Проанализированы особенности нормативной базы, регулирующей строительный процесс, градостроительную деятельность, облик провинциального города в Российской империи через наиболее массовую практику застройки уездных городов. Использован архивный материал Тамбовской губернии, нормативные источники по истории градостроительного права. Показаны компоненты и функции административного надзора на уровне уездных городов через анализ полномочий городских архитекторов и полиции.

Ключевые слова: архитектурный надзор; градостроительное законодательство; градостроительное право; образцовые фасады; полицейский надзор; Строительный устав; уездный город.

Джасем Мустафа Ахмед Джасем, аспирант,
ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет
имени Г. Р. Державина»,
Тамбов, Россия;
mustafalawyer78@gmail.com

ОБЛИК УЕЗДНОГО ГОРОДА В ЗЕРКАЛЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Правовое нормирование строительства имеет обширную историю и массу особенностей, связанных с хронологией развития градостроительной политики государства, уровнем развития нормативной правовой базы, географическим и административно-управленческим статусом населенного пункта, его культурно-историческим значением. Особенности, касающиеся значительного количества «малых городов», весьма обширны. Прежде чем говорить о них, необходимо конкретизировать понятие «малый город».

В выработке данного понятия можно применить два подхода: *формально-юридический*, который предполагает использование административных критериев деления населенных пунктов на группы с разным управленческим статусом, и *материально-экономический*, который предполагает учет уровня развития экономики города, демографические показатели. Эти два подхода, если учитывать многочисленные перипетии административного реформирования губернской системы управления, не всегда совпадают.

Не вдаваясь в экономические обстоятельства жизнедеятельности того или иного городского поселения, рассмотрим градостроительную реальность, используя вслед за нормативным материалом XIX в. *первый* подход. По административно-географическому принципу среди населенных

пунктов в России выделяли: столичные, губернские, уездные, заштатные города, сельские населенные пункты, казачьи поселения (управленческая система в них по вопросам строительства была «растворена» в общевоинской системе). В настоящем исследовании относим к малым городам уездные города.

Рассмотрим общие и особенные, касающиеся городского строительства в принципе и уездного в частности, правовые нормы, действовавшие в Российской империи в XIX – начале XX вв. Система источников регулирования была представлена: именными указами, нормативными актами Сената, министерств и ведомств, с 1830-х гг. действовавшим Строительным, Пожарным уставами, Уставами духовной консистории, медицинской полиции, Уставом общественного призрения и др.

Под ведомствами, в частности, понимаются: Синод (в случае культового строительства), МВД (в первой половине XIX в. – Главноуправляющий Пути сообщения и Публичными зданиями), смежные министерства и ведомства: Ведомство императрицы Марии (благотворительные городские учреждения), военные ведомства (крепостное, фортификационное строительство, строительство объектов военной инфраструктуры), во второй половине XIX в. – Технический Совет при МВД (железнодорожное строительство) и др. [1].

На местном уровне градостроительные меры в уездном поселении, так же как и в губернском городе регулировались постановлениями губернатора, губернского архитектора, инженера, в редких случаях – городского архитектора, который в уездных городах нанимался, если в них имелись сложные в управлении и надзоре сооружения, предприятия. Например, городской архитектор в Тамбовской губернии появляется в первой половине XIX в., в Тамбове становится обыденностью в последней трети XIX в., а в Липецке – в то время уездном городе – уже во второй трети XIX в. такой архитектор был для надзора за состоянием городских минеральных вод¹. Губернский архитектор или инженер теоретически должны были вести надзор, руководить, давать разрешения или воспрепятствовать любым видам городского строительства в уездных поселениях. Однако на практике из сферы их деятельности фактически исключалось военное, культовое строительство (им руководили синодальные архитекторы за исключением некоторых видов починки), крупные публичные (казенные) стройки иногда могли иметь своего архитектора, присланного из МВД.

Архитектор составлял чертежи и оценки уже имеющихся зданий, согласовывал этапы строительства казенных сооружений, вел надзор за подрядчиками, принимал меры к сохранению ценных исторических построек. Ни один нормативный документ не устанавливал точный перечень обязанностей губернского архитектора и не сводил его работу только к сфере казенного строительства. Архитектор должен был надзирать и за частным строительством. На практике с этой последней задачей в масштабах

---

¹ Государственный архив Тамбовской области (ГАТО). Ф. 4. Оп. 1. Д. 531.

