

ПОЖАРНЫЙ УСТАВ КАК ИСТОЧНИК ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРАВА: ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМАТИЗАЦИИ

© Ирина Геннадьевна ПИРОЖКОВА

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина,
г. Тамбов, Российская Федерация, кандидат исторических наук,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры
конституционного права, e-mail: viktor_krasnikov@list.ru

Исследован российский Пожарный устав 1857 г. Изучается его структура, принципы организации нормативного материала, юридическая техника. Основой применяемой методологии является принцип историзма и формально-юридический метод анализа нормативного акта. Для анализа градостроительных норм, сформулированных в уставе, применяются компаративистские методы сравнения формы и сути изложения правовой нормы. Для исследования были использованы разные редакции устава.

На основе анализа формулировок Пожарного устава ставится вопрос о типе реализованной в нем систематизации. Выявлено, что качество систематизации Пожарного устава приближается к инкорпорации за счет механического присоединения к нему некоторых второстепенных нормативных актов и включения их в единый свод.

Выявляются связи устава с основным документом в области градостроительного нормирования XIX в. – Строительным уставом. При анализе текстов данных нормативных актов стали очевидны смысловые повторы. Сделан вывод о значительной роли Пожарного устава в области регулирования градостроительства в условиях постоянной пожарной опасности в русских городах XIX в. Отмечен социальный аспект норм, содержащих положения о помощи населению в случаях пожаров.

Ключевые слова: градостроительство; Пожарный устав; противопожарная безопасность; систематизация градостроительного законодательства; Строительный устав.

В ходе кодификации первой трети XIX в. градостроительное регулирование выделилось с помощью Строительного устава в отдельную область. Однако некоторые аспекты градостроительной (градоохранной) деятельности регулировались рядом смежных нормативных актов. В частности, значительное место занимал Пожарный устав [1].

При составлении свода законов Российской империи в 1832 г. Пожарный устав попал в XII том и составлял основу Уставов государственного благоустройства наряду со Строительным уставом, Уставом кредитным, Торговым, Уставом о промышленности, Уставами путей сообщения, Уставом о городском и сельском хозяйстве, Уставом о благоустройстве в казенных селениях и о колониях иностранцев в империи.

В Пожарном уставе были сформулированы основные противопожарные требования на производстве и в быту (так, в нем описывалось, как зажигать огонь и пользоваться им в жилых комнатах домов, в подвалах и на чердаках, на воде и на суше, в церквях и постоянных дворах и пр.). Особо были выделены разделы, в которых говорилось о противопожарных требованиях при строи-

тельстве зданий, о правилах тушения пожаров и возмещении убытков, нанесенных огненной стихией. Из последнего издания свода 1898 г. Пожарный устав был исключен. Отдельные его нормы были включены в разные акты, значительная его часть – Положение о взаимном страховании от огня – продолжало фигурировать в XII томе.

Юридическая техника этого документа, приемы кодификации противопожарных норм, с одной стороны, показательны и типичны в ряду градостроительных положений Российской империи, с другой – устав имеет свои особенности построения.

Пожарный устав включает 150 статей, неоднородных по объему, значимости, степени обобщения. Он состоит из 7 глав, 5 из которых имеют сложную структуру (табл. 1).

Как и прочие упомянутые ранее кодифицированные источники, устав не содержит общей части или общих определений. Однако в самом начале присутствуют абстрактно сформулированные нормы административного характера о том, что служащие пожарных команд в поселениях входят в состав полиции, и об определении должности брандмайора и брандмейстера.

