

Пирожкова Ирина Геннадьевна

**ФОРМИРОВАНИЕ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: О ТЕРМИНАХ И ИСТОЧНИКАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Анализ нормативной базы общественного (публичного) строительства позволил автору выделить этапы правовой градостроительной регламентации и регулирования общественного строительства в городах и сельской местности Российской империи; выявление и осмысление источников правового регулирования позволило на основе исторической нормативной классификации проследить процесс формирования определения "общественное строительство".

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/3-2/37.html

Источник

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

Тамбов: Грамота, 2011. № 3 (9): в 3-х ч. Ч. II. С. 158-165. ISSN 1997-292X.

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

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/3-2/

© 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

УДК 93(09); 62(09)

Анализ нормативной базы общественного (публичного) строительства позволил автору выделить этапы правовой градостроительной регламентации и регулирования общественного строительства в городах и сельской местности Российской империи; выявление и осмысление источников правового регулирования позволило на основе исторической нормативной классификации проследить процесс формирования определения «общественное строительство».

Ключевые слова и фразы: общественное строительство; публичное строительство; гражданское строительство; Строительный устав; кодификация; образцовый проект.

Ирина Геннадьевна Пирожкова, к.и.н., к.ю.н., доцент
Кафедра «История и философия»
Тамбовский государственный технический университет
viktor_krasnikov@list.ru

ФОРМИРОВАНИЕ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: О ТЕРМИНАХ И ИСТОЧНИКАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ[©]

Сегодня под общественными зданиями понимаются постройки, предназначенные для временного пребывания людей при осуществлении в них определенных функциональных процессов, связанных с образованием, здравоохранением, зрелищами, спортом, отдыхом и т.п. В ходе общественного развития возникли новые социально-хозяйственные связи между людьми, и соответственно возросло число видов общественных зданий, различающихся по назначению.

Современное нормативно-градостроительное определение общественной постройки юридически не выработано, оно базируется на действующих строительных нормах и правилах (СНИП). К этому типу строительных объектов относятся: здания образовательных, медицинских и научно-исследовательских учреждений, организаций отдыха и туризма, культурно-просветительных и зрелищных учреждений, для предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания, сооружения, предназначенные для транспортного обслуживания населения, для коммунального хозяйства (кроме производственных, складских и транспортных, которые относятся к промышленному типу построек), а также культовые и административные сооружения.

Задачами историко-правового исследования градостроительной регламентации являются: установление сущности понятия «общественное строительство», определение этапов складывания его нормативной базы, выявление законодательных источников его регулирования, а также реконструирование системы управления общественным строительством российских городов.

В нормативной базе, в историко-правовом и историко-архитектурном научных оборотах суть понятия «общественное строительство» до конца не определено. Под ним подразумеваются разные варианты построек: здания, возведенные сообществом - на общественные деньги или на средства благотворителей, иногда по инициативе общественности на казенные средства и т.д., или для общечеловеческой при любом способе финансирования. Вслед за историческим нормативным материалом логично определить общественное строительство как публичное при любом способе финансирования.

Строительный устав Российской империи 1832 г., другие нормативные акты недостаточно четко выделяли основные типы сооружений, встречающиеся в градостроительной практике. Созданная законодателем классификация градостроительных объектов была построена на разных основаниях. Так, выделялись культовое, казенное, частное (обывательское), промышленное (заводское) строительство, отдельно - сельское. Все перечисленные виды построек были объектами государственного регулирования в докодификационный период (XVIII в. - 1832 г.), а после стали нормироваться разными разделами Строительного устава. Термин «общественное (публичное) строительство» в соответствии с историческим правовым материалом охватывал все эти виды построек: по месту расположения такое строительство могло быть сельским или городским (в основе разделения лежал чисто административный признак), в соответствии с функциональным назначением - промышленным, культовым, торговым, увеселительным и проч., в соответствии с тем, кто был владельцем сооружения (застройщиком, инициатором, потребителем строительных услуг), - частным, казенным, гражданским или военным. Наименее близко к указанному спектру были постройки и сооружения военного ведомства, однако и они по своему назначению (например, дороги, переправы, порты и проч.) часто носили публичный характер. Несмотря на отсутствие четкой классификации, в Строительном уставе был выделен специальный раздел, посвященный общественным зданиям.

Попытка определить общественное строительство как публичное была предпринята в 1730-1740-е гг. в ходе создания трактата-кодекса «Должность архитектурной экспедиции» [1]. Однако как отдельный тип в градостроительной практике со своим особым регулированием оно появилось довольно поздно в сравнении с другими перечисленными типами. Это подтверждают указатели и внутренние ссылки наиболее

значительной кодификации периода империи - Полного собрания законов Российской империи (ПСЗРИ). В первом и втором собраниях (1649-1825 и 1825-1881 гг.) отдельных ключевых слов или словосочетаний, меток или маркеров, связанных только с публичным общественным строительством, нет. В Алфавитном указателе к первому собранию имеется маркер «Строение и содержание казенных и публичных зданий» [17]. Во втором собрании помимо упомянутого имеются маркеры «строение казенное» и «строительство на общественной земле» [12]. В третьем собрании элементов «общественный» и «публичный» не содержится.

