

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Помелов К.П. Благоустройство муниципального образования как объект административно-правовой охраны в период от становления российской государственности до реформ Петра I // NB: Административное право и практика администрирования. 2024. № 1. DOI: 10.7256/2306-9945.2024.1.70196 EDN: UUJCWJ URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=70196

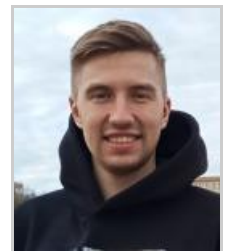
Благоустройство муниципального образования как объект административно-правовой охраны в период от становления российской государственности до реформ Петра I

Помелов Кирилл Павлович

аспирант, Юридический институт, Вятский государственный университет

613155, Россия, Кировская область, г. Слободской, ул. Ключевая, 18, кв. 1

✉ kirilljustice@yandex.ru



[Статья из рубрики "Административная и муниципальная практика"](#)

DOI:

10.7256/2306-9945.2024.1.70196

EDN:

UUJCWJ

Дата направления статьи в редакцию:

22-03-2024

Аннотация: Объектом исследования выступает такое понятие, как «благоустройство», а также его составные элементы на разных этапах развития Российского государства. В каждый из периодов российской истории законодатель по-своему определял, что есть благоустройство, какие мероприятия по созданию комфортного пространства для жизни людей закрепить в действующих нормативных актах, какие органы и организации наделить полномочиями по контролю и надзору в рассматриваемой сфере общественной жизни, какие конкретно это будут полномочия (их характер и объем), а также какие санкции за нарушения установленных требований будут наиболее соизмеримы содеянному. В связи с этим толкование понятия «благоустройство», подбор такого определения, которое было бы универсальным для всех периодов развития российской государственности, является дискуссионным вопросом в современной науке. При подготовке работы использовались как общенаучные, так и частнонаучные методы

исследования. Так, среди общенаучных методов наиболее широко применялся анализ и синтез. Среди частнонаучных методов ключевое значение имеет исторический метод, поскольку предмет исследования предполагает изучение разных периодов истории Российского государства, а также анализ исторических документов соответствующих эпох. В ходе исследования, основываясь на законодательных актах разных эпох определяются составные элементы понятия «благоустройство» присущие тому или иному времени и формулируется вывод о прямой преемственности развития данного понятия. По итогу исследования автор приходит к выводу о том, что на ранних этапах развития Российского государства эпоха Петра I является наиболее значимой в контексте развития благоустройства, как объекта административно-правовой охраны. Именно в этот период обособляются и закрепляются законодательно элементы благоустройства, как деятельности, которая обеспечивается государством, впервые вводится административная ответственность за многие нарушения требований к внешнему благоустройству российских городов, а также закладываются и определяются основные векторы дальнейшего развития в данной области.

Ключевые слова:

благоустройство, составные элементы благоустройства, меры по благоустройству, содержание территории, государственность, городская территория, эпидемиологическое благополучие населения, Петр I, объект административно-правовой охраны, городское пространство

На современном этапе развития российского законодательства отсутствует общепринятая и нормативно закреплённая на федеральном уровне дефиниция такого явления, как благоустройство. Связано это в первую очередь с тем, что предмет благоустройства включает в себя огромное количество составных элементов. Сравнить благоустройство можно с мозаикой, состав фрагментов которой зависит от исторических и территориальных особенностей той или иной местности.

Вместе с тем определение деятельности по воплощению благоустройства на практике нашло свое отражение в градостроительном законодательстве. Согласно пункту 36 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации под благоустройством территории понимается деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населённых пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий [\[1\]](#).