губернии один человек не справлялся. В нормативном материале на протяжении всего изучаемого периода надзором за частным строительством в уездных городах была уполномочена заниматься полиция. Юристы отмечали, что «...закон возлагает на эти учреждения многие задачи, не имеющие в сущности полицейского характера; ...вообще компетенция департамента полиции и других полицейских органов является весьма обширною и без строго определенных границ... Неумелая постройка жилищ может грозить опасностью в различных отношениях – пожарном, санитарном и проч.; самая прочность сооружений обуславливается соблюдением известных требований строительного искусства, вот почему представители государственной власти не могут предоставить это дело на личное усмотрение всех и каждого...» [3, с. 110].

Полицмейстеры и уездные исправники на местах законом считались основными исполнителями, смотрителями и непосредственными организаторами правильного строительства как казенного, так и, особенно, частного. В уездных городах за неимением специалистов полиция так же являлась единственным органом, регулирующим «постройку обывательских деревянных домов, имеющих до 5 окон включительно... по образцовым фасадам... а также надворных строений ...исправлений самих домов, имеющих более 5 окон». Они должны были поставить в известность и согласовать свои действия с местной Строительной и Дорожной комиссией. При злостном нежелании обывателей чинить свои «ветхие, а следовательно опасные дома» полиция после двукратного напоминания должна была сломать «сии дома, за счет виновных»².

Права и обязанности полиции в отношении поддержания городского порядка в сфере строительства впервые были выделены и сформулированы в Строительном уставе 1857 г., до этого времени все строительство в уездных городах должно было регулироваться напрямую уездным начальством, что практически не выполнялось. По вполне незначительным поводам (просьбы обывателей о строительстве, ремонте, наделении усадьбами и др.) уездное начальство запрашивало разрешение губернской канцелярии [2].

Таким образом, значительная роль полицейского компонента в городском администрировании – особенность провинциального уездного градостроительства.

В системе мер градостроительного планирования также выделяется общегородской и особенный уездно-административный компонент. Городское строительство должно было осуществляться на основе утвержденного городского плана, который являлся, по сути, нормативным источником уровня императорского указа, поскольку все изменения в нем должны были пройти высочайшее утверждение.

Каждый город, в том числе и уездный, должен был иметь свой план, который с архитектурно-планировочной точки зрения являлся перспек-

---

² Уставы государственного благоустройства. Строительный устав // Свод законов Российской империи. Т. XII. – СПб., 1857. Ст. 404, узаконения 1782, 1834, 1845 гг.; ГАТО. Ф. 4. Оп. 1. Д. 531.

тивным. Основа планирования была заложена екатерининской кампанией по унификации планировки российских городов, начатой в 1760-е гг. Городское планирование с опорой на данный основной документ осуществлялось также с учетом:

- материальных возможностей жителей-застройщиков, которые не всегда могли реализовать обязательные для застройки образцовые проекты и планы в силу их дороговизны;

- идеологических предпочтений государства, в рамках которых, например, считалось, что в центральных кварталах должно находиться культовое сооружение, застройка вокруг подчинялась специальным правилам; регулировалось количество культовых построек разных конфессий и пр.;

- пожаров, которые довольно часто случались и вносили коррективы в действующие планы.

Последний пункт являлся важным фактором отступления от общих начал регулярного облика города как общей цели градостроительного планирования и наиболее ярко проявлял себя именно в уездных городах [4, 5].

Все городские планы делили кварталы на каменные (содержащие особо ценное городское имущество, постройки), расположенные, как правило, в центре, и кварталы деревянные. Чем квартал дальше от центра города, тем больше вольностей, исключений из технических противопожарных правил допускал законодатель по отношению к ним. Наиболее часто эти отступления касались материала кровли (разрешался, например, камыш в ущерб более дорогим и негорючим материалам), разрешений строить «смешанные дома» (каменный этаж или полуэтаж, деревянные пристройки), разрешений на починку домов, которые по установленным общим правилам должны были быть снесены из-за ветхости, пожароопасности в определенный срок. Подчиняясь реальности провинциального массового городского строительства, государство закрепило в третьей редакции Строительного устава (1857 г.) более широкий список материалов для покрытия крыш, добавив туда «полированный войлок и негорючую бумагу» (ст. 371, 372), а в отдаленных районах некоторых уездных городов разрешив использовать для этой цели даже солому, чем прекратило многолетнюю «законодательную войну» с обывателями, фактически признав себя побежденным. Ранее в уставе 1832 и 1842 гг. (указание 1718 – 1722 гг.) категорически определялось, что любое строение должно «быть крыто железом... тесом, гонтом» (ст. 370).

