

Семенов С.В., д-р арх., проф.

Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет

**СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫМИ ПРОЦЕССАМИ  
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ – ПЕТРОГРАДЕ НАЧАЛА XX ВЕКА**

s.sementsov@mail.ru

*В статье рассмотрены особенности развития системы управления градостроительными процессами Санкт-Петербурга – Петрограда в начале XX века, с учетом уточнения самой системы управления и развития разветвленной градостроительной нормативной базы, позволившие даже в условиях максимальной индивидуализации авторской проектной деятельности поддерживать пространственную ансамблевость решений всей городской столичной структуры.*

*Ключевые слова:* Санкт-Петербург – Петроград, градоуправление, система законодательства и градостроительно-архитектурная нормативная база, типология среды.

**Методика исследования.** Комплексное изучение архивных и картографических материалов, а также сравнение этих данных с осуществленными объектами.

**Общие положения.** Градостроительное формирование Санкт-Петербурга – одного из крупнейших городов мира и одной из мировых столиц было важнейшей составляющей деятельности всех властей и профессиональных кругов вплоть до 1917 г. И оно не прекращалось ни на один день на протяжении всех десятилетий XVIII – начала XX веков. Эти исследования значительно расширились в последнее время, но далеко не все особенности удалось к настоящему времени выявить. Хотя и изданы несколько фундаментальных работ, позволивших с достаточной подробностью углубиться в проблематику данной темы. Мы с подробностью знаем градостроительные достижения создания столичного города времен Петра I, Екатерины II, Александра I. Гораздо хуже – времен Анны Иоанновны и Елизаветы Петровны, но явно недостаточно – градостроительные достижения середины и второй половины XIX века, а также начала XX века. Изучение процесса формирования Санкт-Петербурга показало, что вся эта деятельность не была деятельностью стихийного саморазвития и самовыражения. В условиях существования Санкт-Петербурга и Санкт-Петербургской агломерации вся архитектурно-строительная деятельность подчинялась очень строгим рамкам – управленческим, законодательным, градостроительным. Причем начало XX века было естественным и явным продолжением процессов, кристаллизовавшихся в первой середине – конце XIX века, по некоторым моментам – берущим начало даже со времен Петра I и Анны Иоанновны. И начало XX в. в градостроительно-архитектурно-строительном процессе ни в коем случае нельзя отделять от процессов предшествующих эпох.

Важнейшим моментом было то, что всегда градостроительное развитие Санкт-Петербурга, его окрестностей, всей Санкт-Петербургской агломерации и даже – всей Санкт-Петербургской губернии рассматривалось на всех уровнях управления и во всех областях реализационных процессов как важнейшее дело государственного уровня, требующее высочайшего профессионализма, а также императорского личного участия и контроля. Поэтому любые градостроительные проекты профессионально разрабатывались в официальных структурах (в государственных подразделениях – при Императорском дворе, в специально сформированных Комиссиях и Комитетах, при Городской Думе и Городской Управе), выверялись многократно, утверждались лично Императором, требовали безусловного государственного контроля и исполнения. И в этом процессе запрещались любые стихийные (как мы бы сейчас говорили – «рыночные»), то есть – волонтаристские) решения. Даже, если они исходили бы от авторитетных и опытных профессионалов, профессоров и выпускников учебных заведений, но не участников этих процессов.

Архивные материалы показали, что такие важнейшие и крупнейшие инициативы, как управленческие, законодательные новации и градостроительные решения в Санкт-Петербурге на территориях вокруг него (в границах его агломерации и всей столичной губернии) всегда имели значительную хронологическую инерцию. Поэтому, если в архитектурно-строительной деятельности от начала разработки конкретного архитектурного решения здания и сооружения до его окончания чаще всего проходили годы: минимально (для рядовых жилых зданий) – 1–2 года (нормируемые и массово реализованные сроки для рядовых жилых и общественных зданий: разработка проекта – 1–3 месяца, согласование – 1–2 месяца, строительство всей «коробки» – летний

