

Рассмотрен терминологический аппарат, возникающий в процессе формирования категорий жилищной и градостроительной политики. Дан анализ содержания и концептуальных подходов к понятию «жилищный вопрос» в контексте его существования в Российской империи. Суммируются и характеризуются возможные каналы «обратной связи» между общественными и государственными структурами в попытках выяснить состояние жилой среды и потребности обывателей по ее поддержанию и преобразованию. Сделан вывод о трудностях такой коммуникации и закономерном появлении жилищных проблем в условиях нарастающей урбанизации.

Ключевые слова: градостроительная политика; жилая среда; жилищная политика; жилищный вопрос; Российская империя; социальная политика; строительное законодательство.

**Джасем Мустафа Ахмед Джасем, аспирант,
ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный технический университет»,
Тамбов, Россия;
mustafalawyer78@gmail.com**

ЖИЛИЩНЫЙ ВОПРОС И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

Введение. Современные представления об обоснованности градостроительной политики строятся на тезисе, что правовая политика в любой сфере регулирования будет эффективно достигать своих целей только лишь, если законодатель и правоприменитель будут опираться в ее реализации и разработке на реальные общественные запросы, потребности людей, общественные отношения. Данное представление выстроено на основе демократических ценностей, которые в концептуальном смысле понимаются как следование государственных решений вслед за потребностями общества. В эпоху, когда демократические постулаты еще не считались ценностями ни идеологически, ни конституционно, в России периода империи, правовая политика в отношении регулирования отдельных сфер общественной жизни структурно была выстроена, включала в себя цели, задачи, весьма обширный законодательный пласт, направленный на систему отслеживания результатов регулирования.

В частности, в градостроительной деятельности периода империи явно видны структурные составляющие правовой политики, хотя целесообразность избранных законодателем методов, способов регулирования, а также устойчивость идеологических концептов градостроительной политики – дискуссионная проблема истории градостроительного права и урбанистики в целом. Рассмотрим градостроительную политику в Российской империи с точки зрения постулируемого в начале тезиса об «обрат-

ной связи», основаниях принимаемых решений, лежащих в области общественных запросов.

Обсуждение. В условиях крепостного состояния бóльшей части населения в XVIII – первой половине XIX в., и даже после отмены крепостного права, в условиях массовой неграмотности общества, отсутствия каких бы то ни было общественно значимых структур, каналов коммуникации с обывателями-застройщиками, государство могло понять общественные запросы и оценить эффективность законодательного регулирования, пользуясь следующими методами и возможностями.

1. *Обращения губернских властей*, а позже представителей органов местного самоуправления (последняя треть XIX – начало XX вв.) непосредственно в центральные надзорные органы. Эти обращения были столь часты и обширны, особенно в период резкой и жесткой унификации строительного законодательства в первой трети XIX в., что были отмечены специальным узаконением. В 1827 г. повелено, чтобы все планы казенных строений были представляемы на благоусмотрение императора.¹ Но в 1828 г., вследствие доклада министра внутренних дел «об излишнем затруднении Государя докладами планов, не имеющих особенно важного значения ни по работам, ни по ценности», устанавливалось представление только планов, составленных с отступлением от изданных образцов, и планов на важные здания, требующих значительных издержек.²

2. *Обследование городов*, сделанные официально, по разнообразным поводам, целью которых, как правило, было вовсе не получение информации о соответствии градостроительных реформ реальным потребностям и возможностям общества. Самые крупные такие компании – компания по перепланировке (составлению городских планов на первом ее этапе) российских городов екатерининского периода в последней трети XVIII в. и составлению планов городов, мероприятия по выявлению археологических и исторических древностей трудами и усилиями Археологического общества [8, с. 64–65] и др. Широко известна в литературе компания, материалы которой проанализированы в трудах советского историка П. Г. Рындзюнского, где он ярко показал недостатки городского планирования, хозяйства и злоупотребления, связанные с коррумпированностью губернских чиновников [9, 10].

Своеобразным итогом таких обращений к властям и обследований населенных пунктов становилось законотворчество в отношении самых разных «исключительных» условий, в которых могла протекать градостроительная деятельность. Российская империя, включавшая несколько климатических зон, разнообразных по количеству и качеству строительных материалов, территорий с населением, имевшим самые разные традиционные способы возведения построек и планирования городского пространства, не могла в градостроительном отношении во всем своем многообразии использовать унифицированные нормативные образцы для градостроительства. Особенностью юридической техники нормативных актов в целом, и в частности в области градостроительства, подмеченной и проанализированной исследователями, было огромное количество исключений:

¹ Полный Свод Законов Российской Империи (ПСЗРИ). № 1226. 1827 г.

