

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского»

На правах рукописи

Рой Роман Олегович

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ПЛАНИРОВКИ И ЗАСТРОЙКИ
ГОРОДОВ РОССИИ (XVIII–XX вв.)**

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Специальность 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

Научный руководитель:
кандидат юридических наук,
доцент
Чечелев Станислав Викторович

Омск – 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИЗУЧЕНИЯ	
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПЛАНИРОВКИ	
И ЗАСТРОЙКИ ГОРОДОВ	23
1.1. Основные понятия, определяющие содержание	
организационно-правовых основ планировки и застройки городов	23
1.2. Юридическая политика Российского государства в сфере	
планировки и застройки городов в XVIII–XX вв.	43
Глава 2. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ	
ПЛАНИРОВКИ И ЗАСТРОЙКИ ГОРОДОВ В РОССИИ В XVIII –	
НАЧАЛЕ XX в.	69
2.1. Формирование организационно-правовых основ планировки	
и застройки городов в XVIII – начале XIX в.	69
2.2. Организационно-правовые основы регулирования городской	
планировки и застройки в 1832–1917 гг.	87
Глава 3. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ	
ПЛАНИРОВКИ И ЗАСТРОЙКИ ГОРОДОВ СОВЕТСКОГО	
ГОСУДАРСТВА	108
3.1. Организационно-правовые меры упорядочения территории	
городов в конце 1917 – середине 1930-х гг.	108
3.2. Юридическая природа генеральных планов городов (середина	
1930-х – 1980-е гг.).....	124
3.3. Нормативно-правовое регулирование застройки городов	
в середине 1930-х – 1980-е гг.	150
Глава 4. ИЗМЕНЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ	
ПЛАНИРОВКИ И ЗАСТРОЙКИ ГОРОДОВ В 1990-е гг.	170
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	196
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	200

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования

Образ города, его позитивное восприятие и привлекательность в значительной степени обусловлены его планировкой и застройкой. Состояние городской среды влияет на качество жизни населения, способствует или препятствует привлечению в город социальных, трудовых, экономических ресурсов и инвестиций.

Вопросы городского благоустройства, строительства жилья, развития малых городов и исторических поселений, совершенствования градостроительного законодательства заявлены в национальном проекте «Инфраструктура для жизни», разработанном в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»¹.

Российский исторический опыт планировки и застройки городов во многом является уникальным. Несмотря на то, что далеко не все города отличались высоким качеством застройки и уровнем благоустройства, в них не было гетто и трущоб. Советскую урбанизацию в целом следует признать успешной: за короткий период произошло качественное преобразование большей части городских поселений. Заслуживает внимания практика строительства новых городов, особенно в районах Сибири и Дальнего Востока, что было связано с решением геополитических задач и обеспечением интересов национальной безопасности.

На протяжении российской истории значительную роль в регулировании планировки и застройки городов играло государство, определяя вектор юридической политики, формируя специализированные органы в системе государственного аппарата, иницилируя и обеспечивая подготовку необходимой нормативной правовой базы. В новое и новейшее время важными акторами в сфере

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542> (дата обращения: 01.10.2024).

планировки и застройки городов становятся органы городского самоуправления и профессиональное сообщество. Изучение в историко-правовом ракурсе различных форм взаимодействия между государственными органами и местным самоуправлением, иными субъектами правоотношений в сфере планировки и застройки, выявление наиболее эффективных форм такого взаимодействия имеет важное практическое значение.

Российское законодательство, касающееся планировки и застройки городов, не отличается стабильностью, регулярно дополняется и редактируется. При изменении нормативных правовых актов в области планировки и застройки городов необходимо учитывать их существенную особенность, заключающуюся в ориентации на перспективу: материальными результатами исполнения таких актов являются спроектированные на длительный срок сети улиц, зеленые зоны, жилищная застройка и другие объекты, а значит, требуется высокий уровень ответственности уполномоченных органов, занимающихся правотворческой и правоприменительной деятельностью.

Анализ организационно-правовых основ планировки и застройки городов на протяжении длительного периода (XVIII–XX вв.) позволяет лучше понимать современное состояние нормативно-правового регулирования в сфере городской планировки и застройки, выявлять проблемы, объяснять их происхождение, предлагать юридические способы разрешения.

Степень научной разработанности темы исследования

Организационно-правовые основы планировки и застройки городов рассматривались в работах юридического, исторического, архитектурно-строительного, культурологического содержания, которые можно разделить по хронологическому принципу. Научные публикации разных периодов различаются своим содержанием.

В дореволюционных работах, большей частью изданных в конце XIX – начале XX в., характеризуется состояние планировки и застройки городов, анализируется действующее законодательство и правоприменительная практика. Историческим предпосылкам сложившегося порядка уделяется внимание в трудах

Г.В. Барановского, М.Г. Диканского², ряде статей из журнала «Зодчий», в которых указывается на необходимость обновления органов управления и устаревшего законодательства в сфере городской планировки и застройки.

Публикации советского периода уже включают элементы историко-правового анализа. В 1920-е гг. сохраняют свою актуальность некоторые дореволюционные материалы, например планы городов, техническая документация, проекты Строительного устава, которые исследуются в научном и прикладном ракурсах с целью выявления универсальных теоретических подходов и практических приемов, необходимых для переустройства социалистического города. В публикациях Л.А. Велихова, З.Г. Френкеля, М.Н. Петрова³ город рассматривается как особое поселение, выполняющее комплекс социальных функций, которое в советских условиях должно быть правильно спланировано и застроено. В этот период закладываются основы современного научного направления – юридической урбанологии.

Переход к реконструкции советских городов на основе народнохозяйственного планирования изменил исследовательские приоритеты. Большое внимание уделяется изучению городов как центров индустриализации, утверждаются понятия «соцгород», «город-новостройка», «новый город»⁴.

Начиная с послевоенного периода расширяется тематика и хронологические рамки исследований. В 1958 г. вышла монография П.Г. Рындзюнского⁵, в которой впервые был проанализирован ряд нормативных правовых актов, касающихся застройки и благоустройства дореформенных городов Российской империи.

² Барановский Г. Судьбы русского строительного законодательства // Зодчий. 1916. № 6. С. 57–64; Диканский М.Г. Постройка городов, их план и красота. Петроград, 1915.

³ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. В 2 ч. Часть 1. М.; Л., 1928; Френкель З.Г. Наиболее неотложные задачи планировки и благоустройства Ленинграда // Вопросы коммунального хозяйства. 1925. № 8. С. 8–12; Петров М. Формуляр города // Коммунальное дело. 1929. № 7. С. 83–85.

⁴ Велихов Л. О планировке и застройке новых городов и рабочих поселков // Коммунальное дело. 1930. № 2. С. 16–22; Петров М. Н. Основные вопросы организации и методологии планировки городов // Реконструкция городов СССР. 1933–1937. Т. I / отв. ред. Н. Ушаков. М., 1933. С. 46–71.

⁵ Рындзюнский П.Г. Городское гражданство дореформенной России. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1958.

В 1960–1980-е гг. издаются крупные труды, непосредственно посвященные планировке и застройке городов. В работах Б.Б. Веселовского и И.И. Евстихеева управление в сфере планировки и застройки городов рассмотрено как самостоятельное направление деятельности государства и местных органов власти⁶. Правоведы Б.В. Ерофеев и В.П. Балезин изучили правовой режим городских земель, порядок выделения земельных участков под застройку⁷. В работах А.Э. Гутнова, Б.И. Оглы, А.М. Лолы и других авторов поставлены вопросы о рациональной схеме размещения новых городов на территории государства, об оптимальной численности населения городов, о соответствии планировки и застройки комфортным условиям жизни, о социальных последствиях реализации генеральных планов⁸.

В конце советского периода в исследовательском поле происходит отграничение от строительства отдельной области практических и теоретических знаний – градостроительства. Публикуются труды по теории и истории градостроительства⁹. В результате в научный оборот бы введен значительный массив исторических документов, в том числе нормативных правовых актов о планировке и застройке городов. Несмотря на высокую научную ценность, несомненное источниковедческое значение публикаций дореволюционного и советского периода, следует заметить, что вопросы организации и нормативного правового регулирования планировки и застройки городов в исторической ретроспективе затрагивались в них лишь косвенно.

⁶ Веселовский Б.Б. Курс экономики и организации городского хозяйства. М.: Госпланиздат, 1951; Евстихеев И.И. Управление в области планировки и застройки городов. М., 1958.

⁷ Ерофеев Б. В. Правовой режим земель городов. М.: Юрид. лит., 1976; Балезин В.П. Правовой режим земель городской застройки. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1963.

⁸ Новый элемент расселения: на пути к новому городу / А. Бабуров, А. Гутнов, Г. Дюментон и др. М., 1966; Оглы Б.И. Строительство городов Сибири. Л., 1980; Дмитриев А.В., Лола А.М., Межевич М.Н. Где живет советский человек: Социальные проблемы управления расселением. М., 1988.

⁹ Баранов Н.В. Современное градостроительство. Главные проблемы. М., 1962; Гутнов А.Э. Эволюция градостроительства. М., 1984; Николаев А.В. Градостроительство в СССР. М., 1987; Ожегов С.С. Типовое и повторное строительство в России в XVIII–XIX веках. 2-е изд. М.: Стройиздат, 1987; Алферова Г.В. Русские города XVI–XVII веков. М.: Стройиздат, 1989.

Начиная с 1990-х гг. историко-правовой опыт планировки и застройки городов изучается более активно. В первую очередь это было обусловлено необходимостью пересмотра советских норм и подготовки новых законов Российской Федерации. К настоящему времени накоплен значительный объем научных работ, охватывающий все исторические периоды.

Благодаря исследованиям И.Г. Пирожковой¹⁰ получена целостная система научных представлений об истории градостроительного законодательства в Российской империи. Автором выявлены и проанализированы все значимые нормативно-правовые акты строительной отрасли в Российской империи, предложена их классификация, исследована правоприменительная практика на примере отдельных городов. В статьях и монографии М.В. Золотаревой¹¹ системно и последовательно представлены процесс создания и эволюция органов управления архитектурно-строительной отраслью в XVIII – начале XX в., показана их роль в регулировании градостроительных отношений. В статьях Ю.Г. Клименко и С.В. Клименко, М.А. Лактаевой и других авторов рассматривается стадия становления государственного управления в сфере планировки и застройки городов¹².

¹⁰ Пирожкова И.Г. История строительного законодательства Российской империи. М., 2008; Пирожкова И.Г. Дидактика правовых источников. На материалах градостроительного законодательства Российской империи // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2014. № 7 (135). С. 90–95; Пирожкова И.Г. Правотворчество в Российской империи: градостроительная политика и законодательство // *Lex russica*. 2020. Т. 73, № 5. С. 107–115.

¹¹ Золотарева М.В. Управление городским строительством во второй половине XVIII в. // Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. 2017. Т. 7, № 3. С. 121–131; Золотарева М.В. Регулирование архитектурно-строительного процесса в России в XVIII. СПб.: Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, 2007; Золотарева М.В. Регулирование архитектурно-строительного процесса в России в XIX – начала XX вв. СПб.: Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, 2008.

¹² Клименко Ю.Г., Клименко С.В. Государственные архитектурно-строительные комиссии и их роль в градостроительном развитии Санкт-Петербурга и Москвы в XVIII веке // Градостроительство. 2012. № 4. С. 95–100; Лактаева М.А., Иванов В.Г. К истории государственного управления строительством в России // Государственная служба. 2017. Т. 19, № 3. С. 54–61.

Сочинения Л.Е. Лаптевой, Н.И. Краснякова, С.О. Гаврилова, А.В. Белова, И.А. Коновалова, В.Ю. Виноградова, К.В. Лен и других авторов¹³ затрагивают вопросы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, распределения полномочий как фактора, влияющего на их возможности заниматься вопросами планировки и застройки городов.

Среди публикаций, освещающих нормативно-правовое регулирование планировки и застройки в советских городах, высоким научным уровнем и широтой охватываемых проблем выделяются работы М.Г. Мееровича¹⁴ и Ю.Л. Косенковой и А.Г. Вайтенса¹⁵. Авторами рассмотрена эволюция государственной политики в отношении планировки и застройки городов. Определено содержание реализуемых в советских условиях проектов города-сада, соцгорода, нового города. Большое внимание уделено генеральным планам городов, и впервые поставлен вопрос об их юридической природе. В работах О.Д. Максимовой и А. М. Даниловой представлен историко-правовой анализ

¹³ Лаптева Л.Е. Местное самоуправление и государство // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 2. С. 132–148; Красняков Н.И. Имперский фактор в государственном управлении России XVIII – начала XX вв. М., 2011; Красняков Н.И. Интеграция власти – территорий – населения в имперской России // Развитие территорий. 2017. № 2. С. 9–13; Белов А.В. Реформа города Екатерины II. М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив, 2019; Гаврилов С.О., Гаврилова А.В., Козлова Н.Н. Особенности губернского управления в Сибири в условиях реформы М.М. Сперанского // Вестник Кемеровского университета. Серия: гуманитарные и общественные науки. 2020. Т. 4, № 2. С. 153–160; Виноградов В.Ю. Городовое положение 1870 года – особая страница Российской истории // Вестник РУДН. Серия «Отечественная история». 2002. № 1. С. 91–95; Коновалов И.А., Шиманис Б.Б. Структура муниципальных органов Западной Сибири по Городовому положению 1870 г. // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2009. № 2 (19). С. 23–28.

¹⁴ Меерович М.Г. Рождение и смерть города-сада: действующие лица и мотивы убийства // Независимый научный журнал. 2007. № 1 (35). С. 118–166; Меерович М.Г. От городов-садов к соцгородам: основные архитектурно-строительные концепции в СССР (1917 – первая половина 1930-х гг.): автореф. дис. ... д-ра архитектуры. М., 2015; Меерович М.Г. «Официальное» и «неофициальное» градостроительство (теоретико-методологические проблемы изучения истории соцгородов и расселения) // Материалы VII Всероссийского научного симпозиума. Омск, 2008. С. 30–32.

¹⁵ Косенкова Ю.Л. Советский город 1940-х – первой половины 1950-х годов. От творческих поисков к практике градостроительства. М., 2009; Вайтенс А.Г., Косенкова Ю.Л. Развитие правовых основ градостроительства в России XVIII – начала XXI веков. Опыт исторического исследования. Обнинск: Институт муниципального управления, 2006.

нормативно-правового обеспечения жилищного строительства в городах, показана роль государства в решении жилищной проблемы¹⁶.

Постсоветский период градостроительных отношений пока не стал предметом историко-правовых исследований. В работах известных урбанистов А.А. Высоковского, Э.К. Трутнева и других ученых рассмотрены процессы перераспределения полномочий и утверждения новых форм взаимодействия между региональными и местными органами власти в сфере управления городской территорией. Выявлены сложности и противоречия в нормативно-правовом регулировании городской планировки и застройки¹⁷.

В последние годы активно развивается новое научное направление – юридическая урбанология. Данное направление по составу авторов и разрабатываемой проблематике носит комплексный юридический характер, поскольку исследуются историко-правовые, конституционно-правовые, административно-правовые и другие аспекты, связанные с развитием городов, городской территории, ее планировкой и застройкой.

Юридическая урбанология отличается междисциплинарностью, включенностью в тематику таких наук, как социология, история, география, экология, архитектура, если предметом их исследования выступает город. Многие научные результаты публикуются в журнале «Градостроительное право», главным редактором которого является один из лидеров направления – В.В. Таболин. В рамках данного направления выпущено несколько крупных монографий¹⁸. Так,

¹⁶ Максимова О.Д. Проблемы научной разработки теоретических основ планового хозяйства в СССР и развитие советского законодательства о государственном жилищном строительстве в конце 1920-х – в первой половине 1930-х годов // *Право и государство: теория и практика*. 2022. № 12. С. 61–64; Данилова А.М. Нормативно-правовая база для массового жилищного строительства в СССР (1955–1969 гг.) // *Исторический журнал: научные исследования*. 2020. № 1. С. 63–71.

¹⁷ Высоковский А.А. Пространственное регулирование городского развития: стимулы и ограничения // *Модернизация экономики и государство в 3 кн. Т. 1*. М., 2007. С. 405–409; Высоковский А.А. Взаимодействие региональных и местных органов власти в управлении пространственным развитием // *Модернизация экономики и государство в 3 кн. Т. 3*. М., 2007. С. 338–347; Правовое зонирование города. Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях / под ред. Э.К. Трутнева. М., 2002.

¹⁸ Таболин В.В., Коренев А.В. Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления. М., 2000; Таболин В.В. Правовая теория современного российского города. М.: Юрист, 2012.

например, в новой монографии И.Г. Пирожковой строительное законодательство рассматривается в тесной связи с вопросами урбанистики¹⁹. Появление юридической урбанологии подтверждает выводы авторитетных ученых С.В. Кодана, В.В. Кожевникова, М.А. Кожевиной, А.В. Корнева, Д.А. Пашенцева о возрастающей междисциплинарности юридических исследований²⁰.

Развитие российских городов привлекало внимание и зарубежных ученых. Наиболее информативной является монография «Российский город между традицией и модернизацией», в которой прослежены основные этапы эволюции российского города как особого типа поселения²¹. В работе Иоффе рассмотрено планирование как советская национальная стратегия²². В ряде публикаций приводятся количественные данные и оценочные суждения, характеризующие состояние планировки и застройки российских городов²³.

Определенное значение для раскрытия темы диссертации имели работы, относящиеся к разным отраслям права – конституционному, муниципальному, земельному, жилищному и др. Комплексный характер отношений планировки и застройки городов обусловил привлечение научной литературы исторического, социологического, архитектурно-строительного содержания.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения в сфере организации управления, планировки и застройки городов России в XVIII–XX вв.

¹⁹ Пирожкова И.Г. Урбанистика и строительное законодательство в истории Российской империи. М.: Библио-Глобус, 2018.

²⁰ Кодан С.В. Междисциплинарный вектор исследований в современной юридической науке: исторические контексты и современные проблемы // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2024. № 2 (66); Кожевина М.А. Вопрос о междисциплинарности в контексте новой классификации научных юридических специальностей // Вопросы правовой теории и практики: сборник научных трудов. Омск, 2021. С. 7–13; Кожевников В.В. Методологи и история права: в 2 ч. Ч. 1. Омск, 2008; Корнев А.В. Междисциплинарность в юридических исследованиях // Юридическое образование и наука. 2023. № 8. С. 26–33; Пашенцев Д.А. Модернизация методологии правовых исследований в условиях новой научной рациональности // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 7–13.

²¹ Brower D.R. The Russian city between tradition and modernity, 1850-1990. Los Angeles, 1990.

²² Joffe J. Economic planning in the U.S.S.R. Moscow, 1939.

²³ The Soviet seven year plan: A Study of economic progress and potential in the U.S.S.R. London, 1960; Nove A. An economic history of the U.S.S.R. London, 1969.

Предметом исследования выступают включенные в законодательные и другие источники нормы права, регулирующие планировку и застройку городов России XVIII–XX вв., а также закрепляющие структуру и компетенцию государственных и иных органов, наделенных полномочиями в данной сфере.

Хронологические рамки исследования охватывают XVIII–XX вв. Нижняя граница относится к началу целенаправленной государственной деятельности по регулированию городской планировки и застройки (в научной литературе такой датой признается XVIII в.²⁴). Верхняя граница – к концу XX в., периоду, связанному с разработкой и началом применения первого в истории российского законодательства Градостроительного кодекса, принятого в 1998 г., переходом к современному этапу регулирования планировки и застройки городов, разработкой нового Градостроительного кодекса, утвержденного в 2004 г.

Цель диссертационного исследования – раскрыть процесс становления и трансформации организационно-правовых основ планировки и застройки городов России на протяжении XVIII–XX вв.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие **задачи**:

– на основе анализа научной литературы и нормативных правовых актов раскрыть содержание понятий «организационно-правовые основы», «планировка и застройка», «планировка», «застройка», «город», составляющих категориальный аппарат диссертационного исследования;

– выявить направления юридической политики государства в сфере планировки и застройки городов, рассмотреть ее компоненты (организационные, законодательные, строительные, архитектурно-художественные);

– выделить основные периоды формирования и последующего развития организационно-правовых основ планировки и застройки российских городов XVIII–XX вв., выявить особенности каждого периода;

²⁴ Золотарева М.В. Регулирование архитектурно-строительного процесса в России XVIII в. СПб.: Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, 2007.

– рассмотреть становление организационно-правовых основ планировки и застройки городов в связи с формированием абсолютной монархии и регулярного государства, охватывающего своим воздействием многие сферы жизни;

– показать изменение условий нормативного правового регулирования планировки и застройки городов после создания Строительного устава 1832 г., а также его последующих редакций;

– отразить особенности государственного управления и механизмов регулирования планировки и застройки городов в период становления советского государства и новой экономической политики;

– установить юридическую природу генерального плана как главного проектного документа, на основании которого осуществляется планировка и застройка территории города;

– проанализировать нормативные правовые акты, регламентирующие застройку городов, во взаимосвязи с генеральными планами и другими актами, которые касаются планировки городов;

– раскрыть содержание процесса реформирования государственного управления, нормативного правового регулирования в сфере планировки и застройки городов в постсоветский период 1990-х гг.

Методологическая основа исследования объединяет три группы методов. Базовым является метод материалистической диалектики, который предусматривает изучение развития государства и права в связи с экономикой, политикой, духовной сферой общества.

Общенаучные методы включают системный метод, методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, восхождения от абстрактного к конкретному и от конкретного к абстрактному. На их основе определены объект и предмет исследования, а также используемая при рассмотрении фактов и явлений разных исторических периодов система понятий.

Для достижения целей исследования использовалась совокупность частнонаучных методов. Формально-юридический метод применялся для выявления нормативных правовых актов и норм, касающихся планировки и

застройки городов, их распределения по предмету правового регулирования, анализа их внешней и внутренней формы. Метод толкования был необходим для уяснения смысла нормативного правового акта в целом или отдельных норм.

Сравнительно-правовой метод использовался в синхронном и диахронном варианте. В синхронном варианте он позволил проследить влияние на планировку и застройку российских городов зарубежных юридических, организационных, планировочных и художественных моделей, установить степень их адаптации к российским условиям. С помощью данного метода изучался и обратный процесс, выразившийся в проявлении интереса зарубежных специалистов к российским градостроительным практикам. В диахронном варианте сравнительно-правовой метод требовался для сопоставления содержания отдельных, выделенных в диссертации периодов.

Для историко-правового исследования важны также методы хронологии и периодизации, которые позволяют выстраивать и систематизировать материалы источников, изучать юридические факты и явления в исторической последовательности.

Метод классификации применялся для упорядочения массива привлеченной литературы, различных источников, для выделения отдельных групп правовых норм; метод прогнозирования – для оценки перспектив принятия отдельных актов, ожидаемых результатов их реализации.

Теоретическую основу исследования составили труды С.С. Алексеева, С.В. Бошно, А.А. Дорской, И.А. Исаева, С.В. Кодана, М.А. Кожевиной, В.В. Кожевникова, Л.Е. Лаптевой, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Л.А. Морозовой, В.С. Нерсисянца, Д.А. Пашенцева, С.В. Полениной, О.Ю. Рыбакова, Ю.Л. Тихомирова, В.А. Томсинова и других авторов. Использовались выработанные в теории государства и права понятия государственного аппарата и государственного органа, местного самоуправления, юридической политики, источников права, законодательства, нормативного правового акта и его признаков, кодификации и кодекса как акта кодификации и др.

Источниковая база исследования включает в себя: нормативные правовые акты; материалы официального делопроизводства; статистические, информационные, проектные, графические и иные документы.

Состав и виды нормативных правовых актов менялись на протяжении исследуемого периода, но основополагающее значение в данной группе источников имели именно законы. В диссертации использовались тексты законов, опубликованные в Полном собрании законов Российской империи, Своде законов Российской империи, а также в официальных периодических изданиях советского периода.

В Российской империи наиболее важные нормы, касающиеся планировки и застройки, были систематизированы в Строительном уставе 1832 г. и его последующих редакциях 1842, 1857, 1900 гг. Высокой ценностью обладают неофициальные издания Строительного устава, которые, помимо текста Устава в действующей редакции, содержат различные дополнительные материалы, комментарии, пояснения, обобщенную судебную практику.

В советский период многие акты имели смешанное партийно-государственное происхождение, что подчеркивало их политическое значение. Анализ советского законодательства в работе осуществлялся с учетом федеративной формы советского государства (акты, касающиеся планировки и застройки городов, издавались и в СССР, и в РСФСР). В отсутствие единого закона, сопоставимого по предмету правового регулирования со Строительным уставом Российской империи или Градостроительным кодексом Российской Федерации, начиная с 1960-х гг. практическое значение приобрели собрания документов, получившие название «Законодательство о капитальном строительстве»²⁵. Можно считать, что данные издания представляли неофициальные инкорпорации, при составлении которых использовался предметный и хронологический принцип систематизации нормативного материала. Сборники включали документы разного

²⁵ Законодательство о капитальном строительстве: в 2 т. / отв. ред. М.Я. Черняк. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1961; Законодательство о капитальном строительстве: в 6 вып. / отв. ред. М.Я. Черняк. М.: Юрид. лит., 1969; Законодательство о капитальном строительстве: в 8 вып. / отв. ред. И.М. Барсков. М.: Юрид. лит., 1976.

происхождения: акты ВКП(б) и КПСС, указы Президиума Верховного Совета СССР, постановления правительства, различные инструкции, положения, указания и другие акты Госстроя СССР, Госплана СССР, некоторых министерств и ведомств. В издании 1961 г. был отдельный раздел V «Планировка и застройка городов и населенных мест. Отвод земельных участков для строительства». Если помещенные в сборниках документы публиковались ранее, указывается источник их официального опубликования; в диссертации они цитируются по официальным изданиям.

Материалы официального делопроизводства представлены приказами, распоряжениями, инструкциями, методическими рекомендациями, исходящими от различных органов. Наименования и полномочия таких органов постоянно трансформировались. В Российской империи этими вопросами преимущественно ведало Министерство внутренних дел, в советский период – сначала Главное управление коммунального хозяйства при Народном комиссариате внутренних дел РСФСР, затем после ряда преобразований основные нормотворческие и иные полномочия в сфере регулирования планировки и застройки перешли к Госстрою СССР. Значительная часть делопроизводственных материалов публиковалась в ведомственных изданиях, специализированных журналах, а в последующем помещалась в сборниках исторических документов. Совокупность таких изданий включена в источниковую базу исследований.

Отдельную группу источников составляют статистические²⁶, информационные²⁷, проектные²⁸, графические материалы²⁹. Они выходили отдельными изданиями, помещались в сборниках конференций, печатались в специализированных журналах: «Зодчий», «Коммунальное дело», «Вопросы коммунального хозяйства», «Жилищное и коммунальное хозяйство» и др. Значительная часть источников такого рода остается неопубликованной, поэтому для полноты исследовательской базы использовались документы из

²⁶ См. например: Города Союза ССР. М., 1927.

²⁷ См. например: Корево Н.Н. Об изданиях законов Российской империи. СПб., 1907.

²⁸ См. например: Проект Жилищного кодекса. М., 1930.

²⁹ См. например: Книга чертежей и рисунков (планы городов). СПб., 1839.

Государственного архива Российской Федерации (Ф. А-150 – Государственный комитет Совета Министров РСФСР по делам строительства и архитектуры) и Государственного архива экономики РФ (Ф. 9432 – Комитет по делам архитектуры при Совете Народных Комиссаров СССР). В них содержатся информационные справки, методические рекомендации по планировке различных типов городов, проекты градостроительного кодекса.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что впервые проведен ретроспективный анализ становления и развития организационно-правовых основ планировки и застройки городов России начиная с XVIII в., когда планировка и застройка включается в сферу устойчивого государственного воздействия, и до принятия первого Градостроительного кодекса Российской Федерации 1998 г.

Если ранее историками права изучались локальные периоды отечественного градостроительного законодательства, то использование автором представленной диссертации широких хронологических рамок исследования позволило показать последовательность и непрерывность процесса формирования и развития организационно-правовых основ планировки и застройки городов, выделить в нем отдельные периоды. В результате выявлены дискретность и преемственность в юридической политике, законодательстве, организации и компетенции государственных и местных органах власти, обладавших полномочиями по регулированию отношений в сфере планировки и застройки городов.

Впервые сформирован и проанализирован массив разнообразных по происхождению источников, отражающий процессы формирования и изменения организационно-правовых основ планировки и застройки городов России. Он включает в себя не только нормативные правовые акты, имевшие юридическую силу, но и выявленные автором диссертации проекты Строительного устава конца XIX – начала XX в., Строительного кодекса 1920-х гг., Градостроительного кодекса конца 1940-х гг., что расширяет возможности дальнейших исследований.

Новизна диссертационной работы обусловлена также тем, что в рамках нового исследовательского направления – юридической урбанологии впервые осуществлено комплексное историко-правовое исследование.

Положения, выносимые на защиту:

1. На основе теоретических источников и нормативных правовых актов раскрыты используемые в исследовании понятия: «организационно-правовые основы», «планировка и застройка», «планировка», «застройка», «город». Понятие «организационно-правовые основы» утвердилось в доктрине, распространено в научной юридической литературе. Понятия «планировка и застройка», «планировка», «застройка», используемые как вместе, так и отдельно, сложились исторически, закрепились в законодательстве, при этом их предметное толкование различалось в разные периоды. Понятие «город» не имеет легального определения и в данной работе применяется с позиций юридической урбанологии.

2. Юридическая политика в отношении города определяла цели, вытекающие из политических задач государства, и включала следующие компоненты: 1) создание и обеспечение деятельности специальных органов управления городом (государственных и местных); 2) связь города как крупного поселения с административно-территориальным устройством государства; 3) юридическое закрепление политических установок в законодательных и иных актах, касающихся городов, их планировки и застройки; 4) воздействие на архитектурно-строительный образ города.

3. Проведена периодизация становления и развития организационно-правовых основ планировки и застройки городов: период XVIII – начала XX в., в котором выделены два этапа, водоразделом между ними выступает Строительный устав 1832 г.; советский период, разделенный на два этапа, границей между которыми является переход к генеральным планам городов в середине 1930-х гг.; постсоветский период 1990-х гг., завершение которого связано с принятием и введением в действие Градостроительного кодекса 1998 г. Основными критерием для выделения периодов и этапов являлись изменения в юридической политике государства, органах управления и источниках права.

4. В XVIII – начале XIX в. формируются органы, занимающиеся планировкой и застройкой городов: первоначально их деятельность была ограничена Санкт-Петербургом и Москвой, затем распространилась на всю территорию Российской империи. Приоритетом государства выступала организация регулярного города, застроенного по плану, с официально утвержденными образцовыми фасадами домов. Правовые нормы и отдельные акты, касающиеся городской планировки и застройки, входили в состав строительного законодательства, возрастающий объем которого создавал предпосылки для их систематизации в виде отдельного акта.

5. Строительный устав, вошедший в т. XII Свода Законов Российской империи 1832 г., впервые объединил большинство норм о планировке и застройке городов в отдельном разделе. Последующие редакции Строительного устава отражали его адаптацию к потребностям индустриального города, что выразилось в отказе от мелочного контроля за видом зданий при общем возрастании значения плана города и требований к соблюдению строительных правил. Включение планировки и застройки в предмет строительного законодательства соотносилось с организационными преобразованиями. Поиск рациональной административной модели выразился в сосредоточении полномочий по управлению отраслью сначала в Министерстве внутренних дел, затем в Главном управлении путей сообщения и публичных зданий, а с 1865 г. – в Техническо-строительного комитете при Министерстве внутренних дел. В результате реформы городского самоуправления 1870 г. планировка и застройка были отнесены к вопросам местного значения, что позволило дифференцировать нормативное правовое регулирование в данной сфере в зависимости от того, было ли введено на территории города Городовое положение или нет.

6. После революции 1917 г. и до начала 1930-х гг. сохранилась значительная преемственность в управлении планировкой и застройкой городов. Данная отрасль осталась в сфере ответственности органов внутренних дел, в составе которых действовало Главное управление коммунального хозяйства Наркомата внутренних дел, то есть отрасль считалась не строительной, а коммунальной, ориентированной на управление местным хозяйством и благоустройством. Большое значение для

проводимых и готовившихся административно-территориальных и экономических реформ имели городская перепись 1923 г. и составление формуляров городов в конце 1920-х гг., нацеленные на изучение перспектив и потенциала городов, численности населения, структуры занятости, фактической застройки, а также на установление наличия действующего плана города.

7. С учреждением первого генерального плана г. Москвы нормативное правовое регулирование планировки и застройки городов выходит на новый уровень. Формируется иерархическая система актов, касающихся планировки и застройки, которая включает акты, регулирующие отношения в сфере районной планировки, генеральный план, проекты детальной планировки, проекты застройки. Вопросы планировки и застройки городов вновь стали относиться к строительной отрасли, но регулировались с участием архитектурных органов. Определение юридической природы генерального плана оставалось дискуссионным до конца советского периода. Генеральный план признавался основным градостроительным актом, но вместо него часто использовались иные акты, касающиеся планировки и застройки, особенно при строительстве новых и восстановлении разрушенных после войны городов. Генеральный план удовлетворял выработанным теорией государства и права признакам нормативного правового акта, но его реализация была возможна только в совокупности с иными актами.

8. Понятие застройки было тесно связано с планировкой и нормативно не закреплялось. Первоначально оно использовалось для обозначения низшей стадии проектов планировки, относящихся к кварталам, микрорайонам, группе домов. Проекты застройки детализировали и конкретизировали положения генерального плана, обеспечивали его реализацию. По мере утверждения генеральных планов городов понятие застройки связывается с новым документом – Правилами землепользования и застройки, которые утверждались на местном уровне. К концу советского периода значение этого акта возрастает, что способствует упорядочению землепользования, установлению правил и процедур выделения земельных участков в городах. С 1950-х гг. формируется новая группа актов,

регулирующих отношения в сфере планировки и особенно застройки, – строительные нормы и правила, которые являлись техническими нормативными правовыми актами.

9. В постсоветский период произошло реформирование органов управления, в ведении которых находились вопросы планировки и застройки, а также выделение градостроительного права в качестве самостоятельной отрасли. Управление планировкой и застройкой городов на центральном, государственном уровне оставалось в ведении строительной отрасли, характеризовалось нестабильностью (за короткий период 1990-х гг. ведомственный орган реорганизовывался девять раз). Недостатки советского законодательства, связанные с отсутствием единого кодифицированного акта, были преодолены в результате издания в 1992 г. закона «Об основах градостроительства в Российской Федерации», а затем Градостроительного кодекса Российской Федерации 1998 г. Состоявшаяся дискуссия о соотношении генерального плана города и Правил землепользования и застройки свидетельствовала о нерешенности вопроса о юридической силе генерального плана города. В 1990-е гг. активным правотворчеством в сфере планировки и застройки занимались региональные и местные органы власти. Полномочия городского самоуправления в данной сфере закреплялись в новых актах – уставах городов.

Теоретическая значимость исследования определяется возможностью применения полученных результатов при изучении отдельных периодов истории государства и права России, а также тем, посвященных внутренней политике российского государства, состоянию поселенческой структуры государства, развитию городов. Теоретическое значение диссертации состоит также в том, что автор, придерживаясь нового исследовательского направления «юридическая урбанонология», подтверждает возможность применения ее подходов в историко-правовом исследовании.

Практическая значимость исследования заключается в возможности применения представленных в нем материалов и сделанных выводов при изучении и проведении оценки современного законодательства в сфере регулирования

вопросов планировки и застройки городов. Материалы настоящего исследования могут использоваться не только историками и юристами, но и представителями смежных специальностей: урбанистами, архитекторами, экономистами, строителями, специалистами в сфере жилищно-коммунального хозяйства, экологами и социологами.

Степень достоверности и апробации результатов исследования

Диссертационное исследование опирается на широкий круг проанализированных источников различного происхождения, значительный массив изученной научной литературы. Положения и выводы, представленные в диссертации, соответствуют воззрениям авторитетных ученых на периодизацию истории государства и права России, юридическую политику, государственное управление и местное самоуправление, историю градостроительного законодательства.

Результаты работы отражены в 9 публикациях, 4 из которых вышли в рецензируемых научных журналах из перечня, установленного Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертационных исследований. Основные положения диссертации были представлены на международных и всероссийских конференциях: Девятой международной научно-практической конференции «Право и политика: история и современность» (Омск, 25–26 ноября 2021 г.); международной научной конференции «Правоприменение в публичном и частном праве» (Омск, 24 марта 2023 г.); Международной научно-практической конференции «Историко-правовой и социокультурный опыт развития российской государственности: к 30-летию принятия Конституции Российской Федерации и 50-летия начала строительства Байкало-Амурской магистрали» (Иркутск, 13–14 октября 2023 г.); VI Всероссийской научной конференции «Омские научные чтения» (Омск, февраль 2024 г.), на IV Международном историко-правовом конгрессе «Научное наследие Серафима Владимировича Юшкова» (Саратов, 23–24 мая 2024 г.), III Международной научно-практической конференции «Национальная идея и

государственная идеология»: историко-правовые контуры (Москва, 27 ноября 2024 г.).

Структура работы

Диссертация состоит из введения, четырех глав, которые включают в себя восемь параграфов, заключения, списка литературы.

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИЗУЧЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПЛАНИРОВКИ И ЗАСТРОЙКИ ГОРОДОВ

1.1. Основные понятия, определяющие содержание организационно-правовых основ планировки и застройки городов

Научное исследование выстраивается с использованием определенного категориального аппарата, включающего совокупность понятий, основное содержание которых определяется в качестве исходной позиции, а расширительное толкование дается в процессе самого исследования.

Понятие «организационно-правовые основы» широко используется в юридических работах как историко-правового³⁰, так и отраслевого содержания³¹. В определении данного понятия закреплена устойчивая связь между официально организованными формами в виде государственных или местных органов, связанных с ними различными учреждениями и правовыми средствами, которые используются для воздействия на определенную область общественных отношений. С.С. Алексеев считал правовые средства предельно общей, универсальной правовой категорией, подчеркивал функциональную сторону правовых средств, их роль «как инструментов, позволяющих в правовом порядке

³⁰ Попов В.П. Организационно-правовые основы деятельности рабоче-крестьянской милиции Нижнего Поволжья в 1930–1934 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005; Тарасова И.А. Организационно-правовые основы взаимодействия полицейских органов Российской империи и общественности в деятельности по предупреждению нищенства // История государства и права. 2012. № 22. С. 45–48; Сафонов М.А. Становление организационно-правовых основ народнохозяйственного планирования в советском государстве в 1917–1932 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2017.

³¹ Курцер К.М. Организационно-правовые основы реализации правоохранительной функции прокуратуры в экономической сфере: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014; Сафронова А.М. Организационно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: учебное пособие. Екатеринбург, 2019; Ракша Н.С. Организационно-правовые основы обеспечения права граждан на образование в Российской Федерации. Курск, 2021.

разрешать жизненные ситуации»³². Ученый писал, что «правовые средства – это носители силы права»³³.

Понятие «основы» может обладать юридической определенностью и использоваться для обозначения конкретного нормативного правового акта, однако в рамках рассматриваемой темы оно имеет более общее значение: имеются в виду те организационные формы и правовые средства, которые задавали базовые, принципиальные параметры развития планировки и застройки городов.

В XVIII–XX вв. вопросами планировки и застройки занимался широкий круг уполномоченных субъектов: государственные органы; органы местного управления и самоуправления; подведомственные государственным органам учреждения и другие структуры, в том числе занимающиеся коммерческой деятельностью; должностные лица (например, губернаторы, городские архитекторы и др.). Состав таких субъектов, если учитывать значительные хронологические рамки исследования, существенно различался в разные периоды истории государства и права России.

Государственные органы, органы местного управления и самоуправления, действуя в пределах компетенции, могли издавать акты, касающиеся регулирования планировки и застройки городов. Наиболее существенные положения закреплялись в крупных систематизированных актах, охватывающих предметную область планировки и застройки. В Российской империи с 1832 г. таким актом становится Строительный устав. В советский период единого систематизированного акта не было, использовалась совокупность актов различной юридической силы. В современном российском законодательстве общественные отношения, возникающие в сфере планировки и застройки, входят в предмет градостроительного права. В 1998 г. был издан первый Градостроительный кодекс Российской Федерации, а в 2004 г. – ныне действующий Градостроительный кодекс Российской Федерации.

³² Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. Т. 6. М.: Статут, 2010. С. 181.

³³ Там же. С. 182.

Градостроительные отношения имеют комплексный, межотраслевой характер. Они регулируются также нормами земельного, жилищного, административного законодательства, поэтому в диссертации анализируются нормативные правовые акты и отдельные нормы, относящиеся к данным отраслям права.

Понимание вопросов планировки и застройки в историческом прошлом России не совпадает с современной трактовкой данных понятий. В широком смысле планировкой называлось создание и легальное утверждение документа, отражающего желательную модель упорядочения и дальнейшего развития территории города. Особое внимание в документах планировки всегда уделялось застроенной и планируемой к застройке части города – селитебной части. Ранние документы, в том числе относящиеся к XVIII в., представляют собой чертежи, схемы застройки отдельных частей города или даже отдельных зданий. По мере развития городов состав актов планировки существенно расширяется. Особое место занимают планы городов, законодательно устанавливается особый порядок их разработки, согласования и утверждения. Застройка городов стала пониматься как стадия реализации плана города, осуществляемая с соблюдением определенных требований (пожарного, архитектурного, санитарного содержания), закрепленных как непосредственно в актуальной редакции Строительного устава, так и в иных актах.

В советский период понятие «планировка и застройка» закрепляется в нормативных актах³⁴, рассматривается в публикациях, относящихся к различным научным специальностям, включая и юридическую науку³⁵. В середине 1930-х гг. вводится новое понятие – генеральный план города³⁶. Социально-экономическое назначение генеральных планов городов существенно изменилось: если ранее планы городов касались преимущественно устройства городской территории, то

³⁴ См., например: Постановление Совета Министров СССР от 1 августа 1963 г. «Об улучшении проектного дела в области гражданского строительства, планировки и застройки городов» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1963. № 16. Ст. 170.

³⁵ Балежин В.П. К вопросу о кодификации законодательства, регулирующего планировку и застройку населенных мест // Советское государство и право. 1960. № 10. С. 91–96.

³⁶ Юридической природе генерального плана города посвящен раздел 3.2. диссертации.

теперь генеральные планы определяли перспективы развития города по значительному числу показателей (демографических, хозяйственных и др.). При этом термины «планировка» и «застройка» сохранились и продолжали использоваться в разных значениях.

Во-первых, под планировкой понимались любые организованные действия в отношении городской территории. Составление генерального плана города в этом случае являлось разновидностью планировочных работ, а сам генеральный план – документом планировки. Кроме генерального плана готовились другие планировочные документы, например проекты детальной планировки, проекты первой очереди строительства, а также проекты застройки³⁷.

Во-вторых, вводилось понятие «районная планировка». Оно не относилось непосредственно к территории города. Идеи районной планировки активно продвигались уже в первые годы советской власти, когда заявлялось о необходимости экономического районирования на основе существующих или вновь создаваемых крупных территориальных народно-хозяйственных комплексов. Города, как центры экономической активности, составляли каркас таких районов, поэтому планы их развития должны были выстраиваться в соответствии с общими планами районов, а те, в свою очередь, – с народнохозяйственным планом. Первые практические разработки, направленные на обеспечение взаимосвязи экономического, административно-территориального и поселенческого планирования, разворачиваются в годы первых пятилеток. В публикациях этого периода территория населенного пункта называлась планировочной молекулой, а «районная планировка включает в себя систему таких “молекул”... пределы “районов” могут быть раздвинуты как угодно далеко»³⁸.

В работах 1930-х гг. прослеживается переоценка возможностей использования планировочных решений, их универсального характера, которые можно применять как в отношении крупных районов, так и в отношении поселений. Выделялись

³⁷ См. например: СНИП II-60–75. Планировка и застройка городов, поселков и сельских населенных пунктов. М., 1981.

³⁸ Петров М.Н. Основные вопросы организации и методологии планировки городов // Реконструкция городов СССР. 1933–1937. Т. I / отв. ред. Н. Ушаков. М., 1933. С. 50.

четыре группы проблем планировки: точность экономического прогноза; проведение технических расчетов; необходимость научной методологии; организационно-правовые вопросы³⁹.

Утвердившееся в 1930-е гг. понятие районной планировки, рассматриваемое в связке с планами городов, приобрело новую актуальность в конце 1950-х – начале 1960-х гг. в связи с созданием экономических административных районов. Так, проект районной планировки Тольятти-Жигулевского промышленного района содержал отсылку к генеральному плану г. Тольятти, проект касался застройки г. Сызрани, г. Жигулевска, г. Октябрьска и других городов⁴⁰. Проект районной планировки Липецкого экономического административного района был составлен с учетом роста как существующих малых городов – Лебедяни, Данкова, Чаплыгина, Грязи, Усмани, так и создания новых⁴¹.

В-третьих, составление и утверждение генеральных планов городов было сложным и длительным процессом. Возведение новых городов опережало появление у них утвержденных генеральных планов, что являлось отличительной чертой советского периода. Но и в этом случае строительство осуществлялось не хаотично, а по проектам размещения первой очереди строительства, проектам детальной планировки, проектам застройки, которые должны были увязываться с находящимися в процессе разработки генеральными планами.

Понятие «застройка» имеет несколько определений, прямо или косвенно относящихся к теме исследования. Исторически первым оформился план застройки, который имел локальное территориальное применение и не распространялся на весь город. По мере развития городов стали использоваться понятия «проекты планировки» и «проекты застройки» городов; при этом проекты планировки охватывали весь город или его большие части, а проекты застройки

³⁹ Петров М.Н. Основные вопросы организации и методологии планировки городов // Реконструкция городов СССР. 1933–1937. Т. I / отв. ред. Н. Ушаков. М., 1933. С. 52.

⁴⁰ Из проекта районной планировки Тольятти-Жигулевского промышленного района – проектные предложения по размещению промышленного и транспортного строительства // Архитектура и градостроительство в СССР: аннотированный перечень документов / отв. сост. Е.Л. Сушенцова. Самара: ООО «Издательство Ас Гард», 2014. С. 250–253.

⁴¹ Из проекта районной планировки Липецкого экономического административного района – краткое описание проектного решения // Там же. С. 260–265.

относились к низовому уровню – микрорайону, кварталу, группе зданий. В случае отсутствия плана города, что наблюдалось даже в конце советского периода, исходным документом выступал проект застройки.

В конце советского периода и в постсоветский период термин «застройка», сохранив прежний смысл, стал также использоваться для обозначения стадии реализации проектов планировки, чаще всего генеральных планов, а также условий их реализации. Примером служит появление новых актов – Правил землепользования и застройки, которые издавались органами городской власти для применения на территории конкретного города.

Кроме того, в истории российского права термин застройка характеризовал правовой режим городских земель. Право застройки относилось к институтам вещного права и регулировалось нормами гражданского законодательства. Так, согласно нормам Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. на условиях права застройки от органов городского управления можно было получить участок земли для возведения на нем строения жилого, нежилого или смешанного назначения. Право застройки находилось в гражданском обороте (например, могло использоваться в качестве залога для получения кредита в банке на строительство), имело срочный характер (законодательно срок действия неоднократно увеличивался). Применение права застройки способствовало привлечению в жилищное строительство частных средств, развитию жилищной кооперации, поскольку жилищные строительные кооперативы, особенно имеющие форму рабочих жилищных строительных кооперативов, обладали преимуществами при выделении земельного участка и имели льготы при получении банковского кредита с залогом права застройки. Право застройки было упразднено в 1948 г. и заменено правом бессрочного пользования земельными участками.

Акты, регулирующие застройку городов, можно разделить на две большие группы в зависимости от происхождения и степени связи с планом или генеральным планом города. Во-первых, это акты, органично связанные с планом определенного города, они конкретизировали положения плана и обеспечивали его выполнение. Во-вторых, это акты, принятые иными органами. Действие норм,

устанавливаемых такими актами, распространялось на все города. Как правило, это были технические, санитарные и другие требования, за нарушение которых предусматривалась юридическая ответственность.

Нормы, касающиеся планировки и застройки городов, часто располагались в одних актах. В законодательстве Российской империи большинство их было интегрировано в Строительные уставы. В советский период они также одновременно присутствовали в законах, постановлениях правительства, ведомственных актах. В постсоветский период наиболее значимые нормы были систематизированы в Градостроительном кодексе 1998 г.

Таким образом, понятия «планировка», «застройка», «планировка и застройка» сложились исторически. Они утверждаются в период становления государственного регулирования в отношении территории города, закрепляются в законодательстве Российской империи, обладают юридическим содержанием. Как показывает анализ использования данных терминов в советский период, допускается их различное толкование, отражающее усложнение отношений в сфере планировки и застройки городов. Термины сохранились в постсоветском и современном законодательстве, с течением времени они приобрели некоторую архаичность, что характерно для юридической лексики.

Исходя из темы диссертационного исследования, необходимо определиться с понятием «город», который и в исторической ретроспективе, и в современной юридической науке не получил однозначной трактовки. Город как сложное цивилизационное явление выступает предметом исторических, экономических, социологических, культурологических, архитектурно-строительных исследований. Активно развивается междисциплинарное направление, заявляющее о целостном изучении города, – урбанизм.

Трактовки рассматриваемого понятия различаются в зависимости от концептуальных представлений о возникновении и развитии города, которых придерживаются отдельные авторы. Учитывая сложность феномена города, Л.А. Велихов писал о невозможности предложить для его обозначения универсальную дефиницию, поэтому, по его мнению, «реального определения для

всех существовавших или официально существующих “городов” с их различными и подчас противоречивым признаками, дать нельзя»⁴². Различия в трактовках зависят не только от научной специальности, но и от ракурса исследования. Обобщение авторских позиций, проведенное Л.А. Велиховым и продолженное В.В. Таболиным, с учетом достижений современной науки, позволило выявить несколько теорий, объясняющих происхождение и природу города. Называются количественная, политико-административная, социальная, экономическая и социально-экономическая теории.

Каждая теория выделяет один ключевой признак, который отличает и характеризует город. Количественная теория указывает на такой ключевой признак, как определенное количество жителей. Политико-административная теория акцентирует внимание на получение городом от государственной власти особых административных прав, закрепляющих отличное от деревни правовое положение. Социальная теория делает акцент на социальных связях внутри городского сообщества, обеспечивающего единство составляющих его социальных групп. Экономическая теория базируется на приоритете экономических факторов (развитие ремесла, торговли, промышленности, разделение труда, присвоение результатов земледельческого труда и др.). Социально-экономическая теория рассматривает город как обособленную территориальную социально-экономическую воспроизводимую самоорганизующуюся систему⁴³.

Отражение различных подходов к пониманию города можно найти в работах дореволюционных, советских и современных авторов. В чистом виде теории, которые бы ограничивались выделением только одного признака города, игнорируя другие, практически не встречаются. При всех различиях ракурсов исследования, авторы, как правило, выделяют три основных признака, которые отличают город от сельского поселения: большая численность населения; неземледельческий род занятий жителей; юридически закрепленный статус города.

⁴² Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. В 2 ч. Ч. 1. М.; Л.: Гос. изд-во, 1928. С. 9.

⁴³ Таболин В. В. Правовая теория современного российского города. М.: Юрист, 2012. С. 53–54.

Л.А. Велихов признавал необходимость «дать формальное или, вернее, номинальное определение для “номинального” же или “юридического” города»⁴⁴. Признавая несовершенство формулировки, он писал: «Город есть такое обособленное от деревни в правовом отношении поселение, которое является более или менее значительным и длительным скоплением людей на более или менее ограниченной территории»⁴⁵.

На юридическую компоненту в понятии города обращали внимание и другие исследователи. Л.И. Рейснер подчеркивает, что «важно отметить факт институционально-правового оформления статуса города, его официального признания таковым (хотя бы и вместе с непосредственно прилегающей к нему территорией), его вхождение тем самым в систему (иерархию) сообщающихся между собой “политических” родов, образующих урбанистический каркас провинции, государства, империи»⁴⁶. Известный специалист по истории русского города Я.Е. Водарский указывает, что «и в наши дни город – это официально признанный городом населенный пункт»⁴⁷.

Наиболее важные результаты в определении понятия города, актуального для юридической науки, получены в рамках нового научного направления – юридической урбанологии. В коллективной монографии, авторами которой являются ведущие ученые, поддерживающие данное направление, говорится: «В юридической литературе города описываются как крупные населенные пункты, жители которых заняты главным образом в промышленности, в сфере обслуживания, управления, науки, культуры и которые характеризуются плотностью заселения и компактностью застройки»⁴⁸. Превращение города в «юридический город» связано с закреплением правового статуса города «правовым

⁴⁴ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. В 2 ч. Ч. 1. М.; Л.: Гос. изд-во, 1928. С. 9.

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Рейснер Л.И. Введение в историко-теоретические исследования городов и городских систем Востока и Запада // Города на Востоке: хранители традиций и катализаторы перемен. М.: Наука, 1990. С. 9.

⁴⁷ Водарский Я.Е. Исследования по истории русского города (факты, обобщения, аспекты). М.: Институт российской истории РАН, 2006. С. 43.

⁴⁸ Город в теории и практике: правовые и урбанологические аспекты / под общ. ред. В.В. Таболина. М.: Юстицинформ, 2020. С. 36.

актом правительства... что прямо говорит и его правосубъектности и значимости в системе государственного устройства страны»⁴⁹.

Введенное относительно недавно, определение «юридического города» уже претерпело определенную эволюцию в современной науке. В монографии В.В. Таболина и А.В. Корнева «Муниципальное городское право», опубликованной в 2000 г., предлагается следующее определение города: «Город – населенный пункт (административно-территориальное и муниципальное образование), в котором большинство населения не занято в сфере сельскохозяйственного производства, где в пределах соответствующей территории с целью обеспечения необходимого уровня жизнедеятельности населения реализуется государственная власть и местное самоуправление по управлению городской собственностью и бюджетом в интересах городского сообщества на основании законодательства и устава города, определяющих его правовой статус»⁵⁰. Впоследствии формулировка была несколько отредактирована: исключено упоминание о городе как об административно-территориальном и муниципальном образовании, о наличии городской собственности и бюджета. Именно на этих признаках делался акцент в 1990-е гг., в период утверждения местного самоуправления, когда необходимо было доказывать правомочия города в отношении территории, имущества и бюджета. В работе 2012 г. В. В. Таболин приводит следующее определение: «Город – населенный пункт, в котором большинство населения занято в сфере несельскохозяйственного производства, где в пределах установленной территории с целью обеспечения необходимого уровня жизнедеятельности населения реализуется государственная власть и местное самоуправление в интересах городского сообщества на основании законодательства и устава города, определяющих его правовой статус»⁵¹. При этом важно обратить внимание на сделанное автором уточнение о том, что определение

⁴⁹ Таболин В.В. Понятие «город» с позиций юридической урбанологии // Градостроительное право. 2020. № 4. С. 33.

⁵⁰ Таболин В.В., Корнев А.В. Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления. М.: Формула права, 2000. С. 105.

⁵¹ Таболин В.В. Правовая теория современного российского города. М.: Юрист, 2012. С. 54.

