

УДК 342.9;711.424

Покагасєв П.С.

д.н.з держ.упр., доцент,
Класичний приватний університетІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ
БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Постановка проблеми. Сучасний етап соціально-економічного та політичного розвитку України характеризується загостренням чисельних проблем. Тому перед суспільством виникає ряд актуальних завдань фундаментального характеру, головними з яких є не тільки подолання кризових явищ в соціально-економічній і політичній сферах, а й формування нових відносин у суспільстві та нової свідомості громадян. З урахуванням того, що в основі прогресивного розвитку будь-якої держави, у тому числі й України, має бути закріплення, гарантування і захист прав та інтересів людини, за основу має бути обраний антропологічний вектор. У той же час різнобічна активізація людського фактора в сучасних умовах можлива лише на основі зваженої соціальної політики, економічної стратегії та цілеспрямованої діяльності щодо створення комфортних умов для життєдіяльності людей. А це безпосередньо пов'язане з благоустроєм населених пунктів.

Низький, а якщо точніше, незадовільний стан благоустрою населених пунктів в Україні обумовлений як недосконалістю нормативно-правової бази, застарілими формами та методами державного регулювання, так і науковою нерозробленістю проблеми, нерозумінням її сутності та значущості при проведенні економічних реформ, слабкою зацікавленістю політиків і підприємницьких структур цією сферою діяльності. Тож нагальним стає завдання вдосконалення правової регламентації відносин у сфері благоустрою населених пунктів. При цьому опрацювання, аналіз та використання історичного досвіду сприятиме глибокому вивченню об'єкту нашого до-

слідження та розробці пропозицій щодо його розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми та різні аспекти функціонування сфери благоустрою населених пунктів з фрагментарним використанням історичних фактів досліджували у своїх працях вітчизняні та зарубіжні фахівці з економіки та державного управління: О. П. Ігнатенко [1], В. М. Бородюк і А. С. Фролова [2], Ю. М. Денисенко, К. В. Денисенко, І. В. Гамза [3] та ін. Джерельну базу нашого дослідження склали і публікації вчених-юристів: Є. В. Пряхіна [4], Є. М. Щербини [5] та ін.

Фундаментальні напрацювання історико-правового аспекту регулювання сфери благоустрою населених пунктів відсутні.

Мета статті. Узагальнення відомостей щодо генези правового регулювання сфери благоустрою населених пунктів з метою запозичення історичного досвіду для вдосконалення відповідної сфери у сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Сфера благоустрою населених пунктів, як і будь-яка сфера життєдіяльності, відносини, процеси тощо, має свою історію. Її початок пов'язаний з утворенням міських поселень, становленням державності. У видатних працях стародавнього світу («Політик», «Держава» і «Закони» Платона, «Політика» Аристотеля та ін.) грецькі мудреці, розробляючи модель ідеальної держави, розглядали, зокрема, і організацію ландшафту міста [1, с. 68].

Ґрунтовним вважаємо дослідження В. С. Теодорського щодо походження садово-паркового мистецтва як важливого напрямку благоустрою населених пунктів. Автор до-

водить, що воно виникло з початком осілого способу життя людини в Месопотамії (Межиріччя), тому що в одній із найдавніших пам'яток писемності, що дійшла до нас, – «Епосі про міфологічного героя Гільгемеше», наводиться своєрідний план території міста Урука в Месопотамії, з якого видно, що вже тоді під зелені насадження відводилася третина міської землі. Також до нашого часу збереглася частина плану міста Ніпура (приблизно 1500 р. до н.е.), у якому значну частину займали сади та парки [6, с. 51-56].

Найціннішим для нас, безумовно, є історичний досвід розвитку сфери благоустрою на українських землях. Відповідно до ст. 13 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» від 06 вересня 2005 р. до об'єктів благоустрою відносяться кладовища [7]. Як свідчать археологічні знахідки, місця поховань з'являються ще до утворення людських поселень (кургани або поодинокі могили зі схожими елементами, що доказує певну обрядовість поховань у кочових племен кіммерійців, скіфів, сарматів), і саме вони є фактором збільшення тривалості проживання людей у певних місцях, формування осілости та перших поселень.

Приблизно у цей же історичний період засновуються грецькі міста-поліси у Північному Причорномор'ї (Тір, Ольвія, Пантікапей, Херсонес, Боспорське царство). За дослідженням О. П. Ігнатенка, саме у ці роки, разом з будівництвом та становленням міст-держав, побудовою довготривалого житла, створенням державного утворення і структури стали з'являтися і об'єкти благоустрою, згадки про які або артефакти дійшли і до нас. До них можна віднести бруковані каменем вулиці та площі, пам'ятники, малі архітектурні форми та місця поховань. За їх створенням та подальшою експлуатацією слідкували правителі міст-держав, що було першим досвідом державного (і правового) регулювання сфери благоустрою населених пунктів на території сучасної України [1, с. 80].