² ПСЗРИ. № 2433. 1828 г.

изъятий из общего правила в виде примечаний к статьям систематизированных актов (Строительного Устава, Пожарного Устава и др.), исключительные узаконения, дарованные жителям городов по их просьбе (погорельцам, жителям, не имеющим возможности строиться по образцовым фасадам); исключительные правила для строительства в силу статуса отдельных поселений (казачьих поселений, фортификационных объектов, столичных городов и др.) [5, 6]. Характерным примером такого сюжета в рамках «обратной связи» застройщиков и администрации на местах, с одной стороны, и центральных органов власти, – с другой, является переписка по поводу отстройки Липецка после пожара в 1806, 1809 и в 1824–1825 гг., когда в ответ на ходатайство купца Егупова о пожаловании ему 2000 руб. «на построение дома» из губернского правления ответили, что «общее распоряжение относительно пострадавших уже сделано ... государя не беспокоить»³.

3. На основе *статистических данных*: обследований городов, ходатайств жителей и администрации, а в индивидуальных случаях отдельно для каждого поселения без принятия во внимание его статуса делались законодательные исключения в правилах градостроительства, в случае пожара и иных бедствий, когда застройщики объективно не могли выдержать формируемых градостроительной политикой стандартов архитектуры, инженерного устройства, темпов возведения постройки. В этих случаях разрешалось отступать от стандартов даже в таких долгосрочных общественных отношениях, как отношения по поводу возведения, эксплуатации, ремонта городских объектов.

4. Еще одним субъектом «обратной связи» стало *мнение специалистов*: архитекторов, градостроителей, земских деятелей, санитарных врачей, которые в целом становились одним из факторов демократизации градостроительного законодательства и выражались в «разгосударствлении» руководства отдельными категориями градостроительной деятельности. Так, например, раньше, чем другие объекты застройки, перешли в ведение городского самоуправления решения по застройке маломерных усадеб, усадеб, находящихся на окраинах города, в кварталах, где городскими планами было разрешено деревянное строительство. Все время существования и активного использования «образцовых» проектов для застройки, их зачастую критиковали за излишнюю дороговизну, недоступность, отсутствие вариантов для небогатого застройщика, отсутствие вариантов, совмещавших в одной постройке жилые помещения и помещения коммерческого назначения и др. Пик критики пришелся на последний период обязательного применения образцов (для гражданского строительства 1850-е гг., для культового строительства – 1870-е), в связи с низким, в художественном смысле, качеством предлагаемых образцовых проектов, общей демократизацией художественных вкусов, бурным развитием рынка строительных услуг.

Градостроительные идеи в рамках государственной политики, в имперский период выражавшиеся в культе регулярного города, построенного по принципам повторяемости, раппорта, в классицистском духе симметрии, масштабности, все время своего существования размывались несоот-

³ Государственный архив Тамбовской области (ГАТО). Ф. 4. Оп. 1. Д. 532.

ветствием реальности. Исследователи истории права в целом и прикладных его аспектов именуют такое положение «правовым идеализмом», как нельзя лучше иллюстрируемым градостроительной политикой [4].

Во второй половине XIX – начале XX вв. это несоответствие вылилось в проблему, которую стало принято именовать «жилищным вопросом».

Этот термин широко применялся и позже, в советское время, как правило, неформально. Термин появился на рубеже веков, однако сам «вопрос», то есть жилищная проблема, осознавался и ранее, выражался он в дурном качестве городской архитектуры в провинции, подмечаемой современниками. В отсутствии благоустройства, городской инфраструктуры, а также в санитарном состоянии городских поселений, которое стало осознаваться как нетерпимое профессиональным сообществом управленцев и городских архитекторов. В широком смысле слова «жилищный вопрос» – это совокупность всех проблем городской жилой среды, которая проявлялась как в частном «внутреннем устройстве жилья» (несоответствие объемов помещения, освещенности, материалов постройки «здравию обывателей»), так и во «внешнем»: неудобство улиц, высокая пожароопасность, неудовлетворительные с художественной точки зрения фасадные части городского облика и др.

