

Наталія МЕЛЬНИК

ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ФОРМ УПРАВЛІННЯ БУДІВНИЦТВОМ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Розглянуто історичні етапи становлення будівництва з найдавніших часів до сучасності. Простежено шлях зміни та вдосконалення системи управління будівництвом у кожному періоді розвитку економіки держави. Виділено дев'ять головних етапів розвитку організаційних форм управління будівництвом. Ідентифіковано особливості регулювання будівництва на цих етапах. Обґрунтована необхідність вдосконалення діючих на сьогодні організаційних форм управління будівництвом.

Ключові слова: будівництво, будівельні міністерства, будівельно-монтажні роботи, будівельні організації, будівельні трести, держава, державне регулювання, історичні етапи, національна економіка, організаційні форми управління.

Сучасні умови господарювання в Україні, які здійснюють істотний вплив на всі сторони соціально-економічного та суспільного життя, зумовлюють необхідність зміни існуючих управлінських підходів щодо функціонування господарських комплексів, формування на вітчизняних ринках конкурентного середовища, особливо на тих, що мають стратегічне значення для держави. В умовах трансформації ринкових відносин особливу роль відіграє будівництво, що володіє значними фінансовими ресурсами, а отже, й інвестиційним потенціалом для вирішення багатьох соціально-економічних проблем розвитку країни та її регіонів.

Аналіз історичних етапів становлення будівництва має практичне застосування, що полягає у можливості:

- зробити узагальнення та проаналізувати досвід державного регулювання у сфері будівництва;
- прогнозувати розвиток цього виду діяльності та розробити найбільш доцільну державну політику щодо будівництва України;
- уникати помилок при здійсненні реформ у сфері житлової політики, містобудування тощо;
- обґрунтувати конкретні шляхи ведення державної будівельної політики, визначити саме ті з них, які найбільш повно задовольняють та відповідають інтересам людини, колективу, суспільства в той чи інший історичний період;
- обґрунтувати раціональність форм управління будівництвом України;
- здійснити практичні заходи щодо вирішення певних економічних суперечок;
- досягти ефективних результатів розвитку будівництва і покращення умов та якості життя людей;

– передбачити, які дії та реформи зі сторони держави можуть сприяти подоланню економічних криз і скороченню безробіття, що сукупно *актуалізує* проблему дослідження.

Історія появи та розвитку будівництва на сьогодні досліджена, але не повною мірою. Так, дані, які стосуються історії розвитку будівництва найдавніших часів, найбільш повно висвітлені лише в “Енциклопедії українознавства”, “Енциклопедії сучасної України” та “Українській радянській енциклопедії”. Питання формування різних аспектів

організаційних форм управління будівництвом на території України *розкриваються в працях* таких вітчизняних науковців, як: Л. В. Беззубко, В. Г. Лубенець, М. Маркуша, О. Матвійчик, Ю. А. Пищеленко, А. Т. Пушкар, Н. Струк та багатьох інших.

Мета статті простежити історію розвитку будівництва, виділивши головні етапи розвитку організаційних форм управління будівництвом на території України. Необхідність зосередитися саме на історії розвитку будівництва викликана тим, що будівництво, пройшовши свій еволюційний шлях, наклало відбиток на всі інші сфери національної економіки. Будівництво не тільки сприяє відбудові та збагаченню національної економіки, а й відіграє роль головного стрижня позитивних економічних перетворень у державі.

Існуючі форми управління будівництвом склалися не відразу. З розвитком технічного рівня виробництва і потреб суспільства в готовій будівельній продукції, зміною бачення та пріоритетів державної політики перебудовувалася та вдосконалювалася і система управління будівництвом. Цей процес триває й сьогодні, оскільки неможливо створити систему управління, яка, не трансформуючись, забезпечувала б ефективне функціонування суб'єктів господарювання протягом тривалого періоду при змінах у зовнішньому середовищі. Тому кожному періоду розвитку економіки відповідають певні форми управління будівництвом.