Структура нормативного материала Пожарного устава

№ глав и отделений	Наименование разделов, глав, отделений, частей	Количество статей
Глава 1	Об устройстве пожарной части	26
Отделение 1	Устройство пожарной части в городах	20
Отделение 2	Устройство пожарной части в селениях	6
Глава 2	О мерах предосторожности от пожаров	45
Отделение 1	О предосторожностях от пожаров в городах и селениях	17
Отделение 2	О предосторожностях от пожаров вне жилищ	16
Отделение 3	О предосторожностях от пожаров на воде	12
Глава 3	О тушении пожаров	16
Отделение 1	О тушении пожаров в городах и селениях	11
Отделение 2	О тушении пожаров вне жилищ	5
Глава 4	О розыскании причин пожара	4
Глава 5	О вознаграждении убытков, понесенных от пожара	29
Отделение 1	Положения общие	7
Отделение 2	О вспоможении духовенству в особенности	9
Отделение 3	О вспоможении казенным поселянам в особенности	12
Отделение 4	О вспоможении удельным поселянам в особенности	1
Глава 6	О наградах и пособиях чинам команд пожарных и наряжаемых на пожары от войск	14
Глава 7	О взысканиях и наказаниях за несоблюдение предосторожностей от пожара и за причинение оногo	16
Отделение 1	О пожарах от неосторожности	14
Отделение 2	О зажигательстве	2
Общее количество статей		150

Примечание: таблица составлена на основе Пожарного устава 1857 г.

Деление Пожарного устава на части (главы и отделения) в целом логично и последовательно, однако название разделов с точки зрения современного читателя не всегда соответствует принципам логики и тематике изложенных в них норм. Так, глава вторая «О мерах предосторожности от пожаров» содержит три отделения, из которых только в третьем титул полностью соответствует тематике нормативного материала. Рассмотрим остальные два отделения.

Первое отделение «О предосторожностях от пожаров в городах и селениях», нормативный материал которого соответствует титулу, включает нормы превенции пожарной опасности в поселениях любого типа. Некоторая внутренняя рассогласованность построения выражается в общих для законодательства того периода повторях. Приведем пример ошибок построения в последовательности статей, идущих после ст. 41, которая содержит слова: «...поступать с огнем осторожнее... по правилам ниже сего постановленным», хотя сами правила изложены ранее, во всех предыдущих статьях.

Второе отделение «О предосторожностях от пожаров вне жилищ» не содержит нормативного материала о предосторожностях обращения с огнем собственно вне жи-

лиц – домов, флигелей и прочих строений, или, если применять принятый и привычный термин того времени, – вне домовладения. В этом отделении нет норм о предотвращении пожарных случаев на улицах и площадях в городах и селах (они находятся в предыдущем отделении). В данной части Пожарного устава под термином «вне жилища» подразумеваются пространства за границами городских и сельских поселений: она регламентирует «выжигание» в полях, степях, лесах, «жнивях». Такое наполнение части устава с данным названием не совсем логично, во-первых, потому что «вне жилищ» означало буквально вне жилых помещений согласно принятой нормативной терминологии того времени, т. е. рядом с ними, в городе; во-вторых, пространство поселения застроено не только жилыми сооружениями, но также и промышленными, казенными и другими по назначению зданиями. Пожаротушение ни в одном из типов построек в данном отделении также не рассматривается.

Анализируемая часть устава очень выделяется среди других юридической техникой и содержит большее, чем обычно количество казусных норм, рожденных по частным случаям в разное время и при составлении уста-

ва собранных в нем без внутренней переработки.

Статей, содержащих общие нормы, насчитывается всего три. Они запрещают раскладывать огонь на больших дорогах и вблизи лесов и строений, выжигать поляны в лесу, также предписывают окрестным жителям тушить огонь, вывешивать противопожарные правила на постоянных дворах и трактирах (ст. 44, 45, 59). Остальные статьи основаны на частных узаконениях разных лет, касаются отдельных местностей (Оренбургского края, Западной Сибири, Новороссии, Бессарабии), отдельных сословных и профессиональных групп (государственных крестьян, проходящих воинских команд, «промышленников, прогоняющих скот»).