относится к современному городу и дано с позиций современного городского права. Однако указанные в определении признаки города, в том числе легализация его статуса, проявляются на протяжении всего исследуемого в диссертации периода. Так, историк Б.Н. Миронов пишет, что «с начала XVIII в. и вплоть до 1917 г. городом назывался населенный пункт, признанный таковым официально государством»⁵². Грамота на права и выгоды городам Российской империи 1785 г. впервые формализовала юридические признаки города: утверждение поселения в статусе города именованным указом, наличие утвержденного верховной властью плана, собственного герба, утвержденного «рукою императорского величества»⁵³. Устанавливалось городское общество и его органы самоуправления. Высоко оценивая значение данного акта в упорядочении процедуры и условий получения статуса города, необходимо отметить, что он определяет город через указание ряда признаков, но не дает общего определения понятия.

Города противопоставлялись другому типу поселений – сельским поселениям. В отношении городов применялись свои нормы планировки и застройки. В Строительном уставе Российской империи они концентрировались в разделе шестом «О построении городов и о городских зданиях и сооружениях», а для сельских поселений – в разделе седьмом.

В нормативных актах и иных документах этого же периода наряду с понятием «город» встречается понятие «городское поселение». Однако в то время оно не обозначало тип поселения, как это сложилось позднее в советский период, когда выделялись городские и сельские поселения и город относился к городским поселениям.

В дореволюционной практике термины «город» и «городское поселение» могли использоваться для обозначения всей территории города или только его застроенной, то есть селитебной, части. Например, разъяснения Первого общего

⁵² Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.). В 2 т. Т. 1. СПб.: Дмитрий Буланов, 1999. С. 283.

⁵³ Грамота на права и выгоды городам Российской империи 21 апреля 1785 г. // Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма / отв. ред. Е.И. Индова. М.: Юрид. лит., 1987. С. 74.

собрания Сената (1893 г., № 33) и гражданского кассационного департамента (1902 г., № 8) указывали, что под городским поселением следовало понимать «только пространство, предназначенное для городских строений, занятое городскими усадьбами; под городом же в территориальном его значении... надлежит понимать не одно только городское поселение, но всю совокупность земель как городских усадебных, так и прилегающих к городу и входящих в общую его черту»⁵⁴. В материальном выражении это были не застроенные участки (выгоны для скота, сады, огороды и др.). Позднее утвердилось прямо противоположное толкование. Согласно разъяснению Первого департамента Сената, городское поселение включало в себя все земли, выделенные городу. Пояснялось, что территория поселения определяется планом генерального межевания, а городской план предназначен для «для указания расположения построек в городе»⁵⁵, то есть затрагивал только селитебную площадь. В акте Первого департамента Сената от 27 августа 1906 г. № 9759 устанавливалось, что на «городской план наносятся не все городские земли, а собственно одна лишь усадебная оседлость в видах определения городской селитебной площади и урегулирования на них построек»⁵⁶.

Состав российских городов был очень неоднороден. Выделялись крупные административные, хозяйственные и культурные центры, которые, как пишет Б.Н. Миронов, считались «настоящими, или истинными городами». Для обозначения городов, которые имели вполне сельский вид и явно не соответствовали представлению о типичном городе, стало использоваться понятие «ненастоящий, или неистинный город». Приведенные Б. Н. Мироновым примеры показывают, что дифференция на истинные и неистинные города применялась в исследованиях социально-экономического характера при обработке статистических материалов, когда следовало определить, какие поселения все-таки учитываются в подсчетах⁵⁷.

⁵⁴ Цит. по: Устав строительный / сост. Д.И. Бутырский. 3-е изд. М.: Книжный магазин Ф.В. Бусыгина «Право», 1912. С. 180.

⁵⁵ Там же. С. 180.

⁵⁶ Там же. С. 182.

⁵⁷ Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.). В 2 т. Т. 1. СПб.: Дмитрий Булавин, 1999. С. 284.

Многообразие состава городов отражали нормативные правовые акты и делопроизводственная документация. В XIX – начале XX в. понятия «город» и «городское поселение» часто употреблялись как синонимы в контексте их противопоставления сельским поселениям. Но чаще понятие «город» указывало именно на истинный город, а понятие «городское поселение» использовалось либо в отношении всех городов, либо в отношении неистинных городов. Обозначившаяся терминологическая проблема была разрешена только в советский период.

Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 15 сентября 1924 г. «Общее положение о городских и сельских поселениях и поселках»⁵⁸ выделил два типа поселений, которые были зафиксированы в самом названии. Более общим по отношению к понятию города становилось понятие городского поселения. В дальнейшем в категорию городских поселений помимо городов были включены рабочие, курортные и дачные поселки, в отношении их были приняты отдельные законодательные акты. По своему правовому статусу эти поселения приближались к городам (рабочие поселки – в большей степени, курортные и дачные – в меньшей), но имели ряд особенностей в организации планировки и застройки, и поэтому они не входят в предмет диссертационного исследования.

Декрет от 15 сентября 1924 г. стал логическим следствием мероприятий по организации и установлению полномочий городских Советов и исполнительно-распорядительных органов городского управления, проведения городской переписи 1923 г., материалы которой использовались для легитимации статуса городов. В совокупности эти действия способствовали упорядочению и формализации признаков городских поселений, а также позволили отказаться от тех разнообразных наименований, «которые они носили до революции (города, посады, местечки)»⁵⁹.

⁵⁸ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 15 сентября 1924 г. «Общее положение о городских и сельских поселениях и поселках» // Собрание узаконений РСФСР. 1924. № 73. Ст. 726.

⁵⁹ Веселовский Б.Б. Курс экономики и организации городского хозяйства. М.: Госпланиздат, 1951. С. 125.

Несмотря на легальное закрепление понятие городского поселения, в Декрете 1924 г. отсутствовало его единое, целостное определение. Как и ранее в дореволюционном законодательстве, использовался прием, когда содержание понятия раскрывается через набор признаков. В данном случае в качестве признаков городского поселения были указаны численность взрослого населения (не менее 1 тыс. человек) и род занятий (допускалось не более 25 % населения, для которых основным занятием было сельское хозяйство). По общему правилу городскими поселениями считались все те, которые числились городами до 7 ноября 1917 г., если позднее они в законодательном порядке не преобразовывались в сельские поселения.

Допускались ходатайства губернских или областных советских исполнительных органов о включении в списки городских поселений новых поселений, в отношении которых соблюдались следующие условия: 1) наличие достаточного количества земель, необходимых для городского хозяйства; 2) перспективы роста населения, торговых оборотов, концентрации промышленности и т.п.; 3) близость к железной дороге или другим удобным путям сообщения; 4) наличие пролетариата и его заинтересованности в получении статуса городского поселения⁶⁰.

В СССР списки городов или решение о признании поселения городом утверждались в законодательном порядке союзной республики, то есть в РСФСР – Всероссийским центральным исполнительным комитетом (ВЦИК) или Президиумом ВЦИК⁶¹. Единого перечня городов одномоментно не издавалось.

С началом индустриализации у ряда городов появляется новый статус. В 1929 г. несколько крупных городов (Москва, Самара, Саратов, Нижний Новгород, Иваново-Вознесенск, Воронеж и Смоленск) были выделены в самостоятельные

⁶⁰ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 15 сентября 1924 г. «Общее положение о городских и сельских поселениях и поселках» // Собрание узаконений РСФСР. 1924. № 73. Ст. 726.

⁶¹ См. например: Декрет ВЦИК от 6 июня 1925 г. «Об утверждении списка городов Сибири» // Собрание узаконений РСФСР. 1925. № 41. Ст. 295; Декрет ВЦИК от 17 августа 1925 г. «Об утверждении списка городов по Московской губернии» // Собрание узаконений РСФСР. 1925. № 57. Ст. 451.

административно-территориальные единицы⁶², хотя они и подчинялись областным или краевым съездам Советов. В начале 1930-х гг. в отношении Москвы и Ленинграда⁶³ были приняты совместные партийно-государственные акты, где эти города названы самостоятельными административно-хозяйственными центрами. Данные действия трактуются как «появление первых городов со статусом республиканского подчинения»⁶⁴. В дальнейшем перечень городов республиканского подчинения расширялся, достигнув к середине 1950-х гг. максимального числа – 15. Однако стоит заметить, что для подтверждения наличия у города данного статуса исследователи используют материалы о государственном бюджете РСФСР, потому что такие города финансировались в особом порядке. Конституционно их статус не закреплялся.

В 1957 г. законодательно было утверждено разделение городов на две категории: а) города краевого, областного и республиканского (АССР) подчинения; б) города районного подчинения. В первую категорию по общему правилу включались города с численностью населения свыше 50 тыс. человек, во вторую – свыше 12 тыс. человек (при наличии в составе этого населения не менее 85 % рабочих, служащих и членов их семей). Как и ранее, допускалось понижение показателей⁶⁵. С изданием данного указа были отменены некоторые положения Декрета 1924 г., но в целом он сохранил свое действие. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1958 г. города республиканского подчинения, кроме Москвы и Ленинграда, переводились в категорию городов областного или краевого подчинения⁶⁶.

⁶² Постановление ВЦИК и СНК от 3 июля 1929 г. «О выделении краевых и областных городских центров в самостоятельные административно-территориальные единицы» // Собрание узаконений РСФСР. 1929. № 41. Ст. 440.

⁶³ Обращение ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 3 декабря 1931 г. «О жилищно-коммунальном хозяйстве Ленинграда» // Собрание законов СССР. 1931. № 70. Ст. 468.

⁶⁴ Караичев Д.Н. Реформа городов республиканского подчинения в конце 1950-х гг. на примере города Севастополя // Современная научная мысль. 2017. С. 88–91.

⁶⁵ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 г. «О порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, рабочих и курортных поселков». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶⁶ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1958 г. «О переводе гг. Горького, Красноярска, Куйбышева, Новосибирска, Омска, Перми, Ростова-на-Дону, Саратова,

Оба акта (1924 г. и 1957 г.) хорошо иллюстрируют сделанный позднее вывод о том, что «исторически сложились лишь критерии выделения малых городских поселений»⁶⁷. Такой подход прослеживается и в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР»⁶⁸ (далее – Указ 1982 г.), согласно ст. 4 которого все населенные пункты, находящиеся на территории РСФСР, были разделены на городские и сельские. Указ 1982 г. подтвердил особенности правового положения рабочих, курортных и дачных поселков.

Важной новацией Указа 1982 г. было юридическое закрепление исторически сложившейся классификации городов в зависимости от возложенных на город административных функций. Выделялось несколько категорий городов: города республиканского, краевого, областного, окружного и районного подчинения. Статус города определял Президиум Верховного Совета РСФСР. Ранее в Конституции РСФСР 1978 г. Москва и Ленинград указаны как города республиканского подчинения, то есть впервые такой статус закреплялся в основном законе.

Указом 1982 г. устанавливались критерии отнесения города к определенной категории. Статус городов республиканского (АССР), краевого и областного подчинения могли получить населенные пункты «являющиеся экономическими и культурными центрами, имеющие развитую промышленность, с численностью населения свыше 50 тыс. человек» (ст. 8). Критерий численности населения мог быть понижен, если населенный пункт имел «важное промышленное, социально-культурное и историческое значение» (ст. 8) или хорошие перспективы дальнейшего развития. Примерно такие же условия – соответствие демографическому критерию (не менее 15 тыс. жителей), современное состояние и

Свердловска, Сочи, Сталинграда, Челябинска из республиканского в краевое и областное подчинения» // Ведомости Верховного совета РСФСР. 1958. № 7. С. 377.

⁶⁷ Дмитриев А.В. Где живет советский человек: Социальные проблемы управления расселением / А.В. Дмитриев, А.М. Лола, М.Н. Межевич. М.: Мысль, 1988. С. 163.

⁶⁸ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

перспективы – устанавливались для отнесения населенного пункта к группе городов окружного подчинения. Города районного подчинения должны были насчитывать не менее 12 тыс. человек, из которых рабочие и служащие должны были составлять не менее 85 %.

Значение Указа 1982 г. высоко оценивается в современной юридической науке. Так, например, В.И. Васильев отмечает, что в нем содержится «единое содержательное представление о городских поселениях»⁶⁹. Указ 1982 г., полностью отменив действие Декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 15 сентября 1924 г. «Общее положение о городских и сельских поселениях и поселках», сохранял юридическую силу до конца советского периода. Большинство городов РФ и в настоящее время сохраняют статус, полученный или подкрепленный данным документом.

Согласно конституционным нормам, вопросы о статусе города находились в сфере республиканского регулирования. В итоге, как свидетельствуют исследования, законодательство РСФСР устанавливало самые высокие требования по числу жителей, доли рабочих, служащих и членов их семей в общей численности населения по сравнению с аналогичными нормами, действовавшими в других союзных республиках⁷⁰, что может показывать более низкий уровень урбанизации в РСФСР и, наоборот, более высокий – в других республиках. Этот факт также необходимо учитывать при использовании статистического материала, отражающего количественные показатели городов в советский период.

Официальный статус города влиял на порядок разработки и утверждения генеральных планов городов, и, соответственно, на их реализацию.

Для планировки и застройки городов в советский период принципиальное значение имели еще два фактора, отдельно не закрепленные в законодательстве. Первый касается разделения городов в зависимости от численности населения, второй связан с происхождением города (например, выделялись исторические

⁶⁹ Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 7.

⁷⁰ Дмитриев А.В. Где живет советский человек: Социальные проблемы управления расселением. М.: Мысль, 1988. С.164.

города, новые города). Данные факторы отражались в подзаконных актах, наиболее полно они учитывались в ведомственных актах. Специалистами, занимающимися вопросами градостроительства, подчеркивалось, что в «архитектурно-строительной практике применяется иное, чем установлено в законодательстве, деление населенных пунктов на соответствующие виды»⁷¹. Так, в Правилах и нормах планировки и застройки городов, введенных в действие с 1 декабря 1958 г., говорилось, что «в целях дифференциации нормативных данных все города подразделены по численности населения на четыре группы: к крупным городам отнесены города с населением 250 тыс. человек и более, к большим – с населением 100–250 тыс. человек, к средним – с населением 50–100 тыс. человек и к малым городам – с населением до 50 тыс. человек»⁷². В аналогичном акте, применяемом с 1 января 1976 г., повторялась данная дифференциация, но добавлялся вид крупнейших городов с населением более 500 тыс. человек, а крупные города имели население от 250 до 500 тыс. человек⁷³. В зависимости от категории города применялись различные нормы по плотности застройки, размеру выделяемых под объекты земельных участков и пр. Даже лесозащитные полосы, обязательные для безлесных районов и размещаемые с наветренной стороны, должны были иметь ширину для крупнейших и крупных городов – 500 м, для больших и средних городов – 100 м, для малых городов – 50 м. При возведении новых городов допускалась более низкая численность населения по сравнению с той, которая была установлена общей законодательной нормой. Проекты планировки, застройки и реконструкции городов, имеющих памятники истории и культуры, требовали согласования с соответствующими органами охраны памятников⁷⁴.

В советский период утверждается понятие исторического города. Первый отбор таких городов состоялся в послевоенный период (1946–1949 гг.), что позволило ускорить их восстановление. В 1970 г. постановлением коллегии

⁷¹ Ерофеев Б.В. Правовой режим земель городов. М.: Юрид. лит., 1976. С. 29.

⁷² Правила и нормы планировки и застройки городов (СН 41-58). М.: Госстройиздат, 1959. С.4.

⁷³ СНиП II-60-75. Планировка и застройка городов, поселков и сельских населенных пунктов. М.: Стройиздат, 1981.

⁷⁴ Там же.

Министерства культуры РСФСР и Государственным комитетом Совета Министров РСФСР по делам строительства был утвержден Список городов и других населенных мест РСФСР, имеющих архитектурные памятники, градостроительные ансамбли и комплексы, являющиеся памятниками национальной культуры, а также сохранившиеся природные ландшафты и древний культурный слой земли, представляющий археологическую и историческую ценность. В 1970 г. список содержал 115 наименований, в 1990 г. он расширился до 477, из них 425 были городами⁷⁵.

Также в советский период, начиная с 1930-х гг., стали широко использоваться понятия «новые города», «города-новостройки» – таким образом обозначали вновь возводимые поселения, которые изначально проектировались как города.

Исторически отечественное законодательство определяло общие параметры понятия города, которые уточнялись и конкретизировались в подзаконных актах с учетом реально складывающихся отношений в сфере планировки и застройки городов. Несвершенство категориального аппарата и его недостаточность признается и в современных условиях.

Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению 5 сентября 2018 г., письменно отвечая на вопрос о понятии и признаках административно-территориального образования, пояснил, что в настоящее время в федеральном законодательстве нет «легального определения понятий “административно-территориальное образование (единица)”, “населенный пункт” и его видов – “город”, “поселок”, “сельский населенный пункт”», критериев отнесения населенных пунктов к тем или иным видам административно-территориальных единиц (городским или сельским), а также установленного общего порядка наделения населенных пунктов соответствующим видовым статусом и лишения его этого статуса»⁷⁶. Комитет предложил два

⁷⁵ Крогиус В.Р. Исторические города России как феномен ее культурного наследия. М.: Прогресс-Традиция, 2009. С. 81.

⁷⁶ Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. [Электронный ресурс]: [сайт]. URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/voprosy-i-otvety/131-fz/principy-territorialnoj-organizacii/f0cccd8a-be61-449f-9622-d8bd77cb8de2>.

варианта совершенствования законодательства: либо разработать и принять федеральный закон об общих принципах административно-территориального устройства (территориальной организации) в Российской Федерации, либо включить соответствующие нормы в Федеральный закон № 131-ФЗ, установить в нем общие принципы территориальной организации местного самоуправления и виды населенных пунктов⁷⁷.

Таким образом, определены и раскрыты используемые в диссертационном исследовании основные понятия: организационно-правовые основы, планировка, застройка, город. Конкретизация выделенных категорий, их юридическое толкование различалось в разные исторические периоды. Однако, несмотря на неизбежную эволюцию содержания и многозначность, они обладают смысловой определенностью и лексической устойчивостью, что обуславливает целесообразность их применения в процессе всего исследования.

Организационно-правовые основы обозначают связь между официально организованными формами в виде государственных и местных органов власти, связанных с ними различных учреждений, и правовыми средствами, которые используются с целью регулирования отношений в сфере планировки и застройки городов. Понятия планировки и застройки характеризуют волевою деятельность, которая выражается в организации территории города, проектировании и возведении на его территории строений и иных объектов. Понятие города определено с позиций юридической урбанологии: городом признается поселение, которое в установленном законодательном порядке получило такой статус. Выявлены основные классификации российских городов, которые использовались на протяжении XVIII–XX вв.: истинные и неистинные города; города различного административного статуса (губернского, уездного, областного, краевого и др.) и подчинения (республиканского, областного, районного и др.); города, дифференцируемые по численности населения; особые типы городов

⁷⁷ Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. [Электронный ресурс]: [сайт]. URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/voprosy-i-otvety/131-fz/principy-territorialnoj-organizacii/f0cccd8a-be61-449f-9622-d8bd77cb8de2>.

(исторические города, новые города). Принадлежность города к определенной группе или группам влияли на урегулированные нормами права отношения в сфере планировки и застройки на его территории.

1.2. Юридическая политика Российского государства в сфере планировки и застройки городов в XVIII–XX вв.

Возникновение и развитие городов, рост их численности, усложнение организации городской территории отражают общественный прогресс. Наряду с объективными факторами, на состояние городов, их планировку и застройку влияют волевые действия, инициированные публичной властью.

В современную теорию права было введено понятие «правовая политика», которое А.В. Малько считает категорией XXI века⁷⁸. Наряду с ним, используется понятие «юридическая политика»⁷⁹. Многие исследователи указывают на их тождественность и говорят о правовой (юридической) политике. Однако в историко-правовом исследовании целесообразнее использовать понятие «юридическая политика», о чем свидетельствуют труды С.В. Кодана. Юридическая политика определяется «как одна из разновидностей политико-управленческой государственной власти, связанных с развитием государственно-правовых институтов как инструментария воздействия на различные сферы жизнедеятельности общества»⁸⁰. В юридической политике выделяется идеологический компонент, который сближает ее с правовой идеологией, и деятельностный компонент. О.Ю. Рыбаков писал, что правовая политика – это деятельность «государственных и муниципальных органов, общественных объединений и отдельных лиц, включающая систему идей, целей, мер и способов,

⁷⁸ Малько А.В. Правовая политика как общетеоретическая проблема. [М.?], [2013?]. 10 с. Деп. в Евразийском национальном университете им. Л.Н. Гумилева 01.01.2014.

⁷⁹ Бакарджиев Я.В. Юридическая политика государства: понятие, основные характеристики, факторы формирования и направления реализации: автореф. дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. 23 с.

⁸⁰ Кодан С.В. Юридическая политика Российского государства в 1800–1850-е гг.: деятели, идеи, институты. Екатеринбург: УрАГС, 2005. С. 4.

обеспечивающих функционирование и воспроизводство правового механизма, направленная на осуществление интересов, прав и свобод личности во взаимодействии с ее обязанностями»⁸¹. Однако в России XVIII–XX вв. юридическая политика главным образом выражалась в деятельности государственных органов, в меньшей степени – органов местного самоуправления, влияние общественных организаций стало заметно только в период перестройки. Отличались и цели политики: приоритетным часто был государственный интерес.

Обозначим основные направления юридической политики в сфере планировки и застройки городов, которые будут подробно рассматриваться в исследовании.

Во-первых, на протяжении всего исследуемого периода в политике российского государства с большей или меньшей степенью актуальности всегда присутствовали города. Исторически в России, в отличие от многих европейских городов, не сложилось самостоятельное городское право, поэтому ведущую роль в регламентации планировки и застройки городов играло государство. Разработкой и реализацией юридической политики в области планировки и застройки занимались различные государственные органы как общей, так и специальной компетенции. Формирование юридической политики имело разные источники происхождения в зависимости от исторических условий. Так, в период абсолютизма ее исходные идеи формулировались монархом, в советский период – партийными и государственными органами, в постсоветский период к разработке политики привлекается профессиональная общественность.

Во-вторых, юридическая политика формировала стратегическое отношение к городу: города рассматривались в качестве центров организации территории государства, своего рода каркас, который сохраняет ее целостность, обеспечивает экономические связи и удерживает от распада. Поэтому значительная часть действий государства в отношении городов находилась в тесной взаимосвязи с крупными административно-территориальными и хозяйственными реформами.

⁸¹ Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 71.

При Петре I создание губерний проводилось одновременно с первыми попытками внедрения городского самоуправления. Аналогичным образом выстраивались реформы Екатерины II, когда определялись центры для губерний и уездов. Все административно-территориальные преобразования советского периода сопровождалось отбором подходящих городов для вновь образуемых крупных административно-территориальных единиц. С 1970-х гг. развитие сети городов, в том числе строительство с нуля новых городов, увязывалось с Генеральной схемой расселения на территории СССР до 2000 г., значение которой сохранялось и в постсоветский период. Официально присваиваемый статус города непосредственно влиял на его планировку и застройку.

В-третьих, юридическая политика в области планировки и застройки городов вытекала из общей государственной политики. Н.И. Матузов пишет: «Правовая политика – одна из разновидностей государственной политики, средство юридической легитимации политического курса страны, воли ее официальных лидеров и властных структур. Важнейшее свойство правовой политики – ее нормативно-императивное содержание. Этим она отличается от других видов политики»⁸².

Л.А. Морозова справедливо указывает, что «государственная политика проявляется в первую очередь в актах государства»⁸³. Все крупные акты, касающиеся городов, их планировки и застройки, инициировались государством. Даже органы городского самоуправления, получившие существенные полномочия в нормативном регулировании планировки и застройки, не формировались исторически, а вводились императивно верховной властью. Только в 1990-е гг. запрос на создание Градостроительного кодекса заявили урбанисты, архитекторы, строители, городская общественность, то есть субъекты гражданского общества, они же активно участвовали в его разработке. Принятие крупных актов, наряду с изменениями в государственных органах, учитывалось при проведении

⁸² Матузов Н.И. Право и политика: антиподы или союзники? // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 6. С. 13.

⁸³ Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. 4-е изд. М.: Эксмо, 2010. С. 166.

периодизации юридической политики в отношении планировки и застройки городов. В свою очередь, эволюция юридической политики стала важным критерием выделения периодов в развитии организационно-правовых основ планировки и застройки городов XVIII–XX вв.

В-четвертых, если на юридическую сферу государство воздействовало непосредственно, то в отношении архитектурно-художественного образа города эстетические предпочтения могли обозначаться разными способами, в том числе прямо закрепляться в законодательстве, как например, заявленная борьба с архитектурными излишествами⁸⁴. Однако чаще они выражались в официальной поддержке определенной архитектурно-строительной концепции. В данном направлении государственной и юридической политики, в отличие от остальных, наиболее заметно зарубежное влияние, причем источники такого влияния менялись.

В научных работах исторического и архитектурного содержания в качестве еще одного направления государственной политики в отношении городов часто рассматривается подготовка кадров для отраслей, связанных с городским строительством и благоустройством, однако в данной диссертации этот аспект не изучается, поскольку прямо он не связан с предметом исследования.

Помимо выделения основных направлений юридической политики в отношении планировки и застройки городов (дифференциация по предметному принципу), необходима разработка ее периодизации (дифференциация по хронологическому принципу).

В научной литературе не представлено примеров периодизации государственной или юридической политики в сфере планировки и застройки городов, также не разработана периодизация организационно-правовой основы планировки и застройки городов в исторической ретроспективе. Однако проблема периодизации развития городов, в том числе российских, с момента возникновения до современного состояния активно изучается. Так, В.В. Таболин, проанализировав

⁸⁴ Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 4 ноября 1955 г. № 1871 «Об устранении излишеств в проектировании и строительстве». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

и обобщив позиции историков (Ф. Броделя, В.О. Ключевского, И.Я. Фроянова, А.Ю. Дворниченко и др.), а также географов, экономистов, филологов и др., выделяет в России средневековый город, город нового времени, современный город и с наступлением XXI в. – глобализирующийся город⁸⁵. Данный исследователь встраивает процесс эволюции русских городов в периодизацию мировой городской цивилизации (где есть еще периоды протогородов, древнейших и древних городов). На переход от периода к периоду влияет совокупность факторов, отражающих прогресс в экономике, усложнение социальных и политических институтов, укрепление государства. В. В. Таболин использует понятия «городская цивилизация», «Российская (советская) городская цивилизация»⁸⁶, тем самым подчеркивая особую роль городов в социально-экономическом и политическом развитии общества и государства. В работах Л.А. Велихова⁸⁷, Б.Б. Веселовского⁸⁸, посвященных городскому управлению и хозяйству, выделено общее и особенное в развитии городов в разные периоды. Представленные в научной литературе периодизации истории городов использовались автором диссертации в контексте сопоставления с периодизацией юридической политики государства в отношении городов, их планировки и застройки.

Юридическая политика, являясь волевой деятельностью, отражает объективно существующие социальные, экономические, идеологические и иные отношения. Поэтому важен, например, анализ степени урбанизации, трансформации отношений собственности, появления новых технологических решений в строительстве. Накапливаемые изменения приводили к корректировке или пересмотру юридической политики в отношении планировки и застройки городов.

Выделение периодов в истории юридической политики в отношении городов и периодов развития организационно-правовых основ планировки и застройки городов базируется на периодизации истории государства и права России,

⁸⁵ Таболин В.В. Правовая теория современного российского города. М.: Юрист, 2012. С. 29–30.

⁸⁶ Там же. С. 30.

⁸⁷ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. В 2 ч. Ч. I. М.; Л.: Гос. изд-во, 1928.

⁸⁸ Веселовский Б.Б. Курс экономики и организации городского хозяйства. М.: Госпланиздат, 1951.

разработанной авторитетными учеными. В работах И.А. Исаева, В.В. Захарова, Д.А. Пашенцева, М.В. Залоило, А.А. Дорской, М.А. Кожевиной, В.М. Сырых, Т.Ф. Ящук и других авторов представлены варианты общей периодизации истории государства и права, рассмотрены проблемы критериев выделения отдельных периодов⁸⁹.

Так, И. А. Исаев выделяет в истории российской государственности три крупных периода: Древняя Русь – Русское государство; Русское государство – Российская империя; Россия – Советский Союз – Россия⁹⁰. Этим же автором предложена и более дробная периодизация, учитывающая процесс становления и развития отечественного права и включающая следующие периоды: 1) Древняя Русь: зарождение права; 2) Московское государство: становление общерусского права; 3) Российская империя: формирование правовой системы; 4) Российская империя: генезис права XIX – начала XX в.; 5) Правовая система в период СССР; 6) Россия: правовые трансформации⁹¹.

Заявленная тема диссертационного исследования охватывает три крупных периода: 1) государство и право периода Российской империи (XVIII — начало XX в.); 2) советский период государства и права (конец 1917–1991 гг.); 3) постсоветский период (1990-е гг.). В границах первого и второго периода выделены отдельные этапы.

⁸⁹ Исаев И.А. История России: традиции государственности: учебное пособие. М.: Проспект, 2023; Исаев И.А. История России: правовые традиции: учебное пособие. М.: Проспект, 2023; Захаров В.В., Исаев И.А., Ларина О.Г., Салтыкова С.А. Эволюция права и правовых институтов в истории российской государственности. М., 2012; Дорская А.А. Периодизация истории государства и права России: проблемы аксиологической интерпретации // Историко-правовые проблемы: Новый ракурс. 2023. № 2. С. 29–36; Пашенцев Д.А., Залоило М.В., Дорская А.А. Смена технологических укладов и правовое развитие России. М.: Норма, 2024; Кожевина М.А. Источник права как критерий периодизации истории русского права // Критерии в праве: теория, практика, техника: сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД РФ, 2018. С. 193–199; Сырых В.М. История государства и права России. Советский и современный периоды. М.: Юристъ, 1999; Ящук Т.Ф. Круглый стол «Периодизация истории государства и права» // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2011. № 3 (28). С. 182–190.

⁹⁰ Исаев И.А. История России: традиции государственности: учебное пособие. М.: Проспект, 2023.

⁹¹ Там же.

Хронологические рамки первого этапа (XVIII в. – 1830-е гг.) определяются, исходя из следующих фактов: нижняя граница связана с утверждением новой формы правления – абсолютной монархии и новой формы государственного единства – Российской империи, что сопровождалось активным государственным воздействием на жизнь городов; верхняя граница – с изданием Строительного устава, что свидетельствовало о переходе нормативно-правового регулирования на новый уровень (теперь оно основывалось на систематизированном акте).

На данном этапе государство создавало новую систему органов управления в центре, во вновь образованных административно-территориальных единицах, прежде всего в губерниях, а также в городах. Идеологические установки юридической политики обосновывали целесообразность подчинения групповых сословных интересов интересам государства. Провозглашались идеи общего блага, в сферу нормативной регламентации включаются те отношения, которые ранее находились вне сферы государственного регулирования. Государство было заинтересовано в получении информации о городе (о численности населения, занятиях жителей), значимой с точки зрения потребностей государства. Собранная информация использовалась для проведения классификации городов и стратификации городского населения. Можно считать, что в XVIII в. впервые оформляется городская политика российского государства.

Для периода абсолютизма характерна синхронизация реформ административно-территориального устройства и городского управления. Для государства это были взаимосвязанные мероприятия одного порядка. Именной указ от 18 декабря 1708 г. «Об учреждении губерний и о расписании к ним городов» определял территориальный состав российского государства. Территория государства делилась на восемь губерний, для каждой губернии перечислялся список городов. Указывалось, что 314 городов вошли в губернии, 25 городов выделены отдельно, как приписанные к «корабельным воронежским делам», два города: Копорье и Ямбург – были переданы во владение князю Меншикову⁹².

⁹² Именной указ от 18 декабря 1708 г. «Об учреждении губерний и о расписании к ним городов» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. IV. № 2218.

Административно-территориальная реформа Петра I хорошо изучена в научной литературе⁹³; справедливо отмечается заимствование иностранных управленческих практик, особенно на начальном этапе, что вызвало ее чрезмерное усложнение и оторванность от российских реалий⁹⁴. После смерти первого императора Сенат 9 января 1727 г. принял Манифест, названный современниками «Указом о всенародном облегчении»⁹⁵, в соответствии с которым территориальное деление и управление были существенно упрощены.

В историко-правовой литературе начало городской реформы Петра I относят к 1699 г., когда впервые была выстроена «обособленная вертикаль органов городской власти. Низовое звено этой вертикали образовали реорганизованные в январе 1699 г. органы городского самоуправления – земские избы во главе с земскими бурмистрами. Высшим звеном вертикали городской власти стала Бурмистерская палата (переименованная в ноябре 1699 г. в Ратушу) – не имевший ни отечественных, ни зарубежных аналогов центральный орган, ведавший тяглым городским (посадским) населением»⁹⁶.

Продолжением реформы стала реорганизация органов городского самоуправления и создание новых органов – магистратов, подчиненных губернаторам. В Петербурге по указу Петра I в феврале 1720 г. был образован Главный магистрат, ставшим высшим органом городского управления в России и одновременно городским магистратом для Петербурга⁹⁷.

16 февраля 1721 г. утвержден Регламент, или Устав Главного магистрата. Стремление усилить регулирующую роль государства в отношении городов

⁹³ Богословский М.М. Областная реформа Петра Великого: провинция 1719–27 гг. / издание Императорского общества истории и древностей российских при Московском университете. М.: Университетская типография, 1902. XVI, 521, 44 с. // Электронный ресурс Президентской библиотеки.

⁹⁴ Гогенко Л.А. Губернские реформы и губернское управление в России в XVIII в. // Вестник ТГУ. Гуманитарные науки. Право. 2011. Вып. 7 (99). С. 193–199.

⁹⁵ Там же. С. 195.

⁹⁶ Серов Д.О. Судебная реформа Петра I: историко-правовое исследование. М.: Зерцало-М, 2009. С. 96.

⁹⁷ Именной указ от 13 февраля 1720 г. «О назначении князя Трубецкого Обер-Президентом Санкт-Петербургского и прочих магистратов» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. VI. № 3520.

проявилось в разделении их на пять категорий или, как названо в Регламенте, – на пять частей. В первую часть вошли самые крупные города, насчитывающие от 2 тыс. дворов (Санкт-Петербург, Москва, Новгород, Казань и др.), во вторую – внутренние и приморские города (Нарва, Выборг и др.), в которых было более 1 тыс. дворов; в городах третьей части должно быть не менее 500 дворов; в четвертой – 250 дворов. Остальные города попадали в пятую часть⁹⁸.

Государство было заинтересовано в получении максимально полных сведений о городах, поэтому Главный магистрат составлял формуляр по каждому городу. В нем описывалось географическое положение города, смежные границы, защита города (наличие крепости, рва с водой и др.), указывалось количество земли и ее качество, наличие морских и речных коммуникаций. Подробно характеризовалась застройка города: указывалось состояние общественных и частных строений; количество церквей монастырей, школ, госпиталей, постоянных дворов, бань, мостов и пр.; связь города с предместьями и слободами, если они имелись⁹⁹.

Городовые магистраты создавались на основе инструкции 1724 г.¹⁰⁰ Как отмечал И.А. Исаев, «система управления стала более бюрократической и централизованной»¹⁰¹, но не отличалась устойчивостью. В 1727 г. магистраты были преобразованы в ратуши, а затем упразднены. В 1743 г. они были восстановлены, и до городской реформы 1785 г. выполняли функции органов местного самоуправления и суда для горожан, а после нее вплоть до 1864 г. – только судебные функции.

В период просвещенного абсолютизма государственная политика в отношении городов получила дальнейшее развитие. В ходе административно-территориальной реформы, реализуемой на основе «Учреждения для управления

⁹⁸ Регламент, или Устав Главного магистрата 16 февраля 1721 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. VI. № 3708.

⁹⁹ Там же.

¹⁰⁰ Инструкция магистратам от 30 декабря 1724 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. VII. № 4624.

¹⁰¹ Исаев И.А. История России: традиции государственности: учебное пособие. М.: Проспект, 2023. С. 42.

губерний» 1775 г., уездные и особенно губернские города рассматривались как центры, формирующие каркас территории государства. Устанавливалась более тесная связь территориального и поселенческого развития, которую сложно было сформировать в начале XVIII в.

Несмотря на официальное декларирование идеи общего блага, в юридической политике в отношении городов сочетались идеи рационализма и сохранения сословного порядка, «в котором каждое сословие выполняет свое назначение и функцию»¹⁰². Показательно, что Жалованная грамота городам была опубликована одновременно с Жалованной грамотой дворянству в апреле 1785 г. И.А. Исаев указывает, что при ее подготовке использовались материалы Уложенной комиссии и другие источники: «Цеховой устав (1722 г.), Устав Благочиния (1782 г.) и Учреждение для управления губерний (1775 г.), шведский цеховой устав и положение о маклере (1669 г.), Прусский ремесленный устав (1733 г.), законодательство городов Лифляндии и Эстляндии»¹⁰³.

Важнейшее положение Жалованной грамоты городам состояло в легальном закреплении городского общества как корпорации, хотя и разделенной на шесть разрядов; в создании более рациональных и четко структурированных по сравнению с городскими магистратами и ратушами органов городского самоуправления в виде Общей думы и Шестигласной городской думы; во введении должности городского главы.

Городская реформа не сводилась к преобразованию городского сообщества и его самоуправления, хотя, как указывает историк А.В. Белов, именно на этом аспекте сосредоточен максимальный исследовательский интерес. Не менее важным было, во-первых, включение города в административно-территориальную реформу, завершившееся созданием новой городской сети государства; во-вторых, переустройство городской территории. Сложившийся к этому времени «набор российских городов был подвергнут жесткому пересмотру с точки зрения их

¹⁰² Захаров В.В., Исаев И.А., Ларина О.Г., Салтыкова С.А. Эволюция права и правовых институтов в истории российской государственности. М., 2012. С. 156.

¹⁰³ Исаев И.А. История России: традиции государственности: учебное пособие. М.: Проспект, 2023. С. 57.

способности служить административными центрами»¹⁰⁴, ряд городов лишились своего статуса, но одновременно учреждались новые города. Как правило, в города преобразовывались крупные, экономически продвинувшиеся монастырские или дворцовые села. Получение городом статуса губернского или уездного центра предполагало размещение в нем государственных учреждений, других служб, что часто требовало возведения для них специальных зданий. Оценивая административно-территориальные реформы Екатерины II, следует поддержать вывод Н.И. Краснякова, который видел в них «компромисс двух тенденций: централизации и децентрализации»¹⁰⁵.

Состав российских городов был очень неоднороден. Фактически в стране было два столичных города – Санкт-Петербург и Москва. Крупными городами с активной экономической жизнью, обеспечивавшей им постоянный приток капиталов и населения, были многие губерnsкие центры. Они же отличались развитой городской инфраструктурой: имели каменные строения, относительно хорошие дороги, мощеные базарные площади. В то же время многие поселения, получившие в конце XVIII в. городской статус, по внешнему виду, состоянию городской среды мало отличались от обычных сел.

В последующем административно-территориальное устройство Российской империи корректировалось, что влекло изменения в статусе городов. Новым явлением с конца XVIII в. стало появление «безуездных», или, как их еще называли, «заштатных», городов. Обычно это были бывшие уездные центры, утратившие административный статус в связи с укрупнением уездов.

В начале XIX в. наиболее существенные последствия в области планировки и застройки городов имели реформы государственного управления, и особенно учреждение министерств. Вопросы планировки и застройки городов большей частью находились в ведении Министерства внутренних дел¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен / ред. П. Полян. М.: ОГИ, 2001. С. 68.

¹⁰⁵ Красняков Н.И. Интеграция власти– территорий – населения в имперской России // Развитие территорий. 2017. № 2. С. 11.

¹⁰⁶ Подробно государственное управление в Российской империи в сфере планировки и застройки рассмотрено в разделах 2.1 и 2.2.

Упорядочение, специализация и регламентация государственного управления сопровождались работами по систематизации законодательства под руководством М.М. Сперанского. Император Николай I поставил задачу не утверждение новых законов и создание Уложений, а составление сначала Полного собрания законов Российской империи, принятых с 1649 по 1825 г., и затем свода действующих законов Российской империи¹⁰⁷.

Издание свода законов Российской империи (далее – Свод) перевело на новый уровень источники законодательства о городской планировке и застройке. Свод состоял из восьми разделов:

- I. Учреждения.
- II. Уставы о повинностях.
- III. Уставы о казенном управлении.
- IV. Законы о состояниях.
- V. Законы гражданские и межевые.
- VI. Уставы государственного благоустройства.
- VII. Уставы благочиния.
- VIII. Законы уголовные.

Нормы, касающиеся планировки и застройки городов, содержались в различных разделах свода: например, межевые нормы, то есть нормы о границах земельных участков, входили в пятый раздел, но большинство норм концентрировалось в разделе шестом, где помещался первый систематизированный акт в данной предметной области права – Устав строительный¹⁰⁸.

Отражая официальную установку на сохранение ранее накопленного нормативного материала, Устав строительный основывался на законодательстве XVIII – начала XIX в. и характеризовался высокой степенью нормативной преемственности. М.В. Золотарева выделяет следующую тематику, вошедших в

¹⁰⁷ Томсинов В.А. Юридическое образование и юриспруденция в России первой четверти XIX века. М.: Зерцало-М, 2011. С. 237–278.

¹⁰⁸ Оригинальное название по изданию 1833 г.: Свод Уставов строительных.

него актов: указы, касающиеся обязанностей губернского начальства и полиции в сфере благоустройства, строительства и дорожного хозяйства (даются прямые ссылки на Устав благочиния 1782 г.); 2) указы, касающиеся обязанностей городского общества по осуществлению контроля за благоустройством и строительством на городской территории (основным актом указана Жалованная грамота городам 1785 г.); указы о соблюдении пожарной безопасности и обеспечении прочности новых зданий; указы, регулирующие строительство культовых сооружений¹⁰⁹.

Во второй половине XIX в. юридическая политика в отношении городов, как и ранее, выстраивалась на сочетании принципов централизации и децентрализации. Централизация выражалась в расширении полномочий высших правительственных органов, особенно Министерства внутренних дел, в воздействии на различные стороны городского управления и хозяйства.

Децентрализация властных полномочий проявлялась в усложнении и укреплении регионального уровня управления, а также реформировании городского самоуправления. Уточнение и перераспределение полномочий в сфере городской планировки и застройки произошло в рамках реформ городского самоуправления в 1870–1890-е гг. Отмечается, что авторы городской реформы 1870 г. считали, что «местное самоуправление есть самостоятельная, инициативная деятельность местного населения, стремящегося удовлетворить свои нужды и интересы»¹¹⁰. Расширение прав местных сообществ в большей степени заключалось в возможности представительства выборных органов, регулирования повседневной хозяйственной деятельности.

Юридическая политика в архитектурно-художественной сфере также претерпела серьезную эволюцию. В XVIII – начале XIX в. официально поддерживались идеи классицизма, а в основу планов закладывался регулярный

¹⁰⁹ Золотарева М.В. Регулирование архитектурно-строительного процесса в России XIX – начала XX вв. СПб.: Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, 2008. С.13.

¹¹⁰ Коновалов И.А., Шиманис Б.Б. Структура муниципальных органов Западной Сибири по Городовому положению 1870 г. // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2009. № 2 (19). С. 25.

город с обязательным набором административных зданий. Отмечается, что «именно тогда была создана основа той городской среды, в которой мы живем сегодня»¹¹¹.

Во второй половине XIX – начале XX в. архитектурно-строительные подходы к организации городской территории меняются. Приоритетом становится не достижение идеального регулярного города, а его развитие в условиях формирования буржуазных отношений, внедрение в городскую среду технических достижений. Размещение в городах фабрик и заводов, проведение к ним подъездных путей потребовало регулировать планировку и застройку не только центральной, парадной части города, но и окраин. Д. Бровер отмечает: «Город новой эпохи должен был демонстрировать свое вдохновляющее влияние не образом, а делом, не через упорядоченные городские планы и неоклассические фасады, а через общественное служение, направленное на продвижение достойных целей»¹¹². Важным результатом государственной политики стал «отход от принципиальной установки на европейское заимствование»¹¹³.

Несмотря на, казалось бы, очевидное возрастание роли городов как центров экономической активности, для юридической политики XIX – начала XX в. было характерно более взвешенное отношение к приданию поселению статуса города. По подсчетам Г.П. Махновой за 1801–1900 гг. в Европейской России было учреждено 29 городов, тогда как в течение XVIII в. – 146¹¹⁴. Советскими исследователями отмечалось, что до революции, «несмотря на быстрый рост промышленных центров, оформление городов тормозилось; нарождавшимся

¹¹¹ Белов А.В. Реформа города Екатерины II. М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив, 2019. С. 107.

¹¹² Daniel R. Brower. The Russian city between tradition and modernity, 1850–1990. Los Angeles, 1990. P. 95.

¹¹³ Пирожкова И.Г. Дидактика правовых источников. На материалах градостроительного законодательства Российской империи // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2014. № 7 (135). С. 94.

¹¹⁴ Махнова Г.П. Ход и результаты административно-территориальной реформы 1775–1785 гг. в России // Вопросы географии. Сб. 83. Историческая география России / отв. ред. Б.А. Рыбаков, Н.П. Никитин, Я.Е. Водарский. М.: Мысль, 1970. С. 133–147.

рабочим поселкам редко присваивалось наименование города»¹¹⁵. Отложенный потенциал урбанизации был реализован в период работы Временного правительства: 3 апреля 1917 г. оно преобразовало в города 41 населенный пункт¹¹⁶. Принятое решение отражало смену вектора государственной политики в отношении городов. В этом ряду находилось еще два важных события: расширение полномочий органов городского самоуправления, обновление их состава в результате выборов на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования¹¹⁷ и активизация работ по созданию нового Строительного устава¹¹⁸ как нормативной основы для упорядочения городской планировки и застройки в интересах всего городского сообщества. Внимание к городу было обусловлено биографией Г.Е. Львова, первого министра-председателя Временного правительства, имевшего большой опыт земской деятельности, а затем возглавившего единую организацию местного самоуправления «Земгор» и руководившего ею с 1915 по 1917 г.

В советский период юридическая политика в отношении города, его планировки и застройки приобрела новые черты, при этом она отличалась неоднородностью и эволюционировала в условиях изменения общей государственной политики. Исходя из темы исследования, внутри данного периода можно выделить два этапа: 1) конец 1917 г. – начало 1930-х гг.; 2) середина 1930-х – начало 1990-х гг.

Содержание первого этапа юридической политики в отношении города, его планировки и застройки определялось глубокими политическими и социально-экономическими преобразованиями: созданием центральных и местных органов советской власти, в том числе занимающихся вопросами планировки и застройки

¹¹⁵ Веселовский Б.Б. Коммунальное хозяйство в цифрах и диаграммах. М.: Изд-во НКВД, 1928. С. 4.

¹¹⁶ Города Союза СССР. М.: Изд-во НКВД, 1927. С. 8.

¹¹⁷ Декларация Временного правительства о его составе и задачах 3 марта 1917 г. / Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 9. М.: Юрид. лит., 1994. С. 124–125. (Приводится пункт б).

¹¹⁸ Барановский Г. Какой нам нужен, наконец, строительный устав // Зодчий. 1917. № 25–26. С. 161.

городов; муниципализацией земли в пределах городской черты; отменой частной собственности на недвижимость в городах.

Сохранялось сформировавшееся еще в предшествующий период, при Временном правительстве, внимание к городу, однако теперь как к месту сосредоточения пролетариата. Состоявшаяся муниципализация рассматривалась как преодоление ограничений, связанных с переустройством города, в интересах всего городского сообщества. Известный деятель земского движения З.Г. Френкель, продолживший работу в советских учреждениях, считал, что теперь город будет безопасным и здоровым, удобным с точки зрения экономики и социального обеспечения и привлекательным по своей общей красоте¹¹⁹. Автор известного труда «Городское управление и хозяйство» Л.А. Велихов противопоставлял капиталистические поселения «с их стихийно расплывающимся характером и с их чисто индивидуалистическим укладом, рассчитанным на потребление отдельных ячеек»¹²⁰ и социалистические города, «точно и твердо планируемые заранее на научных основах, приноровленные к коллективистскому быту и оборудованные всеми необходимыми хозяйственными и культурно-просветительными учреждениями»¹²¹.

Важным исходным мероприятием, осуществленным советской властью, стал сбор сведений о численности и состоянии городов. В сборнике Центрального статистического управления, опубликованном в 1921 г., указывалось 1311 городов и городских поселений¹²². Более точные данные планировалось получить в результате городской переписи 1923 г., в ходе которой должны были учитываться не только города, но также промышленные и торговые предприятия¹²³. Перепись

¹¹⁹ Френкель З.Г. Наиболее неотложные задачи планировки и благоустройства Ленинграда // Вопросы коммунального хозяйства. 1925. № 8. С. 103.

¹²⁰ Велихов Л. О планировке и застройке новых городов и рабочих поселков // Коммунальное дело. 1930. № 2. С. 17.

¹²¹ Там же.

¹²² Статистический ежегодник. 1918–1920 гг. Вып. 1. М., 1921. С. 23–37.

¹²³ Всесоюзная городская перепись 1923 года. В 2 вып. Вып. 2. Краткая промышленная характеристика городов и поселений городского типа. М.: Труды Центрального Статистического управления, 1926.

охватила 2154 населенных пункта, на территории РСФСР было учтено 1477 городов¹²⁴.

Характер переписи свидетельствует о том, что она была нацелена не просто на установление факта существования города, а именно на сбор данных о его хозяйственном состоянии. Перепись проводилась с перспективой использования ее результатов для административно-территориального переустройства государства, реализации плана Государственной комиссии по электрификации России (ГОЭРЛО), который базировался на идее экономического районирования. Проводился отбор наиболее подходящих городов в качестве центров краев или областей (вместо бывших губерний) и округов (вместо уездов).

Административно-территориальные реформы второй половины 1920-х гг. были увязаны с введением пятилетних планов развития народного хозяйства. Планы первых пятилеток предусматривали реконструкцию ряда старых и создание новых городов. Возведение новых городов, как необходимое условие для строительства и последующей эксплуатации промышленного предприятия, стало отличительной чертой советского периода. С учетом геополитической обстановки и необходимости обеспечения безопасности страны множество промышленных объектов и, соответственно, городов размещались на Урале, в Сибири, на Дальнем Востоке. Проектирование городов в этих случаях начиналось практически с нуля.

Плановое развитие и индустриализация внедрялись в сами города. Именно в таком ракурсе проблема обсуждалась на Пленуме ЦК ВКП(б), проходившем в июне 1931 г., а политическое решение было закреплено в принятом Постановлении «О московском городском хозяйстве и развитии городского хозяйства СССР». В нем говорилось о застройке городов, ускоренном строительстве жилья, техническом перевооружении коммунального хозяйства, а в отношении Москвы – о «разработке серьезного, научно обоснованного плана дальнейшего расширения и

¹²⁴ Гольберг Я. Города СССР // Коммунальное хозяйство. 1927. № 5–6. С. 7.

застройки»¹²⁵. Постановление Пленума оценивались современниками как открытие новой страницы «в строительстве наших городов»¹²⁶.

В развитие политических установок 27 июня 1933 г. ЦИК СССР и СНК СССР приняли Постановление «О составлении и утверждении проектов планировки и социалистической реконструкции городов и других населенных мест Союза ССР»¹²⁷. Впервые на законодательном уровне ставилась задача упорядочить на территории городов строительство производственных объектов, учреждений социально-культурного назначения, жилой застройки. Опытной площадкой выступала Москва.

Большое значение для популяризации идей городского планирования и определения общих позиций по их продвижению сыграла Первая Всесоюзная конференция по планировке и строительству городов (1933 г.), материалы которой были опубликованы большим тиражом и рассылались бесплатно¹²⁸.

Усложнение задач, которые должны были выполнять города, усиление государственного регулирования потребовали организационно- управленческих преобразований. Впервые в рамках советского периода создаются специальные государственные органы управления, в ведении которых сосредотачиваются полномочия по планировке и застройке городов¹²⁹.

Повышался статус городских Советов. Положения о городских Советах, действовавшие в 1920-е гг., характеризовали их как представительные органы, собрания депутатов. Исполнительные функции выполнял коммунальный отдел, входивший в систему губернского или уездного управления. В 1933 г. принято

¹²⁵ Постановление Пленума ЦК ВКП(б) от 15 июня 1931 г. «О московском городском хозяйстве и развитии городского хозяйства СССР» // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т 5. 1929–1932. М., 1984. С. 313–327.

¹²⁶ Мовшович И.О. Планировка социалистических городов // Планировка и строительство городов. 1934. № 2. С. 3.

¹²⁷ Постановление ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1933 г. «О составлении и утверждении проектов планировки и социалистической реконструкции городов и других населенных мест Союза ССР» // Собрание законов СССР. 1933. № 41. Ст. 243.

¹²⁸ Первая Всесоюзная конференция по планировке и строительству городов: тезисы докладов на секциях / под общ. ред. Ф.В. Попова, Н.Д. Ефремова, А.М. Борщевского; Всесоюзный совет по делам коммунального хозяйства при ЦИК СССР. М.: Изд-во «Власть советов» при президиуме ВЦИК, 1933. С. 165.

¹²⁹ Подробно изменения в органах управления будут рассмотрены в следующих главах.

новое Положение о городских Советах, согласно которому усложнялась организационная структура городских Советов, создавался собственный исполнительный аппарат, определялись сферы компетенции. Говорилось, что городские Советы проводят планировку и регулируют застройку города, принимая меры по наиболее рациональному размещению различных видов строительства (промышленного, транспортного, жилищного, социально-культурного)¹³⁰. Полномочия городских Советов в области планировки и застройки городов были не только подтверждены, но и расширены и конкретизированы в Законе РСФСР 1971 г.¹³¹, который действовал до перехода к системе местного самоуправления в начале 1990-х гг.

Для полноты характеристики советской юридической политики в отношении планировки и застройки городов следует выделить еще несколько аспектов.

1) Актуальным оставался вопрос о том, сколько и каких городов нужно советскому государству. На Первой Всесоюзной конференции по планировке и строительству городов 1933 г. говорилось о перспективах развития городской сети, достижении ее большей гармоничности, отказе от дальнейшего роста крупных городов, нецелесообразности размещения в них (особенно в Москве и Ленинграде) новых промышленных предприятий. В 1955 г. большинство этих предложений были закреплены в Постановлении Совета Министров СССР¹³².

В конце 1950-х – начале 1960-х гг. критиковались идеи зарубежных ультраурбанистов, которые выступали в поддержку любых частных инициатив по размещению в городах производств, приносящих доход, что вело к неограниченному росту города. В советских условиях, напротив, предпочтительными считались размеры городов, «на строительство которых потребовались бы наименьшие усилия, в планировке и застройке которых

¹³⁰ Постановление ВЦИК от 20 января 1933 г. «Об утверждении положения о городских Советах» // Собрание узаконений РСФСР. 1933. № 29. Ст. 103.

¹³¹ Закон РСФСР от 29 июля 1971 г. «О городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 31. Ст. 654.

¹³² Постановление Совета Министров СССР от 24 августа 1955 г. «О порядке утверждения проектов планировки и застройки городов Советского Союза». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сочетались положительные черты крупных и малых населенных мест»¹³³. Оптимальная численность предлагалась в диапазоне от 140 до 250 тыс. человек¹³⁴. Сходной позиции придерживалась творческая группа молодых архитекторов «Новый элемент расселения. На пути к новому городу» (НЭР), которая видела город будущего с численностью около 200 тыс. жителей, а жилой микрорайон – 25 тыс. жителей¹³⁵.

