

Пирожкова Ирина Геннадьевна

СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ СТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX-НАЧАЛЕ XX ВВ.

Статья посвящена изучению и реконструкции системы российского строительного законодательства XIX в. Предметом исследования являются источники градостроительного нормирования и их историческая эволюция к кодифицированной форме, базовым компонентом которой был Строительный устав и градостроительства. В работе анализируется структура, содержание, юридическая техника данного нормативно-правового акта.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2009/2/20.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2009. № 2 (3). С. 68-72. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2009/2/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

Список источников

1. *Архив Тамбовского центра краеведения (АТЦК). Ф. 4. Оп. 1. Д. 1.*
2. *АТЦК. Ф. 4. Оп. 4. Д. 3; Ф. 6. Оп. 4.*

**THE ARCHIVE AND THE LIBRARY OF TAMBOV CENTER OF LOCAL HISTORY STUDY:
FORMATION OF INFORMATION RESOURCES****Pirozhkov G. P.**

*History and Philosophy Department
Tambov State Technical University
gpptmb48@rambler.ru*

Abstract. The work of the unique public scientific association «Tambov Center of Local History Study» working at creating information resources is analyzed in the article. The documents kept in the archive and the library of the Center are actively used in scientific-educational and enlightenment practice.

Key words and phrases: public scientific association «Tambov Center of Local History Study»; archive; library; scientific-reference base; resource-information establishment.

**СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ СТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX–НАЧАЛЕ XX ВВ.****Пирожкова И. Г.**

*Кафедра истории и философии
Тамбовский государственный технический университет
viktor_krasnikov@list.ru*

Статья рекомендована к публикации к.и.н., доц. Орловой В. Д. и к.ю.н., доц. Кочетковым А. В.

Аннотация. Статья посвящена изучению и реконструкции системы российского строительного законодательства XIX в. Предметом исследования являются источники градостроительного нормирования и их историческая эволюция к кодифицированной форме, базовым компонентом которой был Строительный устав и градостроительства. В работе анализируется структура, содержание, юридическая техника данного нормативно-правового акта.

Ключевые слова и фразы: история права; история строительного законодательства; строительный устав; кодификация градостроительных норм.

Систематизация российского права – важнейший, хорошо изученный этап его развития, который в целом завершился в первой трети XIX в.

Нормативная основа строительного законодательства Российской империи складывалась в основном в докодификационный период истории российского права. Она включает в себя законодательные акты (впоследствии помещенные в Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ) и в различные сборники императорских указов) [11, 12]. В ходе изучения системы градостроительного нормирования выявлено 277 правовых акта, весьма разнообразных как по формальным признакам (тип, ведомственная принадлежность, время действия), так и по содержательным признакам (область регулирования, объем, степень кодификации действующих норм и др.).

Основными источниками градостроительных норм в докодификационный период (условно до 1832 г.) были именные императорские указы, высочайшие резолюции, подтвержденные донесения, доклады на высочайшее имя; распоряжения Сената, резолюции Кабинета министров. Значительную массу представленного законодательства можно классифицировать различным способом. Так, выделяя отрасли градостроительной практики, соответственно им выделяется нормативная база культового, дворцового строительства (активно формируется с середины XVIII в.), частного (партикулярного) и казенного строительства (составляет большую массу нормативного материала, наиболее противоречива). Правовое регулирование градостроительства конца XVIII–первой трети XIX вв. в разной степени охватывало: проблемы «регулярности» планировки столицы, позднее в нормативном поле оказались и другие города и селения; финансирование строительства, художественную регламентацию; архитектурно-инженерное образование, началось внедрение технических и архитектурных новшеств. На особом счету у государства была стимуляция пожаробезо-

пасного строительства, и в этом направлении реализовывался комплекс противопожарных мероприятий, отраженный в нормативном материале: введение полицейского контроля за строительством, стандартизация, внедрение в практику огнестойких конструкций и материалов в строительстве; специальные градостроительные решения; настойчивые запретительные меры против пожароопасного жилищного строительства.

