозиції із вдосконалення діяльності органів державної влади з урахуванням історичних аспектів становлення містобудівної діяльності.*

**Ключові слова:** сфера містобудування, історичні аспекти, система, етапи, розвиток, складник.

**Постановка проблеми.** Дослідження регулювання сфери містобудування є неможливим без аналізу історичного досвіду в становленні містобудівної діяльності з одночасним виокремленням його основних періодів, протягом яких відбувалися зміни суспільних відносин. Вплив історичних аспектів на становлення найважливіших функцій державного управління визначає подальші напрями контролю в межах держави містобудівної діяльності, а також полягає у реалізації державної містобудівної політики, що базується на історичному минулому та менталітеті населення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанню нормативно-правового регулювання будівельної діяльності було присвячено наукові праці Є.Є. Ключниченко, М.Ю. Кудрявцева, А.Н. Асаула, В.Ф. Попандопуло, В.С. Яковлева, Н.О. Доценко-Білоус. Дослідженням особливостей державного регулювання містобудівної діяльності займалися Н. Бондарьова, Д. Ісаєнко, Г. Возняк, В. Воськало, В. Гейця, Т. Левкун, П. Покатаєв. Проте історичний аспект практично залишився поза увагою науковців, що обумовлює актуальність теми дослідження.

**Мета статті** полягає у визначенні історичних аспектів в становленні містобудівельної діяльності на українських теренах.

**Виклад основного матеріалу.** Щоб знайти оптимальний шлях розвитку містобудівельного законодавства, треба дослідити чинні нормативно-правові акти з історичним минулим у нормативно-правовій площині. Також виокремити певні етапи становлення містобудівельної

діяльності, що складе основу для нашого подальшого дослідження, а саме:

1) Кодифікація будівельних вправ за часів Київської Русі. В 11 столітті у Київській Русі розпочато кодифікацію будівельного законодавства Ярослава Мудрого. Саме в цей період було прийнято «Будівельний статут», який був кодифікованим документом, що визначав вимоги до виконання будівельних робіт. Характерними ознаками будівельного законодавства в історичному минулому є пізнання античного та середньовічних світів, чому посприяла культура Візантії, прийняття християнства та відмова від язичницьких богів. Цей період характеризується появою цехової організації будівельної справи та формуванням правил будівництва, що відображаються у «Будівельному статуті» та «Руській правді» Ярослава Мудрого (1020 р.) [1]. Однак у цей період містобудівельна діяльність підпадала під напрями військової, судової та фінансової діяльності. У правових пам'ятках Київської Русі було визначено напрями стандартизації, планування та розробки технічних програм, що були спрямовані на будівництво маєтків, каналів, водосховищ, храмів, однак ця містобудівна діяльність мала оборонне значення [6].

2) Будівельне законодавство за часів кріпосного права, що тісно пов'язане з діяльністю російського монарха Петра Першого. Письмові свідчення зазначають, що будівельний підряд відноситься до 1574 р. та стосується приватних періодів. Нормативне закріплення відносин будівельного підряду відбувається царським

наказом «О заготовлении материалов для строения Смоленской крепости» (1595 р.), що закріпили спеціальні норми про договірні зобов'язання будівельного підряду з активним втручанням державних органів влади в процеси містобудування;

3) Початком Дореволюційного періоду регулювання у сфері будівництва можна вважати 1837 рік, що знаменується прийняттям «Строительного устава», який став частиною повного зібрання кодифікованого нормативно-правового акту – Зводу законів, який здійснював регулювання будівництва будівель та споруд на той час. «Строительный устав» складався з семи розділів і двадцяти однієї глави, у яких були викладені загальні положення для керування будівництвом; визначалися типи казенних будинків, церковних будинків, громадських будинків; встановлювалися правила забудови міст і селищ. Містобудівну політику реалізовувало будівельне управління. Саме за цих часів з'являється інститут притягнення до відповідальності, який врегульовував порядок притягнення до такої за правопорушення у разі недотримання особливих правил щодо збереження та ремонту давніх споруд. Контроль за дотриманням законодавства у сфері містобудування було покладено на губернатора та місцеву поліцію. До того ж забудовник повинен був отримати дозвіл на будівництво, обов'язок надання якого покладено на Імператорську Геологічну Комісію та Імператорську Академію Мистецтв стосовно реставрації монументальних пам'яток давнини. Прийняття проектів громадських споруд здійснювалося губернським будівельним начальником та міським управлінням. Визначення технічних будівельних умов здійснювалося Будівельним комітетом Міністерства внутрішніх справ, який своєю чергою визначав порядок розробки креслень і розрахунок вартості будівництва, а також перелік документації, яку має подавати фізична особа для отримання дозволу на будівництво від міської думи [6].

