

М.В. ЗОЛОТАРЕВА**К ВОПРОСУ РЕГУЛИРОВАНИЯ АРХИТЕКТУРНО-СТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В СТРУКТУРЕ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX – НАЧАЛО XX ВЕКА)***PROBLEM OF REGULATION OF ARCHITECTURE AND CONSTRUCTION PROCESS
IN CITY ADMINISTRATION STRUCTURE (SECOND HALF OF XIX - BEGINNING OF XX CENTURIES)*

В статье рассматриваются реформы городского управления в области регулирования архитектурно-строительного процесса во второй половине XIX – начале XX в. В общем ходе реформ этого времени определяющими являются законодательные материалы, ставшие базой для формирования новых принципов территориального, отраслевого и местного управления. В этот период город становится сосредоточением социальных, санитарно-гигиенических, жилищных, транспортных проблем, требующих неотлагательного решения. Для оперативного реагирования на ситуацию в городах центральные органы управления передают свои полномочия в данном вопросе на места.

Ключевые слова: Россия, город, Санкт-Петербург, история градостроительства, городское управление, архитектурно-строительный процесс

In the article the reforms of city administration in the field of regulation of architecture and construction process in the second half of XIX - early XX centuries are discussed. In general course of reforms are determinative legislative materials, which became the base for the formation of new principles of territorial, sectorial and local control. During this period, the city becomes the focus of social problems, housing, transport, etc., requiring immediate measure solutions. For rapid response of the situation in the cities Central government transfers their powers at the local level.

Keywords: Russia, city, St. Petersburg, history of urban construction, city administration, architecture and construction process

Период второй половины XIX в. явился временем социально-экономических и политико-правовых преобразований, результатом которых стали коренные реформы государственных институтов и общественных отношений.

Одновременно происходят коренные перемены в области архитектурного творчества. Расцвет классицистического зодчества, результатом которого стали значительные ансамбли Санкт-Петербурга [1, с. 79], Москвы и других городов России [2, с. 271], сменяется процессом его переосмысления, зарождением новых ценностных ориентиров [3, с. 51]. Результатом становится новое восприятие города как территории, на которой действуют различные правопользователи [4, с. 204]. Эти процессы потребовали пересмотра законодательной системы в области строительства и благоустройства в городах.

Одним из результатов реформ городского самоуправления второй половины XIX в. стало предоставление государством больших прав в организации хозяйственной жизни городским обществам. С этого времени городскому общественному управлению были переданы большие полномочия по вопросам градорегулирования, городского хозяйства, строительства и благоустройства городов. Это стало возможным, прежде всего, в связи с ростом благосостояния городов, что дало толчок для передачи городским обществам

права свободно распоряжаться своим имуществом, которое к этому времени существенно увеличилось. При этом право распоряжаться было предоставлено не только городской недвижимой собственностью в виде зданий и сооружений, но и земли.

Законом от 29 октября 1864 г. было определено: «Попечение о лучшем устройстве ... городских поселений принадлежит к предметам ведомства ... городских общественных управлений по принадлежности». Государственным органом надзора за соблюдением законности в деятельности органов городского самоуправления являлось Губернское по городским делам присутствие. С середины 60-х гг. XIX в. закон регулировал отношения между городским управлением, полицией, губернскими строительными отделами и высшей инстанцией – Техническо-Строительным Комитетом Министерства Внутренних Дел [5, с. 871].

Для эффективного ведения хозяйственной и строительной деятельности в соответствии со ст. 73 Городового Положения при Городских Управах организовывались исполнительные комиссии, курирующие различные сферы деятельности общественного управления. Так, при Санкт-Петербургской Городской Управе состояли следующие исполнительные комиссии: санитарная, больничная, водопроводная, училищная и др. Техническо-строительный надзор

Городская Управа осуществляла через входящее в нее Строительное Отделение, организованное в 1872 г. [7, с. 22-31]. Кроме этого, для столицы законом отдельно были определены территории, проекты застройки которых подавались на благоусмотрение Императора. Это проекты зданий общегородского значения, а также сооружения, выходящие на невские набережные и центральные магистрали города.

Таким образом, на Строительное Отделение Городской Управы возлагалось согласование проектов на строительные работы и капитальный ремонт для всех зданий и сооружений на территории города, кроме принадлежащих государственным и ведомственным учреждениям, а также относящихся в к высочайшему утверждению.