Таким образом, можно констатировать отсутствие разветвлённой системы в справочном аппарате ПСЗРИ, что доказывает невыработанность определяющего критерия для типизации общественного строительства, так как наличие и частое применение соответствующих ключевых слов является признаком высокого уровня регулирования в рассматриваемой области. Отсутствие ключевых слов для него позволяет квалифицировать справочный аппарат правовой систематизации как несовершенный, что вовсе не означает отсутствие фактов собственно строительства. Общественное строительство в XIX в., особенно в период составления второго собрания ПСЗРИ, становилось массовым - появлялись новые, невиданные ранее типы сооружений: музеи, торговые ряды - пассажи, галереи, банки, здания страховых обществ, органов местного самоуправления, общественно-духовно-просветительские центры (включавшие народные клубы, читальни, благотворительные, учебные, больничные заведения) [23].

Трактат-кодекс «Должность архитектурной экспедиции» 1737-1740 гг., созданный не только как теоретическое сочинение по архитектуре, но и как государственный акт - свод постановлений и правил, имеющих обязательный характер, использовался как учебная книга по строительному делу. В его XXI главе «О публичном строении» дано определение понятия общественного (публичного) здания, представлен подробный перечень основных видов общественных сооружений в империи; трактат-кодекс подчеркивал, что общественные здания имеют особенное значение для регулярности города и его красоты. «Публичное строение... которое всему народу видимо, потребно, и нужно есть...» (XXI, 1). Город должен иметь особое попечение о своих общественных зданиях, ибо «всякое публичное строение принадлежит к красоте города» (XXIX, 4), к «красоте и славе нашей императорской резиденции» (IV, 4). Трактат устанавливал особый порядок утверждения проектов общественных зданий и отвода участков для их строительства. За этим должен был наблюдать обер-директор архитектурной экспедиции, который назначает, «где чему надлежит быть по приличности города...», и докладывает об этом верховной власти (IV, 4). Наблюдение и контроль за состоянием этих зданий возлагались на архитекторов конкретной части города и на офицеров полиции, которые должны были принимать меры к исправлению повреждений [1, с. 298].

Несмотря на то, что трактат-кодекс не состоялся как действующий нормативный акт, его положения полностью соответствовали духу последующих законодательных актов, в том числе и Строительного устава. А публичность использования и доступность прозрачно и точно были определены им как главные черты общественной архитектуры. Строительный устав последней редакции содержал следующее определение общественных зданий: это «всякого рода здания, предназначаемые для публики... имеющие общественное значение» [26, ст. 161].

Установлено, что данные в трактате программные градостроительные установки, связанные с общественным строительством, полностью соответствовали также понятию и задачам казенного строительства (т.е. реализуемого на государственные средства, как правило, «хозяйственным» способом, по образцовым проектам, в значительной мере состоящего из «присутственных мест»). Применительно к XVIII - первой половине XIX в. большая часть такого строительства существовала в рамках государственного заказа, наибольшая часть имела в столицах - Санкт-Петербурге и Москве. Наличие общественных (т.е. применительно к данной эпохе - казенных зданий) сооружений в конце XVIII - первой трети XIX в. определялось статусом городского поселения. По административной реформе 1775 г. для губернских городов обязательными были: здания губернского правления и присутственных мест, дом губернатора, православный собор, учебные заведения, больницы, комплекс почтовой станции. Для них, как наиболее капитальных каменных зданий, были предназначены центральные кварталы строящегося города, к облику их застройки предъявлялись регламентированные правительством требования.

Таким образом, предложенные в трактат-кодексе краткие, но емкие характеристики (архитектурно-фасадная, декоративная составляющая, функциональность и общественная значимость) общественных зданий, роль этих строений в реализации идеальных городских программ регулярного градостроительства, связь с административно-властным статусом города соответствуют формату казенного строительства XVIII - первой половины XIX в. с поправкой на механизмы и источники финансирования.

Нечёткость нормативных критериев и требований к общественному строительству, а также недостаток финансирования приводили к тому, что большая часть публичных зданий в градостроительной практике конца XVIII - середины XIX в., независимо от их типа, не строилась специально. Организация помещений для общественных нужд осуществлялась следующими способами.

