

СВЯЗЬ ВРЕМЕН: ИСТОРИЯ ОБЩЕСТВ И ЦИВИЛИЗАЦИЙ

УДК 93(09); 62(09)

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

© Ирина Геннадьевна ПИРОЖКОВА

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

Исследованы элементы государственной политики Российской империи, которые касались социальной помощи населению в рамках градостроительной деятельности. Исследование охватывает время с начала XVIII по начало XX в. Источниковую базу исследования составили историко-правовые акты, имевшие нормативное значение, выполнявшие функцию социального вспомоществования. Ставится цель выявить в Полном собрании законов Российской империи и проанализировать нормативные тексты социальной направленности. В качестве вспомогательных источников привлечен публицистический материал по проблемам жилищной политики конца XIX – начала XX в. Первичным методом выявления нормативного материала стал контент-анализ указателей к Полным собраниям законов Российской империи (трех изданиях собрания). Основой применяемой методологии является принцип историзма, формально-юридический метод анализа нормативного акта. На основе анализа содержания источников выявляется историческая функция градостроительного законодательства, проявляющаяся в его социальном назначении. Анализируется применяемая законодателем историческая терминология. Отмечается, что исторические градостроительные нормы социального характера не имели под собой теоретической базы, связанной с представлениями о фундаментальных правах человека, как это свойственно для современного права. Выявляются и классифицируются правовые акты, направленные на социальную помощь, отмечается уровень их систематизации. Отмечается спорный характер нормативного материала, ведомственная разобщенность. Делается вывод о диспропорции в регулировании общественных отношений в рамках гражданского и военного градостроительства. Выдвигается предположение о спорном характере начала вызревания отрасли права социального обеспечения в рамках исторического градостроительного законодательства.

Ключевые слова: градостроительство; систематизация градостроительного законодательства; социальная помощь; социальное обеспечение; Строительный устав.

В современной правовой системе существует отрасль права социального обеспечения, а частью государственной политики является социальная политика. При изучении истории градостроительного нормирования обнаруживаются некоторые элементы, в будущем фундаментальные для данных пересекающихся явлений.

Современное право социального обеспечения выполняет множество функций, среди которых – выравнивание личных доходов, вспомоществование лицам, не имеющим личных ресурсов для обеспечения своих потребностей, обеспечение достойной жизни и свободного развития человека, защита чело-

века в трудной жизненной ситуации, демографическая функция и т. д. Исторически некоторые из данных функций обеспечивались в т. ч. в рамках действующего градостроительного законодательства.

Разработанной теоретической концепции, которая лежала бы в основе градостроительного нормирования, имевшего пересечение с вопросами социального вспомоществования, не было. Применительно к градостроительной политике петровского и послепетровского времени можно говорить лишь о просветительском понятии «общего блага», формальным выражением которого были энергичные реформируемые нормы градо-

строительного права. Применительно к XIX в. характерен был либерализм, который в целом предполагал свободу неотъемлемой чертой человеческой природы. Так, Б.Н. Чичерин считал, что социальное неравенство – это продукт «движения промышленных сил, общий закон человеческой жизни», а перераспределение доходов богатых в пользу бедных с целью установления равных для всех благ является «не только нарушением справедливости, но и извращением коренных законов общежития» [1]. Поэтому говорить о какой-либо концепции социальной политики в России, особенно применительно к эпохе крепостничества, по нашему мнению, неуместно.

Однако спорадические нормы социального характера, постепенно вписываемые в общую схему развития, систематизации русского права, имели место. Целью данного исследования является их выявление и систематизация. Номера конкретных нормативных актов, присвоенные им в Полном собрании законов Российской империи (ПСЗРИ), в справочных целях помещены в скобках.

Дореволюционное законодательство применительно к лицам, имевшим право на определенное послабление и исключение из общих градостроительных правил, оперировало несколькими понятиями, которые, впрочем, не были проработаны и точно определены, что совершенно естественно для обозначенного теоретического уровня построения законодательства, особенно в период действия некодифицированного права (до составления Строительного устава), но также логично и после создания систематизаций, т. к. исключения создавались по частным поводам и в уставах практически отсутствовали.

По отношению к получателям социальной помощи первые петровские узаконения оперировали термином «недостаточные люди». В более поздний период широко использовался термин «бедные». «Недостаточность» – идеальное, на наш взгляд, терминологическое определение, т. к. термин «бедные» абсолютен, его можно (и нужно, иначе он теряет смысл) определить через конкретные математически точные формулировки, через определение дохода, наличия / отсутствия каких-то возможностей для получения (образования, сословности, местонахождения и др.) материальных благ (собственности).

