

УДК 340.12

**О ГОСУДАРСТВЕННОМ НАДЗОРЕ В ОБЛАСТИ
ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА В РОССИИ
В XIX — НАЧАЛЕ XX ВЕКА**

И. Г. Пирожкова

Тамбовский государственный технический университет

Поступила в редакцию 17 июня 2009 г.

Аннотация: статья посвящена анализу правового регулирования полицейского надзора в области провинциального градостроительства на материалах Строительного устава Российской империи в редакциях 1832, 1842, 1857 и 1900-го гг. Описаны полномочия, функции, права и обязанности лиц, представляющих административно-полицейский надзор за частным строительством и их эволюция на протяжении XIX в.

Ключевые слова: строительный устав, полицейский надзор, административный надзор, история строительного дела, градостроительство, местное управление, губернатор.

Abstract: the article is devoted to the analysis of legal regulation of police surveillance in the field of provincial town-planning on materials of the Building charter of Russian empire in editions 1832, 1842, 1857 and 1900. Powers, functions, rights and duties of the persons representing administrative-police surveillance behind private individual construction and their evolution during XIX century are described.

Key words: the building charter, police surveillance, administrative supervision, history of a building affair, town-planning, a town government, the governor.

Правовые основы градостроительства в Российской империи в XIX — начале XX в. регулировались, прежде всего, Строительным уставом, редакции которого выходили в 1832, 1842, 1857, 1900-м гг.¹

На протяжении всего периода руководство градостроительством осуществлялось высшим губернским начальством, контролировалось полицией на основе рекомендаций и проектов, выполненных техническими специалистами, которых вплоть до 1860-х гг., особенно в провинциальных городах России, было крайне мало. Как правило, на губернию было не более десяти специалистов — губернский архитектор, иногда губернский инженер, 1—2 помощника, несколько техников и чертежников².

В связи с этим разрешительно-запретительную деятельность в области строительства, особенно в уездных городах, в основном осуществ-

¹ Свод законов Российской империи (СЗРИ). Т. XII : Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. СПб., 1832, 1842, 1857, 1900.

² Так, например, на Тамбовскую губернию до реорганизации строительного управления, проведенной в 1860-х гг., приходилось три специалиста архитектурно-строительного профиля (см.: Государственный архив Тамбовской области (ГАТО). Ф. 2. Оп. 20. Д. 34).

© Пирожкова И. Г., 2009

ляли полицмейстеры и уездные исправники. Законом они считались основными исполнителями, смотрителями и непосредственными организаторами правильного строительства, казенного и особенно частного. Вместе с архитекторами полицмейстеры также имели право равного надзора за казенными зданиями, принадлежащими разным ведомствам. Кроме того, их обязанностями могли быть самые разнообразные дела, которые в двух первых редакциях Устава отдаются под опеку «местного начальства»³.

В уездных городах за неимением специалистов полиция являлась также 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». После выдачи соответствующего разрешения они должны были поставить в известность и согласовать свои действия с местной строительной и дорожной комиссией. В случае «злостного нежелания обывателей чинить свои ветхие, а следовательно, опасные дома» полиция после двукратного напоминания должна была сломать «сии дома за счет виновных»⁴.

Архаичные черты права, которое предоставляло значительные полномочия (особенно в уездных городах) силовым органам власти (полиции, городничему и др.), совершенно далеким от конкретной архитектурно-строительной практики, отражали и одновременно базировались на чертах повседневности, свойственных традиционному обществу. Реалии первой половины XIX в. не позволяли законодателям регулировать совершенно особые, профессиональные, не чиновничьи по своей сути, отношения по поводу строительства более цивилизованным способом. С другой стороны, к 1857 г. в Строительном уставе более тщательно были сформулированы надзорные права и обязанности силовых органов, а в отношении уездных городов Устав впервые выделил права полицмейстера, тем самым закрепив практически уже существовавшую ситуацию в управлении. До 1857 г. 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 т.д.) уездное начальство запрашивало разрешение губернской канцелярии⁵.

В Уставе 1900 г. полицейский силовой компонент управления уже включен в ряд функций собственно профессионального руководства со

³ СЗРИ. Т. XII : Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. СПб., 1842. Ст. 517, узаконения 1775, 1763, 1775-го гг.; 1857. Ст. 519, 617, узаконения 1826-го, 1827-го гг.

⁴ Там же. 1857. Ст. 404, узаконения 1782, 1834, 1845-го гг.; ГАТО. Ф. 4. Оп. 1. Д. 531, 1167; Ф. 2. Оп. 140. Д. 458.

⁵ См.: Диканский М. Г. Русское строительное законодательство. Пг., 1918.

стороны строительного отделения губернского правления, а именно: «техническо-полицейский надзор за частными постройками» (ст. 9, п. 5).

Губернаторы и генерал-губернаторы наряду с техническими специалистами, имевшимися на местах, являлись одним из основных звеньев регулирования градостроительства. Кодифицированные правовые нормы Строительного устава утвердили это положение. В редакциях 1832—1842 гг. руководство гражданской строительной частью в губерниях было полностью возложено на начальников губерний: узаконениями начала XIX в. определялось, что вся полнота власти принадлежала губернаторам, которые имели массу конкретных обязанностей, в том числе и такую, как личный осмотр казенных зданий после ремонта или строительства и присутствие на торгах на подряды. С 1830 г. губернатор мог также утверждать подряды на постройки до 25 000 руб. На заключение контрактов на постройки из городских доходов свыше 10 000 руб. должны были испросить разрешение Сената (исключение было сделано только для Москвы)⁶.