1. Для различных типов общественных учреждений губернские власти покупали уже построенные жилые дома либо принимали в дар пожертвованные частными лицами - каменные или деревянные, расположенные как на центральных, так и более отдаленных улицах города, и затем их перестраивали. Такой способ их устройства был более экономичным и прямо предписывался специальной инструкцией [8]. Этот процесс был обусловлен соображениями необходимости общественных зданий согласно статусу губернского города, а также и недостатком профессиональных архитекторов. В силу «универсальности» анфиладных,

коридорных и зальных структур жилых помещений, архитекторы пытались провести работу по приспособлению исходных схем и конструкций к новым общественным функциям, но порой результаты не удовлетворяли не только архитекторов, но и тех, для кого предназначалось здание.

2. Для общественно-культурных заведений (за исключением церквей) городом арендовались разные жилые дома на неопределенные сроки. Этот способ был очень неудобен, так как чаще всего в аренду сдавался не весь дом, а только его часть, к тому же сроки аренды были разными, и заведению приходилось часто переезжать. Специально общественно-культурные здания в конце XVIII - первой половине XIX в. строились редко, что было обусловлено экономическими причинами. В этот период приоритет при строительстве был у учебных заведений: на рубеже XVIII-XIX вв. начинается интенсивное строительство зданий для средних и начальных учебных заведений, что было связано с реорганизацией в империи системы образования. Это было более заметно в столицах, где строились крупные образовательные учреждения со специфическими планировочными особенностями. Постепенно в этот процесс вовлекается и провинция [19].

Одним из основных видов общественных сооружений, особенно до первой половины XIX в., государством рассматривались культовые (церковные) городские и сельские постройки (помимо казенных зданий), пока остальные не строились массово. Это подтверждает анализ тематической подборки указов в рамках алфавитных указателей к ПСЗРИ и Положение для устройства селений 1830 г., глава вторая которого - «О местах для общественных зданий и заведений» - относилась к таковым, главным образом, церкви [18]. Церкви, особенно приходские, кладбищенские и домовые, были самыми распространенными после «присутственных мест» общественными постройками, имеющими детально разработанную консервативную нормативную базу [15]. В Строительном уставе нормирование культовых сооружений и строительство в сельской местности четко выделены в отдельные разделы, имеют наиболее целостный, разветвленный вид, поэтому в данной статье подробно не рассматриваются.

К категории общественных построек в сельской местности относились также гостиные и постоянные дворы, лавки для ярмарок и торгов, дома волостных правлений, школы, питейные дома (в этом ряду документ упоминает и кладбища). Специальный указ «О представлении на Высочайшее усмотрение через Комитет Министров о построении селений по новым планам» называет публичными сооружениями общественные монументы (исключительно для сельской местности), что, вероятно, было недостатком кодификации норм, касавшихся городского строительства [7].

В сельском строительстве важнейшими общественными 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, например, Устав обеспечения народного продовольствия [25, ст. 30-32]. Он базировался на 4 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 строений; Руководстве для строения запасных магазинов в селениях помещичьих и хранение в оных хлеба; указе «О строении сельских хлебных запасных магазинов казенных крестьян», а также на отдельной части Строительного устава [31]. Нетипичным для регламентации сельского строительства в этой области было достаточное количество норм принудительных, распространявшихся даже на строения в помещичьих селениях, в то время как применительно вообще к строительству в сельской местности применялись нормы рекомендательного плана.

В связи с большой распространенностью деревянных строений и пожароопасных сооружений в сельской местности, населенной государственными крестьянами, законодателем особо подчеркивалась и необходимость строительства таких общественных сооружений, как дома для правлений и лавок, в обязательном порядке на каменных фундаментах (столбах из кирпича или камня), в отличие от частных построек, для которых это было рекомендательной нормой (статья 230 «Об управлении государственными имуществами») [20].

Изучение формирования нормативной базы общественного строительства в Российской империи подводит к анализу правовых источников, прежде всего нормативного материала, помещенного в Строительный устав. Его выявление и осмысление позволяют сгруппировать разделы, главы, части устава и выявить структуру, количественные и качественные характеристики регулирования общественного строительства (см. Табл. 1). В таблицу сведены те структурные части устава, которые регулируют разноплановое общественное строительство в соответствии с критериями публичности и общественной важности.

Из таблицы следует, что структура и содержание статей в специальном разделе 4 «О зданиях общественных» Строительного устава от его первой редакции (1832 г.) к последней (1900 г.) кардинальным образом изменились. Можно говорить о тенденции определения сути общественного строительства и руководства им государством. В редакциях Устава 1832-1857 гг. в состав разделов об общественном строительстве входили нормы о постройке городских амбаров, будок, гостиных дворов, а также градопланировочные правила: об устройстве сети улиц, площадей, тротуаров и мостов. Всё перечисленное (иногда кроме гостиных дворов), по сути, является разновидностью казенного строительства, т.к. возводилось на казенные деньги, хозяйственным способом, жестко контролировалось государством, т.е. по сути полностью соответствовало понятию «казенное строительство». Однако заметим, что все эти здания и сооружения объединяет публичный характер и общественная значимость, что позволяет причислить их к ряду общественных сооружений. Недостаточно обосновано включение законодателем в состав общественного строительства лишь городских военных сооружений - караулов.