Исключением, т.е. работами, на которые не требовалось согласование Строительного отделения, являлись мелкие строительные и реконструктивные мероприятия. Разрешение на них выдавали техники Городской Управы, к этим работам относились:

- ремонт деревянных крыш, замена балок, снятие обшивки стен и «проконопатка» их;
- установка над входными дверями металлических зонтиков на кронштейнах или колоннах;
- переделка на фасадах окон в двери и наоборот без изменения характера фасада;
- организация помойных и мусорных ям;
- внесение изменений в организацию входных зон в здания при наличии открытых лестниц, для освобождения от них тротуаров;
- прокладка подземных труб;
- устройство временных заборов и сараев для склада строительных материалов.

Во всех других случаях необходимо было обращаться в Строительное отделение Городской Управы. Специально оговаривался характер делопроизводства данного процесса. Прошения на строительство и ремонт зданий требовалось подавать на простой (не гербовой) бумаге. Представляемые проектные материалы, соответственно правилам, должны были содержать следующую документацию. В «составленный во всех подробностях проект» входили: планы, фасады, разрезы, а также смета на производство работ. Сметная документация содержала описание всех работ, необходимых для строительства; расценочную ведомость единицы работ [8, с. 14], составленную согласно существующим расценкам и видам работ; стоимость работ «подробно по их характеру» [9, с. 69].

В свою очередь Городская Управа обращалась к Градоначальнику для согласования проектов устройства в городе пристаней для причала судов и выгрузки товаров, организации общественных купален и бань, театров и других зрелищ, фабрик и заводов, газового освещения в зданиях.

Строительное Отделение Городской Управы рассматривало и утверждало проекты и выдавало

свидетельства на строительные работы, находящиеся в их компетенции. Прочие проекты после рассмотрения в Управе либо утверждались в Управлении Градоначальника или строительном отделе губернских правлений, либо передавались в Министерство Внутренних Дел с последующим представлением на Высочайшее утверждение. После всех согласований разрешение и проект предъявлялся полицейскому начальству. Сами строительные работы велись под наблюдением участкового архитектора и полиции. Разрешение на производство работ действовало для каменных строений в течение 5 лет, а для деревянных – в течение 3 лет.

Если в процессе строительства было выявлено отступление от согласованного проекта или нарушение предписаний Строительного Устава, а также постановлений правительства или Городской Думы, то полиция составляла протокол, который передавался в суд. Также Городская Управа, согласно ст. 103, 110, 114 Городового Положения 1870 г., имела полномочия через своего представителя возбуждать судебное преследование и поддерживать обвинение в суде во всех случаях нарушения Строительного Устава. В частности, одной из должностных обязанностей городского архитектора было право составлять от своего имени акты о возбуждении судебного преследования частных лиц за нарушение Строительного Устава [10, с. 68]. При недовольстве сторон решением Мирового суда подавалась апелляция, которую рассматривал Мировой съезд.

Если вопрос был достаточно сложен или нарушения в процессе строительства носили уголовный характер (гибель людей при обрушении строящегося здания), представители прокуратуры окружного суда назначали экспертизу. В одном из циркуляров Прокурора Санкт-Петербургского Окружного суда было предписано, что подобные экспертизы должны носить «научный характер, который служил бы лучшим ручательством беспристрастия и научного разрешения предложенного вопроса». Следует отметить, что на это положение живо откликнулось Санкт-Петербургское Общество Архитекторов, которое изъявило готовность профессионально участвовать в этих экспертизах.

Еще одним результатом реформ второй половины XIX в. явилось предоставление городским органам, согласно ст. 55 Городового Положения 1870 г., возможности (по соглашению с органами власти) вырабатывать регламентирующие нормы в различных отраслях городского хозяйства, в том числе и в области архитектурно-строительной деятельности и благоустройства (которые вступали в силу после Высочайшего утверждения).

Тематика этих постановлений перечислялась в ст. 103 [14, с. 53]. Таким образом, если Строительные Уставы определяли общую политику государства

в сфере архитектурно-строительной деятельности и благоустройства, то постановления по строительной части городов учитывали статус поселения, особенности местности, в которой те или иные города располагались. В некоторых случаях верховная власть давала рекомендации общественному управлению по составлению тех или иных постановлений.