Этимологически слово «благоустройство» образуется от слияния двух других слов «благо» и «устроить». Слово «благо» происходит от старославянского слова «благъ» в значении «хороший» [\[2\]](#). Слово «строить» в свою очередь также происходит из старославянского языка от слова «строити» в значении «воздвигать, изготавливать, настраивать» [\[3\]](#). Отталкиваясь от значения слова «благоустройство», можно прийти к выводу, что под данным понятием подразумевается некая деятельность по созиданию чего-либо, что в общественном сознании является хорошим, содержащим в себе

полезные, как для отдельно взятого человека, так и для всего социума в целом свойства. В свою очередь согласно Толковому словарю русского языка Ожегова С.И. под словом «благоустроенный» понимается объект «хорошо устроенный, снабженный всеми удобствами», а под словом «благоустроить» подразумевается «оборудовать, сделать хорошим и удобным» [4].

О создании светлых, здоровых городов-садов с чистым воздухом, в благоприятном для жизни людей природном окружении мечтали многие [5]. В том числе об этом задумывались и в России в той или иной степени на всех этапах становления и развития государственности. Меры по благоустройству городской территории появились одновременно с самими городами. Первой и наиболее распространенной из них является устройство городских дорог. В эпоху Древней Руси применялся метод деревянного мощения. Из-за благоприятных условий почвы хорошо сохранились деревянные мостовые Великого Новгорода, датируемые X в. [6]. Такие мостовые строились повсеместно, о чем говорят результаты раскопок в Пскове, Торопце, Смоленске, Полоцке, Минске, Москве, Коломне и Вологде [7]. Необходимость деревянного мощения связана с неблагоприятными погодными условиями климатических широт, на которых располагались эти города. Жидкая грязь в межсезонье значительно затрудняла возможность передвижения по городской территории. Изначально мощением улиц деревянными тротуарами должны были заниматься горожане самостоятельно. Позднее полномочия по мощению перешли к Земскому приказу, который собирал со дворов на это «мостовые деньги» в зависимости от размеров дворовладения [8].

В наше время бытовое водоотведение и водоснабжение всегда неразрывно существуют в связке друг с другом. Невозможно представить одно без другого. Но сложилась такая взаимосвязь только после появления централизованного водопровода. В Древней Руси система водоотведения была необходима в связи с тем, что многие русские города лесной полосы были расположены во влажной, обильной грунтовыми водами местности, а потому для расширения жилой площади необходимо было осушение земель [9].

Элементами средневекового благоустройства древнерусских городов, выполнявшими функции по водоотведению, являлись различные дренажные канавы. Вода из них могла отводиться в деревянную бочку-отстойник, в поглощающий колодец с деревянным креплением или непосредственно в реку. Наиболее совершенными дренажными конструкциями были деревянные трубы, которые начиная с XI в. применялись в Великом Новгороде и, гораздо позже, с XV в., в Москве [9].

Согласно сохранившимся данным, древнейший в России водопровод был построен в XI в. на территории княжеской усадьбы на Ярославовом дворище в Великом Новгороде [10]. Однако довольно продолжительное время практически всё водоснабжение осуществлялось из рек и прудов. Водопровод в современном смысле слова появился только в начале XVII в. в царском дворе и использовался для технических целей [11]. В русских городах XVII в. наиболее распространенным способом водоснабжения были тайники (колодцы, расположенные под городскими стенами с подпиткой водой от ближайшего водоема). Данное обстоятельство было продиктовано частыми осадами городов в те годы [12].

Одним из центральных мероприятий по благоустройству во все времена являлась борьба с мусором и нечистотами. В особенности потому, что этот вопрос тесно связан с эпидемиологическим благополучием населения. Все домовладельцы должны были

самостоятельно следить за чистотой на территории и около своего двора. Но не все добросовестно исполняли свои обязанности, а потому часто из-за этого городские рвы были замусорены, выгребные ямы не вычищались, а засыпались и выкапывались рядом новые. Контроль осуществлялся «сторожевыми головами» – сотрудниками пожарно-сторожевой охраны, созданной по указу Ивана III [\[13\]](#). Регламентация деятельности данного протополицейского органа в последующем была отражена в Наказе 1649 г. «О Градском благочинии» [\[14\]](#). Вместе с этим на законодательном уровне санкции за оставление мусора в неположенном месте отсутствовали.