В число общественных зданий в ходе организации нормативного материала в 1832 г. в главу 2 раздела 4 Строительного устава были включены постройки ведомства общественного призрения (Ведомство учреждений Императрицы Марии, Мариинское ведомство, Собственная Его Императорского Величества канцелярия по учреждениям императрицы Марии). Их нормирование полностью соответствовало принципам управления казенным строительством, функциональное назначение - принципам публичности и общественной значимости. Однако с момента своего основания это ведомство существовало обособленно, общее руководство им вменялось МВД.

Таблица показывает, что к 1900 г. количество норм, регулирующих общественное строительство в целом и отдельных его видов в частности, и в абсолютных, и в относительных значениях значительно уменьшилось (практически в 4 раза). Такое сокращение нормативного материала в последней редакции устава достигается не за счет абстрагирования и формулирования наиболее общих, широко применимых норм, как это было в случае со статьями, входившими в раздел о казенном строительстве, а исключением большей части регламентирующих норм из Строительного устава. Наибольшее количество упраздненных норм касалось именно общественного строительства. Частично это компенсировалось появлением других разделов и законодательных актов, например, расширением таких специальных актов, как Устав путей сообщения, Устав врачебный, Устав общественного призрения. Уменьшение нормативного материала сочеталось с бурным ростом объекта регулирования - общественного строительства.

Таким образом, к концу XIX в. область общественного строительства практически полностью перестала пересекаться с областью казенного строительства, приобрела частный характер и на этом основании была выведена из-под большей части регулирующих норм публичного характера.

В связи с этим интересны сюжеты о нормировании строительства в ведомстве общественного призрения, которое было полностью исключено из редакции Строительного устава 1900 г. и перенесено в специализированный кодифицированный акт - Устав общественного призрения (УОП), существовавший с 1857 г. (СЗРИ. Т. 13). 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 [3; 4].

Тем не менее, внешний облик, правила благоустройства, расположения зданий ведомства нормировались статьями Строительного устава общего назначения. Некоторые нормы выделялись специализированно в УОП в разделах «Об исправлении и постройке зданий приказов и приобретении имущества», «О заключении контрактов на подряды и поставки для приказов». Статьи 104-106 определяли возможности местного руководства в утверждении смет на постройку (до 500 руб. - смета утверждалась приказом общественного призрения, до 1,5 тыс. - губернатором). Устав для зданий ведомства общественного призрения в качестве предпочтительного устанавливал хозяйственный способ (сметное финансирование из казны), и только, если нужды на строительство не укладывались в казенные возможности, дозволялось прибегать к подрядному способу и торгам. Разрешение на это давалось Сенатом, а подрядную деятельность контролировал губернатор (статьи 111-113). Большая самостоятельность предоставлялась губернским приказам общественного призрения Западной и Восточной Сибири, так же как допускалась некоторая децентрализация в общем руководстве строительным делом в этих регионах [21].

Отдельной составляющей регулирования градостроительства была регламентация внешнего облика городских строений. Важно то, что определение архитектурно-художественных и тем более технических стандартов строительства осуществлялось нормативными средствами. Первые государственные акты, задающие такие стандарты для общественных зданий, относятся к XVIII в. Среди них выделяется именной указ 1763 г. «О строении во всех городах каменных публичных зданий», созданный в рамках широкомасштабной градостроительной кампании по перепланировке и благоустройству российских городов. Он выделяет термин «публичное строение» не только применительно к казенным зданиям, но и устанавливает требования к используемым материалам [9]. Продолжением этой кампании в регламентации внешнего облика общественно значимых элементов градостроительства были указы «Об улучшении состояния городов, касающегося общественных строений» и «О запрещении помещикам производить в Лифляндии публичные строения, в которых казна имеет участие без ведома и согласия правительственных мест» [6; 10].

Специфическим по форме (графическое выражение) и универсальным по назначению нормативным средством, с помощью которого государство типизировало облик построек, во всяком случае, их парадную, фасадную часть, были образцовые фасады и проекты. Согласно этим нормативным документам, внешний облик сооружений, определяемых специалистами как общественные, отличался более крупными массами, парадными колоннами и портиками, выразительными карнизами, приемами сквозной галереи и другими специфическими деталями. Историки архитектуры отмечают высокие архитектурные достоинства зданий, построенных в провинциальных русских городах, что объясняется непосредственным участием в их создании таких крупных архитекторов, как А. И. Мельников, А. А. Михайлов, Л. И. Руска, В. П. Филиппов, Д. И. Висконти и др. [14, с. 15].