Починаючи з ХХ ст., науковці виділяють 9 етапів розвитку організаційних форм управління будівництвом [1, с. 30], кожен з яких характеризується певними особливостями. Перший етап (початок ХХ ст. – 1917 р.) відзначається тим, що управління будівництвом здійснювалося на основі виданого в 1857 р. будівельного статуту – складової частини “Зведення законів Російської імперії”, який із нагромадженням досвіду доповнювався та змінювався. В ньому містилися деякі технічні умови на виконання і приймання робіт, а також регламентувалися взаємовідносини між особами та організаціями, які здійснювали будівництво [1, с. 30]. Техніко-будівельним комітетом, що входив до складу Міністерства внутрішніх справ, для забезпечення ефективної практичної діяльності були введені “Урочные положенія”, які регламентували порядок розробки креслень і визначення вартості будівництва, здійснення виконання робіт і приймання готової будівельної продукції.

Згідно з чинними нормативними документами і практикою, що склалася, на будівництво об'єктів укладалися договори з великими підрядниками, які відповідали за вартість, терміни та якість будівництва. Як правило, вони також займалися розробкою проектної документації. Державних будівельних організацій (підрядників) не існувало. Натомість великі підрядники, одержавши підряди на будівництво з торгів, здавали їхні складові частини на підрядних умовах дрібним підрядникам, які займалися безпосередньою організацією будівельно-монтажних робіт, наймали будівельні артілі та проводили з ними розрахунки [1, с. 31].

З розвитком промисловості, в другій половині ХІХ ст., здійснюється будівництво робітничих селищ навколо заводів і шахт (Донецький та Криворізький басейни) з дуже занедбаним і примітивним виглядом. На початку ХХ ст. з'являються вокзали, банки, акціонерні товариства, великі магазини і багатопверхові житлові будинки. У великих містах спостерігаються значні відмінності між окремими районами міста, яким намагались надати нестандартного вигляду. Це явище спостерігалось перед Першою світовою війною у найбільших містах України. В цей час починають будувати морські порти – Одеса, Херсон, Миколаїв, Маріуполь [2, с. 182; 3, с. 537].

Другий етап (1917–1922 рр.) розпочався у грудні 1917 р. при Вищій раді народного

господарства (ВРНГ) було створено підвідділ будівельних споруд (Підвідділ загальнокорисних державних та громадських робіт – Комдержспоруд). Завданням цього підрозділу було об'єднання ряду функцій управління будівельною сферою для раціонального використання будівельних кадрів, матеріалів і технічних засобів. Для безпосереднього здійснення будівельно-монтажних робіт у системі Комдержспоруд були створені будівельні управління, а для виконання будівельних робіт на місцях – губернські управління. Таким чином, було покладено початок створення в країні організаційних форм державного управління для здійснення будівельно-монтажних робіт. На цьому етапі будівництво, як правило, мало сезонний характер зі залученням до виконання робіт артілей [4].

У січні 1922 р. Комдержспоруд було ліквідовано. Розпочався третій етап розвитку (1922–1932 рр.), для якого характерними були часті реорганізації. Функції планування будівництва перейшли до Держплану, при ВРНГ було створено будівельний відділ. Кошти для потреб будівництва, якими раніше керував Комдержспоруд, були передані народним комісаріатам та відомствам, які створювали проектні та будівельні організації [1, с. 31]. У лютому 1927 р. на базі будівельного відділу ВРНГ було створено Комітет з будівництва з функціями загального регулювання і затвердження плану будівельних робіт. Одночасно в головних галузевих управліннях промисловості ВРНГ створювалися відділи капітального будівництва, на які покладались обов'язки розробки проектних матеріалів, виконання досліджень, економічних обґрунтувань, створення спеціалізованих управлінь з будівництва. В цьому самому році організувалася мережа підрядних будівельних трестів.

У 1929 р. у системі ВРНГ сформовано Головне будівельне управління, яке об'єднало підрядні будівельні організації. До складу цих організацій входили загальні будівельні, спеціалізовані та монтажні трести.