2) Постоянной оставалась активная роль государства в определении перспектив города. Делался выбор в пользу отдельных городов, строительства новых городов, куда направлялись основные объемы финансов, материальные и трудовые ресурсы. Развитие сети городов увязывалось с народно-хозяйственными пятилетними планами, геополитическими задачами, потребностями обеспечения национальной безопасности, соотносилось с развитием административно-территориального устройства, а с 1970-х гг. – Генеральной схемой расселения на территории СССР на период до 2000 г.¹³⁶ Теоретические идеи этого документа были сформулированы на XXIV съезде КПСС (30 марта – 9 апреля 1971 г.), где говорилось об оптимизации размещения производственных сил путем применения централизованного территориального планирования. В основу территориального планирования легла концепция районной планировки, задачей которой объявлялось достижение рационального, взаимоувязанного размещения производственных объектов и расселения населения. Схемой расселения предусматривалось комплексное развитие городов, «совершенствование их планировки, застройки, архитектуры и благоустройства»¹³⁷.

3) Государство определило строительную и коммунальную отрасли как индустриальные, которые должны использовать технологические новшества,

¹³³ Баранов Н.В. Современное градостроительство. Главные проблемы. М.: Госстройиздат, 1962. С. 49.

¹³⁴ Там же. С. 51.

¹³⁵ Новый элемент расселения: на пути к новому городу / А. Бабуров, А. Гутнов, Г. Дюментон и др. М.: Стройиздат, 1966.

¹³⁶ Генеральная схема расселения на территории СССР на период до 1980 г. и прогнозы систем расселения на период до 1990–2000 гг. М., 1976.

¹³⁷ Николаев А. В. Градостроительство в СССР. М.: Государственный комитет СССР по науке и технике, 1987.

разрабатывать и предлагать технически новые проекты. Так, например, в Постановлении Пленума ЦК ВКП (б) от 15 июня 1931 г. было заявлено о строительстве московского метро, безусловно очень сложного объекта. Проектирование городов становится отдельным видом профессиональной деятельности, вследствие чего формируется система проектных организаций и институтов. В 1960-е гг. в условиях научно-технического прогресса возрастает роль науки в выработке государственной и юридической политики в области планировки и застройки городов. Создается Центральный научно-исследовательский и проектный институт по градостроительству, при котором действует Научно-технический совет¹³⁸. Впервые проводятся комплексные исследования городов¹³⁹.

Техническое усложнение планировки и застройки городов требовало нормативного регулирования многих процессов, хотя бы с целью получения безопасного результата. С конца 1950-х гг. юридическая политика в области планировки и застройки становится более технократичной, принимаются акты, которые содержат технические нормы¹⁴⁰. Отношения в сфере планировки и застройки включаются в предметную область капитального строительства.

4) Эволюционировала архитектурно-художественная и планировочная концепция города. В 1920-е – начале 1930-х гг. запрос на разработку таких концепций формировал сложившийся до революции 1917 г. индустриальный город, который не мог оптимальным образом соединить промышленное производство, жилую застройку, общественную инфраструктуру, в целом обеспечить благоприятные условия проживания. В качестве альтернативы такому городу предлагалась идея города-сада, выдвинутая английским архитектором Э. Говардом, которая приобрела в СССР большую популярность и получила официальную поддержку. Видный историк архитектуры М. Г. Меерович писал:

¹³⁸ Этот Институт вместе с институтами АН СССР занимался разработкой Генеральной схемы расселения на территории СССР до 2000 г.

¹³⁹ Научные прогнозы развития и формирования советских городов на базе социального и научно-технического прогресса. Вып. 2. М.: Центр научно-технической информации по гражданскому строительству и архитектуре, 1969.

¹⁴⁰ Строительные нормы и правила (СНиПы) рассматриваются в разделе 3.3.

«Советская власть поначалу с энтузиазмом принимает идею Говарда, однако примерно через десять лет отвергает ее, запрещает к применению и предает полному забвению даже на уровне теории»¹⁴¹. В литературе приводятся примеры локальной реализации концепции города-сада, сохранившиеся до настоящего времени (например, поселок «Сокол» в Москве). Причины отказа от концепции имели разное происхождение (финансовое, технологическое и др.), но наиболее существенной была политическая причина. М. Г. Меерович указывал, что города-сады не были связаны с производством, представляли своеобразную соседскую общину, «что в рамках советской идеологии индустриального развития трактовалось как главный недостаток данной концепции»¹⁴².

Другим заметным архитектурно-строительным направлением стал конструктивизм – течение авангарда. Представители конструктивизма верили, что архитектура способна воспитать человека социалистического общества. В литературе отмечается, что архитекторы-конструктивисты изучали идеи социалистов-утопистов, произведения классиков марксизма-ленинизма. Помимо рациональной организации пространства, «их внимание привлекало решение трех социальных проблем: обеспечение социальной однородности, ратифицированной диктатурой пролетариата; обобществление быта, внедрение в него коллективных начал; освобождение женщины от домашнего хозяйства»¹⁴³. В итоге было построено несколько домов-коммун с разной степенью обобществления быта, например дом Наркомфина в Москве и квартальная застройка в Ростове-на-Дону¹⁴⁴.

Оригинальные архитектурные и планировочные решения предлагались при разработке проектов реконструкции Москвы. Деятельность проектной мастерской под руководством А.В. Щусева и И.В. Жолтовского и их план «Новая Москва»,

¹⁴¹ Меерович М.Г. Рождение и смерть города-сада: действующие лица и мотивы убийства // Независимый научный журнал. 2007. № 1 (35). С. 119.

¹⁴² Меерович М.Г. Идея города-сада Э. Говарда и советские рабочие поселки-сады // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2009. № 4. С. 48.

¹⁴³ Паниотова Т.С., Романенко М.А., Кривые зеркала авангарда: утопические проекции советской цивилизации // Диалог со временем. 2019. Вып. 69. С. 246.

¹⁴⁴ Токарев А.Г. Архитектура Юга России эпохи авангарда. Ростов н/Д.: Академия архитектуры и искусств ЮФУ, 2016.

проект «Города будущего», разработанный в 1918 г. профессором Б. В. Сакулиным, проект 1921–1925 гг. «Большая Москва» предложенный С.С. Шестаковым, хорошо освещены в специальной литературе¹⁴⁵. Показано своеобразие проекта 1930 г. Н.А. Ладовского, основателя Объединения архитекторов-урбанистов¹⁴⁶. Хотя на данном этапе проектные работы не продвинулись дальше общих концепций и некоторых эскизных набросков, они имели практическое значение. В процессе их подготовки собирался большой фактический материал о состоянии городской территории, формировалось представление о необходимости целостного плана развития крупных городов. Складывался некоторый образ будущего социалистического города, отличающегося художественными, архитектурными и инженерными решениями. Многие принципиальные идеи, такие, как, например, создание больших озелененных открытых общественных пространств – парков культуры и отдыха, были многократно реализованы.

Активную поддержку со стороны советского государства получили проекты типовой застройки, для их реализации в 1930 г. был приглашен немецкий архитектор и градостроитель Э. Май. Им были разработаны схемы застройки для многих городов (Щегловска, Кузнецка, Ленинска, Прокопьевска, Магнитогорска и др.)¹⁴⁷. Хотя в полном объеме, по ряду причин технического и организационного характера, они не были реализованы, сама идея массового типового жилья была воспринята.

«Большой сталинский стиль», символом которого стали московские высотки, не решал проблемы комплексной застройки городов. Кроме того, он не подходил для малых и средних городов. Поэтому вполне логичным был отказ от него, переход к индустриальному строительству, для которого появились технические возможности. Типизация планировки и застройки ухудшала внешний вид городов, но позволяли успешно решать жилищную проблему в городах в рамках

¹⁴⁵ Ожегов С.С. История ландшафтной архитектуры. М.: Архитектура-С, 2004. С. 175.

¹⁴⁶ Хмельницкий Д. Архитектура Сталина. Психология и стиль. М.: Прогресс-Традиция, 2007. С. 28–29.

¹⁴⁷ Кобышева Е.В., Меерович М.Г., Флирль Т.Б. Эрнст Май в истории советской индустриализации // Вестник ИрГТУ. 2011. № 7. С. 230–237.

проводимой социальной политики. Важным показателем благополучия советского города справедливо называется отсутствие трущоб¹⁴⁸.

Завершая описание юридической политики советского периода в сфере планировки и застройки городов, отметим, что она учитывала зарубежные практики градостроительства и обеспечивала их апробацию. Наиболее активно иностранные градостроительные модели применялись в 1920-е – начале 1930-х гг., затем всплеск интереса к зарубежному опыту наблюдается в 1960-е гг. Исследовались приемы планировки и застройки в разных типах городов: промышленных центрах, расположенных в курортной местности, и др.¹⁴⁹ При международной организации социалистических стран – Совете экономической взаимопомощи (СЭВ) действовала секция районной планировки и градостроительства¹⁵⁰. Помимо методик из проектной практики социалистических стран, анализировался аналогичный опыт некоторых капиталистических стран (Франции, Нидерландов, Австрии, Швейцарии и Норвегии)¹⁵¹.

В период перестройки на волне демократизации широко обсуждаются вопросы благоприятной городской среды, в публичном дискурсе распространяется термин «градостроительство». По инициативе Союза архитекторов СССР и РСФСР было принято совместное Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 сентября 1987 г. «О дальнейшем развитии советской архитектуры и градостроительства»¹⁵². В нем определялись направления перестройки градостроительной политики и законодательства, но в целом документ носил декларативный характер. Ученые и специалисты были вовлечены в разработку

¹⁴⁸ Перчик Л. Жилищный вопрос при капитализме и социализме. М.; Л.: Гос. социально-экономическое изд-во, 1934.

¹⁴⁹ Опыт районной планировки и градостроительства за рубежом / отв. ред. В. Шквариков. М.: НИИ градостроительства и районной планировки АСИА СССР, 1962.

¹⁵⁰ Ощепков Г.Д. Градостроительство. Примеры районной планировки. Опыт зарубежного строительства. М.: Изд-во литературы по строительству, 1964. С. 6.

¹⁵¹ Там же. С. 86–174.

¹⁵² Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 сентября 1987 г. «О дальнейшем развитии советской архитектуры и градостроительства». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

национальной доктрины градостроительства России¹⁵³, занималась сравнительным анализом российского и зарубежного законодательства с целью выявления и использования эффективных градостроительных приемов¹⁵⁴.

В 1990-е гг. юридическая политика в отношении планировки и застройки городов определялась следующими важными факторами: формированием государственного аппарата Российской Федерации, перераспределением полномочий между центральными, региональными и местными органами власти; утверждением рыночных отношений и частной собственности, что резко меняло режим землепользования в городах, статус застройщиков и объектов недвижимости. Разрешалась приватизация промышленных предприятий, жилого фонда. Закон РФ от 24 декабря 1992 г. «Об основах федеральной жилищной политики»¹⁵⁵ закрепил набор мер, обеспечивающих приватизацию жилья, его переход в частную собственность граждан и юридических лиц.

Активно обновлялось земельное, гражданское законодательство (в 1993 г. введена в действие первая часть Гражданского кодекса Российской Федерации). Впервые в истории отечественного законодательства были разработаны и приняты систематизированные акты, регулирующие отношения планировки и застройки: в 1992 г. – Закон РФ «Об основах градостроительства в Российской Федерации», а в 1998 г. – Градостроительный кодекс Российской Федерации.

Таким образом, юридическая политика в отношении города, организации его территории являлась частью общей государственной политики. На протяжении XVIII–XX вв. город находился в сфере интересов государства. В юридической политике выделены идеологический и деятельностные аспекты. В период абсолютизма идеологические основания политики формулировались монархом, в советский период – партийными и государственными органами, в постсоветский

¹⁵³ Национальная доктрина градостроительства России: концепция градостроительной политики России на начало XXI века / РААСН. М.: УРСС, 2002. 96 с.

¹⁵⁴ Афанасьева Т. Градостроительное законодательство России на пути реформ. Сравнительный анализ и концепция реформирования / Т. Афанасьева, Э. Трутнев, Е. Якубович. – М.: Международный институт развития правовой экономики, 1996.

¹⁵⁵ Закон РФ от 24 декабря 1992 г. № 4218–1 «Об основах федеральной жилищной политики» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 3. Ст. 99.

период она формировались с участием гражданского общества. Деятельностный компонент проявлялся в правотворческой и правоприменительной практике, создании и обеспечении деятельности государственных и местных органов власти, иных учреждений, в ведении которых находились вопросы планировки и застройки городов. Юридическая политика была нацелена на развитие городов как центров организации территории государства, включала переустройство городов в повестку крупных административно-территориальных и хозяйственных реформ.

В содержании юридической политики в сфере планировки и застройки городов выделяется организационно-управленческий, нормативно-правовой и архитектурно-строительный компоненты, все они отражались в нормативных правовых актах.

Периодизация юридической политики в сфере планировки и застройки городов строится с учетом существенных изменений в органах управления и источниках права, вызванных политической трансформацией и сменой формы государства. Определены три крупных периода в истории юридической политики России: 1) юридическая политика Российской империи; 2) юридическая политика Советского Союза; 3) юридическая политика постсоветского государства. В рамках первого периода выделено два этапа, они разграничены принятием Строительного устава 1832 г. В рамках второго эта также выделяются два этапа, границей между ними выступает ясно обозначившееся в середине 1930-х гг. усиление государственного регулирования в сфере городской планировки и застройки и переход к генеральным планам городов.

В 1990-е гг. впервые на юридическую политику в сфере планировки и застройки оказывает влияние гражданское общество. Основным итогом юридической политики данного периода стала поддержка градостроительной проблематики, завершившаяся юридическим закреплением в качестве отдельной отрасли градостроительного законодательства.

Глава 2. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЛАНИРОВКИ И ЗАСТРОЙКИ ГОРОДОВ В РОССИИ В XVIII – НАЧАЛЕ XX в.

2.1. Формирование организационно-правовых основ планировки и застройки городов в XVIII – начале XIX в.

Русские города исторически формировались как города-крепости, что определяло их планировку и застройку. Укрепленным центром города являлся кремль, его окрестности осваивались населением и составляли посад. В случае военной опасности жители посада могли укрыться за крепостными стенами, а сам посад часто преднамеренно выжигался, чтобы открыть прилегающее к крепостным стенам пространство. По мере расширения территории государства города становились внутренними поселениями, утрачивали исключительно оборонительное значение. Они сохраняли военные функции (в них могли располагаться войска). Однако при этом возрастала роль города как административного, торгового, религиозного, культурного центра территории.

Изначально по чертежам возводился только кремль или отдельные крупные здания, застройка остальной территории осуществлялась произвольным образом. Русские города, построенные до XVIII в., называются ландшафтными городами свободной планировки. Это означает «соответствие расположения строящихся зданий, их комплексов, этажности (высоты) и ориентировки по естественному ландшафту – низким и высоким местам, косогорам и оврагам, предполагает связь с естественными водоемами, выделение зданий-доминант, видимых из всех точек соответствующего района города, достаточное расстояние между зданиями и кварталами застройки, образующие “прозоры” и противопожарные зоны и пр.»¹⁵⁶. Г.В. Алферова считает свободные по планировке города одной из вершин мирового градостроительного искусства, причем доказывает, что они строились не хаотично,

¹⁵⁶ Шапов Я.Н. Книга о строительстве русских городов XVI–XVII веков // Алферова Г.В. Русские города XVI–XVII веков. М.: Стройиздат, 1989. С. 5.

а на основании общих письменных норм строительства городов, изложенных как в виде ритуальной формы освящения места будущего строительства, так и так и в виде светского сборника законов. Закон градский, содержащий византийские градостроительные нормы, был известен в Российском государстве XIII–XVII вв. Он входил в состав различных редакций кормчих книг (сборников церковного и светского права) и в юридический сборник «Мерило праведное», который был пособием в княжеском суде¹⁵⁷.

Отношение к планировкам и застройке городов меняется в период абсолютизма. Ландшафтный город свободной планировки вытесняется регулярным, то есть застраиваемым по плану городом. Первый перспективный план был разработан для строящегося Санкт-Петербурга. «После визита в 1715 году во Францию, во время которого Петр I останавливался в Трианоне, он пожелал свою парадную резиденцию, “которая первейшим монархам приличествует”, строить “наподобие версалии”»¹⁵⁸. В 1716 г. такой план был разработан французским архитектором Жан-Батистом Леблонем. В основу планировки территории города был положен трехлучевой «версальский» принцип. Жан-Батист Леблон предложил единую модель застройки территории города, ввел систему общегородских и дополнительных ансамблей, набор вертикальных доминант.

В процессе мощного градостроительного бума Петербурга Петром I был привлечен еще один архитектор из-за рубежа – итальянец Доменико Трезини. По его проекту главный общероссийский центр должен был разместиться на Васильевском острове и два дополнительных центра – на Городской и Петроградской стороне. Д. Трезини разрабатывал проекты комплексной застройки этих территорий¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Алферова Г.В. Русские города XVI–XVII веков. М.: Стройиздат, 1989. С. 33.

¹⁵⁸ Карапетян Э.С. Феномен властителей-демиургов в культуре Нового времени // Вестник МГУКИ. 2013. № 2 (52). С. 104.

¹⁵⁹ Ожегов С.С. Типовое и повторное строительство в России в XVIII–XIX веках. 2-е изд. М.: Стройиздат, 1987. С. 18–19.

В планировке и застройке Санкт-Петербурга можно выделить два вектора, которые в последующие периоды всегда проявлялись при возведении новых городов: первый относился к строительству крупных зданий, то есть уникальных объектов, городских доминант, второй – к массовой застройке. Именно для Петербурга впервые была спланирована массовая застройка, разработаны и утверждены проекты типовых домов, которые назывались «образцовыми». В литературе приводятся примеры таких домов, их предлагалось строить из дешевых и доступных материалов: глины и дерева. Глиняные мазанки на деревянном каркасе были не типичны для России, но по сравнению с деревянными домами менее пожароопасны. С.С. Ожегов пишет, что в 1711 г. Петр I собственноручно заложил образцовые мазанки, чтобы «по их “образцу всем прочим здешним жителям строить повелено”»¹⁶⁰. На смену образцовым мазанкам в 1714 г. были представлены типовые проекты, разработанные Д. Трезини. Они отличались большим разнообразием: были дома для подлых, для зажиточных, для именитых, загородные усадьбы, дома для размещения на набережных и др. Проекты были напечатаны, на каждый оттиск наносились габариты участка, план дома, фасад с воротами и краткое пояснение, в котором указывались размеры участка и дома¹⁶¹. Под типовые проекты специально выделялись участки, в таком порядке застраивался, например, Васильевский остров. Его проектный план был утвержден Петром I в 1717 г., подтвержден в 1720 г. новым указом «О построении домов в Санкт-Петербурге на Васильевском острове по данному фасаду»¹⁶².

Строительство Санкт-Петербурга как военно-стратегического, торгово-экономического, административного и культурного центра Российского государства оказало огромное влияние на формирование государственной градостроительной политики, основанной на понимании необходимости и важности перехода к регулированию в сфере городской планировки и застройки.

¹⁶⁰ Цит. по: Ожегов С.С. Типовое и повторное строительство в России в XVIII–XIX веках. 2-е изд. М.: Стройиздат, 1987. С. 13.

¹⁶¹ Там же. С. 16.

¹⁶² Там же. С. 19.

На примере столицы отрабатывалась организационная модель управления градостроительными работами. Создавались специальные учреждения, которым поручалось заведование строительными делами. При основании Петербурга была создана Канцелярия городских дел, окончательно оформлена в 1712 г., когда были утверждены ее штаты. В 1723 г. она была переименована в Канцелярию от строений, на нее возлагалось заведование постройкой казенных сооружений в Петербурге и его окрестностях. В дальнейшем данное государственное учреждение неоднократно реорганизовывалось, в его ведении осталось только строительство дворцовых зданий и сооружений.

7 декабря 1765 г. Канцелярия от строений была переименована в Канцелярию от строений ее императорского величества дворцов и садов, 9 октября 1769 г. – в Контору от строений ее императорского величества домов и садов. В таком статусе Контора проработала до 1797 г.¹⁶³ Эволюция ведомства показывает, что сфера его деятельности постепенно сужалась и в итоге ограничилась обслуживанием императорского дворца.

В научной литературе первым государственным учреждением с широкими полномочиями в сфере планировки и застройки называют Комиссию о Санкт-Петербургском строении, созданную 10 июля 1737 г.¹⁶⁴ Первоначально на комиссию возлагалась вполне конкретная задача – восстановление после пожара пострадавшей части города и разработка нового плана Адмиралтейского острова. «В дальнейшем ее деятельностью была охвачена вся территория города, разрабатывались новые проекты планировки его отдельных частей, градостроительные регламенты»¹⁶⁵. Фактически Комиссия о Санкт-Петербургском строении стала первой специализированной градостроительной организацией в России. При этом она имела государственный статус и была учреждена

¹⁶³ Сведения взяты с официального сайта Российского государственного исторического архива (РГИА) из исторической справки к Ф.467. Контора от строений ее императорского величества домов и садов.

¹⁶⁴ Резолюция Кабинет-Министров от 10 июля 1737 на доклад Комиссии о Санкт-Петербургском строении // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. 1830. Т. X. № 7618.

¹⁶⁵ Клименко Ю.Г., Клименко С.В. Государственные архитектурно-строительные комиссии и их роль в градостроительном развитии Санкт-Петербурга и Москвы в XVIII веке // Градостроительство. 2012. № 4. С. 95.

императорским указом. Впервые в России проектные работы осуществлялись на основе точного геодезического плана города, составленного в 1738 г. под руководством инженера Ф. Зихгейма. После проектирования частей города «на основании отдельных чертежей был создан сводный генеральный план, переданный для реализации в Главную полицмейстерскую канцелярию, отвечающую за градостроительные и архитектурно-строительные работы в столице»¹⁶⁶.

В 1762 г. Комиссия о Санкт-Петербургском строении была преобразована в Комиссию для устройства городов Санкт-Петербурга и Москвы и подчинена Сенату¹⁶⁷. После издания указа 1763 г. «О сделании всем городам, их строениям и улицам специальных планов по каждой губернии особо»¹⁶⁸ именно на нее, как пишут специалисты, изучающие деятельность архитектурно-строительных комиссий в XVIII в., возлагалось руководство составлением планов и застройкой городов всей Российской империи. Сама Комиссия была реорганизована и получила новое название – Комиссия о каменном строении Санкт-Петербурга и Москвы¹⁶⁹.

И. Г. Пирожкова, рассмотрев персональный состав Комиссии, указала, что помимо ее сотрудников «в съемках с натуры планов городов и составлении проектов их перепланировки и застройки участвовали подчиненные заместителям

¹⁶⁶ Клименко Ю.Г., Клименко С.В. Государственные архитектурно-строительные комиссии и их роль в градостроительном развитии Санкт-Петербурга и Москвы в XVIII веке // Градостроительство. 2012. № 4. С. 95.

¹⁶⁷ Указ от 11 декабря 1762 г. «Об учреждении Комиссии для устройства городов Санкт-Петербурга и Москвы» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. 1830. Т. XVI. № 11. 723.

¹⁶⁸ Указ от 25 июля 1763 г. «О сделании всем городам, их строениям и улицам специальных планов по каждой губернии особо» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. XVI. № 11. 885.

¹⁶⁹ Клименко Ю. Г., Клименко С. В. Государственные архитектурно-строительные комиссии и их роль в градостроительном развитии Санкт-Петербурга и Москвы в XVIII веке // Градостроительство. 2012. № 4. С.97.

или губернаторам городские и губернские архитекторы и геодезисты»¹⁷⁰. Комиссия была упразднена в 1796 г. при Павле I¹⁷¹.

С учреждением министерств в начале XIX в. к ним перешла значительная часть административных функций. Основные полномочия в области внутреннего государственного управления и хозяйства возлагались на Министерство внутренних дел (МВД).

20 апреля 1806 г. в составе МВД была образована 2-я экспедиция, среди разнообразных сфер ответственности которой значились «часть строительная, помещения присутственных мест, планы городов»¹⁷². Экспедиция не являлась специализированным органом, поэтому огромное значение для управления городской планировкой и застройкой имело создание Строительного комитета, предметом деятельности которого определялось «рассмотрение по правилам науки и по опытности планов и смет, и по временам обозрение строений на местах»¹⁷³.

Помимо МВД, исследователь М.В. Золотарева называет ряд центральных учреждений, непосредственно связанных с планировкой и застройкой городов. К ним отнесены: Военное министерство, Министерство императорского двора и уделов (с 1826 г.), Главное управление путей сообщения. Например, Военное министерство вело строительство казарм, полковых храмов и др., осуществляло топографические съемки городов. Однако именно МВД обладало наиболее широким спектром функций: занималось сословными делами, городским строительством, ему подчинялась местная администрация¹⁷⁴. Необходимо указать

¹⁷⁰ Пирожкова И.Г. История строительного законодательства Российской империи. М.: Канон+, 2008. С. 45.

¹⁷¹ Клименко Ю.Г., Клименко С.В. Государственные архитектурно-строительные комиссии и их роль в градостроительном развитии Санкт-Петербурга и Москвы в XVIII веке // Градостроительство. 2012. № 4. С. 99.

¹⁷² Высочайше утвержденный доклад министра внутренних дел. 20 апреля 1806 г. «Об устройстве 2-й Экспедиции Департамента Внутренних дел» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. XXIX. № 22. 102.

¹⁷³ Высочайше утвержденный доклад министра внутренних дел. 7 сентября 1806 г. «Об устройстве 2-й Экспедиции Департамента Внутренних дел» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. XXIX. № 22. 207.

¹⁷⁴ Золотарева М.В. Регулирование архитектурно-строительного процесса в России XIX – начала XX века. СПб.: Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, 2008. С. 8–10.

также Министерство полиции, которое действовало в 1811–1819 гг., до его объединения с МВД.

Организационные преобразования, выразившиеся в учреждении специализированных государственных органов в XVIII – начале XIX в., создавали предпосылки для активизации законодательной деятельности в направлении регулирования планировки и застройки. Расширяется сам предмет такого регулирования, что характерно для абсолютистского государства, стремящегося охватить воздействием различные сферы общественных отношений. Данный процесс не был быстрым. Первоначально большинство норм о планировке и застройке имели локальные пределы, их действие «было ограничено Санкт-Петербургом»¹⁷⁵.

Положения Указа 1763 г. «О сделании всем городам, их строениям и улицам специальных планов по каждой губернии особо», касались уже всех городов и были направлены на создание сбалансированной системы планировки, учитывающей ряд факторов: развития промышленности и торговли; сохранение и расширение жилой застройки; особенности рельефа; обеспечение противопожарной безопасности¹⁷⁶.

Законодательство XVIII – начала XIX в. отразило тенденцию к разграничению предметов правового регулирования. Отмечается, что «наряду с растущей массой актов идет и развивается отраслевая дифференциация законодательства»¹⁷⁷. В массиве законодательства можно выделить группу актов, регулирующих отношения в сфере планировки и застройки городов. Поэтому исследователи, анализируя законодательство данного периода, говорят о становлении градостроительного законодательства.

¹⁷⁵ Пирожкова И.Г. Система источников нормативно-правового регулирования градостроительства в Российской империи // Вестник Тамбовского государственного университета. 2009. Вып. 11 (79). С. 409.

¹⁷⁶ Рой Р.О. Становление и развитие законодательства о планах городов в Российской империи // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2023. Т. 20, № 3. С. 26.

¹⁷⁷ Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма / отв. ред. А. Г. Маньков. М.: Юрид. лит., 1986. С. 23.

Научный интерес представляет выявленное И.Г. Пирожковой изменение предмета правового регулирования в сфере планировки и застройки на протяжении XVIII – начала XIX в. В период становления градостроительного законодательства множество актов было посвящено противопожарным мерам. Практически тождественные по содержанию акты, включающие противопожарные нормы, принимались регулярно, что свидетельствует об остроте проблемы городских пожаров. В 1760–1790-е гг. основным направлением становится перепланировка старых городов с целью придания им вида регулярных поселений. В 1800–1820-е гг. значительные усилия были сосредоточены на создании и тиражировании так называемых образцовых фасадов для домов разного назначения. Кроме того, наблюдаются «активизация контроля за градостроительной деятельностью местных властей, введение архитектурной службы на губернском уровне; унификация делопроизводства»¹⁷⁸.

По форме акты, которые касались планировки городской территории и ее застройки, не отличались от иных актов, принимаемых в период абсолютизма. Наиболее распространенной формой являлся именной указ. Для него характерно просветительское, нравоучительное начало, неоднократное повторение тезиса о неустанной заботе монарха об общем благе, поэтому и предписания в отношении городской территории проникнуты этими идеями. По замыслу законодателя города должны быть правильно построены, жители должны неукоснительно соблюдать требования плана и правил застройки, а в случае невыполнения – привлекаться к ответственности. Наказания (например, за нарушение правил пожарной безопасности при возведении зданий) могли быть достаточно строгими.

Обращаясь к юридической технике актов, касающихся планировки и застройки, можно отметить ее невысокий уровень. И.Г. Пирожкова указывает, что акты характеризовались нечеткой структурой, содержали ссылки на ранее изданные указы (вплоть до буквального повторения их текста), приводимые нормы

¹⁷⁸ Пирожкова И.Г. Система источников нормативно-правового регулирования градостроительства в Российской империи // Вестник Тамбовского государственного университета. 2009. Вып. 11 (79). С. 409.

не всегда включали полные гипотезы (не указывались лица, к которым обращался акт), описание многих санкций ограничивалось общими формулировками. «По своему характеру правовые нормы носили, как правило, обязывающий и запрещающий характер»¹⁷⁹.

Отдельную группу в законодательстве начала XVIII в. составляют акты, устанавливающие основы городского самоуправления в России. Учреждение Главного магистрата, о котором говорилось ранее, и принятие его регламента известный исследователь законодательной деятельности Петра I Н.А. Воскресенский оценил как первую городскую реформу в России. Несмотря на то, что в процессе ее подготовки изучались голландские, немецкие и шведские документы, «она и при своем возникновении, так же как и в момент своего завершения, была и осталась своеобразной, глубоко русской, воплощавшей и развивавшей тенденции Петра, отвечавшей потребностям и интересам русского города начала XVIII века»¹⁸⁰.

В Жалованной грамоте городам 1785 г. зафиксирована норма: «Город строится по утвержденному плану за подписанием руки императорского величества»¹⁸¹. Городской думе предписывалось наблюдать «за прочностью публичных городских зданий, стараться о построении всего потребного, о заведении площадей для стечения народа на торгу, пристаней, амбаров, магазинов и тому подобного, что может потребно, выгодно и полезно»¹⁸².

Первым провинциальным городом, перестройка которого производилась по общему плану, была Тверь. В 1763 г. Тверь серьезно пострадала от пожара, причиной которого стало возгорание в архиерейском доме. Работы, начавшиеся с перестройки архиерейского дома в Путевой дворец для Екатерины II, переросли в

¹⁷⁹ Пирожкова И.Г. Система источников нормативно-правового регулирования градостроительства в Российской империи // Вестник Тамбовского государственного университета. 2009. Вып. 11 (79). С. 409.

¹⁸⁰ Воскресенский Н.А. Петр Великий как законодатель. Исследование законодательного процесса в России в эпоху реформ первой четверти XVIII века / науч. ред. и вступ. статья Д.О. Серова. М.: Новое литературное обозрение, 2017. С. 565.

¹⁸¹ Грамота на права и выгоды городам Российской империи // Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 5. М.: Юрид. лит., 1987. С. 69.

¹⁸² Там же. С. 127.

составление общего проекта «по радикальной перепланировке Твери на основе известного плана с трехлучевой системой основных магистралей»¹⁸³. Создание нового облика города предполагало возведение новых гражданских сооружений, демонстрирующих силу и величие императорской власти, и сохранение традиционной церковной застройки. «Создание нового плана Твери было первым опытом наложения новой планировочной схемы на структуру исторически сложившегося поселения»¹⁸⁴.

Многие апробированные на примере Твери планировочные решения были экстраполированы на другие русские города. С.С. Ожегов пишет, что в 1765 г. 10 копий тверских чертежей поступили в Архангельск и служили примером для постройки домов и улиц. Другим губернским городом, где применялись для застройки тверские образцы, стала Казань, которая подверглась перепланировке после пожара 1765 г.¹⁸⁵ Общим в планировке городов был подход, при котором жилая и нежилая застройка накладывалась на уже сложившееся городское пространство с сетью улиц, расположением площадей, зелеными зонами, водными артериями. «Принципиально важное место в регулярных планах городов отводилось городской площади – композиционному центру планировки, улицы спрямлялись, площадям придавались правильные геометрические формы, создавались новые площади»¹⁸⁶.

Переустройство русских городов на основе регулярных планов не могло пройти безболезненно. Традиционно города располагались на берегах рек, которые имели в первую очередь важное хозяйственное и только потом эстетическое значение. Города не были развернуты к реке, поэтому благоустройство набережных являлось совершенно новым делом. Кремли-крепости строились на возвышенности, чтобы лучше защищаться от врагов. Идея города «на семи холмах»

¹⁸³ Борисов С.В. Храмовая составляющая архитектуры Тверского императорского дворца // Архитектура и современные информационные технологии. 2017. № 1. С. 55.

¹⁸⁴ Золотарева М.В. Управление городским строительством во второй половине XVIII в. // Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. 2017. Т. 7, № 3. С. 127.

¹⁸⁵ Ожегов С.С. Типовое и повторное строительство в России в XVIII–XIX веках. 2-е изд. М.: Стройиздат, 1987. С. 58.

¹⁸⁶ Горохов В.А. Зеленая природа города: учебное пособие для вузов. М.: Архитектура-С, 2005. С. 40.

имела не только ментальный, но и практический смысл для средневекового человека. Однако неоднородность рельефа плохо накладывалась на карту регулярного города. Не всегда соотносились с ней и храмовые постройки, которые вместе с позолоченными куполами, звонницами и колокольнями выполняли роль высотных доминант. Противоречила строгим прямым линиям и исторически сложившаяся искривленная сеть городских улиц. Считается, что планировщикам и архитекторам удалось предложить приемы, позволившие учесть расположение в городе реки, особенности рельефа, сберечь исторически сложившиеся доминанты и ценные, особенно каменные, строения. Например, в Москве в целом сохранилась планировочная структура, основанная на сочетании радиальных, расходящихся от центра улиц с кольцевыми улицами, расположившимися на месте прежних оборонительных укреплений. «Это делает Москву воплощением планировочной типологии русских средневековых городов, подавляющее большинство которых утратило первозданную самобытность при перепланировке в ходе екатерининской градостроительной реформы»¹⁸⁷.

На активизацию работ по составлению планов русских городов повлияла и губернская реформа Екатерины II, в соответствии с которой в первую очередь планировались и застраивались крупные губернские города.

Количественные результаты деятельности Комиссии, занимающейся составлением планов городов, по-разному оцениваются в литературе. В обобщающем энциклопедическом труде «Городское хозяйство» говорится, что она «выполнила генеральные планы около 400 городов России, определив общие принципы застройки русской провинции»¹⁸⁸. В иных публикациях можно встретить отличающиеся цифры, что не снижает масштабность проведенных мероприятий.

В первое собрание Полного собрания законов Российской империи в качестве отдельного издания вошла «Книга чертежей и рисунков: (планы

¹⁸⁷ Крогиус В.Р. Исторические города России как феномен ее культурного наследия. М.: Прогресс-Традиция, 2009. С. 139.

¹⁸⁸ Городское хозяйство / ред. О. И. Лобов. М.: Мастер, 2014. С. 56.

городов)», в ней помещены планы 416 российских городов по каждой губернии¹⁸⁹. Несмотря на то, что, возможно, что какие-то планы в нее не попали, «Книга чертежей и рисунков» является наиболее полным и систематизированным изданием планов городов. Она отражает не только итог, но и ход работ по составлению планов. И.Г. Пирожкова, специально занимавшаяся этим вопросом, подсчитала, что из 416 планов в начальные годы работы Комиссии (1766–1774 гг.) были утверждены 16 планов; после административной реформы (1776–1788 гг.) – 287; в последние годы (1792–1794 гг.) – 3. В отдельные годы количество составленных планов было исключительно велико. Так, в 1778 г. было утверждено 44 плана, в 1780 г. – 33, в 1784 г. – 70, в 1786 г. – 30 планов¹⁹⁰, с 1806 по 1840 г. – 11 планов¹⁹¹.

Изучение планов городов, помещенных «Книге чертежей и рисунков», свидетельствует о том, что приоритет отдавался улицам, сходящимся и расходящимся под прямыми углами. Однотипность уличной сети, ее повторяемость в разных местах делала возможным конструирование типового проекта жилого квартала и его тиражирование в разных частях города.

В научной литературе результаты работы Комиссии и статус составленных планов городов получил высокую оценку. Ю.Г. Клименко и С.В. Клименко делают следующий вывод: «Кампания по созданию планов городов стала первой общероссийской правовой реформой в области градостроительства. Ее четко отработанное законодательное обеспечение – указы, переписка, планы городов, отчеты по поводу их создания, – стандартная форма указов и их весьма короткий текст определяли отличие нововведений от остальных законодательных актов в

¹⁸⁹ Книга чертежей и рисунков: (планы городов) // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. СПб., 1859. 416 л. [Электронная копия книги с сайта Российской исторической библиотеки].

¹⁹⁰ Пирожкова И.Г. Система источников нормативно-правового регулирования градостроительства в Российской империи // Вестник Тамбовского государственного университета. 2009. Вып. 11 (79). С. 408–409.

¹⁹¹ «Образцовые» проекты в жилой застройке русских городов XVIII–XIX вв. / под ред. В.Н. Иванова. М.: Госстройиздат, 1961. С. 121.

этой сфере»¹⁹². О признании планов городов законодательными актами свидетельствует факт их включения в ПСЗ, а также указание на каждом плане о собственноручной подписи императора, дате подписания. Утвержденные в таком порядке планы городов назывались в дореволюционный период официально конформированными. При этом планы имели комплексный характер, являлись одновременно юридическими, техническими, инженерными и даже художественными документами.

Как отмечалось ранее, большинство планов городов было составлено в ходе административно-территориальной реформы Екатерины II. Учрежденные впервые уездные центры не открывались без «высочайше “конфирмованного” регулярного плана»¹⁹³. Многие губернские центры также впервые получили планы, которые предусматривали возведение определенного набора казенных и общественных зданий. А. В. Белов отмечает, что переустройство на основе плана существующих городов было непростой задачей, «но власти нашли выход, осуществляя планы переустройства городской застройки на участках, высвободившихся из-за пожаров»¹⁹⁴.

В развитии городского благоустройства, поддержании санитарного порядка, соблюдении противопожарных норм большими полномочиями обладали полицейские органы, утверждение которых приходится на XVIII в., когда принимается ряд законодательных актов, регламентирующих деятельность полиции¹⁹⁵.

Составление и реализация планов городов стимулировали издание актов, регулирующих строительство. Государство действовало методами запретов,

¹⁹² Клименко Ю.Г., Клименко С.В. Государственные архитектурно-строительные комиссии и их роль в градостроительном развитии Санкт-Петербурга и Москвы в XVIII веке // Градостроительство. 2012. № 4. С.99.

¹⁹³ Белов А.В. Реформы города Екатерины II. М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив, 2019. С. 571.

¹⁹⁴ Там же. С.571.

¹⁹⁵ Высочайшая резолюция на доклад полицмейстерской канцелярии от 23 апреля 1733 г. «Об учреждении полиции в городах» // Российское законодательство X–XX веков. В. 9 т. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. М.: Юрид. лит., 1987. С. 156–157; Устав благочиния или полицейский от 8 апреля 1782 г. // Там же. С. 324–387.

дозволений, рекомендаций. Так, например, Петр I своим Указом 1714 г. запретил каменное строительство во всех городах, кроме Петербурга, мотивировав это тем, что в других городах каменное строительство ведется слишком медленно¹⁹⁶. Необходимо уточнить, что, например, в Москве каменное строительство продолжалось, и это послабление было официально разрешено. Именной указ от 24 января 1718 г. предписывал строить в Кремле и в Китай-городе каменные здания, дома крыть черепицей, а улицы мостить диким камнем¹⁹⁷. Показательно, что данный указ нацеливал на регулярную застройку: обязывал дома строить по улицам, а не во дворах, что было типично для усадебной застройки Москвы. И.Г. Пирожкова приводит еще ряд указов (1722 г., 1728 г., 1729 г.), которые касались строительства зданий в Москве, как каменных, так и деревянных¹⁹⁸. Официально Указ 1714 г. был отменен в 1741 г.¹⁹⁹, после чего во всех городах можно было строить каменные здания.

В научных публикациях анализируются и другие акты, которые содержали те или иные строительные предписания. В целом можно согласиться с позицией И.Г. Пирожковой, указавшей, что в данный период создание новых строительных норм шло не по плану, а стихийно, по мере надобности, что свидетельствовало о незрелости законотворческой деятельности²⁰⁰. Государство посредством нормирования стремилось, но не всегда успевало направлять строительную активность в соответствие с планом города. При неизбежных недостатках в застройке городов исследователи отмечают повышение качества городской среды,

¹⁹⁶ Именной Указ от 9 октября 1714 г. «О запрещении на несколько лет строить во всем государстве каменные дома» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. 1830. Т. V. № 2848.

¹⁹⁷ Именной указ от 24 января 1718 г. «О строении в Москве в Кремле и в Китае каменных зданий по улицам, а не во дворах, о крытии домов черепицей, и о мощении улиц диким камнем» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. 1830. Т. V. № 3147.

¹⁹⁸ Пирожкова И.Г. Система источников нормативно-правового регулирования градостроительства в Российской империи // Вестник Тамбовского государственного университета. 2009. Вып. 11 (79). С. 408.

¹⁹⁹ Резолюция Комитета министров на совещание Сената от 28 марта 1741 г «О дозволении во всем государстве строить каменные здания» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. 1830. Т. XI. № 8357.

²⁰⁰ Пирожкова И.Г. Система источников нормативно-правового регулирования градостроительства в Российской империи // Вестник Тамбовского государственного университета. 2009. Вып. 11 (79). С. 407.

эстетического вида российских городов: «за счет возведения каменных зданий в центре, а деревянных зданий на окраинах город гармонично перерастал в пригородные слободы, переходящие в сельскую местность»²⁰¹.

Отдельным направлением градостроительной деятельности в XVIII – начале XIX в. являлось составление и утверждение типовых проектов зданий. В целом этой работой занималась Комиссия о каменном строении Санкт-Петербурга и Москвы. Разрабатывались проекты жилых зданий, лавок, а после губернской реформы особенно востребованными стали проекты казенных зданий, где должны были размещаться губернские и уездные учреждения. Впервые по типовым проектам застраивалась Тверь. С.С. Ожегов приводит примеры применения типовых проектов в Архангельске, Казани, Смоленске, Торжке²⁰². Проекты собирались и печатались в специальных альбомах; при разработке типовых проектов учитывались запросы застройщиков, поэтому число вариантов проектов постоянно увеличивалось.

В XVIII в. особое внимание уделялось внешнему виду парадных фасадов, выходящих на центральные улицы или площади. В начале XIX в. расширяется сфера государственного регулирования. Так, 31 декабря 1809 г. был принят именной указ «О строении домов в городах по вновь высочайше утвержденным фасадам». Указ адресовался губернаторам, которым одновременно с указом направлялись образцовые проекты жилых домов. Ежегодно в декабре губернаторы посылали в Министерство полиции заполненный табель о количестве построенных по образцовым фасадам домов²⁰³. Исполнение указа на местах подтверждается выводом С.С. Ожегова, который отмечает наличие сходства у подавляющего

²⁰¹ Лякишева В.Г., Марченко А. О. Об исторических, организационных и правовых основах градостроительной деятельности в России // Экономика. Профессия. Бизнес. 2016. № 2. С. 80.

²⁰² Ожегов С.С. Типовое и повторное строительство в России в XVIII–XIX веках. 2-е изд. М.: Стройиздат, 1987. С. 62–66.

²⁰³ Именной указ от 31 декабря 1809 г. «О строении домов в городах по вновь высочайше утвержденным фасадам» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. XXX. № 24.061а.

большинства сохранившихся жилых домов, построенных в разных городах в первой трети XIX в., с проектами образцовых фасадов²⁰⁴.

Образцовые проекты издавались в виде альбомов и публиковались как приложения к Полному собранию законов Российской империи, что придавало им статус юридических документов. С 1803 по 1831 г. образцовые фасады были составлены практически для всех категорий строений. Перечень образцовых фасадов, утвержденных в первой трети XIX в., приведен в коллективной монографии²⁰⁵, посвященной их истории. В 1803 г. были выпущены образцовые проекты казенных зданий; в 1809 г., а затем 1812 г. – жилых домов; в 1811 г. – образцы ворот, оград и планировки городских кварталов; 1819 г. – проекты станционных домов; в 1824 г. – церквей, 1828 г. – тюремных зданий, присутственных мест и домов вице-губернаторов; 1830 г. – селений; 1831 г. – проекты почтовых домов²⁰⁶. Предлагаемые проекты фасадов для казенных зданий были более полными и детализированными, включали план здания, а для жилых строений определялся только фасад, то есть планировка той части здания, которая выходила на улицу, была оставлена на усмотрение застройщика.

В столице допускалась еще большая свобода застройщика. С. С. Ожегов указывает, что «единственным серьезным требованием в области регламентации жилой застройки в Петербурге... была твердо установленная для каждой улицы высота домов»²⁰⁷. В незаконченном перспективном плане города 1797 г. «каждый из домов в ряду сплошной ленточной застройки улиц под один карниз... имеет свой план и свое решение фасада»²⁰⁸.

Таким образом, несмотря на архитектурное разнообразие, сохранялись основные принципы регулярного города. Они поддерживались и иными актами,

²⁰⁴ Ожегов С.С. Типовое и повторное строительство в России в XVIII–XIX веках. 2-е изд. М.: Стройиздат, 1987. С. 96.

²⁰⁵ «Образцовые» проекты в жилой застройке русских городов XVIII–XIX вв. / под ред. В.Н. Иванова. М.: Госстройиздат, 1961.

²⁰⁶ «Образцовые» проекты в жилой застройке русских городов XVIII–XIX вв. / под ред. В.Н. Иванова. М.: Госстройиздат, 1961. С. 119.

²⁰⁷ Ожегов С.С. Типовое и повторное строительство в России в XVIII–XIX веках. 2-е изд. М.: Стройиздат, 1987. С. 68.

²⁰⁸ Там же.

издаваемыми в данный период. Так, в Указе 1817 г. «Об устройстве городов и селений» в духе идей Просвещения даны наставления о поддержании в городе чистоты, ухоженности, благоустройства. Заметно, что он составлен на основе личных впечатлений императора; приводятся примеры городов, которые содержатся в порядке. Указ отражает художественные вкусы императора: «запрещается пестрить дома краскою, как например, видел я черные ставни и двери на выбеленных домах»²⁰⁹. Перечислялись конкретные неяркие цвета, в которые дозволялось красить дома: белый, палевый, бледно-желтый, светло-серый, дикий, бледно-розовый, сибирка (с большой примесью белой краски), желто-серый. Министерство полиции должно было послать в губернии деревянные плашки, выкрашенные в указанные цвета.

Разработка и распространение типовых и образцовых проектов отражали стремление государства подчинить интересы индивидуальных застройщиков требованиям общего плана, добиваться гармонии и красоты во внешнем облике города. Современные исследователи полагают, что с течением времени «значение типовых проектов как средства жесткого регулирования городской застройки постепенно падало. Большое число проектов и разрешение использовать их в любом сочетании, в зависимости от потребностей застройщика, сводили на нет возможности комплексного, ансамблевого строительства жилых зданий по типовым проектам. «"Образцовые" проекты становились главным образом средством государственной пропаганды»²¹⁰, то есть визуально демонстрировали строительные и архитектурно-художественные нормы.

Регулирование планировки и застройки городов охватывало преимущественно центральную часть города, каменные постройки. Окраины городов, небольшие частные домовладения в своем большинстве застраивались произвольно, без проектов. Оставалась в городах, особенно в провинциальных,

²⁰⁹ Указ от 13 декабря 1817 г. «Об устройстве городов и селений» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. 34. № 27180.

²¹⁰ Бабинович Н.У., Ситникова Е.В. «Образцовое» строительство в городах России и Томске // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2020. Т. 22, № 5. С. 26.

стихийная застройка, которая зачастую велась без каких бы то ни было правоустанавливающих документов, разрешений и образцов.

Таким образом, в XVIII – начале XIX в. были сформированы организационно-правовые основы планировки и застройки городов. Создавались центральные государственные органы: первоначально в виде комиссий, а затем – министерств. Расширялась сфера государственного регулирования планировки и застройки городов: сначала она охватывала только Санкт-Петербург, потом – Санкт-Петербург и Москву, а затем распространилась на все города Российской империи.

Городское самоуправление находилось в стадии становления, основные решения по планировке и застройке городов принимались центральными органами власти, а на местах – губернаторами. С губернаторами взаимодействовали МВД и Министерство полиции.

Наиболее значительными достижениями рассматриваемого периода стало законодательное установление обязательности планов городов, их составление, официальное утверждение и начало реализации. Для застройки городов разрабатывались и распространялись образцовые проекты, которые определяли строительные правила. Образцовые проекты принимались к исполнению. Однако допускалась свобода выбора проектов, их самостоятельное комбинирование; кроме того, частично они имели рекомендательное значение.

На протяжении XVIII – начала XIX в. в массиве российского законодательства выделяется группа актов, касающихся планировки и застройки городов. Наиболее распространенной формой таких актов являлся именной указ. Юридическая техника актов была не высокой, в тексты часто включались нравоучительные, просветительские предписания. При этом большинство норм носило обязывающий и запрещающий характер. Развивался институт юридической ответственности. В заключение стоит заметить, что это был период становления градостроительного законодательства.

2.2. Организационно-правовые основы регулирования городской планировки и застройки в 1832–1917 гг.

Развитие организационно-правовых основ регулирования городской планировки и застройки в 1832–1917 гг. характеризовалось важными новшествами, связанными, во-первых, с созданием в 1832 г. первого систематизированного акта – Строительного устава, во-вторых, с изменениями в органах государственного управления, и особенно городского самоуправления, ведающих вопросами планировки и застройки городов, что вызвало перераспределение полномочий в данной сфере между разными управленческими уровнями.

Строительный устав вошел в Свод законов Российской империи 1832 г. в том XII, который составляли Уставы государственного благоустройства²¹¹. До 1917 г. продолжалось развитие данного акта, в итоге Строительный устав выдержал четыре редакции: 1832, 1842, 1857 и 1900 гг.

В основу первой редакции, как отмечает Е. С. Лебедева, были положены систематизированные законодательные акты, изданные монархами в 1718–1832 гг.: Грамота на права и выгоды городам, манифесты, уставы, регламенты, указы, высочайшие резолюции на доклады, инструкции, высочайше утвержденные правила, положения, мнения Государственного совета, иные акты XVIII – начала XIX в.²¹²

Структурно Свод уставов строительных (так называлась его первая редакция) включал 7 разделов, 18 глав, 368 статей и несколько приложений. Нумерация статей у него была общей со Сводом учреждений и уставов путей сообщения, поэтому Строительный устав²¹³ начинался со ст. 499. В последующих

²¹¹ Свод законов Российской империи. Т. XII. Уставы государственного благоустройства. СПб., 1833. (В Т. XII вошли три книги: I. Свод Учреждений и Уставов Путь Сообщения; II. Свод Уставов Строительных; III. Свод Устава Пожарного).

²¹² Лебедева Е.С. Система законодательства в области государственного благоустройства в Российской империи в первой трети XIX века: историко-правовой аспект // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2023. № 4 (153). С. 29–36.

²¹³ Наименования «Свод уставов строительных», «Строительный устав», «Свод учреждений и уставов строительных» в диссертации используются как тождественные, таким образом они использовались в нормативных правовых актах Российской империи.

редакциях менялось только количество статей, при этом сохранялась изначально установленная структура, имевшая следующий вид:

1. Учреждения для управления.
2. О зданиях казенных.
3. О зданиях церковных.
4. О зданиях общественных.
5. Об устройстве улиц, площадей, мостов и тротуаров.
6. О зданиях частных в городах.
7. О строении в селениях.

После выхода целого ряда указов, относящихся к строительной части, и шести продолжений²¹⁴ к Строительному уставу в 1842 г. последовало его второе издание. Число статей увеличилось, теперь они нумеровались отдельно, начиная с первой и заканчивая ст. 438. Основное назначение Строительного устава по-прежнему состояло в регулировании строительства, вопросам планировки уделялось меньше внимания.

В 1857 г. Свод законов был переиздан. Изменения затронули том XII и включенный в него Свод учреждений и уставов строительных. К моменту обновления было введено в действие 19 продолжений²¹⁵. Объем Строительного устава увеличился до 532 статей. При этом ряд статей, включенных в его предыдущие издания, были изъяты и утратили силу.

Заключительная (четвертая) редакция Строительного устава была утверждена в 1900 г. в условиях либерализации экономики, расширения круга субъектов градостроительных отношений, интересы которых требовали согласованности при планировке и застройке городов. Новый Строительный устав характеризовался несравненно более высоким уровнем юридической техники, отходом от казуальных формулировок статей, использованием абстрактных понятий. Это позволило сократить количество статей до 242, что было практически

²¹⁴ Корево Н.Н. Об изданиях законов Российской империи. 1830–1906. СПб.: Государственная типография, 1907. С. 50.

²¹⁵ Там же.

второе меньше по сравнению с предыдущими редакциями. Устав по-прежнему включал семь разделов.

Во всех редакциях Строительного устава большинство норм, касающихся планировки и застройки городов, сосредоточено в разделах первом, пятом и особенно – в шестом, который непосредственно посвящен планировке и застройке городов. В нем четыре главы. В редакции 1832 г. они имели следующие названия: 1. «О местах под строения в городах»; 2. «О фасадах частных зданий в городах»; 3. «Общие правила построения в городах»; 4. «О построении в городах фабрик и других заведений». В редакции 1942 г. название главы 3 было немного изменено.

Существенные изменения были внесены в 1857 г., больше всего их было в главе 3, которая стала называться «О порядке разрешения и правилах для частных построек в городах». Усложнилась структура главы: в ней появились отделения. Впервые подробно регламентировался порядок разрешения частных строений в Санкт-Петербурге, Москве, губернских и уездных городах; описывались правила построек на «маломерных», то есть небольших участках; выделялась группа норм об ответственности хозяев за нарушение правил о постройках. Таким образом, издание 1857 г. представляло собой уже довольно обширный свод норм, относящихся к планировке и застройке городов.

В редакции 1990 г. изменился заголовок шестого раздела: новая формулировка «О построении городов и о городских зданиях и сооружениях» свидетельствовала о том, что его нормы относятся не только к частным строениям в городах, как это было в предыдущих редакциях, – отныне они распространяются на весь город. Из раздела была исключена глава 4, это означало, что на строительство фабричных и иных промышленных зданий в городах распространяются общие нормы. Остальные главы шестого раздела были переименованы и получили следующие названия: 1. «О планах городов»; 2. «Об устройстве и содержании улиц, площадей, мостов и других сооружений в городах»; 3. «О частных строениях в городах». Объем шестого раздела увеличился.

Строительный устав, как и иные систематизированные акты Российской империи (Пожарный устав, Свод законов межевых и др.), имел ряд неофициальных

изданий, в которые помимо самого текста закона включались комментарии, подзаконные акты, а после судебной реформы 1864 г. – разъяснения Сената как высшего судебного органа.