Історичний етап існування Київської Русі також залишив певні свідчення щодо бла-

гоустрою. Це, насамперед, було пов'язане з формуванням державності та прийняттям християнства. Побудова міст потребувала роботи щодо їх благоустрою: оформлення вулиць, площ, будівництво церков, мур, частоколів тощо як елементів благоустрою, так і для цілей оборони. Відповідні норми містилися у так званих князівських «уставах» («статутах»), які спочатку з формально-правової точки зору були не законами, а князівськими розпорядженнями (відомі «устави» княгині Ольги, Володимира Мономаха та ін.), але завдяки розвитку князівської компетенції розглядаються фахівцями як джерела законодавчої князівської творчості [8, с. 73].

Епоха перебування українських земель у складі інших держав (Литви, Польщі, Угорщини, Австро-Угорщини, Росії) характеризувалася тим, що розташування й облаштування об'єктів благоустрою населених пунктів здійснювалося відповідно до традицій країни, до якої входила певна частина територій сучасної України, уподобань її правителів. Прикладом того, що правителі витрачали на благоустрій кошти, отримані від податків, є факт, коли у 1543 р. дружина польського короля Сигізмунда I, Бона, виміняла Ковельську волость з прилеглими селами у Василя Сангушка на поселення Смоляни, Обольце, Горваль. При цьому Ковель перейшов в управління королівських старост, які турбувалися про благоустрій міста і волості, розпоряджалися королівськими прибутками. У своїх діях старости керувалися Литовським (1529 р.) і Волинським (1566 р.) Статутами та особливими королівськими наказами [9].

У Російській імперії активне вирішення питань благоустрою населених пунктів, переведення цього процесу з локального на державний рівень передбачалося реформами 60-70-х років XIX ст. з наступних причин: 1) криза феодално-кріпосницьких відносин, що гальмувала розвиток економіки; 2) відставання економіки Росії від країн Європи; 3) поразка Росії в Кримській війні; 4) смерть імператора Миколи I і прихід до влади

молодого та перспективного правителя Олександра II; 5) активізація селянських повстань [10]. Найбільш значущими для правового регулювання питань благоустрою є Земська реформа 1864 р. та реформа міського самоврядування 1870 р. Так, Земська реформа (реформа місцевого самоврядування) передбачала: 1) обирання у повітах та губерніях земських управ (земств) – місцевих органів влади, які опікувалися школами, лікарнями, культурою, благоустроєм; 2) включення до складу земств дворян, буржуазії, селян. А згідно з реформою міського самоврядування у містах обиралися міські думи й управи, що вирішували проблеми міського благоустрою. Міські думи, як і земства, опікувалися благоустроєм міст, охороною здоров'я, освітою, розвитком промисловості, торгівлі, станом ринків тощо. Однак у 1982 р. було прийнято нове міське Положення, яке обмежило повноваження міського самоврядування у державі [1, с. 83].

Що стосується Правобережної України, то там земська реформа була проведена лише у 1911 р., оскільки влада побоювалася польського визвольного руху [10].

Зазначені реформи мали перспективний характер, в умовах становлення капіталістичних відносин сприяли зародженню публічно-приватного партнерства у сфері благоустрою. Підтвердженням цього є діяльність Михайла Івановича Терещенка – українського підприємця, цукрозаводчика, землевласника, мецената (окрім інших, мав юридичну освіту, працював на кафедрі римського та цивільного права Московського університету). Активно займаючись бізнесом, будучи членом правління Всеросійського товариства цукрозаводів, членом ради Волзько-камського банку і облікового комітету київського відділення Азовсько-донського банку, він цікавився міськими справами рідного Глухова та Києва, передав багато своїх коштів на їх благоустрій. Історія знає ще багато прикладів такої діяльності [11].

Також завдяки реформам отримав розвиток громадський рух, представники якого тісно

співпрацювали з органами державної влади та місцевого самоврядування. Так, у Святошинському районі м. Києва для розв'язання різноманітних проблем було створено Товариство благоустрою Святошина, яке складалося у 1910 р. з 123 членів [12].