История применения образцовых фасадов в регулировании общественного строительства включает несколько их серий: в 1803 г. (9 типов различных общественных зданий для губернских и уездных городов, в том числе планы с фасадами присутственных мест, винных и соляных магазинов, губернаторских домов с погребями и службами); в 1809-1812 гг. (выполненные в формах позднего классицизма, они перестали отвечать изменившимся вкусам, о чём красноречиво говорит характеристика, данная этим проектам в

административной переписке: «фасады сии, числом 286, составленные большей частью в одном стиле, без соблюдения правил и вкуса, не соответствуют потребностям настоящего времени» [24, с. 186].

Позже «потребность в хороших образцах фасадов сделалась весьма ощутительной», и в 1840-1841 гг. были выпущены новые альбомы. Полное собрание фасадов должно было включать образцы общественных зданий: гостиные дворы и рынки, биржи, магазины и пакагузы, дома для дворянских собраний, библиотеки, мануфактурные фабрики, заводы, дворы для продажи скота, публичные бани и колодцы. Серию из 42 тетрадей предполагалось завершить проектами на постройку церквей. Следующая серия фасадов 1843-1852 гг. содержала проекты казенных и общественных зданий (сюда входили станционные почтовые дома, училища, здания приказов общественного призрения, впервые - церкви) и включала не только фасады, но и планы, а во многих случаях и генеральные планы, т.е. их регламентация была более полной. Отдельную группу проектов составляли объекты городского благоустройства, причисляемого к сооружениям малых форм.

Таким образом, типовое проектирование достигло своего пика в 1830-1850-х гг., причем в нем впервые была поставлена государственная задача - максимально удовлетворить разнообразные вкусы заказчиков, что порождало противоречие государственной политики, направленной на стандартизацию, и частного предпочтения, т.к. образцовые проекты по своей сути были директивными инструментами нормирования [Там же, с. 184].

Отмена обязательности применения образцов раньше всего коснулась жилых (обывательских) домов и зданий общественного призрения. Главное управление путей сообщения и публичных зданий (ГУПС и ПЗ) сначала перестало требовать для проверки планов и смет на перестройки и исправления зданий по заведениям общественного призрения в столице, затем составление образцов для зданий этого ведомства вовсе прекратилась [13; 22]. Однако и позже, в 1859 г., взамен чертежей 1845 г. ГУПС и ПЗ продолжает выпуск образцов для церквей, дорожных сооружений, зданий военного ведомства, школ, больниц и тюрем. Для культовых зданий элементы регламентации действовали до 1917 г. В пореформенную эпоху появились городские объекты, родственные по своему назначению зданиям присутственных мест, - здания местных органов самоуправления: земских управ и городских дум. Для них, в отличие от административных казенных зданий, никогда не делалось образцовых проектов, и городские общества считали делом чести соорудить что-то новое, что было выражением общественного самосознания [24, с. 195].

Во второй половине XIX - начале XX в. Строительный устав сохранил только технические требования к устройству публичных зданий, обеспечивающих их безопасность. В него были включены нормы, сформулированные в законе о технических стандартах сводов зданий (которые в момент его издания в 1837 г. касались именно зданий публичных), и распространены на все городские постройки [28]. Появились дополнительные требования к деревянным сооружениям временного характера: балаганам, театрам, циркам. Они не могли быть более 25 саж. в длину и ширину, между зданиями в качестве противопожарной меры допускались разрывы не менее 10 саж. (ст. 163 Строительного устава 1900 г.).

Таким образом, архитектурно-художественный облик публичных зданий в первой половине XIX в. был предметом государственного регулирования в гораздо большей мере, чем другие виды (сельское, обывательское, промышленное) строительства в связи с тем, что оно выполняло контролируемые государством функции. В этот период складывается характерный облик губернских городов в стиле классицизма. С развитием частных элементов в системе градостроительства контроль за соблюдением архитектурно-художественных нюансов градостроительной политики государства существенно снизился.

Система управления строительством складывалась постепенно. Это происходило в рамках постоянных административных реформ, в ходе которых выкристаллизовывалось управление общественным (публичным) строительством. Так, учрежденная Петром I канцелярия о строении г. С.-Петербурга заведовала всеми постройками (кроме дворцовых) и составляла планы городов, в частности указывая места для общественных площадей. Труды этой комиссии заключались в составлении правил для общественных построек в С.-Петербурге: кабаков, трактиров, лавок и проч. В 1762 г. комиссия о строении была образована в Москве, по повелению Екатерины II она в 1774 г. начала составлять план г. Москвы для более удобного расположения общественных заведений, рынков, площадей, заводов, лавок и проч. По случаю пожаров в С.-Петербурге в 1785 г. были изданы некоторые правила для городских строений, а именно «...запрещено застраивать городские выгоны; торговые бани велено строить близ воды и в удобных местах, чтобы городским строениям не было от них опасности...». После выхода «Учреждений для управления губерний» 1775 г. заведование публичными и казенными зданиями во всех городах России, кроме Петербурга и Москвы, где существовали уже соответствующие комиссии, было возложено на учрежденные при казенных палатах строительные экспедиции [2].