Строительный устав во всех редакциях содержательно был связан с другими специальными уставами. Начиная с XVIII в. исторически накапливался значительный массив актов, направленных на установление норм пожарной безопасности и принуждение к их соблюдению. Впоследствии они были систематизированы в виде Пожарного устава 1832 г. При этом в нем содержались отсылки к нормам Строительного устава. Так, например, в ст. 24 говорится, что «всяко строение, как в городах, так и в селениях, как казенное, так и общественное и частное, должно быть выстроено и содержимо с соблюдением всех предосторожностей, для каждого из оных от пожарных случаев в Строительном Уставе постановленных»²¹⁶. Исследователи Пожарного устава указывают, что предусмотренные им нормы пожарной безопасности распространялись в том числе и на застройку городов²¹⁷.

Другим систематизированным актом, имевшим непосредственное значение для регулирования строительных отношений, был Свод учреждений и уставов путей сообщения. Если в первой трети XIX в. Управление путей сообщения было сосредоточено на дорожном строительстве и занималось водными и сухопутными путями сообщений, то с 1833 г. сфера его администрирования была распространена и на общестроительные вопросы гражданского ведомства. Эти изменения нашли свое отражение в главе III «О планах, проектах и сметах на работы и их исполнении» данного акта²¹⁸.

²¹⁶ Свод законов Российской Империи. Т. XII. Книга третья. Свод Устава пожарного. СПб., 1833. С. 312.

²¹⁷ Смирнова А.А., Титова Е.А. Сравнительно-правовая характеристика Пожарного устава Российской империи редакций 1832 и 1857 г. как первой попытки систематизации законодательства о пожарной безопасности в Российской империи // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России. 2015. № 2. С. 101–108; Губченко А.А. Пожарный устав Российской империи 1857 г. как основа правового обеспечения противопожарной безопасности торгового флота в XIX – начале XX вв. // Юридические науки. 2019. Т. 5 (71), № 1. С. 3–8.

²¹⁸ Устав путей сообщения (т. XII, ч. 1 Свода Законов) с разъяснениями правительствующего сената, касающимися водных и шоссейных сообщений. Текст по изданию 1857 года,

До конца XIX в. Свод постановлений о фабричной, заводской и ремесленной промышленности, который входил в том XI Свода законов Российской империи, совпадал по предмету правового регулирования со Строительным уставом в части строительства промышленных объектов. В главе 4 раздела VI Строительного устава содержались положения, касающиеся размещения промышленных предприятий в городах. Например, в ст. 747 был предусмотрен запрет на строительство вредных производств, заводов и фабрик частными лицами в городах и выше городов по течению реки, если Министерством внутренних дел не предоставлено согласие на строительство в особом порядке²¹⁹.

Свод Устава горного дополнял Устав строительный, рассматривая вопросы строительства и благоустройства на территориях ведомственной принадлежности, а также устанавливая правила управления городами, расположенными в горных округах, и проведения благоустройства в горных округах и поселениях

Свод законов межевых затрагивал отношения, связанные с расселением, землепользованием и развитием территорий; фиксацией границ городов и определением функциональных зон²²⁰.

Таким образом, несмотря на возрастающий уровень систематизации норм в новых редакциях Строительного устава, наряду с ним для регулирования строительных отношений, организации городской территории, применялись и иные акты, которые также имели систематизированный характер и помещались в Своде законов Российской империи. Неполнота и несовершенство Строительного устава стало главной причиной неоднократных попыток его пересмотра в конце XIX – начале XX в.

На момент издания Строительного устава в 1832 г. центральным органом отраслевого управления являлось Министерство внутренних дел, которое делилось на три департамента: Департамент полиции исполнительной; Департамент

исправленный по Сводному Продолжению 1906 года / сост. А.А. Якушев. СПб.: Тип. Усмановой, 1908. Ст. 55–77.

²¹⁹ Строительный устав 1832 г. Раздел VI. Глава IV // Свод законов Российской империи. Т. XII. СПб., 1833. С. 160.

²²⁰ Сборник законов межевых (Т. X, ч. 3 III [Свода законов] по изд. 1857 г.). СПб.: Издание Н.А. Дементьева, 1874.

государственного хозяйства и публичных зданий; Департамент медицинский. Все казенные здания, не находившиеся в непосредственном управлении отдельных государственных учреждений, считались состоящими в ведении МВД и распределялись между соответствующими департаментами, исходя из направления их деятельности. Департамент полиции «курировал полицию на местах, которая осуществляла надзор за ведением строительных мероприятий в городе... Департамент медицинский следил за строительством в городе карантинных объектов»²²¹.

Деятельность по планировке и застройке городов регулировалась Департаментом государственного хозяйства и публичных зданий. Для управления строительными делами при данном департаменте был создан Строительный комитет, в который входили архитекторы. Комитет напрямую от департамента получал все дела, планы и сметы для дальнейшего рассмотрения в части, касающейся архитектурного содержания.

В Строительном уставе 1832 г. указывались органы, отвечающие за строительство в отдельных городах. За управление строительной частью в Санкт-Петербурге отвечали Комитет городских строений и Комитет гидравлических работ, в Москве – Комиссия для строений всей столицы, в Одессе, Таганроге и Керчи – строительные комитеты. На местах наблюдение за исправным содержанием и порядком казенных зданий гражданского ведомства в губерниях возлагалась на гражданских губернаторов. Для содействия губернатору в управлении строительными делами при каждом губернском правлении состояла строительная экспедиция, куда входил губернский архитектор. Однако уже в 1833 г. органы отраслевого управления в центре и на местах были реформированы²²².

²²¹ Золотарева М.В. Реформы управления строительством в XIX веке в России // Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова. 2021. № 11. С. 80.

²²² Высочайше утвержденное положение о новом образовании строительной части гражданского губернского ведомства от 29 сентября 1832 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. СПб., 1833. Т. VII. № 5624.

Полномочия в области строительства были сосредоточены в Главном управлении путей сообщения и публичных зданий. По мнению Г.В. Барановского, проведенные изменения улучшили управление строительной отраслью и ее нормативное регулирование, «устав 1842 года приобрел более всеобъемлющее значение, тогда как в первом издании он носил преимущественно характер ведомственного регламента Министерства внутренних дел»²²³.

Проведение реорганизации можно объяснить характером деятельности МВД, которое занималось больше управлением полиции и курированием местного управления. В этой связи передача руководства гражданским строительством из МВД в Главное управление путей сообщения и публичных зданий представляется логичным. Полиция как исполнительный орган власти сохранила полномочия контролировать строительство в городах согласно плану. На местах вместо строительных экспедиций создавались губернские и областные строительные комиссии под руководством, как говорилось в документе, «начальника губернии», в комиссию входил губернский архитектор. В Санкт-Петербурге и Москве сохранялись особенности управления, в некоторых губернских и портовых городах оставались созданные ранее строительные комитеты. Более подробно проведенные управленческие преобразования исследованы М.В. Золотаревой²²⁴. Утвердилось мнение, что губернская строительная комиссия в большей степени являлась техническим учреждением, которое составляло карты, планы зданий, сметы строительства, поэтому не могла действовать самостоятельно, без согласования с Управлением путей сообщения и публичных зданий²²⁵. Доказано, что практически никакое решение губернатора по строительной части не могло обойтись без утверждения центральными органами власти, что подтверждается ссылками на ст. 513, 515, 562, 563 Строительного устава в редакции 1842 г.²²⁶.

²²³ Барановский Г. Судьбы русского строительного законодательства // Зодчий. 1916. № 6. С. 63.

²²⁴ Золотарева М.В. Реформы управления строительством в XIX веке в России // Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова. 2021. № 11. С. 82.

²²⁵ Хомутова О.Ю. Управление градостроительством в провинциальных городах конца XVIII – 60-х гг. XIX вв. на примере Калужской губернии // История: факты и символы. 2019. № 1. С. 106.

²²⁶ Лактаева М.А., Иванов В.Г. К истории государственного управления строительством в России // Государственная служба. 2017. Т. 19, № 3. С. 54–61.

В Строительном уставе 1857 г., в разделе «Учреждения для управления строительной части», описывались полномочия центрального органа отрасли – Главного управления путей сообщения и публичных зданий. В ведении его отдельного департамента находилось рассмотрение строительных проектов и смет. Подтверждалась организация ведомственного управления на местах: в каждой губернии или области действовала Строительная и дорожная комиссия, которую, согласно уставу, возглавлял «начальник губернии или области». В ряде городов оставались учрежденные преимущественно в первой трети XIX в. строительные комитеты²²⁷. Особый порядок применялся в отношении Санкт-Петербурга и Москвы, где руководящим органом выступали окружные правления путей сообщения²²⁸.

Во второй половине XIX в. в связи с усилением регионального уровня управления и реформированием городского самоуправления пересматривается система государственного регулирования строительной отрасли. Процесс реорганизации описан М.В. Золотаревой: в 1864 г. Главное управление путей сообщения и публичных зданий было реорганизовано, а на его основе создано Министерство путей сообщения, которое стало отвечать за дорожную отрасль; управление строительством вернули Министерству внутренних дел, в структуре которого был создан Техническо-строительный комитет²²⁹. Председатель и его члены назначались министром внутренних дел. В целом такой порядок управления сохранялся в Российской империи до конца рассматриваемого периода. На уровне губерний и областей отраслевое управление осуществлялось строительными отделениями при губернских и областных правлениях, а в градоначальствах – градоначальниками. Членами строительных отделений были губернский инженер

²²⁷ Города, в которых учреждались Строительные комитеты перечислены в Строительном уставе 1842 г. со ссылками на Полное собрание законов Российской империи : Архангельск, Владимир, Казань, Саратов, Тверь и др.

²²⁸ Устав строительный // Свод законов Российской империи. СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1857. Т. XII.

²²⁹ Золотарева М.В. Реформы управления строительством в XIX веке в России // Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова. 2021. № 11. С. 84.

и губернский архитектор, для решения сложных технических вопросов могли приглашаться сторонние специалисты²³⁰.

В ходе реформы местного самоуправления 1860–70-х гг. управление строительством в городах перестало быть государственным делом, теперь оно рассредоточивалось между государственными и местными учреждениями. Казенная строительная часть первоначально оставалась в ведении МВД²³¹, однако к концу XIX в. большинство объектов было передано другим ведомствам.

Городовое положение 1870 г. исходило из концепции общественной природы местного самоуправления. Оно определялось как «самостоятельная, инициативная деятельность местного населения, стремящегося удовлетворить свои нужды и интересы»²³². Исследователи высоко оценивают Городовое положение 1870 г. как юридический акт, отмечают его благотворное влияние на развитие городского строительства и благоустройства, особенно заметное в крупных промышленных и торговых городах²³³. Например, В.Ю. Виноградов, исследуя объемы и структуру городских бюджетов, показал, что в Петербурге за 20 лет с 1870 г. по 1891 г. доходы городского бюджета выросли более чем в два раза. Главным источником стала более эффективная эксплуатация городского имущества, создание новых облагаемых объектов, лучшая собираемость денежных средств²³⁴. Далекое не все полученные доходы использовались на нужды города. Законодательно устанавливались обязательные расходы: частично они были связаны с потребностями города (содержание местных государственных органов, общественных зданий и др.), а частично средства направлялись на содержание полиции, тюрем, оплату квартир для военных в рамках исполнения воинской

²³⁰ Золотарева М.В. Реформы управления строительством в XIX веке в России // Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова. 2021. № 11. С. 84–85.

²³¹ Щавинская Л.Б. Строительное дело в Томской губернии в конце XIX – начале XX в. // Вестник Томского государственного университета. История. 2013. № 6 (26). С. 182–185.

²³² Коновалов И.А., Шиманис Б.Б. Структура муниципальных органов Западной Сибири по Городовому положению 1870 г. // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2009. № 2 (19). С. 25.

²³³ Лен К.В. «Городовое положение» 1870 г. сквозь призму истории российской провинции // Научный диалог: История. Социология. 2014. № 5 (29). С. 6–16.

²³⁴ Виноградов В.Ю. Городовое положение 1870 года – особая страница Российской истории // Вестник РУДН. Серия «Отечественная история». 2002. № 1. С. 91–95.

квартирной повинности. В.Ю. Виноградов подсчитал, что обязательные расходы могли составлять от 50 % до 90 % городского бюджета, причем на исполнение государственных функций, которые считались переданными на местный уровень, направлялась большая часть средств²³⁵. Анализ структуры городских бюджетов свидетельствует об ограниченности средств, которые города могли направить на решение задач, связанных с планировкой и застройкой.

В Городовом положении 1870 г. вопросы городской планировки и застройки получили освещение в разделе I «Общие положения» и разделе III «Об участии городского общественного управления в делах по благоустройству города»²³⁶. В Городовом положении прослеживается двоякая преемственность со Строительным уставом: во-первых, если на город распространялось действие Городового положения, то некоторые статьи Строительного устава (эти статьи прямо указывались в Городовом положении) к данному городу не применялись, поскольку они были инкорпорированы в Городовое положение; во-вторых, при решении ряда вопросов (утверждение планов и фасадов зданий, выдача разрешений на перестройки и др.) городской управе предписывалось руководствоваться нормами Строительного устава.

Все редакции Строительного устава повторяли норму из Жалованной грамоты городам: «Город строится не иначе, как по плану, Высочайше утвержденному». После издания Городового положения и введения порядка его применения все города Российской империи разделились на две категории: те, на которые распространялось действие Городового положения, и те, в которых оно не применялось. В первом случае вопросы планировки и застройки разрешались совместными усилиями городского самоуправления и органов государственной власти. Согласно ст. 113 Городового положения «изменение в утвержденных для городов планах, а равно новые планы для городов, не имеющих оных, утверждаются, по определениям Городских Дум, для губернских городов –

²³⁵ Виноградов В.Ю. Городовое положение 1870 года – особая страница Российской истории // Вестник РУДН. Серия «Отечественная история». 2002. № 1. С. 93.

²³⁶ Высочайше утвержденное 16-го июня 1870 года Городовое положение с объяснениями. СПб.: Хоз. деп. МВД, 1870.

Министром Внутренних Дел, а для остальных городов и для посадов – Губернатором»²³⁷. При этом текущее городское строительство находилось в ведении городской власти. В ст. 114 указывалось: «Утверждение планов и фасадов частных зданий в городе, выдача разрешений на перестройки и наблюдение за правильным исполнением построек принадлежит Городской Управе»²³⁸. Такие действия она должна была производить в соответствии с правилами Строительного устава.

Городовое положение 1870 г. предписывало: в тех городах, где уже были должности городских архитекторов, они причисляются к составу городских общественных управлений. Впредь городские думы могли самостоятельно учреждать такие должности. Расширение полномочий городского самоуправления позитивно сказалось на развитии городов. И.Г. Пирожкова отмечает: «Городские сообщества в лице местных органов самоуправления начинают пытаться сами формировать свою пространственную среду, экономическую основу городской жизни»²³⁹. Однако пределы местной самодеятельности были весьма ограничены, с принятием Городового положения 1892 г. усилилось государственное воздействие на местное самоуправление. И.А. Коновалов пишет, что «городское самоуправление имело своим источником государственную власть... выбор предметов деятельности определялся государством и не зависел от местных потребностей»²⁴⁰.

Городовое положение, утвержденное 11 июня 1892 г., сохранило структуру Городового положения 1870 г., совпадало с ним по количеству разделов и глав. Существенные изменения затронули главу III. Во-первых, отредактирован ее заголовок: ранее она называлась «Об участии городского общественного управления в делах по благоустройству города», теперь – «Об участии городского

²³⁷ Высочайше утвержденное 16-го июня 1870 года Городовое положение с объяснениями. СПб.: Хоз. деп. МВД, 1870. С. 97.

²³⁸ Там же. С. 97–98.

²³⁹ Пирожкова И.Г. Правотворчество в Российской империи: градостроительная политика и законодательство // *Lex russica*. 2020. Т. 73, № 5. С. 113.

²⁴⁰ Коновалов И.А. Управление и полиция Сибири в дореволюционный период: становление и развитие. М., 2014. С. 173.

общественного управления в издании обязательных для местных жителей постановлений». Таким образом, акцент переносился на правотворческие полномочия органов городского самоуправления, на право издания обязательных постановлений. В перечне предметов таких постановлений перечислялись вопросы пожарной безопасности, санитарного состояния городов, благоустройства, при этом вопросы планировки и застройки городов не указывались.

Во-вторых, был сокращен объем данной главы. В предыдущей редакции она включала 13 статей (со 103-й по 115-ю) с многочисленными приложениями²⁴¹, в новой редакции количество статей сократилось до 6 (со 108-й по 113-ю) и были ликвидированы все ранее указанные приложения²⁴². В-третьих, исключены положения, касающиеся полномочий городских управ. Городские управы отстранялись от процедуры решения тех вопросов, которыми они занимались ранее в соответствии со ст. 114 (утверждение планов частных строений и выдача разрешений на строительство). В редакции 1892 г. также отсутствовала статья, аналогичная ст. 113 Городового положения 1870 г. – о планах городов, что свидетельствовало об отстранении городского самоуправления от участия в такой важной для городского сообщества сфере деятельности.

После реформы городского самоуправления неоднократно поднимался вопрос о существенной переработке Строительного устава.

6 ноября 1874 г. министром внутренних дел А.И. Тимашевым была создана комиссия по пересмотру Строительного устава. В качестве первоочередной задачи указывалось составление «исторического обзора действующих по строительной части постановлений и разработка программы нового Устава», на основании которой «должны быть заключены соглашения с городскими управлениями»²⁴³. Обосновывалась необходимость создания общих правил для абсолютно всех строений, независимо от того, являются ли они казенными или частными.

²⁴¹ Высочайше утвержденное 16-го июня 1870 года Городовое положение с объяснениями. СПб.: Хоз. деп. МВД, 1870. С. 93–107.

²⁴² Высочайше утвержденное Городовое положение от 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. СПб., 1895. Т. XII. № 8708.

²⁴³ Барановский Г. Судьба русского строительного законодательства // Зодчий. 1916. № 14. С. 120.

Часть предлагаемых нововведений уже была отражена в Продолжениях к Строительному уставу, которые печатались в 1876 и 1879 гг.; устанавливались специальные требования к фасадам, постройкам и высотности зданий в конкретных городах (например, такие требования устанавливались для Санкт-Петербурга, Архангельска, Томска и других городов²⁴⁴).

Наиболее интенсивно работа над проектом Строительного устава велась в 1881–1885 гг., что позволило в 1888 г. представить, как казалось составителям, законченный проект. Существенное отличие проекта от действующего закона состояло в том, что в него были включены правила о постройках для всех местностей, вне зависимости от того, были ли там введены в действие нормы Городового положения или нет. Таким образом пытались достичь единства нормативного регулирования. И хотя проект был составлен, его обсуждение затянулось. В итоге в 1900 г. была издана новая редакция Строительного устава, а не принципиально новый закон, который изначально планировался.

Строительный устав 1900 г. воспроизводил прежнюю структуру документа (в том числе в части, касающейся норм, посвященных планировке и застройке). В целом Строительный устав сохранил свой изначальный характер: устанавливал строительные правила, порядок возведения различных зданий, сооружений; определял роль государственных органов в строительных отношениях. В то же время документ стал более социально ориентированным по содержанию, более не ограничиваясь узкой сферой технического регулирования и выделяя город как особый тип поселения. Устав отражал запросы русского города периода развивающегося капитализма, социальной трансформации, демонстрировал изменение задач градостроительного законодательства, ранее направленных на создание идеального регулярного города, а в условиях капитализма – на регулирование объективных процессов превращения города в центр индустрии, экономической и общественной активности.

²⁴⁴ Устав строительный, измененный по продолжениям 1876 и 1879 гг., с разъяснениями по решениям Уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената и приложением циркуляров Министерства внутренних дел и позднейших узаконений. СПб.: Тип. придв. книгопр. К. К. Ретгера, 1881.

Как отмечалось ранее, улучшения затронули раздел VI, в котором удалось сконцентрировать большинство норм, регулирующих отношения в сфере планировки и застройки в городах. Он стал более логичным, понятным и компактным, включал ст. 177–211 (в предыдущей редакции – ст. 208–414).

Значительным новшеством было выделение самостоятельной главы I «О планах городов», хотя она была небольшой, включала всего четыре статьи (ст. 177–180). В ст. 177 подтверждалась обязательность и порядок утверждения плана в зависимости от статуса города – столичного, губернского или иного. В ст. 178 вновь закреплялись полномочия городского самоуправления по изменению планов или составлению новых; ст. 179 предоставляла свободу городским обывателям «разделять обширные свои места и двory на части для продажи порознь, без всякого в том стеснения мерой частей, с той только на случай пожаров осторожностью, чтобы тесноты между строениями не было»²⁴⁵.

Глава II «Об устройстве и содержании улиц, площадей, мостов и других сооружений в городах» затрагивала несколько важных вопросов. Во-первых, содержащиеся в ней нормы признавали часть городской территории, состоящей «в ведении общественного управления» (ст. 181), то есть принадлежащей непосредственно городу и являющейся его имуществом. Сюда включались улицы, площади, мостовые, набережные, пристани, тротуары, общественные сады, бульвары, каналы, пруды, мосты, общественные здания, памятники и пр. (ст. 181). При определении такого имущества надлежало руководствоваться нормами действующего Городового положения, где указывались его признаки. В тех городах, где общественное самоуправление отсутствовало, управление данным имуществом осуществляли государственные административные органы. Во-вторых, большинство статей второй главы было посвящено эксплуатации городских объектов, при этом устанавливались серьезные ограничения или прямые запреты на застройку занятых такими объектами участков земли. Она включала

²⁴⁵ Устав строительный // Свод законов Российской империи. СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1900. Т. XII.

некоторые императивные нормы. Так, например, новые улицы рекомендовалось строить шириной от 10 до 15 сажень (1 сажень – 2,13 м).

Глава III «О частных зданиях в городах» была самой большой по объему и, в отличие от предыдущих глав, имела усложненную структуру: распадалась на следующие «отделения»: 1) О порядке разрешения частных построек в городах; 2) О правилах для частных построек в городах; 3) О наблюдении за исполнением правил о постройках и сооружениях в городах и об ответственности за соблюдением оных. Указывалось, что «частные постройки в городах производятся не иначе, как с надлежащего разрешения» (ст. 185). Частично нормы, регламентирующие порядок получения такого разрешения, содержались в самой главе, частично – в специальных приложениях к Строительному уставу. По общему правилу разрешительными полномочиями обладала городская управа, куда заинтересованное лицо обращалось с проектом. В случаях, когда городское самоуправление отсутствовало, применялись нормы, содержащиеся в приложении к ст. 185 «Правила о порядке разрешения частных построек и утверждения на оные планов и фасадов в городских поселениях, в коих Городовое Положение не введено в действие»²⁴⁶.

При выдаче разрешения на строительство основное внимание уделялось трем аспектам: соответствие проекта плану города; пожарная безопасность; эстетическая составляющая возводимого объекта. С учетом противопожарных требований конструировались строительные нормы, которые относятся к техническим нормам. Они регламентировали высоту зданий разных типов, устройство балконов и мезонинов, наличие дублирующих лестниц и др. Учитывались особенности отдельных регионов: действие общей нормы, согласно которой высота деревянного двухэтажного здания от поверхности земли не должна превышать четырех сажень, не распространялось на города «Архангельск, Тобольск, Томск и уездные города Иркутской, Енисейской и Вологодской губерний» (ст. 200).

²⁴⁶ Устав строительный // Свод законов Российской империи. СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1900. Т. XII.

Особый порядок выдачи разрешения на строительство сохранялся для Санкт-Петербурга. С целью поддержания столичного вида города устанавливалась многоступенчатая процедура согласования проектов фасадов домов, выходящих на Невский проспект от Адмиралтейской площади до Лиговской улицы, на Большую Морскую улицу и на набережную реки Большой Невы от Николаевского до Александровского моста. Проекты фасадов сначала рассматривались в городской управе, затем поступали градоначальнику, который передавал их министру МВД, а тот – императору на Высочайшее утверждение (ст. 188).

На основе действующего законодательства создаются новые планы городов. Например, для г. Омска первый план был составлен в 1786 г., а следующий – в 1879 г. Как и ранее, первоочередное внимание было уделено столице. В 1880 г. для Санкт-Петербурга был составлен полный план города, скорректированный и переизданный с внесенными изменениями в 1901 г.²⁴⁷

Планировка и застройка городов непосредственно связана с земельными отношениями. В Российской империи земельные участки находились на праве собственности, подтвержденном необходимыми правоустанавливающими актами. Собственниками могли выступать казна в лице уполномоченного государственного органа или учреждения, органы городского самоуправления, частные юридические и физические лица. Известны многочисленные примеры выкупа городскими управами необходимых для городских нужд земельных участков или строений у частных лиц. Гражданская сделка с земельным участком не меняла его назначения, определенного планом города.

Так, гражданский департамент Сената в 1900 г. дал следующее толкование плана города, основываясь на ст. 177 Строительного устава, в которой говорилось, что города строятся по определенному плану: «Городские планы выдаются известному городу не для регулирования имущественных отношений города к другим лицам или установлениям, а для введения в распланирование улиц, площадей и других общих мест пользования известного благоустроенного или

²⁴⁷ Кривенко В.С. План Ленинграда и его развитие // Вопросы коммунального хозяйства. 1926. № 4. С. 19–20.

вообще более совершенного, нежели в прежних городских поселениях, устройства и вида городской территории и для соблюдения условий технико-строительного свойства, а потому этот план не может служить каким бы то ни было доказательством права города на землю, в таком плане указанными, какими бы эти земли названы ни были, то есть садами ли, площадями ли проч.»²⁴⁸

На этих же основаниях строилось разъяснение МВД, где говорилось, что планы имеют «целью лишь правильное и удобное в топографическом, экономическом и гигиеническом отношении расположение города, но планами этими ни в коем случае не определяются права собственности частных лиц и... ведомств на участки, отведенные по планам для построек»²⁴⁹. Социальное назначение плана города определялось верно: он закреплял фактическое или проектируемое функциональное назначение земельного участка, особо защищая общественно значимые для города места (улицы, площади, парки и др.).

За нарушение правил застройки, предусмотренных Строительным уставом, наступала юридическая ответственность. Меры ответственности в самом Строительном уставе не регламентировались, они конкретизировались в актах, исходящих от МВД. Наиболее известен Циркуляр МВД 1867 г. «О благоустройстве городов и селений», который действовал и в 1900-е гг.²⁵⁰ Он определял санкции за нарушение плана города. Например, за самовольную постройку завода, фабрики или мануфактуры «в такой части города, в которой заведения сего рода строить запрещено»²⁵¹ предусматривался штраф от 30 до 100 руб. Такой же штраф устанавливался, если при возведении здания не соблюдались необходимые расстояния между объектами. Штрафы полагались и за другие нарушения строительных норм. Кроме штрафа, в качестве меры ответственности предусматривался снос самовольной постройки или устранение нарушения. При

²⁴⁸ Устав строительный: с разъяснениями по решениям правительствующего Сената и циркулярам Мин-ва внутренних дел и извлечениями из других частей Свода Законов / сост. О.П. Бертинский. СПб.: Изд. Я.А. Канторовича, 1902. С. 164.

²⁴⁹ Там же. С. 165.

²⁵⁰ Устав строительный: с разъяснениями по решениям правительствующего Сената и циркулярам Мин-ва внутренних дел и извлечениями из других частей Свода Законов / сост. О.П. Бертинский. СПб.: Изд. Я.А. Канторовича, 1902. С. 183–191.

²⁵¹ Там же. С. 187.

этом в самом циркуляре признавалось низкое благоустройство русских городов, обусловленное в том числе и множественными отступлениями от нормативных предписаний.

После утверждения редакции 1900 г. работа над составлением нового проекта Строительного устава продолжилась. В 1902 г. была создана межведомственная комиссия, которая собиралась до 1908 г. Материалы комиссии были обобщены и вышли отдельным изданием²⁵². Ретроспективно оценивая деятельность комиссии, Г.В. Барановский выделял в ее составе две группы, каждая из которых руководствовалась своим подходом. Первая группа придерживалась главным образом иностранных образцов законотворческих приемов и намеревалась на их основе подготовить принципиально новый документ. Вторая группа считала необходимым сохранить систему Строительного устава, «ограничиваясь дополнениями, исключениями и предположениями»²⁵³. Представленный итоговый вариант в большей степени отражал позицию второй группы, не исправив, как считал Г.В. Барановский, недостатки исходной редакции, а именно слабо выраженную логическую последовательность изложения и «значительное количество пробелов»²⁵⁴.

Видимо, коллегиальная форма деятельности оказалась неэффективной, поэтому включившийся в работу Техничко-строительный комитет в 1911 г. с согласия министра МВД поручил составление Строительного устава известному гражданскому инженеру и архитектору Г.В. Барановскому. Ранее он предлагал изменить форму акта – готовить не устав, а уложение, что, по его мнению, позволило бы построить его «на строго логической, научно обоснованной системе»²⁵⁵. С позиций русской законотворческой традиции уложение выступало исторически сложившейся формой кодифицированного акта: например, известны Соборное уложение, проект Гражданского уложения, разрабатываемый в начале

²⁵² К проекту Устава строительного: Положения, выработанные Межведомственной комиссией при Техничко-строительном комитете МВД (1902–1908). СПб., 1911.

²⁵³ Барановский Г. Судьбы русского строительного законодательства // Зодчий. 1917. № 10–13. С. 79.

²⁵⁴ Там же.

²⁵⁵ Там же.

XIX в. М.М. Сперанским, Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. Однако идея Г.В. Барановского не нашла поддержки, и ему поручили готовить проект Строительного устава²⁵⁶. Текст проекта публиковался в профессиональном журнале строителей и архитекторов «Зодчий» в ряде номеров за 1916 г. (№ 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 14).

Привлечение к составлению проекта преимущественно инженеров и архитекторов при общем курировании работы со стороны Технико-строительного комитета сказалось его структуре и содержании документа. Устав делился на три книги: книга первая – о поселениях и строениях, книга вторая – о строительном производстве, книга третья – о строительном управлении. Сами составители характеризовали книгу первую как формальную (общую) часть, а книгу вторую – как материальную (особенную) часть.

Предметом Строительного устава, согласно ст. 1, объявлялось «благоустройство населенных мест по строительной части». Нормы, касающиеся планировки и застройки, содержались преимущественно в книге первой²⁵⁷. Проект был завершён в 1916 г., обсуждалась возможность его согласования с представителями органов местного самоуправления.

В течение 1917 г. вплоть до Октябрьской революции законопроектная деятельность продолжилась. Большую заинтересованность проявляли органы городского самоуправления, которые стремились законодательно закрепить свои права в отношении городского управления, хозяйства и строительства. Активно обсуждались открывшиеся возможности новой кодификации²⁵⁸. Позднее видный деятель коммунальной отрасли М. Н. Петров отмечал, что революционный период от марта к октябрю 1917 г. не успел внести существенных изменений в строительное дело, но тем не менее складывалось общественное движение «в пользу широкой и принципиальной реформы в области строительства»²⁵⁹.

²⁵⁶ Барановский Г. Судьбы русского строительного законодательства // Зодчий. 1917. № 10–13. С. 78–79.

²⁵⁷ Барановский Г. Проект Строительного устава // Зодчий. 1916. № 14. С. 143.

²⁵⁸ Барановский Г. Какой нам нужен, наконец, строительный устав // Зодчий. 1917. № 25–26. С. 161–164.

²⁵⁹ Петров М. Строительный кодекс Р.С.Ф.С.Р. // Коммунальное дело. 1922. № 2. С. 29.

Таким образом, на протяжении 1832–1917 гг. основными нормативными актами, регулирующими отношения планировки и застройки городов, являлись актуальные редакции Строительного устава 1832, 1842, 1857 и 1900 гг. Большинство норм, касающихся планировки и застройки городов, было сосредоточено в шестом разделе Строительного устава. Эволюция норм, содержащихся в Строительном уставе, отражала объективный социальный запрос на законодательное регулирование усложняющихся отношений в строительной сфере, в том числе применительно к городам. Завершающая редакция 1900 г. свидетельствует о признании возрастающего значения планов городов, осознании важности обеспечения условий для гармоничного развития города как особого поселения. Для конкретизации положений Строительного устава поступали разъяснения высшего судебного органа – Сената, издавались ведомственные акты, составлялись комментарии. В конце XIX в. начинается подготовка нового Строительного устава, лучше соответствующего буржуазным отношениям, но его проект не был утвержден.

Основные административные полномочия в сфере планировки и застройки городов, несмотря на ряд отступлений и реорганизаций в середине XIX в., сохранились у МВД. Большую роль в нормотворческом, методическом, надзорном сопровождении строительной отрасли играл Техническо-строительный комитет МВД. Проекты многих планов, которые предлагались для рассмотрения и обсуждения городским думам, изначально разрабатывались в этом комитете. Он проверял поступившие в МВД планы городов до их утверждения. В начале XX в. многие города, особенно бурно развивавшиеся в период начавшейся индустриализации, имели устаревшие планы, необходимость их пересмотра обсуждалась на разных уровнях, но ввиду сложности и трудоемкости такие работы постоянно откладывались.

С учреждением городского самоуправления значительные усилия на местах прилагались к соблюдению строительных, пожарных, санитарных и иных правил, направленных на обеспечении безопасности и благоустройства в городах. Вопросы городской планировки и застройки по-разному решались в тех городах, где

применялось Городовое положение, и в тех, где оно не было введено в действие. Органы городского самоуправления и государственная администрация препятствовали произвольной застройке. Предусматривалась юридическая ответственность за нарушение строительных норм. В целом планировка и застройка городов находилась в рамках нормативного правового регулирования.

Глава 3. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПЛАНИРОВКИ И ЗАСТРОЙКИ ГОРОДОВ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА

3.1. Организационно-правовые меры упорядочения территории городов в конце 1917 – середине 1930-х гг.

В структуре государственного аппарата первых лет советской власти выделялось несколько органов, в ведении которых находились вопросы планировки и застройки городов. Как и в предшествующий исторический период, основными компетенциями в этой сфере обладал отраслевой орган, наиболее тесно связанный с местным управлением и хозяйством. В советский период таким органом стал Народный комиссариат внутренних дел РСФСР (НКВД РСФСР). НКВД РСФСР был в числе первых наркоматов в составе советского правительства, образованного на II съезде Советов рабочих и солдатских депутатов. В научной литературе отмечается преемственность хозяйственных функций НКВД РСФСР и дореволюционного МВД²⁶⁰. Однако мало учитывается тот факт, что на формирование НКВД РСФСР повлияла ликвидация Народного комиссариата местного самоуправления РСФСР (НКМС), который действовал непродолжительное время – с 19 декабря 1917 г. по март 1918 г. После упразднения органов городского и земского самоуправления, руководство которыми осуществлял НКМС, его сотрудники перешли в НКВД РСФСР, а функции переданы в отдел местного хозяйства. «В апреле 1920 г. он был переименован в коммунальный отдел, а в 1921 г. реорганизован в Главное управление коммунального хозяйства НКВД РСФСР»²⁶¹. Именно это управление в 1920-е гг. инициировало и организовало ряд крупных мероприятий в области планировки и застройки городов.

²⁶⁰ Бубненкова О.В. Роль НКВД в управлении местным хозяйством в 20-е годы XX века // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. № 4. С. 35.

²⁶¹ Ящук Т.Ф. Полномочия народного комиссариата внутренних дел РСФСР по организации местного управления и хозяйства // Вестник Омского университета. 2006. № 1. С. 113.

Необходимо назвать иные государственные органы, которые также влияли на отношения в данной сфере. В декабре 1917 г. был создан Высший совет народного хозяйства (ВСНХ), а при нем 9 мая 1918 г. – Комитет государственных сооружений (Комгосоор). Декрет от 18 июня 1918 г., устанавливающий его полномочия²⁶², считается первым советским актом, касающимся строительной отрасли. В составе Комгосоора действовало Управление городского и сельского строительства (Угорсельстрой), но оно проработало недолго. Ю.Л. Косенкова пишет, что Угорсельстрой руководил несколькими локальными строительными проектами в Ярославле, Казани, Воронеже, Рязани, Саратове, Самаре и других городах. В конце 1919 – начале 1920 г. был он реорганизован в Управление городского, сельского и промышленного строительства, то есть в его ведение перешло еще и промышленное строительство. Управление просуществовало до 1924 г., «ничем особенно себя не проявив»²⁶³.

В целом Ю.Л. Косенкова скептически оценивает деятельность данных учреждений, полагая, что в сложных условиях гражданской войны их работа «не выходила за пределы мелких восстановительных мероприятий и курирования строительства небольшого количества рабочих поселков при предприятиях»²⁶⁴.

Особую нишу занимал Народный комиссариат здравоохранения РСФСР (НКЗ РСФСР). Он выступал за благоприятную городскую среду, пропагандировал меры по санитарии и гигиене. В сентябре 1921 г. НКВД РСФСР и НКЗ РСФСР организовали проведение в Москве Всероссийского съезда по оздоровлению населенных мест. Задачей съезда было объединить специалистов из разных отраслей – архитекторов, врачей и инженеров для выявления важнейших государственных проблем и обсуждения вариантов их решения. К.В. Тихомиров отмечал, что на этом съезде впервые были оформлены положения о задачах

²⁶² Декрет Совета Народных Комиссаров от 18 июня 1918 г. «О Комитете Государственных Сооружений Высшего Совета Народного Хозяйства» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 41. Ст. 537.

²⁶³ Косенкова Ю.Л. У истоков советского градостроительства: демократизация или огосударствление? // Градостроительство. 2016. № 1. С. 80.

²⁶⁴ Косенкова Ю.Л. Формирование системы управления развитием городов в СССР // Вестник Зодчий. 21 век. 2010. № 4 (37). С. 14.

планировки городов, вошедшие впоследствии в практику, а также мероприятия по защите окружающей среды, которые в дальнейшем легли в основу законодательства СССР²⁶⁵.

Основными местными органами власти, занимающимися вопросами планировки и застройки городов, являлись отделы коммунального хозяйства, они входили в структуру исполнительного комитета губернского или иного уровня. В ведомственном отношении их деятельность координировало Главное управление коммунального хозяйства (ГУКХ); кроме того, коммунальные отделы считались исполнительными органами городской власти. Таким образом, они имели сложный юридический статус, что затрудняло их работу.

Социально-экономические условия для организованной деятельности по планировке и застройке городов определялись состоявшейся муниципализацией городской земли, а также национализацией и муниципализацией промышленных предприятий и жилых строений. Принципиальное значение имел Декрет от 15 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах», действие которого распространялось на городские поселения, которые насчитывали более 10 тыс. жителей. Стоимость и доходность строений, подлежащих муниципализации, устанавливалась местными Советами самостоятельно. Вся земля в пределах городской черты объявлялась муниципализированной. Советское законодательство упразднило исторически сложившееся деление вещей на движимые и недвижимые, отменило право частной собственности на землю²⁶⁶.

С переходом к нэпу на центральном и местном уровнях началась инвентаризация имущества с целью освобождения от управления малоценными объектами, возвращения их бывшим собственникам или передачи кооперации. Прежним владельцам возвращались небольшие по площади жилые дома²⁶⁷. Таким

²⁶⁵ Тихомиров К.В. Первые мероприятия советского правительства по коммунальному благоустройству городов и санитарной технике // Гигиена и санитария. 1966. № 4. С. 55.

²⁶⁶ Декрет ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 62. Ст. 674.

²⁶⁷ Декрет СНК РСФСР от 8 августа 1921 г. «О пересмотре коммунальными отделами списков муниципализированных домов» // Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 60. Ст. 409.

образом, в городах, особенно малых и средних, основная часть жилого фонда осталась в собственности у частных лиц.

Регулировать городскую застройку планировалось нормативно-правовыми средствами. ГУКХ считало необходимым разработать новый Строительный устав, который бы соответствовал задачам социалистического государства и отражал изменения в отношениях собственности. Подготовка проекта Устава проводилась в общем русле работ по кодификации советского законодательства в 1921–1922 гг., когда были подготовлены и приняты Уголовный кодекс РСФСР 1922 г., Гражданский кодекс РСФСР 1922 г., Земельный кодекс РСФСР 1922 г. и другие кодексы.

К составлению проекта, который именовался по-разному (и Строительный устав, и Строительный кодекс), помимо ГУКХ, были привлечены НКЗ и Госплан. В середине 1922 г. проект первого Строительного кодекса РСФСР был готов и опубликован. Он включал три основные части:

1. Общие основания строительного дела РСФСР.
2. Гражданское строительство и благоустройство.
3. Специальное строительство.

Первая часть затрагивала общие положения о строительстве и благоустройстве; определяла основы публичного, то есть государственного, и частного строительства, а также порядок и правила застройки.

Вторая часть закрепляла направления деятельности и компетенцию органов гражданского строительства и благоустройства, касалась регулирования охраны окружающей среды, пожарной безопасности, путей сообщения и разных видов благоустройства.

Положения третья части относились к строительству в рамках отдельных ведомств и отраслей²⁶⁸.

Позднее, к концу 1920-х гг., был составлен проект Жилищного кодекса, в котором был раздел VII «Руководство, контроль и наблюдение за жилищным

²⁶⁸ Петров М. Строительный кодекс Р.С.Ф.С.Р. // Коммунальное дело. 1922. № 2. С. 32.

хозяйством и жилищным строительством»²⁶⁹. Однако оба проекта не были утверждены. Основные препятствия к продвижению проектов заключались в отсутствии правового опыта регулирования строительных и жилищных отношений при отсутствии частной собственности на землю, отмене деления вещей на движимые и недвижимые.

Важным направлением деятельности ГУКХ и местных коммунальных органов в начале 1920-х гг. были мероприятия, направленные на получение достоверной информации о состоянии городов, с целью определения перспектив их развития. Так, 15 мая 1922 г. ГУКХ направило местным коммунальным отделам циркуляр, в котором предписывалось «предоставить сведения о наличии плана города с указанием, когда, каким органом и по чьему поручению он составлялся. Отдельно требовалось выделить, готовится ли новый план, и назвать причины, вызвавшие его разработку»²⁷⁰.

В качестве переходной меры, предшествующей полноценному планированию территории городов, 10 июня 1922 г. наркоматы внутренних дел и здравоохранения совместно утвердили Временные правила по составлению проектов частичной застройки городских поселений и эскизных проектов планировки²⁷¹. Посредством регулирования частичной застройки рассчитывали упорядочить городское строительство, не допустить произвольного заселения территорий, которые планировались под общегородские нужды: будущие дороги, площади, парки и т. д. С.В. Семенцов считает, что была утверждена новая система градостроительной документации, в состав которой входили «основной план роста и расширения города», или «основной проект планировки» (близок с современному генеральному плану), более подробные «проекты частичной застройки». На первоначальном этапе разработки «основного проекта» должен был создаваться «эскизный проект планировки», а на его основе – «проекты частичной

²⁶⁹ Проект Жилищного кодекса. М.: Изд-во Центрожилсоюза, 1930.

²⁷⁰ Ящук Т.Ф. Нормативное регулирование городского управления и хозяйства в РСФСОР в период нэпа. Омск: Изд-во ОмГУ, 2010. С. 105.

²⁷¹ Распоряжение НКВД РСФСР и НКЗ РСФСР от 15 июля 1922 г. об утверждении «Временных правил по составлению проектов частичной застройки городских поселений и эскизных проектов планировки» // Коммунальное дело. 1922. № 2 (Приложение). С. 34–37.

планировки»²⁷². Наиболее быстро в городах составлялись и внедрялись проекты частичной планировки, которые позволяли регулировать процесс застройки, а именно выделять земельные участки, препятствовать самовольному строительству.

При планировке городской территории учитывался правовой режим городской земли. Как отмечалось ранее, вся она объявлялась муниципализированной. Декрет ВЦИК и СНК от 13 апреля 1925 г., утвердивший «Положение о земельных распорядках в городах», устанавливал три категории городских земель: 1) селитебные земли, то есть те, которые были уже застроены или планировались под застройку; 2) земли общего пользования; 3) городские угодья²⁷³. Отметим, что Положение о земельных распорядках в городах в своей основе оставалось действующим до утверждения нового Земельного кодекса РСФСР 1971 г., а некоторые статьи – до конца советского периода. Основные изменения были внесены в Положение в конце 1920-х – 1930-е гг., они были вызваны административно-территориальными преобразованиями, а также предусматривали изъятие у городских пользователей излишков земельных участков и изъятие участков городских земель для государственных или общественных нужд²⁷⁴.

По данным на 1 октября 1926 г., в городах РСФСР (без Москвы и Ленинграда) селитебные земли составляли менее 12 %, земли общего пользования – около 10 %, а остальная часть городской земли относилась к городским угодьям. В свою очередь, больше половины из них занимали леса и выгоны. Максимальная доля селитебной площади (36,6 %) была выявлена в Ленинграде²⁷⁵. Таким образом, значительная часть городской территории была не застроена, что облегчало ее

²⁷² Семенцов С.В. Градостроительство Петрограда – Ленинграда: от революционного разгрома 1917–1918 годов к возрождению 1935 года // Вестник Санкт-Петербургского университета. Искусствоведение. 2012. № 1. С. 135.

²⁷³ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 13 апреля 1925 г. «Положение о земельных распорядках в городах» // Собрание узаконений РСФСР. 1925. № 27. Ст. 188.

²⁷⁴ См. например: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 21 января 1929 г. «Об изменении статьи 38 утвержденного ВЦИК и СНК РСФСР 13 апреля 1925 г. Положения о земельных распорядках в городах» // Собрание узаконений РСФСР. 1929. № 13. Ст. 150.

²⁷⁵ Веселовский Б.Б. Коммунальное хозяйство в цифрах и диаграммах. М.: Изд-во НКВД, 1928. С. 18–20. (В выборку включено 38 губернских, областных или республиканских городов и 286 – иного статуса).

планировку, а затем застройку, с учетом того, что участки такой земли относились к муниципализированному, то есть городскому, имуществу, в случае необходимости могли изыматься у пользователей в законном порядке.

В середине 1920-х гг. предпринимаются меры по укреплению городских Советов как органов городской власти. Несмотря на то, что Положение о городских Советах от 24 октября 1925 г. не предусматривало наличие у городских Советов полноценного исполнительного комитета, на коммунальный отдел возлагалось заведование городским хозяйством, то есть закреплялась распорядительная компетенция в отношении городского имущества и городских земель²⁷⁶. На практике именно коммунальные отделы выполняли требования по планировке и застройке городов, исходящие от высших органов государственной власти и отдельных ведомств.

Обязанность местных органов власти составлять и утверждать геодезические планы и готовить общие проекты планировки населенных пунктов была закреплена Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 4 октября 1926 г. «Об обязательности для городских поселений и поселков иметь планы и проекты планировки»²⁷⁷. Однако нормы постановления не носили жестко императивного характера, воспринимались как рекомендательные, рассчитанные на перспективу. Такому восприятию способствовал тот факт, что не указывались сроки завершения работ, не предусматривалась ответственность за невыполнение предписаний постановления.

Постановлением СНК РСФСР от 4 ноября 1927 г. устанавливались сроки и правила составления, рассмотрения и утверждения планов городов²⁷⁸. Впервые определялась комплектность проекта, в который следовало включать план переустройства существующей селитебной части и проект перспективного роста

²⁷⁶ Постановление ВЦИК от 24 октября 1925 года «Об утверждении Положения о городских Советах // Собрание узаконений РСФСР. 1925. № 91. Ст. 662.

²⁷⁷ Постановление ВЦИК и СНК от 4 октября 1926 г. «Об обязательности для городских поселений и поселков иметь планы и проекты планировки» // Собрание узаконений РСФСР. 1926. № 65. Ст. 512.

²⁷⁸ Постановление СНК РСФСР от 4 ноября 1927 г. «О сроках и правилах составления, рассмотрения и утверждения планов существующего расположения и проектов планировки городских поселений и поселков» // Собрание узаконений РСФСР. 1927. № 117. Ст. 799.

города на срок не менее 15 лет. Отдельно прилагались правила застройки городов и поселков. Ответственность за составление проектов планировки возлагалась на местные коммунальные органы. Важной новацией стала публичность планировочной деятельности: подготовленный проект выставлялся для всеобщего обозрения на срок не менее одного месяца, в течение которого ведомства, учреждения и отдельные граждане могли направлять свои замечания и возражения, после чего проекты рассматривались городским Советом. Одобренные проекты представлялись в региональные органы власти, которые давали заключения, а затем проект вместе с заключением в месячный срок направляли НКВД РСФСР. Утверждал проекты Экономический Совет РСФСР, который являлся правительственным органом, находясь в ведомственном управлении Совета народных комиссаров (СНК) РСФСР.

Проекты планировки городов Москвы и Ленинграда мог утверждать только СНК РСФСР. В данном акте не содержится понятия «генеральный план города», но близким к нему по смыслу можно считать понятие «перспективный план».

С целью конкретизации законодательных норм НКВД РСФСР в мае 1928 г. утвердил Инструкцию «О порядке составления, рассмотрения и утверждения проектов планировки городских поселений, рабочих, дачных и курортных поселков»²⁷⁹. М.Г. Меерович называл ее своеобразной точкой бифуркации, так как она объединяла «а) концептуально-теоретические представления, генетически вытекающие из идеи города-сада (условно назовем их “нормативы города-сада”, и б) принципиально иные представления о поселениях нового типа – соцгородах и соцпоселках (условно назовем их “нормативы соцгорода”»²⁸⁰. Город понимался как определенная территориальная единица, объединяющая в себе социальную, архитектурную и инженерно-техническую компоненту. При планировании территории города должна была учитываться его связь с прилегающей местностью,

²⁷⁹ Бюллетень НКВД РСФСР. 1928. № 21.

²⁸⁰ Меерович М.Г. Советская власть против «духов места»: градостроительная теория и практика в СССР (1917–1941 гг.) // Уваровские чтения – Х. Физиогномика города: материалы всероссийской научной конференции с международным участием (Муром, 19–21 апреля 2017 г.) / ред. Ю.М. Смирнов. Владимир: ВИТ-принт, 2017. С. 57–64.

естественное тяготение сопредельного района. Впервые устанавливался временной интервал перспективного плана – 15 лет.

С целью придать институту городского планирования научно обоснованный характер ГУКХ приступило к проведению мониторинга каждого города, составлению единообразного формуляра; итогом должно было стать издание «единообразных городских планов»²⁸¹. Заполненные в городах формуляры²⁸² были обработаны, отраженные в них сведения систематизированы, а затем опубликованы в сборнике «Города СССР»²⁸³. Местные работники, собирая данные по требованию НКВД, старались выявить дополнительную информацию. Например, в Сибири помимо обязательного формуляра заполнялся дополнительный, обобщенные материалы которого были включены в статью «Города Сибирского края», помещенную в Сибирской советской энциклопедии²⁸⁴.

При разработке концептуальных основ городской планировки и застройки изучалось зарубежное законодательство²⁸⁵. В свою очередь, складывающаяся советская практика, являясь уникальной, вызывала интерес у иностранных специалистов. Например, Французская ассоциация городов-садов, обращаясь в ГУКХ, хотела получить ответы на вопросы о том, как происходит отчуждение земельных участков при выравнивании улиц, перестройке жилых кварталов, расширении городской черты. В ответе российской стороны указывалось, что в стране отменена частная собственность на землю, поэтому города более свободны в использовании находящихся в их ведении земель²⁸⁶.

Вопросы планировки городов обсуждались научно-технической общественностью. На проходившем в мае 1927 г. Втором водопроводном и

²⁸¹ Косенкова Ю.Л. Формирование системы управления развитием городов СССР // Вестник Зодчий. 21 век. 2010. № 4 (37). С. 16.

²⁸² Петров А.И. Формуляр города // Коммунальное дело. 1929. № 7. С. 83–85.

²⁸³ Города Союза ССР. М.: Изд-во НКВД, 1927.

²⁸⁴ Петров А.И. Города Сибирского края // Сибирская Советская Энциклопедия: в 4 т. / под общ. ред.: М.К. Азадовского и др. Т. 1. А–Ж. Новосибирск: Сибирское краевое изд-во, 1929. Стб. 704–720.

²⁸⁵ Ванцвайг М. Новый французский закон по планировке городов и его значение // Вопросы коммунального хозяйства. 1926. № 6. С. 118–122.

²⁸⁶ Ящук Т.Ф. Организация местной власти в РСФСР. 1921–1929 гг. Омск: Изд-во ОмГУ, 2007. С. 376.

санитарно-техническом съезде был заслушан «Доклад по планировке населенных мест», по итогам которого видный коммунальный деятель М.Н. Петров предложил утвердить Генеральный план коммунального благоустройства городов РСФСР. Впервые была высказана идея о необходимости разработки Градостроительного кодекса²⁸⁷.

Однако к концу 1920-х гг. лишь в некоторых городах приступили к планировочной деятельности. Как правило, она ограничивалась составлением геодезических планов и установлением фактических землепользователей городской земли²⁸⁸. Тем не менее первые попытки перехода к нормативному правовому регулированию городского планирования следует оценить положительно.

В связи с прекращением новой экономической политики и окончательным переходом политики государства в 1928–1929 гг. к административному регулированию хозяйственных процессов, принятым курсом на индустриализацию страны менялось социальное и экономическое назначение городов. План города становился важным элементом пространственной организации, необходимым для успешного функционирования размещенных в городе производств. Смена градостроительной политики обострила дискуссии среди специалистов в области строительства, ученых и промышленников об устройстве быта будущих соцгородов и индустриальных центров²⁸⁹. В связи с переходом к народнохозяйственному планированию предпринимается очередная попытка составить Строительный устав. Проект разрабатывался Комиссией при строительном секторе Госплана СССР в 1928–1930 гг. По своему содержанию он был шире, чем проект Строительного устава 1922 г., усиливал плановое начало в планировке и застройки городов²⁹⁰. В проекте подчеркивалась важность плана

²⁸⁷ Свод постановлений 2-го Всесоюзного (XIV) водопроводного и санитарно-технического съезда (Харьков, 7–15 мая 1927 года) // Издание постоянного бюро. № 78. С. 57.

²⁸⁸ Баберко В. Городское земельное хозяйство // Коммунальное дело. 1929. № 6. С. 44. (Данные по 298 городам).

²⁸⁹ Меерович М.Г., Меньковский В.И., Жеребцов И.Л. Дискуссия об «Обобществленном быте» // Известия Коми научного центра УрО РАН. 2020. № 5 (45). С. 5–13.

²⁹⁰ РГАЭ. Ф. 9432. Оп. 1. Д. 282. Л. 147–148.

города, говорилось, что план должен охватывать всю территорию, входящую в состав городской черты, включая земли государственного назначения. На план города должны были наноситься все без исключения земельные участки, здания и сооружения, независимо от того, в чьем ведении они находились. Прописывался порядок составления планов²⁹¹. Окончательная доработка проекта не проводилась, однако его идеи о значении планов городов отразились в последующих законодательных актах.

В 1930-х гг. выстраивается новая система государственного управления городским планированием. Первоначально, как уже отмечалось, она оказалась связанной с НКВД РСФСР, поскольку в ведении этого наркомата находилось управление картографией, а также коммунальное, то есть городское, хозяйство. В рамках НКВД РСФСР было создано подведомственное специализированное учреждение – Государственный институт съемки и планировки городов и проектирования гражданских сооружений «Гипрогор» (такое название он получил в 1932 г., а датой его создания считается 1929 г.). Из института выделилось две организации, расположенные в Москве и Ленинграде. В 1930-е гг. институт «Гипрогор» занимался проектированием Кировска, Мурманска, Сыктывкара; разрабатывал проекты планировки столиц союзных и автономных республик: Минска; Баку, Еревана, Петрозаводска, крупных областных центров: Горького, Свердловска, Новосибирска, Калинина, Ярославля. После Великой Отечественной войны он готовил планы восстановления городов, организовывал комплексные работы по развитию важных промышленных центров страны: Магнитогорска, Челябинска, Кузнецкого угольного бассейна. К концу 1980-х гг. институт «Гипрогор» разработал проектно-планировочную документацию более чем по 700 городам России. В новой организационно-правовой форме институт работает и в настоящее время²⁹².