Впервые административно-правовая защита благоустройства была закреплена 9 апреля 1699 г., когда Петр I издал Указ «О наблюдении чистоты в Москве и о наказании за выбрасывание сору и всякого помету на улицы и переулки». За сброс мусора на улицах города предусматривались телесное наказание (битье кнутом) и штраф. При повторном правонарушении наказание ужесточалось, а штраф увеличивался [\[15\]](#). В период правления Петра I издавалось множество указов, вводящих юридическую ответственность за те или иные правонарушения в сфере благоустройства. Так, например, Указ 1718 г. «О наблюдении порядка и чистоты по городу Санкт-Петербургу и о взимании штрафа за нечищение дымовых труб и за продажу в рядах и в до. местах порченных съестных припасов» [\[16\]](#) вводил ответственность за наличие загрязнения печных труб для обеспечения чистоты городского воздуха от выбросов. Указ 1719 г. «О воспреещении выпускать на городские улицы домашний скот» [\[17\]](#) и Указ 1720 г. «О недопускании в Спб. с дворов скота без пастухов, и о найме оных с поручными записями» [\[18\]](#) вводили запрет на выпас домашнего скота на городских улицах. Указ 1721 г. «О содержании в Санкт-Петербурге по улицам фонарей, о чищении и мощении камнем улиц» [\[19\]](#) устанавливал централизованный порядок вывоза мусора с территории города, согласно которому уборку жители должны были проводить возле своих домовладений и компоновать в кучи, которые в свою очередь должны были вывозить специально выделенные для этого конные экипажи.

Особое значение придавалось озеленению городского пространства. Горожане обязаны были высаживать деревья перед своими домами. В противном случае это делала полиция за их счет [\[20\]](#). Меры по защите зеленых насаждений были очень строгими, однако имели скорее индивидуализированный характер, чем системный. Так, например, после вырубки березовой рощи на месте Гостиного двора в Санкт-Петербурге, Петр I приказал высечь виновных лиц, а допустившего вырубку воеводу отправил в ссылку на 10 лет с конфискацией его поместий [\[21\]](#).

Таким образом, в российских городах, находящихся под административно-правовой охраной, в частности в новой столице – Санкт-Петербурге, элементами благоустройства в период правления Петра I были прибранность улиц от мусора и отходов жизнедеятельности скота, чистота воздуха и сохранность зеленых насаждений.

Контрольно-надзорным органом за соблюдением требований в сфере благоустройства в петровскую эпоху выступала полиция, что было органичным продолжением тенденции, наметившейся на предыдущих этапах развития российской государственности [\[22\]](#). Указом от 25 мая 1718 г. «Пункты, данные С. Петербургскому Генерал-полицмейстеру. – О смотре, чтобы строение домов производилось по указу; о содержании улиц в чистоте; о допущении торговых шалашей в указанных местах; о съестных припасах; о подозрительных домах, о гуляющих людях, о приезжих и отъезжающих; об определении с дворов караульчиков, в каждой слободе или улице старост и при каждых десяти дворах

десятского и о распространении повинности постоя на людей всякого чина и звания» Петр I утверждает должность генерал-полицмейстера [\[23\]](#). Данный Указ состоял из 14 пунктов, регламентирующих деятельность полиции, и по сути своей сводился к более детальному описанию поручений, содержащихся в самом его названии [\[24\]](#).

По сути все полномочия полиции того времени можно было разделить на три больших группы: надзор за благоустройством и санитарно-эпидемиологическим благополучием; обеспечение пожарной безопасности; охрана общественного порядка и борьба с преступностью. Все эти сферы вместе входили в одно крупное понятие – «благочиние» [\[25\]](#).

В рамках статьи нас интересуют только полномочия в сфере благоустройства. Их можно разделить на две группы: контрольно-надзорные и непосредственно-благоустроительные.