Четвертий етап (1932 – 1939 рр.) розвитку організаційних форм управління будівництвом увійшов в історію визначенням порядку організації будівництва, що включає три взаємоузгоджені ланки: замовник – генеральний підрядник – субпідрядник. Цей порядок зберігся по сьогодні. На генпідрядника покладались обов'язки виконання будівельно-монтажних робіт щодо об'єкта до рівня технічної готовності. Для цього періоду характерні: ліквідація сезонності в будівництві, перехід на індустріальні методи виконання будівельно-монтажних робіт та подальша спеціалізація будівельних організацій.

У січні 1932 р. ВРНГ було перетворено на народний комісаріат важкої промисловості (НКВП) [1, с. 32]. Головне управління зі своїми об'єднаннями та трестами увійшло до складу НКВП. У цьому самому році подальшого розвитку набуває спеціалізація будівельних організацій. Створюються будівельні трести, які спеціалізуються на окремих видах робіт: Водоканалбуд, Сантехбуд, Фундаментбуд, Бетонбуд та ін. На даному етапі управління економікою держави зі складу НКВП виділяється ряд галузевих наркоматів, у складі яких також організовуються будівельні управління з мережею підрядних будівельно-монтажних організацій для здійснення будівництва у своїй галузі.

П'ятий етап (1939–1957 рр.) характеризується тим, що будівництво виділяється в самостійну сферу, організується загальносоюзний наркомат з будівництва (Наркобуд). До його основних завдань входило: подальший перехід на індустріальні методи будівництва; укрупнення будівельних організацій та їх спеціалізація по галузях; поліпшення проектно-кошторисної справи; забезпечення зростання продуктивності праці та підвищення якості робіт [1, с. 32].

У післявоєнний період велика увага приділяється сільському житловому будівництву. В селах розпочато реконструкцію шкіл, споруджуються будівлі медичного, культурного та побутового обслуговування населення, налагоджується будівництво місцевих будівельних матеріалів [5, с. 133].

У зв'язку із зростанням обсягів робіт у 1949 р. Наркобуд було розукрупнено і на його основі створено три міністерства, які в подальшому теж були розукрупнені. До 1956 р. у країні функціонувало сім будівельних міністерств трьох типів: загальносоюзні, союзно-республіканські й республіканські. В основу управління було покладено галузевий принцип, тобто кожне міністерство спеціалізувалося на виконанні будівельно-монтажних робіт для окремих галузей [1, с. 32].

З метою забезпечення єдиної технічної політики в галузі будівництва в 1950 р. створено Держбуд, а в січні 1955 р. введено будівельні норми і правила (БНІП) – зведення основних нормативних документів, обов'язкових для будівництва. В цьому самому році у складі будівельних міністерств створено великі територіальні будівельно-монтажні підрозділи. Крім того, у великих містах для здійснення житлово-цивільного будівництва при міськвиконкомах було створено головбуди, яким передано будівельні організації різних міністерств та відомств, що територіально були розміщені у межах міст.

Основним принципом управління будівництвом на шостому етапі (1957–1967 рр.) став територіальний. Цей період відповідав прийнятій у країні системі управління народним господарством через територіальні ради народного господарства (раднаргоспи). У раднаргоспах були об'єднані функції основних учасників будівельного процесу – замовника і підрядника, що призвело до зниження відповідальності кожного виконавця. Значним недоліком, який впливав на терміни, якість та вартість виконуваних обсягів будівельно-монтажних робіт, було й те, що будівництву як сфері економічного виробництва належала другорядна роль. Тому в 1963 р. було створено республіканські міністерства, а в їх складі – територіальні головні управління будівництва.

З 1955 р. згідно з Постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР “О средствах дальнейшей индустриализации, улучшении качества и снижении стоимости строительства” розпочався інтенсивний розвиток індустріального великопанельного домобудування на основі багаторазового тиражування типових проектів [6, с. 3]. Таким чином, незважаючи на подальше підвищення якісного рівня індустріального домобудування, пріоритетними принципами були економічність та серійність будівельного виробництва, що й позначилося на існуючих містах України з одноманітною забудовою житловими будинками та задовільними експлуатаційними й естетичними якістьми.