²⁹¹ РГАЭ. Ф. 9432. Оп. 1. Д. 282. Л. 201–202.

²⁹² Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор» [Электронный ресурс]: [сайт]. URL: <http://www.giprogor.ru>.

В связи с упразднением НКВД РСФСР в 1930 г. ликвидировалось ГУКХ, его полномочия перешли во вновь образованное Главное управление коммунального хозяйства при Совнарком РСФСР²⁹³, на основе которого 20 июля 1931 г. был образован самостоятельный наркомат коммунального хозяйства. На общесоюзном уровне при Центральном исполнительном комитете СССР (ЦИК СССР) создавался Всесоюзный совет по коммунальному хозяйству, в его задачи входило рассмотрение и утверждение планов развития городского и жилищного хозяйства²⁹⁴.

Помимо организационных изменений, в начале 1930-х гг. в области планировки и застройки городов развивались два новых направления. Первое относилось к подготовке первого генерального плана города, второе – к проектам планировки и реконструкции городов. Если в Российской империи эталоны планировки и застройки формировал Санкт-Петербург, то в советский период такая роль отводилась Москве.

Резолюцией пленума ЦК ВКП(б) от 15 июня 1931 г. «О московском городском хозяйстве и о развитии городского хозяйства СССР» был утвержден порядок подготовительных работ по составлению первого генерального плана города²⁹⁵. Большое значение для популяризации идей планового развития городов и определения общих позиций по их продвижению и реализации сыграла Первая Всесоюзная конференция по планировке и строительству городов (1933 г.), материалы которой были опубликованы большим тиражом и рассылались бесплатно²⁹⁶.

²⁹³ Постановление ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г. «О ликвидации народных комиссариатов внутренних дел союзных и автономных республик» // Собрание законов СССР. 1930. № 60. Ст. 640.

²⁹⁴ Постановление Президиума ЦИК СССР от 3 ноября 1931 г. «Положение о Всесоюзном совете по коммунальному хозяйству при Центральном исполнительном комитете Союза ССР // Собрание законов СССР. 1931. № 67. Ст. 444.

²⁹⁵ Резолюция пленума ЦК ВКП(б) от 15 июня 1931 г. «О московском городском хозяйстве и о развитии городского хозяйства СССР» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. М.: Политиздат, 1967. С. 320–333.

²⁹⁶ Первая Всесоюзная конференция по планировке и строительству городов: тезисы докладов на секциях / под общ. ред. Ф.В. Попова, Н.Д. Ефремова, А.М. Борщевского; Всесоюзный совет по делам коммунального хозяйства при ЦИК СССР. М.: Изд-во «Власть советов» при президиуме ВЦИК, 1933.

К началу составления генерального плана в 1931 г. Москва не имела упорядоченного набора документов, обеспечивающих планомерное развитие территории города. В первые годы индустриализации (1928–1932) за счет притока рабочей силы на столичные предприятия быстро росла численность населения. Сохранялась плотная застройка из старинных зданий, примыкавших к центру города, без сноса которых реконструкция этой части города казалась невозможной. При выборе архитектурно-художественной модели для составления генерального плана использовались материалы проектов 1920-х гг., но в целом получила поддержку концепция сохранения исторически сложившейся радиально-кольцевой схемы городской планировки. Была поставлена задача повышения исполнительской дисциплины застройщиков. Многие из них, «особенно ведомственные, вели новое строительство с нарушениями, заступая за красные линии, что делало невозможным ни комплексное проектирование, ни плановое строительство. Сделать красные линии “законом реконструкции” призывали в один голос и архитекторы, и партийные работники»²⁹⁷.

Одновременно с началом работ по составлению генерального плана для столицы продолжалось развитие законодательства, нормы которого распространялись на все города СССР. Отметим, что в 1930-е гг. возрастает роль общесоюзных нормативных правовых актов в сфере планировки и застройки городов, что объясняется переходом к общегосударственному планированию народного хозяйства в формате пятилетних планов. Системный характер советского планирования вызывает большой интерес у зарубежных исследователей. Американский исследователь Дж. Иоффе называл план развития народного хозяйства СССР общенациональной программой²⁹⁸.

27 июня 1933 г. ЦИК СССР и СНК СССР приняли Постановление «О составлении и утверждении проектов планировки и социалистической

²⁹⁷ Кузнецов С.О. Власть и генеральный план реконструкции Москвы (1931 – начало 1950-х гг.) [Электронный ресурс] // Architecture and Modern Information Technologies. 2019. № 4 (49). С. 37. URL: https://marhi.ru/AMIT/2019/4kvart19/PDF/02_kuznetsov.pdf (дата обращения: 15.05.2024).

²⁹⁸ Joffe J. Economic planning in the U.S.S.R. Moscow, 1939. P. 8.

реконструкции городов и других населенных мест»²⁹⁹. В нем говорилось о двух планировочных документах: схемах районной планировки и проектах планировки населенных мест. Схемы районной планировки следовали из народнохозяйственных планов первых пятилеток, предусматривали размещение промышленных объектов и, соответственно, строительство или реконструкцию городов, которые обеспечивали трудовыми ресурсами и коммунальной инфраструктурой работу предприятий. Схемы районной планировки утверждались СНК СССР.

При строительстве новых и реконструкции существующих городов на первый план выдвигалась задача обеспечить возможности для дальнейшего развития и роста населенного места. Нормативно устанавливался порядок утверждения проектов планировки города. Он различался в зависимости от численности населения города и его происхождения (существовал ли город ранее или строился с нуля). Для городов с численностью населения до 50 тыс. человек проекты планировки утверждались СНК автономных республик, краевыми (областными) исполкомами по представлению наркоматов коммунального хозяйства этих республик или краевых (областных) отделов коммунального хозяйства. По старым городам с расчетной численностью населения от 50 до 100 тыс. человек проекты утверждали СНК союзных республик по представлению СНК автономных республик, краевых (областных) исполкомов; по вновь строящимся городам с такой же расчетной численностью населения и по старым городам с населением от 100 до 300 тыс. человек – СНК союзных республик по представлению наркоматов коммунального хозяйства этих республик; по строящимся городам с расчетным населением свыше 100 тыс. чел. и по старым городам с населением свыше 300 тыс. человек – СНК СССР по представлению СНК союзных республик с заключением Всесоюзного Совета по коммунальному хозяйству при ЦИК Союза ССР.

²⁹⁹ Постановление ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1933 г. «О составлении и утверждении проектов планировки и социалистической реконструкции городов и других населенных мест Союза ССР» // Собрание законов СССР. 1933. № 41. Ст. 243.

В Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 20 января 1934 г.³⁰⁰ раскрывался состав документов, на основе которых должно было происходить устройство населенных мест. К ним относились: а) проект планировки; б) проект застройки; в) проект технического оборудования; г) проект земельно-хозяйственного устройства. Строительство новых и расширение существующих промышленных предприятий увязывалось с наличием утвержденных проектов планировки обслуживающих эти предприятия населенных мест, но содержало оговорку «как правило», что позволяло обходить это требование. Наиболее близким по содержанию к документу, который впоследствии стал называться генеральным планом, являлся проект планировки. В нем выделялись функциональные зоны, внутренние магистрали (проезды, улицы), отражалось распределение строительных зон по характеру и плотности застройки, сеть коммуникаций, очередность строительства и др. В ст. 6 перечислялись санитарные, экологические, социально-культурные, эстетические и иные требования, которые следовало учитывать при составлении проектов планировки. Принятые в 1933 и 1934 гг. союзный и республиканский законы акт имели большое юридическое значение.

Во-первых, закреплялась ценность городского плана как базового документа, на основании которого будет происходить и текущее, и перспективное развитие города, вестись его застройка. Во-вторых, устанавливалась комплектность градостроительной документации. Наиболее важными документами были проект планировки и проект застройки. Два других акта имели более частный характер. Проект технического оборудования касался возведения сооружений по водоснабжению, очистке, электрификации и других объектов жизнеобеспечения города. Проект земельно-хозяйственного устройства, как он характеризовался в этом акте, не относился непосредственно к устройству городской территории, он касался возможности снабжения города сельскохозяйственной продукцией, использования коммунальных отходов в качестве удобрений, отходов общественного питания на корм скоту. В-третьих, прописывалась этапы

³⁰⁰ Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 20 января 1934 г. «Об устройстве населенных мест РСФСР» // Собрание узаконений РСФСР. 1934. № 7. Ст. 45.

процедуры прохождения и утверждения планов, а также сроки прохождения каждого этапа.

Таким образом, в рассматриваемый период вопросы планировки и застройки городов считались сферой коммунального хозяйства и находились в ведении центральных государственных органов соответствующего профиля и отделов коммунального хозяйства в городах. Основная деятельность заключалась в сборе информации о городском имуществе и хозяйстве, планировании, о наличии плана города и его исполнении. Большой объем сведений о городах, позволяющих прогнозировать перспективы их развития, был собран и обобщен в 1929 г. при составлении формуляра города, где отдельно характеризовался имевшийся план города, отражалось состояние фактической городской застройки.

В конце 1920-х гг., в связи с переходом к плановому развитию народного хозяйства, возрастает значение устройства территории города по плану и ее последующей застройки в соответствии с планом. Благоприятной предпосылкой для реконструкции городов считалась муниципализация городской земли, национализация и муниципализация крупных зданий.

Очевидная потребность в наличии кодифицированных актов, которые бы регулировали отношения планировки и застройки, выразилась в создании проектов Строительного и Жилищного кодексов, но они не были утверждены. В 1926 и 1927 гг. принимаются законы РСФСР об обязательности для городов иметь планы и проекты планировки, устанавливается порядок их составления, рассмотрения и утверждения. Законами 1933 и 1934 гг. планы городов увязываются со схемами районной планировки, впервые устанавливается состав градостроительной документации, в которой выделяются документы, сходные с будущими генеральными планами городов. Законы начала 1930-х гг., а также начало подготовительных работ над генеральным планом Москвы сформировали нормативную правовую базу для осуществления планировки и застройки городов на новых основаниях.

3.2. Юридическая природа генеральных планов городов (середи́на 1930-х – 1980-е гг.)

В начале 1930-х гг. определились направления юридической политики в отношении планировки и застройки городов, начались организационные преобразования в государственном аппарате и городском управлении, был утвержден ряд законодательных актов, усиливающих плановые начала в развитии городов. Логическим шагом стал переход к генеральным планам городов.

Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 10 июля 1935 г. «О Генеральном плане реконструкции города Москвы» открыло новый этап в нормативном регулировании городской планировки и застройки, официально закрепило понятие генерального плана³⁰¹. Оно оценивалось современниками как начало принципиально новой эпохи в истории градостроительства³⁰². Позднее ученый Б.И. Оглы отмечал, что постановление стало «программным документом, определившим направление дальнейшего развития всех советских городов»³⁰³.

Постановление имело большое идеологическое, юридическое и методическое значение. Оно характеризовалось сложной юридической природой, так как не только являлось правительственным актом, но также исходило от высшего партийного органа. Впервые на столь высоком уровне задавались параметры генерального плана: проектируемая численность населения и его размещение; отводимые под территорию города земельные участки, описание основных магистралей; характеристика отдельных районов; проекты строительства и реконструкции коммунального хозяйства, объектов непродуцированной сферы. Концептуально план исходил из установки на

³⁰¹ Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 10 июля 1935 г. №1435 «О генеральном плане реконструкции города Москвы»// Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. В 5 т. Т. 2. М.: Политиздат, 1967. С. 534–546.

³⁰² Чернышев С.Е. Генеральный план реконструкции Москвы и вопросы планировки городов СССР. М, 1937. С.2. 44 с.

³⁰³ Оглы Б.И. Строительство городов Сибири. Л., 1980. С. 90.

«сохранение основ исторически сложившегося города»³⁰⁴. Устанавливался общий срок реализации плана – 10 лет, то есть на период 1936–1945 гг. Отдельно выделялся трехлетний (первоочередной) период (1936–1938 гг.). Изначально утвержденный план «не имел детальных чертежей, а представлял собой только общую схему»³⁰⁵, которая наполнялась конкретным содержанием на протяжении длительного времени. В постановлении 1935 г. законодательно закреплялись важнейшие признаки генерального плана: легальный характер, так как план утверждался уполномоченным органом; долгосрочное действие; содержательное описание перспектив развития территории города и размещенных на ней объектов.

Внедрение генеральных планов полностью вписывалось в государственную политику народнохозяйственного планирования, планового размещения производительных сил на территории государства, сопровождаемого строительством новых городов, но юридического закрепления общего понятия генерального плана не произошло.

Принятие генерального плана только в отношении г. Москвы показывало уникальность, особую значимость этого акта. Использованное в Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 20 января 1934 г. понятие «проект планировки» не ассоциировалось с генеральным планом города. Разрабатываемые на местах документы назывались по-разному: проекты планов городов, генеральные проекты планировки городов, планы городов, иногда по аналогии с Москвой – генеральные планы городов. Современными учеными (архитекторами, историками) они не выделяются в особую группу и изучаются в общем ряду с генеральными планами. Например, в Ленинграде основным проектным документом стал составленный в 1933 г. план, который увязывал развитие Ленинграда и Ленинградской области. «Для разработки этого проекта были привлечены силы не только градостроителей, но и специалистов административных, хозяйственных и партийных органов

³⁰⁴ Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 10 июля 1935 года «О Генеральном плане реконструкции города Москвы» // Электронная библиотека исторических документов. URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/354627> (дата обращения: 15.05.2024).

³⁰⁵ Кузнецов С.О. Власть и генеральный план реконструкции Москвы (1931 – начало 1950-х гг.) [Электронный ресурс] // Architecture and Modern Information Technologies. 2019. № 4 (49). С. 38–39. URL: https://marhi.ru/AMIT/2019/4kvart19/PDF/02_kuznetsov.pdf (дата обращения: 15.05.2024).

управления, была также сформирована авторитетная комиссия Академии наук СССР»³⁰⁶. С.В. Семенцов называет его генеральным планом, хотя такого официального названия данный документ не имел.

Переход к повсеместному планированию при строительстве и реконструкции городов повышал профессиональные требования к такой деятельности и привел к важному организационному решению – учреждению должности главного городского архитектора. Согласно Постановлению СНК РСФСР от 26 июля 1935 г., начиная с 1936 г. эта должность вводилась в 39 крупных городах РСФСР³⁰⁷. Должность учреждалась в составе городских отделов коммунального хозяйства, то есть в отделах, которые занимались вопросами планировки и застройки городов. Необходимо отметить, что к моменту издания рассматриваемого постановления в ряде городов такие должности уже существовали, о чем свидетельствует приложение к данному акту, содержащее сведения по всем 39 городам. На главных городских архитекторов возлагалась работа по уточнению и развитию утвержденных «генеральных проектов планировки города»³⁰⁸. Кроме того, перечислялся достаточно широкий круг строительных работ, проведение которых требовало согласования с архитектором.

4 сентября 1940 г. было принято Положение о главном городском архитекторе³⁰⁹. Существенно повышались требования к образованию и квалификации претендентов. Менялся статус: городской архитектор оставался местным работником, но его кандидатура предварительно согласовывалась с наркоматом коммунального хозяйства РСФСР. Руководство деятельностью городского архитектора, наряду с исполнительным комитетом городского Совета, осуществлял Наркомат коммунального хозяйства РСФСР. Расширились

³⁰⁶ Семенцов С.В. Градостроительство Петрограда – Ленинграда: от революционного разгрома 1917–1918 годов к возрождению 1935 года // Вестник Санкт-Петербургского университета. Искусствоведение. 2012. № 1. С. 138–139.

³⁰⁷ Постановление СНК РСФСР от 26 июля 1935 г. «Об учреждении должности главного городского архитектора в городских отделах коммунального хозяйства» // Собрание узаконений РСФСР. 1935. № 19. Ст. 184.

³⁰⁸ Такой термин используется в законе.

³⁰⁹ Постановление СНК РСФСР 4 сентября 1940 г. «Об утверждении Положения о главном городском архитекторе» // Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1940. № 16. Ст. 67.

полномочия архитекторов: они отвечали за все проектные работы, их воплощение в натуре, могли создавать архитектурно-планировочные мастерские. Положение распространялось на все города РСФСР, кроме Москвы и Ленинграда, в которых деятельность главных архитекторов регламентировалась особыми положениями.

К разработке долгосрочных проектов планировки и застройки приступили во многих городах. К примеру, в Свердловске работа началась в 1936 г., главной задачей плана было соединение старой части города с новыми промышленными районами³¹⁰. В Омске целенаправленные планировочные работы развернулись в 1937 г. В то время столица Прииртышья объединяла обширную территорию, включающую нынешние Омскую и Тюменскую области. План предусматривал превращение города в ведущий промышленный центр Сибири и, соответственно, рост населения с 310 тыс. человек в 1937 г. до 550 тыс. человек к 1947 г.³¹¹ Расчет оказался ошибочным: в 1944 г. была образована самостоятельная Тюменская область, прогнозной численности населения город достиг только через 10 лет, в 1957 г. В 1940 г. был подготовлен «схематический план Омска, который стал основным для проведения любых геодезических, коммунально-бытовых, жилищно-обслуживающих служб»³¹². В 1941 г. было принято правительственное решение «О генеральном проекте планировки гор. Омска»³¹³.

В довоенный период планами стали заниматься специализированные организации, что повысило профессионализм и качество их содержания. Однако на Второй Всесоюзной конференции по планировке городов высказывались критические оценки относительно низких темпов проектных работ. Так, планы Горького, Казани, Минска готовились более 10 лет, но в итоге были завершены, а

³¹⁰ Токменинова Л., Голобородский М., Санок С. История генерального плана Екатеринбурга. 1723–2013. Екатеринбург: TATLIN, 2013.

³¹¹ Кочедамов В.И. Омск. Как рос и строился город. Омск: Омское книжное изд-во, 1960. С. 40.

³¹² Кузеванов В.С. Государственная организация реконструкции городов Западной Сибири в послевоенный период (на примере Омска) // Омский научный вестник. Серия «Общество. История. Современность». 2019. Т. 4, № 3. С. 39.

³¹³ Постановление Совнаркома РСФСР от 8 мая 1941 г. «О генеральном проекте планировки гор. Омска». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

планы Ростова-на-Дону и Таганрога даже за этот срок так и не были закончены³¹⁴. До начала Великой Отечественной войны переустройство городов на основе новых планов, за исключением Москвы, практически не успело начаться.

Активные проектные работы на местах требовали законодательного обеспечения. Историк архитектуры А.Г. Вайтенс указывает, что в 1938–1939 гг. был составлен проект общесоюзных «Норм планировки городов», который был опубликован в 1940 г.³¹⁵, но не утвержден.

В годы Великой Отечественной войны большинству городов, расположенных в западных регионах страны, был нанесен огромный ущерб. По мере освобождения советской территории от врага разворачивались восстановительные работы. Отмечалось усиление значения архитектурных органов «в целях упорядочения строительства и обеспечения государственного руководства восстановления разрушенных войной городов и населенных мест»³¹⁶. С этой целью создаются специализированные государственные органы. По Постановлению Совнаркома СССР от 29 сентября 1943 г. был образован Комитет по делам архитектуры при Совнаркоме СССР³¹⁷. В составе комитета было создано Главное управление по планировке и застройке городов. Подведомственным органом общесоюзного Комитета по делам архитектуры являлось учрежденное в 1943 г. Управление по делам архитектуры при СНК РСФСР. В компетенцию союзного и республиканского органов входило утверждение проектов планировки и застройки городов и населенных мест городского типа, проектов важнейших жилых, культурно-бытовых и общественных зданий; государственный архитектурно-строительный контроль; разработка и утверждение типовых проектов и стандартов для массового гражданского и жилищного строительства и ряд других полномочий. Готовились и распространялись для практического

³¹⁴ Вторая Всесоюзная конференция по планировке городов // Социалистический город. 1937. № 4. С.4.

³¹⁵ Нормы планировки городов: (проект). – Л.: Госстройиздат, 1940.

³¹⁶ Балезин В.П. Правовой режим земель городской застройки. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1963. С. 32.

³¹⁷ Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) 29 сентября 1943 г. «Об образовании Комитета по делам архитектуры при Совнаркоме СССР». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

использования важные методические документы. Так, Главным управлением по планировке и застройке городов Комитета по делам архитектуры при Совете Министров СССР были разработаны: принципы проектирования генерального плана города³¹⁸; технико-экономические основы планировки городов³¹⁹; инструкция по составлению пояснительной записки к генеральному плану города³²⁰; пояснительная записка к генеральному плану восстанавливаемого города³²¹.

В организации восстановительных мероприятий значительную роль играли местные органы. В этой связи 13 октября 1944 г. СНК СССР утвердил новое Положение о главном архитекторе города³²², которое существенно расширило его полномочия. Наряду с деятельностью государственных структур впервые предусматривалось формирование на местах коллегиальных архитектурных советов, представляющих в большей степени архитектурную общественность.

Существенно расширился список городов, в которых вводились должности главных архитекторов: по СССР в список вошло около 160 городов, по РСФСР – около 90. В широком значении сферу ответственности главного архитектора составляли вопросы планировки, застройки и архитектурного оформления города. С разрешения городского исполкома он мог приостанавливать или запрещать строительство, которое велось с нарушением утвержденных проектов планировки и застройки города, а также инициировать привлечение лиц, допустивших нарушение, к дисциплинарной или уголовной ответственности³²³.

Постановление СНК РСФСР от 9 августа 1945 г. «О проектах планировки городов и поселков РСФСР»³²⁴, отменившее Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 января 1934 г. «Об устройстве населенных мест РСФСР», внесло серьезные изменения в юридическое понимание планировки городов.

³¹⁸ РГАЭ. Ф. 9432. Оп. 1. Д. 304.

³¹⁹ РГАЭ. Ф. 9432. Оп. 1. Д. 264.

³²⁰ РГАЭ. Ф. 9432. Оп. 1. Д. 313.

³²¹ РГАЭ. Ф. 9432. Оп. 1. Д. 312.

³²² Законодательство о капитальном строительстве в СССР. Т. 1. М., 1961. С. 265–267.

³²³ Там же.

³²⁴ Постановление СНК РСФСР от 9 августа 1945 г. «О проектах планировки городов и поселков РСФСР» // Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1945. № 5. Ст. 31.

По-новому определялся состав проектов планировки. Он включал:

а) генеральный план города или поселка; б) проект детальной планировки первой очереди строительства (восстановления, реконструкции) города или поселка.

Генеральный план города должен был обозначать перспективы развития города – рост населения, промышленное и гражданское строительство, границы территории, ее организацию с указанием видов использования, архитектурно-планировочную композицию, коммунальную инфраструктуру и др. Генеральный план содержал графические и текстовые материалы, а именно: основной чертеж; опорный план регулирования застройки и землеустройства; план прилегающего района; схему строительного зонирования; материалы по архитектурной композиции, застройке, техническим объектам; технико-экономическое обоснование развития города, согласованное с плановыми органами; пояснительную записку.

Проект детальной планировки касался только первоочередных работ. Он должен был устанавливать следующие параметры: архитектурно-планировочную композицию города; планировку улиц, проездов, площадей с указанием красных линий и высотных отметок; размещение жилых и общественных зданий, промышленных предприятий, городского транспорта; расположение подземных инженерных сетей; устройство и реконструкцию зеленых насаждений; мероприятия по инженерной подготовке территории; намечаемые изменения (подвижки границ земельных участков, перенос дорог и подземных сетей и др.); последовательность действий по застройке и благоустройству.

Как и генеральный план, проект детальной планировки первой очереди строительства включал графические и текстовые материалы: сводный план детальной планировки города; детальные проекты планировки и застройки отдельных важнейших районов; материалы по архитектурной композиции, застройке, инженерной инфраструктуре и др. – в объеме, необходимом для обоснования решений проекта; задания, основанные на перспективных планах строительства, согласованные с плановыми органами; пояснительную записку;

указания для разработки архитектурно-планировочных и проектных заданий по застройке и благоустройству городов.

Постановление достаточно реалистично оценивало возможности перехода к полноценной планировке городов, поэтому предусматривало несколько форм такого перехода. Прежде всего составление генеральных планов городов и, соответственно, проектов детальной планировки первой очереди строительства объявлялось обязательным для тех городов, генеральные планы которых подлежали рассмотрению и утверждению Совнаркомом РСФСР. В приложении содержался полный список таких городов. Для большинства краев, областей и автономных республик таким городом был только центр региона, однако для ряда административно-территориальных единиц устанавливался целый перечень городов. Например, в Крымской области он включал Евпаторию, Керчь, Севастополь, Симферополь, Феодосию, Ялту; в Московской области – Воскресенск, Егорьевск, Загорск, Калининград, Коломну, Наро-Фоминск, Ногинск, Орехово-Зуево, Павлово-Посад, Подольск, Сталиногорск, Электросталь, Серпухов, в Кемеровской области – Кемерово, Анжеро-Судженск, Ленинск-Кузнецкий, Прокопьевск, Сталинск.

Таким образом, перечень городов, для которых планы утверждало правительство РСФСР, включал не только города республиканского подчинения, указанные ранее в разделе 1.1.

Генеральные планы представлялись в утверждающие инстанции соответствующими органами по делам архитектуры с их заключениями. Если Генеральный план подлежал утверждению СНК РСФСР, то его представляло Управление по делам архитектуры при Совнарком РСФСР; если план утверждался исполнительным комитетом областного (краевого) Совета депутатов трудящихся или Совнаркомом автономных республик, то план представлял соответствующий отдел или управление по делам архитектуры. Отметим, что генеральные планы Москвы и Ленинграда утверждались Совнаркомом СССР.

Впервые четко регламентировался порядок финансирования проектных работ. По общему правилу расходы осуществлялись за счет местных бюджетов с

привлечением средств заинтересованных ведомств, предприятий и учреждений, если возводился новый город – то исключительно за счет тех ведомств и организаций, которые вели строительство, что являлось вполне логичным, поскольку местные органы власти и управления еще не были сформированы.

После Великой Отечественной войны многие, даже утвержденные ранее, планы городов, были кардинально пересмотрены. Для почти полностью разрушенного Сталинграда за короткий срок бригадой Всесоюзной академии архитектуры под руководством академика К.С. Алабяна был разработан новый генеральный план; 16 апреля 1945 г. план одобрил Совнарком РСФСР³²⁵. Подчеркивалось, что по сравнению с довоенным проектом значительно улучшилась планировка Сталинграда, «предусматривалось создание центра города (до этого его не было), включая объекты, которые были направлены на увековечивание его героической обороны»³²⁶. В послевоенных планах городов ввиду оперативности их подготовки допускались терминологические нечеткости, отступления от нормативно предусмотренных процедур. Так, в Постановлении Совнаркома РСФСР, утвердившем план Сталинграда, говорится о генеральном плане, а в самом тексте – о генеральном проекте планировки.

Особенности разработки генеральных планов городов в послевоенный период хорошо прослеживаются на примере Севастополя, чему посвящено несколько публикаций. Постановлением Советом Министров РСФСР от 30 апреля 1946 г. был утвержден генеральный план города, разработанный архитектурно-проектной мастерской Министерства Вооруженных Сил СССР профессора Г.Б. Бархина. Т.А. Богаткевич пишет, что главная идея состояла в создании образа приморского города: «внешний вид зданий, обширные парки и величественные памятники – всё должно говорить о величии и могуществе российского флота»³²⁷.

³²⁵ Антюфеев А.В., Птичникова Г.А. Приоритеты градостроительного развития города через призму генеральных планов (на примере Сталинграда – Волгограда) // Вестник Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета. Серия «Строительство и архитектура». 2012. Вып. 28 (47). С. 292–293.

³²⁶ Развитие российского права в 1940-е гг. / под общ. ред. С. А. Боголюбова и Д.А. Пашенцева. М., 2024. С. 193.

³²⁷ Богаткевич Т.А. Генеральные планы развития Севастополя // Власть. 2009. № 4. С. 121.

Намечался очень красивый, мощный, но затратный (требующих сноса многих зданий) и долговременный (на срок 10–15 лет) проект. После личного приезда И.В. Сталина в Севастополь и принятия 25 октября 1948 г. Советом Министров СССР Постановления «О мероприятиях по ускорению восстановления Севастополя» началось изменение плана. После расчистки города от нераззорвавшихся снарядов и заложенных мин и проведения геодезической съемки оказалось, что в хорошем состоянии сохранились глубоко залегавшие подземные коммуникации, а значительную часть домов, представляющих историческую ценность, можно восстановить. По инициативе специалистов, работавших в Управлении главного архитектора города, по согласованию с Управлением по делам архитектуры при Совете Министров РСФСР генеральный план был переработан, в итоге «отказались от масштабных сносов прежних зданий и расширения многих улиц»³²⁸. Обновленный план, утвержденный Управлением по делам архитектуры при Совете Министров РСФСР в 1949 г., стал результатом коллективного труда городских органов (управление городского архитектора), областных органов³²⁹, центральных отраслевых и правительственных органов. Таким образом, к составлению генеральных планов привлекались как военные, так и гражданские специалисты, на процесс разработки и реализации планов влияли политические решения, финансовые ограничения, активность и заинтересованность местных работников.

На законодательном уровне устанавливалось значение генерального плана. Например, применительно к Сталинграду оно формулировалось следующим образом: «Обязать Сталинградский облисполком, а также учреждения, организации и предприятия, ведущие строительство в городе, руководствоваться генеральным проектом планировки»³³⁰.

³²⁸ Васильев Н.Ю. Архитектор В.М. Артюхов и его роль в формировании послевоенного облика Севастополя // *Architecture and Modern Information Technologies*. 2019. № 2(47). С. 32–33. [Электронный ресурс]. URL: https://marhi.ru/AMIT/2019/2kvart19/PDF/01_ovsyannikova.pdf.

³²⁹ На сайте Музея обороны Севастополя размещена фотокопия архивного документа – Решение исполнительного комитета Крымского областного Совета депутатов трудящихся от 24 марта 1947 г. «О проекте планировки и застройки центра г. Севастополя».

³³⁰ Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 16 апреля 1945 г. «О генеральном плане г. Сталинграда». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В послевоенный период, когда активно шло восстановление городов, вновь стали говорить о необходимости систематизированного акта, который бы объединял нормы о планировке и застройке городов. В 1946–1947 г. Главное управление по планировке и застройке городов Комитета по делам архитектуры при Совете Министров СССР занималось подготовкой проекта акта с новым названием – Градостроительного устава СССР. Смена названия (не Строительный, а Градостроительный устав), видимо, была связана с профессиональной специализацией разработчика. Проектом занималось архитектурное ведомство, поэтому Градостроительный устав трактовался разработчиками как свод обязательных правовых норм и основных архитектурно-планировочных правил по реконструкции и строительству городов. Проект включал 12 разделов, в том числе разделы о планировке населенных мест (раздел 4) и застройке населенных мест (раздел 7)³³¹. Возможно, остановка работы над проектом была вызвана реорганизацией органов государственного управления в архитектурной и строительной отрасли.

В середине 1950-х гг. на волне демократизации пересматриваются отношения СССР и республик. Так, например, 24 августа 1955 г. Совет Министров СССР расширил права союзных республик и местных Советов в вопросах планировки и застройки городов. Советы Министров союзных республик должны были самостоятельно установить порядок утверждения проектов районной планировки, планировки и застройки городов. Отметим, что с 1933 г. утверждение проектов районной планировки находилось в ведении СССР, а вопросы планировки и застройки городов и ранее регулировались преимущественно республиканскими актами. Постановление 1955 г. подтвердило, что проекты планировки и застройки столиц союзных и автономных республик, краевых и областных центров и городов республиканского подчинения должны утверждаться Советами Министров союзных республик³³². На уровне Правительства СССР

³³¹ РГАЭ. Ф. 9432. Оп. 1. Д. 283. Л. 2.

³³² Постановление Совета Министров СССР от 24 августа 1955 г. № 1556 «О порядке утверждения проектов планировки и застройки городов Советского Союза». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

осталось утверждение генеральных планов только двух городов – Москвы и Ленинграда.

В целом регулирование планировки и застройки находилось в компетенции органов СССР и республик. На общесоюзном уровне главным отраслевым органом оставался Госстрой СССР, при нем действовал главный архитектурный орган: в 1963 г. он стал называться Государственным комитетом по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР (Госгражданстрой).

Большое значение имело Постановление Совета Министров СССР от 21 августа 1963 г. «Об улучшении проектного дела в области гражданского строительства, планировки и застройки городов». Оно было достаточно критическим и указывало на низкие темпы подготовки планов. Официально признавалось, что даже крупные города «Горький, Харьков, Новосибирск, Свердловск, Куйбышев, Омск и ряд других, не имеют разработанных на современном уровне и утвержденных генеральных планов. Для 600 городов генеральные планы не разрабатываются»³³³. В качестве способов ускорения и улучшения составления генеральных планов предлагалось активно внедрять типовое проектирование, использовать достижения науки и техники. Принималось управленческое решение: централизовать проектную деятельность, а именно передать проектные и научно-исследовательские организации в ведение Госгражданстроя.

На этих же основаниях (переход к типовому проектированию, технологизация проектирования и др.) было построено аналогичное Постановление Правительства РСФСР³³⁴. Не оспаривая передачу проектных организаций в союзный орган, Правительство РСФСР настаивало на создании проектных институтов в крупных российских городах, в первую очередь в Волгограде, Горьком, Куйбышеве, Новосибирске, Ростове-на-Дону, Свердловске.

³³³ Постановление Совета Министров СССР от 21 августа 1963 № 903 «Об улучшении проектного дела в области гражданского строительства, планировки и застройки городов» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1963. № 16. Ст. 170.

³³⁴ Постановление Совета Министров РСФСР от 31 октября 1963 № 1271 «Об улучшении проектного дела в области гражданского строительства, планировки и застройки городов» // Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1963. № 21. Ст. 140.

Приказом Госгражданстроя от 28 июля 1964 г. были утверждены «Указания о порядке утверждения генеральных планов городов и поселков городского типа СССР»³³⁵ (далее – Указания), а Госстроем СССР 23 марта 1966 г. – «Инструкция по составлению проектов планировки и застройки городов»³³⁶ (далее – Инструкция). В Инструкции впервые давалось определение понятия «генеральный план». Он назывался «основным градостроительным документом, в котором на основе установок народнохозяйственных планов, социального и научно-технического прогресса определяются перспективы развития города и комплексное решение всех его функциональных элементов: сетей общественного обслуживания, благоустройства и городского транспорта, обеспечивающих условия для удовлетворения растущих материальных и культурных потребностей населения, деятельности промышленных, транспортных, энергетических, коммунальных, научных и других предприятий и учреждений, а также экономическую эффективность и высокий технический и архитектурный уровень застройки города»³³⁷.

Генеральные планы городов рассчитывались на перспективу 25–30 лет с выделением основных показателей на 1980 г. Утверждалась обязательная структура генерального плана, включающая: эскиз (основной чертеж); план существующего города (опорный план); схему магистралей городского и внешнего транспорта; эскиз пространственной композиции центра города; схему инженерного оборудования города; пояснительную записку, содержащую технико-экономическое обоснование основных положений плана.

В данных документах назывались организации и государственные органы, вовлеченные в процесс разработки планов; описывалась процедура согласования и порядок утверждения генеральных планов городов. В целом процедура разработки и утверждения документа зависела от статуса города (отдельно выделялись Москва

³³⁵ Законодательство о капитальном строительстве: в 6 вып. / отв. ред. М.Я. Черняк. М.: Юрид. лит., 1969. Вып. 3. С. 138–141.

³³⁶ Там же. С. 128–138.

³³⁷ Инструкция по составлению проектов планировки и застройки городов: СН-345-66. М.: Стройиздат, 1966. С. 6–7.

и Ленинград, столицы союзных республик) и численности населения (до 500 тыс., до 250 тыс., до 50 тыс. человек).

Кроме того, составление генеральных планов городов с количеством населения 500 тыс. человек и более включало две стадии: технико-экономические основы развития города с эскизом генерального плана (ТЭО); генеральный план города³³⁸. Такой порядок сохранялся до конца советского периода.

Рассматривая период 1960-х гг., необходимо выделить два важных явления в обеспечении процесса подготовки, непосредственной разработки, согласования и утверждения генеральных планов городов, которые свидетельствуют о возрастании значения государственных органов, занимающихся генеральными планами городов, и самого генерального плана.

1. Постановление Правительства СССР от 21 августа 1963 г. и Постановление Правительства РСФСР от 31 октября 1963 г. оформили представление о генеральном плане города как сложном документе, который имеет серьезное техническое содержание, поэтому заниматься его разработкой должны профессионалы. Дальнейшее подтверждение этой идеи было получено в Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 28 мая 1969 г. «О мерах по улучшению качества жилищно-гражданского строительства», хотя оно в большей степени было направлено на решение жилищного вопроса. Совместный партийно-правительственный акт существенно расширил права архитектурно-строительных органов и главных архитекторов городов в сфере градостроительства и установил их ответственность за правильную планировку и застройку городов и поселков³³⁹. Конкретизация таких прав осуществлялась в ведомственных актах, исходящих от Госгражданстроя или Госстроя СССР.

³³⁸ Инструктивное письмо Госплана СССР и Государственного комитета по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР 17 декабря 1965 г. «О порядке представления на согласование в Госплан СССР генеральных планов и технико-экономических основ (ТЭО) генеральных планов городов с населением 500 тыс. человек и более» // Сборник законодательства о капитальном строительстве. В 6 вып. Вып. 3. М.: Юрид. лит., 1969. С. 144.

³³⁹ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 28 мая 1969 г. № 392 «О мерах по улучшению качества жилищно-гражданского строительства» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1969. № 15. Ст. 84.

1 декабря 1964 г. было принято новое Положение о главном архитекторе города, утвержденное Приказом Госгражданстроя. Вслед за этим дополнительные права были предоставлены главным архитекторам городов «распоряжениями Госстроя СССР от 29 апреля 1965 г. № 16 и от 21 декабря 1966 г. № 17, а также Постановлением Госстроя СССР от 6 мая 1969 г. № 57»³⁴⁰. Положение о главном архитекторе города от 14 марта 1972 г. действовало до 1990 г.

При исполкомах городских Советов в столицах союзных республик и в крупных городах создавались архитектурно-планировочные управления с инспекциями государственного архитектурно-строительного контроля, а в других городах – отделы главного архитектора города с аналогичными инспекциями. Нормативной основой деятельности являлось одобренное 11 сентября 1969 г. Госгражданстроем Примерное положение об управлении (отделе) по делам строительства и архитектуры Совета Министров АССР, исполнительного комитета краевого (областного) Совета депутатов трудящихся³⁴¹.

Принятые в 1964 и в 1972 гг. Положения о главном архитекторе города отражали, как справедливо отмечал Б. В. Ерофеев, процесс последовательного расширения прав главного архитектора города в решении вопросов градостроительства, устанавливали его «полную ответственность за правильную планировку и застройку городов и поселков»³⁴².

2. Обязательным становился сам генеральный план города. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 28 мая 1969 г. «О мерах по улучшению качества жилищного строительства» предписывало завершить повсеместный переход к генеральным планам. Совет Министров союзных республик и Госгражданстрой должны были обеспечить до 1973 г. корректировку и утверждение в установленном порядке проектов генеральных планов столиц союзных и автономных республик, краевых и областных центров, развивающихся

³⁴⁰ Цит. по: Приказ Госгражданстроя от 14 марта 1972 г. № 34 «Положение о главном архитекторе города». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁴¹ Примерное положение об управлении (отделе) по делам строительства и архитектуре Совета Министров АССР, исполнительного комитета краевого (областного) Совета депутатов трудящихся. М., 1970.

³⁴² Ерофеев Б. В. Правовой режим земель городов. М.: Юрид. лит., 1976. С. 57.

промышленных городов и городов-курортов, а до 1975 г. разработку и утверждение генеральных планов тех городов и других населенных пунктов, которые не имели генеральных планов. Впредь устанавливалось, что новое строительство в городах могло допускаться только при наличии генеральных планов или проектов размещения первой очереди строительства и проектов детальной планировки, увязанных с разрабатываемыми генеральными планами³⁴³.

Можно считать, что требования Постановления № 392 выполнялись. Специалисты отмечали, что к 1974 г. сроки разработки генеральных планов существенно сократились. Если раньше генпланы крупнейших городов разрабатывались в течение 10–15 лет, то в 1970-е гг. – 2–3 лет. Число разработанных генеральных планов выросло до 1900³⁴⁴.

Особенно важным было наличие плана при возведении новых городов³⁴⁵. В 1960–1980-е гг. появляется термин «новые города», заменивший используемый с 1930-х гг. термин «города-новостройки». Новый термин нормативно не закреплялся, но получил широкое распространение в нормативных правовых актах и делопроизводственной документации. Изданное в 1982 г. «Руководство по проектированию новых городов» предназначалось для городов, размещаемых на свободной территории или представляющих собой значительное развитие существующих городских поселений на базе строительства в них новых крупных народнохозяйственных объектов или группы объектов³⁴⁶.

Проектирование и строительство новых городов предоставляло прекрасную возможность апробировать наиболее прогрессивные планировочные и в целом градостроительные решения, которые сложно было реализовать в «старых» городах с историческим центром, сложившейся схемой застройки и определенным архитектурным стилем.

³⁴³ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 28 мая 1969 г. № 392 «О мерах по улучшению качества жилищного строительства» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1969. № 15. Ст. 84.

³⁴⁴ Всесоюзное совещание работников проектных и изыскательских организаций. М., 1974. С. 8.

³⁴⁵ При рассмотрении планов новых городов используется материал статьи: Рой Р.О. Генеральные планы новых городов 1960–1980-х гг. // Сибирский юридический вестник. 2024. № 1. С. 25–32.

³⁴⁶ Руководство по проектированию новых городов. М.: Стройиздат, 1982.

В аналитическом обзоре 1976 г., обобщившем первый опыт разработки и применения генеральных планов новых городов, указывались социально-экономические и градостроительные задачи, которые решались благодаря строительству новых городов: «дальнейшее развитие производительных сил в интенсивно осваиваемых экономических районах, расширение географической зоны градостроительства; улучшение структуры сети городских поселений, создание новых опорных центров единой системы расселения, планомерное формирование групповых систем населенных мест; поиск и отработка современных приемов планировки и застройки в целях создания наилучших условий труда, быта и отдыха городского населения, повышения архитектурного качества города»³⁴⁷.

На особое значение генеральных планов новых городов указывает тот факт, что новые города были включены в одну группу наряду со столицами союзных республик и самыми крупными городами СССР, хотя для большинства новых городов прогнозировалась небольшая численность населения – несколько десятков тысяч человек. Генеральные планы новых городов подлежали утверждению Советами Министров союзных республик по согласованию с Госгражданстроем; кроме того, они требовали согласования с санитарно-эпидемиологическими управлениями Министерства здравоохранения союзных республик и органами коммунального хозяйства союзных республик. При необходимости проводились и иные согласования. Например, если город строился как железнодорожный узел, то план согласовывался с Министерством путей сообщения СССР или по его поручению – с управлениями соответствующих железных дорог.

Значительными особенностями отличались заказчики планов новых городов. Если обычно заказчиками выступали местные органы исполнительной власти, как правило горисполкомы, то для новых городов заказчиками были дирекции строящихся предприятий, министерства и ведомства. На ведомственном уровне

³⁴⁷ Анализ реализации генеральных планов и рекомендации по повышению архитектурно-градостроительного качества новых городов: (Предварит. материал для обсуждения) / П.Н. Давиденко, В.П. Морозов, К.Ф. Неустроев. М., 1976. С. 3.

решались также вопросы финансирования. В Инструкции говорилось, что разработка генеральных планов, проектов строительства первой очереди и проектов детальной планировки новых городов осуществляется «за счет средств, выделяемых на проектирование указанных предприятий и сооружений»³⁴⁸. Проектно-творческие работы выполняли специализированные государственные организации. Особо следует отметить роль Центрального научно-исследовательского и проектного института (ЦНИИП) по градостроительству, относящегося к Госгражданстрою. В ЦНИИП в конце 1960-х гг. был разработан эталонный макет генерального плана нового города³⁴⁹ (далее – Эталон).

Наличие Эталона в совокупности с прилагаемой к нему подробной пояснительной запиской способствовало ускорению и повышению качества проектных работ. Эталон представлял собой макет, в который следовало внести графические, текстовые и иные сведения, относящиеся к конкретному городу. На первой титульной странице помещалась следующая информация: штамп проектной организации (вверху страницы); название города, фраза «Генеральный план города. Пояснительная записка» (по центру страницы); директор института, главный инженер. Иные разработчики (с фамилиями и подписями); город и год, то есть место и время разработки плана (внизу страницы). Для образца было выбрано вымышленное название города – Быстрореченск. На второй странице перечислялся состав документов, который включал: графические материалы; папку светокопий чертежей; альбом фотографий; пояснительную записку к генеральному плану города. В графические материалы входили следующие компоненты: генеральный план (основной чертеж); схема района; варианты выбора территории для развития города; ситуационный план, инженерная география и планировочные ограничения; схема магистралей внешнего и городского транспорта; схема размещения центров культурно-бытового обслуживания; схема инженерной подготовки территории; схема водоснабжения и канализации; схема энергоснабжения; схема первой

³⁴⁸ Законодательство о капитальном строительстве: в 6 вып. М.: Юрид. лит., 1969. Вып. 3. С. 128–129.

³⁴⁹ Эталон пояснительной записки к генеральному плану нового города: Содержание и последовательность изложения. М., 1968.

очереди строительства; отдельно прилагался макет планировки и застройки центра. Для каждого графического материала указывался масштаб, в котором он выполнялся. Наиболее крупный масштаб применялся для плана центральной части.

Анализ Эталона показывает, что наряду с техническим содержанием генеральный план имел также юридическое значение. Во введении содержалось юридическое обоснование его разработки: давалась ссылка на задание, которое послужило основанием для проектирования; приводился нормативный правовой акт о проектировании и строительстве нового предприятия, положившего начало проектируемому городу; указывалась документация по выбору площадок для строительства; обосновывалась необходимость разработки проекта планировки города³⁵⁰.

Показательным критерием устойчивости генеральных планов является продолжительность срока их действия. В конце 1970-х гг. были проведены натурные обследования и анализ реализации генеральных планов 12 новых городов: Тольятти, Зеленограда, Сумгаита, Шевченко, Братска, Мончегорска, Набережных Челнов, Навои, Нижнекамска, Новополюца, Дивногорска и Соснового Бора. Города существенно различались по возрасту. Возраст городов, выделенных в первую группу (это самые молодые города), насчитывал 8–10 лет (Набережные Челны, Тольятти), во вторую – 15–20 лет (Братск, Нижнекамск, Навои и др.), в третью – 35–40 лет (Сумгаит, Мончегорск и др.)³⁵¹. Проведенное обследование показало максимальную изменчивость генеральных планов на начальном этапе строительства города. Указывалось, что срок действия генеральных планов от принятия до переработки составляет «от 1 до 5 лет для 54 % обследованных городов, от 5 до 10 лет для 36 % городов и свыше 10 лет для 10 % городов, причем наиболее короткий срок действия имеют первые по времени разработки генеральные планы»³⁵². Таким образом, констатировалось, что со

³⁵⁰ Эталон пояснительной записки к генеральному плану нового города: Содержание и последовательность изложения. М., 1968. С. 5.

³⁵¹ Реализация генеральных планов новых городов / под ред. И. М. Смоляра. М.: Стройиздат, 1980. С. 7.

³⁵² Там же. С. 51.

временем уровень планирования повышался, что обеспечивало большую устойчивость генерального плана. В процессе обследования были выделены типичные причины, вызывавшие частую переработку генеральных планов. В их числе были названы неустойчивость экономических гипотез (в большинстве случаев наблюдалось опережающее развитие градообразующей базы в сравнении с проектом); размещение различных объектов (промышленных, транспортных и др.) в незапланированных местах; применение иных архитектурно-планировочных решений³⁵³.

Повышению стабильности генеральных планов могла способствовать их координация с Генеральной схемой расселения в СССР. Такая координация позволяла правильно прогнозировать перспективы градообразующей базы и численности населения, направлений и возможностей территориального роста, транспортного и иного взаимодействия с окружающей местностью, наличием рекреационных зон и т. д. На практике согласование достигалось не всегда. Вот один из примеров: первоначально генеральный план Новополоцка не учитывал существования города Полоцка, хотя оба города в совокупности образовывали единый градостроительный комплекс, что потребовало последующей корректировки генерального плана³⁵⁴. На реализации генеральных планов сказывалось недостаточное финансирование, следствием чего становилась экономия на строительстве жилья, объектов социальной инфраструктуры. Историк А.И. Тимошенко пишет: «На севере Западной Сибири, где разрабатывались очень важные для страны нефтяные и газовые месторождения, в 1960–1980-е гг. доля непроизводственного строительства в общем объеме капитальных вложений составляла всего лишь 12–15 %, что в среднем было в 3–4 раза ниже, чем реально требовалось. В 1970-е гг. сложилась ситуация, при которой по мере увеличения добычи нефти и газа уменьшалась среднедушевая обеспеченность населения

³⁵³ Реализация генеральных планов новых городов / под ред. И. М. Смоляра. М.: Стройиздат, 1980. С. 52.

³⁵⁴ Там же. С. 54.

жильем»³⁵⁵. Сохранялись градостроительные подходы, характерные для ранних периодов индустриализации, когда высказывались и обосновывались идеи о финансовой «вторичности» городов. Считалось, что «при советской системе города будут стоять меньше своих градообразующих предприятий»³⁵⁶.

В период перестройки усилился общественный интерес к генеральному плану как важному акту для городского сообщества, что вызвало изменения в процедуре рассмотрения проектов генеральных планов городов. Основные положения генеральных планов подлежали широкому общественному обсуждению населением. Обсуждение организовывал исполком местного Совета народных депутатов с участием организаций Союза архитекторов СССР. Без одобрения и согласования исполкома Совета народных депутатов соответствующего населенного пункта генеральный план не мог быть утвержден. Таким образом подтверждалась роль населения, специалистов и местных органов власти как субъектов правотворческой деятельности. Данные изменения были предусмотрены Приказом Госгражданстроя от 21 августа 1985 г. «Порядок комплексной разработки и утверждения генеральных планов городов и других населенных пунктов»³⁵⁷. В связи с его изданием с 1 января 1986 г. утрачивали силу Указания о порядке утверждения генеральных планов городов и поселков городского типа СССР, введенные приказом Госгражданстроя от 28 июля 1964 г.³⁵⁸ При этом новый акт демонстрировал существенную преемственность с действовавшим на протяжении 20 лет отмененным актом. Порядок 1985 г. содержал ссылку на Инструкцию о составе, порядке разработки, согласования и утверждения схем и проектов районной планировки, планировки и застройки

³⁵⁵ Тимошенко А.И. Новые города в Сибири (1950–1980-е годы) // Социально-экономический и гуманитарный журнал. 2019. № 3. С. 64.

³⁵⁶ Духанов С.С. Проблемы «недостроенного города» в Западной Сибири 1930-х гг. // Сибирские исторические исследования. 2017. № 2. С. 39.

³⁵⁷ Приказ Госгражданстроя от 21 августа 1985 г. № 253 «Порядок комплексной разработки и утверждения генеральных планов городов и других населенных пунктов» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9014454?ysclid=m4fnmkxi81371250792> (дата обращения: 01.11.2024).

³⁵⁸ Законодательство о капитальном строительстве. В 4 ч. Ч. 1, кн. 2 / отв. ред. В.М. Серов. М.: Юрид. лит., 1987. С. 71–76.

городов, поселков и сельских населенных пунктов³⁵⁹. Инструкция была разработана в Центральном научно-исследовательском и проектно-институте по градостроительству (ЦНИИП градостроительства) при участии ряда других подразделений Госгражданстроя. В Инструкции содержался специальный раздел, посвященный генеральному плану. Генеральный план определялся как основной градостроительный документ, разрабатываемый в соответствии с системой государственного планирования, экономического и социального развития страны. Он устанавливал долгосрочные перспективы развития населенного пункта, его планировочной структуры, промышленных, селитебных, коммунально-складских и других функциональных зон, сетей общественного обслуживания населения, систем транспорта и инженерного оборудования, а также принципы охраны окружающей среды. Вновь подтверждалось, что генеральный план обязателен для всех организаций, осуществляющих проектирование и строительство на территории населенного пункта³⁶⁰.

Значительные трудности возникали на стадии реализации генерального плана. В научной литературе приводятся многочисленные факты, которые свидетельствуют об отклонении фактической застройки отдельных городов от изначально запланированной. Известный исследователь истории архитектуры и градостроительства Ю.Л. Косенкова справедливо указывает, что в конце советского периода «расхождение между проектом города и его реализацией было признано не следствием случайных факторов, а свойством, вытекающим из самой методологии градостроительного проектирования, принятой в предыдущие десятилетия: неудовлетворительного предпроектного изучения города, гигантомании, поверхностного знания о характере производства в городе и его отрицательном воздействии, несогласованности с хозяйственным планированием, ориентации на детальное описание конечного состояния города и т.п.», а значит,

³⁵⁹ Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения схем и проектов районной планировки, планировки и застройки городов, поселков и сельских населенных пунктов: ВСН 38-82. М.: Стройиздат, 1984.

³⁶⁰ Там же. С.14.

был «необходим пересмотр самого понимания генерального плана как регулирующего документа»³⁶¹.

Главной проблемой называется «отсутствие полноценного юридического статуса Генеральных планов развития городов»³⁶².

Полагаем, что генеральные планы городов обладали юридическим статусом и являлись нормативными правовыми актами. Ранее этот тезис доказывался в отношении современных генеральных планов городов. Утверждалось, что помимо того, что они удовлетворяют признакам нормативного правового акта, сформулированными в теоретико-правовой доктрине, нормативный характер генерального плана поддерживается судебной практикой. Верховный Суд РФ, рассматривая дела, в которых необходимо разрешить вопрос о юридической природе генерального плана города, опирается на ранее принятые постановления пленума, в которых зафиксированы признаки нормативного правового акта³⁶³.

В советском и современном российском законодательстве отсутствует официальное определение нормативного правового акта. Признанием необходимости легального определения можно считать выдвижение в 1992 г. инициативного проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации»³⁶⁴, в настоящее время работа над ним продолжается с учетом конституционных поправок 2020 г.³⁶⁵

Проблемы определения нормативных правовых актов исследуются в теоретико-правовой науке. Так, С.В. Бошно пишет: «Определения нормативного

³⁶¹ Косенкова Ю.Л. Долгий путь к городу. К постановке проблемы изучения советского градостроительства 1950-х – начала 1980-х гг. [Электронный ресурс] // Интернет-вестник ВолгГАСУ. Серия политематическая. 2011. Вып. 3 (17). URL: [http://vestnik.vgasu.ru/attachments/Kosenkova-2011_3\(17\).pdf](http://vestnik.vgasu.ru/attachments/Kosenkova-2011_3(17).pdf) (дата обращения 15.05.2024).

³⁶² Вайтенс А.Г., Косенкова Ю.Л. Развитие правовых основ градостроительства в России XVIII – начала XXI веков. Опыт исторического исследования. Обнинск: Институт муниципального управления, 2006. С. 238.

