

© Джасем М.А.Д., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-447-455

УДК 349.442

ЧАСТНАЯ ИНИЦИАТИВА И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ СООБЩЕСТВА КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРАВА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

М.А.Д. Джасем

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина

392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9585-3932>, e-mail: mustafalawyer78@gmail.com

Аннотация. Статья является первой в серии материалов, посвященной формам проявления частной и общественной инициативы в градостроительном праве России периода империи и советском периоде. Посвящена феномену «частной инициативы» как фактора градоформирования и градостроительного права. Сила данного фактора проиллюстрирована отдельными сюжетами градостроительной политики Российской империи и краеведческим историческим материалом. Актуализирована проблема форм репрезентации частной инициативы и общественных запросов. Факторами формирования градостроительного права, помимо объективно существующей законодательной деятельности государства и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, были предложения профессионального сообщества. Проанализированы формы таких предложений (обращений) к власти в условиях активного формирования гражданского сознания интеллектуальной профессиональной элиты России, касавшихся градостроительной деятельности и градостроительного нормирования. Частная инициатива понимается как психологическая, нормогенерирующая база общественных отношений, являющихся основой для действующего комплекса регуляторов градостроительной деятельности. Сделан вывод о репрезентации частных общественных запросов на комфортную городскую жизненную среду в форме предложений профессионального сообщества государству, которые формулировались императивно. Сделан вывод о специфическом прикладном характере правотворческих предложений в области градостроительного нормирования, которые генерировались техническими специалистами и земскими деятелями.

Ключевые слова: частная инициатива; частные общественные запросы; частная инициатива в градостроительном праве; градостроительное право; градостроительное нормирование

Частная инициатива является важнейшим фактором градоформирования. Город, как и любое поселение, может быть рассмотрен как

совокупность частных интересов по устройству комфортной для людей среды: жилой, производственной, рекреационной и т. д. Градостроительное право, комплексная отрасль расцениваются специалистами в целом как область правового нормирования с весьма сильным публично-правовым элементом, в нем весьма значимо административное регулирование, проявляющееся в процессе нормирования всех стадий генерации зданий и сооружений, материальных объектов городской инфраструктуры. Данное нормирование можно в целом обозначить тенденцией стандартизации урбанизированных пространств. В Российской империи государственная политика по регулированию процессов градоформирования на строительном уровне реализовывалась зачастую на базе абстрактных, весьма умозрительных концептуальных основ, отражающих представление эпохи об «идеальном» городе. В немалой своей части к таковым относят градостроительные замыслы и их реализацию в XVIII веке – так, внедрение классицистских образцов особенно активно производилось в рамках реформ Петра I и Екатерины II [1], некоторые из них не были реализованы именно в силу несоответствия частным, общественным условиям своего времени (одна из самых показательных нереализованных тенденций в градостроительной политике – попытка модернизировать планировку сельских поселений в XVIII веке в духе регулярного градостроительства, которая, по факту, полностью провалилась) [2].

Общественные потребности и запросы – мощнейший фактор, который корректирует идеализированные представления реформатора, «обрезая», «обтесывая» задуманные контуры реформы в соответствии с возможностями и представлениями населения о правильном, полезном, красивом градостроительстве, в соответствии с доступностью, уровнем просвещения, запросами городской жизни, продиктованными качествами урбанизации.

В условиях Российской империи, когда большая часть ее истории прошла под знаком крепостничества, которое естественным образом сопровождалось невозможностью для большей части жителей заявлять о своих предпочтениях по формированию городской среды, частный интерес и общественные потребности в этой сфере проявлялись на уровне саботажа, невыполнения требований закона, даже невосприимчивости к возможным санкциям. Игнорирование требований Строительного устава¹, который действовал в Российской империи в XIX –

¹ Уставы государственного благоустройства. Строительный устав // Свод законов Российской империи. Т. XII. Редакции 1832, 1842, 1857, 1900 гг.

начале XX века, было массовым, выражалось на всех этапах градостроительного процесса: от создания проектов и планов зданий и сооружений до мероприятий по сохранению, перестройке уже имеющегося фонда городской недвижимости.

Понятие «частная инициатива» в городоведческих работах зачастую понимается как феномен, относящийся ко времени бурного развития капитализма, – во второй половине XIX – начале XX века, когда промышленное, торговое, банковское, жилищное (коммерческое по целям и назначению) строительство стало одним из главных векторов развития города, когда появились новые типы зданий и сооружений, неведомые или, по крайней мере, нетипичные для большинства российских городов ранее: торговые пассажи, железнодорожные станции, доходные дома и проч.