4) Регулювання будівельної діяльності за радянських часів. Цей етап можна поділити на два періоди. Перший характеризується значною кількістю відомчих норм, технічних умов, які були мало погоджені один з одним та на практиці мали приватні рекомендації. Це спричинило певний хаос у містобудівній документації та впровадженні проектів. Другий період характеризується зростанням будівництва і розробкою уніфікованих стандартів, нормативно-правових документів, які визначали будівельні норми і

правила, зокрема до них належали будівельні матеріали, деталі і конструкції; будівельне проектування; правила проведення, приймання будівельних робіт; кошторис;

5) Період становлення та реформування будівельного законодавства в незалежній Україні. Цей період характеризується закріпленням поняття та вимогами до містобудівної діяльності, що визначає основні напрями державного регулювання. Складниками містобудівної діяльності стали такі: прогнозування розвитку населених пунктів; планування; забудова; проектування; будівництво об'єктів містобудування; спорудження інших об'єктів; реконструкція; реставрація та імітація об'єктів культурної спадщини; інженерна та транспортна інфраструктура [1].

Вважаємо за доцільне виділити певні етапи та притаманні ним особливості, які характеризують становлення охорони культурної спадщини.

Для першого етапу (1830–1916) характерно встановлення захисту охорони культурної спадщини, однак не було чітко визначено правовий статус цього напрямку діяльності.

Для другого етапу (1917–1921) важливим моментом є встановлення основних напрямів охорони культурної спадщини та визначено основні шляхи державної підтримки.

Третій етап (1922–1945) характеризується негативним впливом тоталітарної системи державного управління, яка направлена на руйнування історичних пам'яток, що підпадають під охорону культурної спадщини.

Протягом четвертого етапу (1946–1991) відбувається відновлення системи охорони культурної спадщини та повернення пам'яток з інших держав на Батьківщину.

Для п'ятого етапу (1991 р.) характерно підвищення інтересу до охорони культурної спадщини, створення системи державних органів управління та розвинення мережі наукових громадських організацій. Ці історичні події характеризують один зі складників містобудівної діяльності в Україні, в процесі розробки проекту має братися до уваги складова частина охорони культурної спадщини [3].

На початку дев'яностих років ХХ століття в Україні існувала доволі складна система управління в сфері містобудівної діяльності: основним керуючим органом було Союзне міністерство, головне територіальне управління здійснювало державне підприємство. Стосовно капітального будівництва система управління була ще більш громіздкою, а саме: існував Загальносоюзний

державний комітет із капітального будівництва, Республіканський державний комітет із будівництва, Республіканське міністерство, Територіальне управління, Державний будівельний трест (домобудівний комбінат), Будівельне управління без права юридичної особи [2].

Внаслідок розпаду СРСР та проголошення незалежності України у сфері містобудівної діяльності відбулися суттєві зміни. На заміну Української РСР у справах будівництва утворився Державний комітет УРСР у справах архітектури, будівництва та охорони історичного середовища (1991–1992 рр.), який потім був трансформований в Міністерство інвестицій і будівництва (1992 р.), далі в Міністерство у справах будівництва і архітектури (1992–1994 рр.), пізніше реорганізований в Державний комітет України у справах містобудування та архітектури (1994–1997 рр.). У 2002 році Держбуд був перейменований у Державний комітет України з будівництва та архітектури. У 2005 році з метою оптимізації виконавчої влади в сфері будівництва, архітектури і житлово-комунального господарства цей найвищий виконавчий орган влади було поділено на Державний комітет України з будівництва та архітектури та Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства. У 2010 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України перетворено у Міністерство регіонального розвитку та будівництва України та Міністерство з питань житлово-комунального господарства України [2].

