

## ФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОТЯГОМ ІХ–ХІХ СТОЛІТЬ

*Досліджуються тенденції розвитку господарсько-правової системи регулювання здійснення капітального будівництва в Україні протягом ІХ–ХІХ століть, виокремлюється декілька специфічних підетапів у рамках вказаного періоду. Окреслюється робота основних тогочасних органів державної влади, уповноважених здійснювати управління капітальним будівництвом та удосконалювати будівельне законодавство. Зроблено висновок про ключову регулюючу роль у будівництві ІХ–ХІІ століть неписаних правил, науково-практичних досліджень відомих на той час будівельників, зразкових планів будівництва та безпосередніх вказівок замовників. Водночас з ХVІІІ ст. головними джерелами будівельного законодавства стають писані законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, які на регулярній основі уніфікуються.*

**Ключові слова:** капітальне будівництво, будівельне законодавство, будівельний устав, історія.

### **Комар Е.Г. Формирование отечественной хозяйственно-правовой системы регулирования строительной деятельности на протяжении ІХ–ХІХ веков**

*Исследуются тенденции развития хозяйственно-правовой системы регулирования осуществления капитального строительства в Украине на протяжении ІХ–ХІХ веков, выделяется несколько специфических подэтапов в рамках указанного периода. Очерчивается работа основных тогдашних органов государственной власти, уполномоченных осуществлять управление капитальным строительством. Сделано вывод о ключевой регулирующей роли в строительстве ІХ–ХVІІ веков неписанных правил, научно-практических исследований известных на то время строителей, образцовых планов строительства и непосредственных указаний заказчиков. Однако с ХVІІІ в. главными источниками строительного законодательства становятся писаные законодательные и подзаконные нормативно-правовые акты, которые на регулярной основе унифицируются.*

**Ключевые слова:** капитальное строительство, строительное законодательство, строительный устав, история.

### **Komar Evgeniy Formation of national economic and legal system regulation of construction activities during the ІХ–ХІХ centuries**

*The development trends of the economic and legal system of regulation of the capital construction in Ukraine during the ІХ–ХІХ centuries were analyzed; several specific sub-steps within a mentioned period were identified. The major activity of public authorities of that period that were authorized to manage capital construction was outlined. The conclusion was made about the key regulatory role in the construction of the ІХ–ХVІІ centuries of unwritten rules, scientific and practical research known at the time of construction, model construction plans and instructions of customers. However, in the ХVІІІ c. written laws and subordinate acts that are unified on a regular basis became the main sources of building law.*

**Key words:** Capital construction, building law, building regulations, history.

Історія розвитку вітчизняного будівельного законодавства наразі виступає фундаментальною складовою процесу осмислення і пошуку оптимальних шляхів вирішення сучасних містобудівних проблем, що обумовлює її практичну і теоретичну цінність. Досліджуючи історичний аспект будівельного законодавства, необхідно виходити з того, що у своєму розвитку система правового регулювання будівельної діяльності в Україні від зародження до сучасності пройшла ряд відмінних один від одного етапів. При цьому саме у період IX–XIX століть були закладені основи для формування радянської та сучасної системи законодавства й органів державної влади у сфері регулювання капітального будівництва в Україні.

Водночас на сьогодні відсутні комплексні наукові праці, присвячені історії правового регулювання здійснення капітального будівництва в Україні, у тому числі у період IX–XIX століть. Лише окремі аспекти вказаного питання розкриваються у наукових працях В. Шевчука, Г. Злобіна, І. Пирожкова, К. Третьяка, Н. Сушка, Ю. Асеева та ін.

Дорадянський період формування вітчизняної системи правового регулювання капітального будівництва можна умовно поділити на два етапи. При цьому *на першому етапі*, який, на нашу думку, тривав протягом IX–XVII століть, здійснювалися перші комплексні наукові дослідження у сфері будівництва і приймалися нормативно-правові акти, котрі регламентували процедуру здійснення будівельних робіт. Так, у період Київської Русі (IX–XII століття) утвердився новий тип мистецтва – монументальна архітектура. У цей час процес спорудження будівель і споруд регламентувався неписаними правилами, відповідно до яких будівництво розпочиналося у квітні, а завершувалося у вересні. У перший будівельний сезон влаштовували фундаменти і покривали їх вимощенням. Цегляне мурування стін розпочинали у другому будівельному сезоні<sup>1</sup>.