Министерская реформа (создание министерств) способствовала дальнейшей централизации управления публичной строительной частью. В 1802 г. заведование общественным строительством было сосредоточено в Министерстве полиции, а подчиненные ему строительные экспедиции вошли в состав вновь образованных губернских правлений. Вскоре в 1810 г. общее управление строительной частью перешло к Министерству внутренних дел, при котором для этой цели впервые была учреждена специальная коллегия в лице технико-строительного комитета [5]. Наиболее ярким отражением идей централизации и главенства в градостроительной практике именно публичных зданий с казенными функциями является учреждение в 1832 г. ГУПС и ПЗ. Для непосредственного заведования всякого рода гражданскими постройками в губерниях

вместо строительных экспедиций при губернских правлениях были учреждены строительные комиссии (кроме С.-Петербурга и Москвы).

В законодательстве и в практике управления в эти годы прочно зафиксировался термин «гражданская постройка», который применялся и к казенным, и к частным зданиям. Причем обывательские жилые постройки в сферу этого определения не входили. Поэтому можно считать этот термин с определенными поправками эквивалентом понятия «публичные здания». Представление о его содержании расширялось за счёт включения сферы публичности: к ней присоединялось строительство путей сообщения.

Централизация руководства градостроительством, его упорядочивание допускали существование временных органов местного значения для надзора за особо важным общественным строительством: были изданы отдельные постановления в отношении устройства в крупных городах империи (Одесса, Киев, Нижний Новгород и др.) общественно значимых объектов - садов, парков, гостиных дворов [2; 11; 27; 29; 30].

В 1864 г. после завершившей формирования градостроительного управления административной реформы местное управление сосредоточилось в Строительных отделениях при губернских и областных правлениях. В высочайше утвержденном мнении Государственного Совета от 29 октября впервые отделяются публичные (общественные) постройки от казенных в соответствии с источником их финансирования. В пункте 8 говорится о «зданиях и всякого рода сооружениях, устраиваемых и содержимых на суммы общественных сословий, городов, губернских земских сборов, а также капиталов Приказов Общественного Призрения». В плане управления они приравнивались к частным обывательским постройкам и подчинялись Строительным отделениям в техническо-полицейском отношении. Государственные служащие - техники, архитекторы и инженеры могли участвовать в освидетельствовании и даже производстве работ в рамках такого сугубо общественного строительства «не иначе как с отчислением в пользу чинов Строительных Отделений» 4 процентов от суммы сметы [16].

Административные реформы на протяжении всего рассматриваемого периода до 1870-х гг. сохраняли общность государственного управления в общественной и казенной сфере. Помимо частично пересекающейся правовой регламентации внешнего облика, зачастую одинаковых приемов финансирования, строения правового материала, подчеркивающего единство казенной и общественной архитектуры, отсутствия четкой границы между публичными казенными и публичными общественными сооружениями, это также является основанием для квалификации терминов «общественное (публичное)» и «казенное» как пересекающихся понятий.

Новым этапом формирования руководства общественным градостроительством стало появление земских и городских органов самоуправления в 1870-е гг. Попечительству городских дум и управ подлежали вопросы благоустройства города (транспорт, освещение, отопление, канализация, водопровод, а также заведование школьным, медицинским и благотворительным делом, торговлей, кредитом и т.п.), т.е. всем тем, что составляет суть публичности и общественный смысл благоустройства. Однако утверждение строительства зданий для этих учреждений оставалось за МВД, в Строительный устав законодатель включил разрешение городским управам самостоятельную постройку лишь городских купален (ст. 162 Строительного устава 1900 г., узаконение 1892 г.), исключение сделали для двух столичных городов - там городские власти были более самостоятельны. Также устав последней редакции содержит оговорку о том, что проекты публичных зданий в С.-Петербурге «предоставляются на благоусмотрение Государя Императора» (примечание 1, статья 161, узаконение 1880 г.). Кроме того, правительство распространяло земское и городское самоуправление только на отдельные местности, поэтому самоуправление сочеталось с прежними элементами губернского управления.

Таким образом, формирование нормативной базы общественного строительства в Российской империи происходило в условиях постепенной и целенаправленной систематизации, оформления теоретических подходов к классификации и определению сущности видов строительства и разных по назначению построек.

Система правовых источников в области общественного строительства была представлена разнообразными законодательными актами разной степени кодификации, среди которых особо выделяются уставы XIX в. и, в частности, Строительный устав. Особенностью развития нормативной базы является то, что в конце рассматриваемого периода она, так и не сформировав общих подходов и требований к регулированию частного элемента, каким по преимуществу стало публичное строительство в последней трети XIX - начале XX вв., перестала удовлетворять стремительно развивающимся общественным запросам.