Обилие созданных в изучаемое время правовых актов объясняется стремлением государства охватить нормированием и контролировать все сферы государственной и общественной жизни, в том числе в границах градостроительства. Типичными формами правовых актов в области градостроительства были: именные указы регламентирующего характера (об учреждении новых должностей, статусе и обязанностях, деятельности контролируемых лиц); именные указы с решениями для конкретных государственных органов (Сената, Синода, приказов); документы высших и центральных государственных учреждений (доклады, доношения, записки) с высочайшими резолюциями и одобрениями.

Правовые акты в целом отличались нечеткой структурой (наиболее структурированы последние из перечня), полными ссылками на уже имеющиеся указы (до буквального повторения их текста). Нормы, зафиксированные в них, не всегда содержали полные гипотезы (не указывается ограничения действия по кругу лиц, хотя из текста явствует, что такие ограничения есть) и санкции (характерны общие формулировки). По своему характеру правовые нормы носили, как правило, обязывающий и запрещающий характер.

Другой обособленной группой источников, нормировавших художественный облик почти исключительно городов, были весьма специфические, графические по способу представления нормативного материала, апробированные («образцовые», «нормальные» по терминологии того времени) проекты для жилой застройки городов, выходивших сериями, представляющих собой альбомы чертежей и рисунков фасадов зданий, сооружений. В числе выявленных специальных, представленных в графической форме, нормативных источников находятся также высочайше подтвержденные планы российских городов, систематическое составление которых началось после 1763 г. [7].

Происхождение, история создания, художественная значимость графических материалов нормативного характера достаточно глубоко анализировалась историками архитектуры и искусствоведами. Они высказывают мысль, что большая масса «образцовых» фасадов, разработанная в последней трети XVIII в. имели существенные пробелы как в их содержательной части, так и в механизме их применения. «Образцовые» проекты жилых домов второй половины XVIII в., сводились к восьми типам, среди которых совсем не было образцов домов для малоимущих слоев населения, не могли удовлетворить потребности всех застройщиков. В то же время допускаемая свобода использования «образцовых» проектов приводила к утрате принципов «регулярства» в жилой застройке. Не менее остро ощущался недостаток в «образцовых» проектах казенных зданий. Предусмотренная утвержденными планами застройка центров многих городов оставалась неосуществленной [5, с. 310].

Поэтому в последующем, особенно активно с 1803 по 1830 гг., «для облегчения строителей в составлении планов и фасадов» были разработаны и изданы «образцовые» чертежи многих видов казенных и частных зданий. Они рассылались по губерниям, чтобы «оные служили руководством не только при постройке новых, но и при переделке старых зданий, где удобности позволяют». При сооружении новых строений не разрешалось делать от образцовых чертежей ни малейших отступлений.

«Образцовые» проекты издавались в виде отдельных альбомов и в приложениях к Полному собранию законов. Так, в 1803 г. были выпущены «образцовые» проекты казенных зданий, в 1809, 1812 гг. – проекты фасадов жилых домов, в 1811 г. – образцы ворот и оград и проекты планировок городских кварталов, в 1819 г. – проекты станционных домов, в 1824 г. – церквей, в 1828 г. – тюремных зданий, присутственных мест и домов вице-губернаторов, в 1830 г. проекты на «устройство селений» и в 1831 г. – проекты почтовых домов. Были также установлены цвета для окраски фасадов и крыш зданий. В виде указов издавались правила: для постройки обывательских домов, составления смет, урочные положения, что стало основой для составления в дальнейшем строительного устава. «Образцовые» проекты казенных зданий разрабатывались более полно и имели, кроме фасадов, планы и разрезы, в то время как проекты жилых домов ограничивались лишь фасадом, оставляя решение плана на волю хозяина. В дальнейшем в практике строительства план для небольшого одноэтажного жилого дома несколько типизировался, но даже при сооружении многоэтажных домов, которыми застраивались, главным образом, Петербург и Москва, план дома разрабатывался индивидуально и архитектору надлежало увязать его с одним из «образцовых» проектов фасада [4].