³⁶³ Рой Р.О. Юридическая природа генерального плана города // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2024. № 1. С. 98.

³⁶⁴ Пиголкин А.С., Казьмин И.Ф., Рахманина Т.Н. Инициативный проект закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» // Государство и право. 1992. № 7. С. 76–86.

³⁶⁵ О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона) / рук. авт. коллектива Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. 6-е изд. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021.

правового акта за прошедшие последние сто лет не претерпели принципиальных изменений, типичным является следующее определение: нормативный правовой акт – это письменный документ, принятый управомоченным объектом права... имеющий официальный характер и обязательную силу, выражающий властные веления и направленный на регулирование общественных отношений»³⁶⁶.

В теории права также предлагаются более развернутые определения, но все они обязательно указывают на нормативность и легитимность нормативного правового акта. Любое явление раскрывается через систему характеризующих его признаков, в отношении нормативного правового акта они могут классифицироваться по-разному. Однако в целях проводимого исследования принимается следующий состав признаков нормативного правового акта: «1) волевое содержание; 2) официальный характер; 3) входит в единую систему; 4) нормативность; 5) принимается по специальной процедуре; 6) издается компетентными органами и лицами; 7) регулирует общественные отношения; 8) издается управомоченными органами и лицами; 9) гарантируется принудительной силой государства; 10) имеет форму и структуру, установленную законом»³⁶⁷.

Эти признаки в большей или меньшей степени проявляются в генеральном плане города.

Генеральный план города советского периода создавался исходя из государственных интересов. Как писал С.С. Алексеев, акт во всех случаях – это «выражение государственной воли»³⁶⁸.

Традиция придавать официальный статус плану города сложилась уже в Российской империи – в порядке его конформирования императором. В советский период генеральные планы городов утверждались уполномоченными органами (их

³⁶⁶ Бошно С.В. Нормативные правовые акты Российской Федерации. М.: Глобус, 2005. С. 9.

³⁶⁷ Бошно С.В. Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 95.

³⁶⁸ Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. Т. 3. Проблемы теории права: курс лекций. М.: Статут, 2010. С. 414.

перечень и наименования менялись), но в целом генеральные планы крупных городов утверждались правительством союзной республики.

Генеральный план города был связан с иными актами, затрагивающими или непосредственно регулируемыми сходную область общественных отношений. Социально-экономические и политико-идеологические условия и задачи для генеральных планов определялись конституционными нормами, касающимися отношений собственности, выделения социальных приоритетов государства, развития советской федерации, административно-территориального устройства, распределения полномочий между органами власти различного уровня. Генеральные планы городов составлялись с учетом актов, касающихся районной планировки, народнохозяйственного планирования (планами пятилеток), и, в свою очередь, выступали основой для разработки актов низового планирования на территории городов (проектов детальной планировки, правил землепользования и застройки).

Наличие признака нормативности в генеральном плане подтверждается тем, что план утверждается нормативным правовым актом, в самом плане указывается обязательность его исполнения всеми субъектами, которым он адресован.

Разработка и принятие генерального плана осуществлялись по определенной процедуре, которая постоянно совершенствовалась. В зависимости от категории города, в отношении которого разрабатывался план, различались уполномоченные органы, принимающие решения о его подготовке, согласовании и утверждении.

Общественные отношения, регулируемые генеральным планом, определялись как в актах, действие которых распространялось на все города, так и в генеральном плане конкретного города.

Генеральный план города имел определенную структуру, которая в целом сложилась в середине 1950-х гг., но при этом различалась для разных категорий городов.

Вопрос о гарантированности исполнения генерального плана является наиболее сложным, поскольку имеются многочисленные примеры нарушения плана. Однако юридический механизм борьбы с нарушениями всё же имел место.

Полномочиями надзора за исполнением генерального плана обладали главные архитекторы и архитектурные органы в городах. Чаще всего откладывалось исполнение отдельных частей генерального плана, что было вызвано организационными и финансовыми ограничениями (например, требовался снос больших массивов строений), слабыми строительными мощностями.

Причины нарушения генеральных планов заключались не в столько в том, что они не имели должного юридического статуса, сколько в правоприменительной практике советского периода, когда соображения целесообразности оказывались более весомыми, чем положение нормативного правового акта. На строгость соблюдения генерального плана в конкретном городе влияло соотношение возможностей городского управления и ресурсов отдельных ведомств. Городское управление часто было вынуждено уступать интересам ведомственных застройщиков, потому что за счет их средств, а не городского бюджета возводились не только жилые дома, но и многие объекты социально-культурного назначения. Справедливо отмечается, что советские генеральные планы «не имели юридического статуса местных городских законов»³⁶⁹.

К неблагоприятным факторам, влияющим на отношение к генеральному плану, следует отнести отсутствие кодифицированного акта, который бы объединял нормы о планировке и застройке городов. В советском правоведении кодексы являлись основными нормативными правовыми актами отраслей, признавалась их юридическая сила и значимость среди источников права. Попытки подготовки Строительного кодекса в 1920-е гг., а затем Градостроительного кодекса были прекращены на стадии проектов.

Таким образом, с середины 1930-х гг. происходит утверждение генеральных планов как основных документов, определяющих территориальное развитие городов. Концепция планов менялась: в 1930-е гг. это были планы социалистической реконструкции городов; после Великой Отечественной войны

³⁶⁹ Вайтенс А.Г., Косенкова Ю.Л. Развитие правовых основ градостроительства в России XVIII – начала XXI веков. Опыт исторического исследования. Обнинск: Институт муниципального управления, 2006. С. 256.

из-за огромных разрушений – планы восстановления городов; с 1960-х гг. большое внимание стали уделять планам новых городов.

Генеральные планы городов являлись актами долгосрочного и системного действия, увязывались с иными планировочными актами. По отношению к проектам районной планировки, позднее – Генеральной схеме расселения они выступали вторичными документами, по отношению к документам проектов городской застройки – первичными.

Нормативно закреплялся порядок разработки, согласования, представления и утверждения генеральных планов городов, при этом имелись определенные различия для разных категорий городов. Возрастает роль профессиональных архитекторов в составлении исходных первичных проектов. Статус государственного органа, уполномоченного утверждать генеральный план, зависел от категории города. Планы большинства российских городов (крупных городов, административных центров, новых городов) были утверждены Советом Министров РСФСР в 1960–1970-е гг.

В нормативных правовых актах, касающихся планировки городов, закреплялась обязательность исполнения требований генерального плана. И хотя данная норма неоднократно нарушалась, это не лишает сам генеральный план статуса нормативного правового акта.

3.3. Нормативно-правовое регулирование застройки городов в середине 1930-х – 1980-е гг.

Утверждение Генерального плана города Москвы стало основой для развития нормативного регулирования застройки.

1 октября 1935 г. были изданы «Правила о порядке застройки города Москвы», в которых указывалось, что они логически и юридически связаны с Генеральным планом. Правила являлись нормативным правовым актом Правительства СССР, полномочия в сфере застройки закреплялись за Московским городским советом (Моссоветом). Без его разрешения запрещалось возведение и

перестройка любых зданий и сооружений. Моссовет устанавливал красные линии, которые нельзя было нарушать под угрозой уголовной ответственности. Перечень полномочий Моссовета, изложенных в «Правилах...», показывает, что он фактически контролировал исполнение Генерального плана³⁷⁰. Таким образом, признавалось, что регулированием застройки должны заниматься городские органы.

На республиканском уровне определенными полномочия в сфере застройки обладал созданный в 1931 г. Наркомат коммунального хозяйства РСФСР (НККХ РСФСР), однако, как отмечает Ю.Л. Косенкова, наркомат «оказывал всё меньшее влияние на планировку и застройку городов, сосредоточившись в основном на коммунальном хозяйстве»³⁷¹. В период деятельности НККХ РСФСР принимается важное Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 января 1934 г. «Об устройстве населенных мест РСФСР». В нем, как уже отмечалось ранее, помимо проектов планировки выделены проекты застройки, проекты технического оборудования, проекты земельно-хозяйственного устройства, то есть те проекты, которые были нужны для реализации планов городов. В ст. 8 Постановления от 20 января 1934 г. подчеркивалась прямая связь между планом города и проектом застройки, указывалось, что проекты застройки населенных мест составляются на основе утвержденных проектов планировки. Говорилось о необходимости соблюдать очередность и планомерность застройки кварталов с тем, чтобы в каждом из них были объекты, обслуживающие население: столовые, детские сады, прачечные, физкультурные площадки и т. п. Следовало соблюдать санитарно-гигиенические условия проживания: обеспечивать достаточную солнечную освещенность, сквозное проветривание, зеленые насаждения. Рекомендовалось применять местные, недефицитные строительные материалы. Указывалось на пожарную безопасность. В соответствии со ст. 9 рассматриваемого акта проекты застройки

³⁷⁰ Постановление СНК СССР от 1 октября 1935 № 2221 «Правила о порядке застройки города Москвы» // Собрание законов СССР. 1935. № 55. Ст. 4496.

³⁷¹ Косенкова Ю.Л. Наркомат коммунального хозяйства РСФСР в системе управления градостроительством 1930-х годов: черты преемственности // Градостроительство. 2022. № 4. С. 96.

населенных мест утверждались соответствующими городскими или поселковыми советами по представлению отдела коммунального хозяйства или заменяющего его органа.

В конце 1930-х гг. вопросы застройки городов переходят от коммунальной отрасли к строительной. В феврале 1938 г. был учрежден Комитет по делам строительства при Совете народных комиссаров СССР³⁷², который своим происхождением связан не с коммунальными органами, а со Строительным комитетом при ВСНХ СССР. В его задачи входило утверждение стандартов по строительству, норм и технических условий строительного проектирования, рассмотрение проектов территориального размещения при строительстве отдельных предприятий, а также вопросов, касающихся транспорта общего пользования, планировки центров крупного индустриального строительства и т. д.

В 1939 г. был организован общесоюзный Наркомат по строительству (НКС СССР), которому передавались функции Комитета по делам строительства при Совете народных комиссаров СССР. На наркомат возлагалось «осуществление промышленного (фабрично-заводского) и связанного с ним жилищного и культурно-бытового строительства»³⁷³. Принятое вскоре Постановление СНК СССР определило внутреннюю структуру НКС СССР: ее основой были главные управления, создаваемые по территориальному принципу, например Главное строительное управление Сибири, Главное строительное управление Дальнего Востока и др. Наркомату передавались строительные организации и отдельные стройки (с указанием наркомата, для которого строился объект). Например, жилой дом на Котельнической набережной в г. Москве и Омская кордная фабрика строились для Наркомата текстильной промышленности³⁷⁴. Таким образом, в предвоенный период было централизовано управление строительной отраслью,

³⁷² Постановление СНК СССР от 26 февраля 1938 г. «Об образовании Комитета по делам строительства при Совнаркомом СССР» // Собрание законов СССР. 1938. № 9. Ст. 57.

³⁷³ Закон от 29 мая 1939 г. «Об образовании общесоюзного народного комиссариата по строительству» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1939. № 19. С. 45.

³⁷⁴ Постановление СНК СССР от 7 июля 1939 г. № 998 «Об организации общесоюзного Народного Комиссариата по строительству» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1939. № 46. Ст. 359.

возведение в городах крупных промышленных и жилых объектов было возможно только через НКС СССР. Наркомат проработал до 1946 г., а затем, как указывает М.А. Заболотный, изучавший историю управления строительной отраслью, был разделен по отраслевому принципу на Наркомат по строительству топливных предприятий, Наркомат по строительству предприятий тяжелой индустрии, Наркомат по строительству военных и военно-морских предприятий³⁷⁵. Таким образом, хотя внешне произошла децентрализация управления, в строительстве усиливались ведомственные позиции.

Для соотнесения интересов отдельных ведомств с интересами городов нормативно закреплялись полномочия местных органов власти в регулировании застройки. Постановление СНК РСФСР от 22 мая 1940 г. запрещало любым учреждениям, организациям, предприятиям и гражданам начинать строительство без письменного разрешения исполнительного комитета городского или поселкового Совета депутатов трудящихся. Отвод земельных участков осуществлялся в соответствии с проектами планировки и застройки города. Предусматривались санкции за невыполнение самовольным застройщиком требований городского или поселкового исполнительного комитета о прекращении строительства и о сносе строений³⁷⁶.

В годы Великой Отечественной войны наибольшую актуальность приобретают вопросы, касающиеся размещения эвакуированных промышленных предприятий и населения в восточных регионах государства. Историк архитектуры С.С. Духанов на примере городов Западной Сибири впервые показал, что именно наличие генеральных планов, разработанных в 1930-е гг., позволило быстро выделять для строительства промышленных предприятий, ведомственных и личных жилых домов необходимые площадки, благодаря чему «были сэкономлены

³⁷⁵ Заболотный М.А. Государственно-правовое регулирование городской жизни в России с 1917 по 1939 г. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Право. 2018. № 3. С. 87.

³⁷⁶ Постановление СНК РСФСР от 22 мая 1940 г. «О борьбе с самовольным строительством в городах, рабочих, курортных и дачных поселках» // Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1940. № 11. Ст. 48.

колоссальные финансовые средства, силы и столь важное в условиях войны время»³⁷⁷.

Несмотря на крайне сложные условия, процесс ускоренного строительства нормативно регулировался. Уже в первые военные месяцы СНК СССР вынес два постановления: «О строительстве промышленных предприятий в условиях военного времени»³⁷⁸ от 11 сентября 1941 г. и «О строительстве жилых помещений для эвакуированного населения»³⁷⁹ от 13 сентября 1941 г., которое обязывало наркоматы и ведомства наряду с индивидуальным жилищным строительством, проводимым рабочими и служащими эвакуированных предприятий, развернуть из местных стройматериалов строительство жилых помещений упрощенного типа – общежитий, бараков, казарм, полуземлянок. Это были вынужденные решения, ухудшающее качество массовой застройки. Допускались нарушения в застройке участков, но, как отмечает С.С. Духанов, они носили локальный характер: передвигались границы кварталов и улиц, нарушалась очередность и характер застройки на отведенном участке, происходил самозахват прилегающих к выделенной под застройку площадке небольших незастроенных участков. При этом в городах сохранялся и соблюдался порядок выделения участков³⁸⁰.

По мере освобождения от врага советских территорий сразу же разворачивались мероприятия по возобновлению жилищного строительства и восстановлению жилого фонда. Принимались организационные решения: в наркоматах и ряде ведомств создавались жилищные отделы³⁸¹.

³⁷⁷ Духанов С.С. Роль довоенных генеральных планов в развитии городов Западной Сибири в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. // Приволжский научный журнал. 2017. № 2. С. 157.

³⁷⁸ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам: сб. док. за 50 лет. В 5 т. Т. 3. 1941–1952 гг. / сост. К.У. Черненко, М.С. Смиртюков. – М.: Политиздат, 1968. С. 49.

³⁷⁹ Там же. С. 50–52.

³⁸⁰ Духанов С.С. Роль довоенных генеральных планов в развитии городов Западной Сибири в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. // Приволжский научный журнал. 2017. № 2. С. 154.

³⁸¹ Постановление СНК СССР от 21 декабря 1943 г. «О жилищных отделах (секторах) наркоматов и ведомств» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1944. № 1. Ст. 18.

Постановление СНК РСФСР от 9 августа 1945 г. «О проектах планировки городов и поселков РСФСР»³⁸² касалось не только вопросов планировки – одной из его целей было препятствие хаотичной застройке в городах. Советский правовед В.П. Белезин видел в нем более широкое значение, считал, что этим актом устанавливалась «новая правовая форма государственного регулирования планировки и застройки городов – правила застройки»³⁸³. Действительно, в Постановлении от 9 августа 1945 г. впервые закрепляется понятие «правила застройки». В частности, в ст. 22 говорилось, что на основании утвержденных генеральных планов и проектов детальной планировки Совнаркомы автономных республик, областные (краевые) исполнительные комитеты или исполкомы городских Советов городов республиканского подчинения по согласованию с Управлением по делам архитектуры при Совнарком РСФСР издают в виде обязательных постановлений правила застройки для каждого города или поселения.

В послевоенный период продолжилась реорганизация центральных органов управления, отвечающих за планировку и застройку городов. В мае 1950 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР был создан Государственный комитет Совета Министров СССР по делам строительства (Госстрой СССР)³⁸⁴, который проработал до конца советского периода. В 1955 и 1958 гг. принимаются Положения о Госстрое СССР, где раскрываются его полномочия. Одной из задач Госстроя СССР являлась разработка с участием заинтересованных организаций инструкции по составлению проектов и смет по всем видам строительства, а также по планировке и застройке городов. С вопросами планировки и застройки городов было связано право Госстроя СССР издавать в пределах своей компетенции обязательные правила и нормы строительства и проектирования; давать

³⁸² Постановление СНК РСФСР от 9 августа 1945 г. «О проектах планировки городов и поселков РСФСР» // Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1945. № 5. Ст. 31.

³⁸³ Белезин В.П. Правовой режим земель городской застройки. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1963. С. 79.

³⁸⁴ Указ Президиума Верховного Совета от 9 мая 1950 г. «Об образовании Государственного комитета Совета Министров СССР по делам строительства» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 15, ч. 1. М.: Политиздат, 1985. С. 513–522.

разъяснения по применению действующих в строительстве норм, правил и инструкций³⁸⁵.

Аналогичный орган был образован на республиканском уровне – Государственный комитет Совета Министров РСФСР по делам строительства (Госстрой РСФСР), который в ведомственном отношении подчинялся Госстрою СССР. На Госстрой РСФСР возлагалась организация работ по подготовке проектов планировки и застройки городов, установление республиканских нормативов³⁸⁶.

Основными проблемами застройки городов в послевоенный период назывались высокий удельный вес одноэтажных жилых домов, малая доля освоенной селитебной части по отношению к общей территории города. Характер застройки напрямую влиял на возможности благоустройства городов. Отмечалось, что низкая плотность застройки понижала эффективность работ по благоустройству городов и повышала их стоимость³⁸⁷. При этом темпы восстановления и нового строительства были очень высокими: только за 1951 г. в городах было построено 27 млн. кв. метров жилой площади, что в два раза превышало довоенный показатель 1940 г.³⁸⁸

На необходимость соблюдать при застройке городов требования генерального плана, вместо бесконтрольного строительства бараков и временных зданий возводить капитальные дома квартирного типа, при этом уделять внимание экономике строительства, использовать участки земли, требующие минимального сноса и оборудованные инженерными сетями, указывалось на Всероссийском совещании органов по делам архитектуры, проходившем в начале февраля 1952 г.³⁸⁹

³⁸⁵ Постановление Совета Министров СССР от 15 июля 1958 г. № 752 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Совета Министров СССР по делам строительства (Госстрое СССР) // Собрание постановлений Правительства СССР. 1958. № 13. Ст. 105.

³⁸⁶ Постановление Совета Министров РСФСР от 30 июля 1968 г. № 505 «Об утверждении Положения о Государственном комитете при Совете Министров РСФСР по делам строительства (Госстрое РСФСР), а также структуры центрального аппарата Комитета // Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1968. № 13.

³⁸⁷ РГАЭ. Ф. 9432. Оп. 1. Д. 313. Л. 90.

³⁸⁸ ГАРФ. Ф. А-150. Оп. 2. Д. 642. Л. 4.

³⁸⁹ ГАРФ. Ф. А-150. Оп. 2. Д. 640. Л. 22–28.

С конца 1950-х гг. в связи с расширением жилищного строительства возрастает количество нормативных правовых актов, касающихся застройки городов. Принимаемые акты можно разделить на три группы по предмету правового регулирования. В первую группу входят акты общего содержания, отражающие приоритеты юридической политики в сфере застройки; во вторую – акты, касающиеся жилищного строительства; в третью – акты технического содержания.

Документы первой группы, издаваемые в конце 1950-х гг., носили комплексный характер, то есть регулировали и планировку, и застройку, примером чему служит Постановление Совета Министров СССР от 24 августа 1955 г. «О порядке утверждения проектов планировки и застройки городов Советского Союза»³⁹⁰, а также Постановление Совета Министров РСФСР от 21 января 1956 г. «О порядке утверждения проектов планировки и застройки городов РСФСР»³⁹¹. Планировка и застройка понимались как единый процесс восстановления, реконструкции и строительства в городах. Поэтому главной задачей было упорядочивать этот процесс.

Застройка городов должна была вестись на основе принципов технологизации и типизации. Политическую весомость для их повсеместного внедрения обеспечивало уже цитировавшееся в данной работе Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 ноября 1955 г. «Об устранении излишеств в проектировании и строительстве». Документ отличается многословностью, изобилует многочисленными примерами допущенных излишеств. Они выявлены как в отношении отдельных зданий (вокзалов, гостиниц, жилых домов), так и в застройке городской территории. Приводится такой пример: на проспекте им. И.В. Сталина в г. Ленинграде при въезде в город запроектирована площадь

³⁹⁰ Постановление Совета Министров СССР от 24 августа 1955 г. «О порядке утверждения проектов планировки и застройки городов Советского Союза». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁹¹ Постановление Совета министров РСФСР от 21 января 1956 г. № 131 «О порядке утверждения проектов планировки и застройки городов РСФСР» // Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. Т. 5. 1954–1956. М.: Госюриздат, 1959. С. 406–409.

размером 7,3 га, что было почти в 1,5 раза больше Красной площади в г. Москве. Впредь «строительство должно осуществляться по наиболее экономичным типовым проектам, разработанным с учетом лучших достижений отечественного и зарубежного строительства, на основе индустриальных методов производства»³⁹².

С целью упорядочения процесса проектирования Госстрой СССР разработал и утвердил Инструкцию по составлению проектов планировки и застройки городов, которая вводилась в действие с 15 июня 1956 г.³⁹³ В 1966 г. она была заменена новым, аналогичным по содержанию актом³⁹⁴, а в 1982 г. была принята Инструкция, действие которой распространялось на все населенные пункты, а не только на города³⁹⁵. Инструкции определяли последовательность проектировочных работ, переходя от самого высокого общего уровня к самому низкому. В Инструкциях 1956 и 1966 гг. самым высоким уровнем проектировочных работ выступал генеральный план города, а в Инструкции 1982 г. – проекты районной планировки. Проекты застройки составляли завершающий (низовой) уровень территориального планирования, под ними понимались проекты застройки жилого микрорайона, квартала, группы жилых или общественных зданий.

Правила застройки, о которых говорилось еще в акте 1945 г., получили повсеместное распространение только в 1970-е гг. в связи с повсеместным утверждением генеральных планов городов. Они имели иную юридическую природу – принимались областными (краевыми) и иными равными по статусу Советами после рассмотрения и утверждения городскими Советами. На территории РСФСР законодательную основу для их принятия обеспечивал Закон от 29 июля 1971 г. «О городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся

³⁹² Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 ноября 1955 г. № 1871 «Об устранении излишеств в проектировании и строительстве». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³⁹³ Инструкция по составлению проектов планировки и застройки городов: И 115–56. М.: Госстройиздат, 1956.

³⁹⁴ Инструкция по составлению проектов планировки и застройки городов: СН 345–66. М.: Стройиздат, 1966.

³⁹⁵ Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения схем и проектов районной планировки, планировки и застройки городов, поселков и сельских населенных пунктов: ВСН 38-82. М.: Стройиздат, 1984.

РСФСР»³⁹⁶. В ст. 15 данного закона определялись полномочия городского Совета в области строительства, планировки, застройки, землепользования и водопользования. Указывалось, что городской Совет утверждает правила застройки города в соответствии с его генеральным планом. Важными являлись также полномочия Советов по утверждению проектов детальной планировки и проектов застройки районов, микрорайонов и других градостроительных комплексов, проектов инженерных сооружений и благоустройства города. Например, Генеральный план г. Омска был утвержден 3 марта 1970 г., а Правила застройки г. Омска – 3 августа 1970 г.³⁹⁷

Второе направление в нормативном регулировании застройки относилось к жилищному строительству. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 г. «О развитии жилищного строительства СССР»³⁹⁸, являясь политическим документом, подробно характеризовало состояние дел в жилищной сфере; в нем, в частности, было указано на неудовлетворительную обеспеченность населения жильем, недостатки жилищного строительства и заявлено о необходимости улучшений. Способы преодоления недостатков имели юридическое оформление. Так, Советам Министров союзных республик, областным и краевым исполкомам поручалось утвердить до 1 декабря 1957 г. планы размещения жилищного, культурно-бытового и коммунального строительства в крупных городах на 1958–1960 гг. Предписывалось вести строительство на свободных территориях, без сноса существующих строений и преимущественно большими массивами. В исторической литературе издание

³⁹⁶ Закон РСФСР от 29 июля 1971 г. «О городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 31. Ст. 654.

³⁹⁷ Правила застройки города Омска. Омск, 1970. 39 с. (Утверждены решением Омского областного Совета депутатов трудящихся № 543 от 3 августа 1970 г. Разработаны Отделом по делам строительства и архитектуры при исполкоме Омского городского Совета депутатом трудящихся).

³⁹⁸ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 г. № 931 «О развитии жилищного строительства СССР» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. М.: Политиздат, 1968. С. 355–370.

рассматриваемого постановления называют «рубежной датой»³⁹⁹ в советской жилищной политике.

Внедрение индустриальных методов в строительстве, использование типовых проектов позволили значительно повысить темпы ввода жилья. В статье А. М. Даниловой приводятся следующие количественные данные: с 1950 г. по 1968 г. жилищный фонд в городах и поселках увеличился в 2,8 раза, новое жилье в государственных новостройках получили 33,5 млн. человек⁴⁰⁰. Негативным результатом было снижение архитектурно-художественных образов городов, множественное тиражирование одинаковых проектов застройки как в пределах одного города, так и в разных городах.

Типизация застройки сопровождалась углублением нормативно-правового регулирования строительной деятельности, что вызвало принятие ряда актов, содержащих технические нормы. В рамках предложенной нами классификации они составили третью группу актов. Их разработкой и утверждением занимался преимущественно Госстрой СССР. В 1951 г. первыми в виде отдельного систематизированного акта изданы «Противопожарные нормы строительного проектирования промышленных предприятий и населенных мест»⁴⁰¹. Не случайно, что переход к новому формату источников нормативного правового регулирования строительной отрасли начался с противопожарных норм, это соответствовало отечественной правовой традиции: пожарной безопасности уделялось большое внимание начиная со времени становления строительного законодательства в XVIII в. В 1954 г. были приняты Строительные нормы и правила, которые имели широкое содержание. Особое значение для целей диссертационного исследования имеет часть II «Нормы строительного проектирования», которая вводилась в

³⁹⁹ Усанова А.Л. Советская архитектура и градостроительство 1920–1950-х годов: стратегия жилищного строительства и виды городского жилья // Известия Алтайского университета. 2014. № 2. С. 209.

⁴⁰⁰ Данилова А.М. Нормативно-правовая база для массового жилищного строительства в СССР (1955–1969 гг.) // Исторический журнал: научные исследования. 2020. № 1. С. 68.

⁴⁰¹ Противопожарные нормы строительного проектирования промышленных предприятий и населенных мест: Н 102–51. М.: Госстройиздат, 1953.

действие с 1 января 1955 г.⁴⁰² Достаточно быстро за этими актами закрепилось название «Строительные нормы и правила» (СНиПы), хотя использовалось и более простое понятие – «Строительные нормы» (СН). Каждому СНиПу или СН присваивался отдельный индекс, что облегчало его идентификацию, поиск и применение.

Первые акты такого рода дали определенный инструментарий для дальнейшей работы по систематизации законодательства о застройке городов. Теоретически обосновывалась необходимость разработки и принятия строительных норм и правил. В 1956 г. был опубликован коллективный труд В.В. Бабурова, П.И. Гольденберга, Л.С. Залесской, В.А. Лаврова и других специалистов в области строительства и архитектуры. В нем определены основные планировочные нормативы, даны общие сведения о содержании и порядке составления проектов планировки и застройки городов. В работе представлен ряд важных понятий, которые описаны с научной, правовой и технической точек зрения⁴⁰³. Результатом стало обоснование многих положений, которые 1 декабря 1958 г. были утверждены Госстроем в виде Строительных норм «Правила и нормы планировки и застройки городов»⁴⁰⁴, где указывалось, что они разработаны в развитие норм СНиП 1954 г. – в части, касающейся строительного проектирования. В соответствии с введенными правилами застройка городов должна была осуществляться с учетом перспектив развития города, оценки прогноза развития отдельных частей его территории, установления функционального зонирования территории города. Различались нормативы для крупных, больших, средних и малых городов.

В 1966 г. утверждены новые строительные нормы и правила «Планировка и застройка населенных мест»⁴⁰⁵. Впервые территория города четко

⁴⁰² Строительные нормы и правила. Ч. II. Нормы строительного проектирования. М.: Госстройиздат, 1954. 239 с.

⁴⁰³ Планировка и застройка городов / В.В. Бабуров, П.И. Гольденберг и др. М.: Гос. изд-во литературы по строительству и архитектуре, 1956.

⁴⁰⁴ Правила и нормы планировки и застройки городов (СН 41–58). М.: Госстройиздат, 1959.

⁴⁰⁵ Строительные нормы и правила. Планировка и застройка населенных мест. Нормы проектирования: СНиП II-К.2-62: утв. Госстроем СССР 7 мая 1966 г. по представлению

разграничивалась по функциональному назначению. Выделялось пять зон: промышленная; селитебная; коммунально-складская; территория внешнего транспорта; места отдыха населения. Новый СНиП отличался высокой конкретизацией технических норм и предписаний: например, пункты 9 и 10 предусматривали определенные требования к инженерной подготовке территории и способы проектирования инженерных подземных сетей.

СНиП 1966 г. действовал около 10 лет, пока в 1975 г. не был заменен на СНиП «Планировка и застройка городов и населенных пунктов»⁴⁰⁶. Этот акт демонстрировал высокую преемственность по отношению к отмененному акту, с изменениями он действовал до конца советского периода. В связи с активным строительством в районах нового освоения впервые нормировалось возведение по типовым проектам зданий в местностях с различными климатическими и геологическими условиями. Несмотря на то, что официальные установки поддерживали массовое типовое строительство, упрощение архитектурных решений, Госгражданстрой как один из разработчиков СНиПа позаботился о сохранении исторической, имеющей архитектурно-художественную ценность, застройки – в состав нового СНиПа был включен раздел «Реконструкция районов сложившейся застройки».

Постановлением Госстроя СССР от 15 сентября 1987 г.⁴⁰⁷ в раздел «О селитебной зоне» СНиПа П-60-75 вносились существенные изменения, которые содержали нормы, регулирующие размещение домов индивидуального жилищного строительства в городах, поселках и на территории пригородных зон. Введение данной нормы подтверждало возрастающий интерес населения к строительству собственных домов. Заключительные для советского периода Строительные нормы

Государственного комитета по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР. М.: Стройиздат, 1967.

⁴⁰⁶ Строительные нормы и правила. Планировка и застройка населенных мест. СНиП П-60-75: утв. Госстроем СССР 11 сентября 1975 г. М.: Стройиздат, 1981.

⁴⁰⁷ Постановление Госстроя СССР от 15 сентября 1987 г. № 206. Изменение главы СНиП П-60-75** «Планировка и застройка городов, поселков и сельских населенных пунктов» // Е-Досье – Электронный эколог [Электронный ресурс]: [база данных нормативных документов и законодательных актов]. URL: <https://e-ecolog.ru/docs/9W9v9L6XMGBuXe6EUNXiD?ysclid=1w0ki2pi79745911898> (дата обращения: 15.05. 2024).

и правила были утверждены постановлением Госстроя СССР от 16 мая 1989 г. № 78⁴⁰⁸. Они вводились в действие с 1 января 1990 г.

Помимо СНиПов, в целом посвященных планировке и застройке городов, принимались аналогичные акты, влияющие только на застройку. Особое внимание уделялось проектированию и строительству жилых зданий с целью обеспечения их безопасности, создания приемлемых условий для проживания. СНиП 1957 г. устанавливал санитарные и противопожарные требования, нормативы для жилых и нежилых помещений в квартирах, общежитиях, гостиницах⁴⁰⁹. СНиП 1962 г. регулировал стадию проектирования жилых зданий⁴¹⁰. СНиП 1963 г. вводил классификацию жилых зданий: они подразделялись на четыре класса (по капитальности и высотности объектов), устанавливались санитарные и противопожарные нормы для каждого класса⁴¹¹. С учетом особенностей климата и степени сейсмической активности в определенной местности устанавливался перечень строительно-климатических зон, для каждой зоны указывались оптимальные решения при проектировании городской застройки.

Вопрос о юридической природе СНиПов, иных сопоставимых с ними по предмету правового регулирования актов (например, Инструкций, которые применялись при застройке городов до введения СНиПов) не получил всестороннего рассмотрения в юридической науке. В 1950-е гг., характеризуя управление в области планировки и застройки городов, И.И. Евстихиев писал о своеобразном сочетании в нем «правовых и архитектурно-технических норм... нормативные акты, регулирующие сложный процесс проектирования

⁴⁰⁸ Строительные нормы и правила. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений: СНиП 2.07.01-89. М.: Госстрой, 1989.

⁴⁰⁹ См. например: Строительные нормы и правила. Жилые здания. М.: Гос. изд-во литературы по строительству, архитектуре и строительным материалам, 1958.

⁴¹⁰ Строительные нормы и правила. Жилые здания. Нормы проектирования: СНиП II-Л.1-62: утв. Госстроем СССР 30 декабря 1963 г. // Е-Досье – Электронный эколог [Электронный ресурс]: [база данных нормативных документов и законодательных актов]. URL: <https://e-ecolog.ru/docs/EAGpBoaGE-u6WMR1nSwqc?ysclid=lw0dvfbny4216455661> (дата обращения: 15.05.2024).

⁴¹¹ Строительные нормы и правила. Классификация зданий и сооружений. Основные положения проектирования: СНиП II-А.3-62: утв. Госстроем СССР 30 декабря 1963 г. // Е-Досье – Электронный эколог [Электронный ресурс]: [база данных нормативных документов и законодательных актов]. URL: https://e-ecolog.ru/docs/dDWsfxNQ_1KeroH1N42Nk?ysclid=lw0dua6bzd872085184 (дата обращения: 15.05.2024).

строительства городов, включают не только нормы юридического характера, но и многочисленные технические правила архитектурного порядка»⁴¹². В современной теории права в составе формальных источников права выделяют технические нормативные правовые акты, которые регулируют технические отношения. С.В. Поленина и Н.В. Сильченко отмечают: «В общем плане технические отношения – это общественные отношения, которые складываются под воздействием “технической компоненты”»⁴¹³. В СНиПах, иных актах, регулирующих планировку и застройку, техническая компонента проявлялась различным образом (в установлении этажности, противопожарных нормативах и др.). Вопрос о юридической силе технических нормативных актов предлагается решать, исходя из того факта, что они, как правило, привязаны «к юридической силе нормативных правовых актов, посредством которых нормативным техническим документам придается юридическая обязательность»⁴¹⁴.

Большинство технических нормативных актов издавал Госстрой СССР. По Положению о Госстрое СССР, утвержденному Постановлением Совета Министров СССР 15 июля 1958 г., Госстрою СССР предоставлялось право «издавать в пределах своей компетенции обязательные для всех министерств, ведомств, совнархозов инструкции, а также правила и нормы строительства и проектирования; давать разъяснения по применению действующих в строительстве норм, правил и инструкций». Все СНиПы публиковались в ведомственном издательстве отдельными брошюрами, на обложке обычно указывалось, что это официальное издание. СНиПы, а также ряд других актов, ранее анализируемых в данной работе (в конце советского периода они имели форму приказа Госгражданстроя)⁴¹⁵, отличались от типичных нормативных правовых актов. В них

⁴¹² Евстихиев И.И. Управление в области планировки и застройки городов. М.: Госюриздат, 1958. С. 10–11.

⁴¹³ Поленина С.В., Сильченко Н.В. Технические нормативные правовые акты в системе формальных источников современного права // Журнал российского права. 2020. № 12. С. 33.

⁴¹⁴ Сильченко Н.В. Система и систематизация технических нормативных правовых актов // Право.бу. 2020. № 4 (66). С. 19.

⁴¹⁵ Например: Ведомственные строительные нормы. Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения схем и проектов районной планировки и застройки городов,

могли поименно перечисляться составители, описываться процедура согласования, предшествовавшая изданию акта. В отношении некоторых положений прямо указывалось, что они носят рекомендательный характер.

Несмотря на отмеченную специфику, Строительные нормы и правила следует считать нормативными правовыми актами, и в случае принятия закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации они должны быть в нем указаны. Отметим, что в действующем Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» в составе законодательства прямо указаны технические нормативные правовые акты⁴¹⁶.

Правоотношения, возникающие в сфере застройки, имеют сложную юридическую природу, наиболее тесно они связаны с земельным правом. Неизменно актуальной для советских городов оставалась проблема освобождения земельных участков, занятых ветхим жилищным фондом, для нового строительства и благоустройства. Специалист в области советского земельного права Б.В. Ерофеев справедливо отмечал, что «в первую очередь использовались более “выгодные” земельные участки, требующие меньшего сноса ветхих и малоценных строений. Длительное время не осваивались участки, закрепленные за застройщиками, но требующие определенных затрат»⁴¹⁷.

Невыгодными оказывались участки, которые перед строительством требовали предварительной подготовки. Для разрешения этой проблемы 31 июля 1970 г. Госстрой СССР принял Постановление, согласно которому уже на стадии разработки генеральных планов в них включались положения, предусматривающие не только строительство новых объектов, но также реконструкцию и снос существующих. Обязанность выявлять и включать в проектные документы такие объекты возлагалась на заказчиков генеральных планов – Горисполкомы. Они должны были предоставлять проектным

поселков и сельских населенных пунктов: ВСН 38-82: утв. Приказом Госгражданстроя СССР от 29 декабря 1982 г. № 379». М., 1984.

⁴¹⁶ Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. №130-З «О нормативных правовых актах» // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=Н11800130> (дата обращения: 11.10.2024).

⁴¹⁷ Ерофеев Б.В. Правовой режим земель городов. М.: Юрид. лит., 1976. С. 83.

организациям, занимающимся составлением генеральных планов, инвентаризационные и другие данные о жилом фонде с характеристикой фактического состояния жилых домов, отдельно указывая бараки, аварийные и прочие дома, не пригодные для проживания. Если генеральный план в данный момент не разрабатывался или его не было, то решение о реконструкции или сносе зданий принимал орган, в ведении которого находилось утверждение генерального плана данного города⁴¹⁸. Реализация таких предписаний шла непросто: например, в Омске в центре города остаются целые улицы и кварталы ветхих жилых домов, не имеющих центрального водопровода, канализации, отопления, и, соответственно, негативно влияющих на санитарное состояние города.

Застройка территории городов сопровождалась еще одной проблемой, которую обычно обозначают как «ведомственность». В литературе приводится множество фактов ее проявления в разных городах и в разные годы советского периода. Например, в Набережных Челнах «долгое время главным заказчиком жилья и других объектов являлась дирекция КамАЗа, а также около десятка небольших организаций. В результате застройка города велась некомплексно. Городскому Совету депутатов трудящихся из 2 млн. кв. метров жилья принадлежит лишь около 25 тыс. кв. метров»⁴¹⁹.

Практика убедительно доказывала преимущества наличия крупных строительных организаций и единого заказчика строительства в городах. По Постановлению Совета Министров СССР от 26 апреля 1954 г. «О создании при Мосгорисполкоме главного управления по жилищному и гражданскому строительству в г. Москве»⁴²⁰ был создан Главмосстрой. Право предоставления

⁴¹⁸ Постановление Госстроя СССР от 31 июля 1970 г. № 95 «О порядке решения вопросов о сносе жилых домов при реконструкции и застройке городов» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902179317?ysclid=m2y5wn8114291157734> (дата обращения: 01.11.2024).

⁴¹⁹ Ерофеев Б.В. Правовой режим земель городов. М.: Юрид. лит., 1976. С. 83.

⁴²⁰ Постановлению Совета Министров СССР от 26 апреля 1954 г. «О создании при Мосгорисполкоме главного управления по жилищному и гражданскому строительству в г. Москве» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/765717838?ysclid=lw0cmlarq0663472604> (дата обращения: 01.11.2024).

земельных участков получил единый заказчик – Главное управление капитального строительства. Передача функций регулирования застройки городов на места была связана с реформами по децентрализации управления в середине 1950-х – начале 1960-х гг. Так, Главмосстрою передавались административный аппарат, список объектов, финансирование от упраздняемых министерств. Аналогичным образом были сформированы строительные организации в Ленинграде, ряде столиц союзных республик. Постепенно распространяется практика, когда единым заказчиком выступали горисполкомы или облисполкомы, как, например, в Брянской области⁴²¹.

С начала 1970-хх гг. резко возрастает объем крупнопанельного домостроения. Все передовые строительные организации (в Вильнюсе, Ленинграде, Москве, Алма-Ате, Владивостоке и других городах) работали по принципу домостроительных комбинатов⁴²². Типовые проекты общественных зданий и сооружений разрабатывались на основании номенклатуры, утвержденной Госгражданстроем с 1 апреля 1973 г.⁴²³ Общее количество типов общественных зданий для городского строительства возросло до 450, а для сельского – до 100⁴²⁴.

Индустриализация и типизация строительства позволили резко нарастить объемы возводимого жилья. В зарубежной литературе признаются успехи советского государства в жилищной сфере. Приводятся данные о том, что среднее количество возводимых объектов в год достигало 3 млн. единиц. Для сравнения: в Великобритании, население которой составляло 25 % от населения СССР, было

⁴²¹ Ерофеев Б.В. Правовой режим земель городов. М.: Юрид. лит., 1976. С. 83.

⁴²² Федоров Е.П., Киселевич Л. Н., Чистяков О.А., Гнедовский П.Е., Шаронов Ю.А. Основные направления в проектировании объектов жилищно-гражданского строительства. М.: Стройиздат, 1974.

⁴²³ Ведомственные строительные нормы. Указания, по технико-экономической оценке, типовых и экспериментальных проектов жилых домов и общественных зданий и сооружений: ВСН 10-73: утв. Государственным комитетом по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР от 14 февраля 1973 г. // Е-Досье – Электронный эколог [Электронный ресурс]: [база данных нормативных документов и законодательных актов]. URL: <https://e-ecolog.ru/docs/SC99qx-R6mAHiS56y3dii?ysclid=1w0v9yuj494211694> (дата обращения: 15.05. 2024).

⁴²⁴ Федоров Е.П., Киселевич Л. Н., Чистяков О.А., Гнедовский П.Е., Шаронов Ю.А. Основные направления в проектировании объектов жилищно-гражданского строительства. М.: Стройиздат, С. 20–21.

построено 354 тыс. домов и квартир в самый пиковый послевоенный 1954 г.⁴²⁵, то есть более чем в два раза меньше в расчете на одного жителя государства.

До конца советского периода продолжалось совершенствование градостроительной документации, касающейся застройки городов. Утверждаются понятия «микрорайон» и «район», а также «градостроительный комплекс». Градостроительный комплекс охватывал часть микрорайона, состоящего из группы жилых домов, учреждений и предприятий, связанных с обслуживанием населения, обеспеченного необходимыми видами инженерного оборудования и благоустройства⁴²⁶. Первый документ о комплексной застройке был принят 30 июня 1982 г.: Приказом Госгражданстроя СССР было утверждено Положение о градостроительном комплексе, систематизирующее порядок работ по проектированию, планированию, организации и осуществлению строительства, приемки в эксплуатацию объектов недвижимости⁴²⁷. К указанному документу прилагалась Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения схем и проектов районной планировки, планировки и застройки городов, поселков и сельских населенных пунктов (ВСН38-82)⁴²⁸.

Таким образом, в исследуемый период сложился перечень нормативных правовых актов, которые регулировали отношения в сфере застройки. Сама сфера застройки становится всё более сложной, происходит ее специализация и дифференциация в зависимости от предмета правового регулирования. В целом советское законодательство исходило из понимания планировки и застройки как взаимосвязанных процессов.

Термин «застройка» использовался в трех основных значениях. Когда в нормативных актах говорилось о проектах планировки и застройки, то под

⁴²⁵ The Soviet seven year plan: A Study of economic progress and potential in the U.S.S.R. London, 1960. P. 75.

⁴²⁶ Брагинский М.И. Совершенствование законодательства о капитальном строительстве. М.: Стройиздат, 1982. С. 39.

⁴²⁷ Законодательство о капитальном строительстве. В 4 ч. Ч. 1, кн. 2 / отв. ред. В.М. Серов. М.: Юрид. лит., 1987.

⁴²⁸ Инструкция о составе, порядке, разработки, согласования и утверждения схем и проектов районной планировки, планировки и застройки городов, поселков и сельских населенных пунктов: ВСН 38-82. М., 1984.

проектами застройки понимались проекты застройки локальной территории (квартала, группы задний и т. п.). Если рассматривалась реализация генерального плана, то застройка означала исполнение его положений; фактическая застройка часто сравнивалась с той, которая фиксировалась в плане. И наконец, термин «застройка» мог просто обозначать возведение жилых и общественных зданий, иных объектов. При строительстве конкретных зданий основное нормативное значение имели не генеральные планы городов, а СНиПы и иные сопоставимые с ними акты, которые содержали технические нормы.

Глава 4. ИЗМЕНЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПЛАНИРОВКИ И ЗАСТРОЙКИ ГОРОДОВ В 1990-Е ГГ.

В начале 1990-х гг. в России утверждается новая система органов государственной власти.

4 марта 1990 г. избран Съезд народных депутатов РСФСР, который, наряду с Верховным Советом РСФСР, осуществляет законодательную деятельность. Отметим, что именно Съездом был принят Закон «Об основах градостроительства в Российской Федерации»⁴²⁹, прямых исторических аналогов которого в отечественном законодательстве ранее не было. Вводится пост Президента РСФСР⁴³⁰, который по итогам прямых выборов 10 июля 1991 г. занял Б.Н. Ельцин. Президент обладал значительными полномочиями: в 1990-е гг. реорганизация органов исполнительной власти, занимающихся вопросами планировки и застройки городов, осуществлялась на основе его указов.

Органы исполнительной власти демонстрировали большую преемственность с государственным аппаратом СССР и РСФСР. Продолжал работать Государственный комитет РСФСР по архитектуре и строительству, его статус и полномочия были уточнены в новом Положении 1991 г.⁴³¹, заменившем действовавшее еще с советского времени Положение 1968 г. Однако в измененном статусе комитет проработал совсем недолго, Указом Президента РСФСР от 28 ноября 1991 г. на базе Государственного комитета РСФСР по архитектуре и строительству и Государственного комитета РСФСР по жилищно-коммунальному хозяйству было образовано единое Министерство архитектуры, строительства и

⁴²⁹ Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3295-1 «Об основах градостроительства в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 32. Ст. 1877.

⁴³⁰ Новое название государства – Российская Федерация утверждено законом от 25 декабря 1991 г.

⁴³¹ Постановление Совмина РСФСР от 27 марта 1991 г. № 174 «Об утверждении Положения о Государственном комитете РСФСР по архитектуре и строительству». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

жилищно-коммунального хозяйства РСФСР (РФ)⁴³². Указом Президента РФ от 30 сентября 1992 г. министерство упразднилось и фактически восстанавливался советский принцип распределения полномочий: создавались Комитет РФ по вопросам архитектуры и строительства и Комитет РФ по муниципальному хозяйству⁴³³.

С целью достижения единообразия в структуре государственного аппарата Комитет РФ по вопросам архитектуры и строительства был преобразован в Государственный комитет РФ по вопросам архитектуры и строительства⁴³⁴. На его базе по Указу Президента РФ от 27 июня 1994 г. Было создано Министерство строительства Российской Федерации (Минстрой России)⁴³⁵, а по Указу Президента РФ от 17 марта 1997 г. оно было преобразовано в Государственный комитет Российской Федерации по жилищной и строительной политике (Госстрой РФ)⁴³⁶. Актуальность регулирования земельных отношений в процессе строительства, превращение земли в вид муниципального имущества стали причиной организации министерства с более широким кругом ведения – Министерства Российской Федерации по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству⁴³⁷. Однако такой организационный подход оказался неэффективным. Министерство проработало менее одного года, вместо

⁴³² Указ Президента РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 5. Ст. 234.

⁴³³ Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 14. Ст. 1091.

⁴³⁴ Указ Президента Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 1589 «О Государственном комитете РФ по вопросам архитектуры и строительства» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 52. Разд. II. Ст. 3108.

⁴³⁵ Указ Президента Российской Федерации от 27 июня 1994 г. № 1336 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/11173> (дата обращения: 15.05.2024).

⁴³⁶ Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 г. № 249 «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 12. Ст. 1419.

⁴³⁷ Указ Президента Российской Федерации от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 18. Ст. 2020.

него был образован Государственный комитет Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике⁴³⁸, который также проработал менее одного года: Указом Президента РФ от 25 мая 1999 г. он был преобразован в Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (Госстрой России)⁴³⁹.

Схематично историю трансформации профильного государственного органа, в компетенцию которого в рамках исследуемого периода входили планировка и застройка городов, можно представить следующим образом:

Государственный комитет РСФСР по архитектуре и строительству
Министерство архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства РСФСР (Российской Федерации) (1991–1992);

Комитет Российской Федерации по вопросам архитектуры и строительства и
Комитет Российской Федерации по муниципальному хозяйству (1992);

Государственный комитет Российской Федерации по вопросам
архитектуры и строительства (1992–1994);

Министерство строительства Российской Федерации (Минстрой
России) (1994–1997);

Государственный комитет Российской Федерации по жилищной и
строительной политике (Госстрой РФ) (1997–1998);

Министерство Российской Федерации по земельной политике,
строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (1998);

Государственный комитет Российской Федерации по строительной,
архитектурной и жилищной политике (1998–1999);

Государственный комитет Российской Федерации по строительству и
жилищно-коммунальному комплексу (Госстрой России) (1999–2004).

⁴³⁸ Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 39. Ст. 4886.

⁴³⁹ Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1999 г. № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 22. Ст. 2727.

Таким образом, если учитывать все преобразования ведомства, включая последние годы советского периода, можно констатировать, что на коротком временном промежутке (около 10 лет) действовало 9 органов, у которых несколько раз менялись названия, корректировалась внутренняя структура и круг полномочий.

Постоянная реорганизация отраслевого органа, выбор между названием «государственный комитет» и «министерство» не были уникальным явлением: аналогичные трансформации происходили также в других ведомствах, и в целом они характерны для переходных периодов в истории государства. Каждый последующий государственный орган объявлялся правопреемником предыдущего. Менялась внутренняя структура учреждений, но достаточно быстро в качестве основных административных единиц утвердились департаменты, а позднее – главные управления. Несмотря на неоднократно проведенную реорганизацию и переименование, они соотносились с предметными областями управления, которые оставались достаточно стабильными: строительство, архитектура, жилищная политика, жилищно-коммунальное хозяйство.

Важными являлись не столько организационные изменения, сколько трансформация управленческой компетенции государственных органов по сравнению с советским периодом. Общая политическая стратегия на поддержку местных инициатив, расширение полномочий региональной власти и организация полноценных органов местного самоуправления привели к существенной корректировке предметов ведения центрального органа.

Как и в советский период, полномочия государственных органов определялись в актах, которые назывались положениями и утверждались правительством. В Положении о Государственном комитете РСФСР по архитектуре и строительству 1991 г. закреплялись полномочия по утверждению строительных норм, правил и стандартов, а также право контроля за их применением. Впервые полномочие утверждать установленную законом градостроительную документацию было включено в Положение о Государственном комитете Российской Федерации по вопросам архитектуры и

строительства в феврале 1991 г.⁴⁴⁰, то есть после принятия закона «Об основах градостроительства в Российской Федерации».

Министерство строительства Российской Федерации, образованное в 1994 г. и названное в Постановлении Правительства РФ от 4 августа 1994 г. правопреемником Государственного комитета Российской Федерации по вопросам архитектуры и строительства⁴⁴¹, обладало уже более широким кругом полномочий в сфере планировки и застройки городов. Анализ Положения о Минстрое России свидетельствует о том, что данный орган имел право принимать постановления, государственные стандарты, издавать приказы, инструкции и иные акты в области строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства. Министерство осуществляло контрольные, надзорные, нормативно-методические и иные функции в пределах своей компетенции. По объему полномочий Минстрой России был близок к Госстрою СССР, но утверждение нормативных актов по планировке и застройке конкретных городов в сферу его компетенции не входило.

Юридическая политика, отраженная в законодательстве, была ориентирована на передачу данных полномочий на региональный и особенно муниципальный уровень. Согласно ст. 6 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁴² в перечень вопросов местного значения входило регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований. В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находилось также принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении.

⁴⁴⁰ Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1993 г. № 90 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по вопросам архитектуры и строительства». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁴¹ Постановление Правительства РФ от 4 августа 1994 г. № 904 «О Министерстве строительства Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁴⁴² Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Реформирование системы советского управления в городах началось до издания данного закона. В начале 1990-х гг. для создания и организации деятельности органов местного самоуправления наибольшее значение имели следующие акты: Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁴³ и Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁴⁴.

Значительные возможности влиять на процесс формирования местного самоуправления получили региональные власти. Федеральный закон № 154-ФЗ 1995 г. предусматривал создание в городских поселениях органов местного самоуправления, но конкретно вопрос о их форме должен был решаться в законе субъекта федерации. В нем могли учитываться исторические, культурные, национальные особенности поселения. Учеными и специалистами были разработаны рекомендации по составлению Закона края, области «О местном самоуправлении»⁴⁴⁵, который мог бы обеспечить большие гарантии и защиту интересов местных сообществ, однако модельный закон не был утвержден. Первые выборы в органы городского самоуправления состоялись раньше, чем в регионах успели подготовить такие законы. По Указу Президента РФ от 26 октября 1993 г. выборы проводились в период с декабря 1993 г. по июнь 1994 г.

Первоначально при формировании новых представительных органов старались подчеркнуть их историческую связь с досоветским «настоящим» местным самоуправлением – городскими думами. Так, в г. Омске первые выборы народных представителей в городскую Думу состоялись в 1994 г., однако уже на

⁴⁴³ Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

⁴⁴⁴ Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

⁴⁴⁵ Рекомендации по составлению Закона края, области «О местном самоуправлении» // Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М.: Реклам.-издат. центр «Фёдоров», 1995. С. 163–179.

первом заседании депутаты высказались за ее переименование в Омский городской Совет⁴⁴⁶.

В переходные периоды истории государства и права социальную стабильность обеспечивают органы исполнительной власти. В городские администрации⁴⁴⁷ реорганизовывались исполнительные комитеты городских советов, председатели горисполкомов становились главами городских администраций, позднее переименовывались в мэров. Структуры городских администраций включали подразделения, в ведении которых находились вопросы строительства, жилищной политики, земельных имуществ. В крупных городах создавались структурные подразделения, ведавшие вопросами строительства и архитектуры, в которых предусматривалась должность главного архитектора города.

Полномочия городского самоуправления в области планировки и застройки закреплялись в уставе города – основном муниципальном правовом акте. Например, в Уставе г. Омска, принятом в 1995 г., они затрагивались в ст. 5 «Земли городов» и в ст. 14 «Вопросы местного значения, относящиеся к ведению органов городского самоуправления»⁴⁴⁸. В ст. 5 устанавливались следующие важные положения: все земли в пределах городской черты независимо от использования и форм собственности находятся в ведении органов городского самоуправления; система землепользования основана на праве собственности, основными видами являются государственная (федеральная и областная), муниципальная и частная собственность; использование земель и разделение по видам использования осуществляется в соответствии планом земельно-хозяйственного устройства, разрабатываемого на основе генерального плана города; генеральный план и план

⁴⁴⁶ Омский городской совет [Электронный ресурс]: сайт. URL: <https://www.omskgorsovet.ru/page/pervyi-sozyv-1994-1998.html?ysclid=m1nnt3192715359319>.