Пріоритетні матеріально-фінансові ресурси у вказаний період спрямовувалися на спорудження храмів і монастирів, яке тривало протягом значного проміжку часу. Зокрема, Десятинна церква будувалася протягом 8 років, а Софійський собор – 6 років.

Відповідно до тогочасних правил будівництва, основною мірою споруди виступав діаметр її головного купола та сторона підкупольного квадрата. Водночас в «Уставі» князя Всеволода згадується така одиниця виміру у будівництві, як «іванський лікоть». При цьому функції замовника на будівництво певної будівлі або споруди виконував, як правило, настоятель церкви або князь<sup>2</sup>.

Давньоруські будівельники не використовували креслень. Вони мали традиційну і чітку систему побудови храму по ширині та висоті. Система була гнучкою, оскільки пропорційна структура різних пам'яток вирізнялася надзвичайною різноманітною, що досягалося завдяки геометричному пропорціонуванню<sup>3</sup>.

За таких умов складалася система особистої відповідальності архітекторів і будівельників перед замовником щодо якості і придатності до фун-

кціонування споруджуваних об'єктів будівництва. Згадана система із певними варіаціями функціонувала до кінця XVII ст., зарекомендувавши свою ефективність у ході будівництва фортифікаційних споруд і міст.

Водночас у XVII ст. на переважній більшості території України спостерігався масштабний вплив науково-технічного прогресу на будівельну діяльність, а також відбувався синтез форм і технічних досягнень у церковній, оборонній та житловій архітектурі. У значних масштабах знаходило прояв явище залучення до процесу зведення будівель і споруд на території України архітекторів із Західної Європи. За таких умов інтенсифікувалися наукові дослідження у сфері будівництва.

У цей час архітектори активно використовували один із перших українських трактатів щодо інженерної справи та містобудування, який мав назву «Устав ратних, пушечных и других дел, касающихся до воинской науки» і належав авторству О. Радишевського<sup>4</sup>. Також під час будівництва використовувалися науково-практичні дослідження про фортифікації відомого архітектора А. Зерніка<sup>5</sup>.

Досить інтенсивно відбувалась розбудова нових міст на Лівобережній Україні. При цьому нові міста будували за планами, які у XVII ст. існували у піктографічній і вербальній формах. Зокрема, під час розбудови м. Суми використовувалися «Образец города, чертеж и книги строительные»<sup>6</sup>. Середмістя з фортецею, слободи і посад будувалися приблизно в одному проміжку часу, що обумовлювало уніфікованість планування лівобережних міст.

Проте справжні революційні зрушення у галузі правового регулювання будівництва відбулися у ході *другого етапу*, який тривав з початку XVIII ст. до 1917 р. і характеризувався нерозривним зв'язком між системою будівельного законодавства Російської імперії та України, переважна більшість територій якої підпорядковувалася Москві.

Саме на початку XVIII ст. відбулося інтенсивне формування правових норм, котрі регулювали процеси будівництва та засади містобудівної політики. До цього часу правовідносини у галузі будівництва регламентувались епізодично і несистемно, у залежності від конкретних випадків. Основними напрямками нормотворчості у вказаний період були: уніфікація обігу містобудівної документації, планування і перепланування міст, впровадження типового будівництва, визначення правового статусу керівників і виконавців будівельного процесу та оптимізація юридичного забезпечення механізмів провадження будівництва.