В редакциях Устава 1857 и 1900 гг. такой персонификации власти в отношении городского строительства уже нет, однако остались общие формулировки, сохраняющие суть управления строительным делом на местах. Статья 23 Устава 1857 г. гласит, что «губернские строительные и дорожные комиссии не могут собираться иначе как под председательством начальников губернии», ст. 35—37 подчеркивают решающий голос председателя в спорных делах. С 1832 г. дела особой важности и сложности находились в компетенции генерал-губернаторов. До этого времени формулировки относительно местных строительного-планировочных органов: строительной экспедиции, строительной и дорожной комиссий также подчеркивают значительность власти и руководства губернатора. Они существуют лишь «для содействия начальнику губернии в заведовании как строительными делами, так и самими строениями»⁷.

Уставом 1900 г. «заведование строительной частью в губерниях и областях возлагается на губернское (областное) правление по строительному отделению» (ст. 6). Председательство губернатора в строительном отделении уже совершенно невозможно из-за увеличения потока рассматриваемых дел, из-за усложнения специфики деятельности техников, архитекторов и др. Это требование снимается в 1860-е гг. и зафиксировано Уставом 1900 г.

Как невелики были обязанности губернаторов по отношению «к охранению» и регулированию строительства, однако они не включали в себя ни малейших законодательских и даже распорядительных инициатив, которые могли пройти мимо одобрения вышестоящего начальства, мимо

⁶ СЗРИ. Т. XII : Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. СПб., 1842. Ст. 510, 518, 588, 590; 1857. Ст. 144.

⁷ ГАТО. Ф. 4. Оп. 1. Д. 570; СЗРИ. Т. XII : Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. СПб., 1832. Ст. 511; 1857. Ст. 4.

контроля государства. Определение на службу и увольнение архитекторов, а также производство «важных гидравлических построений», малейшие отступления от образцовых проектов при производстве казенных зданий, даже сам выбор образцового фасада из сборника — все это должно было быть согласовано с МВД. Даже если город получал здание в подарок, одобрить его принятие должно было государство⁸.

В конце XIX — начале XX в. в отношении материального обеспечения строительства казенных зданий, права и обязанности местных органов власти значительно расширились, в то же время аналогичные права губернаторов не сузились, однако их обязанности в этой сфере стали регламентироваться значительно менее. Статья 49 Строительного устава 1900 г. гласит, что «строительные отделения рассматривают (не имеют право, а обязаны. — *И. П.*) проекты и сметы на всякую сумму и в подлежащих случаях (чит. по собственному усмотрению. — *И. П.*) представляют их на утверждение губернаторов, которые... *если признают нужным* (курсив наш. — *И. П.*), сообщат проекты на ... рассмотрение ближайшего округа путей сообщения...». При сложности постройки в техническом отношении, при значительности суммы или по другим причинам, губернаторы могут доставлять проекты и сметы в МВД⁹. Таким образом, МВД и Министерство путей сообщения, представлявшие государственное регулирование строительства, практически самоустранились от надзора за казенными строениями.

После 1864 г., когда управление строительным делом на местах было реформировано, в узаконениях, касающихся строительной техники, порядка и способов производства работ, освидетельствования зданий, утверждения проектов, т.е. текущей деятельности строительных органов, губернаторы как субъекты этой деятельности даже не упоминаются. Ее осуществляют различные специалисты — архитекторы, поверенные, техники и другие, являющиеся в подавляющем большинстве чиновниками строительного отделения губернского правления. За губернаторами оставалось право инициативы и «попечения об исправности, устройстве и целости строений»¹⁰.

Развитие строительного законодательства России в XIX в. в целом демонстрирует процессы модернизации. Однако этот путь шел через простое накапливание новых законодательных норм, отражающих реальную практику управления и градостроительства, через компенсацию несовершенства основного строительного устава дополнениями и разъяснениями к нему, примечаниями к его статьям, которые порой полностью меняли их смысл.

Традиционные полицейско-административные рычаги управления в конце XIX — начале XX в. продолжали применяться, хотя функции

⁸ СЗРИ. Т. XII : Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. СПб., 1842. Ст. 513, 515, 562, 563, 574, 580; 1857. Ст. 124.

⁹ См.: Там же. 1900. Ст. 65, узаконение 1864-го г.

¹⁰ Там же. Ст. 68, узаконения 1817-го, 1837-го гг.

губернского начальства и полиции, видоизменяясь на протяжении XIX в., постепенно размываются и угасают. Законодательно власть губернатора в управлении строительством и функции его по градоформированию не были отменены, однако с расширением прав городских органов самоуправления в последней трети XIX — начале XX в. он перестает играть определяющую роль и остается координатором действий строительного отделения, городской Думы и МВД. Этот процесс модернизации административно-управленческой деятельности к 1910-м гг. был явно незавершен, а новые требования общества наталкивались на архаичность и пережитки, сохраняемые в системе местного управления.

*Тамбовский государственный техни-
ческий университет*

*Пирожкова И. Г., кандидат истори-
ческих наук, кандидат юридических
наук, доцент кафедры истории и фило-
софии*

E-mail: hist@nnn.tstu.ru

Тел.: 8(4752) 63-03-81

*Tambov State Technical University
Pirozhkova I. G., Candidate of
Historical Science, Candidate of Legal
Science, Associate Professor of the
History and Philosophy Department
E-mail: hist@nnn.tstu.ru
Tel.: 8(4752) 63-03-81*