Таким образом, техническая противопожарная регламентация, которая в целом выступала одной из основ формирования нормативной базы имперской градостроительной политики, применительно к уездному провинциальному строительству применялась ограниченно, с учетом реальных возможностей застройщиков, отступлением от второго основания «идеального города» – регулярных принципов строительства. Следующий вектор, определяющий облик города, – это архитектурно-художественная регламентация строительства. Наиболее массовым средством, которое законодатель использовал в первой половине XIX в., были образцовые фа-

сады для различных типов городской недвижимости – от малых архитектурных форм до казенных зданий различного назначения. Качество, стилистические особенности данных фасадов, сама идея типизации городского облика – много раз были в центре изучения специалистов-архитекторов.

Применительно к нашему исследованию важен следующий факт: основные серии фасадов в наиболее интенсивно издававшихся сборниках, содержащих образцы для уездных городов, относятся к первым десятилетиям XIX в., однако специальные сборники появились впервые только в последней серии в 1855–1856 гг., которая отличалась, как считается специалистами по истории архитектуры, заметным снижением художественного качества [3].

Во второй половине XIX в. внешний облик строений законодателем практически не регламентировался (до 1870-х гг. сохранялись некоторые образцы для культовых сооружений). Застройщиками часто использовались уже выпущенные и потерявшие свою нормативную обязательность образцы и составленные на их основе частными лицами практические пособия.

Значительную роль в это время продолжают играть народные региональные традиции зодчества, в провинциальных уездных городах, нередко сплав «народных образцов», представлений о строительстве и образцов, внедряемых в предшествующий период законодателем (выполнение образцовых проектов в классицистском духе из непредназначенных для этого материалов, например, дерева), что порождало интересные архитектурные курьезы, в провинции приобретающие значение стиля. В целом архитектурная часть регламентации уездного градостроительства в течение всего периода оставалась на периферии интереса законодателя.

Список литературы

1. Диканский М. Г. Русское строительное законодательство. Пг., 1918.
2. Ивановский В. Государственное право // Известия и ученые записки Казанского университета. 1895. № 5. С. 103 – 112.
3. «Образцовые» проекты в жилой застройке русских городов XVIII–XIX вв. / под ред. В. Н. Иванова. М.: Гос. изд-во литературы по строительству и архитектуре, 1961. 350 с.
4. Пирожкова И. Г. Жилищный вопрос и градостроительство Тамбова в XIX – начале XX вв.: монография. СПб.: Нестор, 2004. 119 с.
5. Свод законов Российской империи / под ред. А. А. Добровольского. СПб., 1913. 54 с.

References

1. Dikanskij M.G. *Russkoe stroitel'noe zakonodatel'stvo* [Russian construction legislation], Petrograd, 1918. (In Russ.)
2. Ivanovskij V. [State Law], *Izvestiya i uchenye zapiski Kazanskogo universiteta* [Proceedings and Scientific Notes of the Kazan University], 1895, no. 5, pp. 103-112. (In Russ.)
3. Ivanov V.N. (Ed.) *“Obrazcovye” proekty v zhiloy zastrojke russkih gorodov XVIII-XIX* [“Exemplary” projects in residential development of Russian cities of the

18th – 19th centuries], Moscow: Gosudarstvennoe izdatel'stvo literatury po stroitel'stvu i arhitekture, 1961, 350 p. (In Russ.)

4. **Pirozhkova I.G.** *Zhilishchnyj vopros i gradostroitel'stvo Tambova v XIX-nachale XX* [Housing and urban development Tambov in the XIX - early XX centuries], St. Petersburg: Nestor, 2004, 119 p. (In Russ.)

5. **Dobrovol'skii A.A. (Ed.)** *Svod zakonov Rossijskoj imperii* [Code of laws of the Russian Empire], St. Petersburg, 1913, 54 p. (In Russ.)

The Face of the County City in the Mirror of Urban Development Legislation of the Russian Empire

Jasim Mustafa Ahmed Jasim, *Postgraduate Student,
G.R. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russia;
mustafalawyer78@gmail.com*

The features of the regulatory framework governing the construction process, urban planning activity, the appearance of a provincial city in the Russian Empire through the most mass practice of building county cities are analyzed. The archival material of the Tambov province, normative sources on the history of town-planning law are used. Components and functions of administrative oversight at the level of county towns through the analysis of the powers of city architects and the police are identified.

Keywords: architectural supervision; town planning legislation; town planning law; model facades; police oversight; Construction regulations; county town.

© М. А. Д. Джасем, 2019

Статья поступила в редакцию 01.05.2019

При цитировании использовать:

Джасем М. А. Д. Облик уездного города в зеркале градостроительного законодательства Российской империи // Право: история и современность. 2019. № 3(8). С. 8 – 13. doi: 10.17277/pravo.2019.03.pp.008-013