Відтак, нормативно-правова база у сфері будівництва XVIII ст. вирізнялась тяжінням до всеохопності, оскільки об'єктами правового регулювання у однаковій мірі ставали різні за вагомістю аспекти будівельного процесу. Основними джерелами будівельного законодавства до моменту прийняття у 1832 р. Будівельного уставу були іменні імператорські укази, резолюції, конфірмовані донесення, доклади на ім'я імператора, розпорядження Сенату, акти міністерства внутрішніх справ, резолюції Кабінету міністрів<sup>7</sup>.

Згадані нормативно-правові акти у значній мірі регулювали різні аспекти культового та палацового будівництва, котре активно формувалося з середини XVIII ст., а також приватного і казенного будівництва. У свою чергу, містобудівне законодавство спрямовувалося, передусім, на регламентацію питань регулярності планування забудови великих міст, фінансування будівництва, художньої регламентації, дотримання санітарних і пожежних норм та якості архітектурно-інженерної освіти.

З середини XVIII ст. у Київській академії започатковано викладання курсу з архітектури у рамках математичних наук, який згодом був успішно впроваджений у Харківському і Переяславському колегіумах. З того самого часу на Лівобережжі почало працювати чимало архітекторів, котрі здобули фахову підготовку у Москві та Петербурзі<sup>8</sup>.

Протягом другої половини XVIII – початку XIX століть пріоритетна увага держави спрямовувалася на забезпечення правової регламентації функціонування архітектурних інспекцій, здійснення перепланування великих міст та удосконалення будівельних нормативно-правових актів протипожежного характеру. При цьому зростала нормативна роль «зразкових» будівельних проектів, котрі поділялися на вісім типів із правом забудовника вільно обирати один з них відповідно до цільового призначення об'єкта будівництва<sup>9</sup>. Крім того, на початку XIX ст. на території Російської імперії були створені архітектурні служби на губернському рівні, що сприяло підвищенню ефективності державного управління будівельною діяльністю.

На фоні розвитку капіталістичних відносин і розширення міст у XIX ст. відбувалося масштабне зростання обсягів промислового і житлового будівництва. Вказане сприяло розвитку будівельних технологій, появі нових будівельних матеріалів та вдосконаленню засад містобудування. Нестримний розвиток галузі спричинив гостру нестачу кваліфікованих спеціалістів, що обумовило появу перших вищих навчальних закладів (Харківський технологічний /1885 р./ і Київський політехнічний /1898 р./ інститути), де здійснювалася підготовка інженерів-будівельників та архітекторів<sup>10</sup>.

Проте діюча на той час система будівельного законодавства характеризувалася високим рівнем розпорошеності, що призводило до ускладнення його використання на практиці. За таких умов постала нагальна необхідність у кодифікації нормативно-правових актів у сфері здійснення будівництва, котра була подолана у 1832 р. шляхом розробки і прийняття Будівельного уставу Російської імперії. Цей нормативно-правовий акт у чотирьох редакціях (1832, 1842, 1857, 1900 рр.) та додатках до нього діяв до 1917 р.

Будівельний устав був кодифікованим актом, котрий регулював процедуру будівництва та пов'язані із ним питання – містобудування, архітектурну практику, державний нагляд у згаданій сфері. Він був включений до 12-го тому Зводу законів Російської імперії. Водночас будівельне норму-

вання не обмежувалося відповідним уставом, оскільки деякі норми будівельного законодавства були сконцентровані у цивільних законах, а також пожежному і лікарському уставах<sup>11</sup>.

Будівельний устав першої редакції складався з 7-ми розділів і 21-ї глави, у яких, виходячи з існуючої на той час відомчої субординації, містилися положення про установи по управлінню будівельною справою (розділ I), про типи казенних (розділ II), церковних (розділ III) і громадських (розділ IV) будівель, про правила розбудови міст та облаштування у їх межах вулиць, майданів, мостів, фабрик і приватних будівель (розділи V і VI), а також правила розбудови селищ (розділ VII)<sup>12</sup>.

Концептуальні засади Будівельного уставу залишалися у різних редакціях незмінними. Водночас деякі положення, зокрема щодо підрядного і господарського способу будівництва, були деталізовані у наступних редакціях вказаного кодифікованого акта, що обумовлювалося зростанням важливості підрядних відносин у будівництві.