Однако мы понимаем «частный интерес» как фактор, моделирующий облик любого города, значительно шире. Это глубинный жизненный интерес, направленный на удовлетворение базовых потребностей проживания в комфорте, так как этот комфорт понимался для конкретного времени и места конкретной группой (сословием) людей, который, может быть, вовсе не связан с коммерческими целями извлечения прибыли из объектов недвижимости. Это составная часть так называемых общественных отношений, которые лежат в основе любой подлинно действующей правовой нормы, вне зависимости от того, зафиксирована она законом или иным официальным актом, признает ее государство или нет.

С этой точки зрения частный интерес как фактор развития градостроительства вообще и градостроительного права в частности был всегда, неуместно в данном контексте говорить об активизации частного интереса в какой-то период истории, связанный с активизацией капиталистических начал в экономике. Однако формы, в которых этот интерес выражался, крайне разнообразны и охватывают поведение человека в градостроительном процессе, характеризующееся очень разнородными явлениями: от психологических предпочтений выбора между тем или иным предложенным государством средством реализации задуманного (например, между тем или иным одобренным «образцовым» фасадом для застройки) до сознательного умышленного нарушения градостроительных (пожарных, санитарных, архитектурно-планировочных, архитектурно-художественных) нормативов, по каким-то причинам массово неприемлемых для населения.

В последней трети XIX века появились и иные формы выражения градостроительных интересов населения, полностью осознанные, вербализированные, имеющие теоретико-практическое наполнение, связанные с медленным прорастанием гражданских настроений, проявляющихся в классических примерах деятельности гражданского общества, коллективистских решениях. В контексте истории градостроительного права такой формой стали решения, выработанные на общественных съездах профессионалов, работающих в разных сферах городского хозяйства.

Съезды были многочисленны, первые в локальном порядке прошли в 1870-х гг. Наиболее представительными были I–IV съезды русских зодчих, состоявшиеся в Санкт-Петербурге и в Москве в 1892–1913 гг., действовал постоянный комитет этих съездов, который генерировал предложения, оформленные в качестве докладных записок в государственные органы власти.

Быстрый рост городов при слабом регулирующем начале в конце XIX – начале XX века привел к нарушению их функциональной, инженерно-технической и эстетической целостности. Крайне обострились противоречия между быстрым ростом городов и невозможностью планомерно организовать их застройку в соответствии с новыми принципами расселения и формирования городских образований, требованиями транспорта, инженерного благоустройства и т. д. Развитие городской застройки в таких условиях стало все более и более отрицательно сказываться на городах, и в конце XIX – начале XX века начинаются поиски мер по улучшению положения. Поэтому в конце XIX века и, особенно, в начале XX века критика существующих строительных уставов была одним из основных направлений профессиональной печати, распространенной темой на съездах зодчих и т. д. [3].

Если ранее контроль государства за строительством распространялся и на частновладельческое городское строительство, не говоря уже об общественных зданиях, то теперь роль органов, ведавших застройкой города, в этом отношении крайне сузилась. Отдельные застройщики, исходя из задач конкуренции и рекламы, стремились всячески выделить свои постройки среди других, а при таких условиях не могло быть и речи о единых принципах в застройке. В этих условиях градостроительная задача архитектуры сводилась главным образом к оформлению лицевого фасада. Периодически составляемые планы городов, как правило, лишь пытались привести в систему фактические изменения, происшедшие в застройке, исходя из требований строи-

тельного устава, не затрагивая интересов застройщиков. Поэтому в тесной связи с проблемой застройки городов в это время находились вопросы изменений архитектурно-строительного законодательства. С каждым годом все острее становились требования пересмотра строительного устава и городских положений, не соответствовавших новым условиям жизни и развитию новых творческих воззрений. Об этом стали широко писать в печати и обсуждать на различных собраниях. В 1911 г. техническо-строительный комитет МВД поручает инженеру Г.В. Барановскому составление нового строительного устава.