Социальный аспект строительства впервые стал рассматриваться на страницах периодических изданий различных объединений зодчих – журналах «Строитель», «Наше жилище», «Зодчий», «Домовладелец». На рубеже XIX – XX вв. ими было сформировано понятие «жилищный вопрос» в узком смысле. Под ним понимался недостаток дешевого и качественного жилья для семей рабочих, служащих со средним и небольшим достатком, а также вопросы финансирования и окупаемости таких строительных объектов. Такое понимание, безусловно, наиболее актуально для столиц и крупных городов в период урбанизации. Анализ трендов формирования жилой среды с древнейших времен, показывает, что только урбанизирующийся город, оторванный от сельского хозяйства, полностью обретает контуры жилищных проблем в обозначенном смысле.

Авторы, часто безымянные, предлагали, своего рода, социально окрашенные проекты гармоничного развития крупных городов, без свойственных буржуазному городу социальных перекосов, требовали от государства 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»⁴.

Жилищный вопрос возникает тогда, когда жилищные неурядицы отдельных людей воспринимаются не только как их личная проблема, но как проблема, затрагивающая интересы всего общества. В этот момент из градостроительной политики вырастает жилищная социальная политика го-

⁴ Конкурс на составление проекта доходного дома 1 Российского страхового общества // Зодчий. 1910. № 3. С. 317; Постройка дешевых жилищ инж. Н. Тетеревниковым // Строитель. 1902. № 5-6; Гушка. А. О. Социальные основы жилищного вопроса // Зодчий. 1914. № 17. С. 79; Семенов В. Н. Благоустройство городов. М., 1912.

сударства, которая применительно к истории России начала формироваться весьма спорадически, без четко выявленного целеполагания.

В науке существуют дискуссии о времени и обстоятельствах рождения жилищной политики и соотношении ее с понятием «жилищный вопрос». Некоторые специалисты считают, что собственно жилищной политикой можно назвать политику, направленную именно на решение «жилищного вопроса». Полагаем, что у жилищной политики могут быть и другие цели. Так, в советское время жилище – один из каналов контроля над обществом, а также система, включенная в систему распределения благ, привилегий, то есть система контроля и управления [3].

Упомянутые льготы при строительстве жилья в послепожарный период в российских городах также относятся к жилищной социальной политике, именно в этом значении и в этом социальном целеполагании был ее смысл [4]. Однако некоторые исследователи в схожей ситуации применительно к Древнеримским историческим сюжетам, в которых осуществлялось регулирование квартирных цен наравне с раздачей горожанам продовольствия и денег, организацией бесплатных зрелищ и других мероприятий политики «хлеба и зрелищ»⁵ считают, что в современном смысле это нельзя назвать элементами жилищной политики [1], в связи с тем, что такие меры были направлены на умиротворение страстей люмпенизированного слоя общества, «потребителя, который давно отвык от производительного труда, переложенного на плечи рабов». Также в качестве примера, не являющегося решением жилищного вопроса, но относящегося к регулированию жилищных условий, относится ряд мероприятий социальной (сословной) градостроительной политики в новое время: например, строительство рабочих домов в Англии (целью становилась борьба с бродяжничеством, призрение бедных, не могущих в новых условиях позаботиться о пропитании).

Таким образом, жилищная политика не равна решению жилищного вопроса, который, по мнению, сформулированному выше состоит в следующем тезисе: «жилищные проблемы рабочего эпохи индустриализации – проблемы полезного члена общества, занятого тяжелым трудом, но не способного всеми своими усилиями “добыть здоровое жилище”».

Таким образом, жилищный вопрос иногда связывается только с проблемами «полезных» членов общества; в условиях рыночной экономики и «экономической политики *laissez-faire*»⁵, что на наш взгляд спорно.

Дореволюционные аналитики, напротив, считали, что жилищная политика есть жилищный вопрос (хоть и не формулируемый именно в такой форме), и существует она столько, сколько есть жилище [2, 11, 12]. Такой широкий взгляд делает жилищную политику частью экономической политики (на каких бы концепциях она ни была основана), частью градостроительной и частью земельной правовой политики государства, что, учитывая ее задачи, соответствующие современному правовому целеполаганию, может пересекать ее с социальной политикой.

⁵ Экономическая доктрина, в основе которой лежит идея самостоятельности и рациональности частных субъектов экономической деятельности и невмешательства государства в экономику.

Применительно к российской действительности в устах специалистов по городскому хозяйству позднеимперского времени, а также современных историков градостроительного права, возникающие жилищные проблемы в первую очередь связывались с урбанизацией, которая не обязательно жестко детерминирована рыночными условиями хозяйствования и может быть вызвана публично-правовым администрированием городской жизни, как, например, вызвано к жизни обширное строительство с военными и промышленными целями времен Петра I. Тезис о «полезности» членов общества в противопоставлении рабочего класса эпохи развития европейского капитализма люмпенизированной бедноте древности и средневековья должен быть подвергнут дополнительному анализу в связи с неоднозначностью критериев полезности.