«Недостаточность» же не требует формулирования таких проработанных методик своего определения, как бедность. Можно просто задать уровень, который государство в текущий момент времени считает достаточным для чего-либо (например, для реализации одного из самых простых и дешевых, но разрешенных образцовых проектов для застройки). Любой человек, не имеющий финансовой возможности по уважительным для государства причинам его реализовать, автоматически может называться недостаточным и попадать в льготную категорию.

Термин «бедные», тем не менее, был более распространен и широко применялся в нормативных актах, инструктивных материалах на местах. Он зафиксирован в правилах, составленных архитектором В.П. Стасовым, которыми надлежало руководствоваться при определении габаритов здания, выходящего фасадом на городскую улицу, инкорпорированным в Строительный устав.

Критерии бедности оставались на усмотрение местных комитетов, которые уполномочены были выдавать вспомоществование. Единственный документ, который как-то ранжирует заемщиков – Инструкция 1825 г. «Бобруйскому и Динабургскому строительным комитетам для раздачи денег, пожалованных в пособие тамошним обывателям, для перенесения их домов на другие места» (№ 119), которая в п. 2 предписывала делить обратившихся за ссудой на «самых бедных, менее бедных, состоятельных». Приоритет в удовлетворении ходатайств был у самых бедных и проживающих в данной местности, затем в очереди могли быть менее бедные и состоятельные. Если число ходатайств от местных после учреждений капитала для ссуд (г. Динабург получил в качестве капитала 50 тыс. руб., Бобруйск – 100 тыс. руб.) было недостаточным, то ходатайствовать могли иногородние, владевшие участками земли в данных городах.

Дополнительно к материальным возможностям, определяемым для помощи лиц, могли быть даны указания учитывать их нравственные качества.

История российских градостроительных узаконений содержит в себе некоторые элементы, производные от идеи социальной справедливости, до формулировки которой теоретиче-

ски, доктринально, должно будет пройти еще много времени.

Особенность всего нормативного материала такого рода в том, что оно носит, по сути, чрезвычайный характер, оно регулирует исключительные случаи, выпадающие из общей стратегии реформирования городов, в русле которых они, по мнению государства, должны развиваться. В то же время совершенно очевидно (очевидно должно было быть в первую очередь законодателю): уровень социально-экономического развития таков, что он не будет позволять реализовать эту стратегию и будет диктовать необходимость как-то урегулировать многочисленные исключения.

Суммируя выявленные в Полном собрании законов Российской империи (три его части) узаконения, можно назвать несколько направлений, распространенных оснований, по которым, так или иначе, предусматривалось социальное вспомоществование.

1. *Послепожарное законодательство, регулирующее цены на строительные материалы.*

Во времена Петра I внедрение нового градостроительства на строительной площадке Петербурга расценивалась как задача первостепенной важности. В процессе принуждения обеспеченных застройщиков к строительству никакие их частные интересы не учитывались, что принципиально роднит данную позицию с идеей публично-правового ограничения прав одних в пользу других членов общества. Государство активно вмешивалось в то, что сегодня принято называть рыночными механизмами регулирования производства. В экстренных случаях очень жестко регулировались цены, объемы, технологии производства строительных материалов и услуг, которые рассматривались как стратегически важные. Сохранился ряд указов и постановлений, которые, как правило, были созданы после больших пожаров и касаются не только Санкт-Петербурга, Москвы, но и некоторых других городов. Анализ их показывает, что они явно носили временный характер, хотя за одним исключением не были отменены, когда необходимость в них отпала. Они были призваны удержать цены на прежнем уровне, чтобы погорельцы, которые и так терпели значительные убытки, были в состоянии отстроиться вновь. Именно

такие послепожарные указы и содержат первые элементы социального вспомоществования «недостаточных», сильно пострадавших людей. Первый из известных указов такого рода относится к октябрю 1712 г. (№ 2529) и устанавливает цены, бывшие в Москве до пожара по 13 мая 1712 г. В тексте закона ясно дается понять, что «настоящими», правомочными ценами являются допожарные. Естественное повышение цен при повышении спроса на товар Сенатом отвергалось как нелегитимное. Чтобы торговцы следовали указу, в Ратуше предписывалось выбрать двух человек, «которые бы знали цены бывшие». Временность этих норм косвенно подтверждает именным указ, изданный в том же году «О вольной продаже в Москве кирпича, камня, извести и глины» без всяких ограничений (№ 2546, 1712 г.). Еще дальше пошел указ, который разрешал выкупать казенные «кирпичные сараи, построенные от канцелярии каменных дел, частным людям с представлением каждому свободы делать кирпич и продавать по вольной цене» (№ 2721, 1713 г.).

