



И.Г. Пирожкова\*

## НОРМАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ПО ИСТОРИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

**Аннотация.** Статья посвящена источниковедению истории градостроительной политики, в частности реконструирует процесс и хронологию систематизации нормативных источников градостроительной деятельности. Автором проанализированы предметы регулирования, форма, содержание и системообразующие характеристики историко-правовых документов (уровень кодификации, юридическая техника), регулирующих разнообразные аспекты градостроительной деятельности, в соответствии с принятой типологией градостроительных объектов: жилых, общественных, казенных, промышленных сельских и городских зданий и сооружений. Сделан вывод о том, что кодифицированные нормативные источники (уставы, крупные императорские и сенатские постановления) в Российской империи были основой градостроительной политики. В статье делается акцент на анализе слабо изученных в контексте градостроительной деятельности в сравнении с основным нормирующим документом — Строительным уставом — нормативных актов XIX в. (Пожарного устава, Устава общественного призрения, Правил об устройстве казенных селений и др.). Выделяется общий признак нормирования градостроительной деятельности — правовой идеализм.

**Ключевые слова:** юриспруденция, градостроительство, источниковедение, кодификация, систематизация, политика, законодательство, устав, строительство, урбанистика.

Источниковедение российской урбанистики как комплексной дисциплины, изучающей функционирование и развитие населенных пунктов, социальные, экономические, управленческие, правовые, эстетические аспекты градостроительного проектирования, включает огромный пласт документов нормирующего характера, материалов разнообразных по форме, статусу, назначению и содержанию.

Основу источниковой базы исследования градостроительной политики в России периода империи составляет нормативно-правовая документация. Градостроительные процессы, в частности, и функционирование городов в целом, конечно, не сводятся исключительно к их нормированию, однако нормативные акты — это основа развития города в соответствии с задумкой законодателя, базирующаяся на определенной заданной потребностями государства социальной ситуации и эстетике. Замысел законодателя, который на протяжении XVIII — начала XX вв. трансформировался и не всегда следовал потребностям и даже возможностям общества, зачастую, однако, являлся толчком к их формиро-

ванию. Так, политика по созданию «регулярных» городов европейского типа, сформулированная языком нормативных актов и отличающаяся правовым идеализмом в начале XVIII в., как минимум к первой трети XIX в. в целом пришла в согласие с общественными потребностями<sup>1</sup>.

Для исследователя, изучающего любую область отечественной истории права, неоценимой помощью является одна из самых масштабных систематизаций, итогом которой стало появление Полного собрания законов Российской империи. Было бы справедливым утверждение, что оно само по себе является одновременно и источником по истории российского законодательства, в том числе и градостроительного, и с точки зрения историографии — первым масштабным исследованием права.

Как известно, в дореволюционной истории систематизации российского права существует три собрания законов. К первому и второму

<sup>1</sup> Пирожкова И.Г. К вопросу о правовом идеализме в нормативном регулировании градостроительства в Российской империи XVIII в. // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 2 (19). С. 12–19.

© Пирожкова Ирина Геннадьевна

\* Кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и философии Тамбовского государственного технического университета.

[viktor\_krasnikov@list.ru]

392000, г. Тамбов, ул. Советская, д. 106.



собраниям для практических нужд были сделаны алфавитные и тематические указатели, которые были основаны на более или менее целостной и постоянной совокупности ключевых слов и словосочетаний.

В результате проведенного контент-анализа хронологических указателей к первым двум собраниям, изданных отдельно, и указателей, помещенных в каждый том третьего собрания, в настоящий момент выявлено около полутора тысяч нормативных актов, непосредственно касающихся градостроительной политики. При их выделении из общего массива законодательства учитывались такие ключевые слова, как: общественное, казенное, публичное, частное (обывательское) городское, сельское строительство, планы городов, архитекторы, инженеры и проч. Часть выявленного материала систематизирована и представлена в соответствующих публикациях<sup>2</sup>. Уже сейчас промежуточные этапы обработки массива информации о нормативных источниках градостроительной политики выводят исследователя к интереснейшим вопросам об этапах и интенсивности правотворческой деятельности российского государства, например, таким как: соотношение текущего хронологически выстроенного нормирования с кодифицированными сборниками (разнообразными уставами, содержащими нормы о градостроительных объектах); о доле повторных норм и новелл в законодательстве; об уровне кодификации действующего законодательства и многим другим.