Сьомий етап (1967–1986 рр.) відзначається переходом від територіального до територіально-галузевого принципу управління економікою держави. Створено союзно-республіканські міністерства. Розмежування галузевої компетенції міністерств проведено відповідно до ступеня концентрації об'єктів будівництва тих чи інших галузей на певній території. Наприклад, на початку 1986 р. в Україні функціонувало два загальних будівельних міністерства – будівництва підприємств важкої індустрії (Мінважбуд) та промислового будівництва (Мінпромбуд) [1, с. 33].

Велику частку будівельних робіт для галузі виконували союзні, союзно-республіканські та республіканські небудівельні міністерства та відомства (міністерства вугільної промисловості, енергетики та інші). Причому загальнодержавне керівництво і проведення єдиної технічної політики в галузі будівництва здійснювали Держбуд

СРСР та держбуди республік. В їхньому віданні перебували проектні та науково-дослідні інститути.

Типове будівництво, характерне для цього та попереднього періодів розвитку, призвело до інертної позиції будівельних підприємств в організаційній та фінансовій діяльності. Типові рішення в будівництві зумовили скорочення номенклатури проектів, конструкцій, будівельних матеріалів, зменшилася ефективність будівництва, розпочали формуватися «довгобуди». Пошук шляхів до підвищення керованості будівельних структур, оптимального проектування не тільки процесу будівництва, а й самої будівельної організації, стали основними в цей період. Особливістю цього періоду є розвиток обчислювальної техніки та застосування автоматизованих систем управління у різних галузях народного господарства [7].

З 1986 р. в УРСР розпочалися нові перетворення в управлінні економікою держави, що започаткувало восьмий етап (1986–1997 рр.) розвитку будівництва. Територіально-галузеві будівельні міністерства, що діяли раніше, ліквідували. В Україні створено Міністерство будівництва Української РСР (Мінбуд), яке підпорядковувалося безпосередньо Раді Міністрів УРСР.

З 1988 р. в Україні відбулося становлення недержавних (кооперативних, орендних тощо) організацій. У середині 1991 р. будівельні міністерства було перетворено на державні корпорації. На базі великих організацій, що входили раніше до складу міністерств, розпочалось створення самостійних асоціацій, корпорацій та інших подібних організацій.

Загальне управління будівництвом в Україні в 1991 р. покладалося на створений при Кабінеті Міністрів комітет, на основі якого на початку 1992 р. було створено Міністерство у справах будівництва і архітектури України. У 1994 р. міністерство перетворили на Державний комітет України у справах містобудування і архітектури. Початок 90-х рр. ХХ ст. у розвитку будівництва характеризувався хаотичністю та непослідовністю. Після розпаду великих регіональних будівельних об'єднань з'явилося багато невеликих підприємств. Замість будівельно-монтажних трестів із значною виробничою потужністю у вигляді підприємств та цехів із виробництва будівельних конструкцій і матеріалів почали працювати невеликі й слабкі в технічному й організаційному контексті організації. Створені будівельні підприємства мали незначну чисельність працюючих і не були здатні будувати нові сучасні споруди, а також конкурувати зі закордонними фірмами [8, с. 5]. Скорочення більш ніж у 3 рази попиту на продукцію будівельної індустрії, інфляція, що зменшувала обігові кошти, недосконала амортизаційна політика – характерний стан будівництва на початку 90-х рр. ХХ ст.

На нашу думку, дев'ятий етап (1997 р. – до сьогодні) розвитку процесу управління будівництвом розпочався із грудня 1997 р. утворенням Державного комітету з питань будівництва, архітектури та житлової політики (Держбуд України). У грудні 2005 р. утворено Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України (Мінбуд України). На його основі у 2007 р. з метою забезпечення ефективного управління та реалізації державної регіональної політики, політики у сфері будівництва, архітектури утворено два міністерства – Міністерство регіонального розвитку та будівництва України та Міністерство з питань житлово-комунального господарства України. У результаті подальшої реорганізації згадані міністерства у 2010 р. були об'єднані в єдине Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон України).