Вплив на містобудівну діяльність внаслідок розвитку містобудівної культури, що залежить від менталітету у різних верств населення, завжди буде відбуватися внаслідок трьох факторів: соціального, економічного та політичного, а головне – за наявності ресурсів. Тому слід виокремити певні фактори, що впливають на становлення та розвиток містобудівної діяльності з урахуванням історичного минулого, зокрема: 1) матеріальні; 2) рушійні; 3) формальні; 4) цільові; 5) цілісні [4].

Проте в процесі здійснення містобудівної діяльності важливим аспектом є здійснення контролю за цією діяльністю, основною метою якого є забезпечення громадян та суб'єктів господарювання якісними та безпечними умовами перебування у житлових та нежитлових приміщеннях. Адже в процесі такого контролю посадові особи органів державного архітектурно-будівельного контролю перевіряють порядок дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної ді-

яльності, проектної документації, будівельних норм, стандартів і правил; положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування; технічних умов під час виконання підготовчих і будівельних робіт; архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень; застосування будівельної продукції (ст. 2 Закону [8]).

Якщо вдатися до історичного минулого системи контролю, то слід зазначити, що система державного архітектурно-будівельного контролю виникла ще у 1944 році. Метою її створення було здійснення контролю за містобудівною діяльністю на звільнених територіях. В з'язку з цим розвиток системи контролю можна розділити на два етапи:

1) становлення – 1993–2008 роки. Для цього етапу було характерно прийняття нормативно-правової бази, що впливає на містобудівну діяльність та її функціонування;

2) розвиток (реформування) – 2008–2012 роки.

Саме системи державного архітектурно-будівельного контролю слід узагальнити як діяльність, що здійснюється центральними органами виконавчої влади з питань будівництва та архітектури, однак на місцях основну роль контролю містобудівної діяльності виконують місцеві органи влади та місцевого самоврядування [5].

Розглядаючи історичні передумови становлення сфери містобудівної діяльності, варто зазначити такі підходи, як політичний, екологічний, економічний, світоглядний. Політичний підхід розглядає містобудівну діяльність як інтереси влади, що проявляються як основний індикатор розвитку економіки. Цей підхід окреслює думку про те, що містобудування є сферою суто соціально-політичних та соціально-економічних відносин, і підкреслює важливість присутності істориків. Екологічний підхід вбачає у сфері містобудівної діяльності соціальні та екологічні аспекти їх релевантності відносно суспільства та навколишнього середовища. В цьому контексті зазначається важливість антропогенного, технологічного та інших згубних факторів, що можуть вплинути в процесі містобудівної діяльності на навколишнє середовище та населення. Економічний підхід вбачає в історичному розвитку сфери містобудування розбудову місцевої інфраструктури, що має на меті фінансовий складник, тобто отримання доходів. Світоглядний підхід має на меті об'єднати та розкрити політичні, соціальні, гендерні, технологічні та містобудівні аспекти урбаністичних процесів міста.

Сформована схема історичного становлення сфери містобудування в Україні розроблена на основі різних складників, що впливають та впливали на розвиток містобудування як однієї зі сфер, що відіграє важливу роль в розвитку держави. В цій схемі було виділено шість

складників, які вплинули на трансформацію території України як за часів її входження до складу інших держав, так і в роки незалежності. Складниками цієї схеми є історія становлення будівельної галузі; адміністративного права, що впливає на публічні відносини між державними