В рассматриваемом отделении есть также часто встречающиеся повторы относительно правил производства каких-то действий, например: ст. 54 начинается со слов «сии же самые предосторожности должны быть применяемы к...». Есть повторяющиеся по смыслу статьи, которые соотносятся как общее с частным. Так, например, ст. 47, основывающаяся на узаконении 1775 г., предписывает «соблюдать крайнюю осторожность» при выжигании земли для сельскохозяйственных надобностей, чем и ограничивается, остается «пустой», никак не отделяя осторожные действия от неосторожных. В чем именно состоят осторожные действия, проясняют другие статьи (ст. 51-54). То есть в данном случае законодатель прибегает к непоследовательному изложению одной нормы в многочисленных статьях, что затрудняет их прочтение и понимание, уменьшает их «вес».

Пожарный устав в сравнении с иными кодифицированными актами, регулирующими в той или иной мере градостроительство, имеет много бланкетных норм, отсылающих не к определенной статье данного нормативного правового акта, а к другому акту вообще [2]. В частности, в Пожарном уставе по частным вопросам читателя отсылают к Строительному уставу, Уставу о предупреждении и пресечении преступлений, Сельскому полицейскому уставу для государственных крестьян (Уставу казенных селений), морским постановлениям, Лесному и Торговому уставам, Уложению о наказаниях, Уставам карантинным, Уставу сельскому судебному, Своду военных постановлений. Также в тексте есть отсылка к Табелю о со-

ставе пожарной части и двум актам, регулирующим взаимное страхование жителей от пожара (данные акты носили сначала временный, «опытный» характер, затем их приняли окончательно и включили в Пожарный устав).

Одним из дискуссионных вопросов, возникающих при рассмотрении любого из перечисленных систематизированных нормативных актов, регулирующих градостроительство, является вопрос о природе его систематизации. Являются ли они консолидацией, инкорпорацией или кодификацией.

Зачастую данные нормативные акты называют кодифицированными, основываясь на самых разных критериях, один из которых – необходимость отграничивать исторические периоды действия законодательства до и после эпохи появления Свода законов Российской империи (далее – СЗРИ) и Полного собрания законов Российской империи (далее – ПСЗРИ), т. е. до и после 1830-х гг. Однако уровень кодификации единодушно признается весьма слабым. Из всех перечисленных нормативных актов к кодексу ближе всех стоит Строительный устав, хотя и в нем прослеживаются свойства, в некоторой степени перечеркивающие принадлежность к этому, наиболее полному виду систематизации. Пожарный устав нельзя назвать кодексом из-за явных нарушений логики в структуре изложения нормативного материала и попаданием в него без внутренней смысловой переработки разрозненных актов, узаконений частного характера.

Научный анализ Пожарного устава с точки зрения уровня и качества его систематизации нам неизвестен за исключением работы, где он характеризуется как «...своего рода **консолидированный** акт, вобравший в себя все действовавшие до того и не утратившие силу узаконения, вошедшие в состав ПСЗ Российской Империи» [3, с. 124]. Действительно, черты консолидации в рассматриваемом документе прослеживаются явно: форма изложения Пожарного устава, где прямо указываются узаконения (их номера и даты), которые послужили основой для его создания; отсутствие переработок в структуре материала. При этом сохраняется ключевое для консолидации свойство – сводный акт остается без изменения содержания. Качество консолидации при этом в сравнении с иными нормативными актами в сфере градостроительства, на наш взгляд, невысоко. На-

пример, некоторые тождественные по содержанию нормативные предложения в один пункт не объединяются, не всегда устраняются длинноты (что, впрочем, может объясняться также особенностями юридического языка того времени), допускаются повторы, тавтология, наличие равновесных по изложению частных и более общих норм, принципов и конкретных правил каких-то действий.

На первый взгляд, при такой переработке исторического нормативного материала Пожарный устав однозначно можно назвать консолидацией, т. е. он в основном содержит консолидированные (объединенные) в единый сводный акт нормативно-правовые акты, регулирующие одну и ту же область общественных отношений, без изменения их содержания [4, с. 249].

Однако если считать его итогом иного типа систематизации, т. е. инкорпорации – создания «разного рода сборников в определенном порядке» [5] при сохранении нормативного содержания актов, то черты инкорпорации Пожарного устава состоят, по нашему мнению, в следующем.