К первой относились полномочия по наложению штрафных санкций на правонарушителей, которые не выполняли требования по уборке улиц от «помета и мертвечины» на закрепленных территориях. Размер штрафов варьировался от трех рублей за впервые совершенное правонарушение до тридцати рублей при рецидиве [\[26, с. 578\]](#). Кроме того, карался выброс нечистот на улицы города, не проведение очистки печных труб и выпас скота вне специально отведенных для этого мест [\[26, с. 574\]](#). В перечень функций полиции также входил надзор за качеством и своевременностью проведения гражданами работ по мощению дорог и мостовых [\[26, с. 587\]](#), проведением берегоукрепительных работ [\[27, с. 402\]](#). За неисполнение предписаний виновные лица карались штрафом и (или) телесными наказаниями.

Ко второй группе относились такие обязанности, как, например, организация уличного освещения. Согласно сенатскому Указу 1723 г. «О сборе поземельных денег в Санкт-Петербурге на содержание фонарей и на чищение улиц и об отдаче на оное ж содержание в полицмейстерскую канцелярию хомутного сбора», с жителей города взималась плата, которая в последствии направлялась в Полицмейстерскую канцелярию [\[28\]](#). Полиция заведовала проведением работ по установке и обслуживанию уличных фонарей. Для этого в её состав даже набирались специальные сотрудники – фурманчики, которые должны были поддерживать в рабочем состоянии фонари [\[27, с. 381-383\]](#).

Таким образом, полиция времен Петра I получила широкие полномочия, в том числе в сфере организации и контроля за благоустройством. Данный период является по сути своей отправной точкой в истории Российского государства, когда можно начинать говорить о благоустройстве, как об объекте административно-правовой охраны. Вместе с тем регулирование данной сферы происходило стихийно и по большей части представляло из себя реакцию на противодействие жителей благоустраивать те участки городского пространства, которые их обязывало государство. Из-за небольшого штата полицейских чиновников наказания за нарушения благоустроительных требований приходилось устанавливать суровые, чтобы за счет страха перед ними предостеречь иных лиц от правонарушений. Тем не менее основные направления охранительной деятельности в сфере благоустройства российских городов были заложены. В последующие периоды развития государства содержание такого объекта административно-правовой охраны, как благоустройство, только увеличивалось, включая в себя, по мере развития городской инфраструктуры, всё больше элементов.