Радянський період історії характеризувався тим, що всі сфери життєдіяльності, у тому числі і сфера благоустрою, функціонували та розвивалися в межах планової економіки з командно-адміністративною системою державного управління та пануючою марксистсько-ленінською комуністичною ідеологією. Щодо побудови населених пунктів існували загальнодержавні правила: житлові райони мають розташовуватися поблизу виробництв, а благоустрій населених пунктів та територій має здійснюватися за стандартами, пріоритетом яких було забезпечення зручних умов для виробництва і стандартних (достатньо високих) вимог в побутовому обслуговуванні трудящих. Необхідність затвердження переваг соціалізму позначалася на облаштуванні територій, де впроваджувалися плани монументальної пропаганди, всюди споруджувалися величні монументи, які мали переважно ідейно-виховне значення. Проте, не дивлячись на ідеологізованість, створена в ті часи система облаштування територій і населених пунктів мала позитивний вплив на виховання та відповідне формування свідомості громадян соціалістичної епохи.

Значну роль у вирішенні питань благоустрою грали органи самоорганізації населення. За дослідженням Н. В. Мішиної, проблеми сфери благоустрою населених пунктів державній владі допомагають вирішити саме органи самоорганізації населення, такі як, домові, вуличні, квартальні комітети [13, с. 195]. У СРСР в період нової економічної політики (1921-1927 роки) ці органи долучалися для покращення ситуації з благоустроєм населених пунктів. У 30-і роки в межах соціалістичного змагання держава запровадила конкурс міст за економічними, соціальними, культурними показниками. Він

розпочався у 1933 р. між Горловкою, Ярославом та Тулою за найкраще культурно-побутове обслуговування. Завдяки цьому у Горловці було побудовано новий вокзал, новий стадіон, центральний парк, парк культури і відпочинку, літній театр, водопровідна станція та інші об'єкти. Наступного року в конкурсі прийняло участь 14 міст, які зібралися у м. Горлівці на конференцію та прийняли Резолюцію щодо встановлення культурно-побутового мінімуму. З питань благоустрою в Резолюції, зокрема, закріплено: 1) широко розвинути будівництво тротуарів з тим, щоб жодна вулиця в місті не залишилася без тротуарів; 2) організувати майданчики для ігор в усіх будинках розміром більше ніж 75 квартир; 3) організувати куточки відпочинку при всіх заводах та фабриках (спортмайданчики, клуби, газони тощо); 4) упорядкувати всі вулиці міста: встановити номерні знаки, домові лихтарі тощо; жодного двору не залишити без ящика для сміття; вдосконалити мостову головної вулиці міста, обов'язково мити її водою в літній час; 5) озеленити територію усіх нових заводів і фабрик, робітничих селищ, а також головних міських магістралей, організувати громадську охорону зелених насаджень; 6) полагодити усі паркани, ворота, у кожному місті перепланувати не менше однієї вулиці за типом «вулиця – сад» [14, с. 29-30].

У 1935 р. у такому конкурсі прийняло участь 182 міста, які активно почали впроваджувати чисельні заходи для покращення благоустрою. Наприклад, Дніпропетровська міська рада видала пам'ятку «Про роботу вуличних квартальних комісій сприянні чистоті та благоустрою», в якій були пункти про обов'язок всього апарату міліції відповідати за стан благоустрою міста і брати участь у підтриманні його чистоти та краси. Луганська міськрада видала Інструкцію «Про дільничі вуличні комітети сприяння благоустрою міста Луганськ» з визначенням їх функцій та обов'язків. У якості стимулу був введений «орден ящика для сміття»,

який вивішувався на найбрудніші будинки [14, с. 28].

У роки Другої Світової війни більшість об'єктів благоустрою населених пунктів, де проходили військові дії, були зруйновані та відновлювалися у повоєнні роки в умовах загальної мобілізації, жорсткого контролю відповідно до директив правлячої партії та уряду.

Тільки у 1960-у році Положенням Держплану Ради Міністрів УРСР разом із Українською республіканською Радою професійних спілок відновлювалась діяльність органів самоорганізації населення у вигляді громадських домових комітетів з повноваженнями у сфері благоустрою. У 1964 р. відновлюється і змагання міст з благоустрою [15].

