

Статья посвящена реконструкции исторического процесса формирования градостроительного законодательства в части, регулирующей общественные отношения по поводу создания, поддержания и эксплуатации жилищно-коммунальных систем. Материал подготовлен на основе нормативных актов, входящих в Полное собрание законов и Свод законов Российской империи. Приведен вывод о наличии несистематизированных, в том числе в рамках созданных в XIX в. кодификаций российского права, sporadических нормативных актов разного уровня и веса, охватывающих области, в настоящее время объединяемые понятием «жилищно-коммунальное хозяйство». Сделан вывод о появлении к началу XX в. элементов «общей части» жилищно-коммунального законодательства и связи представленной области нормирования с полицейским правом.

Ключевые слова: благоустройство городов; градостроительное право; жилищно-коммунальное хозяйство; законодательство Российской империи; история градостроительства.

Ирина Геннадьевна Пирожкова, канд. ист. наук, канд. юрид. наук, доцент, кафедра «Конституционное и административное право», ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный технический университет», Тамбов, Россия;
0_1_23456789@list.ru

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ЖКХ В РОССИИ: НАЧАЛЬНЫЙ ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭТАП

Под жилищно-коммунальным хозяйством (ЖКХ) в настоящее время понимается целый комплекс отраслей экономики, в задачи которого входит обеспечение функционирования инженерной инфраструктуры зданий, сооружений в населенных пунктах для комфортного проживания или нахождения в них людей путем предоставления большого ассортимента услуг по техническому, санитарному обслуживанию, ресурсобеспечению (тепло-, газо-, водоснабжению, водоотведению, вывозу отходов и т.д.), различным видам профилактики и ремонта инженерных конструкций и многое другое [2].

Данную область можно рассматривать как совокупность отраслей экономики, обеспечивающих функционирование жилых зданий, создающих безопасное, удобное и комфортабельное проживание и нахождение в них людей. Кроме того, совокупность этих отраслей хозяйственной деятельности также можно расценивать в качестве формы общественной самоорганизации, зафиксированной правовыми способами. Социальная природа такой общественной самоорганизации на наш взгляд наилучшим образом подчеркивается словоформой «коммунальное», то есть затрагивающей интересы всех и каждого в отдельности, требующей общественных инициатив, совместных решений, финансирования. Данная терминология в рамках жилищно-коммунальных институтов городской среды – порождение советского времени, однако ее составляющие под другими именами

были известны и более ранним правовым отношениям – законодательству периода империи.

Несмотря на то что в дореволюционный период не существовало сводных систематизированных (хотя бы в формате инкорпорации) нормативных актов, охватывающих систему общественных отношений в сфере ЖКХ, отдельные нормы, которые формировали базу представлений об этих отношениях, известны с нового времени, причем на протяжении всего дореволюционного периода (условно периода империи) в России можно отметить значительную укорененность и стабильность этих норм. Формирование нормативной базы, лежащей в основе современных представлений о ЖКХ, охватывается широкой исторической ретроспективой.

Впервые, видимо, надзор за исполнением функций по благоустройству городов на уровне городского хозяйства был закреплен в Наказе царя Алексея Михайловича «О Градском благочинии» от 1649 года [1]. Именно в этот период в России появились первые дворники, обращено было внимание на вывоз мусора и прочие обстоятельства городской гигиены.

Петровская эпоха известна большими новациями градостроительной политики. В области ЖКХ новеллы отразились в ряде именных указов, которые тематически включались в направление правовой политики в области благоустройства крупных городов, в частности, городов с особым статусом – столичных. Именно в этот период власть стала больше заботиться о решении вопросов коммунального хозяйства. Так, известен указ 1699 г. «О наблюдении чистоты в Москве и о наказании за выбрасывание сору и всякого помету на улицы и переулки» и от 1709 г. «О наблюдении московским обывателям чистоты во дворах и на улицах и о содержании мостовой в исправности»¹. Важнейшим актом, который лежал в основе не только градостроительного законодательства, но и полицейского права являются «Пункты», данные петербургской полиции, которые расширительно, систематично излагали обязанности полиции по надзору за городским благоустройством². Градостроительное право теснейшим образом переплеталось с полицейским правом и административным надзором. Так, полиция обязывалась поддерживать санитарный порядок в городах. В «Пунктах» генерал-полицмейстеру от 25 мая 1718 г. на первом месте стоит наблюдение за регулярным возведением построек, сооружением печей и печных труб с соблюдением противопожарных норм, строительством домов в соответствии с планом города (п. 1), за укреплением берегов рек, содержанием в исправности ливневых стоков (п. 2) и др. Следует отметить, что борьба с пожарами и поддержание в городе чистоты и порядка являлись традиционными обязанностями и самих горожан, и в этой связи их регулирование относится к сфере налогового права.