Основными источниками после произведенной кодификации являлись варианты действующего до 1917 г. Строительного устава (а точнее, четырех его редакций – 1832, 1842, 1857, 1900 гг., а также приложений и дополнений к нему) [8].

Строительный устав был кодифицированным актом, регулировавшим строительство и смежные вопросы (градостроительство, архитектурную практику, государственный надзор в данной сфере).

Однако строительное нормирование все же не имело своим источником единственный правовой акт, хотя законодатель, очевидно, стремился к этому. Основой регулирования служит устав строительный, но некоторый нормативный материал был рассеян и в законах гражданских и различных специальных уставах – врачебном, пожарном и др. [6, с. 20, 26.]

Строительный устав при издании был включен в 12 том Свода законов Российской империи, он был второй книгой четвертой части «Свода уставов государственного благоустройства». Строительный устав первой редакции состоял из семи разделов и двадцати одной главы, в которых, исходя из существовавшей в те

годы ведомственной субординации, были изложены: положения об учреждениях для управления строительной частью (раздел I), о типах казенных (раздел II), церковных (раздел III) и общественных зданий (раздел IV), о правилах построения городов и устройстве в них улиц, площадей, мостов, фабрик и частных зданий (разделы V и VI) и селений (раздел VII). Каждый раздел состоял из глав, включавших в себя статьи и примечания.

В основе создания устава лежат следующие концептуальные основания и принципы: исключение всех норм, вышедших из употребления; снятие повторений; при сходстве указов использование более позднего; сохранение сути нормы при ее извлечении из ранее существовавшего текста закона. При этом под каждой статьей устава перечислены указы и постановления, из которых она составлена; под статьями также приводится число и год, когда соответствующий закон утвержден, после чего в скобках следует номер закона.

Структура устава подчинена общим принципам построения всего Свода законов (введен даже общий отсчет статей), и в то же время ее старые и новые положения во многом противоречиво сосуществуют друг с другом. Очевидно, что Строительный устав страдает рядом недостатков, в частности: вошедшие в состав его статей узаконения сведены без глубинной внутренней переработки, хотя нередко они относятся к разным эпохам и вызваны различными обстоятельствами; в самом уставе преобладают частные определения, а не общие начала, в основу их часто положен архаичный принцип «бытовой ассоциативности»; нет должного единства структуры и масштаба построения, что объясняется тем, что статьи, представляют собой преимущественно воспроизведения указов, написанных по конкретным случаям. Наконец, в уставе отсутствует строгая система в распределении материала. Относящиеся к одному предмету статьи помещены иногда в различных частях, в то же время некоторым правилам общего значения отведено случайное место в разделах и главах, рассматривающих круг узкоспециальных предметов.

Появление строительного устава 1832 г. как самостоятельной и вместе с тем составной части Свода законов можно рассматривать двояко. С одной стороны, это было обобщением и упорядочением развивающегося и усложняющегося архитектурно-строительного дела, требующего корректив на рубеже нового периода, в преддверии буржуазных преобразований. С другой – нормы Строительного устава – свидетельство начала нового периода, характеризующегося постепенным распадом централизации и предоставлением все больших прав частным застройщикам, для удобства пользования которыми нужно было свести воедино разрозненные в Своде законов строительные узаконения и правила. До издания устава строительство на местах регламентировалось бессистемными, запутанными, нередко неправильно интерпретируемыми на местах указами и циркулярами Сената, МВД, которые в полном объеме до сведения застройщиков никто не доводил, что создавало почву для злоупотреблений.

В каждой последующей редакции строительного устава (1842, 1857, 1900 гг.) имеются статьи, базирующиеся на узаконениях, принятых буквально сразу же (в течение 2-3-х лет) после его выхода, что также обусловило неполноту и несовершенство главного закона, регулирующего строительство в стране. Для выработки и кодификации этих узаконений почти постоянно работали различные комиссии, комитеты и др.