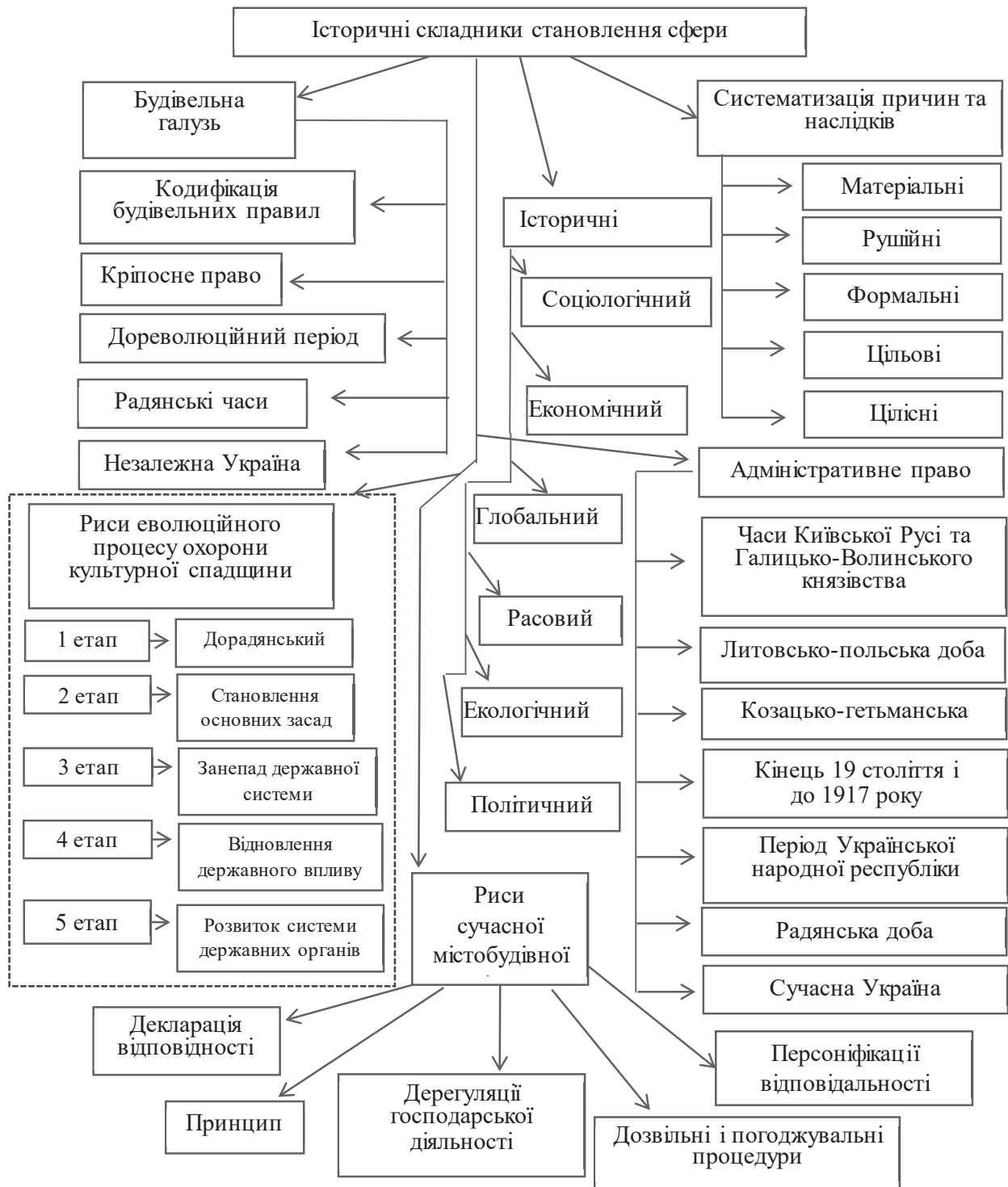


Рис.1. Складники становлення містобудівної діяльності в Україні



органами влади та суспільства; основні історичні підходи щодо визначення розвитку сфери містобудування; риси еволюційного процесу охорони культурної спадщини; риси сучасної містобудівної сфери; систематизація містобудівних формацій, що розглядаються в наступних причинах та наслідках:

1) матеріальні – розгляд містобудівних систем (симетричні, дисиметричні, ритмічні, евримічні);

2) рушійні – розгляд містобудівних культур (статичні, самодостатні, динамічні, інноваційні);

3) формальні – розгляд містобудівних епох (докласичні, класичні, неокласичні, постнеокласичні);

4) цільові – розгляд містобудівних цивілізацій (міські, урбанізаційні, ейкуменополісні, урбанічні);

5) цілісні – розгляд містобудівних формацій (містобудівні системи, містобудівні культури, містобудівні епохи, містобудівні цивілізації).