¹ 321 год назад в России был издан первый указ, запрещающий мусорить на улице [Электронный ресурс] // Электронное периодическое издание «Парламентская газета» – 09.04.2020. URL: <https://www.pnp.ru/> (дата обращения: 01.04.2020).

² О смотрении, чтобы строение домов производилось по указу; о содержании улиц в чистоте; о допущении торговых шалашей в указанных местах; и др. // Указ от 25 мая 1718 г. Пункты, данные С.-Петербургскому генерал-полицмейстеру от 25.05.1718 г. / Полное Собрание Законов Российской империи (ПСЗРИ). Собрание 1. Т. 5.

Преемники Петра I продолжили заложенные прежде градостроительные новации, и в первой половине XVIII в. спорадически появлялись тематические нормативные акты в области ЖКХ. В 1730 году выходит сенатский Указ «О сделании для освещения в зимнее время в Москве стеклянных фонарей», что дополняет отмечаемую многими историками права и градостроительства заботу о формировании «регулярного» города (это, например, выразилось в том, что фонари требовалось ставить одинаковые, на равных дистанциях по одной прямой [4]).

Более системный подход к устройству городов демонстрировался законодателем в первой половине XIX в., в том числе до эпохи появления систематизированного законодательства в области градостроительства (Строительного Устава и иных крупных нормативных актов). В 1804 г. в Москве строится водопровод, издается значительное количество актов о благоустройстве не только в столицах, но и иных российских городах. Вопросы управления ЖКХ вместе с проведением министерской реформы Александра I были сосредоточены в Министерстве внутренних дел. В рамках следующей крупной административной реформы, которая пришлась на эпоху либеральных преобразований 1860 – 1870-х гг., значительная доля административных возможностей и финансового обеспечения городского благоустройства были перенесены на органы местного самоуправления в лице городских дум и управ (в последней трети XIX в. последовательно были приняты «Городовое положение» от 1870 г. и «Положение о городском управлении» 1892 г.). Благоустройство российских городов стало главной заботой городских дум, которые получили право облагать налогом имущества и доходы частных лиц города.

Постепенно началась передача компетенций властям городов. Так, в Москве с введением городского самоуправления последовательность передачи прав управления имуществом осуществлялось следующим образом: 1863 г. – земельное хозяйство и школы первой ступени; 1865 г. – мосты и набережные; 1873 г. – конка; 1878 г. – замощение и очистка улиц, ночлежные дома и т.д. Функции и работы, еще не переданные городскому общественному управлению, продолжали выполнять местные органы полиции.

Последняя четверть XIX в. – «...особый период в развитии Российского государства: активный процесс урбанизации и развитие капитализма» [5], хотя развитие систем централизованного водоснабжения и водоотведения, уличного освещения, конного трамвая и других видов общественно значимых услуг было пока медленным, так как не всегда являлось доходным.

Начало Первой мировой войны привело к появлению и усугублению жилищных и бытовых проблем у населения. Большинство горожан не могло себе позволить собственное жилье и довольствовалось арендованным. Военное положение привело к оттоку капитала в военную промышленность, появлению большого количества беженцев и увеличению тарифов на коммунальные услуги владельцами доходных домов. Кроме того, с ростом цен произошло повсеместное прекращение ремонтных работ в жилых домах. Поэтому к 1917 г. жилищный фонд был значительно изношен, а жилищная нужда была катастрофической, на всю страну насчи-

тивалось чуть более 200 работающих водопроводов, 606 бань и 13 прачечных. Для огромной территории нашей страны это, конечно, ничтожное количество [6].