Более подробным, обстоятельным выглядит аналогичный указ 1737 г., также изданный после большого пожара, «О запрещении под смертной казнью возвышать цены на лесные, кирпичные и прочие материалы» (№ 7343, 1737 г.). Указ с исторической точки зрения ценен тем, что подробно перечисляет практически все известные тогда строительные материалы, услуги, действительно использовавшиеся в обиходе, и цены на них.

Следующий подобный указ встречается в царствование Елизаветы Петровны, его отличие в том, что он ориентирован на будущее. Очевидно, что в условиях подавляющего деревянного градостроительства пожары не прекратятся, поэтому императрица предусмотрительно приказывает Сенату собрать сведения и описи по строительным материалам и ценам с их производителей на будущее, чтоб продавать погорельцам материалы по себестоимости, предварительно выкупив их в казну (№ 10000, 1752 г.). В этом видно не только превентивное действие, но и тенденция к систематизации всего, что касается правового обеспечения общественных отношений, которая является частью стратегической правовой политики государства в будущем при Екатерине II.

Наиболее систематизированный акт, входящий в группу противопожарного нормирования, – Пожарный устав [2]. Он интересен не только с точки зрения содержания технических норм, входящих в него, но и прежде всего нормами социального характера. Так, он содержит элементы нормирования, хотя и не обеспечивающего прямую социальную поддержку государства, но регулирующего механизм страхования построек от пожара. В нем есть нормы самого общего характера, которые родственны тем, что составляют общую часть крупных систематизированных нормативных актов. Так, ст. 93–94 провозглашают принципиальную необходимость «призрения кровом и продовольствием лишившихся от пожара средств к существованию и доставления им необходимых пособий», декларируют, что это относится к обязанностям местного начальства, в случае значительного общегородского урона регулируются высочайшей волей. Статьи, регулирующие объемы и условия оказываемого вспомоществования погорельцам, казуистичны (устанавливают «помощь лесом» погоревшим священнослужителям, государственным и удельным крестьянам; помощь «по согласованию», «работой» иностранным поселенцам; особо оговаривает опытную норму срочного характера по распространению взаимного страхования на еврейское население). Перечисленные элементы нормирования еще нуждаются в изучении и способны дополнить социальную картину, сформированную в рамках исторической урбанистики.

2. Законодательство, вводящее ранжирование построек, упрощенные требования к «недостаточным» застройщикам.

Самый ранний из известных указов, который ранжирует разрешаемые в пределах городской территории жилые строения в соответствии с материальными возможностями застройщиков, относится к 1701 г., «О строении в Москве на погорелых местах достаточным людям каменных домов, а недостаточным мазанок» (№ 1825). В его тексте упоминается аналогичный указ от 9 августа 1700 г. (однако в ПСЗРИ он не отражен). Несмотря на то, что поводом к указу является все то же обстоятельство, что и в первой группе нормативных актов – пожар, законодатель не ограничивается фиксацией цен в пользу погорельцев, предлагает им довольно мягкие

условия на выбор: исходя из своей «достаточности» строить «палаты каменные, кому не в мочь – каменные в полтора и в один кирпич, а то и из глины мазанки по образцам для с. Покровского». Данный указ широко известен и считается первым в ряду актов, которыми регулировалось внедрение «образцового» строительства, с помощью которого регулировался внешний «фасадный» облик городских построек.

Образцовое строительство – крайне примечательный феномен, который фактом своего существования характеризует и градостроительную политику, и форму реализации архитектурно-художественных требований, и особенности источников права, содержащих значительный дидактический посыл. Одновременно с характеристикой правовых сторон организации городского пространства образцы дают также богатейший материал для историков архитектуры, искусствоведов. Однако в рамках данного исследования образцовое строительство интересно тем, что оно, по сути, применительно к застройщикам выполняло дифференцирующую функцию: среди образцов позволялось выбирать тот фасад, который застройщик мог реализовать финансово, который был ему по силам, при этом априори выбирая любой, он мог быть уверен в том, что его выбор будет разрешен соответствующими инстанциями. Правда количество образцов, финансово посильных для «недостаточных» застройщиков в определенное время (в частности в первой трети XIX в.) было небольшим [3].