Библиография

1. Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс Российской Федерации : текст с изм. и доп. вступ. в силу с 01.02.2024 : [принят Государственной Думой 22 декабря 2004 года : одобрен Советом Федерации 24 декабря 2004 года] // «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] : правовой сайт. – Москва.
2. Макс Фасмер. Этимологический словарь русского языка [Текст] : в 4 томах. Том 1 / Макс Фасмер ; пер. с нем. и доп. О. Н. Трубачева. 2-е изд., стер.-Москва : Прогресс, 1986. с. 357.
3. Макс Фасмер. Этимологический словарь русского языка [Текст] : в 4 томах. Том 3 / Макс Фасмер ; пер. с нем. и доп. О. Н. Трубачева. 2-е изд., стер. Москва : Прогресс, 1986. с. 345.
4. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – Москва : Азбуковник, 2000. – 940 с.
5. Мищенко, В. В. Королёва, Е. Н. К вопросу об определении термина «Благоустройство» в современных условиях [Текст] / В.В. Мищенко. Е.Н. Королёва // Известия АлтГУ: сборник статей. – Барнаул : Алтайский гос. Ун-тет. 2012. №2-1.
6. Атлас истории зарождения и развития строительного комплекса государства Российского [Карты]: [в 2-х т.] / Российский союз строителей; гл. ред. Г.К. Веретельников; Интергрупп. Москва : [Интергрупп], 2016. 830 с.
7. Русское градостроительное искусство. Древнерусское градостроительство X–XV веков [Текст] / Н. Ф. Гуляницкий, А. В. Куза, А. С. Щенков [и др.] ; Под общ. ред. Н. Ф. Гуляницкого; ВНИИ теории архитектуры и градостроительства.-Москва : [Стройиздат], 1993. 391 с.
8. Путеводитель по средневековой Москве [Текст] / С. Ю. Шокарев. – Москва : ЗАО Издательство Центрполиграф, 2014. – 448 с.
9. Деревянные сооружения городского хозяйства в древней Руси [Текст] / М. Г. Рабинович; Академия наук СССР, Науч. совет по комплексной проблеме "История мировой культуры"; редкол. : Г. К. Вагнер [и др.]. Москва, 1976.
10. Древнерусские города [Текст] / Н. Н. Воронин. – Москва; Ленинград: Изд-во Акад. наук СССР, 1945. 103 с.
11. Повседневная жизнь средневековой Москвы [Текст]. Москва : Молодая гвардия, 2012. 475 с.
12. Зайцева, И. С. История развития водоснабжения и водоотведения [Текст] : учеб. пособие / И. С. Зайцева, Н. А. Зайцева. – Кемерово: ФГБОУ ВПО «Кузбасский государственный технический университет им. Т. Ф. Горбачева», 2011. – 91 с.
13. Луговой, А.А. Жизнь пожарных царской России [Текст]: монография / А. А. Луговой, В. Н. Виноградов и др.; Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы МЧС России.-Санкт-Петербург, 2018. – 224 с.
14. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Т. I. 1649-1743. СПб. 1830. С. 164-166.
15. «О наблюдении чистоты в Москве и о наказании за выбрасывание сору и всякого помёту на улицы и переулки» // ПСЗ РИ. – Собрание 1-е. – Т.3. – №1684.
16. «О наблюдении порядка и чистоты по г. Спб. и о взимания штрафа за нечищение дымовых труб и за продажу в рядах и в до. местах порченных съестных припасов» // ПСЗ РИ. – Собрание 1-е. – Т.5. – №3210.
17. «О воспрещении выпускать на улицы домашний скот, об определении к оному пастухов и об отводе пастбищных мест» // ПСЗ РИ. – Собрание 1-е. – Т.5. – №3386.

18. «О недопускании в Спб. с дворов скота без пастухов, и о найме оных с поручными записями» // ПСЗ РИ. – Собрание 1-е. – Т.6. – №3589.
19. «О содержании в Спб. по улицам фонарей; о чищении и мощении камнем улиц; об определении для устройства линейных улиц Архит-ра с помощ-ками; о приискании для делания дымов. труб мастера с подмастерьем, и о собиании на все оные предметы потребн. суммы» // ПСЗ РИ. – Собрание 1-е. – Т.6. – №3777.
20. Записки Вебера. Русский архив, год десятый, 1872, стр. 1417; Дипломатические документы, относящиеся к истории России в XVIII столетии. Relationen ties Freiherrn Gustav von Mardefeld. Сборник РИО, т. XV, стр. 185.
21. Луппов, С.П. История строительства Петербурга в первой четверти XVIII века [Текст]. – Москва, Ленинград : Изд-во Акад. наук СССР, 1957. – 190 с.
22. История полиции России в XVIII–XIX веках [Текст] : хрестоматия / сост. С. С. Зенин, М. А. Некрасов. Т. I. – Москва : Проспект, 2020. – 464 с.
23. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое. СПб., 1830. Т. V (1713–1719 гг.).
24. Гурлев, И.В. О дате учреждения полиции в России (к 300-летию полиции) [Текст] // Труды Академии управления МВД России: сборник статей. – Москва: Академия управления МВД России. 2018. №2. – с. 46.
25. Журов, А. Н. Гостев, С. С. Ермаков, Е. Г. Участие полиции в обеспечении благоустройства в обеспечении благоустройства Санкт-Петербурга в первой четверти XVIII в. [Текст] / А. Н. Журов. С. С. Гостев. Е. Г. Ермаков // Юридическая наука : сборник статей. – Москва : Изд-во Русайнс. 2020. №11.
26. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Т. 5. 1649-1743. СПб. 1830.
27. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Т. 6. 1649-1743. СПб. 1830.
28. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Т. 7. 1649-1743. СПб. 1830.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предмет исследования. В рецензируемой статье «Благоустройство муниципального образования, как объект административно-правовой охраны в период от становления российской государственности до реформ Петра I» предметом исследования являются нормы права, регулировавшие административные общественные отношения в допетровскую эпоху по благоустройству городских и сельских (муниципальных) образований (историческая ретроспектива).