строительный сезон, зима – время, когда все строительные и отделочные работы запрещены, второй летний сезон – комплекс отделочных работ, осень второго года – сдача в эксплуатацию и начало «жизни» здания), для крупных жилых комплексов – 3–5 лет, в более сложных случаях (для более крупных, многообъектных, сложных и значимых общественных комплексов) – 5–10, редко – до 15 лет, то для уточнения, кристаллизации, поиска и нахождения оптимальных градостроительных решений такие сроки могли определяться десятилетиями и включать проработки десятков градостроительных вариантов, постепенно накапливая «банк идей» и выходя на рафинированные отшлифованные проектные решения. В данной статье, учитывая грандиозный объем информации о градостроительной деятельности (преимущественно неопубликованной и находящейся еще вне внимания исследователей) придется обратиться лишь к теме управления градостроительными процессами в столице и столичном регионе. При этом, нужно напомнить, что в эти десятилетия конца XIX – начала XX вв. Санкт-Петербург позиционировал и формировал себя параллельно в нескольких «ипостасях»:

– Санкт-Петербург – одна из мировых столиц: Санкт-Петербург входил в пятерку крупнейших столиц всего мира (с площадью застроенных территорий в 1916 г. – 10 540 га и численностью населения – более 2 300 000 человек), обладая к тому же уникальным промышленным, финансовым, культурным потенциалом, влияние которого стремительно распространялось по всему миру [1, 2].

– Санкт-Петербург – одна из двух столиц Российской Империи: в Санкт-Петербурге находилась главная резиденция Российского Императора и была размещена подавляющая часть общегосударственных органов управления (Правительствующий Сенат, Святейший Синод, Государственный Совет, Министерства, Главные Управления и т.д.), полки и подразделения Российской Гвардии, объекты общероссийского уровня и подчинения (в том числе – Императорские Академия Художеств, Императорские учебные заведения и Общества, Кадетские и Пажеский корпуса) и т.д. [3, 4, 5].

– Санкт-Петербург – губернский город, «столица» Санкт-Петербургской губернии и епархии: в Санкт-Петербурге размещались органы управления Санкт-Петербургской губернии (Генерал-Губернатор, Губернское правление, Митрополит и руководство Санкт-Петербургской епархией, Благородное собрание, Купеческое собрание и т.д.), гарнизонные и армейские полки и подразделения, объекты губернского уровня и подчинения [6, 7].

– Санкт-Петербург – крупнейший общественно-культурно-промышленный город: в Санкт-Петербурге размещены органы городского управления (Губернатор (Градоначальник), Городская Дума, Городская управа, руководство промышленными и ремесленными гильдиями и ремесленными цехами, руководство и комплексы многочисленных банков, акционерных обществ, предприятий, учреждений, транспортных объектов и т.д.) [8, 9, 10].

Все эти системные составляющие Санкт-Петербурга требовали еще с XVIII в. разработки и реализации, соответствующих организационных и градостроительно-архитектурных решений, превратив город на Неве в единство иерархически взаимоувязанных структур (управленческих и объектных) и элементов. В этой управленческой системе достаточно сложно, но в пространственной структуре Санкт-Петербурга и всей Санкт-Петербургской губернии вполне гармонично сосуществовали объекты Императорской резиденции и сопутствующих им пригородных дворцово-парковых ансамблей с городами Дворцового ведомства, Государственной Думы, Городской Управы, полицейских частей, Дворянского и Купеческого собраний, десятков Ремесленных управ, казармы (казарменные городки, лагеря) гвардейских полков и гарнизонных полков, Государственного Банка и коммерческих банков, комплексов Богаделен Общества Императрицы Марии Федоровны, Градских богаделен, учреждения Императорской Академии Художеств, Института путей сообщения Императора Александра I, Института гражданских инженеров Императора Николая I, объекты губернских гимназий и ремесленных училищ, городских и частных училищ, многочисленные комплексы Обществ и Товариществ механических заводов, ткацких фабрик, электрических заводов, Санкт-Петербургского Морского порта, Хлебного порта, объектов железных дорог, конно-железных, паровых, водных путей сообщения, городских и международных дилижансов и т.д. А также вся система жизни населения города, численностью почти в 2,4 миллиона человек, включая обширную, многослойную городскую и разветвленную систему пригородного жизнеобеспечения.