Среди массива градостроительного законодательства существует огромная часть, которая снижает общие реализуемые в рамках градостроительной политики требования к качеству постройки. Указы, направленные на это, в XIX в. становятся практически стандартными и начинаются со слов «дозволение жителям...». В первую очередь дозволялось заменять установленный в противопожарных целях несгораемый материал крыш, как очень дорогой, на более дешевые варианты – на камыш, «битую солому», «солому с замазкою глиной» и др. Хотя систематизированный акт, действовавший с 1832 г., – Строительный устав – это запрещал.

Такие льготы были даны жителям Ейска и Темрюка (№ 39648, 1851 г.), жителям отдаленных от центра кварталов в Усмани, Кир-

санове и Борисоглебске (№ 33386, 1857 г.), недостаточным обывателям Пензенской и Херсонской губернии (№ 16755, 1831 г.; № 36148, 1858 г.), погоревшим жителям Старого Оскола (№ 38651, 1858 г.) и др.

Наконец, в 1868 г. вышел весьма краткий и емкий документ, разрешавший в качестве вынужденной меры по всей России (никаких исключений в документе не оговаривалось) в отдаленных от центра кварталах городов по разрешению губернского начальства вплоть до принятия нового Строительного устава (т. е. в исторической действительности с 1868 до 1900 г.) делать соломенно-глиняные и камышово-глиняные крыши (№ 46468). Таким образом, этот долго муссированный вопрос был отдан в ведение местного губернского правления – наглядный пример тенденции децентрализации регулирования облика городов и отхода от идеалов градостроительной политики, реализовавшейся в классицистско-регулярном духе.

3. Законодательство, устанавливающее исключения в процессе реализации перепланировки городов.

Данные исключения из градостроительных стандартов, предпринятые в социальных целях, родственны предыдущим, снабжающим требования к материалу домов своим дифференцирующим началом. Однако рассмотренные выше изъятия дифференцируют застройщиков по принципу достаточности или недостаточности для использования дорогих негорючих материалов, изъятия же, рассматриваемые в данной, третьей группе, дифференцируют городскую среду, они всегда привязаны не к материальным возможностям застройщиков, а к кварталам города, отраженным на планах.

Регулярный город предполагает создание перспективного плана. Начиная с петровской эпохи, попытки обеспечить планами российские города (сначала столичные, а потом и остальные) предпринимались очень активно. Самая значительная градопланировочная кампания была начата при Екатерине II. Особенностью планов как правовых источников была их обязательность. Они подтверждались и помещались в ПСЗРИ. Любое отступление от них необходимо было согласовывать на высочайшем уровне. Очевидна некоторая утопичность планов (что в целом полностью соответствовало другим

элементам государственной градостроительной политики, которая особенно в XVIII – первой половине XIX в. отличалась правовым идеализмом). С одной стороны это обеспечивало их перспективность, а с другой – создавало необходимость постоянных изъятий из общих норм путем введения льгот и «дозволений» отдельным социальным категориям (по профессиональному, сословному, географическому критериям) и лицам. Существование значительной массы этих изъятий в виде отдельных актов, устанавливающих строительные льготы, в свою очередь вызывало к жизни прошения застройщиков, домовладельцев центральных частей городов, которые тоже хотели льгот. Это в свою очередь вызывало лавину новых постановлений «воспрещений» и «недопущений» снижать стандарты городских планов в части центральных кварталов.

Массово подтвержденные в конце XVIII – первом десятилетии XIX в. городские планы имели регулярную планировку кварталов, центры в виде площадей, спрямленные линии улиц, предполагали строительство по красным линиям, т. е. все атрибуты городского плана, которые понятны современному человеку и очень часто применяются. Но кроме этого они предполагали четкое ранжирование городской застройки в первую очередь по качеству материалов (дерево, камень, смешанная постройка), этажности, социальной принадлежности жильцов и застройщиков.

Освободить кварталы, предназначенные для каменного строительства, предполагалось следующими способами: 1) запретом починять обветшавшие постройки; 2) запретом застраивать каменными строениями выгоревшие территории; 3) прямым принуждением переносить деревянные постройки на окраины в течение определенного срока.