Заключение: Исторически решение жилищного вопроса работоспособной части населения сводилось специалистами на страницах профессиональной печати рубежа веков к двум каналам, которые подтверждаются и современными теоретиками жилищной политики:

– создание законодательной основы, устанавливающей стандарты жилья, приемлемые с точки зрения общественного сознания текущего периода;

– финансирование на льготных условиях или безвозмездно из государственных и муниципальных средств, а также с привлечением средств частных инвесторов, предоставление принадлежащей государству и муниципалитетам собственности (в первую очередь земельных участков), оказание организационной и иной поддержки, государственное и муниципальное жилищное строительство и т.д.

Историки экономической и правовой реальности Европы отмечают, что общество свободной конкуренции, капиталистическое общество рассматривало второе как нерациональное недопустимое вмешательство в политику *laissez-faire*. Отсюда вытекает «сосредоточенность усилий жилищной политики XIX – начала XX вв. именно на принятии законов, на установлении и соблюдении правил игры. Требовать иного от экономической политики этого времени – значит отвергать ее основополагающие принципы». Однако применительно к России, оба направления имеют прочные основания в имперский период. Причем второе направление – стимулирование частной инициативы, доступной гражданским структурам в области градостроительной деятельности, не связанной жесткой административной опекой, зарождается и формируется в России именно в период становления капиталистических отношений, синонимичных рациональному свободному капитализму в формате *laissez-faire* (!). В первую очередь речь идет о стремительно развивавшейся практике страхования, земской инициативе в градостроительстве по привлечению частных инвестиций в благоустройство населенных пунктов, о чисто коммерческих проектах строительства доходных домов, опиравшихся на стандарт приемлемости жилищных условий.

Баланс означенных выше направлений и наполнение их конкретными нормосодержащими положениями права – предмет дальнейшего исследования по выявлению особенностей жилищных стратегий государства, общества, обывателя.

Список литературы

1. **Жилищный** вопрос и логика его решения. Эпизод IX. История рождения муниципальной жилищной политики / Т. Говоренкова [и др.] // Муниципальная власть. 2007. № 2. С. 94 – 105.
2. **Диканский М. Г.** Квартирный вопрос и социальные опыты его решения. СПб.: Тип. Ю. Н. Эрлих, 1911.
3. **Меерович М. Г.** Наказание жилищем: жилищная политика в СССР как средство управления людьми (1917 – 1937 годы). М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. 303 с.
4. **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.
5. **Пирожкова И. Г.** Пожарный устав как источник градостроительного права: особенности систематизации // Вестн. Тамб. ун-та. Сер. Гуманитарные науки. 2014. № 2 (130). С. 198 – 204.
6. **Пирожкова И. Г.** Столичное градостроительство как исключение в нормативном регулировании поселений в России XIX в. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 6 (56): в 2-х ч. Ч. 2. С. 141 – 145.
7. **Пирожкова И. Г.** Градостроительное законодательство и социальная политика в Российской империи // Вестн. Тамб. ун-та. Сер. Гуманитарные науки. 2014. № 8 (136). С. 133 – 142.
8. **Русское** градостроительное искусство. Градостроительство России середины XIX – начала XX века. Книга вторая / Под ред. Е. И. Кириченко. М.: Прогресс-Традиция, 2003. 561 с.
9. **Рындзюнский П. Г.** Городское гражданство дореформенной России. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1958. 556 с.
10. **Рындзюнский П. Г.** Изучение городов России первой половины XIX века // Города феодальной России. М.: Наука, 1966. С. 120 – 180.
11. **Святловский В. В.** Жилищный вопрос с экономической точки зрения. Вып. I. Жилищный вопрос на Западе (общая постановка). СПб., 1902. 253 с.
12. **Семенов В. Н.** Благоустройство городов. М. 1912.: Репринт. М.: Едиториал УРСС, 2003. 232 с.