⁴⁴⁷ Понятие и статус местных администраций, а также глав местных администраций устанавливались Законом РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

⁴⁴⁸ Решение Омского городского совета от 20.09.1995. № 92 «Об уставе города Омска» // Омский городской совет [Электронный ресурс]: сайт. URL: <https://www.omskgorsovet.ru/node/4909?ysclid=lzqi15hktj919233711>.

земельно-хозяйственного устройства города утверждаются городским Советом. Среди вопросов местного значения, перечисленных в ст. 14, в п. 9 значилось регулирование планировки и застройки территорий города, а в п. 10 – создание условий для жилищного и социально-культурного строительства. В дальнейшем данные положения, как и структура самого Устава г. Омска, серьезно видоизменялись и редактировались в связи с развитием федерального законодательства, особенно существенно – после утверждения Градостроительного кодекса Российской Федерации 1998 г.

Исключительно важное значение в условиях реформирования государственного управления и самоуправления, утверждения частной собственности и рыночных отношений имело принятие Верховным Советом РФ Закона от 14 июля 1992 г. «Об основах градостроительства в Российской Федерации». Он стал первым в истории отечественного государства и права нормативным правовым актом, ключевым понятием в котором стало градостроительство. В самом начале данного закона, а именно в п. 1. ст. 1, впервые было дано легальное определение градостроительства. Оно характеризовалось максимально широко, как «деятельность по пространственной организации систем расселения, направленная на развитие городов и других поселений, создание условий для их территориального развития, формирование производственной, социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, строительство, реконструкцию, ремонт и реставрацию, переоборудование, модернизацию, иное функциональное изменение зданий, сооружений и их комплексов, объектов благоустройства, озеленение, изменение размеров и границ земельных участков и другой недвижимости»⁴⁴⁹.

Практические последствия издания рассматриваемого закона заключались в закреплении планировки и застройки городов и других поселений в качестве основных направлений градостроительной деятельности. Перечислялись виды

⁴⁴⁹ Закон от 14 июля 1992 г. № 3295-1 РФ «Об основах градостроительства в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 32. Ст. 1877.

градостроительной документации (ст. 6). К документам, которые в большей или меньшей степени могли влиять на документы о городской планировке и застройке, относились следующие: генеральная схема расселения РФ; генеральная схема расселения крупных географических регионов и национально-государственных образований; схемы и проекты районной планировки административно-территориальных образований; генеральные планы городов, других поселений; проекты городской и поселковой административной черты; проекты детальной планировки общественного центра, жилых районов, магистралей города; проекты застройки кварталов и участков городов. Таким образом выстраивалась иерархичная структура градостроительной документации – от охватывающей всю территорию государства до максимально локальных актов. Перечень являлся открытым: указывалось, что по заданию заказчика могли составляться и иные градостроительные документы.

Генеральный план города назывался основным юридическим документом, указывалось его социальное назначение, раскрывалось основное содержание. Говорилось, что он определяет в интересах населения условия проживания, направления и границы территориального развития, функциональное зонирование, застройку и благоустройство территорий, сохранение историко-культурного и природного наследия (п. 4 ст. 6).

Законом «Об основах градостроительства в Российской Федерации» разграничивались компетенции в области градостроительной деятельности органов государственной власти и управления Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления.

Исследователи позитивно оценивают принятие данного закона, отмечают его необходимость, прогрессивный характер, относительно высокую юридическую технику. Вместе с тем указывается на ряд недостатков. Так, А.Г. Вайтенс и Ю.Л. Косенкова отмечают: «В данном законе не нашли отражения такие важнейшие вопросы, как цели, принципы и средства градостроительства. В нем не

была законодательно подчеркнута необходимость выделения земельных отношений в городах из земельного законодательства в раздел градостроительного законодательства. Не была определена обязательная разработка генеральных планов поселений как основных инструментов проведения в жизнь территориальных и градостроительных решений. Закон не содержал необходимых регламентаций и правовых норм по таким видам градостроительной деятельности, как реконструкция и городское землеустройство»⁴⁵⁰. А.Г. Зиновьев указывает на отсутствие в законе многих важных положений, а также выражает сомнение в обоснованности включения в него норм, «связанных с установлением мер ответственности за нарушение градостроительного законодательства и разрешением споров по вопросам градостроительной деятельности»⁴⁵¹. Представляется, что в сложных условиях становления новой отрасли законодательства – градостроительного права, тем более учитывая ее комплексный характер, закон не мог быть совершенным. Наиболее очевидные упущения были преодолены в процессе издания подзаконных актов.

Как и в советский период, когда состав документов планировки и застройки, требования к их оформлению и содержанию определялись в инструкциях, так и в новых условиях для конкретизации положений закона Постановлением Госстроя РФ от 2 декабря 1993 г. была утверждена Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации⁴⁵². Изменилась терминология: советские инструкции говорили о проектах планировки и застройки, а новая инструкция – о градостроительной документации. Территориальные уровни, на которых должно осуществляться планировочное регулирование, остались прежними, начиная от территории государства (на основе

⁴⁵⁰ Вайтенс А.Г., Косенкова Ю.Л. Развитие правовых основ градостроительства в России XVIII – начала XXI веков. Опыт исторического исследования. Обнинск: Институт муниципального управления, 2006. С. 261

⁴⁵¹ Зиновьев А.Г. История развития административного законодательства в сфере // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2010. № 11. С. 19.

⁴⁵² Постановление Госстроя РФ от 22 декабря 1993 г. № 18-58 «Об утверждении Инструкции о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации» (вместе с «Инструкцией...» № РДС 30-201-93). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

генеральной схемы расселения) и заканчивая поселениями. Генеральный план был назван основным юридическим градостроительным документом, определяющим в интересах населения и с учетом государственных задач территориальное развитие города. О проектах застройки говорилось как о документах, относящихся к самому низовому уровню проектирования (проекты застройки отдельных микрорайонов, кварталов и т.п.).

Инструкция отражала потребности развития города в рыночных условиях. Например, в генеральном плане указывалось распределение земель по видам собственности (государственной, муниципальной, частной). Инструкция имела приложения, регламентирующие разработку градостроительной документации (например, «Основные требования к договору на разработку градостроительной документации»). Градостроительное проектирование переходит от государственных проектных институтов к коммерческим организациям.

В тесной связи с Законом «Об основах градостроительства в Российской Федерации» находились акты, обеспечивающие реализацию государственной целевой программы «Жилище»⁴⁵³. Госстрой РФ принимал меры по корректировке генеральных планов с целью выделения или продажи земельных участков для частного строительства и малоэтажной застройки⁴⁵⁴.

Большое значение имело принятие в 1995 г. Федерального закона «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», который укрепил позиции профессионального архитектурного сообщества, установил порядок лицензирования архитектурной деятельности, определил статус главного архитектора города⁴⁵⁵. Закон отличает высокий юридический уровень, о чем свидетельствует, во-первых, тот факт, что он является действующим до настоящего

⁴⁵³ Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 20 июня 1993 г. № 595 «О Государственной целевой программе “Жилище”» // Собрание актов Президента и правительства. 1993. № 28. Ст. 2593.

⁴⁵⁴ Постановление Госстроя от 22 февраля 1994 г. «О современных направлениях в градостроительстве и жилищной политике России». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁴⁵⁵ Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4473.

времени, и, во-вторых, небольшое число внесенных в него изменений. Это объясняется тем, что в процессе подготовки данного закона не только были учтены «современные тенденции существования законодательства, регулирующего архитектурную деятельность, но и предусмотрена динамика его развития на будущие годы»⁴⁵⁶.

Сформировавшееся к середине 1990-х гг. градостроительное законодательство, полномочия местного самоуправления давали возможность развивать особенно привлекательное для населения малоэтажное строительство, привлекать частные средства, реализовывать крупные инвестиционные проекты. Однако, как правильно отмечалось российскими экспертами, при рыночных отношениях «сначала приобретается земельный участок, а лишь затем разрабатывается полномасштабный проект и производится строительство»⁴⁵⁷.

Принятый 25 апреля 1991 г. Верховным Советом РСФСР Земельный кодекс РСФСР признавал государственную собственность на землю и собственность граждан и (или) их коллективов (ст. 3). Конституция Российской Федерации и первая часть Гражданского кодекса Российской Федерации закрепляли право частной собственности на землю.

24 декабря 1993 г. Верховным Советом РФ утверждена новая редакция Земельного кодекса Российской Федерации. Кодекс содержал главу XIII «Земли городов, рабочих, курортных и дачных поселков и сельских населенных пунктов». В ней определялся состав городских земель: земли застройки; общего пользования; земли сельскохозяйственного использования и другие угодья; городские леса; земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения (ст. 71). В целом перечень несущественно изменился по сравнению Земельного кодекса РСФСР. Устанавливалось, что все земли городов

⁴⁵⁶ Зиновьев А.Г. История развития административного законодательства в сфере градостроительства // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2010. № 11. С. 19.

⁴⁵⁷ Правовое зонирование города. Введение в проблемы градостроительства в рыночных условиях / под ред. Э.К. Трутнева. М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. С. 11.

используются в соответствии с их генеральными планами и проектами планировки и застройки. Проблемы городского землепользования не сводились только к праву на землю, не менее важным для планировки и застройки городской территории было определение функциональных зон, выделение и учет земельных участков.

Вопрос о пересмотре правового режима городских земель с учетом новых экономических условий был одним из наиболее обсуждаемых среди ученых и практических работников. Ввиду длительного отсутствия в советском законодательстве юридически признаваемого института частной собственности стал активно изучаться зарубежный опыт. Заинтересованность и поддержку в реформировании земельного законодательства проявили зарубежные организации. Указывается, что «Агентство США по международному развитию в 1996–1998 гг. осуществляло проект технической помощи, направленный на трансформирование системы градостроительного регулирования использования недвижимости»⁴⁵⁸. Одни из организаторов проекта, А. Высоковский и У. Валетта, писали, что проект реализовывался в нескольких городах страны. Первоначально в нем участвовали Тверь, Новгород, Иркутск, Пушкин, Санкт-Петербург (применительно к одному кварталу). Затем к проекту подключились Выборг, Казань, Самара. Совместно американскими и российскими специалистами, в том числе сотрудниками местных администраций, были разработаны семь методических пособий по вопросам землепользования, а также проекты местных нормативных правовых актов «Правил землепользования и застройки». В трех городах: Казани, Новгороде и Иркутске – они были введены в действие. Особенно успешным признан опыт Казани, где был подготовлен, а сессией городского Совета в июне 1998 г. утвержден Градостроительный устав города, в состав которого вошли Правила землепользования и застройки⁴⁵⁹.

Имелись и спорные практики: отдельные положения Градостроительного кодекса Ленинградской области, принятого 7 июля 1998 г., в судебном порядке

⁴⁵⁸ Правовое зонирование: Опыт разработки «Правил землепользования и застройки» в городах России / под ред. У. Валетты и А. Высоковского. – М.: Русская панорама, 1999. С. 8.

⁴⁵⁹ Там же. С. 8–9.

были признаны противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению⁴⁶⁰.

Важным шагом к упорядочению земельных отношений в городах стало Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1996 г. «Об утверждении Положения о порядке установления границ землепользований в застройке городов и других поселений»⁴⁶¹. По юридическому значению оно было сопоставимо с Положением о земельных распорядках в городах 1925 г. Границы земельных участков устанавливались в процессе межевания, которое касалось всех участков, и застроенных, и планируемых к застройке. Проведение межевания возлагалось на органы местного самоуправления. Результатом работы должно было стать установление фактических границ. В результате в распоряжении городской власти должна была оказаться достоверная карта обо всех участках городской земли и их правообладателях. Формирование и отработка системы учета земельных участков продолжалась до конца исследуемого периода, ее новые принципы и положения были закреплены в Федеральном законе от «О государственном земельном кадастре» 2000 г. и Земельном кодексе Российской Федерации 2001 г. Если государственный земельный кадастр предусматривался еще советском законодательством и с конца 1970-х гг. он начал формироваться как «единая интегрированная система сведений о правовом, природном и экономическом положении земель»⁴⁶², то введение Государственного градостроительного кадастра было новым явлением. Его внедрение осуществлялось на основе специального СНиПа, утвержденного Минстроем России в 1996 г., «Основные положения создания и ведения государственного градостроительного кадастра Российской

⁴⁶⁰ Зиновьев А.Г. История развития административного законодательства в сфере градостроительства // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2010. № 11. С. 19.

⁴⁶¹ Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1996 г. № 105 «Об утверждении Положения о порядке установления границ землепользований в застройке городов и других поселений» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 6. Ст. 592.

⁴⁶² Гончарова И. Ю., Кривоконева Е.Ю. Земельный кадастр в России – история и современность [Электронный ресурс] // Научный журнал Российского НИИ проблем мелиорации. 2011. № 4 (04). С. 4. URL: <https://elibrary.ru/okjfdx?ysclid=lnzrk4v4ft813214021> (дата обращения: 10.10.2024).

Федерации»⁴⁶³, нормы которого затем частично вошли в Градостроительный кодекс Российской Федерации 1998 г. В Градостроительный кадастр включались сведения о градостроительной документации, состоянии территории, об условиях ее использования, внешних условиях (экологических, инфраструктурных, ресурсных и др.). Градостроительный кадастр формировался как единая система учета, регистрации, хранения и предоставления информации. Ведение кадастра стало осуществляться на основе информационных технологий.

Дальнейшее развитие законодательства, касающееся планировки и застройки городов, могло пойти разными путями. Специалисты, работавшие в коллаборации с зарубежными коллегами, выступали за расширение полномочий городского самоуправления в регулировании вопросов планировки и застройки. Как вариант, предлагалось иметь два крупных закона: первый бы регулировал деятельность органов государственной власти РФ и субъектов федерации, второй – местного самоуправления. В нем бы четко прописывались нормы «о праве местных органов власти определять порядок планировки и застройки территорий»⁴⁶⁴.

Серьезные пробелы в законодательстве обнаруживались при реконструкции уже сложившейся городской застройки. Эти вопросы поднимались в докладах крупных специалистов в области градостроительства и архитектуры И. М. Смоляра («Правовые проблемы реконструкции городов»), С.И. Соколова («Правовые проблемы реконструкции городов») на IV сессии Общего собрания Российской академии архитектуры и строительных наук, проходившей 12–14 февраля 1997 г.⁴⁶⁵ Говорилось об отсутствии механизмов, которые бы обеспечивали соответствие отдельных проектов застройки общему плану развития территории города. Доказывалась необходимость правовых основ для определения территориальных

⁴⁶³ Строительные нормы и правила. Основные положения создания и ведения государственного градостроительного кадастра Российской Федерации: СНиП 14-01-96. М., 2004.

⁴⁶⁴ Афанасьева Т., Трутнев Э., Якубович Е. Градостроительное законодательство России на пути реформ. Сравнительный анализ и концепция реформирования. М.: Международный институт развития правовой экономики, 1996. С. 38.

⁴⁶⁵ Проблемы реконструкции городов России (научные основы градостроительной политики на современном этапе) // Тезисы докладов и сообщений на IV годичной сессии общего собрания Российской академии архитектуры и строительных наук (12–14 февраля 1997 г.) М.: РААСН, 1997. С. 79.

зон и внедрения правил, касающихся разрешенных видов землепользования и параметров строительства в каждой из зон. Применявшиеся в городах акты, касающиеся планировки и застройки, требовалось дополнить и скорректировать с учетом новых отношений собственности и рынка, полномочий местного самоуправления.

Серьезным пробелом было отсутствие законодательно утвержденных государственных органов в области архитектуры и градостроительства в структуре исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Наличие таких органов представлялось важным ввиду слабого кадрового состава многих городских администраций, низким юридическим уровнем исходящих от нее документов, касающихся планировки и застройки. Для построения управленческой структуры 5 ноября 1997 г. было утверждено Примерное положение об органе архитектуры и градостроительства исполнительной власти субъекта Российской Федерации⁴⁶⁶. В нем предусматривалась должность главного архитектора субъекта Российской Федерации.

В середине 1990-х гг. в профессиональном сообществе и в государственных органах активно обсуждалась необходимость кодификации градостроительного законодательства, но подготовка кодекса откладывалась. На наиболее очевидную причину указал впоследствии один из разработчиков проекта градостроительного кодекса депутат Государственной Думы Ю.М. Тен, объяснив, что к составлению Градостроительного кодекса можно было приступить только после принятия Земельного кодекса⁴⁶⁷.

Градостроительный кодекс должен был систематизировать показавшие свою эффективность действующие нормы и восполнить обнаружившиеся пробелы в правовом регулировании. Процесс составления и согласования проекта шел непросто, на разных стадиях разработки и прохождения законотворческой

⁴⁶⁶ Постановление Государственного комитета Российской Федерации по жилищной и строительной политике от 5 ноября 1997 г. № 18-65 «Об утверждении примерного положения об органе архитектуры и градостроительства исполнительной власти субъекта Российской Федерации». Доступ из справ-правой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁶⁷ Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96002886-2?ysclid=lzqlxoknhh518615924>.

процедуры в нем усматривали ряд недостатков, появление которых объяснялось по-разному. Крупный специалист в области местного самоуправления и архитектуры В.Л. Глазычев связывал их с тем, что изначально проект готовился Госстроем РФ, который, по его мнению, представлял собой «типичный реликт советской схемы отраслевой организации проектных работ»⁴⁶⁸.

2 февраля 1996 г. проект с сопроводительными документами поступил в Государственную Думу, прошел экологическую экспертизу. На пленарном заседании Государственной Думы 24 мая 1996 г. проект кодекса представлял заместитель министра строительства РФ А.Ш. Шамузафаров. С содокладом выступал депутат Ю.М. Тен (фракция «Наш дом – Россия»)⁴⁶⁹.

Второе чтение состоялось 19 марта 1997 г., то есть почти через год. Докладчик Ю.М. Тен особо подчеркнул, что проект дважды снимался с повестки дня, поскольку требовал доработки. Замечания и предложения поступали от субъектов РФ, Президента РФ, комитетов Государственной Думы, Совета Федерации, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, ряда министерств и отдельных депутатов. Проанализировано 644 замечания и предложения, из которых принято 361 и рекомендовано к отклонению 283 предложения. Устранены противоречия и дублирование с земельным, природоохранным законодательством, законодательством по охране памятников истории и культуры. Некоторые депутаты, а также представители субъекта РФ – Санкт-Петербурга выразили сомнения в конституционности готовившегося акта⁴⁷⁰.

Вопрос о соответствии проекта кодекса нормам Конституции поднимался даже на стадии второго чтения, в связи с чем изучалось и сравнивалось содержание следующих статей Конституции: ст. 71, которая устанавливала компетенцию РФ в целом, ст. 72, где перечислялись предметы совместной компетенции РФ и ее

⁴⁶⁸ Экспертное заключение Глазычева В.Л. О Градостроительном кодексе РФ // Сайт Московской школы конфликтологии. URL: <https://conflictmanagement.ru/ekspertnoe-zaklyuchenie-glazycheva-v-l-na-gradostroitelnyj-kodeks-rf-1998-goda/?ysclid=lzqjktfjsf264340902>.

⁴⁶⁹ Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96002886-2?ysclid=lzqlxoknhh518615924>.

⁴⁷⁰ Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96002886-2?ysclid=lzqlxoknhh518615924>.

субъектов, ст. 73, где говорилось о компетенции субъектов РФ. В Конституции прямо не указывалась в компетенции РФ сфера градостроительства, но такое понимание вытекало из системного толкования Конституции. Поэтому даже те депутаты, которые, первоначально сомневались в том, стоит ли принимать в данной ситуации кодекс или, может быть, более разумно использовать название «Основы градостроительного законодательства», в итоге поддержали проект⁴⁷¹.

Однако поступивший в Совет Федерации проект был отклонен⁴⁷². Проект дорабатывался согласительной комиссией, сопредседателем согласительной комиссии со стороны Совета Федерации был губернатор Санкт-Петербурга В.Я. Яковлев, от Государственной Думы – Ю.М. Тен. Основные разногласия касались разграничения прав субъектов градостроительной деятельности, поэтому больше всего замечаний поступало от российских городов, являющихся субъектами РФ – Москвы и Санкт-Петербурга.

В данном случае законодательная процедура была успешно завершена. 7 мая 1998 г. Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ) был утвержден.

ГрК РФ вводил и раскрывал основные понятия, на которых базировалось его содержание: градостроительная деятельность, градостроительная документация, объекты недвижимости, государственные градостроительные нормы и правила, правила землепользования и застройки, градостроительные регламенты и др. Кодекс разграничивал полномочия между субъектами градостроительной деятельности, называл источники градостроительного законодательства, куда включались нормативные правовые акты РФ, субъектов федерации, органов местного самоуправления, общепризнанные нормы и принципы международного права и международные договоры.

⁴⁷¹ Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96002886-2?ysclid=lzqlxoknhh518615924>. (Из предложений депутата С.А. Попова, СПб., фракция «Яблоко»).

⁴⁷² Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 3 июля 1997 г. № 253-СФ «О Градостроительном кодексе Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ГрК РФ определил градостроительную документацию как документацию о градостроительном планировании развития территорий и поселений и об их застройке. Специалисты обратили внимание на отличие этой формулировки от использованной ранее в Законе «Об основах градостроительства в Российской Федерации». В нем градостроительная документация называлась единой системой взаимосвязанных проектных документов⁴⁷³. Можно считать, что ГрК РФ определял градостроительную документацию с позиций урбанистики, а предыдущий закон – с позиций архитектурно-строительной, то есть более технической, отрасли.

Основными градостроительными документами для городов ГрК РФ называл генеральный план и Правила землепользования и застройки, которые впервые вводились в качестве обязательного местного нормативного правового акта. Генеральный план, как и ранее, рассчитывался на долгосрочную перспективу. Справедливо указывалось на тесную взаимосвязь данных актов, поскольку Правила землепользования и застройки переводят на правовой язык решения генерального плана и тем самым обеспечивают его последовательную реализацию и внесение текущих изменений по установленным процедурам⁴⁷⁴. На основе Правил землепользования и застройки могли разрабатываться документы, касающиеся локальных земельных участков и отдельных объектов недвижимости.

Вопрос о юридической силе генерального плана оставался дискуссионным. Закон «Об основах градостроительства в Российской Федерации» называл его основным юридическим документом, ГрК РФ – основным градостроительным документом, то есть нормативным правовым актом, обладающим большей юридической силой по отношению к другим муниципальным актам, он не признавался. Поскольку в данный период в городах действовали генеральные планы, утвержденные в советский период, ГрК РФ признал их легитимность. В п. 8 ст. 35 кодекса говорилось, что в период разработки нового генерального плана «действует ранее утвержденный генеральный план в части, не противоречащей

⁴⁷³ Правовое зонирование: Опыт разработки «Правил землепользования и застройки» в городах России / под ред. У. Валлетты и А. Высоковского. М.: Русская панорама, 1999. С. 29.

⁴⁷⁴ Там же. С. 31.

правилам застройки»⁴⁷⁵. В публикациях, авторы которых являлись сторонниками и активными проводниками реформирования законодательства в сфере городской планировки и застройки, утверждалось, что из данного положения «следует: 1) подтверждение большей юридической силы Правил застройки по отношению к генеральному плану; 2) фактическое признание того, что положения генерального плана не автоматически транслируются в Правила застройки, а учитываются таким образом, что допускаются отклонения от этих положений»⁴⁷⁶.

Отметим, что в дальнейшем, уже на основе законодательства 2000-х гг. и ГрК РФ 2004 г., судебная практика пошла по пути признания генерального плана нормативным правовым актом⁴⁷⁷. При этом в процессе застройки планы городов существенно корректировались.

В кодексе содержались и иные нормы, вызывающие неоднозначное толкование. В него вошли наработки, которые продвигали участники экспериментального обновления законодательства на базе отдельных городов, поэтому ГрК РФ включил, наряду с давно используемым понятием «зонирование», и новое понятие «правовое зонирование». Зонирование заключалось в делении территории поселения на зоны при градостроительном планировании с определением видов использования установленных зон и ограничений на их использование, что применялось и ранее при планировке и застройке городов. Понятие «правовое зонирование» определялось как деятельность органов местного самоуправления в области разработки и реализации правил застройки городских территорий. Юридически оно раскрывалось в Правилах землепользования и застройки, опираясь на которые местные органы власти могли оперативно регулировать планировку и застройку городов, игнорируя положения генерального плана.

⁴⁷⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 19. Ст. 2069.

⁴⁷⁶ Правовое зонирование: Опыт разработки «Правил землепользования и застройки» в городах России / под ред. У. Валлетты и А. Высоковского. М.: Русская панорама, 1999. С. 32.

⁴⁷⁷ Рой Р.О. Юридическая природа генерального плана города // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. 2024. №1. (53). С. 89–100.

В целом ГрК РФ создал законодательные основания для дальнейшего реформирования отношений в сфере планировки и застройки городов, получил положительную оценку ученых и практических работников. В частности, С.В. Бошно отмечает его высокий уровень как юридического акта, соответствие запросам правового регулирования, что обеспечило его относительную устойчивость (к моменту публикации С.В. Бошно кодекс менялся только два раза). С.В. Бошно также высоко оценивает юридический уровень Закона РФ «Об основах градостроительства в Российской Федерации» и полагает, что данный акт, содержащий более общие нормы, мог бы действовать и дальше, но в ст. 73 ГрК РФ он признавался утратившим силу⁴⁷⁸. В то же время последовательным критиком ГрК РФ оставался один из ведущих российских урбанистов В.Л. Глазычев, представивший подробный постатейный разбор статей кодекса, доказывая, что он защищал ведомственные интересы застройщиков.

Наиболее динамично трансформация нормативно-правового обеспечения планировки и застройки в исследуемый период происходила в крупных мегаполисах, в том числе в г. Москве. Указом Президента Российской Федерации «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы» от 29 декабря 1991 г. мэру Москвы предоставлялся ряд особых полномочий, в том числе полномочия проводить в городе ускоренную приватизацию муниципальной собственности по самостоятельно разработанным правилам и графику; осуществлять управление землями и муниципальным имуществом города, ведение государственного кадастра городской земли, изъятие и предоставление юридическим лицам и гражданам земельных участков⁴⁷⁹. Однако по мере становления федерального законодательства самостоятельность органов власти Москвы стала избыточной, и

⁴⁷⁸ Бошно С.В. Нормативные правовые акты Российской Федерации. М.: Глобус, 2005. С. 108.

⁴⁷⁹ Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. № 334 «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы» // Сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/675> (дата обращения: 14.08.2024).

данные положения Указа 1991 г. Конституционным Судом РФ были признаны не соответствующими Конституции и отменены⁴⁸⁰.

В 1991–1992 гг. Научно-исследовательскими и проектными институтами г. Москвы и Московской области была разработана программа «Основные направления градостроительного развития города Москвы и Московской области на период до 2010 года». В 1993 г. Правительство Москвы и администрация Московской области одобрили документ. В русле данного документа, а также целевой государственной программы «Жилище» Правительство Москвы поддержало индивидуальное жилищное строительство, разрешило реализацию построенных малоэтажных домов и коттеджей на коммерческой основе⁴⁸¹. Соблюдение стандартов строительства обеспечивалось положениями Постановления Правительства Москвы и Главы Администрации Московской области от 26 мая 1992 г. «О концепции и схеме размещения комплексного индивидуального жилищного строительства в Московском регионе»⁴⁸². Предусматривалась разработка планов и эскизов застройки для каждой отобранной под малоэтажную застройку площадки.

Самостоятельность и инициативность Правительства Москвы проявились в разработке Градостроительного устава, который готовился во исполнение

⁴⁸⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 1993 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 года “О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы”, совместного Постановления Президента Российской Федерации и Председателя Верховного Совета Российской Федерации от 3 января 1992 года “Об административно-территориальном делении города Москвы”, Указа Президента Российской Федерации от 12 января 1992 года “Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве”, статьи 10 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 года “О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации”». Доступ из справ-правой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁸¹ Постановление Правительства Москвы от 11 февраля 1992 г. № 69 «О мерах по реализации комплексного индивидуального жилищного строительства в г. Москве». Доступ из справ-правой системы Гарант».

⁴⁸² Постановление Правительства Москвы и Главы Администрации МО от 26 мая 1992 г. № 323-128 «О концепции и схеме размещения комплексного индивидуального жилищного строительства в Московском регионе» (вместе с «Перечнем схем, предпроектных и проектных работ, связанных с малоэтажным строительством в Московском регионе, разрабатываемых в 1992–1993 гг.»). Доступ из справ-правой системы «КонсультантПлюс».

Программы Правительства г. Москвы на 1992 г. (раздел «Перспективное развитие города»). Проект Устава был подготовлен Научно-исследовательским и проектным институтом Генерального плана г. Москвы. Необходимость его дальнейшей доработки была подтверждена в Постановлении Правительства Москвы от 2 марта 1993 г.⁴⁸³

В этом Постановлении говорилось о разработке в 1993 г. основ Градостроительного кодекса г. Москвы, а в 1993–1994 гг. входящих в его состав документов. Среди них значились: правила и порядок разработки, согласования, утверждения и корректировки градостроительной документации в г. Москве; генеральная схема градостроительного зонирования и регулирования территории г. Москвы; природно-экологический опорный план г. Москвы; система территориального (градостроительного) кадастра г. Москвы; градостроительные нормы и правила проектирования планировки и застройки г. Москвы; специальные градостроительные нормы и правила проектирования планировки и застройки исторического центра г. Москвы; схема градостроительного зонирования и регулирования территории исторического центра г. Москвы.

Для разработки и экспертизы всех видов проектов планировки и застройки в границах г. Москвы были утверждены Временные нормы и правила, сначала применительно к историческому центру города⁴⁸⁴, а затем – ко всей территории города⁴⁸⁵. Временные нормы устанавливали расчетные допустимые показатели селитебных территорий, определяемые исходя из средней жилищной обеспеченности населения общей площадью, связывали между собой территорию общественно-деловой застройки, предназначенную для размещения столичных и общегородских объектов государственного управления, культуры, обслуживания,

⁴⁸³ Постановление Правительства Москвы от 2 марта 1993 г. № 181 «О Градостроительном уставе г. Москвы». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁸⁴ Постановление Правительства Москвы от 24 марта 1993 г. № 258-ПП «Об утверждении «Норм и правил планировки и застройки центральной части и исторических зон г. Москвы». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁴⁸⁵ Распоряжение Правительства Москвы Премьера от 27 сентября 1994 г. № 1780-РП «Об утверждении Временных норм и правил проектирования планировки и застройки г. Москвы (корректировка и дополнение ВСН 2-85)». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

торговли, досуга, деловой сферы, а также определяли расчетные показатели транспортной обеспеченности в районах, находящихся в черте города.

Временные нормы и правила от 12 августа 1997 г. отменили некоторые положения аналогичного акта 1994 г. Они вводили понятие планировочных элементов территории города, которые подлежали градостроительному зонированию (участок, улица, площадь, квартал), отдельно выделялись структурные части территории города (центральное ядро, городской узел, примагистральная территория, межмагистральная территория)⁴⁸⁶.

Градостроительный кодекс г. Москвы в рамках исследуемого периода принят не был, но необходимость такого акта постоянно признавалась, и работа над ним продолжалась. В итоге Градостроительный кодекс г. Москвы был введен в действие в 2008 г.

В компетенции городской власти находилась подготовка и утверждение генерального плана, что регламентировалось отдельным законом. В нем генеральный план характеризовался как «основной документ планирования градостроительного развития города Москвы»⁴⁸⁷. Закон установил новую структуру, порядок рассмотрения и принятия генерального плана. Впервые в структуру плана был добавлен раздел о градостроительном зонировании. Исследователи истории градостроительства в Москве пришли к выводу, что к концу 1990-х гг. в г. Москве сформировалась развитая система градостроительных регламентаций, включающая три взаимодополняющие части: градостроительное зонирование, линии градостроительного регулирования, нормы и правила проектирования планировки и застройки⁴⁸⁸. Новый генеральный план был утвержден Правительством Москвы в 1999 г., и в начале 2000 г. его одобрила Московская городская дума.

⁴⁸⁶ Постановление Правительства Москвы от 12 августа 1997 г. № 592 «Об утверждении Временных норм и правил проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-97 часть 1». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁸⁷ Закон города Москвы от 10 декабря 1997 г. № 53 «О составе, порядке разработки и принятия Генерального плана развития города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 1998. № 2.

⁴⁸⁸ Градостроительство Москвы: 90-е годы XX века / под ред. А.В. Кузьмина. М.: Московские учебники и Картолитография, 2001. С. 32–33.

Под влиянием демократизации общественных отношений новым принципом градостроительной деятельности стала ее публичность. Закон г. Москвы от 25 июня 1997 г. «О защите прав граждан при реализации градостроительных решений в городе Москве»⁴⁸⁹ закреплял права граждан в обсуждении градостроительных планов и проектов развития территории до их утверждения органом власти района или Администрацией г. Москвы, а органы власти и (или) должностные лица городской администрации были обязаны обеспечить возможность обсуждения градостроительного проекта в органах территориального общественного самоуправления. Порядок участия граждан в обсуждении градостроительных планов и проектов регламентировался в Распоряжении Мэра Москвы от 22 января 1998 г. «О Порядке участия граждан в обсуждении градостроительных планов, проектов и решений по вопросам, связанным с использованием городских территорий»⁴⁹⁰. В дальнейшем принцип публичности был отражен в федеральном законодательстве – ГрК 1998 г.

Таким образом, в исследуемый период изменение организационно-правовых основ планировки и застройки городов происходило в условиях трансформации государственного аппарата, становления органов местного самоуправления, обновления законодательства. Центральный ведомственный орган неоднократно реорганизовывался, менялась его компетенция. Он сохранил полномочия по управлению планировкой и застройкой городов, устанавливая общие нормы и правила, занимаясь нормотворческой, научно-методической, проектной, экспертной и надзорной деятельностью.

Значительные полномочия по регулированию отношений в сфере планировки и застройки приобрели органы городского самоуправления, что получило отражение в принятых в 1990-е гг. новых местных актах – уставах городов.

⁴⁸⁹ Закон города Москвы от 25 июня 1997 г. № 28-51 «О защите граждан при реализации градостроительных решений в городе Москве» // Ведомости Московской городской думы. 1997. № 7. С. 62.

⁴⁹⁰ Распоряжение Мэра Москвы от 22 января 1998 г. № 54-РМ «О порядке участия граждан в обсуждении градостроительных планов, проектов и решений по вопросам, связанным с использованием городских территорий». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Впервые в истории российского права были подготовлены и утверждены крупные систематизированные акты (Основы, Градостроительный кодекс), которые закрепляли понятие «градостроительство» и давали его определение. Основными градостроительными документами становились муниципальные акты – генеральный план города и Правила землепользования и застройки. В условиях, когда генеральные планы рассчитывались на долгосрочную перспективу и оперативно вносить в них изменения было сложно, большее юридическое значение приобрели Правила землепользования и застройки. С изменениями и дополнениями продолжали действовать генеральные планы городов, утвержденные еще в советский период. Застройка городов осуществлялась с учетом права частной собственности на земельные участки и запросом населения на малоэтажные жилые дома.

Местное нормативное правовое регулирование имело определенные отличия. Некоторые города, например Казань, Санкт-Петербург, Москва, стремились систематизировать нормы, касающиеся планировки и застройки, объединить их в одних актах. Позитивно можно оценить опыт реформирования законодательства г. Москвы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования всесторонне рассмотрен процесс становления и развития организационно-правовых основ планировки и застройки городов на протяжении длительного периода истории государства и права России. Анализ научной литературы и нормативных правовых актов позволил уточнить содержание понятий «организационно-правовые основы», «планировка», «застройка», «планировка и застройка», «город», составляющих категориальный аппарат исследования.

Предложенный в диссертационном исследовании подход основан на хронологическом принципе. Выделено три крупных периода в истории становления и развития организационно-правовых основ планировки и застройки городов России: период XVIII – начало XX в., советский период (конец 1917 – 1991 г.); постсоветский период 1990-х гг. В рамках первого и второго периодов выделены по два этапа. Границей между этапами внутри первого периода является создание Строительного устава 1832 г., а внутри второго – переход к генеральным планам городов в середине 1930-х гг.

Учитывая ведущую роль российского государства в выработке стратегических решений в отношении планировки и застройки городов, выявлены основные направления юридической политики в сфере городской планировки и застройки в условиях различных политических, экономических и правовых режимов. Города рассматривались как центры организации территории, каркас, который обеспечивает ее целостность, удерживая от распада, поэтому создание городов, их переустройство, как правило, было увязаны с крупными административно-территориальными и хозяйственными реформами. Цели и задачи юридической политики закреплялись в законодательстве. Отдельным направлением юридической политики являлась поддержка определенных архитектурно-художественных моделей.

В течение XVIII–XX вв. менялась система органов управления, которые обладали полномочиями по регулированию отношений в сфере планировки и

застройки городов, перестраивалась их внутренняя структура. В XVIII в. идет становление специализированных государственных органов. Сначала их деятельность носила локальный характер (в качестве примера можно привести Комиссию о Санкт-Петербургском строении), а затем распространилась на все города. С созданием в начале XIX в. министерств полномочия по регулированию в сфере планировки и застройки городов в Российской империи сосредотачиваются в Министерстве внутренних дел, на некоторое время они передаются Управлению путей сообщения и публичных зданий, а затем вновь возлагаются на Министерство внутренних дел (предметно ими занимается Техничко-строительный комитет). Сложившаяся практика отнесения вопросов планировки и застройки к области строительства сохранилась в советский и постсоветский периоды, когда данные полномочия преимущественно входили в компетенцию государственных органов управления строительством,

По мере возрастания экономического и социального значения городов усложняется механизм регулирования планировки и застройки. По инициативе государства в Российской империи создаются органы городского самоуправления, которым передаются значительные полномочия в данной сфере. После революции такими полномочиями обладали местные Советы.

На протяжении XVIII–XX вв. нормативно-правовое регулирование планировки и застройки городов осуществлялось на разных уровнях власти, в зависимости от установленных наименований соответствующих историческому периоду территориальных единиц: на уровне государства (Российской империи, РСФСР и СССР, Российской Федерации), на уровне административно-территориальных единиц, являющихся частью государства (губерний в Российской империи; республик, областей и краев в советском государстве; субъектов федерации в постсоветский период), а также на уровне городов.

Нормативные правовые акты, содержащие нормы о планировке и застройке городов, отличались многообразием, зависели от времени их создания, назначения, круга регулируемых отношений. Формирование законодательства в сфере планировки и застройки городов было связано со становлением абсолютизма в

России, когда во внутренней политике большое место отводилось развитию городов, правильной организации городской территории. На протяжении XVIII в. постоянно издавались акты, регулирующие строительство, устанавливающие требования к внешнему виду домов и улиц, утверждающие планы отдельных городов. В 1785 г. в российском законодательстве впервые закрепляется обязательность застройки города по плану. К началу XIX в. был накоплен большой массив строительных норм (включая нормы о планировке и застройке городов), результатом систематизации которых стал отдельный акт – Строительный устав. Он имел четыре редакции: 1832, 1842, 1857, 1900 гг. Строительный устав широко тиражировался в виде неофициального издания с различными дополнениями и комментариями. В нем устанавливались правила строительства частных и общественных зданий, дорог и иных сооружений, меры пожарной безопасности. Действие Строительного устава распространялось на все города. После издания Строительного устава до революции 1917 г. любое строительство в городе должно было проводиться только в соответствии с городским планом.

В советский период аналогичного систематизированного акта, несмотря на неоднократные попытки, создать не удалось. Большинство норм, касающихся планировки и застройки, относились к строительному законодательству. Наиболее значимым документом советского периода, серьезно повлиявшим на отношения в сфере планировки и застройки городов, стал генеральный план города. В работе рассмотрена проблема, связанная с определением юридической природы генеральных планов городов, переход к которым осуществлялся с середины 1930-х гг. Генеральный план города должен был стать основным актом, на основе которого принимались и реализовывались иные акты, касающиеся планировки и застройки конкретного города, но официально юридический статус генерального плана города не был установлен до конца советского периода. Имелись многочисленные примеры отступления от предписаний генерального плана при строительстве, в большей степени нарушались требования по возведению объектов социальной сферы. Представляется, что однозначное признание генерального плана города нормативным правовым актом придает устойчивость развитию

города, обеспечивает долговременную реализацию положений проектного документа, соответствует интересам субъектов градостроительных отношений.

Особенностью советского периода было ускоренное строительство новых городов. Их возведение часто опережало разработку генерального плана и велось по проектам первой очереди строительства, проектов застройки центральной части города, отдельных микрорайонов.

К концу советского периода система нормативных актов в области планировки и застройки была дополнена Правилами землепользования и застройки, которые принимались городскими Советами для конкретного города, что закрепляло связь земельных и строительных отношений и обеспечивало реализацию генерального плана.

Наряду с действующими нормативными правовыми актами, в ходе исследования были изучены крупные нормотворческие проекты, прежде всего касающиеся разработки нового Строительного устава в конце XIX – начале XX в. и в первые годы советской власти до начала 1920-х гг., а также проекты Градостроительного кодекса после Великой Отечественной войны. Общим фактором, осложняющим процесс подготовки кодифицированного акта, являлся сложный характер предмета правового регулирования, затрагивающий нормы государственного, гражданского, земельного и других отраслей права. Решить проблему удалось только в постсоветский период, когда был разработан и принят Закон «О градостроительной деятельности в Российской Федерации», а затем Градостроительный кодекс Российской Федерации 1998 г.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные правовые акты

1.1. Нормативные правовые акты Российской империи

1. Именной указ от 18 декабря 1708 г. «Об учреждении губерний и о расписании к ним городов» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т. IV. – № 2218.

2. Именной Указ от 9 октября 1714 г. «О запрещении на несколько лет строить во всем государстве каменные дома» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т. V. – № 2848.

3. Именной указ от 24 января 1718 г. «О строении в Москве в Кремле и в Китае каменных зданий по улицам, а не во дворах, о крытии домов черепицей, и о мощении улиц диким камнем» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т. V. – № 3147.

4. Именной указ от 13 февраля 1720 г. «О назначении князя Трубецкого Обер-Президентом Санкт-Петербургского и прочих магистратов» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т. VI. – № 3520.

5. Регламент или Устав Главного магистрата от 16 февраля 1721 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т. VI. – № 3708.

6. Инструкция магистратам от 30 декабря 1724 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т. VII. – № 4624.

7. Высочайшая резолюция на доклад полицмейстерской канцелярии об учреждении полиции в городах от 23 апреля 1733 г. // Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 5 / отв. ред. О. И. Чистяков. – М.: Юрид. лит., 1987. – С. 156–157.

8. Резолюция Кабинет-Министров от 10 июля 1737 г. на доклад Комиссии о Санкт-Петербургском строении // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т. X. – № 7618.

9. Резолюция Комитета министров на совещание Сената от 28 марта 1741 г. «О дозволении во всем государстве строить каменные здания» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т. XI. – № 8357.

10. Указ от 11 декабря 1762 г. «Об учреждении Комиссии для устройства городов Санкт-Петербурга и Москвы» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т. XVI. – № 11.723.

11. Указ от 25 июля 1763 г. «О сделании всем городам, их строениям и улицам специальных планов по каждой губернии особо» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т. XVI. – № 11.885.

12. Устав благочиния или полицейский от 8 апреля 1782 г. // Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 5 / отв. ред. О.И. Чистяков. – М.: Юрид. лит., 1987. – С. 324–387.

13. Высочайше утвержденный доклад министра внутренних дел от 20 апреля 1806 г. «Об устройстве 2-й Экспедиции Департамента Внутренних дел» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т. XXIX. – № 22.102.

14. Грамота на права и выгоды городам Российской империи от 21 апреля 1785 г. // Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 5 / отв. ред. О.И. Чистяков. – М.: Юрид. лит., 1987. – С. 67–136.

15. Высочайше утвержденный доклад министра внутренних дел от 7 сентября 1806 г. «Об устройстве 2-й Экспедиции Департамента Внутренних дел» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния С.Е.И.В. канцелярии, 1830. – Т. XXIX. – № 22.207.

16. Именной указ от 31 декабря 1809 г. «О строении домов в городах по вновь высочайше утвержденным фасадам» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т. XXX. – № 24.061а.

17. Указ от 13 декабря 1817 г. «Об устройстве городов и селений» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – Т. XXXIV. – № 27180.

18. Высочайше утвержденное положение о новом образовании строительной части гражданского губернского ведомства от 29 сентября 1832 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1833. – Т. VII. – № 5624.

19. Свод уставов государственного благоустройства // Свод законов Российской империи. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1833. – Т. XII.

20. Свод Уставов строительных // Свод законов Российской империи. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1833. – Т. XII.

21. Устав строительный // Свод законов Российской империи. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1842. – Т. XII.

22. Устав строительный // Свод законов Российской империи. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1857. – Т. XII.

23. Высочайше утвержденное 16 июня 1870 года Городовое положение с объяснениями. – СПб.: Хоз. деп. МВД, 1870. – 241 с.

24. Сборник законов межевых (Т. X, ч. 3 III [Свода законов] по изд. 1857 г.). – СПб.: Издание Н. А. Дементьева, 1874. – 416 с.

25. Городовое положение. Изд. 1892 года. – СПб.: Кодификационный отд. при Гос. совете, 1892. – 54 с.

26. Устав строительный // Свод законов Российской империи. – СПб.: Тип. 2-го отд-ния Собств. Е. И. В. канцелярии, 1900. – Т. XII.

27. Декларация Временного правительства о его составе и задачах 3 марта 1917 г. // Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 9 / отв. ред. О.И. Чистяков. – М.: Юрид. лит., 1990. – С. 124–125.

1.2. Нормативные правовые акты СССР и РСФСР

28. Декрет СНК от 18 июня 1918 г. «О Комитете Государственных Сооружений Высшего Совета Народного Хозяйства» // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 41. – Ст. 532.

29. Декрет ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах» // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 62. – Ст. 674.

30. Декрет СНК РСФСР от 8 августа 1921 г. «О пересмотре коммунальными отделами списков муниципализированных домов» // Собрание узаконений РСФСР. – 1921. – № 60. – Ст. 409.

31. Распоряжение НКВД РСФСР и НКЗ РСФСР от 15 июля 1922 г. «Об утверждении Временных правил по составлению проектов частичной застройки городских поселений и эскизных проектов планировки» // Коммунальное дело. – 1922. – № 2 (Приложение). – С. 34–37.

32. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 15 сентября 1924 г. «Общее положение о городских и сельских поселениях и поселках» // Собрание узаконений РСФСР. – 1924. – № 73. – Ст. 726.

33. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 13 апреля 1925 г. «Положение о земельных распорядках в городах» // Собрание узаконений РСФСР. – 1925. – № 27. – Ст. 188.

34. Декрет ВЦИК от 6 июня 1925 г. «Об утверждении списка городов Сибири» // Собрание узаконений РСФСР. – 1925. – № 41. – Ст. 295.

35. Декрет ВЦИК от 17 августа 1925 г. «Об утверждении списка городов по Московской губернии» // Собрание узаконений РСФСР. – 1925. – № 57. – Ст. 451.

36. Постановление ВЦИК от 24 октября 1925 г. «Об утверждении Положения о городских Советах» // Собрание узаконений РСФСР. – 1925. – № 91. – Ст. 662.

37. Постановление ВЦИК и СНК от 4 октября 1926 г. «Об обязательности для городских поселений и поселков иметь планы и проекты планировки» // Собрание узаконений РСФСР. – 1926. – № 65. – Ст. 512.

38. Постановление СНК РСФСР от 4 ноября 1927 г. «О сроках и правилах составления, рассмотрения и утверждения планов существующего расположения и проектов планировки городских поселений и поселков» // Собрание узаконений РСФСР. – 1927. – № 117. – Ст. 799.

39. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 21 января 1929 г. «Об изменении статьи 38 утвержденного ВЦИК и СНК РСФСР 13 апреля 1925 г. Положения о земельных распоряжках в городах» // Собрание узаконений РСФСР. – 1929. – № 13. – Ст. 150.

40. Постановление ВЦИК и СНК от 3 июля 1929 г. «О выделении краевых и областных городских центров в самостоятельные административно-территориальные единицы» // Собрание узаконений РСФСР. – 1929. – № 41. – Ст. 440.

41. Постановление ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г. «О ликвидации народных комиссариатов внутренних дел союзных и автономных республик» // Собрание законов СССР. – 1930. – № 60. – Ст. 640.

42. Резолюция пленума ЦК ВКП(б) от 15 июня 1931 г. «О московском городском хозяйстве и о развитии городского хозяйства СССР» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. – М.: Политиздат, 1967. – С. 320–333.

43. Обращение ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 3 декабря 1931 г. «О жилищно-коммунальном хозяйстве Ленинграда» // Собрание законов СССР. – 1931. – № 70. – Ст. 468.

44. Постановление Президиума ЦИК СССР от 3 ноября 1931 г. «Об утверждении положения о Всесоюзном совете по коммунальному хозяйству при Центральном исполнительном комитете Союза ССР» // Собрание законов СССР. – 1931. – № 67. – Ст. 444.

45. Постановление ВЦИК от 20 января 1933 г. «Об утверждении положения о городских Советах» // Собрание узаконений РСФСР. – 1933. – № 28. – Ст. 103.

46. Постановление ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1933 г. «О составлении и утверждении проектов планировки и социалистической реконструкции городов и других населенных мест Союза ССР» // Собрание законов СССР. – 1933. – № 41. – Ст. 243.

47. Постановление ВЦИК и Совнаркома РСФСР от 20 января 1934 г. «Об устройстве населенных мест РСФСР» // Собрание узаконений РСФСР. – 1934. № 7. – Ст. 45.

48. Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 10 июля 1935 г. № 1435 «О генеральном плане реконструкции города Москвы» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. – М.: Политиздат, 1967. – С. 534–546.

49. Постановление СНК РСФСР от 26 июля 1935 г. «Об учреждении должности главного городского архитектора в городских отделах коммунального хозяйства». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

50. Постановление СНК СССР от 1 октября 1935 № 2221 «Правила о порядке застройки города Москвы» // Собрание законов СССР. – 1935. – № 55. – Ст. 449б.

51. Постановление СНК СССР от 26 февраля 1938 г. «Об образовании Комитета по делам строительства при Совнаркоме СССР» // Собрание постановлений Правительства СССР. – 1938. – № 9. – Ст. 57.

52. Закон от 29 мая 1939 г. «Об образовании общесоюзного Народного Комиссариата по строительству» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1939. – № 19.

53. Постановление СНК СССР от 7 июля 1939 г. № 998 «Об организации общесоюзного народного комиссариата по строительству» // Собрание постановлений Правительства СССР. – 1939. – № 46. – Ст. 359.

54. Постановление СНК РСФСР от 22 мая 1940 г. «О борьбе с самовольным строительством в городах, рабочих, курортных и дачных поселках» // Собрание постановлений Правительства РСФСР. – 1940. – № 11. – Ст. 48.

55. Постановление СНК РСФСР от 8 мая 1941 г. «О генеральном проекте планировки гор. Омска». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

56. Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) 29 сентября 1943 г. «Об образовании Комитета по делам архитектуры при Совнаркомех СССР». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

57. Постановление СНК СССР от 21 декабря 1943 г. «О жилищных отделах (секторах) наркоматов и ведомств» // Собрание постановлений Правительства СССР. – 1944. – № 1. – Ст. 18.

58. Постановление СНК РСФСР от 16 апреля 1945 г. «О генеральном плане г. Сталинграда». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

59. Постановление СНК РСФСР от 9 августа 1945 г. «О проектах планировки городов и поселков РСФСР» // Собрание постановлений Правительства РСФСР. – 1945. – № 5. – Ст. 31.

60. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 9 мая 1950 г. «Об образовании Государственного комитета Совета Министров СССР по делам строительства» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 15, ч. 1. – М.: Политиздат, 1985. – С. 513–522.

61. Постановление Совета Министров СССР от 24 августа 1955 г. № 1556 «О порядке утверждения проектов планировки и застройки городов Советского Союза. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

62. Постановление Совета Министров РСФСР от 21 января 1956 г. № 131 «О порядке утверждения проектов планировки и застройки городов РСФСР» // Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и

постановлений Правительства РСФСР. Т. 5. 1954–1956. – М.: Госюриздат, 1959. – С. 406–409.

63. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 г. № 931 «О развитии жилищного строительства СССР» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. – М.: Политиздат, 1968. – С. 355–370.

64. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 г. «О порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, рабочих и курортных поселков». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

65. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1958 г. «О переводе гг. Горького, Красноярска, Куйбышева, Новосибирска, Омска, Перми, Ростова-на-Дону, Саратова, Свердловска, Сочи, Сталинграда, Челябинска из республиканского в краевое и областное подчинения» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1958. – № 7. – Ст. 377.

66. Постановление Совета Министров СССР от 15 июля 1958 г. № 752 «Об утверждении положения о Государственном комитете Совета Министров СССР по делам строительства (Госстрое СССР) // Собрание постановлений Правительства СССР. – 1958. – № 13. – Ст. 105.

67. Постановление Совета Министров СССР от 21 августа 1963 г. № 903 «Об улучшении проектного дела в области гражданского строительства, планировки и застройки городов» // Собрание постановлений Правительства СССР. – 1963. – № 16. – Ст. 170.

68. Постановление Совета Министров РСФСР от 31 октября 1963 г. № 1271 «Об улучшении проектного дела в области гражданского строительства, планировки и застройки городов» // Собрание постановлений Правительства РСФСР. – 1963. – № 21. – Ст. 140.

69. Постановление Совета Министров РСФСР от 30 июля 1968 г. № 505 «Об утверждении Положения о Государственном комитете при Совете Министров РСФСР по делам строительства (Госстрое РСФСР), а также структуры центрального

аппарата Комитета» // Собрание постановлений Правительства РСФСР. – 1968. – № 13.

70. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 28 мая 1969 г. № 392 «О мерах по улучшению качества жилищного строительства» // СП СССР. – 1969. – № 15. – Ст. 84.

71. Приказ Госгражданстроя от 28 июля 1964 г. «Указания о порядке утверждения генеральных планов городов и поселков городского типа СССР» // Законодательство о капитальном строительстве. В 6 вып. Вып. 3. – М.: Юрид. лит., 1969. – С. 138–141.

72. Постановление Госстроя СССР от 23 марта 1966 г. «Инструкция по составлению проектов планировки и застройки городов» // Законодательство о капитальном строительстве. В 6 вып. Вып. 3. – М.: Юрид. лит., 1969. – С. 128–138.

73. Постановление Госстроя СССР от 31 июля 1970 г. № 95 «О порядке решения вопросов о сносе жилых домов при реконструкции и застройке городов» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/902179317?ysclid=m2y5wn8114291157734> (дата обращения: 01.11.2024).

74. Закон РСФСР от 29 июля 1971 г. «О городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1971. – № 31. – Ст. 654.

75. Приказ Госгражданстроя от 14 марта 1972 г. № 34 «Положение о главном архитекторе города». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

76. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

77. Постановление Совета Министров СССР от 28 января 1985 г. № 96 «О дальнейшем совершенствовании проектно-сметного дела и повышении роли экспертизы и авторского надзора в строительстве» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 15, ч. 2. – М.: Политиздат, 1985. – С. 196–208.