Из анализа последующих редакций устава видно, что не все перерабатывалось и подвергалось пересмотру. Ряд статей, часто весьма неорганично и безосновательно, переходил из одной редакции в другую. В этом смысле статьи строительных уставов можно разделить на две группы. Те из них, которые касались «соседского права» (то есть расположение и размежевания владений на участке), пожарной безопасности, благоустройства и технических правил и приемов застройки городов, являлись преимущественно наследием прошлого – они, как правило, действовали долгие годы (так, самые старые узаконения – статьи 650 и 709 – относятся к 1722 г., статья 699 – к 1724 г., статья 750 – к 1728 г.).

Вторая группа норм – новые положения, появившиеся в процессе переработки устава, главным образом, в статьях, посвященных типологии зданий, строительной технике и техническим требованиям в застройке.

Нередко по одному и тому же вопросу в Строительный устав были включены законоположения разных периодов и различного содержания. Характерным примером такой противоречивости устава 1832 г. могут служить статьи 559, 561, 724. «Образцовые чертежи издаются не с тем, чтобы преступать по ним немедленно к устройству зданий..., но единственно для руководства в таких только случаях, когда по местным обстоятельствам совершенно без постройки обойтись невозможно», - говорится, например, в статье 559, базирующейся на узаконении 1829 г. А статьи 561 и 724 (узаконения 1803 и 1809 гг. соответственно) утверждают другое: «При составлении проектов на новые строения не дозволяется делать от образцовых чертежей ни малейших отступлений» (статья 561) и «строятся частные здания в городе только по изданным для них высочайше утвержденным фасадам» (статья 724). Подобные примеры, когда статьи, вызванные новыми требованиями, сосуществуют со старыми в уставе 1832 г. не единичны.

Базовые положения строительного устава переходили от редакции к редакции. Характерным примером этого могут служить узаконения, касающиеся механизмов реализации строительных замыслов (подрядный и «хозяйственный» способ – по терминологии Строительного устава), которые закладывались в XVIII в. еще петровским законодательством и на протяжении всего XIX и в начале XX в. оставались практически неизменными. Количество статей, регламентирующих подрядный способ производства, торги, контракты с 1832 г. по 1900 г. осталось прежним, суть их не изменилась, однако высказываемые законом требования детализировались. Это свидетельствует о возросшей значимости подрядного способа, как наиболее соответствующего буржуазной практике хозяйствования в строительстве. Таким образом, в практически неизменном виде

сохранились юридические основания отношений между исполнителями и заказчиками государственного строительства и механизмов производства строительных работ.

В Строительном уставе всех четырех редакций нашли отражение и изменения в управлении строительством, происходившие в XIX в. В 1832 г. вся гражданская строительная часть из МВД была передана в ведение Главного управления путей сообщения и публичных зданий (ГУПС и ПЗ), за исключением дел о сооружениях монументов, которые оставались в ведении департамента общих дел МВД. В ГУПС и ПЗ делами гражданских сооружений ведали Сенат и департаменты (рассмотрение проектов и смет, «искусственных дел», хозяйственных дел и т.д.). Однако ведению МВД и ГУПС и ПЗ не подлежали здания и сооружения, состоявшие в других министерствах и ведомствах, имевших свои строительные департаменты, конторы, комиссии, комитеты и штаты архитекторов и инженеров (министерства императорского двора и уделов, народного просвещения, военного, морского, земледелия и государственных имуществ, финансов; ведомства учреждений императрицы Марии, Синода, государственного коннозаводства, сословных учреждений). В целом это нарушало централизацию руководства. К тому же компетенция названных учреждений определялась особым положением о каждом из них. Например, строительством казенных зданий гражданского ведомства на местах ведали губернаторы. Они же осуществляли наблюдение за исправным состоянием казенных зданий и других ведомств. Существовавшие (до передачи гражданской строительной части из МВД в ГУПС и ПЗ) при губернских правлениях строительные экспедиции в 1832 г. были заменены губернскими и уездными строительными комиссиями. Дальнейшие административные изменения также нашли отражение в последующих редакциях Строительного устава.