На протяжении всего изучаемого периода рядовым делом в освоении городских планов была финансовая невозможность застроить центральные, предназначавшиеся для «богатых» домов центральные кварталы, поэтому нормативный материал содержит огромное количество узаконений-«дозволений», аннулирующих все три способа в конкретных местах для конкретных лиц. Обзор исключений-изъятий, т. е. «дозволений» нарушать общие правила, установленные планами, «образцовыми фасадами», более ран-

ними и более общими актами, позже Строительным и Пожарным уставами приведен ниже:

1) отмена запрета чинить обветшавшие постройки: так, в 1827 г. Комитетом министров было сделано представление «по оказанию снисхождения частным лицам, коих дома по плану городов подлежали бы сломке» (№ 2857);

2) отмена запрета застраивать каменными строениями выгоревшие территории: в 1831 г. разрешение строить деревянные здания вместо каменных было дано «бедным жителям г. Костромы» (№ 17303) «нижним чинам по Псковскому шоссе» (№ 17357);

3) отмена сроков или необходимости переносить деревянные постройки в назначенные для этого места по плану: в 1798 г., совсем скоро после утверждения плана, жителей Нижегородской губернии можно было не принуждать строиться по нему (№ 18528), в 1857 г. бедным калужским домовладельцам дозволили «при каменных постройках строить службы деревянные и в ближайших к реке Оке кварталах сего города строить жилые деревянные строения» (№ 32438), витебским домовладельцам прямо было разрешено «в кварталах, назначенных исключительно под застройку каменными домами, возводить службы деревянные» (№ 32812).

Таким образом, налицо постоянная попытка баланса между стремлением организовать городское пространство в соответствии с идеальными схемами (разделение парадной, богатой части города с бедной и нефасадной) и социальной реальностью.

4. *Законодательство, прямо предоставляющее льготные ссуды на строительство, освобождающее от повинностей.*

Данная группа нормативных установлений самая малочисленная, что объяснимо, т. к. именно такие нормы требуют непосредственного финансирования со стороны государства, предполагают явные издержки или недополучение прибыли (ссуды или лишение выгоды от выполняемых населением повинностей).

Тем не менее примеры такого нормирования все же есть, характерны они почти исключительно для XIX в. Известно освобождение от податей дворов, с которых «взяты каменщики» для строительства Санкт-Петербурга в 1712 г. (№ 2508) (финансирование

строительства и благоустройства новой столицы, а также содержание в ней отстроенной недвижимости расценивались как род государственной службы). Но вряд ли данное постановление можно расценивать как в полной мере социальное, т. к. освобождение от одной повинности – своего рода компенсация вновь вводимых чрезвычайных и крайне обременительных повинностей, которые уже были исполнены населением.

Контент-анализ нормативного материала, отраженного в указателях к первому собранию законов (акты с 1649 по 1825 г.), не выявил более актов, попадающих в сферу исследования.

К 1825–1831 гг. относятся частные постановления, устанавливающие правила «раздачи денег... в пожалование»:

– по географическому принципу (Бобруйским и Динабургским обывателям для установленного переноса их домов (№ 119, 1825 г.); жителям Москвы и Гатчинским обывателям «на отделку и постройку домов в сей столице» (№ 3445, 1830 г.);

– отдельным лицам (выдача полицейским служителям пособия при постройке домов (№ 4328, 1831 г.).

Самым примечательным из документов является уже упомянутая Инструкция Бобруйским и Динабургским обывателям, которая по всей вероятности впервые устанавливала правила выплаты беспроцентных ссуд (подлежащих возврату в 10-летний срок) горожанам на какие-то частные градостроительные мероприятия. Ссуда выдавалась на год, чтобы построить дома «вчерне», еще год давался на полную отделку, первая проверка целевого использования средств проходила через полгода после выделения денег, неоднократно и многословно подчеркивалось, что ссуды положены только тем, кто будет строить дома (а также заборы и ворота) по утвержденным фасадам на 3, 5 или 7 окон (по 160 руб. за окно), тем, кто пожелает увеличить фасад, разрешалось строить, но ссуда на 9 и более окон не выдавалась. Применительно к провинциальному строительству здание на 9 окон по фасаду – это крайне редкое явление, которое под силу немногочисленным обывателям. Социальность данного узаконения также подтверждается прямым указанием (п. 6 Инструкции), «чтобы бедные под предлогом ненадежности не лишились Вы-

сочайшего пособия, собственно для них определенное, а богатые от того не воспользовались бы».

Документ также примечателен тем, что он, по-видимому, впервые, правда не на общих началах, определил критерии бедности, о чем говорилось выше.

Следующая серия актов середины XIX в. (1844–1850 гг.) начинается Сенатским по высочайшему повелению указом (№ 17941, 1844 г.), который устанавливает первую норму общего характера, дополняющую действующий Строительный устав: безвозвратные пособия, выдаваемые обывателям для частного строительства из городских сумм и из вспомогательных городских капиталов, должны быть реализованы в соответствии со строительным планом в течение года, иначе они отнимаются (примечание к ст. 6 Строительного устава 1842 г.).