Етапи розвитку організаційних форм управління будівництвом подано у табл. 1.

Таблиця 1

Історичні етапи розвитку організаційних форм управління будівництвом на території України

Етапи	Період часу	Характерні організаційні форми управління будівництвом	Особливості регулювання будівництва
1	2	3	4
Етап 1	Поч. 20 ст. – 1917 р.	Техніко-будівельний комітет при Міністерстві внутрішніх справ.	Регулювання будівництва здійснювалося на основі будівельного статуту, яким регулювалися взаємовідносини будівельної організації та користувача. Регулювалися питання ціноутворення, порядок виконання та прийняття готової будівельної продукції. Великі підприємства, одержавши підряди з торгів, здавали їх на підрядних умовах дрібним підприємствам.
Етап 2	1917 – 1922 рр.	При Вищій раді народного господарства (ВРНГ) створено відділ корисних державних і громадських робіт (Комдержспоруд), при якому створено будівельні управління.	Регулювання питань раціонального використання кадрів, матеріальних та технічних ресурсів у сфері будівництва. Розпочато створення державних організацій, які виконували будівельно-монтажні роботи. Будівництво мало сезонний характер зі залученням для виконання робіт артілей (будівельних бригад).
Етап 3	1922 – 1932 рр.	1927 р. – на базі будівельного відділу ВРНГ створено Комітет з будівництва, а в головних галузевих управліннях промисловості – відділи капітального будівництва. 1929 р. – в системі ВРНГ організовано Головне будівельне управління.	Особлива увага зосереджувалася на плануванні будівництва, централізованій розробці проектів, виконанні досліджень та економічних обґрунтувань. Часті реорганізації, відокремлення функцій розробки проектно-кошторисної документації, проведення досліджень, виконання будівельних робіт.
Етап 4	1932 – 1939 рр.	ВРНГ перетворено на Народний комісаріат важкої промисловості (НКВП), до складу якого увійшло Головне будівельне управління зі своїми об'єднаннями та трестами. Зі складу НКВП виділено галузеві наркомати, у складі яких організовано будівельні управління.	Спеціалізація будівельних організацій. Ліквідується сезонність у будівництві. Порядок організації будівництва з виділенням трьох ланок: замовник – генеральний підрядник – субпідрядник. Регулювання здійснювалося в частині організації будівництва та взаємовідносин трьох зазначених учасників будівельного процесу.
Етап 5	1939 – 1957 рр.	Створено загальносоюзний наркомат із будівництва (Наркобуд), у складі якого організовано головні загальнобудівельні та спеціалізовані управління. 1949 р. – Наркобуд розукрупнено у три міністерства. 1950 р. – створено Держбуд. 1955 р. – у складі будівельних міністерств створено великі	Будівництво – самостійна галузь. Регулювання здійснювалося в окремих галузях. Вперше було розроблено та введено будівельні норми та правила (БНП). Децентралізація функції управління будівництвом.