Современное наполнение термина «общественное строительство» несколько уже исторического, лежащего в основе нормативных актов XVIII - начала XX вв. В нормативном становлении этого термина выделяется два крупных этапа.

Первый этап - с начала XVIII в. по середину XIX в. В это время казенное и общественное строительство почти всегда имело один источник финансирования, единую архитектурную стилистику, выполняло общие идеологические функции в достижении идеального регулярного города и, соответственно, слабо разграничивалось законодателем в нормативных актах. Особенности типичной общественной постройки этого периода является то, что она не приносила коммерческой выгоды, а заказчиком могло выступать как частное лицо, так и государство в лице различных ведомств: МВД, Синода, Ведомства императрицы Марии и т.д.

Второй этап - с 1870-х гг., он связан со становлением местных органов самоуправления, с одной стороны, и децентрализацией государственного управления строительством, с другой. Этот этап наполнен бурным развитием общественного и частного строительного заказа, появлением новых типов зданий и сооружений, выполнявших в первую очередь общественное назначение. Стержнем развития нормативной базы

градостроительства в целом и общественного строительства в частности в это время является отказ государства от публичных методов их регулирования - происходит упразднение государственных архитектурных стандартов в качестве обязательных к применению. Общественные постройки в это время чаще финансируются частным образом, без казенного надзора и директивного проектирования, соответственно и содержание термина «общественный» применительно к архитектуре изменилось. Термин «казенный», который использовался наряду с «общественным» ранее, вместе со своей стилевой эпохой отступает на второй план. Наиболее глубокое понимание получает категория «публичное здание», которыми называли здания «для удовлетворения нужд общества как некоего социального целого» [24, с. 184], однако во избежание терминологической путаницы следует помнить, что она не была изобретением этого периода, а относится к 1730-м гг.

Таким образом, формулируя рассматриваемое историческое понятие, можно прийти к следующему: «общественное строительство» - это нормативно регулируемая деятельность, имеющая разнообразные источники финансирования (частные, государственные), направленная на создание новых зданий, сооружений и сопутствующих им объектов, имеющих публичный характер, выполняющих разнообразные социальные функции.

Табл. 1.

Структура нормативного материала Строительного устава (извлечение)*

№№ разделов и глав	Наименование разделов, глав, отделений, частей	Количество статей							
		Год издания							
		1832		1842		1857		1900	
		30	8,15%	30	6,89%	32	6,01%	6	2,47%
Раздел 4	О зданиях общественных	13		13		14		3	
Гл. 1	О построении гостиных дворов, городских амбаров, будок	8		8		9		2	
Гл. 2	О построении зданий в ведом- стве обществен- ного призрения	5		5		5		1	
Раздел 5 (6)	Об устройстве улиц, площадей, мостов и троту- аров	17		17		18		3	
Гл. 1	Об устройстве мостов, улиц, площадей	13		13		14		13	
Гл. 2	Об устройстве тротуаров	4		4		4		-	
Общее количество статей Строительного устава		368		438		532		242	

*Структура и название частей Строительного устава в данном разделе отличаются от редакции к редакции (Свод законов Российской империи. Т. XII. Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. СПб., 1832; 1842; 1857; 1900), в таблице представлена структура в соответствии с последней редакцией 1900 г.

** В таблице показано процентное соотношение статей раздела 3 по отношению к общему количеству статей Строительного устава.

Список литературы

1. Аркин Д. Е. Должность архитектурной экспедиции: трактат-кодекс 1737-1740 годов // Архитектурный архив. М.: Изд-во Академии архитектуры СССР, 1946. 405 с.
2. Барановский Г. В. Основы строительного уложения // Строитель: вестник архитектуры, домовладения и санитарного зодчества. 1903. № 7. С. 18.
3. Назначение еще одного сверхштатного архитектора при попечительном совете заведения общественного призрения в С.-Петербурге: № 41295, 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). СПб., 1865. Собрание II. Т. XXXIX.
4. Назначение сверхштатного архитектора при попечительном совете заведения общественного призрения в С.-Петербурге: № 40301, 1863 г. // Там же. СПб., 1864. Т. XXXIX.
5. О делопроизводстве по заведыванию казенными и публичными зданиями в Министерстве Внутренних Дел: № 2857, 1829 г. // Там же. СПб., 1830. Т. IV.
6. О запрещении помещикам производить в Лифляндии публичные строения, в которых казна имеет участие без ведома и согласия правительственных мест: № 15620, 1782 г. // Там же. Собрание I. Т. XXI.