Частные нормы продолжали появляться. Так, специальный указ относит пособия, выданные «бедным жителям Старой Руссы» (города, имевшего военное подчинение), на вспомогательный городской капитал (№ 18469, 1844 г.). Указ интересен тем, что 1) показывает подведомственную разобщенность градостроительства (общая норма, содержащаяся в предыдущем акте и Строительном уставе, касалась только территорий городов, не бывших в военном ведомстве); 2) вносит изменения в Свод военных постановлений; 3) вводит дополнительные к «бедности», но по-прежнему весьма абстрактные характеристики лиц, имевших возможность получить помощь – «кои... по хорошему и честному поведению признаны будут сего достойными». В следующем, 1845 г., военное ведомство воспользовалось общегражданской унификацией и подтвердило годичный срок для реализации как ссуд, так и безвозвратных пособий на строительство (№ 18732, 1845 г.), оговорив при этом уважительные обстоятельства, которые могли бы этот срок возобновить (болезнь, пожар и др.). Таким образом, жители городов, принадлежавших военному ведомству (в частности, военных поселений), в отношении отъема нереализованных благотворительных сумм на строительство имели более выгодное положение, чем жители городов, в управлении подчинявшихся МВД.

Второй крупный из изданных некодифицированным способом нормативных актов – «Правила о выдаче денежного пособия из Донского войскового приказа общественного призрения лицам, желающим строить в городе Новочеркасске дома, лавки и другие частные здания» 1857 г. (№ 33395). Документ содержит весьма тщательный разбор механизма выдачи денег желающим строить лавки, дома и другие сооружения «под железом» на пустопорожних вновь отводимых городом местах либо на частично уже застроенных лицам, которые имеют официально разрешенный фасад, некоторое количество заготовленных материалов и обеспечение (поручительство, собственность), что подтверждено справкой Войскового Архитектора. Таким образом, Правила явно были направлены на стимулирование строительства зданий, соответствующее всем требованиям к материалу и архитектурному облику, на оказание помощи не тем, кто совсем не имеет средств возвести жилье, а тем, кто имеет не совсем достаточные средства на возведение добротных не самых простых сооружений.

Основания оказания помощи могли формироваться не только в рамках географической или профессиональной привязанности тех, кто получал льготы, но и этноконфессиональной привязанностью. Нормативный акт со скромным названием «Выдача пособий на постройку и перестройку в г. Режице домов» 1851 г. (№ 25560), во-первых, разрешает строиться евреям, имеющим в этом городе лавки или другие строения и торгующим в нем в означенном городе, во-вторых, разрешает жить в «Новом городе» (часть г. Режицы) в своем уже построенном жилье, в-третьих, предусматривает выдачу им пособий для переноса строений с тех мест, где это по-прежнему не разрешено (старый город), внося изменения в Положение об устройстве города Режицы Витебской губернии. Таким образом, градостроительная политика в Российской империи прямо смыкается с конфессиональной, национальной политикой, что отражалось в первую очередь в регулировании культового зодчества, однако проявлялось и в регулировании предоставления социальной помощи [4].

Все рассмотренные в данной группе акты общего характера, которые изменяют установления уже действующих Уставов, По-

ложений и других систематизаций, одновременно вносят в них изменения, что говорит о стремлении поддерживать систематизацию права в должном, удобном для пользователя виде.

В данную группу нами также помещены немногочисленные акты, отменявшие повинности, связанные с градостроительством.

Известно узаконение 1831 г. (№ 5138), отменившее старинный, установленный Петром I в 1714 г. для мощения Санкт-Петербурга градостроительный сбор камнем, который спустя почти век в 1811 г. был распространен на все города.

При учреждении в 1848 г. портового города Ейска жители, «укоренившиеся» там и начавшие застраивать свои усадьбы, на 15 лет были освобождены от всех казенных податей. Тех, кто не уложился в этот срок и не застроил участки, актом 1857 г. (№ 32405) обязывали продать свои места тем, кто пожелает купить и строиться (если этого не будет сделано, собственность подлежала продаже с аукциона), предварительно сломав постройки (если того захочет покупатель) в течение от полугода до года.

Значительное количество норм, касающихся в основном духовенства и казенных крестьян, содержится в Пожарном уставе (отделение 2–4): наиболее полно освещены вопросы страхования, организационного порядка предоставления беспроцентных ссуд, безвозмездных выплат и экстренной помощи. Вводятся особые категории, отсутствующие во всем массиве нормативного материала: крестьяне-бобыли, «солдатки» (солдатские вдовы и жены солдат, находящихся на службе), бессрочно отпущенные нижние чины,

Таким образом, данная группа нормативно-правовых актов содержит как частные, так и систематизированные нормы предоставления прямой помощи нуждающимся.