Отсталость архитектурно-строительного законодательства в ярких красках рисуется в докладной записке, поданной в 1913 г. «постоянным комитетом всероссийских съездов зодчих» министру внутренних дел. В ней, в частности, говорится: «Уже в течение нескольких десятков лет устав Строительный все перерабатывается в министерстве внутренних дел и до сих пор еще не может вылиться в определенную, отвечающую всем потребностям форму. Вследствие сего приходится руководствоваться: уставом не только устаревшим, но и подвергшимся неоднократным сокращениям, а также изданным городскими думами и земскими собраниями обязательными постановлениями. Постановления эти далеко не полны, не заменяют исключенных из устава строительных статей и, кроме того, правительственными учреждениями во многих случаях не выполняются, а законность их нередко оспаривается администрацией» [4, с. 20-21].

В данном документе особо подчеркивается также, что расширение городов, вызываемое приростом населения, возникновение у железнодорожных станций целого ряда новых селений и быстрое превращение их в многочисленные поселки ничем не регулируется, и что необходимо скорейшее издание строительного устава, отвечающего всем требованиям безопасности, здоровья и благоустройства населенных мест.

Тамбов, губернский город, не входящий в группу поселений с промышленностью, как основным градостроительным «локомотивом», в данных проблемах абсолютно точно соответствовал этому. Примером может служить так называемый «новый Тамбов» в районе железнодорожного вокзала, который уже в 1905 г. насчитывал более 20 улиц, заселенных семьями рабочих и служащих железной дороги². Район этот между тем не был спланирован, застраивался во многих случаях временным, но весьма многочисленным жильем, не имел отдельного ад-

² Тамбовский вагоноремонтный завод (Каталог). Тамбов: Пролетарский светоч, 1977.

министративного статуса и имел ряд других правовых и градостроительных проблем.

Действия центральных и местных органов власти, управления и самоуправления были юридически рассогласованны. Эта проблема крайне волновала общественность, обсуждалась на съездах земцев, регулярных и многочисленных в это время. Разумеется, наиболее выпуклы были проблемы, порожденные градостроительной стихией и запаздыванием развития градостроительного права, в крупных городах. Они вполне отчетливо формализовались архитекторами и инженерами, работавшими в городских и земских органах самоуправления и занимавшихся частной практикой. Так, постановлением Московской городской думы был посвящен доклад действительного члена московского архитектурного общества Н. Делекторского «Об обязательных постановлениях по строительной части». Указывалось, в частности, на не соответствие обязательных постановлений Думы по строительству и градорегулированию действовавшим строительным и пожарным уставам, распоряжениям МВД, указам Сената. Подобная несогласованность местных нормативных актов (обязательных постановлений) сильно препятствовала реализации Городского плана Москвы, высочайше утвержденного 2 апреля 1856 г. Помимо этого, докладчик указывал на необходимость преподавания Строительного законоведения в высших строительных и архитектурных учебных заведениях.

Такая рассогласованность, которая, без сомнения, повредила бы строительной практике на местах, в конце XIX века в провинции была скорее только потенциальной угрозой, которую специалисты, тем не менее, видели: активизацию нормотворческой деятельности местных управлений, которая неминуемо приведет к правовым противоречиям и коллизиям, архитекторами только прогнозировалась. На тех же съездах отмечалось, что к 1900 г. обязательные постановления по строительной части, утвержденные городской думой как своды местных узаконений по строительству, архитектуре и градорегулированию существовали лишь в Петербурге. В других губернских городах, даже таких крупных, как Харьков и Одесса, подобных постановлений не было. Этой теме был посвящен доклад председателя харьковского общества архитекторов Б. Корниенко «О желательности введения обязательных постановлений по строительной части в г. Харькове», в котором была высказана мысль о необходимости участия местных архитектурных и технических обществ в разработке проектов обязательных постановле-

ний, касавшихся архитектуры и строительства для соответствующих городов.

Примечательно, что градостроительное право в описываемое время не рассматривалось как что-то требующее внимания, осмысления, систематизации, устранения пробелов, выработки концептуальных решений по установлению пределов ведения в области градостроительной деятельности государственных и местных органов власти, а также органов самоуправления. Сам термин «градостроительное право» и сейчас дискуссионен, а на рубеже XIX – начале XX века и вовсе не встречался, подменялся терминологией, связанной со строительным законодательством («узаконениями»). Юристы, как профессиональное сообщество, не фокусировали свой взгляд на проблемах градостроительного законодательства, пионерами справедливой критики, выработки новых концепций и моделей нормирования градостроительной реальности были инженеры, архитекторы («зодчие»), специалисты, работавшие в городском хозяйстве (врачи-гигиенисты, железнодорожные, военные инженеры, техники, художники, земские деятели и др.). Эти люди составили своей деятельностью, проектами, докладами, проектами законодательных актов и поправок к ним – теоретико-правовой пласт, который слабо изучен, который кроет в себе зарождающиеся элементы существующих ныне отраслей и институтов права: градостроительного, муниципального, экологического, право социального обеспечения, которые тесно переплетаются и формируют собой правовые основы исторической урбанистики российского городского пространства.