Отже, на основі всіх вищезазначених факторів нами була розроблена і скомпонована схема становлення містобудування на теренах України, яка представлена на рис. 1.

**Висновки.** В контексті дослідження історичного досвіду становлення містобудівної діяльності можна зробити висновки, що для ефектної діяльності державних органів влади слід адаптувати норми окремих законодавчих актів, зокрема й Господарський кодекс України з урахуванням впливу сучасних соціально-економічних та соціально-політичних факторів на цю діяльність. Однак треба брати до уваги, що містобудівна діяльність повинна здійснюватися під пильним наглядом органів державної влади, зокрема центральних виконавчих органів у цій сфері, оскільки вчинення правопорушення забудовниками насамперед може спричинити шкоду здоров'ю та життю громадян, призвести до нераціонального використання земельних

ділянок, пошкодження зовнішнього вигляду населеного пункту, руйнування пам'яток культурної спадщини тощо.

#### Список використаної літератури:

1. Квасніцька О. О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України / О. О. Квасніцька // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – 2012. – Т. 12.
2. Гуштик Н. П. Державне управління в галузі будівництва: ретроспективний аналіз / Н. П. Гуштик // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 37. – С. 204–212. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2013\\_37\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_37_29).
3. Холодок В. Становлення та розвиток система державного управління охорони культурної спадщини в Україні [Електронний ресурс] / Валентина Холодок. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012\\_03\(14\)/12hvdksu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_03(14)/12hvdksu.pdf).
4. Тімохін В. О. Історія й еволюція містобудування / В. О. Тімохін // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2009. – № 656 : Архітектура. – С. 852–96. – Бібліографія: 6 назв.
5. Стукаленко О. Історичні та правові передумови виникнення і становлення будівельної галузі на території України [Електронний ресурс] / О. Стукаленко. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/3/21.pdf>.
6. Бублик О. Г. Роль містобудування в сучасних урбаністичних розвідках зарубіжних дослідників / О. Г. Бублик // Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету. – 2014. – Вип. 40. – С. 255–260. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npifznu\\_2014\\_40\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npifznu_2014_40_50)
7. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю [Електронний ресурс]: Постанова КМУ від 23.05.2011 р., № 553. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF>

#### Лысенко В. А. Исторический аспект становления градостроительной деятельности в Украине

*Выделены этапы становления сферы градостроительства, в частности характеризующие становление культурного наследия; выделены основные исторические блоки по государственному устройству. Выделены факторы влияния на градостроительную деятельность вследствие развития градостроительной культуры, которые зависят от менталитета различных слоев населения. Предложена схема исторического становления сферы градостроительства в Украине, разработанная на основе различных составляющих. Даны предложения по совершенствованию деятельности органов государственной власти с учетом исторических аспектов становления градостроительной деятельности.*

**Ключевые слова:** сфера градостроительства, исторические аспекты, система, этапы, развитие, составляющая.

**Lysenko V. A. Historical aspects of creation of city activity in Ukraine**

*The scholars who devoted their scientific achievements in the sphere of urban planning and its formation in the direction of regulatory and legal regulation of construction activity were noted. The stages of the formation of the sphere of urban planning, the main historical blocks, with regard to the state system, are highlighted. The main stages characterizing the formation of the protection of cultural heritage are analyzed. Impact on urban development activities as a result of the development of urban culture, which depends on the mentality of different segments of the population. The proposed scheme of historical The development of the sphere of urban development in Ukraine was developed on the basis of various components. The conclusion is drawn at the angle of improvement of effective activity of state authorities due to the influence of historical aspects of the formation of urban development activities.*

**Key words:** *sphere of city planning, historical aspects, system, stages, development, component.*