В современной историографии<sup>3</sup> существует иерархическая классификация законодательных актов XVIII–XIX вв., которая включает: манифесты (нормативных актов такого типа нет в рассматриваемой сфере), именные указы (в том числе и объявленные) и указы, которые могли издаваться как самим монархом, так и от его имени Сенатом (сенатские указы, указы, объявленные из Сената). Фактически разновидностей законодательных актов было гораздо больше, и их соотношение постоянно — от правления к правлению — менялось.

Особняком в ряду источников по истории градостроительства стоит интереснейший опубликованный документ, который имел спорный полунормативный характер (использовался также в качестве учебника), отражал явно идеальные представления о предполагаемой реформе градостроительной деятельности петровской

эпохи — трактат-кодекс первой трети XVIII в. «Должность Архитектурной Экспедиции»<sup>4</sup>.

Наиболее весомым среди нормативных источников без сомнения является Строительный устав: варианты четырех его редакций — 1832, 1842, 1857, 1900 гг., а также приложений и дополнений к нему<sup>5</sup>. Подробно его структуру, изменения содержания от редакции к редакции, юридическая техника этого документа были проанализированы во многих современных публикациях юристами, историками, архитекторами.

Другими, хорошо изученными нормативными источниками, в основном характеризующими особенности регулирования художественных аспектов строительства, являются специфические графические документы — серии «образцовых» проектов для застройки городов, представляющие собой альбомы чертежей и рисунков фасадов зданий. В числе выявленных специальных, представленных в графической форме, нормативных источников находятся и рассматриваются высочайше подтвержденные планы российских городов. Происхождение, история создания, художественная значимость нормирующих графических материалов достаточно глубоко анализировалась историками архитектуры и искусствоведами<sup>6</sup>.

Признавая основополагающее, очевидное значение в деле регулирования градостроительной практики за этими документами, однако, необходимо сказать и о других крупных систематизированных нормативных актах, так или иначе касающихся строительства, содержания городских объектов, общего благоустройства населенных пунктов.

Смежная с градостроительством деятельность, которую в каком-то смысле можно назвать градоохранной, регулировалась Пожарным уставом. При составлении свода законов Российской империи Строительный и Пожарный уставы попали в XII том и составляли основу Уставов государственного благоустройства наряду с Уставом кредитным, торговым, о промышленности, Уставами путей сообщения, уставом о городском и сельском хозяйстве, уставом о благоустройстве в казенных селениях и другими.

Пожарный устав (редакции с 1832 по 1857 гг.) в целом содержал неоригинальные градостроительные нормы, во многом дублирующие положения Строительного устава и еще бо-

<sup>2</sup> Пирожкова И.Г. История строительного законодательства Российской империи. М., 2008.

<sup>3</sup> Тесля А.А. Источники (формальные) гражданского права Российской империи в XIX – начале XX века. URL: <http://www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=332> дата обращения 25.09.2012).

<sup>4</sup> Должность архитектурной экспедиции: Трактат-кодекс 1737–1740 гг. Вступительная статья Д. Аркина // Архитектурный архив. Вып. 1. М., 1946. С. 7–100.

<sup>5</sup> Свод законов Российской империи. Т. XII. Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. СПб., 1832.

<sup>6</sup> См., например: «Образцовые» проекты в жилой застройке русских городов XVIII–XIX вв. / под ред. В.Н. Иванова. М., 1961.



лее — разнообразных противопожарных актов, изданных до него и параллельно с ним. В уставе были сформулированы основные противопожарные требования на производстве и в быту (так, здесь описывалось, как зажигать огонь и пользоваться им в жилых комнатах домов, в подвалах и на чердаках, на воде и на суше, в церквях и постоянных дворах и проч. Особо были выделены разделы, в которых говорилось о противопожарных требованиях при строительстве зданий, о правилах тушения пожаров и возмещении убытков, нанесенных огненной стихией)<sup>7</sup>.

Типология градостроительных объектов была разнообразна и базировалась на традиционном разделении построек функционально и по правовому статусу. Под городскими объектами вслед за историческим законодательством подразумеваем: общественные, культовые, частные, казенные, промышленные здания и сооружения, различающиеся по типу поселений (городские, сельские, крепостные).

Особо регулировались правила постройки в сельской местности, особенно вблизи шоссе и железных дорог.