Теоретическо-доктринальное осмысление правовой политики в отношении ЖКХ и в целом статуса жилой среды как основы городского урбанизированного пространства в истории доктрины связано с вызреванием понятия «право на жилище». Однако это право относится к третьему поколению прав, рождение которых в дореволюционный период в связи с ситуацией сохранения многих феодальных институтов сословного неравноправного несоциально ориентированного общества и государства было невозможно. История закрепления права на жилище в отечественном законодательстве связано в первую очередь с советским периодом. В дореволюционном законодательстве, которое не было ориентировано социальным, право на жилище не фиксировалось, а забота о социальном жилищном благополучии считалась делом частным и существовала в рамках касс взаимопомощи и благотворительности.

Попытка теоретически представить облик «благоустроенного города» в дореволюционных правовых источниках сделана в уникальном по своей природе документе, который хорошо известен историкам архитектуры и градостроительства – трактате-кодексе «Должность архитектурной экспедиции»³, относящемся еще к первой половине XVIII в., составленном коллективом авторов в качестве учебного пособия, проекта нормативного акта и научного труда. Те общественные отношения, которые в настоящий момент относятся к сфере жилищно-коммунального хозяйства, описаны в трактате в части, посвященной градостроительным правилам. Главы XXII – XXIV описывают мероприятия по пожарной безопасности в строительстве. Главы XXV – XXVI трактуют вопросы благоустройства города, преимущественно правила мощения улиц и площадей. Фактически их продолжением являются главы XXVII–XXVIII, целиком посвященные правилам содержания рек и каналов, укреплению берегов. Судьба данного документа печальна, он не стал действующим нормативным актом городского права в связи с политической ситуацией обвинения некоторых авторов в заговоре. Иных системных попыток изложить «благоустройство» в дореволюционный период автору неизвестно. Однако периодически в общественном и правовом пространстве звучали отдельные критические замечания по состоянию городов, высказывались они, в частности, на съездах русских зодчих – площадках обсуждения профессионального сообщества.

Активизация губернского правотворчества в пореформенный период вызвала беспокойство у современников. В сборнике циркуляров и инструкций МВД за 1867 – 1870 гг. говорилось: «...Устройство городов наших в большей части не удовлетворяет самым скромным требованиям благоустройства. Они расширяются, а между тем внутри них остаются пустыри, не отделены кварталы, в которых дозволялись бы одни каменные постройки, всюду встречаются одни сплошные деревянные постройки-

³ Должность архитектурной экспедиции: Трактат-кодекс 1737 – 1740 гг. // Архитектурный архив. М., 1946. Вып. 1.

ки, к каменным зданиям делаются деревянные пристройки... возводятся дома самой безобразной архитектуры, не соответствующие ни нормальным чертежам, ни общепринятым правилам строительного искусства» [3].

Процесс децентрализации после введения земской и городской реформ самоуправления продолжался дальше. В связи с этим в последней трети XIX в. с активизацией систем местного самоуправления сформировалась терминология, имеющая пересечения с современной проблематикой сферы ЖКХ, объединявшаяся понятием «городское дело». Данная проблематика среди исторических источников представлена на страницах одноименного журнала, выходявшего в начале XX в., авторы и издатели которого заложили основу научной доктрины муниципальной экономики⁴.

Таким образом, можно констатировать появление первых нормативных установлений, способствующих благоустройству городов и фиксирующих текущие и перспективные представления условного законодателя об идеальном городском хозяйстве и городской среде. Общая часть градостроительного законодательства в виде отдельных терминов, относящихся к городскому хозяйству, и принципов устройства коммунальной инфраструктуры стала проявляться в правовом нормировании к началу XX в., несмотря на почти столетнее к этому моменту существование специальных кодифицированных градостроительных актов, основанных на узаконениях XVIII в.