Список литературы

1. *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.
2. *Pirozhkova I.G.* Legislative control of rural housing construction in the Russian Empire // Вестник Тамбовского государственного технического университета. Общетеоретический выпуск. Тамбов, 2010. Т. 16. № 4. С. 910-917.
3. *Карпович В.С.* Строительные уставы и обязательные постановления в области зодчества у нас и в Западной Европе // Зодчий. 1909. № 40. С. 397-401.
4. *Диканский М.Г.* Русское строительное законодательство. Пг., 1918.

Поступила в редакцию 11.09.2019 г.

Поступила после рецензирования 09.10.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторе

Джасем Мустафа Ахмед Джасем – аспирант, кафедра теории и истории государства и права Института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9585-3932>, e-mail: mustafalawyer78@gmail.com

Для цитирования

Джасем М.А.Д. Частная инициатива и профессиональные сообщества как фактор формирования градостроительного права в Российской империи // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 447-455. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-447-455

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-447-455

PRIVATE INITIATIVE AND PROFESSIONAL COMMUNITIES AS A FACTOR OF CONSTRUCTION LAW FORMATION IN THE RUSSIAN EMPIRE

M.A.J. Jasem

Derzhavin Tambov State University

33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9585-3932>, e-mail: mustafalawyer78@gmail.com

Abstract. This work is the first in a series of materials devoted to the forms of manifestation of private and public initiative in the construction law of Russia during the empire and the Soviet period. We center on the phenomenon of “private initiative” as a factor in city formation and construction law. The strength of this factor is illustrated by separate plots of the city-planning policy of the Russian Empire and local lore historical material. We actualize the problem of representation forms of private initiative and public inquiries. Factors of the construction law formation, besides objectively existing legislative activity of the state and the rule-making activities of local authorities, were the proposals of the professional community. We analyze the forms of such proposals (appeals) to the authorities in the context of the active formation of civic consciousness of the intellectual professional elite of Russia concerning city-planning activities and city-planning regulation. Private initiative is understood as a psychological, normative-generating base of social relations, which are the basis for the current complex of city-planning activity regulators. We draw conclusion about the representation of private public inquiries for a comfortable urban living environment in the form of proposals by the professional community to the state, which were formulated imperatively. We draw conclusion about the specific applied nature of legislative proposals in the field of city-planning regulation, which were generated by technical experts and territorial representatives.

Keywords: private initiative; private public inquiries; private initiative in construction law; construction law; city-planning regulation

References

1. Pirozhkova I.G. K voprosu o pravovom idealizme v normativnom regulirovanii gradostroitel'stva v Rossiyskoy imperii XVIII v. [On legal idealism in normative regulation of town planning in the Russian Empire of the 18th century]. *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava – Actual Problems of Russian Law*, 2011, no. 2 (19), pp. 12-19. (In Russian).
2. Pirozhkova I.G. Legislative control of rural housing construction in the Russian Empire. *Vestnik Tambovskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta – Transactions of the Tambov State Technical University*, 2010, vol. 16, no. 4, pp. 910-917.
3. Karpovich V.S. Stroitel'nyye ustavy i obyazatel'nyye postanovleniya v oblasti zodchestva u nas i v Zapadnoy Evrope [Building charters and binding regulations in the field of architecture in our country and in Western Europe]. *Zodchiy [Architect]*, 1909, no. 40, pp. 397-401. (In Russian).
4. Dikanskiy M.G. *Russkoye stroitel'noye zakonodatel'stvo* [Russian Construction Legislation]. Petrograd, 1918. (In Russian).

Received 11 September 2019

Reviewed 9 October 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the author

Jasem Mustafa Ahmed Jasem – Post-Graduate Student, Theory and History of State and Law Department of Law and National Security Institute. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9585-3932>, e-mail: mustafalawyer78@gmail.com

For citation

Jasem M.A.J. Chastnaya initsiativa i professional'nyye soobshchestva kak faktor formirovaniya gradostroitel'nogo prava v Rossiyskoy imperii [Private initiative and professional communities as a factor of construction law formation in the Russian Empire]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 447-455. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-447-455 (In Russian, Abstr. in Engl.)