Целенаправленная системная градостроительная деятельность с XVIII в. позволяла на осваиваемых территориях обеспечить все разнообразие функционирования такого сложного организма и, одновременно, намечала стратегию следующей стадии территориального развития на десятилетия вперед, реализуясь пошагово в программах подготовки территорий под первичное освоение – осушение болот, освобождение

территорий от лесов, создание резервов водных резервов, затем – в сооружении сетей транспортных магистралей и т.д. с последующей передачей территорий под намечаемое городское или пригородное строительство. Такие программы разрабатывались и осуществлялись со времен Петра I на протяжении всех циклов развития столичной Санкт-Петербургской агломерации.

Прежде чем попытаться немного расшифровать масштабы градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге и определить в едином потоке меру реализованных и/или еще не реализованных (по разным причинам) градостроительных идей и проектов, необходимо кратко остановиться на особенностях управления градостроительными процессами в России в целом, а также на уровне управления губерниями и городом – что неповторимо объединялось в рамках единого градоуправления именно в Санкт-Петербурге.

**Система управления градостроительно-архитектурно-строительными процессами в России.** В начале XX в. в Российской Империи сохранялась сложившаяся еще в середине XIX в. система градоуправления и гражданского проектно-строительного дела (военное и дорожно-транспортное строительство управлялись по другим канонам). С 1832 г. все строительные работы в государстве выполнялись в точном соответствии со Строительным уставом, его первая редакция принята в составе свода Законов Российской Империи в 1832 г., затем последовали новые редакции в 1842 г., 1857 г., с дополнениями 1876–1879 гг., с новыми дополнениями 1886–1888 гг., 1900 г., 1911 г. В хронологических границах исследуемого периода, по новой редакции Строительного Устава (1911 г.) подтверждено, что общероссийская система управления гражданским строительством сосредоточена, как и ранее, в Министерстве Внутренних Дел, которое в своей структуре имело и высший орган управления всеми проектно-строительными процессами в стране – Техническо-Строительный Комитет МВД (ТСК МВД) [11].

В разных Министерствах к началу XX в. были сформированы особые Советы, Технические и Строительные Комитеты, которые должны были выполнять контролирующие функции в рамках задач своих министерств и ведомств. Так, Совет Императорской Академии Художеств с 1893 г. получил дополнительные полномочия, в соответствии с которыми Академия была определена главной общероссийской экспертной организацией по оценке архитектурно-художественных качеств крупнейших проектов страны, проектов памятников и храмов, а также была уполномочена обеспечить надзор за

сохранением и реставрацией памятников старины («Памятниковъ искусствъ»). Параллельно, в Министерстве Народного Просвещения сформирован Строительный Комитет (в 1904 г.), а в структуре Святейшего Синода в составе его Хозяйственного Управления был создан Техническо-Строительный комитет Синода (в 1898 г.).

**Система управления градостроительно-архитектурно-строительными процессами в Губерниях и Областях.** В Губерниях и Областях Российской Империи также продолжала совершенствоваться система организации проектно-строительного дела, уже на губернском уровне. Существовавшие там «Строительные Отделения» Губернских и Областных Правлений были расширены и им приданы дополнительные полномочия. Их «Общѣ Присутствія» по Строительному Уставу (1911 г.) включали Губернатора (председатель), Вице-Губернатора (руководитель Строительным Отделением), Советников, Губернского врачебного инспектора, Губернского Инженера, Губернского архитектора (помощника Губернского Инженера, с правом совещательного голоса), Губернского землемера, ассесора (заведующий канцелярией). Строительные отделения при Губернских и Областных Правлениях получили достаточно четкие обязанности. Но вне сферы внимания «Строительныхъ Отделений» остались многие объекты специального назначения, контроль за созданием которых оставался в ведении общероссийских министерств.