К Пожарному уставу «механически» присоединены такие акты, как:

1) Табель о составе пожарной части. Сделано это бланкетным способом, т. е. присоединенный табель не изменил структуру устава, при этом в ст. 4 дана краткая характеристика значения и применения табеля;

2) Положение о взаимном страховании строений в казенных селениях от пожара и Правила о взаимном обязательном обеспечении строений от пожаров в Оренбургском казачьем войске. В этом случае в устав внесены два примечания к ст. 92, которые прямо указывают на «прилагаемые при сем» (т. е. «сведенные», «собранные» с Пожарным уставом) акты.

Недвусмысленным подтверждением сути инкорпорации как систематизации права («объединение в сборники, собрание действующих нормативно-правовых актов в определенном порядке без изменения их содержания» [4, с. 212]) содержится в названии раздела XII тома, где помещен рассматриваемый документ: Свод (т. е. собрание, сборник) уставов (дано во множественном числе) пожарных.

Для анализа свойств градостроительного нормирования в целом представляет интерес в первую очередь отделение 1 «О предосторожностях от пожаров в городах и селениях»

главы 2 Пожарного устава в сравнении его с аналогичными нормами Строительного устава [5]. Есть некоторые пересечения, противоречия и двусмысленности в регламентирующих нормах двух исследуемых уставов, рассмотрим наиболее показательные из них.

Ст. 28, предписывающая сохранять всякого рода здания от пожара Пожарного устава, является наиболее общей и делает отсылку к Строительному уставу, который в разных своих частях, с помощью разных узаконений и неоднократно делает тоже самое. Специально в ст. 29 говорится о промышленных зданиях (кузницах, банях, пивоварнях, сушильнях), которые так или иначе «действуют силой огня» и должны размещаться вблизи воды, отдельно от прочих сооружений. Данная норма пересекается с нормой Строительного устава, изложенной в ст. 747 (редакция 1832 г.) о «вредных жителях людей» заводах, которые должны быть удалены от жилья.

Предписывающая испрашивать Высочайшее разрешение на освещение газом домов и улиц ст. 35 Пожарного устава вступает в противоречие с нормой 1857 г., призывающей лиц, дающих разрешение на постройку (т. е. городских и губернских архитекторов, а позже – инженеров), учитывать этот опасный в пожарном отношении фактор при выдаче разрешений (ст. 172 Строительного устава, редакция 1900 г.).

Некоторые ключевые для пожарной безопасности поселений нормы имеют рекомендательное значение. Так, упомянутая ст. 28 говорит о необходимости удалять потенциально опасные заведения от других строений только лишь «по возможности», ст. 30 с той же формулировкой рекомендует иметь колодцы внутри дворов.

Ряд статей рассматриваемого отделения Пожарного устава посвящен не столько регламентации строительных аспектов, сколько административным правилам хранения разного рода материальных ценностей (дров, рогожи, пеньки, льна и др.), среди которых фигурирует солома (ст. 37-38, 40).

Однако эти нормы не по форме, а по сути вступают в противоречие с нормой Строительного устава о разрешенных материалах для кровли крыш. В ст. 371-372 (редакция 1857 г. Строительного устава) был закреплен более широкий, чем прежде список материалов для крыш. В него добавили «полированный войлок и несгораемую бума-

гу», а в отдаленных районах некоторых уездных городов разрешили использовать для этой цели и солому в случае недостатка других материалов (ранее категорически требовалось крыть любое строение «железом, тесом, гонтом» (узаконение 1718–1722 гг., ст. 370)).

Современному читателю могут показаться странными, наивными некоторые нормы, закрепляемые в Пожарном уставе, регламентирующие устройство частного, внутрижилого пространства и поведения людей в нем. Так, запрещалось ходить с зажженной лучиной или свечой без фонаря на чердак, в конюшни, в сараи и другие «домашние строения» (ст. 36, узаконения 1755, 1774 г.); жителям Петербурга запрещалось разогревать самовары под лестницами, на галереях, в сенях (разрешалось только на кухне), «курить трубки, сигареты на улицах и площадях (!), а также на конюшнях, сеновалах и чердаках и тому подобных описанных местах» (ст. 40).