References

1. **Govorenkova T.M., Zhukov A.I., Savin D.A., Chuyev A.V.** [A housing issue and the logic of its solution. Episode IX. The history of the birth of the municipal housing policy], *Munitsipal'naya vlast'* [Municipal Authority], 2007, no. 2, pp. 94-105. (In Russ.)
2. **Dikanskiy M.G.** *Kvartirnyy vopros i sotsial'nyye opyty yego resheniya* [The housing problem and social experiences of its solution], St. Petersburg: Tipografiya Yu. N. Erlikh, 1911. (In Russ.)
3. **Meyerovich M.G.** *Nakazaniye zhilishchem: zhilishchnaya politika v SSSR kak sredstvo upravleniya lyud'mi (1917 – 1937 gody)* [Punishment of housing: housing policy in the USSR as a means of managing people (1917-1937)], Moscow: Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya (ROSSPEN), 2008, 303 p. (In Russ.)
4. **Pirozhkova I.G.** [To the question of legal idealism in the normative regulation of urban planning in the Russian Empire of the XVIII century], *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava* [Actual problems of Russian law], 2011, no. 2 (19), pp. 12-19. (In Russ.)
5. **Pirozhkova I.G.** [The Fire Charter as a Source of Urban Planning Law: Features of Systematization], *Vestnik Tambovskogo universiteta. Ser. Gumanitarnyye nauki* [Vestnik of Tambov University. Ser. Humanitarian sciences], 2014, no. 2 (130), pp. 198-204. (In Russ.)

6. **Pirozhkova I.G.** [Stolichnoe town planning as an exception in the normative regulation of settlements in Russia in the 19th century], *Istoricheskiye, filosofskiye, politicheskiye i yuridicheskiye nauki, kul'turologiya i iskusstvovedeniye. Voprosy teorii i praktiki* [Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history. Questions of theory and practice], 2015, № 6 (56), ch. 2, pp. 141-145. (In Russ.)

7. **Pirozhkova I.G.** [Urban planning legislation and social policy in the Russian Empire], *Vestnik Tambovskogo universiteta. Ser. Gumanitarnyye nauki* [Bulletin of Tambov University. Ser. Humanitarian sciences], 2014, no. 8 (136), pp. 133-142. (In Russ.)

8. **Kirichenko Ye.I.** [Ed.] *Russkoye gradostroitel'noye iskusstvo. Gradostroitel'stvo Rossii serediny XIX – nachala XX veka. Kniga vtoraya* [Russian urban art. Urban development in Russia in the mid-19th–early 20th century. Book Two], Moscow: Progress-Traditsiya, 2003, 561 p. (In Russ.)

9. **Ryndzyunskiy P.G.** *Gorodskoye grazhdanstvo doreformennoy Rossii* [Urban citizenship of pre-reform Russia], Moscow: Izdatel'stvo Akademii nauk SSSR, 1958, 556 p. (In Russ.)

10. **Ryndzyunskiy P.G.** *Goroda feodal'noy Rossii* [Cities of Feudal Russia], Moscow: Nauka, 1966, pp. 120-180. (In Russ.)

11. **Svyatlovskiy V.V.** *Zhilishchnyy vopros s ekonomicheskoy tochki zreniya. Vyp. I. Zhilishchnyy vopros na Zapade (obshchaya postanovka)* [A housing issue from an economic point of view. Issue I. The housing issue in the West (general setting)], St. Petersburg, 1902, 253 p. (In Russ.)

12. **Semenov V.N.** *Blagoustroystvo gorodov* [Improvement of cities], Moscow, 1912, Reprint. Moscow: Yeditorial URSS, 2003, 232 p. (In Russ.)

Housing Issue and Urban Development Policy in the Russian Empire: Conditions and Contradictions

**Jasim Mustafa Ahmed Jasim, Postgraduate
Tambov State Technical University, Tambov, Russia;
mustafalawyer78@gmail.com**

The terminology used in the process of forming the categories of housing and urban planning policy is considered. The analysis of the content and conceptual approaches to the concept of “housing issue” in the context of its existence in the Russian Empire is given. Possible channels of “reciprocal communication” between public and state structures are summed up and characterized in an attempt to ascertain the state of the living environment and the needs of ordinary people for maintaining and transforming it. The conclusion about the difficulties of such communication and the natural occurrence of housing problems in the context of growing urbanization is made.

Keywords: urban policy; living environment; housing policy; housing issue; Russian empire; social politics; construction legislation.

© М. А. Д. Джасем, 2019

Статья поступила в редакцию 01.12.2018

При цитировании использовать:

Джасем М. А. Д. Жилищный вопрос и градостроительная политика в Российской империи: обусловленность и противоречия // *Право: история и современность*. 2019. № 1. С. 122 – 129. doi: 10.17277/pravo.2019.01.pp.122-129