Продовження таблиці 1

1	2	3	4
Етап 6	1957 – 1967 рр.	територіальні будівельно-монтажні підрозділи, а у великих містах – головбудди. Управління будівництва організовано у складі раднархозів. 1963 р. – створено республканські міністерства, а в їхньому складі територіальні головні управління з будівництва.	Об'єднано функції основних учасників будівельного процесу – замовника та підрядника. Будівництву належала другорядна роль. Регулювання діяльності будівельних організацій здійснювалася на предмет відповідності принципам – економічність, серійність та територіальний підхід.
Етап 7	1967 – 1986 рр.	Створено союзно-республіканські міністерства. В 1986 р. в Україні функціонувало 2 загальних будівельних міністерства – Міністерство будівництва підприємств важкої індустрії та Міністерство промислового будівництва.	Перехід від територіального принципу управління до територіально-галузевого. Типові рішення в будівництві призвели до скорочення номенклатури проектів, конструкцій, будівельних матеріалів. Розвиток обчислювальної техніки та застосування автоматизованих систем управління. Регулювання передано на регіональний рівень. Особлива увага приділялася технічному регулюванню.
Етап 8	1986 – 1997 рр.	Утворено Міністерство будівництва Української РСР. 1991 р. – при Кабінеті Міністрів України створено комітет, на базі якого у 1992 р. сформовано Міністерство у справах будівництва та архітектури України. 1994 р. – міністерство перетворено на Державний комітет у справах містобудування та архітектури.	Постійні реорганізації системи управління будівництвом. Розвиток невеликих будівельних підприємств, не здатних будувати нові сучасні споруди; конкурувати з закордонними фірмами. Зменшення попиту на продукцію будівельної індустрії, інфляція, недосконалість амортизаційна політика. Особлива увага приділялася регулюванню діяльності нових форм будівельних організацій.
Етап 9	1997 – до сьогодні	1997 р. – утворено Державний комітет з питань будівництва, архітектури та житлової політики. 2005 р. – утворено Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України. 2007 р. – утворено два міністерства : - Міністерство регіонального розвитку та будівництва України та Міністерство з питань житлово-комунального господарства України.	Формування законодавчої бази діяльності будівельних підприємств в умовах ринку, регулювання питань ціноутворення, систем розрахунків та взаємовідносин суб'єктів підприємництва в умовах ринкових відносин. Розробка систем інвестування у будівництво, іпотечного кредитування, інноваційний розвиток будівництва.

Примітка. Складено, узагальнено та доповнено автором на основі [1].

Таким чином, система розвитку будівництва та управління ним пройшла тривалу еволюцію, що продовжується і до сьогодні. Кожен із дев'яти виділених та проаналізованих етапів історичного розвитку відзначився певними особливостями, які, з одного боку, були відображенням економічного та соціального розвитку держави того чи іншого періоду, і водночас позначилися на специфіці розвитку будівництва як окремої сфери і на становленні державного управління та регулювання його діяльністю. При здійсненні реформ у сфері будівельної, житлової політики потрібно уникати повторних помилок та розробляти подальші кроки та шляхи оптимізації галузі, базуючись на відповідних інтересах вітчизняного середовища та людини у конкретний історичний період. Отже, *перспективи подальших досліджень* у цьому напрямі можуть стосуватися розроблення відповідного механізму вдосконалення діючих на сьогодні організаційних форм управління будівництвом.

Література

1. Лубенець В. Г. *Основи управління будівельним виробництвом : навч. посіб.* / В. Г. Лубенець. – К. : Вища школа, 1995. – 194 с.
2. *Енциклопедія Українознавства.* – К. : Глобус, 1993. – Препринтне відтворення вид. 1955 – 1984 рр. – Т. 1 : А – Г. – 1993. – 399 с.
3. Дзюба М. І. *Енциклопедія сучасної України.* Т. 3/І. М. Дзюба. – К., 2004. – 696 с.
4. Маркуша М. *Как власть страну к труду приучала / М. Маркуша // Архитектура, строительство и дизайн.* – 2007. – №2. – С. 2–5.
5. *Українська радянська енциклопедія : [в 16 т.] / гол. ред. М. П. Бажан.* – К., 1960. – Т. 2 : Богуслав – Волочиськ, 1960. – 575 с.
6. Абизов В. А. *Методологічні основи розвитку архітектурно-будівельних систем (в умовах реформування житлової та містобудівної політики України) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. архітектури : спец. 18.00.01 "Теорія архітектури, реставрація пам'яток архітектури" / В. А. Абизов.* – К., 2001. – 32 с.
7. Пушкар А. Т. *Етапи дослідження з питань розвитку будівництва у вітчизняній науці [Електронний ресурс] / Т. А. Пушкар.* – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/8_NMIW_2008/Economics/28135.doc.htm..
8. Беззубко Л. В. *Розвиток підприємництва в будівництві / Л. В. Беззубко // Будівництво України.* – 2008. – № 2. – С. 4–7.

Редакція отримала матеріал 18 вересня 2013 р.