В целом статьи о структуре управления строительством, изложенные в уставе 1832 г., как и сама структура также имели двойственный характер. В основной своей части они исходили из старых положений, базировавшихся на узаконениях 1806, 1813, 1816 и 1817 гг., в особенности в управлении строительной частью в городах, находившихся на особом положении и имевших свои строительные комитеты (Петербург, Москва, Одесса, Таганрог, Керчь) (раздел I, глава 3 устава). Новые положения включались в устав в интересах более свободного развития частного строительства. Они предоставляли большие права местным (губернским и уездным) управлениям. Так, статьи 7-19 свидетельствуют о том, что если по местным условиям будет признано нужным сделать от планов отступления, то начальники губерний имеют права представлять об этом в МВД для разрешения, что ранее не позволялось.

Важнейшим назначением Строительного устава была регламентация частного строительства в городах. Строительное законодательство петровского времени, действовавшее до 1830-х гг., с его излишней регламентацией и направленностью на столицу государства не срабатывало на огромной территории Российской империи. Государство становилось перед фактом: частные застройщики в силу самых разных причин не могли не нарушать данные в первой половине XVIII столетия узаконения, подчиненные необходимости того времени.

Изменения городской жизни, выраженные, в том числе, и в возросших объемах частного строительства привели к появлению статей, предоставлявших большую свободу застройщикам. Например, в примечании к статье 719 говорится «о полной свободе в местах, где назначены каменные строения, построить деревянные на каменных фундаментах». Этим правилом активно стали пользоваться застройщики в небольших провинциальных городах, где у большинства обывателей в первой половине XIX в. не было средств на возведение каменных домов [14]. Свободная частная застройка обеспечивалась также новеллой в статье 723 узаконившей правило, что «городским обывателям предоставляется свобода разделять обширные свои места и дворы на части для продажи порознь без всякого в том стеснения мерою частей, с той только на случай пожара осторожностью, чтобы тесноты между строениями не было». До этого данная норма действовала только в Петербурге и впервые была введена в 1808-1809 гг. [8, узаконения № 23214, 1808 г.; № 23831, 1809 г.] Это решение, фиксирующее уже существующее положение в крупных городах и необходимое для них, в провинции несколько опередило свое время. Впоследствии государство, понимая негативные последствия появления маломерных усадеб, пыталось ограничивать возможности их существования, но весьма слабо: статья 403 строительного устава 1857 г. предписывала «в губернских и уездных городах... жителям, владеющим маломерными усадьбами, имеющими по улице 10 саж. позволять починку ветхих домов, но постройку новых... не иначе как в случае совершенно уважительном и необходимом...» [9, с. 25]. Эта норма фактически не имела эффекта, так как сохранялось разрешение дробить обывательские усадьбы (любого размера) «не стесняясь мерою частей». В пореформенное время строительство новых домов на маломерных усадьбах разрешалось местными строительными отделениями губернских правлений на общих основаниях и никакие обстоятельства «уважительных и необходимых случаев» специально ими не рассматривались (так, в Тамбовской губернии подобные разрешения выдавались совершенно свободно и отложились в фондах Государственного архива Тамбовской области (ГАТО) [15].

Таким образом, правительство никогда не рассматривало Строительный устав как нечто постоянное, неизменное. После 1900 г. его официальных изданий не было, выпускались неофициальные ежегодные продолжения, в которые включались изменения статей, происшедших за текущий год в результате новых определений, узаконений, административных разъяснений и судебных решений, имеющих силу закона по тому или иному вопросу в различных городах. Известны издания под редакцией Н. Е. Озерецкого, П. С. Цинкина, А. А. Добровольского, Д. И. Бутырского [1, 2, 3, 9, 10, 13]. Основная причина отсутствия новых редакций устава крылась в сложных и противоречивых требованиях, выдвигаемых к его переработке. В строительной

практике развивались новые тенденции по регулированию городской застройки, вызывавшие необходимость радикального пересмотра старых узаконений, а, следовательно, и Строительного устава. В этом состоит главная причина тщетности работ различных комиссий и печальной судьбы многих проектов и предложений по пересмотру строительного устава. Особенно активно проводились работы по подготовке нового устава и сбору материалов в 1892 г., в 1902-1908 гг. и в 1914-1917 гг. Хотя работа по составлению нового Строительного устава до революции так и не была доведена до конца, но опубликование предварительных вариантов проекта с широким их обсуждением все же сыграло свою роль. Некоторые местные городские управления стали применять часть пунктов проекта нового устава.