З проголошенням незалежності України, зі зміною моделі державного управління, в умовах ринкових перетворень організація територій і розвиток поселень за виробничою ознакою вичерпали себе і не відповідають потребам громадян в комфортному середовищі проживання. Становлення ринкової економіки, утвердження різних форм власності, зміни в розміщенні продуктивних сил, інформаційна відкритість суспільства, його демократизація і розширення прав територіальних громад, а також підвищення вимог до якості життя, до оптимізації та раціонального використання навколишнього середовища істотно впливають на організацію територій, на потреби облаштування та упорядкування населених пунктів, актуалізують проблеми благоустрою поселень і підвищують до нього вимоги. З урахуванням цих вимог у 2005 р. прийнятий Закон України «Про благоустрій населених пунктів», який визначає правові, економічні, екологічні, соціальні та організаційні засади благоустрою населених пунктів і спрямований на створення умов, сприятливих для життєдіяльності людини. Проте сучасний етап розвитку нашої держави характеризується, як було визначено, низьким рівнем благоустрою населених пунктів (міських, а тим більше сільських) завдяки великому відсотку старих і аварійних будинків, споруд, комуні-

кацій, незадовільному стану доріг, як в межах населених пунктів, так і магістралей, наявністю несанкціонованих, хаотичних звалищ твердих побутових відходів тощо. Тож треба «продовжувати історію» правового регулювання сфери благоустрою для його вдосконалення з урахуванням історичного досвіду та сучасних реалій.

Висновки. Стан і розвиток державності, національні традиції, економічні, політичні, культурні, ідеологічні фактори безпосередньо пов'язані та впливають на стан і розвиток об'єктів благоустрою. Початок історії та правового регулювання сфери благоустрою обумовлений утворенням міських поселень, які розташовувалися біля таких об'єктів благоустрою, як місця поховань для вшанування померлих. А це, у свою чергу, дало поштовх до створення інших об'єктів благоустрою – вулиць, площ, парків, малих архітектурних форм тощо.

Історичний досвід розвитку сфери благоустрою на українських землях корелює з історією державності, тому на певних етапах характеризується особливостями, що залежать від правового статусу територій: або це

самостійний розвиток (доба Київської Русі; сучасний період), або підлегле становище (перебування українських земель у складі інших держав – Литви, Польщі, Угорщини, Австро-Угорщини, Росії, СРСР).

Правове регулювання відносин у сфері благоустрою не мало систематизований характер. Відповідні норми містилися у загальних документах князівської та королівської законотворчості (в епоху феодалізму), у реформах 60-70-х років XIX ст. Російської імперії, загальних та локальних актах СРСР та УРСР. У сучасній системі права України формується відповідний інститут законодавства, що потребує вдосконалення.

Дослідження показало, що найбільш ефективно сфера благоустрою розвивається при залученні органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення до питань благоустрою, а також при налагодженні публічно-приватного партнерства між державою та бізнесом. Для сучасної України, що функціонує в умовах ринкової економіки та впровадження децентралізації публічної влади, такий історичний досвід є цінним для заповнення.

Анотація

У статті узагальнено відомості щодо генези правового регулювання сфери благоустрою населених пунктів з метою запозичення історичного досвіду для вдосконалення відповідної сфери у сучасній Україні. Доведено, що початок історії та правового регулювання сфери благоустрою обумовлений утворенням міських поселень, які розташовувалися біля таких об'єктів благоустрою, як місця поховань для вшанування померлих. Простежено історичний досвід розвитку сфери благоустрою на українських землях на певних етапах, охарактеризовані особливості, що залежали від правового статусу територій: або це самостійний розвиток (доба Київської Русі; сучасний період), або підлегле становище (перебування українських земель у складі інших держав – Литви, Польщі, Угорщини, Австро-Угорщини, Росії, СРСР). Зроблено висновок, що правове регулювання відносин у сфері благоустрою не мало систематизований характер. З'ясовано, що найбільш ефективно сфера благоустрою розвивається при залученні органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення до питань благоустрою, а також при налагодженні публічно-приватного партнерства між державою та бізнесом.

Ключові слова: благоустрій населених пунктів, історичний досвід, державне управління, правове регулювання, об'єкти благоустрою, місто, життєдіяльність людини.

Анотація

В статті обобщены сведения о генезисе правового регулирования сферы благоустройства населенных пунктов с целью заимствования исторического опыта для совершенствования соответствующей сферы в современной Украине. Доказано, что начало истории и правового регулирования сферы благоустройства обусловлено образованием городских поселений, которые располагались у таких объектов благоустройства, как места захоронений для почитания умерших. Прослежено исторический опыт развития сферы благоустройства на украинских землях на определенных этапах, охарактеризованы особенности, зависящие от правового статуса территорий: или это самостоятельное развитие (эпоха Киевской Руси; современный период), или подчиненное положение (пребывания украинских земель в составе других государств – Литвы, Польши, Венгрии, Австро-Венгрии, России, СССР). Сделан вывод, что правовое регулирование отношений в сфере благоустройства не имело систематизированный характер. Установлено, что наиболее эффективно сфера благоустройства развивается при привлечении органов местного самоуправления и органов самоорганизации населения к вопросам благоустройства, а также при налаживании публично-частного партнерства между государством и бизнесом.