Методология исследования. Методологический аппарат составили следующие диалектические приемы и способы научного познания: анализ, абстрагирование, индукция, дедукция, гипотеза, аналогия, синтез, типология, классификация, систематизация и обобщение. Использовал автор исторический метод научного исследования. Применение современных методов научного познания позволило изучить сложившиеся подходы, взгляды на предмет исследования, выработать авторскую позицию и аргументировать ее.

Актуальность исследования. Актуальность темы исследования, заявленной автором, объясняется необходимостью изучения собственного исторического опыта регулирования общественных отношений в административной сфере по благоустройству муниципальных территорий, поскольку это позволяет избегать ошибок действующего

правового регулирования аналогичных общественных отношений на современном этапе. Научная новизна. Не подвергая сомнению важность проведенных ранее научных исследований, послуживших теоретической базой для данной работы, тем не менее, можно отметить, что в этой статье впервые сформулированы заслуживающие внимания положения, например: «Отталкиваясь от значения слова «благоустройство», можно прийти к выводу, что под данным понятием подразумевается некая деятельность по созиданию чего-либо, что в общественном сознании является хорошим, содержащим в себе полезные, как для отдельно взятого человека, так и для всего социума в целом свойства»... «В последующие периоды развития государства содержание такого объекта административно-правовой охраны, как благоустройство, только увеличивалось, включая в себя, по мере развития городской инфраструктуры, всё больше элементов». Автором по результатам написания статьи сделан ряд теоретических выводов и предложений, что указывает на важность этого исследования для юридической науки.

Стиль, структура, содержание. Тема раскрыта, содержание статьи соответствует ее названию. Однако, на взгляд рецензента, название статьи нуждается в корректировке, поскольку оно слишком «громоздкое». Кроме того, сам термин «муниципальные образования» появился гораздо позже, чем анализируемый автором исторический период правового регулирования.

Соблюдены автором требования по объему материала. В целом статья написана научным стилем, использована специальная юридическая терминология. Статья структурирована. Материал изложен последовательно и ясно. Иногда автор в тексте допускает просторечные обороты (например, «представляло из себя»), не соблюдает правила расстановки знаков препинания в предложениях (например, «Тем не менее основные направления...»). Присутствуют в тексте грамматические ошибки (например, «в последствии»). Замечания незначительные и носят устранимый характер.

Библиография. Автором использовано достаточное количество доктринальных источников. В качестве замечания, можно отметить повтор указания источника в списке под № 2 и № 3. Ссылки на источники оформлены с соблюдением требований библиографического ГОСТа.

Апелляция к оппонентам. По спорным вопросам заявленной тематики представлена научная дискуссия, обращения к оппонентам корректные. Все заимствования оформлены ссылками на автора и источник опубликования.

Выводы, интерес читательской аудитории. Статья «Благоустройство муниципального образования, как объект административно-правовой охраны в период от становления российской государственности до реформ Петра I» рекомендуется к опубликованию. Статья соответствует тематике журнала «Административное право и практика администрирования». Статья написана на актуальную тему, отличается научной новизной. Данная статья может представлять интерес для широкой читательской аудитории, прежде всего, специалистов в области муниципального и административного права, а также, будет полезна для преподавателей и обучающихся юридических вузов и факультетов.