Вот примеры областей деятельности городского управления, по которым, согласно ст. 103 Городового Положения 1870 г., ему разрешалось издавать «обязательные для городских жителей постановления»:

а) о порядке содержания в исправности и чистоте улиц, площадей, мостовых, тротуаров, мостов и гатей, а также сточных труб, каналов, прудов, колодцев, канав и естественных протоков, не исключая и тех, которые находятся на землях, принадлежащих частным лицам, учреждениям и ведомствам;

б) о мерах по охранению целостности и чистоты к ограждению от повреждений принадлежащих городу общественных сооружений и памятников, а равно садов, бульваров и других общественных мест;

в) об устройстве пристаней, переправ и перевозов, а также железно-конных и иных усовершенствованных путей, о порядке их содержания и пользования ими, о производстве извозного промысла, о городских омнибусах и других общественных экипажах;

г) о чистке дворов, об устройстве и чистке помойных ям и отхожих мест;

д) об устройстве и порядке содержания боен и пользования ими;

е) о мерах к соблюдению чистоты в помещениях для продажи съестных припасов и напитков и к обеспечению безвредности оных;

ж) о мерах предосторожности против порчи воды;

з) о внутреннем распорядке на ярмарках, рынках и базарах;

и) об устройстве кровель и об устройстве, чистоте и осмотре домовых труб и печей, и вообще о мерах предосторожности против пожаров;

к) о местах, где не допускаются склады дров, сена, соломы, масла, спирта и других легко воспламеняющихся веществ и о порядке хранения этих веществ;

л) о мерах предупреждения и прекращения заразных, повальных и местных болезней, а равно скотских падежей;

м) о принятии, для охранения благочиния и порядка в публичных местах, мер, сопряженных с расходами или ограничениями в производстве торговли и промыслов.

В 1881 г. в Санкт-Петербурге были утверждены Обязательные Постановления по строительной части. В этом документе получили закрепление планировочные характеристики структуры города и объемно-пространственные параметры частновладельческой застройки, а также процесс согласования

проектной документации. В этом документе подробно были даны нормы по строительству отдельных зданий, их частей, а также мостовых и временных сооружений (на период строительных работ).

Отдельно были выпущены Обязательные Постановления и Правила по строительству различных типов зданий, сооружений и помещений. Например, в 1886 г. вышли «Обязательные постановления по устройству и содержанию театров, цирков и зал для общественных собраний»; в 1883 г. – «Правила по устройству и содержанию мостовых в Санкт-Петербурге»; в 1903 г. – «Об устройстве в Санкт-Петербурге общественных бань и порядок производства банного промысла»; в 1908 г. – «Об устройстве и содержании помещений для кинематографов»; в 1909 г. – «Об устройстве промыслов с продажей крепких напитков в Санкт-Петербурге и его пригородах». В 1885 г. были дополнены новыми пунктами Обязательные Постановления Санкт-Петербургской Городской Думы «О судоходстве по Санкт-Петербургским водам и о содержании надводных сооружений», в одном из разделов которых давались правила устройства пристаней и других надводных сооружений (ванны, прачечные, торговые заведения, садки и т. п.). В течение 1880-1890 гг. в Санкт-Петербурге неоднократно выпускались Обязательные Постановления, касающиеся противопожарной безопасности и санитарного состояния города.

Аналогичные постановления выходили в других городах в соответствии с их требованиями и спецификой. В 1912 г. в связи с остро неблагоприятным положением в городах в санитарном отношении городским обществам и земским учреждениям было предписано разработать Обязательные Положения о мерах санитарной охраны воздуха, воды и почвы.

Одним из основных нормативных документов, определяющих развитие городских поселений со второй половины XVIII в., являлся Высочайше утвержденный план города. Следует отметить, что положение, вошедшее в статью Строительного Устава о том, что «города строятся не иначе, как по планам, в установленном порядке утвержденным», оставалось неизменным со времени провозглашения его в XIX в.

В 1880 г. был утвержден новый план урегулирования Санкт-Петербурга, ставший законодательным документом для развития города почти на сорокалетний период времени [15, с. 72]. Работа по составлению подробного плана Москвы, имеющего целью урегулирование городских проездов, была начата в 1886 г.

Согласно плану Санкт-Петербурга 1880 г., в городе были осуществлены некоторые преобразования, в основном связанные с продолжением существующих и прокладкой новых улиц, которые соединили отдельные районы города между собой. Этот документ, призванный управлять стихией массового строительства, реализовывался с большими труд-

ностями. Причина заключалась в том, что финансирование работ общегородского значения по сути находилось в ведении городских органов. Реализация крупномасштабных мероприятий ложилась тяжелым бременем на городской бюджет, поэтому решались только первоочередные и неотложные градостроительные задачи. Этот период зачастую характеризуется как время, когда градостроительные начинания утрачивают былую масштабность и ансамблевую направленность.