Соблюдение этих норм практически невозможно было проконтролировать, т. к. они претендовали на установление более или менее полного административного контроля за бытовыми аспектами жизнедеятельности. В этом смысле они стоят в одном ряду с аналогичными нормами, внедряющими идеалы и высокие стандарты архитектурно-художественной и градостроительной регламентации, соответствующие понятию «регулярный город» и недостижимые для подавляющего большинства застройщиков. Наличие значительного количества таких норм в системе регулирования каких-либо общественных отношений показывает некоторый «правовой идеализм» терминологии, сложившейся в отечественной теории права [6–8].

Несоблюдение разнообразных изложенных правил влекло за собой уголовное наказание в случае, если было доказано «зажигательство», т. е. умысел. Предупреждать неосторожное обращение с огнем законодательство настойчиво призывало самих горожан, обращаясь к ним как индивидуально, так и в качестве членов, городского или сельского сообщества, общины (предписания домовладельцам проверять регулярность очистки труб и печей, осматривать домовладения на предмет соблюдения домочадцами разных правил, помогать соседям при тушении пожаров).

Некоторое сходство Пожарный и Строительный уставы обнаруживают в наличии

норм, имеющих обучающий, просветительский характер, характер конкретных технических инструкций, что было свойственно законодательству XVIII в., которое активно внедряло разного рода градостроительные новинки, и пошло на спад в законодательстве XIX в. Подобного рода рекомендации – не редкость для Строительного устава 1832–1842 гг.: в нем встречаются описания устройства мостовых, напоминаются приемы мазанкового строительства, дается инструкция по внутреннему устройству культовых протестантских построек (Строительный устав 1900 г., ст. 147). Показательно, что среди учебных по функциям статей в Строительном уставе 1900 г., существующих уже в качестве редкого исключения, остаются и нормы, обучающие навыкам обращения с печами. Одновременно с этим в Пожарном уставе сформулированы несколько статей с теми же рекомендациями.

Таким образом, подводя итог, можно утверждать, что Пожарный устав (редакции с 1832 по 1857 г.) в целом содержал неоригинальные градостроительные нормы, во многом дублирующие положения Строительного устава и еще более – разнообразных противопожарных актов, изданных до него и параллельно с ним. Данное положение не исключает оригинальности и своевременности нормирования организационно-кадровых и технических аспектов пожарной безопасности.

По типу систематизации Пожарный устав определяется как консолидация с элементами инкорпорации, чем отличается от остальных крупных источников строительного законодательства, которые больше соответствовали свойствам кодификации.

Данный нормативный акт интересен не только с точки зрения содержания технических норм, входящих в него, но и прежде всего нормами социального характера. Так, он содержит элементы нормирования, обеспечивающего социальную поддержку (объемы и условия оказываемого вспомоществования погорельцам), элементы экологического права, социально-правовые конструкты особого статуса некоторых сословных групп (духовенства, разные категории крестьян). Перечисленные элементы нормирования еще нуждаются в изучении и способны дополнить социальную картину, сформированную в рамках исторической урбанистики [9].