Хоча функціонування Будівельного уставу було значним проривом у розвитку загальноімперського законодавства у сфері будівництва, котре мало обов'язковий характер на переважній більшості регіонів України, система правового регулювання будівельних відносин наприкінці XIX – початку XX століть у цілому мала консервативний характер і часто не враховувала регіональної специфіки. Зокрема, процес внесення змін до будівельного законодавства на фоні бурхливого розвитку капіталістичних відносин здійснювався не шляхом відміни застарілих норм, а методом додавання до них нових приписів, що призводило до нагромадження правових актів та протиріч у їхній правозастосовній практиці.

Крім того, механізм прийняття ключових нормативно-правових актів центральними органами влади часто не враховував особливостей розвитку України, котра за показниками економічного прогресу, у тому числі масштабом будівництва, на початку XX ст. займала одне з передових місць у Російській імперії, що у повній мірі не відповідало національним інтересам.

Відтак, на першому етапі (IX-XVII століття) ключову нормативну роль у будівництві відігравали неписані правила, науково-практичні дослідження відомих на той час будівельників, зразкові плани будівництва та безпосередні вказівки замовників, котрими, як правило, виступали монархи, феодала та церковні лідери. При цьому архітектор ніс персональну відповідальність за якість збудованого об'єкта перед замовником.

Водночас у період входження України до складу Російської імперії (XVIII ст. – 1917 р.) головними джерелами будівельного законодавства стають писані законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, на регулярній основі здійснюється їх уніфікація. Разом з тим існування у згаданий період надмірного бюрократизму, свавілля з боку державних органів влади та централізованої системи управління економікою стримували розвиток будівельного законодавства та обумовлювали його «відірваність» від реальностей та потреб окремих регіонів.

1. *Асєєв Ю.С.* Історія української архітектури / Ю.С.Асєєв, В.В.Вечерський, О.М.Годованюк та ін.; за ред. В.І.Тимофієнка. – К. : Техніка, 2003. – С.63.
2. *Третяк К.* Західні та східні впливи на архітектуру України / К.Третяк // Етнічна історія народів Європи. – 2010. – № 5. – С.102.
3. *Асєєв Ю.С., Вечерський В.В., Годованюк О.М.* та ін. Цит. праця. – С.65.
4. *Шевчук В.* Друкар XVII століття, автор військової книги Онисим син Михайла Радишевського / В.Шевчук // Вісник Львівського університету: серія книгознавство. – 2007. – Вип. 2. – С.68.
5. *Сушко Н.* Хто він – А. Зернікау / Н.Сушко // Слово “Гетьманської столиці”. – 2009. – № 4. – С.5.
6. *Асєєв Ю.С., Вечерський В.В., Годованюк О.М.* та ін. Цит. праця. – С.196.
7. *Пирожкова И.Г.* Система источников строительного законодательства Российской империи в XIX – начале XX вв. / И.Г. Пирожкова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение: Вопросы теории и практики. – 2009. – № 2. – С. 68.
8. *Асєєв Ю.С., Вечерський В.В., Годованюк О.М.* та ін. Цит. праця. – С.195.
9. *Пирожкова И.Г.* Строительное законодательство Российской империи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд юрид. наук / И.Г. Пирожкова. – Тамбов, 2006. – 25 с. / Российская государственная библиотека [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rsl.ru>.
10. *Злобін Г.К.* Будівельна індустрія в Україні / Г.К.Злобін, К.І.Проценко, В.Н.Антоненко [та ін.]. – К.: Світ успіху, 2007. – С. 10.
11. *Пирожкова И.Г.* Строительный устав 1832 г. [Текст]: формирование, структура и содержание / И.Г.Пирожкова // Право и политика. – 2009. – № 11. – С. 2337.
12. *Пирожкова И.Г.* Система источников строительного законодательства Российской империи в XIX – начале XX вв. / И.Г.Пирожкова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение: Вопросы теории и практики. – 2009. – № 2. – С. 70.