Список литературы

1. **Гурлев И. В.** Наказ царя Алексея Михайловича «О градском благочинии» 1649 г. [Электронный ресурс] // Власть. 2019. №5. С. 236 – 241. URL: https://www.isras.ru/index.php?page_id=2384&id=6749&l=&j=2 (дата обращения: 01.04.2020).
2. **Ивакина А. М.** Современные проблемы жилищно-коммунального хозяйства [Электронный ресурс] // Молодой ученый. 2015. № 8 (88). С. 537 – 539. URL: <https://moluch.ru/archive/88/17301/> (дата обращения: 12.04.2020).
3. **Лукомский Г. К.** О художественной архитектуре провинции. СПб.: [б. и.], 1912. 320 с.
4. **Основные** этапы становления и развития жилищно-коммунального хозяйства России [Электронный ресурс] // Совет по профессиональным квалификациям в жилищно-коммунальном хозяйстве: офиц. сайт. URL: <http://xn---ltbkcvl7a.xn--prlai/> (дата обращения: 01.04.2020).
5. **Титова А. А.** Быт и традиции в структуре менталитета социальных и профессиональных групп городского населения российской провинции в конце XIX – начале XX вв. [Электронный ресурс] // Фундаментальные исследования. 2014. № 6-4. С. 845 – 850. URL: <http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=34253> (дата обращения: 01.04.2020).
6. **Чалиев А. А.** Совершенствование методологии оценки финансово-экономического потенциала жилищно-коммунальных предприятий: дис. ... канд. экон. наук. Нижний Новгород, 2007. 142 с.

⁴ Городское дело – двухнедельный журнал, посвященный вопросам городского хозяйства и управления. Выходил в Петербурге с 1909 по 1918 / Ред. М. П. Федоров и Л. А. Велихов; изд. Д. Д. Протопопов и Л. А. Велихов. – Цит. по: Русская периодическая печать (1895 – октябрь 1917): справочник. М.: Гос. изд-во полит. лит., 1957. С. 173.

References

1. **Gurlev I.V.** [Order of Tsar Alexei Mikhailovich “On the City Deanery” 1649], *Vlast'* [Power], 2019, no. 5, pp. 236-241, available at: https://www.isras.ru/index.php?page_id=2384&id=6749&l=&j=2 (accessed 01 April 2020).
2. **Ivakina A.M.** [Modern problems of housing and communal services], *Molodoy uchenyy* [Young scientist], 2015, no. 8 (88), pp. 537-539, available at: <https://moluch.ru/archive/88/17301/> (accessed 12 April 2020).
3. **Lukomskiy G.K.** *O khudozhestvennoy arkhitekture provintsii* [About the artistic architecture of the province], St. Petersburg: [s. n.], 1912, 320 p. (In Russ.).
4. **Available at:** <http://xn----ltbkcvl7a.xn--plai/> (accessed 01 April 2020).
5. **Titova A.A.** [Life and traditions in the structure of the mentality of social and professional groups of the urban population of the Russian province at the end of the 19th and beginning of the 20th centuries], *Fundamental'nyye issledovaniya* [Fundamental research], 2014, no. 6-4, pp. 845-850, available at: <http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=34253> (accessed 01 April 2020).
6. **Chaliyev A.A.** *PhD of Candidate's thesis (Econom)*, Nizhniy Novgorod, 2007, 142 p. (In Russ.).

Formation of the Legal Status of the Housing and Communal System in Russia: the Initial Historical Stage

I. G. Pirozhkova, *Cand. Hist. Sci., Cand. Legal Sci., Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Tambov State Technical University, Tambov, Russia; 0_1_23456789@list.ru*

The article is devoted to the reconstruction of the historical process of formation of urban planning legislation that regulates public relations regarding the creation, maintenance and operation of housing and communal systems. The material was prepared on the basis of regulations included in the Complete Collection of Laws and the Code of Laws of the Russian Empire. The conclusion is made about the presence of non-systematized sporadic normative acts of different levels and effect, covering the areas currently united by the concept of “housing and communal services”, including those specified in codifications of Russian law created in the 19th century. It is concluded that the beginning of the 20th century elements of the “common part” of housing and communal legislation and the relationship of the presented area of regulation with police law were formed.

Keywords: improvement of cities; town planning law; housing and communal system; legislation of the Russian Empire; history of urban planning.

© И. Г. Пирожкова, 2020

Статья поступила в редакцию 01.04.2020

При цитировании использовать:

Пирожкова И. Г. Формирование правовой основы системы ЖКХ в России: начальный исторический этап // *Право: история и современность*. 2020. № 3(12). С. 34 – 39. doi: 10.17277/pravo.2020.03.pp.034-039