78. Приказ Госгражданстроя от 21 августа 1985 г. № 253 «Порядок комплексной разработки и утверждения генеральных планов городов и других населенных пунктов» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/9014454?ysclid=m4fnmkxi81371250792> (дата обращения: 01.11.2024).

79. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 сентября 1987 г. «О дальнейшем развитии советской архитектуры и градостроительства». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

80. Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531–1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР». – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

81. Закон РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1541–1 «О приватизации жилищного фонда в РСФСР». – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

82. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 29. – Ст. 1010.

83. Постановление Совмина РСФСР от 27 марта 1991 г. № 174 «Об утверждении Положения о Государственном комитете РСФСР по архитектуре и строительству». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

84. Указ Президента РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1992. – №5. – Ст.234.

85. Правила застройки города Омска. – Омск: [б. и.], 1970. – 39 с.

1.3. Нормативные правовые акты Российской Федерации

86. Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. № 334 «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы» // Сайт Президента России

[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/675> (дата обращения: 14.08.2024).

87. Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1992. – № 14. – Ст. 1091.

88. Указ Президента Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 1589 «О Государственном комитете РФ по вопросам архитектуры и строительства» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 52. – Разд. II. – Ст. 3108.

89. Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. – № 41. – Ст. 3924.

90. Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 44. – Ст. 4188.

91. Указ Президента Российской Федерации от 27 июня 1994 г. № 1336 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Сайт Президента России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/11173> (дата обращения: 15.05.2024).

92. Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 г. № 249 «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 12. – Ст. 1419.

93. Указ Президента Российской Федерации от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. № 18. – Ст. 2020.

94. Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 39. – Ст. 4886.

95. Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1999 г. № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 22. – Ст. 2727.

96. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Сайт Президента России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542> (дата обращения: 01.10.2024).

97. Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3295-1 «Об основах градостроительства в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 32. – Ст. 1877.

98. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

99. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4473.

100. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 3 июля 1997 г. № 253-СФ «О градостроительном кодексе Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

101. Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1993 г. № 90 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по вопросам архитектуры и строительства». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

102. Постановление Правительства РФ от 20 июня 1993 г. № 585 «О государственной экспертизе градостроительной и проектно-сметной документации и утверждении проектов строительства». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

103. Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 20 июня 1993 г. № 595 «О Государственной целевой программе "Жилище"» // Собрание актов Президента и правительства. – 1993. – № 28. – Ст. 2593.

104. Постановление Правительства РФ от 4 августа 1994 г. № 904 «О Министерстве строительства Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

105. Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1996 г. № 105 «Об утверждении Положения о порядке установления границ землепользований в застройке городов и других поселений» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 6. – Ст. 592.

106. Постановление Госстроя от 22 февраля 1994 г. «О современных направлениях в градостроительстве и жилищной политике России». – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

107. Постановление Государственного комитета Российской Федерации по жилищной и строительной политике от 5 ноября 1997 г. № 18-65 «Об утверждении примерного положения об органе архитектуры и градостроительства исполнительной власти субъекта Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

108. Закон города Москвы от 25 июня 1997 г. № 28-51 «О защите граждан при реализации градостроительных решений в городе Москве» // Ведомости Московской городской думы. – 1997. – № 7.

109. Закон города Москвы от 10 декабря 1997 г. № 53 «О составе, порядке разработки и принятия Генерального плана развития города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. – 1998. – № 2.

110. Распоряжение Мэра Москвы от 22 января 1998 г. № 54-РМ «О порядке участия граждан в обсуждении градостроительных планов, проектов и решений по вопросам, связанным с использованием городских территорий». – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

1.4. Зарубежное законодательство

111. Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. №130-З «О нормативных правовых актах» // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800130> (дата обращения: 11.10.2024).

2. Строительные нормы и правила, инструкции

112. Противопожарные нормы строительного проектирования промышленных предприятий и населенных мест: Н 102-51. – М.: Госстройиздат, 1953. – 52 с.

113. Строительные нормы и правила. Ч. II. Нормы строительного проектирования. – М.: Госстройиздат, 1954. – 239 с.

114. Инструкция по составлению проектов планировки и застройки городов: И 115-56. – М.: Госстройиздат, 1956. – 32 с.

115. Строительные нормы и правила. Жилые здания. – М.: Гос. изд-во литературы по строительству, архитектуре и строительным материалам, 1958. – 28 с.

116. Правила и нормы планировки и застройки городов (СН 41-58). – М.: Госстройиздат, 1959. – 179 с.

117. Строительные нормы и правила. Жилые здания. Нормы проектирования: СНиП II-Л.1-62: утв. Госстроем СССР 30 декабря 1963 г. // Е-Досье – Электронный эколог [Электронный ресурс]: [база данных нормативных документов и законодательных актов]. – Режим доступа: <https://e-ecolog.ru/docs/EAGpBoaGE-u6WMR1nSwqc?ysclid=lw0dvfbny4216455661> (дата обращения: 15.05.2024).

118. Строительные нормы и правила. Классификация зданий и сооружений. Основные положения проектирования: СНиП II-А.3-62: утв. Госстроем СССР 30 декабря 1963 г. // Е-Досье – Электронный эколог [Электронный ресурс]: [база данных нормативных документов и законодательных актов]. – Режим доступа:

https://e-ecolog.ru/docs/dDWsfxNQ_1KeroH1N42Nk?ysclid=lw0dua6bzd872085184
(дата обращения: 15.05.2024).

119. Инструктивное письмо Госплана СССР и Государственного комитета по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР 17 декабря 1965 г. «О порядке представления на согласование в Госплан СССР генеральных планов и технико-экономических основ (ТЭО) генеральных планов городов с населением 500 тыс. человек и более» // Сборник законодательства о капитальном строительстве. В 6 вып. Вып. 3. – М.: Юрид. лит., 1969. – С. 144–145.

120. Инструкция по составлению проектов планировки и застройки городов: СН 345-66. – М.: Стройиздат, 1966. – 39 с.

121. Строительные нормы и правила. Планировка и застройка населенных мест. Нормы проектирования: СНиП II-К.2-62. – М.: Стройиздат, 1967. – 22 с.

122. Ведомственные строительные нормы. Указания, по технико-экономической оценке, типовых и экспериментальных проектов жилых домов и общественных зданий и сооружений: ВСН 10-73: утв. Государственным комитетом по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР от 14 февраля 1973 г. // Е-Досье – Электронный эколог [Электронный ресурс]: [база данных нормативных документов и законодательных актов]. – Режим доступа: <https://e-ecolog.ru/docs/SC99qx-R6mAHiS56y3diu?ysclid=lw0v9yuj494211694> (дата обращения: 15.05.2024).

123. Строительные нормы и правила. Планировка и застройка населенных мест: СНиП II-60-75. – М.: Стройиздат, 1981. – 77 с.

124. Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения схем и проектов районной планировки, планировки и застройки городов, поселков и сельских населенных пунктов: ВСН 38-82. – М.: Стройиздат, 1984. – 112 с.

125. Постановление Госстроя СССР от 15 сентября 1987 г. № 206. Изменение главы СНиП II-60-75** «Планировка и застройка городов, поселков и сельских населенных пунктов» // Е-Досье – Электронный эколог [Электронный ресурс]: [база данных нормативных документов и законодательных актов]. – Режим

доступа: <https://e-ecolog.ru/docs/9W9v9L6XMGBuXe6EUNXiD?ysclid=lw0ki2pi79745911898> (дата обращения: 15.05. 2024).

126. Строительные нормы и правила. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений: СНиП 2.07.01-89. – М.: Госстрой СССР, 1989. – 56 с.

127. Положение о градостроительном комплексе: утв. приказом Госгражданстроя от 30 июня 1982 г. № 173 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru> (дата обращения: 15.05. 2024).

128. Письмо Главного управления государственной вневедомственной экспертизы при Госстрое России от 20 октября 1993 г. № 24-10-2/331 «Об экспертизе проектов застройки» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901717147?ysclid=lxqgdudc1j865681771> (дата обращения: 15.05.2024).

129. Постановление Госстроя РФ от 29 октября 1993 г. № 18-41 «О порядке проведения государственной экспертизы градостроительной документации и проектов строительства в Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

130. Постановление Госстроя РФ от 22 декабря 1993 г. № 18-58 «Об утверждении Инструкции о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации» (вместе с «Инструкцией...» № РДС 30-201-93). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

131. Постановление Госстроя от 22 февраля 1994 г. «О современных направлениях в градостроительстве и жилищной политике России». – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

132. Строительные нормы и правила: СНиП 14-01-96 «Основные положения создания и ведения государственного градостроительного кадастра»: утв. Постановлением Минстрой РФ от 28 октября 1996 г. № 18-75. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации

133. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 1993 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 года “О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы”, совместного Постановления Президента Российской Федерации и Председателя Верховного Совета Российской Федерации от 3 января 1992 года “Об административно-территориальном делении города Москвы”, Указа Президента Российской Федерации от 12 января 1992 года “Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве”, статьи 10 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 года “О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации”». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Сборники законов и документов

134. Архитектура и градостроительство в СССР: аннотированный перечень документов / отв. сост. Е.Л. Сушенцова. – Самара: ООО «Издательство Ас Гард», 2014. – 381 с.

135. Законодательство о капитальном строительстве: в 2 т. / отв. ред. М.Я. Черняк. – М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1961.

136. Законодательство о капитальном строительстве: в 6 вып. / отв. ред. М.Я. Черняк. – М.: Юрид. лит., 1969.

137. Законодательство о капитальном строительстве: в 8 вып. / отв. ред. И.М. Барсков. – М.: Юрид. лит., 1976.

138. Законодательство о капитальном строительстве. В 4 ч. Ч. 1, кн. 2 / отв. ред. В.М. Серов. – М.: Юрид. лит., 1987. – 446 с.

139. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 5. 1929–1932. – М.: Политиздат, 1984. – 446 с.

140. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам: сб. док. за 50 лет. В 5 т. Т. 3. 1941–1952 гг. / сост. К.У. Черненко, М.С. Смиртюков. – М.: Политиздат, 1968. – 754 с.

141. Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 4 / отв. ред. О.И. Чистяков. – М.: Юрид. лит., 1986. – 511 с.

142. Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 5 / отв. ред. О.И. Чистяков. – М.: Юрид. лит., 1987. – 527 с.

143. Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 9 / отв. ред. О.И. Чистяков. – М.: Юрид. лит., 1990. – 351 с.

144. Свод постановлений 2-го Всесоюзного (XIV) водопроводного и санитарно-технического съезда (Харьков, 7–15 мая 1927 года) // Издание постоянного бюро. – № 78. – С. 55–61.

145. Свод учреждений и Уставов строительных. (Т. XII ч. I Св. Зак.) / сост. Д.В. Чичинадзе. – СПб.: Тип. Д.В. Чичинадзе, 1896. – 111 с.

146. Устав путей сообщения (т. XII, ч. 1, Свода Зак.) с разъяснениями Правительствующего Сената, касающимися водных и шоссейных сообщений. Текст по изданию 1857 года, исправленный по Сводному Продолжению 1906 года / сост. А.А. Якушев. – СПб.: Тип. Усмановой, 1908. – Ст. 55–77.

147. Устав строительный, измененный по продолжениям 1876 и 1879 гг., с разъяснениями по решениям Уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената и приложением циркуляров Министерства внутренних дел и позднейших узаконений. – СПб.: Тип. придв. книгопр. К.К. Ретгера, 1881. – 428 с.

148. Устав строительный: с разъяснениями по решениям правительствующего Сената и циркулярам Мин-ва внутренних дел и извлечениями из других частей Свода Законов / сост. О.П. Бертинский. – СПб.: Изд. Я.А. Канторовича, 1902. – 343 с.

149. Устав строительный / сост. Д.И. Бутырский. – 3-е изд. – М.: Книжный магазин Ф. В. Бусыгина «Право», 1912. – 688 с.

5. Статистические, информационные, методические, проектные и графические материалы

150. Всесоюзная городская перепись 1923 года. В 2 вып. Вып. 2. Краткая промышленная характеристика городов и поселений городского типа. – М.: Труды Центрального Статистического управления, 1926. – 600 с.

151. Генеральная схема расселения на территории СССР на период до 1980 г. и прогнозы систем расселения на период до 1990–2000 гг. – М.: [б. и.], 1976. – 78 с.

152. Города Союза СССР. – М.: Изд-во НКВД, 1927. – 160 с.

153. К проекту Устава строительного: Положения, выработанные Междуведомственной комиссией при Технико-строительном комитете МВД (1902–1908). – СПб.: [б. и.], 1911. – 111 с.

154. Книга чертежей и рисунков (планы городов) // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб.: [б. и.], 1859. – 416 л.

155. Методические рекомендации по экономической оценке архитектурно-строительных решений промышленных зданий и сооружений. – М.: Центральный научно-исследовательский и проектно-экспериментальный институт по методологии, организации, экономике и автоматизации проектирования и инженерных изысканий (ЦНИИпроект) Госстроя СССР, 1984. – 185 с.

156. Научные прогнозы развития и формирования советских городов на базе социального и научно-технического прогресса. Вып. 2. – М.: Центр научно-технической информации по гражданскому строительству и архитектуре, 1969. – 209 с.

157. Нормы планировки городов: (проект). – Ленинград: Госстройиздат, 1940. – 108 с.

158. Примерное положение об управлении (отделе) по делам строительства и архитектуре Совета Министров АССР, исполнительного комитета краевого

(областного) Совета депутатов трудящихся / Гос. ком. по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР. – М.: [б. и.], 1970. – 11 с.

159. Проект Жилищного кодекса. – М.: Изд-во Центрожилсоюза, 1930. – 80 с.

160. Руководство по проектированию новых городов. – М.: Стройиздат, 1982. – 87 с.

161. Свод постановлений 2-го Всесоюзного водопроводного и санитарно-технического съезда (Харьков, 7–15 мая 1927 года). – М.: [б. и.], 1927. – С. 55–61.

162. Статистический ежегодник. 1918–1920 гг. Вып.1. – М.: Центральное статистическое управление, 1921. – 693 с.

163. Эталон пояснительной записки к генеральному плану нового города: Содержание и последовательность изложения. – М.: [б. и.], 1968. – 115 с.

6. Официальные сайты органов власти и профильных организаций

164. Комитет Государственной думы по региональной политике и местному самоуправлению [Электронный ресурс]: [сайт]. – Режим доступа: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru>.

165. Омский городской совет [Электронный ресурс]: сайт. – Режим доступа: <https://www.omskgorsovet.ru>.

166. Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор» [Электронный ресурс]: [сайт]. – Режим доступа: <http://www.giprogor.ru>.

7. Архивные материалы

167. Государственный архив Российской Федерации. Ф. А-150 (Государственный комитет Совета Министров РСФСР по делам строительства и архитектуры). Оп. 2. Д. 640, 642.

168. Государственного архива экономики РФ. Ф. 9432 (Комитет по делам архитектуры при Совете Народных Комиссаров СССР). Оп. 1. Д. 264, 283, 304, 312, 313.

8. Научная, научно-практическая и учебная литература

169. Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. Т. 3. Проблемы теории права: курс лекций / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 2010. – 780 с.

170. Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. Т. 6. Восхождение к праву / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 2010. – 556 с.

171. Алферова Г.В. Русские города XVI–XVII веков / Г.В. Алферова. – М.: Стройиздат, 1989. – 216 с.

172. Анализ реализации генеральных планов и рекомендации по повышению архитектурно-градостроительного качества новых городов: (Предварит. материал для обсуждения) / П.Н. Давиденко, В.П. Морозов, К.Ф. Неустроев. – М.: [б. и.], 1976. – 86 с.

173. Антюфеев А.В. Приоритеты градостроительного развития города через призму генеральных планов (на примере Сталинграда – Волгограда) / А.В. Антюфеев, Г.А. Птичникова // Вестник Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета. Серия «Строительство и архитектура». – 2012. – Вып. 28 (47). – С. 292–300.

174. Афанасьева Т. Градостроительное законодательство России на пути реформ. Сравнительный анализ и концепция реформирования / Т. Афанасьева, Э. Трутнев, Е. Якубович. – М.: Международный институт развития правовой экономики, 1996. – 96 с.

175. Бабинович Н.У. «Образцовое» строительство в городах России и Томске / Н.У. Бабинович, Е.В. Ситникова // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. – 2020. – Т. 22, № 5. – С. 25–35.

176. Баберко В. Городское земельное хозяйство / В. Баберко // Коммунальное дело. – 1929. – № 6. – С. 32–48.

177. Балезин В.П. К вопросу о кодификации законодательства, регулирующего планировку и застройку населенных мест / В.П. Балезин // Советское государство и право. – 1960. – № 10. – С. 91–96.

178. Балезин В.П. Правовой режим земель городской застройки / В.П. Балезин. – М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1963. – 193 с.

179. Бакарджиев Я.В. О соотношении понятий юридическая политика и правовая политика как политико-правовых явлений / Я.В. Бакарджиев // Современное право. – 2010. – № 4. – С. 26–29.

180. Бакарджиев Я.В. Юридическая политика государства: понятие, основные характеристики, факторы формирования и направления реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Бакарджиев Ян Владимирович. – Екатеринбург, 2006. – 23 с.

181. Баранов Н.В. Современное градостроительство. Главные проблемы / Н.В. Баранов. – М.: Госстройиздат, 1962. – 267 с.

182. Барановский Г. Какой нам нужен, наконец, строительный устав / Г. Барановский // Зодчий. – 1917. – № 25–26. – С. 161–164.

183. Барановский Г. Проект Строительного устава / Г. Барановский // Зодчий. – 1916. – № 14. – С. 137–144.

184. Барановский Г. Судьбы русского строительного законодательства / Г. Барановский // Зодчий. – 1916. – № 6. – С. 57–64; № 12. – С. 117–123; № 14. – С. 144–147; 1917. – № 10–13. – С. 79–80.

185. Башарин А.В. О возможности отказа в выдаче разрешения на строительство на основаниях положений генерального плана, некоторые размышления о юридической силе генеральных планов. Комментарий к Определению Судебной коллегии по административным спорам ВСК РФ от 25.05.2018 №18-КГ18-67 / А.В. Башарин // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2020. – № 1. – С. 4–14.

186. Белов А.В. Реформа города Екатерины II. – М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив, 2019. – 613 с.

187. Богаткевич Т. Генеральные планы развития Севастополя / Т. Богаткевич // Власть. – 2009. – № 4. – С. 120–122.

188. Богословский М.М. Областная реформа Петра Великого: провинция 1719–27 гг. / М.М. Богословский; издание Императорского общества истории и

древностей российских при Московском университете. – М.: Университетская типография, 1902. – XVI, 521, 44 с.

189. Борисов С.В. Храмовая составляющая архитектуры Тверского императорского дворца / С.В. Борисов // Архитектура и современные информационные технологии. – 2017. – № 1. – С. 53–68.

190. Бошно С.В. Нормативные правовые акты Российской Федерации / С.В. Бошно. – М.: Глобус, 2005. – 128 с.

191. Бошно С.В. Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике / С.В. Бошно // Журнал российского права. – 2004. – № 2. – С. 95–106.

192. Брагинский М.И. Совершенствование законодательства о капитальном строительстве / М.И. Брагинский. – М.: Стройиздат, 1982. – 144 с.

193. Бубненко О.В. Роль НКВД в управлении местным хозяйством в 20-е годы XX века / О.В. Бубненко // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2009. – № 4. – С. 35–38.

194. Вайтенс А.Г. Развитие правовых основ градостроительства в России XVIII – начала XXI веков. Опыт исторического исследования / А.Г. Вайтенс, Ю.Л. Косенкова. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2006. – 528 с.

195. Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2006. – № 3. – С. 3–11.

196. Васильев Н.Ю. Архитектор В.М. Артюхов и его роль в формировании послевоенного облика Севастополя [Электронный ресурс] / Н.Ю. Васильев // Architecture and Modern Information Technologies. – 2019. – № 2 (47). – С. 28–42. – Режим доступа: https://marhi.ru/AMIT/2019/2kvart19/PDF/01_ovsyannikova.pdf (дата обращения: 15.05.2024).

197. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. В 2 ч. Ч. 1 / Л.А. Велихов. – М.; Л.: Гос. изд-во, 1928. – 214 с.

198. Велихов Л. О планировке и застройке новых городов и рабочих поселков / Л.О. Велихов // Коммунальное дело. – 1930. – № 2. – С. 16–22.

199. Веселовский Б.Б. Коммунальное хозяйство в цифрах и диаграммах / Б.Б. Веселовский. – М.: Изд-во НКВД, 1928. – 102 с.
200. Веселовский Б.Б. Курс экономики и организации городского хозяйства / Б.Б. Веселовский. – М.: Госпланиздат, 1951. – 412 с.
201. Виноградов В.Ю. Городовое положение 1870 года – особая страница Российской истории / В.Ю. Виноградов // Вестник РУДН. Серия «Отечественная история». – 2002. – №1. – С. 91–95.
202. Водарский Я.Е. Исследования по истории русского города (факты, обобщения, аспекты) / Я.Е. Водарский. – М.: Институт российской истории РАН, 2006. – 416 с.
203. Воскресенский Н.А. Петр Великий как законодатель. Исследование законодательного процесса в России в эпоху реформ первой четверти XVIII века / Николай Алексеевич Воскресенский; науч. ред. и вступ. статья Д.О. Серова. – М.: Новое литературное обозрение, 2017. – 640 с.
204. Всесоюзное совещание по градостроительству 7–8 июня 1960 г. – М.: Госстроиздат, 1960. – 516 с.
205. Всесоюзное совещание работников проектных и изыскательских организаций: доклады / Гос. ком. Совета Министров СССР по делам стр-ва, Госстрой СССР. – М.: [б. и.], 1974. – 23 с.
206. Вторая Всесоюзная конференции по планировке городов // Социалистический город. – 1937. – № 4. – С. 4–7.
207. Высоковский А.А. Пространственное регулирование городского развития: стимулы и ограничения / А.А. Высоковский // Модернизация экономики и государство: в 3 кн. Кн. 1. – М.: Издат. дом ГУ ВШЭ, 2007. – С. 405–409.
208. Высоковский А.А. Взаимодействие региональных и местных органов власти в управлении пространственным развитием / А.А. Высоковский // Модернизация экономики и государство. В 3 кн. Кн. 3. – М.: Издат. дом ГУ ВШЭ, 2007. – С. 338–347.
209. Гаврилов С.О. Особенности губернского управления в Сибири в условиях реформы М.М. Сперанского / С.О. Гаврилов, А.В. Гаврилова,

Н.В. Козлова // Вестник Кемеровского университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. – 2020. – Т. 4, № 2 (14). – С. 153–160.

210. Гаврилов С.О. Конституционная реформа второй половины 1930-х гг. и завершение формирования процессов советской государственности / С.О. Гаврилов, А.В. Гаврилова, О.Ю. Винниченко // Вестник Кемеровского университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. – 2023. – Т. 7, № 1 (14). – С. 66–73.

211. Гогенко Л.А. Губернские реформы и губернское управление в России в XVIII в. / Л.А. Гогенко // Вестник ТГУ. Гуманитарные науки. Право. – 2011. – Вып. 7 (99). – С. 193–199.

212. Гольберг Я. Города СССР / Я. Гольберг // Коммунальное хозяйство. – 1927. – № 5–6. – С. 7–9.

213. Гончарова И.Ю. Земельный кадастр в России – история и современность [Электронный ресурс] / И.Ю. Гончарова, Е.Ю. Кривоконева // Научный журнал Российского НИИ проблем мелиорации. – 2011. – № 4 (04). – С. 4. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/okjfdx?ysclid=lnzrk4v4ft813214021> (дата обращения: 10.10.2024).

214. Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты / под общ. ред. В.В. Таболина. – М.: Юстицинформ, 2020. – 352 с.

215. Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен: монографический сборник / ред. П. Полян. – М.: ОГИ, 2001. – 560 с.

216. Городское хозяйство / ред. О.И. Лобов. – М.: Мастер, 2014. – 1197 с.

217. Горохов В.А. Зеленая природа города: учебное пособие для вузов / В.А. Горохов. – М.: Архитектура-С, 2005. – 592 с.

218. Градостроительство Москвы: 90-е годы XX века / под ред. А.В. Кузьмина. – М.: Московские учебники и Картолитография, 2001. – 280 с.

219. Губченко А.А. Пожарный устав Российской империи 1857 г. как основа правового обеспечения противопожарной безопасности торгового флота в XIX – начале XX вв. / А.А. Губченко // Юридические науки. – 2019. – Т. 5 (71), № 1. – С. 3–8.

220. Гусев И.А. Генеральный план как инструмент устойчивого территориального развития [Электронный ресурс] / И.А. Гусев // Огарёв-Online. – 2015. – № 7 (48). – Режим доступа: <https://journal.mrsu.ru/arts/generalnyjj-plan-kak-instrument-ustojichivogo-territorialnogo-razvitiya> (дата обращения: 15.05.2024).

221. Гутнов А. Э. Эволюция градостроительства / А.Э. Гутнов. – М.: Стройиздат, 1984. – 256 с.

222. Данилова А.М. Нормативно-правовая база для массового жилищного строительства в СССР (1955–1969 гг.) / А.М. Данилова // Исторический журнал: научные исследования. – 2020. – № 1. – С. 63–71.

223. Диканский М.Г. Постройка городов, их план и красота / М.Г. Диканский. – Петроград: Н. П. Карбасников, 1915. – 306 с.

224. Дмитриев А.В. Где живет советский человек: Социальные проблемы управления расселением / А.В. Дмитриев, А.М. Лола, М.Н. Межевич. – М.: Мысль, 1988. – 218 с.

225. Доклады Всесоюзного совещания работников проектных и изыскательских организаций. – М.: [б. и.], 1974. – 23 с.

226. Донцов Д.Г. Основы информационного обеспечения регулирования градостроительных систем: дис. ... д-ра архитектуры: 18.00.04 / Донцов Дмитрий Георгиевич. – М., 2006. – 233 с.

227. Дорская А.А. Периодизация истории государства и права России: проблемы аксиологической интерпретации / А.А. Дорская // Историко-правовые проблемы: Новый ракурс. – 2023. – № 2. – С. 29–36.

228. Духанов С.С. Проблемы «недостроенного города» в Западной Сибири 1930-х гг. / С.С. Духанов // Сибирские исторические исследования. – 2017. – № 2. – С. 39–55.

229. Духанов С.С. Роль довоенных генеральных планов в развитии городов Западной Сибири в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. / С.С. Духанов // Приволжский научный журнал. – 2017. – № 2. – С. 153–160.

230. Евстихиев И.И. Управление в области планировки и застройки городов / И.И. Евстихиев. – М.: Госюриздат, 1958. – 27 с.

231. Ерофеев Б.В. Правовой режим земель городов / Б.В. Ерофеева. – М.: Юрид. лит., 1976. – 200 с.
232. Заболотный М.А. Государственно-правовое регулирование городской жизни в России с 1917 по 1939 г. / М.А. Заболотный // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Право. – 2018. – № 3. – С. 83–91.
233. Захаров В.В. Эволюция права и правовых институтов в истории российской государственности / В.В. Захаров, И.А. Исаев, О.Г. Ларина, С.А. Салтыкова. – М.: [б. и.], 2012. – 432 с.
234. Зиновьев А.Г. История развития административного законодательства в сфере градостроительства / А.Г. Зиновьев // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2010. – № 11. – С. 213–221.
235. Золотарева М.В. Регулирование архитектурно-строительного процесса в России XVIII в. / М.В. Золотарева. – СПб.: Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, 2007. – 121 с.
236. Золотарева М.В. Регулирование архитектурно-строительного процесса в России XIX – начала XX вв. / М.В. Золотарева. – СПб.: Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, 2008. – 189 с.
237. Золотарева М.В. Реформы управления строительством в XIX веке в России / М.В. Золотарева // Вестник БГТУ им. В. Г. Шухова. – 2021. – № 11. – С. 78–88.
238. Золотарева М.В. Управление городским строительством во второй половине XVIII в. / М.В. Золотарева // Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. – 2017. – Т. 7, № 3. – С. 121–131.
239. Исаев И.А. История России: традиции государственности: учебное пособие / И.А. Исаев. – М.: Проспект, 2023. – 208 с.
240. Исаев И.А. История России: правовые традиции: учебное пособие / И.А. Исаев. – М.: Проспект, 2023. – 240 с.
241. История советской архитектуры (1917–1954 гг.) / Н.П. Былинкин, В.Н. Калмыкова, А.В. Рябушин, Г.В. Сергеева. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Стройиздат, 1985. – 256 с.

242. Караичев Д.Н. Реформа городов республиканского подчинения в конце 1950-х гг. на примере города Севастополя / Д.Н. Караичев // Современная научная мысль. – 2017. – С. 87–92.

243. Карапетян Э.С. Феномен властителей-демиургов в культуре Нового времени // Вестник МГУКИ. – 2013. – № 2 (52). – С. 192–196.

244. Кичигин Н.В. Актуальные проблемы применения генеральных планов и правил землепользования и застройки / Н.В. Кичигин // Имущественные отношения в РФ. – 2014. – № 2 (149). – С. 24–33.

245. Клименко Ю.Г. Государственные архитектурно-строительные комиссии и их роль в градостроительном развитии Санкт-Петербурга и Москвы в XVIII веке / Ю.Г. Клименко, С.В. Клименко // Градостроительство. – 2012. – № 4. – С. 95–100.

246. Кодан С.В. Междисциплинарный вектор исследований в современной юридической науке: исторические контексты и современные проблемы / С.В. Кодан // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2024. – № 2 (66). – С. 317–322.

247. Кодан С.В. Юридическая политика Российского государства в 1800–1850-е гг.: деятели, идеи, институты / С.В. Кодан. – Екатеринбург: УрАГС, 2005. – 324 с.

248. Кожевина М.А. Вопрос о междисциплинарности в контексте новой классификации научных юридических специальностей / М.А. Кожевина // Вопросы правовой теории и практики: сборник научных трудов. – Омск: [б. и.], 2021. – С. 7–13.

249. Кожевина М.А. Источник права как критерий периодизации истории русского права / М. А. Кожевина // Критерии в праве: теория, практика, техника: сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД РФ, 2018. – С. 193–199.

250. Кожевников В.В. Методология и история права. В 2 ч. Ч. 1 / В.В. Кожевников. – Омск: Изд-во Ом. гос. ун-та, 2008. – 276 с.

251. Коновалов И.А. Управление и полиция Сибири в дореволюционный период: становление и развитие / И.А. Коновалов. – М.: ИНФРА-М, 2014. – 302 с.

252. Коновалов И.А. Структура муниципальных органов Западной Сибири по Городовому положению 1870 г. / И.А. Коновалов, Б.Б. Шиманис // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2009. – № 2 (19). – С. 23–28.

253. Коньшева Е.В. Эрнст Май в истории советской индустриализации / Е.В. Коньшева, М.Г. Меерович, Т.Б. Флирль // Вестник Иркутского государственного технического университета. – 2011. – № 7. – С. 230–237.

254. Корево Н.Н. Об изданиях законов Российской империи. 1830–1906 / Н.Н. Корево. – СПб.: Государственная типография, 1907. – 80 с.

255. Корнев А.В. Междисциплинарность в юридических исследованиях / А.В. Корнев // Юридическое образование и наука. – 2023. – № 8. – С. 26–33.

256. Косенкова Ю.Л. Долгий путь к городу. К постановке проблемы изучения советского градостроительства 1950-х – начала 1980-х гг. [Электронный ресурс] / Ю.Л. Косенкова // Интернет-вестник ВолгГАСУ. Серия политематическая. – 2011. – Вып. 3 (17). – Режим доступа: [http://vestnik.vgasu.ru/attachments/Kosenkova-2011_3\(17\).pdf](http://vestnik.vgasu.ru/attachments/Kosenkova-2011_3(17).pdf) (дата обращения: 15.05.2024).

257. Косенкова Ю.Л. Наркомат коммунального хозяйства РСФСР в системе управления градостроительством 1930-х годов: черты преемственности / Ю.Л. Косенкова // Градостроительство. – 2022. – № 4. – С. 91–98.

258. Косенкова Ю.Л. Советский город 1940-х – первой половины 1950-х годов. От творческих поисков к практике градостроительства / Ю.Л. Косенкова. – Изд. 2-е, доп. – М.: ЛИБРОКОМ, 2009. – 422 с.

259. Косенкова Ю.Л. У истоков советского градостроительства: демократизация или огосударствление? / Ю.Л. Косенкова // Градостроительство. – 2016. – № 1. – С. 79–85.

260. Косенкова Ю.Л. Формирование системы управления развитием городов в СССР / Ю.Л. Косенкова // Вестник. Зодчий. 21 век. – 2010. – № 4 (37). – С. 14–17.

261. Кочедамов В.И. Омск. Как рос и строился город / В.И. Кочедамов. – Омск: Омское книжное изд-во, 1960. – 112 с.

262. Красняков Н.И. Имперский фактор в государственном управлении России XVIII – начала XX вв. / Н.И. Красняков. – М.: Nota Bene, 2011. – 373 с.

263. Красняков Н.И. Интеграция власти – территорий – населения в имперской России / Н.И. Красняков // Развитие территорий. – 2017. – № 2. – С. 9–13.

264. Крашенинников А.В. Градостроительное развитие жилой застройки: исследование опыта западных стран / А.В. Крашенинников. – М.: Архитектура-С, 2005. – 112 с.

265. Кривенко В.С. План Ленинграда и его развитие / В.С. Кривенко // Вопросы коммунального хозяйства. – 1926. – № 4. – С. 19–20.

266. Крогиус В.Р. Исторические города России как феномен ее культурного наследия / В.Р. Крогиус. – М.: Прогресс-Традиция, 2009. – 312 с.

267. Кузеванов В.С. Государственная организация реконструкции городов Западной Сибири в послевоенный период (на примере Омска) / В.С. Кузеванов // Омский научный вестник. Серия «Общество. История. Современность». – 2019. – Т. 4, № 3. – С. 37–43.

268. Кузнецов С.О. Власть и генеральный план реконструкции Москвы (1931 – начало 1950-х гг.) [Электронный ресурс] / С.О. Кузнецов // Architecture and Modern Information Technologies. – 2019. – № 4 (49). – С. 28–46. – Режим доступа: https://marhi.ru/AMIT/2019/4kvart19/PDF/02_kuznetsov.pdf (дата обращения: 15.05.2024).

269. Курцер К.М. Организационно-правовые основы реализации правоохранительной функции прокуратуры в экономической сфере: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Курцер Кирилл Михайлович. – М.: Российский университет дружбы народов, 2014. – 159 с.

270. Лазарев В.В. Теория государства и права / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – М.: Юрайт, 2015. – 634 с.

271. Лактаева М.А. К истории государственного управления строительством в России / М.А. Лактаева, В.Г. Иванов // Государственная служба. – 2017. – Т. 19, № 3. – С. 54–61.

272. Лаптева Л.Е. Местное самоуправление и государство / Л.Е. Лаптева // Труды Института государства и права РАН. – 2016. – № 2. – С. 132–148.

273. Лебедева Е.Н. Правовая политика как общетеоретическая категория / Е.Н. Лебедева // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2011. – № 2. – С. 50–55.

274. Лебедева Е.С. Система законодательства в области государственного благоустройства в Российской империи в первой трети XIX века: историко-правовой аспект / Е.С. Лебедева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 4 (153). – С. 29–36.

275. Лен К.В. «Городовое положение» 1870 г. сквозь призму истории российской провинции / К.В. Лен // Научный диалог. – 2014. – № 5 (29): История. Социология. – С. 6–16.

276. Лисина Н.Л. Как обеспечить согласованность документов территориального планирования: лучшие практики российских государственных агломераций / Н.Л. Лисина, А.П. Ушакова // Lex russica. – 2024. – Т. 77, №2. – С. 70–82.

277. Лисина Н.Л. Изменение подхода к делению земель на категории в условиях развития городских агломераций / Н.Л. Лисина, В.Д. Баев // Журнал российского права. – 2023. – Т. 27, №11. – С. 115–126.

278. Лучкова В.И. История градостроительства доиндустриального периода / В.И. Лучкова. – Хабаровск: Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2016. – 317 с.

279. Лысенко В.А. Особенности нормативно-правового акта как источника российского права / В.А. Лысенко, И.С. Крамской, Н.А. Рязанова // Вестник экономики, права и социологии. – 2015. – № 4. – С. 204–208.

280. Лякишева В.Г. Об исторических, организационных и правовых основах градостроительной деятельности в России / В.Г. Лякишева, А.О. Марченко // Экономика Профессия Бизнес. – 2026. – № 2. – С. 76–86.

281. Максимова О.Д. Проблемы научной разработки теоретических основ планового хозяйства в СССР и развитие советского законодательства о государственном жилищном строительстве в конце 1920-х – первой половине 1930-х годов / О.Д. Максимова // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 12 (216). – С. 61–64.

282. Максимова О.Д. Жилищный кризис и попытки его преодоления в первых декретах советской власти (1917–1918 гг.) / О.Д. Максимова, Н.Г. Красавцева // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 2. (182). – С. 65–67.

283. Малько А. В. Правовая политика как общетеоретическая проблема / А.В. Малько. – [М.?], [2013?]. – 10 с. – Деп. в Евразийском национальном университете им. Л.Н. Гумилева 01.01.2014.

284. Малько А.В. Правовая политика в современной России: актуальные проблемы теории и практики (обзор материалов «Круглого стола») / А.В. Малько, А.Н. Костюков, Н.В. Кроткова // Государство и право. – 2019. – № 6. – С. 130–137.

285. Марченко М.Н. Источники права: учебное пособие / М.Н. Марченко. – М.: Норма, 2019. – 672 с.

286. Матузов Н.И. Право и политика: антиподы или союзники? / Н.И. Матузов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 6. – С. 11–26.

287. Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки / О.Ю. Рыбаков // Журнал российского права. – 2004. – № 2. – С. 95–106.

288. Махнова Г.П. Ход и результаты административно-территориальной реформы 1775–1785 гг. в России / Г.П. Махнова // Вопросы географии. Сб. 83. Историческая география России / отв. ред. Б.А. Рыбаков, Н.П. Никитин, Я.Е. Водарский. – М.: Мысль, 1970. – 213 с.

289. Меерович М.Г. Города-сады в Западной Сибири (градостроительная политика России в конце XIX – начале XX в. / М.Г. Меерович // Вестник Кузбасского государственного технического университета. – 2005. – № 6 (51). – С. 128–132.

290. Меерович М.Г. Идея города-сада Э. Говарда и советские рабочие поселки-сады / М.Г. Меерович // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. – 2009. – № 4. – С. 46–50.

291. Меерович М.Г. От городов-садов к соцгородам: основные архитектурно-строительные концепции в СССР (1917 – первая половина 1930- х гг.): автореф. дис. ... д-ра архитектуры: 05.23.20 / Меерович Марк Григорьевич. – М., 2015.

292. Меерович М.Г. «Официальное» и «неофициальное» градостроительство (теоретико-методологические проблемы изучения истории соцгородов и расселения) / М.Г. Меерович // Материалы VII Всероссийского научного симпозиума. – Омск: Изд-во ОмГПУ, 2008. – С. 30–32.

293. Меерович М.Г. Политическая история советской архитектуры и градостроительства / М.Г. Меерович // Хан-Магомедовские чтения: материалы международной научной конференции (18–20 января 2012 г.) / сост. Ю.П. Волчок, А.Н. Селиванова. – М.; СПб.: Коло, 2015. – С. 281–285.

294. Меерович М.Г. Рождение и смерть города-сада: действующие лица и мотивы убийства / М.Г. Меерович // Независимый научный журнал. – 2007. – № 1 (35). – С. 118–166.

295. Меерович М.Г. Советская власть против «духов места»: градостроительная теория и практика в СССР (1917–1941 гг.) / М.Г. Меерович // Уваровские чтения – X. Физиогномика города: материалы всероссийской научной конференции с международным участием (Муром, 19–21 апреля 2017 г.) / ред. Ю.М. Смирнов. – Владимир: ВИТ-принт, 2017. – С. 57–64.

296. Меерович М.Г. Дискуссия об «Обобществленном быте» / М.Г. Меерович, В.И. Меньковский, И.Л. Жеребцов // Известия Коми научного центра УрО РАН. – 2020. – № 5 (45). – С. 5–13.

297. Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.). В 2 т. Т. 1 / Б.Н. Миронов. – СПб.: Дмитрий Булавин, 1999. – 549 с.

298. Мовшович И.О. Планировка социалистических городов / И.О. Мовшович // Планировка и строительство городов. – 1934. – № 9. – С. 3–6.

299. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник / Л.А. Морозова. – 4-е изд. – М.: Эксмо, 2010. – 510 с.

300. Научные прогнозы развития и формирования советских городов на базе социального и научно-технического прогресса. Вып. 2. – М.: Центр научно-

технической информации по гражданскому строительству и архитектуре, 1969. – 209 с.

301. Национальная доктрина градостроительства России: концепция градостроительной политики России на начало XXI века / РААСН. – М.: УРСС, 2002. – 96 с.

302. Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства: учебник для юридических вузов / В.С. Нерсесянц. – М.: Норма-Инфра-М, 1999. – 832 с.

303. Новый элемент расселения: на пути к новому городу / А. Бабуров, А. Гутнов, Г. Дюментон [и др.]. – М.: Стройиздат, 1966. – 127 с.

304. Николаев А. В. Градостроительство в СССР / А.В. Николаев. – М.: Государственный комитет СССР по науке и технике, 1987. – 13 с.

305. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона) / рук. авт. коллектива Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. – 6-е изд. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021. – 96 с.

306. «Образцовые» проекты в жилой застройке русских городов XVIII–XIX вв. / под. ред. В. Н. Иванова. – М.: Госстройиздат, 1961. – 206 с.

307. Обзор систем пространственного планирования в зарубежных странах (на примере США, Нидерландов, Англии и Германии) [Электронный ресурс] / Фонд «Институт экономики города». – М.: [б. и.], 2019. – Режим доступа: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/obzor_sistem_prostranstvennogo_planirovaniya_v_zarubezhnyh_stranah.pdf (дата обращения: 15.05.2024).

308. Ожегов С.С. История ландшафтной архитектуры / С.С. Ожегов. – М.: Архитектура-С, 2004. – 231 с.

309. Ожегов С.С. Типовое и повторное строительство в России в XVIII–XIX веках / С.С. Ожегов. – 2-е изд. – М.: Стройиздат, 1987. – 219 с.

310. Опыт районной планировки и градостроительства за рубежом / отв. ред. В. Шквариков. – М.: НИИ градостроительства и районной планировки АСИА СССР, 1962. – 160 с.

311. Ощепков Г.Д. Градостроительство. Примеры районной планировки. Опыт зарубежного строительства / Г.Д. Ощепков. – М.: Изд-во литературы по строительству, 1964. – 179 с.

312. Пашенцев Д.А. Модернизация методологии правовых исследований в условиях новой научной рациональности / Д.А. Пашенцев // Журнал российского права. – 2020. – № 8. – С. 7–13.

313. Пашенцев Д.А. Смена технологических укладов и правовое развитие России / Д.А. Пашенцев, М.В. Залоило, А.А. Дорская. – М.: Норма, 2024. – 184 с.

314. Паниотова Т. С. Кривые зеркала авангарда: утопические проекции советской цивилизации / Т.С. Паниотова, М.А. Романенко // Диалог со временем. – 2019. – Вып. 69. – С. 237–250.

315. Пенцев Е.А. Генеральный план города: учебно-методическое пособие / Е.А. Пенцев. – Екатеринбург: Изд-во УрФУ, 2016. – 62 с.

316. Первая Всесоюзная конференция по планировке и строительству городов: тезисы докладов на секциях / под общ. ред. Ф.В. Попова, Н.Д. Ефремова, А.М. Борщевского; Всесоюзный совет по делам коммунального хозяйства при ЦИК СССР. – М.: Изд-во «Власть советов» при президиуме ВЦИК, 1933. – 164.

317. Перчик Л. Жилищный вопрос при капитализме и социализме / Л. Перчик. – М.; Л.: Гос. социально-экономическое изд-во, 1934. – 124 с.

318. Петров А.И. Города Сибирского края / А.И. Петров // Сибирская Советская Энциклопедия: в 4 т. / под общ. ред.: М.К. Азадовского и др. Т. 1. А – Ж. – Новосибирск: Сибирское краевое изд-во, 1929. – Стб. 704–720.

319. Петров М. Строительный кодекс РСФСР / М. Петров // Коммунальное дело. – 1922. – № 2. – С. 20–34.

320. Петров М.Н. Основные вопросы организации и методологии планировки городов / М.Н. Петров // Реконструкция городов СССР. 1933–1937. Т. I / отв. ред. Н. Ушаков. – М.: Стандартизация и рационализация, 1933. – С. 46–71.

321. Пиголкин А.С. Инициативный проект закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» / А.С. Пиголкин, И.Ф. Казьмин, Т.Н. Рахманина // Государство и право. – 1992. – № 7. – С. 76–86.

322. Пирожкова И.Г. Система источников нормативно-правового регулирования градостроительства в Российской империи / И.Г. Пирожкова // Вестник Тамбовского государственного университета. – 2009. – Вып. 11 (79). – С. 406–412.

323. Пирожкова И.Г. Градостроительное законодательство и социальная политика Российской империи / И.Г. Пирожкова // Вестник Тамбовского государственного университета. – 2014. – Вып. 8 (136). – С. 133–142.

324. Пирожкова И.Г. Дидактика правовых источников. На материалах градостроительного законодательства Российской империи / И.Г. Пирожкова // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2014. – № 7 (135). – С. 90–95.

325. Пирожкова И.Г. Правотворчество в Российской империи: градостроительная политика и законодательство / И.Г. Пирожкова // Lex russica. – 2020. – Т. 73, № 5. – С. 107–115.

326. Пирожкова И.Г. История строительного законодательства Российской империи / И.Г. Пирожкова. – М.: Канон+, 2008. – 287 с.

327. Пирожкова И.Г. Урбанистика и строительное законодательство в истории Российской империи / И.Г. Пирожкова. – М.: Библио-Глобус, 2018. – 139 с.

328. Планировка и застройка городов / В. В. Бабуров, П. И. Гольденберг и др. – М.: Гос. изд-во литературы по строительству и архитектуре, 1956. – 346 с.

329. Попов В.П. Организационно-правовые основы деятельности рабоче-крестьянской милиции Нижнего Поволжья в 1930–1934 гг.: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Попов Виктор Петрович. – Волгоград: Волгоградская академия МВД РФ, 2005. – 270 с.

330. Поленина С.В. Технические нормативные правовые акты в системе формальных источников современного права / С.В. Поленина, Н.В. Сильченко // Журнал российского права. – 2020. – № 12. – С. 32–42.

331. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика / Н.В. Постовой. – М.: Реклам.-издат. центр «Фёдоров», 1995. – 189 с.

332. Правовое зонирование: Опыт разработки «Правил землепользования и застройки» в городах России / под ред. У. Валлетты и А. Высоковского. – М.: Русская панорама, 1999. – 199 с.

333. Правовое зонирование города. Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях / под ред. Э. К. Трутнева. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. – 105 с.

334. Проблемы реконструкции городов России (научные основы градостроительной политики на современном этапе // Тезисы докладов и сообщений на IV годичной сессии общего собрания Российской академии архитектуры и строительных наук (12–14 февраля 1997 г.). – М.: РААСН, 1997. – 100 с.

335. Разин А.Д. Основы теории градостроительства и районной планировки: учебное пособие / А.Д. Разин. – М.: РУДН, 2007. – 250 с.

336. Развитие российского права в 1940-е гг. / под общ. ред. С.А. Боголюбова и Д.А. Пашенцева. – М.: ИНФРА-М, 2024. – 307 с.

337. Ракша Н.С. Организационно-правовые основы обеспечения права граждан на образование в Российской Федерации / Н.С. Ракша. – Курск: Планета, 2021. – 142 с.

338. Реализация генеральных планов новых городов / под ред. И.М. Смоляра. – М.: Стройиздат, 1980. – 72 с.

339. Рейснер Л.И. Введение в историко-теоретические исследования городов и городских систем Востока и Запада / Л.И. Рейснер // Города на Востоке: хранители традиций и катализаторы перемен / отв. ред. Е.Г. Журавская, С.А. Панарин. – М.: Наука, 1990. – 276 с.

340. Ринчинов А.Г. Проблемы соотношения генерального плана и правил землепользования и застройки / А.Г. Ринчинов, С.Н. Гринберг // Эпоха науки. – 2017. – № 12. – С. 75–77.

341. Родачин В.М. Феномен государственной политики: сущность и виды / В.М. Родачин // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. – 2021. – № 6. – С. 46–53.

342. Рой Р.О. Генеральные планы новых городов 1960–1980-х гг. / Р.О. Рой // Сибирский юридический вестник. – 2024. – № 1. – С. 25–32.
343. Рой Р.О. Становление и развитие законодательства о планах городов в Российской империи / Р.О. Рой // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2023. – Т. 20, № 3. – С. 26–33.
344. Рой Р.О. Юридическая природа генерального плана города // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2024. – № 1. – С. 89–100.
345. Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория / О.Ю. Рыбаков // Журнал российского права. – 2002. – № 3. – С. 71–78.
346. Рындзюнский П.Г. Городское гражданство дореформенной России / П.Г. Рындзюнский. – М.: Изд-во Академии наук СССР, 1958. – 559 с.
347. Савельев В.В. Градостроительная реформа Екатерины II: формирование приемов «регулярного» градостроительства и механизм их осуществления: По материалам Тверского наместничества: автореф. дис. ... канд. искусствоведения: 17.00.04 / Савельев Вячеслав Вадимович. – СПб., 2002. – 20 с.
348. Сафронова А.М. Организационно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: учебное пособие / А.М. Сафронова. – Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2019. – 139 с.
349. Сафонов М.А. Становление организационно-правовых основ народнохозяйственного планирования в советском государстве в 1917–1932 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сафонов Михаил Александрович. – Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2017. – 29 с.
350. Семенцов С.В. Градостроительство Петрограда – Ленинграда: от революционного разгрома 1917–1918 годов к возрождению 1935 года / С.В. Семенцов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Искусствоведение. – 2012. – № 1. – С. 130–143.
351. Серов Д.О. Судебная реформа Петра I: историко-правовое исследование / Д.О. Серов. – М.: Зерцало-М, 2009. – 487 с.

352. Сидоркин А.А. Соотношение правил землепользования и застройки и генеральных планов поселений (городских округов): теория и практика / А.А. Сидоркин // Экологическое право. – 2018. – № 2. – С. 15–19.

353. Сильченко Н.В. Система и систематизация технических нормативных правовых актов / Н.В. Сильченко // Право.by. – 2020. – № 4 (66). – С. 17–22.

354. Смирнова А.А. Сравнительно-правовая характеристика Пожарного устава Российской империи редакций 1832 и 1857 гг. как первой попытки систематизации законодательства о пожарной безопасности в Российской империи / А.А. Смирнова, Е.В. Титова // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России. – 2015. – № 2. – С. 101–108.

355. Сырых В.М. История государства и права России. Советский и современный периоды / В.М. Сырых. – М.: Юристъ, 1999. – 484 с.

356. Таболин В.В. Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления / В.В. Таболин, А.В. Коренев. – М.: Формула права, 2000. – 304 с.

357. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города / В.В. Таболин. – М.: Юрист, 2012. – 390 с.

358. Таболин В. В. Понятие «город» с позиций юридической урбанологии / В.В. Таболин // Градостроительное право. – 2020. – № 4. – С. 31–35.

359. Тарасова И.А. Организационно-правовые основы взаимодействия полицейских органов Российской империи и общественности в деятельности по предупреждению нищенства / И.А. Тарасова // История государства и права. – 2012. – № 22. – С. 45–48.

360. Тимошенко А.И. Новые города в Сибири (1950–1980-е годы) / А.И. Тимошенко // Социально-экономический и гуманитарный журнал. – 2019. – № 3. – С. 60–72.

361. Тихомиров К.В. Первые мероприятия советского правительства по коммунальному благоустройству городов и санитарной технике / К.В. Тихомиров // Гигиена и санитария. – 1966. – № 4. – С. 52–56.

362. Токарев А.Г. Архитектура Юга России эпохи авангарда / А.Г. Токарев. – Ростов н/Д.: Академия архитектуры и искусств ЮФУ, 2016. – 416 с.
363. Токменинова Л. История генерального плана Екатеринбурга. 1723–2013 / Л. Токменинова, М. Голобородский, С. Санок. – Екатеринбург: TATLIN, 2013. – 60 с.
364. Томсинов В.А. Юридическое образование и юриспруденция в России первой четверти XIX века / В.А. Томсинов. – М.: Зерцало-М, 2011. – С. 237–278.
365. Усанова А.Л. Советская архитектура и градостроительство 1920–1950-х годов: стратегия жилищного строительства и виды городского жилья / А.Л. Усанова // Известия Алтайского университета. – 2014. – № 2. – С. 206–210.
366. Федоров Е.П. Основные направления в проектировании объектов жилищно-гражданского строительства / Е.П. Федоров, Л.Н. Киселевич, О.А. Чистяков, П.Е. Гнедовский, Ю.А. Шаронов. – М.: Стройиздат, 1974. – 39 с.
367. Френкель З.Г. Наиболее неотложные задачи планировки и благоустройства Ленинграда / З.Г. Френкель // Вопросы коммунального хозяйства. – 1925. – № 8. – С.8–12.
368. Хмельницкий Д. Архитектура Сталина. Психология и стиль / Д. Хмельницкий. – М.: Прогресс-Традиция, 2007. – 376 с.
369. Ходжаев Д. Советское градостроительство / Д. Ходжаев // Жилищное и коммунальное хозяйство. – 1967. – № 10. – С. 3–4.
370. Хомутова О.Ю. Управление градостроительством в провинциальных городах конца XVIII – 60-х гг. XIX вв. на примере Калужской губернии / О.Ю. Хомутова // История: факты и символы. – 2019. – № 1. – С. 104–116.
371. Щавинская Л.Б. Строительное дело в Томской губернии в конце XIX – начале XX в. / Л.Б. Щавинская // Вестник Томского государственного университета. История. – 2013. – № 6 (26). – С. 182–186.
372. Ящук Т.Ф. Круглый стол «Периодизация истории государства и права» / Т.Ф. Ящук // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2011. – № 3 (28). – С. 182–190.

373. Ящук Т.Ф. Нормативное регулирование городского управления и хозяйства в РСФСР в период нэпа / Т.Ф. Ящук. – Омск: Изд-во ОмГУ, 2010. – 216 с.

374. Ящук Т.Ф. Организация местной власти в РСФСР: 1921–1929 гг. / Т.Ф. Ящук – Омск: Изд-во ОмГУ, 2007. – 590 с.

375. Ящук Т.Ф. Полномочия народного комиссариата внутренних дел РСФСР по организации местного управления и хозяйства / Т.Ф. Ящук // Вестник Омского университета. – 2006. – № 1. – С. 111–114.

376. Daniel R. Brower. The Russian city between tradition and modernity, 1850–1900. – Los Angeles: University California Press, 1990. – 253 p.

377. Joffe J. Economic planning in the U.S.S.R. – Moscow: Foreign Language Publishing House, 1939. – 27 p.

378. The Soviet seven year plan: a study of economic progress and potential in the U.S.S.R. – London: Phoenix House, 1960. – 126 p.

379. Nove Alec. An economic history of the U.S.S.R. – London: Penguin books, 1969. – 416 p.