К рубежу XIX–XX вв. в связи с ситуацией, порожденной стихией градостроительного развития, особенно подстегнутой капиталистическими условиями пореформенного времени, появилось множество градостроительных проблем, которые зачастую стали именовать «жилищным вопросом». Под этим понятием подразумевался недостаток дешевого и качественного жилья для семей рабочих, служащих со средним и небольшим дос-

татком, а также вопросы финансирования и окупаемости таких строительных объектов.

Этот вопрос напрямую связан с общественными отношениями – объектами современного права социального обеспечения и социальной (жилищной) политикой в современном понимании этого слова. Одновременно в это время начинается активная дискуссия специалистов-градостроителей (от санитарных врачей до архитекторов и юристов) о судьбе градостроительного права вообще и Строительного устава в частности.

На страницах специализированных журналов предлагались социально окрашенные проекты гармоничного развития крупных городов без свойственных буржуазному городу социальных перекосов, раздавались требования к государству введения жестких мер санитарно-гигиенического надзора в отношении жилищного строительства, стимулирования предложения дешевого и качественного жилья на рынке. Основными требованиями и критериями оценки жилого строительства, предлагаемыми профессиональными периодическими изданиями, стали «выгодность эксплуатации сообразно с требованиями современной гигиены» [5, с. 79; 6–8].

К началу Первой мировой войны в Европе формулируются несколько основных направлений жилищной политики, которая имеет значительные пересечения с градостроительной стратегией государства: требования к *санитарным условиям* не только отдельных домов, но и городских кварталов и целых городов, *государственное содействие жилищному строительству*, определение условий и порядка *публично-правового вмешательства в жилищную сферу* и др. [9; 10].

В российской историко-правовой действительности, в достаточно узких рамках вызревания права социального обеспечения, самую значительную реализацию имело последнее направление.

Перечисленные направления государственной политики в области градостроительства несомненно противоречат принципам экономического либерализма в условиях развитой капиталистической экономики. Российская действительность изучаемого периода, с одной стороны, характеризовалась бурной урбанизацией вследствие социальных реформ середины XIX в., с другой – имела значительно более глубокие корни публично-

правового вмешательства в экономическую и социальную жизнь городов (вспомним широко известные принудительные и весьма радикальные меры Петра I, например, по внедрению разнообразных городских новшеств и стандартов, одиозный указ о запрете строить каменные здания по всей России, обширную кампанию по перепланировке всех российских городов Екатерины II, настойчивое внедрение архитектурно-художественного регулирования строительства посредством образцов и пр.).

Массив нормативного материала, касающегося социального вспомоществования застройщикам, имеет крайне неравномерные тенденции развития. В нем, в отличие от других областей градорегулирования, весьма слабо просматриваются определенные тренды: перенесение основной массы регулирующих действий на местные органы власти и самоуправления; очевидное стремление к систематизации и унификации правовых норм, преодоление ведомственной разобщенности, устранение казуистичности права.

Социальное вспомоществование в самых разных своих формах чаще всего имело своим источником высочайшую волю, оно никак не связано с представлением о базовых правах человека, которое в качестве основы для законодательства проникнет в российскую правовую жизнь значительно позже. Социальные послабления и помощь носят дарованный, «октроированный» характер.

Существование указов, направленных на оказание некоторого вспомоществования «недостаточным» людям, вполне возможно расценивать как пример ранних представлений законодателя о системе государственной социальной защиты. Однако спорить с этим тезисом также можно, учитывая факты игнорирования пожаров в провинциальных городах, отсутствие критериев бедственного положения, отсутствие теоретической базы социальной поддержки, благотворительный ее характер. Вполне возможно, что основным мотивом предоставления помощи является желание государства восстановить налоговую базу.

-
1. Коновальцев А.С. Правовая политика и социальная политика: к вопросу о соотношении понятий // Исторические, философские, политические и юридические науки, культуроло-

логия и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2012. № 5 (19). Ч. 1. С. 90-94.