В результате политико-экономических реформ во второй половине XIX – начале XX в. стало возможным формирование новой системы градорегулирования, в котором горожанин, собственник недвижимости, становится полноправным участником градостроительного процесса. Его вкусы, пристрастия, интересы формируют среду города, его взаимоотношения с органами городского планирования и градорегулирования становятся одной из основ градостроительной политики конца XIX – начала XX в. Результатом явилась застройка, ставшая практически преобладающей на территории исторического центра Санкт-Петербурга. Именно в это время появляются новые типы зданий по своим функциональным, объемно-планировочным, конструктивным характеристикам.

Вывод. Развитие градостроительного регулирования в конце XIX – начале XX в. преподносит неоценимый урок поиска компромисса между приоритетами городского общества в целом и другими участниками архитектурно-строительного процесса. Это является тем более важным именно сейчас, когда новые социально-экономические условия ставят задачи преобразования исторической среды Санкт-Петербурга, собственности частных лиц и посторонних ведомств на участки, отведенные им по планам для построек.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Shvidkovsky D.* The founding of Peterburg and the history of Russian architecture (2005) State Academy of the Fine Arts of Russia, No. 66, p. 79–97.
2. *Shvidkovsky D.* Russian architecture and the West (2007) Yale University Press, 2007, 480 p.
3. *Craft W.* A History of Russian Architecture (2004) Univ. of Washington press 106 p.
4. *Kurbatov J., Gorunov V.* The fate of the creative legacy in modern architecture in Russia, Department of Architectural Design (2013) Bulletin of Civil Engineers, 23(13), pp. 203–206.
5. *Золотарева М.В.* Техничко-строительный комитет Три века Санкт-Петербурга. Т. 2: Девятнадцатый век. Кн. 6. С-Т. СПб.: Филологический ф-т СПбГУ, 2008. С. 871–874.
6. Свод законов Российской Империи повелением имп. Николая Павловича составленный. Т. 12. Ч. 4. Учреждения и уставы путей сообщения, устав строительный и пожарный, Ч. 5. Постановления о благоустройстве в городах и селениях. 677 с. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1832.
7. Полное Собрание Законов Российской Империи: 1-е собр. Т. 28. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1872. 223 с.
8. *Золотарева М.В.* Урочные положения первой половины XIX – начала XX в., как основа стандартизации в строительстве // Жилищное строительство. 2008. №3. С. 13–15.
9. *Житков С.М., Герсманов Н.М.* Правила составления смет, производства работ и технической отчетности по ведомству Путей Сообщения. СПб.: Тип. Ю.Н.Эрлих, 1910. 320 с.
10. Свод законов Российской Империи. СПб., 1900. Т. 12. Ч. 1. Устав строительный. 81 с.
11. *Семенов С.В.* Градостроительное законодательство и градорегулирование Санкт-Петербурга второй половины XVIII – начала XX века. Труды молодых ученых. Ч. 3. СПб.: Издательство СПбГАСУ, 2002. С.15–20.
12. *Zolotareva M.* Le Vieux Pe'tersburg - L'animation d'une zone prote'ge'e. // Monuments Historiques; janvier, Fe'vrier №179, 1992. Pp. 87–88.
13. *Шмеллинг Л.В.* О служебном положении городских архитекторов. СПб: Тип. А.С.Хомовского, 1984. С.69–72.
14. Сборник обязательных для городских жителей постановлений изданных Санкт-Петербургской городской думою на основании 103 статьи и последующих статей Городского положения, Высочайше утвержденного 16 июня 1870 г. СПб., 1883. 95 с.
15. *Zolotareva M.* List of participated the International Scientific Conference SPbWOSCE 2014. SPb: St. Petersburg Polytechnic University Civil Engineering Institute. Pp. 1231–1236.

Об авторе:

ЗОЛОТАРЕВА Милена Владимировна

кандидат архитектуры, доцент кафедры истории и теории архитектуры
Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет
190005, Россия, г. Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская, 4
E-mail: gjldmile@yandex.ru

ZOLOOTAREVA Milena V.

PhD in Architecture, Associate Professor of the History and Theory of Architecture Chair
Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering
190005, Russia, Saint-Petersburg, 2-nd Krasnoarmeyskaya str., 4
E-mail: gjldmile@yandex.ru

Для цитирования: *Золотарева М.В.* К вопросу регулирования архитектурно-строительного процесса в структуре городского управления (вторая половина XIX – начало XX века) // Градостроительство и архитектура. 2016. №4(25). С. 74–77. DOI: 10.17673/Vestnik.2016.04.14.

For citation: *Zolotareva M.V.* Problem of regulation of architecture and construction process in city administration structure (second half of XIX-beginning of XX centuries) // Urban Construction and Architecture. 2016. №4(25). Pp. 74–77. DOI: 10.17673/Vestnik.2016.04.14.