1. Пожарный Устав // Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая I составленный. Спб., 1857. Т. 12. Ч. 1.
2. *Пирожкова И.Г.* Эволюция типологии градостроительных объектов в нормативно-правовой базе Российской империи // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2013. № 5 (31): в 2 ч. Ч. 1. С. 149-151.
3. *Смирнова А.А., Опарина Т.И.* Место Пожарного устава в системе законодательства Российской империи о пожарной безопасности // Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России. 2013. № 3. URL: <http://vestnik.igps.ru/wp-content/uploads/V53/21.pdf> (дата обращения: 03.11.2013).
4. *Барихин А.Б.* Большой юридический энциклопедический словарь. М., 2004.
5. Свод законов Российской империи. Т. 12. Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. Спб., 1900.
6. *Матузов Н.И.* В плену правового идеализма // История. Право. Политика. 2011. № 2. С. 66-70.
7. *Матузов Н.И.* Правовой идеализм как специфическая форма деформации общественного сознания // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4 (93). С. 19-27.
8. *Пирожкова И.Г.* К вопросу о правовом идеализме в нормативном регулировании градостроительства в Российской империи XVIII в. // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 2 (19). С. 12-19.
9. Теория государства и права: курс лекций / под ред. проф. А.В. Малько. URL: <http://www.bibliotekar.ru/teoria-gosudarstva-i-prava-1/72.htm> (дата обращения: 03.11.2013).
1. *Pozharnyy Ustav // Svod Zakonov Rossiyskoy Imperii, povelaniem Gosudarya Imperatora Nikolaya I sostavlennyy. Spb., 1857. T. 12. Ch. 1.*
2. *Pirozhkova I.G.* Evolyutsiya tipologii gradostroitel'nykh ob"ektov v normativno-pravovoy baze Rossiyskoy imperii // Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. Tambov, 2013. № 5 (31): v 2 ch. Ch. 1. S. 149-151.
3. *Smirnova A.A., Oparina T.I.* Mesto Pozharnogo ustava v sisteme zakonodatel'stva Rossiyskoy imperii o pozharной bezopasnosti // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta GPS MChS Rossii. 2013. № 3. URL: <http://vestnik.igps.ru/wp-content/uploads/V53/21.pdf> (data obrashcheniya: 03.11.2013).
4. *Barikhin A.B.* Bol'shoy yuridicheskiy entsiklopedicheskiy slovar'. M., 2004.
5. Svod zakonov Rossiyskoy imperii. T. 12. Ustavy gosudarstvennogo blagoustroystva. Stroitel'nyy ustav. Spb., 1900.
6. *Matuzov N.I.* V plenu pravovogo idealizma // Istoriya. Pravo. Politika. 2011. № 2. S. 66-70.
7. *Matuzov N.I.* Pravovoy idealizm kak spetsificheskaya forma deformatsii obshchestvennogo soznaniya // Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii. 2013. № 4 (93). S. 19-27.
8. *Pirozhkova I.G.* K voprosu o pravovom idealizme v normativnom regulirovanii gradostroitel'stva v Rossiyskoy imperii XVIII v. // Aktual'nye problemy rossiyskogo prava. 2011. № 2 (19). S. 12-19.
9. Teoriya gosudarstva i prava: kurs lektsiy / pod red. prof. A.V. Mal'ko. URL: <http://www.bibliotekar.ru/teoria-gosudarstva-i-prava-1/72.htm> (data obrashcheniya: 03.11.2013).

Поступила в редакцию 14.12.2013 г.

UDC 93(09); 62(09)

FIRE CHARTER AS A SOURCE OF TOWN-PLANNING LAW: FEATURES OF SYSTEMATIZATION

Irina Gennadyevna PIROZHKOVA, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation, Candidate of History, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of Constitutional Law Department, e-mail: viktor_krasnikov@list.ru

The Russian Fire charter of 1857 is studied. Its structure, principles of organization of a standard material, legal equipment are considered. Fundamentals of applied methodology are the principle of historicism and a legalistic method of the analysis of the statutory act. For the analysis of the town-planning norms in the charter, comparative methods of comparison of a form and an essence of a statement of the rule of law are applied. For research the different editions of Charter were used.

On the basis of the analysis of formulations of the Fire charter the question of type of the realized systematization is raised. It is disclosed that quality of systematization of the Fire charter comes nearer to incorporation due to mechanical accession to it some minor regulations and their inclusion in the uniform Arch.

The links of the charter with the main document in the sphere of town-planning regulation of 19th century – the Building charter come to light. In the analysis of texts of these regulations semantic repetitions became obvious. It is concluded that a

significant role of the Fire charter in the field of town planning regulation in the conditions of constant fire danger in the Russian cities of 19th century. The social aspect of the norms containing regulations on the help to the population in cases of fires is noted.

Key words: town building; Fire charter; fire safety; systematization of town-planning norms; Building charter.