7. О представлении на Высочайшее усмотрение через Комитет Министров о построении селений по новым планам: № 2857, 1829 г. // Там же. Собрание II. Т. IV.
8. О средствах исправления ветхих и о постройке новых казенных зданий, высочайшая резолюция на доклад министра внутренних дел: № 20633, 1803 г. // Там же. Собрание I. Т. XXVII.
9. О строениях во всех городах каменных публичных зданий: № 11862, 1763 г. // Там же. Т. XVI.
10. Об улучшении состояния городов, касающегося общественных строений: № 12526, 1765 г. // Там же. Т. XVII.
11. Об устройстве города Макарьева, о постройке гостиного двора и прочих казенных и общественных зданий: № 20339, 1802 г. // Там же.
12. Общий алфавитный указатель ко второму полному собранию законов Российской империи. СПб.: Государственная типография, 1885. Т. 3. 658 с.
13. Отмена составления нормальных чертежей на постройку зданий приказов общественного призрения: № 33636, 1858 г. // ПСЗРИ. СПб., 1859. Собрание II. Т. XXXIII.
14. Пилявский В. И. Материалы к истории планировки Петербурга в первой половине XIX века // Архитектурное наследие. 1955. № 7. С. 13-39.
15. Пирожкова И. Г. Нормативное регулирование культового строительства в Российской империи // Вестник Тамбовского университета. Сер. «Гуманитарные науки». Тамбов: Издательский Дом ТГУ им. Г. Р. Державина, 2010. Вып. 1 (81). С. 298-305.
16. Пирожкова И. Г. О государственном надзоре в области градостроительства в России XIX - начала XX вв. // Закон и право. 2009. № 12. С. 118-120.
17. Полное собрание законов Российской империи: указатель алфавитный. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т. 42. Ч. 1. 1047 с.
18. Положение для устройства селений: № 4037, 1830 г. // ПСЗРИ. СПб., 1831. Собрание II. Т. V.
19. Попова Н. В. Общественно-культурные учреждения в архитектурном облике г. Вятки: конец XVIII - начало XX века: автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2009. 42 с.
20. Правила об устройстве казенных селений: № 11189, 1838 г. // ПСЗРИ. СПб., 1839. Собрание II. Т. XIII.
21. Предоставление главным начальствам Западной и Восточной Сибири права разрешать постройки и починки зданий тамошних приказов общественного призрения: № 14545, 1841 г. // Там же. СПб., 1842. Т. XVI.
22. Разрешение не отсылать для поверки в Главное Управление Путей Сообщения и Публичных Зданий: № 25673, 1851 г. // Там же. СПб., 1852. Т. XXVI.
23. Русское градостроительное искусство: градостроительство России середины XIX - начала XX века / под ред. Е. И. Кириченко. М.: Прогресс-Традиция, 2003. Кн. 2. 560 с.
24. Русское градостроительное искусство: градостроительство России середины XIX - начала XX века / под ред. Е. И. Кириченко; НИИ теории архитектуры и градостроительства. М.: Прогресс-Традиция, 2001. 340 с.
25. Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Павловича составленный. СПб., 1832. Т. 13. Свод уставов благочиния. Ч. 1. Устав о обеспечении народного продовольствия.
26. Свод законов Российской империи. СПб., 1913. Т. XII. Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. С. 254-302.
27. Устав строительного общества для общепольной цели в г. Митаве: № 39719, 1863 г. // ПСЗРИ. СПб., 1864. Собрание II. Т. XXXVIII.
28. Устройство сводов в публичных зданиях: № 10481, 1837 г. // Там же. СПб., 1838. Т. XII.
29. Учреждение, состав и обязанности строительного комитета в городе Киеве и порядок производства в оном дел: правила для содержания и починки городских общественных зданий и устройств также содержания дворцовых и других казенных садов и бульваров в городе Киеве: № 6704, 1834 г. // Там же. СПб., 1835. Т. IX.
30. Штат Нижегородской губернской строительной комиссии: правила производства исправлений в зданиях, принадлежащих нижегородскому ярмарочному гостиному двору: № 7873. 1835 г. // Там же. СПб., 1836. Т. X.
31. Pirozhkova I. G. Legislative Control of Rural Housing Construction in the Russian Empire // Transactions of Tambov State Technical University. 2010. V. 16. P. 910-918.

**PUBLIC BUILDING NORMATIVE BASE FORMATION IN THE RUSSIAN EMPIRE:
ABOUT LEGAL REGULATION TERMS AND SOURCES**

Irina Gennad'evna Pirozhkova, Ph. D. in History, Ph. D. in Law, Associate Professor
*Department of History and Philosophy
Tambov State Technical University
victor_krasnikov@list.ru*

The analysis of public building normative base allowed the author to single out the stages of legal town planning regulation and public building control in the towns and in the country of the Russian Empire. Revealing and understanding the sources of legal regulation allowed to trace the process of "public building" definition formation on the basis of historical normative classification.

Key words and phrases: public building; civil building; building acts; codification; exemplary project.