Пожары были одним из главных бедствий для крестьян и властей. Так как большинство построек в селениях были деревянными, то в случае несчастия погорельцев могло быть много, а это было связано с большими затратами не только для крестьян, но и для государства. Крестьяне воспринимали пожар как стихийное бедствие, неизбежность, с которой бесполезно бороться. Этот дух непротравления предлагалось искоренить местному начальству, которое должно было при пожарах распоряжаться сельским населением. К 1844 г. во всех сельских обществах уже были в наличии «огнегасительные орудия». Все противопожарные меры, предпринимаемые властями и исполняемые казенными крестьянами, привели к положительным результатам: число уничтожаемых пожарами домов год от года уменьшалось<sup>8</sup>.

Главным надзорным органом, который призван был следить за исполнением градостроительных противопожарных норм в казенных селениях, была Палата Государственных имуществ согласно «Высочайше утвержденному проекту управления государственными имуществами»<sup>9</sup>,

который стал основой для Устава о благоустройстве в казенных селениях<sup>10</sup>, а также соответствующих статей Пожарного устава<sup>11</sup>. Отдельным аналогичным документом регулировались обязанности казенных палат по строительству в западных губерниях<sup>12</sup>. Палата должна была рассматривать «дела по пожарным случаям» (наблюдение за сохранением пожарных предосторожностей и помощь погорельцам — ст. 44), сохранять имущества и распоряжаться по строительной части (составление планов селений, снабжение застройщиков планами и фасадами, надзор за соблюдением правил строительства — ст. 45), следить за устройством путей сообщения, чем руководило Хозяйственное отделение Палаты. Примечательно, что в этом документе впервые упоминается в контексте сельского строительства гражданский инженер — должностное лицо, которое должно было следить за составлением планов на селения, а также осуществлять надзор за работами на путях дорожным строительством.

Несколько позже, в 1844 г., был принят аналогичный рассмотренному Проекту-положению по управлению государственными имуществами документ, регламентирующий сельское строительство по ведомству государственного коннозаводства, которое сосредотачивалось в «хозяйственно-судной части» данного ведомства, представленного на местах Окружным Коннозаводским управлением<sup>13</sup>. Требования к устройству селений являются в этом документе повторными и типовыми. Интересно, что ст. 87 упоминает в качестве ответственного за план и перестройки крестьянских домов архитектора, состоящего при ведомстве.

Для сельских строений вблизи дорог сохраняли нормативное значение специальные образцовые чертежи, выполнявшие роль архитектурных проектов, в то время как для остальных типов построек с 1856 г. они перестали быть обязательными. Упоминание об образцовых чертежах, не сохраненное в Строительном уставе, сохранилось в ст. 565 Устава путей сообщения. Рекомендательный характер этой нормы касался только строений вблизи дорог ведомства Главного управления путей сообщения и публичных зданий.

<sup>7</sup> Свод законов. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона / [Электронный ресурс]. URL: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz\\_efron/91900/%D0%A1%D0%B2%D0%BE%D0%B4](http://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz_efron/91900/%D0%A1%D0%B2%D0%BE%D0%B4) (дата обращения дата 25.09.2012).

<sup>8</sup> Например, в 1847 г. сгорело 1544 дома, в 1851 г. — 830, в 1852 г. — 432 212. Данные приведены по: Иванова-Малюфеева Е.Ю. Реформа государственной деревни в Тамбовской губернии (середина 30-х — середина 50-х гг. XIX в.). Тамбов, 2005.

<sup>9</sup> Правила об устройстве казенных селений. №11189, 1838 г. / Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собрание 2. Т. 13. СПб., 1839.

<sup>10</sup> Свод законов Российской империи. Т. XII. Устав о благоустройстве в казенных селениях. СПб., 1832.

<sup>11</sup> Там же. Пожарный устав. СПб., 1832.

<sup>12</sup> Обязанности палат и окружных управлений государственных имуществ в западных губерниях по части строительной. № 13035, 1839 г. / ПСЗРИ. Собрание 2. Т. 14. СПб., 1840.

<sup>13</sup> Положение об управлении крестьянами по ведомству государственного коннозаводства. №18388, 1844 г. / ПСЗРИ. Собрание 2. Т. 19. СПб., 1845. Т. 19.