2. Пирожкова И.Г. Пожарный устав как источник градостроительного права: особенности систематизации // Вестник Тамбовского университета. Серия Гуманитарные науки. Тамбов, 2014. Вып. 2 (130). С. 198-204.
3. Лейбаниц Н., Пилявский В. Материалы к истории планировки Петербурга в первой половине XIX в. // Архитектурное наследие. 1955. № 7. С. 13-39.
4. Пирожкова И.Г. Нормативное регулирование культового строительства в Российской империи // Вестник Тамбовского университета. Серия Гуманитарные науки. Тамбов, 2010. Вып. 1 (81). С. 298-305.
5. Гушка А.О. Социальные основы жилищного вопроса // Зодчий. 1914. № 17.
6. Диканский М.Г. Квартирный вопрос и социальные опыты его решения. Спб., 1912.
7. Матузов Н.И. Правовой идеализм как специфическая форма деформации общественного сознания // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4 (93). С. 19-27.
8. Постройка дешевых жилищ инж. Н. Тетеревиным // Строитель. 1902. № 5-6.
9. Бабичев К.Н. Городской жилищный вопрос в экономических теориях конца XIX – начала XX в. URL: http://www.chsu.kubsu.ru/arhiv/2007_3/2007-3_Babichev.pdf (дата обращения: 28.05.2014).
10. Свод законов Российской империи. Т. XII. Уставы государственного благоустройства. Строительный устав. Спб., 1913. С. 254-302.

-
1. Konoval'tsev A.S. Pravovaya politika i sotsial'naya politika: k voprosu o sootnoshenii ponyatiy // Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. Tambov, 2012. № 5 (19). Ch. 1. С. 90-94.
 2. Pirozhkova I.G. Pozharnyy ustav kak istochnik gradostroitel'nogo prava: osobennosti sistematzatsii // Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya Gumanitarnye nauki. Tambov, 2014. Vyp. 2 (130). S. 198-204.
 3. Leybanits N., Pilyavskiy V. Materialy k istorii planirovki Peterburga v pervoy polovine XIX v. // Arkhitekturnoe nasledstvo. 1955. № 7. S. 13-39.
 4. Pirozhkova I.G. Normativnoe regulirovanie kul'tovogo stroitel'stva v Rossiyskoy imperii // Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya Gumanitarnye nauki. Tambov, 2010. Vyp. 1 (81). S. 298-305.

5. *Gushka A.O.* Sotsial'nye osnovy zhilishchnogo voprosa // *Zodchiy*. 1914. № 17.
6. *Dikanskiy M.G.* Kvartirnyy vopros i sotsial'nye opyty ego resheniya. Spb., 1912.
7. *Matuzov N.I.* Pravovoy idealizm kak spetsificheskaya forma deformatsii obshchestvennogo soznaniya // *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*. 2013. № 4 (93). S. 19-27.
8. *Postroyka deshevyykh zhilishch inzh. N. Teternikovym* // *Stroitel'*. 1902. № 5-6.
9. *Babichev K.N.* Gorodskoy zhilishchnyy vopros v ekonomicheskikh teoriyakh kontsa XIX – nachala KhKh v. URL: http://www.chsu.kubsu.ru/arhiv/2007_3/2007-3_Babichev.pdf (data obrashcheniya: 28.05.2014).
10. *Svod zakonov Rossiyskoy imperii*. T. XII. Ustavy gosudarstvennogo blagoustroystva. Stroitel'nyy ustav. Spb., 1913. S. 254-302.

Поступила в редакцию 11.06.2014 г.

UDC 93(09); 62(09)

CITY BUILDING LEGISLATION AND SOCIAL POLICY IN RUSSIAN EMPIRE

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

The elements of a state policy of the Russian Empire which concerned the social help to the population within town-planning activity are researched. Research covers time of the period beginning of the 18th and the beginning of 20th centuries. Research basis drew up the historical and legal acts that took normative value, carrying function of a social relief aid. The purpose to reveal in the Complete Collection of Laws of the Russian Empire and to analyses normative texts of a social orientation is set. As auxiliary sources the journalistic material on problems of housing policy of the end of 19th – the beginnings of the 20th centuries is attracted. The content analysis of indexes to Complete Collection of Laws of the Russian Empire (three editions of meeting) became primary method of identification of a standard material. A fundamental of applied methodology is the principle of historicism, a legalistic method of the analysis of the statutory act. On the basis of the analysis of the maintenance of sources the historical function of the town-planning legislation which is showing in its social appointment comes to light. Historical terminology applied by the legislator is analyzed. It is noted that historical town-planning standards of social character were not under a theoretical framework related to notions of fundamental human rights, as is typical for modern law. The legal acts directed on the social help come to light and classified, level of their systematization is noted. Sporadic, casual character of a standard material, departmental dissociation is noted. The conclusion about a disproportion in regulation of the public relations within civil and military town planning is drawn. The assumption of a problematic nature of the beginning of ripening of branch of the right of social security within the historical town-planning legislation is made.

Key words: town building; systematization of town-planning norms; social care; social security; Building charter.