Ключевые слова: благоустройство населенных пунктов, исторический опыт, государственное управление, правовое регулирование, объекты благоустройства, город, жизнедеятельность человека.

Pokataiev P.S. Historical and legal aspects of regulation of the sphere of improvement of human settlements

Summary

The article summarizes the information on the genesis of legal regulation of the sphere of improvement of settlements in order to borrow historical experience to improve the relevant sphere in modern Ukraine. It is proved that the beginning of history and legal regulation of the sphere of improvement is due to the formation of urban settlements located near such objects of accomplishment, as places of graves for commemoration of the deceased. And this, in turn, gave impetus to the creation of other objects of improvement – streets, squares, parks, small architectural forms, etc. The historical experience of the development of the area of improvement in the Ukrainian lands at certain stages is traced, features characterized depending on the legal status of the territories: either it is an independent development (the era of Kyivan Rus, the modern period), or a subordinate position (the presence of Ukrainian lands in the composition of other states – Lithuania, Poland, Hungary, Austria-Hungary, Russia, the USSR). It was concluded that the legal regulation of relations in the field of improvement was not systematic. The relevant rules were contained in the general documents of the princely and royal lawmaking (in the era of feudalism), in the reforms of the 60's and 70's of the XIX century Russian empire, general and local acts of the USSR and the Ukrainian SSR. In the modern system of law of Ukraine, an appropriate institute of legislation is being developed that needs to be improved. It was determined that the sphere of improvement is most effectively developed by involving local self-government bodies and self-organization bodies in issues of improvement, as well as in establishing public-private partnership between the state and business. For modern Ukraine, functioning in a market economy and implementing decentralization of public power, such historical experience is valuable for borrowing.

Key words: improvement of settlements, historical experience, state administration, legal regulation, objects of improvement, city, human activity.

Список використаних джерел:

1. Ігнатенко О. П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів. Дис. доктора наук з держ. управл.; 25.00.02 – механізми державного управління. К., 2016. 471 с.
2. Бородюк В. М., Фролова А. С. Благоустройство населенных пунктов и территорий – залог социально-экономического развития Украины и России. URL: <https://docviewer.yandex.ua/view/>
3. Денисенко Ю. М., Денисенко К. В., Гамза І. В.. Історія і проблеми благоустрою Черкас в період з кінця ХІХ ст. по 1917 р. /Проблеми теорії і історії архітектури України. 2010. Вип. 10. С. 112-117.
4. Пряхін Є. В. Благоустрій населених пунктів в Україні: правове регулювання: монографія. Львів, 2011. 199 с.
5. Щербина Є. М. Правові основи адміністративної відповідальності за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів: монографія. Дніпропетровськ: ДДУВН, 2012. 191 с.
6. Теодорский В. С. Садово-парковое строительство и хозяйство: учеб. для техникумов. Москва: Стройиздат, 1989. 351 с.
7. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06 вересня 2005 р. № 2807-IV. Станом на 10 червня 2017 р./Відомості Верховної Ради України. 2005. № 49. Ст. 517.
8. Історія держави і права України: Підручник. – У 2-х т. / За ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина. Кол. авторів: В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький та ін. Київ: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2000. Т. 1. 648 с.
9. Ковель: історія, здобутки, перспективи. URL: <http://kovel.in.ua>
10. Реформи 60-70-х років ХІХ ст. в Російській імперії/Історія України.Тема 25. Наддніпрянська Україна в другій половині ХІХ століття. URL: <http://izno.com.ua>
11. Історія України: нестандартні уроки/за ред. О. А. Подобел. URL: <http://books.google.com.ua>
12. Офіційний сайт Святошинської районної у м. Києві державної адміністрації. URL: <http://svyatoshin.kyiv-city.gov.ua>
13. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення: минуле, сучасне, перспективи: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2008. 240 с.
14. Турок С. Организовать массы на борьбу за культурную жизнь/Власть советов. 1934. № 3. С. 27–30.
15. Умови республіканського соціалістичного змагання міст УРСР за краще проведення робіт по благоустрою: затверджені Постановою Ради Міністрів УРСР і Радою проф. спілок від 28 серпня 1964 р. № 765 «Про умови республіканського соціалістичного змагання міст УРСР за краще проведення робіт по благоустрою»/Зб. постанов і розпоряджень Уряду УРСР. 1964. № 7. Ст. 90.