Примечательно, что ст. 175 Строительного устава (1900 г.), основанная на узаконениях разного времени (1830, 1845, 1857, 1864 гг.), включающая, в том числе и норму Соборного уложения, регламентирует обязанность застройщиков и владельцев мельниц и плотин устраивать их таким образом, чтобы не затоплялись поля, пашни, покосы, а также дороги и броды<sup>14</sup>. Данная статья совершенно частного характера — единственная в рассматриваемом документе, имеющая внутреннюю ссылку в рамках свода законов Российской империи на узаконение, содержащееся в другом кодифицированном акте — Уставе путей сообщения. Данное строение нормативного материала — внутренние ссылки, как в пределах свода, так и в пределах самого Строительного устава — является редким исключением и, по-видимому, случайно.

В общественном сельском строительстве важнейшими объектами были хлебные магазины (склады) на случай неурожая (в городах на такой случай составлялись специальные денежные кассы, фонды), поэтому строительству этих сооружений были посвящены самые проработанные нормативные акты, соответствующие нормы содержались в Уставе обеспечения народного продовольствия (ст. 30–32), который базировался на 4-х нормативных актах: Правилах 1822 г., Положении о запасах для пособия в продовольствии 1834 г. в совокупности с образцовыми планами для соответствующих строений и Руководством для строения запасных магазинов в селениях помещичьих и хранение в оных хлеба, указом «О строении сельских хлебных запасных магазинов казенных крестьян»<sup>15</sup>. Эти документы не были в полной мере систематизированы при их издании, в значительной степени повторяют друг друга. В последнем устанавливаются подробные технические требования к строительству, прилагаются специальные рисунки (16 подробнейших статей).

Главным смыслом требований к такого рода строениям, была пожаробезопасность, что, однако, противоречило разрешаемым для строительства материалам: камню, дереву, лозе, «битой глине» (мазанковое строительство), с применением теса, соломы, камыша. Если по местным условиям и это было невозможно, разрешалось хранить хлеб, как принято в данной местности, в ямах или скирдах.

<sup>14</sup> Соборное Уложение 1649 г., глава X «О мытах и о перевозах, и о мостах», ст. 14, 19, 20 / Соборное уложение 1649 г. / под ред. М.Н. Тихомирова, П.П. Епифанова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961. С. 94–95.

<sup>15</sup> Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Павловича составленный: Изд. 1832 г. Т. 13. Свод уставов благочиния. Ч. 1: Устав о обеспечении народного продовольствия. СПб., 1832.

В ходе организации нормативного материала в 1832 г. в гл. 2, раздел 4 Строительного устава, посвященным общественным зданиям, были включены постройки ведомства общественного призрения (варианты названия: Ведомство учреждений Императрицы Марии, Мариинское ведомство, Собственная Её Императорского Величества канцелярия по учреждениям императрицы Марии). С момента своего основания это ведомство существовало обособленно, общее руководство им вменялось МВД.

Нормирование строительства в ведомстве общественного призрения, осуществлялось в первой половине XIX в. Строительным уставом, с 1857 г. часть норм аккумулировано в специализированном акте — Уставе общественного призрения<sup>16</sup>. Данное ведомство имело в своем распоряжении сиротские и воспитательные дома, больницы и дома для умалишенных, богадельни, работные дома; для надзора за зданиями этих учреждений ведомство имело собственных архитекторов.

Тем не менее внешний облик, правила благоустройства, расположения зданий ведомства нормировались статьями Строительного устава общего назначения. Некоторые нормы выделялись специализированно в Уставе общественного призрения в разделах «Об исправлении и постройке зданий приказов и приобретении имущества», «О заключении контрактов на подряды и поставки для приказов». Отдельные части устава регулировали деятельность губернских приказов общественного призрения Западной и Восточной Сибири, обладавших ввиду удаленности и меньшего количества специалистов большей самостоятельностью.

Отдельными систематизированными актами регулировались вопросы культового строительства. Так, инициирование строительства новой приходской церкви должно было опираться на решение ряда вопросов, четко оговоренных в акте внутрицерковного управления — Уставе духовной консистории (редакции 1841, 1883 гг., глава III. О благоустройстве и сооружении церквей) и одновременно — Строительном уставе: о приличии места для строительства, о том будет ли достаточно в ней прихожан, не обеднеет ли при этом прихожанами уже имеющиеся церкви, будет ли обеспечено содержание причта в новой церкви, нет ли каких препятствий к сооружению нового здания со стороны гражданских властей (ст. 123)<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Там же. Устав общественного призрения. СПб., 1832.