Можно отметить, что для строительного законодательства Российской империи в целом характерны консервативность, проявляющаяся в стремлении сохранить неизменной структуру устава, сохранить от редакции к редакции не просто старые узаконения, но и старые их формулировки, относящиеся к XVIII в., в изменении норм не путем их постепенной отмены, а путем добавления к ним примечаний, которые нередко сводили на нет сами статьи устава и отнюдь не прибавляли ясности при его прочтении, что давало возможность для многозначных его толкований и злоупотреблений. В целом, тщательное приравнивание норм закона к существующим и нарождающимся социальным, экономическим, гигиеническим требованиям жизни городов путем самой широкой дифференциации законоположений – вот исторический процесс формирования законодательства в области строительства и архитектуры, определяющий вместе с тем и дальнейшую эволюцию строительных норм на протяжении XIX–начала XX вв.

Список литературы

1. *Бутырский Д. И.* Дополнение к 3-му изданию устава Строительного. М., 1912. 73 с.
2. *Зосимовский З. В.* Устав Строительный 1900 года. СПб., 1901. 34 с.
3. *Колычев А. А.* Устав Строительный. СПб., 1913. 23 с.
4. *Материалы к истории строительного управления и законодательства в России в течение XIX столетия* // *Строитель*. 1902. № 9-12.
5. *«Образцовые» проекты в жилой застройке русских городов XVIII-XIX вв.* / под ред. В. Н. Иванова. М., 1961. 375 с.
6. *Пахман С. В.* История кодификации гражданского права. СПб., 1876. Т. II. 256 с.
7. *Пирожкова И. Г.* «Образцовые фасады» как нормативный источник регулирования градостроительства в Российской империи // *Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки»*. Тамбов: Изд-во ТГУ им. Г. Р. Державина, 2006. Вып. 3 (43).
8. *Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ)*. СПб., 1832; 1842; 1857; 1900. Т. XII. Уставы государственного благоустройства. Строительный устав.
9. *Свод законов Российской империи* / под ред. А. А. Добровольского. СПб., 1913. 54 с.
10. *Строительный устав и приложения* / сост. Н. Е. Озерский, П. С. Цинкин. СПб., 1910. 41 с.
11. *Указатель Российских законов, временных учреждений, суда и расправы*. М., 1807. Ч. 9: 1771-1774 гг. 37 с.
12. *Указы его императорского Величества*. СПб., 1813; 1821.
13. *Шрамченко М. Н.* Устав Строительный, измененный и дополненный указами, обнаруженными по 1 августа 1910 года. СПб., 1911. 47 с.
14. *Государственный архив Тамбовской области (ГАТО)*. Ф. 2. Оп. 24. Д. 198. Оп. 54. Д. 46. Оп. 140. Д. 420; Ф. 16. Оп. 39. Д. 9; Ф. 17. Оп. 4. Д. 96. Оп. 10. Д. 35. Оп. 13. Д. 242. Оп. 18. Дд. 176, 193. Оп. 30. Д. 34038. Оп. 32. Дд. 33-37. Оп. 33. Дд. 38-42. Оп. 34. Дд. 51-55. Оп. 35. Д. 41. Оп. 36. Дд. 44-47.
15. *ГАТО*. Ф. 2. Оп. 19. Д. 176. Л. 3.

THE SYSTEM OF THE SOURCES OF THE BUILDING LEGISLATION OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE XIXth AND THE BEGINNING OF THE XXth CENTURIES

Pirozhkova I. G.

*History and Philosophy Department
Tambov State Technical University
viktor_krasnikov@list.ru*

Abstract. The article is devoted to studying and reconstructing the system of Russian building legislation of the XIXth century. The research object is represented by the sources of town-planning normalization and their historical evolution in codified form, the basic component of which was the building charter of town-planning. The structure, contents and legal technics of this normative-legal act are analyzed in the article.

Key words and phrases: the history of law; the history of building legislation; building charter; the codification of town-planning norms.