<sup>17</sup> Там же. Т. 16. Устав духовной консистории 1841 г. СПб., 1842.



Также этот документ нормировал некоторые вопросы сохранения архитектурных и исторических памятников.

Сравнительно специальный документ, частично имевший отношение к гигиене городов и главным образом посвященный регулированию здравоохранения — Свод уставов медицинской полиции 1832 г.<sup>18</sup> — очень показателен для ситуации нехватки специалистов, финансирования и практических знаний у населения. Он содержал положения со всевозможными наставлениями для обывателей в местах, где нет ни врачей, ни аптек, краткие рекомендации по лечению обычных, инфекционных болезней, указывал, в каких случаях необходима врачебная помощь, давал инструкции фельдшеру по оказанию необходимой медицинской помощи. То есть, по сути, нормативный документ был своеобразным медицинским справочником.

Медицинская полиция была обязана предпринимать меры, предотвращающие эпидемии, охранять чистоту воздуха и безопасность продуктов питания, контролировать употребление ядовитых веществ, погребение мертвых, санитарное состояние жилищ обывателей, гостиниц, трактиров, постоянных дворов, рынков и т.д.

Суммируя проанализированные историко-правовые документы, отметим, что в ведущем среди них — Строительном уставе — от первой редакции 1832 г. к последней

редакции 1900 г. наблюдалось сокращение нормативного материала. Это явление, с одной стороны, достигалось, в том числе, за счет абстрагирования и формулирования наиболее общих, широко применимых норм, как это было в случае со статьями, входившими в раздел о казенном, частном строительстве, с другой стороны, исключением из него большей части регламентирующих норм, как в случае с общественным строительством. Частично это компенсировалось появлением других смежных законодательных актов, которые рассмотрены выше.

Система нормативных источников по истории градостроительства представляет собой в докодификационную эпоху обширный массив разнородных актов, описание и изучение юридической природы которых представляет собой обширную и пока нереализованную до конца исследовательскую задачу, а в период активной систематизации российского права — совокупность нормативных актов кодифицированного типа. Только привлекая нормативный материал, рассеянный в разнородных систематизированных актах, посвященных разным аспектам регулирования градостроительства, можно составить целостное представление о градостроительной политике российского государства с позиций исторического, историко-правового, историко-архитектурного исследований.

#### Библиография:

1. Иванова-Малофеева Е.Ю. Реформа государственной деревни в Тамбовской губернии (середина 30-х — середина 50-х гг. XIX в.). Тамбов, 2005.
2. «Образцовые» проекты в жилой застройке русских городов XVIII–XIX вв. / под ред. В.Н. Иванова. М., 1961.
3. Пирожкова И.Г. К вопросу о правовом идеализме в нормативном регулировании градостроительства в Российской империи XVIII в. // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 2 (19). С. 12–19.
4. Пирожкова И.Г. История строительного законодательства Российской империи. М., 2008.
5. Тесля А.А. Источники (формальные) гражданского права Российской империи в XIX — начале XX века. URL: <http://www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=332> (дата обращения 25.09.2012).

#### References (transliteration):

1. Ivanova-Malofeeva E.Yu. Reforma gosudarstvennoy derevni v Tambovskoy gubernii (seredina 30-kh — seredina 50-kh gg. XIX v.). Tambov, 2005.
2. «Obraztsovye» proekty v zhiloy zastroyke russkikh gorodov XVIII-XIX vv. / Pod red. V. N. Ivanova. M., 1961.
3. Pirozhkova I.G. K voprosu o pravovom idealizme v normativnom regulirovanii gradostroitel'stva v Rossiyskoy imperii XVIII v. // Aktual'nye problemy rossiyskogo prava. 2011. № 2 (19). S. 12–19.
4. Pirozhkova I.G. Istoriya stroitel'nogo zakonodatel'stva Rossiyskoy imperii. M., 2008.
5. Teslya A.A. Istochniki (formal'nye) grazhdanskogo prava Rossiyskoy Imperii v XIX — nachale XX veka / <http://www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=332> (data obrashcheniya 25.09.2012).

*Материал получен редакцией 30 октября 2012 г.*

<sup>18</sup> В издании Свода 1832 г. — «Свод Уставов медицинской полиции», в 1842 г. — «Устав медицинской полиции». Т. 13.