В «Строительныхъ Отделенияхъ» руководителями были Губернские Инженеры, получившие специальную подготовку в Институте Гражданских Инженеров Императора Николая I. В эти десятилетия архитектурные и строительные кадры для России готовили: в Императорской Академии Художеств (ИАХ), в Институте гражданских инженеров Императора Николая I (ИГИ), Институте инженеров путей сообщения Императора Александра I (ИИПС), Николаевской Военной Академии Императора Николая I (НВА). С 1882 г. стали готовить и кадры для организации архитектурной, строительной и дорожно-строительной деятельности во всей России – для занятия ответственных постов городских инженеров и архитекторов, губернских инженеров и архитекторов, епархиальных архитекторов, чиновников (техников) в ТСК и министерских комитетах. На эти должности государственных чиновников без дополнительных экзаменов определяли выпускников ИГИ и ИИПС, а выпускники ИАХ, НВА должны были пройти специальные курсы дополнительной подготовки (с учетом получения знания по государственному устройству, архитектурно-строительному законодательству и т.д.) и выдержать специальные

дополнительные экзамены. Но, с начала 1900-х гг., такую подготовку начали получать также выпускники по некоторым специальностям Санкт-Петербургского технологического института Императора Николая I, Харьковского технологического института Императора Александра III, Горного института Императрицы Екатерины II, Рижского политехнического института, Санкт-Петербургского политехнического института, Екатеринославского высшего горного училища, Императорского Московского технического училища, Императорского Московского инженерного училища. Одновременно, Высочайшим указом от 6 (19) июня 1904 г. определено, что для получения права на занятие должности Строительного Техника в «Строительных Отделениях» Губернских Правлений, претенденты обязаны пройти испытание в особой комиссии при Институте Гражданских Инженеров Императора Николая I. [Строит. Устав, (1911 г.)].

**Система градоуправления в Санкт-Петербурге.** Столичный город Санкт-Петербург пережил несколько этапов совершенствования городского управления, в том числе и управления проектно-строительными процессами. Вся система градоуправления в Санкт-Петербурге определялась в соответствии с «Городовыми Положениями», которые берут начало еще с 1782 г., когда Екатерина II подписала «Уставъ Благочинія», по которому руководству Санкт-Петербурга были даны особые права [12]. А с 1785 г. аналогичные права были переданы и другим городом России [13]. В 1846 г. именным указом Николая I Санкт-Петербург получил «Городовое Положеніе» [14], которое было существенно уточнено в 1870 г. Затем последовали новые уточнения «Городового Положенія» – в 1892 г., 1903 г. [15, 16].

Но расширение прав городского управления проводилось при сохранении непосредственного участия Императора в процессах решения градостроительных вопросов. Лично Император продолжал и в начале XX в. контролировать процессы градостроительного развития в Санкт-Петербурге, хотя он сам, своими указами и сокращал территориальные ареалы своего собственного контроля. В соответствии с Высочайшими указами в начале XX века Император утверждал все градостроительные проекты, начиная с проектов урегулирования отдельных фрагментов и частей города и кончая проектом урегулирования города в целом. Одновременно сохранялись требования о Высочайшем утверждении фасадов (но не планов) всех зданий (общественных и частных) в центре города, в границах, утвержденных еще Высочайшим указом 1898 г. А в границах го-

рода в целом в непосредственном ведении Императора в полном объеме оставались только проекты объектов общественного назначения. В городах Министерства Императорского двора (Императорского ведомства) – в Гатчине, Ораниенбауме, Павловске, Петергофе, Стрельне, Царском Селе все проекты подписывали члены Императорской фамилии, в чьем ведении находились эти резиденции.

Почему же для зданий в первую очередь обращали внимание на фасады (а не на планы)? Потому что, планы и конструкции – это вопросы грамотного функционального и технического решения, а фасады – это проблемы формирования гармоничного облика не только зданий, но и всего столичного города мирового уровня. При этом, существовали очень жесткие требования к межеванию участков в каждом квартале и правилам застройки каждого участка. Которые не позволяли владельцам отступать от жестких градостроительных требований.

В составе Управления Санкт-Петербургского Градоначальника продолжала существовать особая «Строительная Часть», имевшая по штату инженеров, архитекторов, техников. В случаях необходимости при возведении крупных объектов и для решения конкретных вопросов градостроительного, архитектурного и технического характера при «Строительной Части» решением Градоначальника могли образовываться «Совещательные Присутствія».

В соответствии с «Городовымъ Положеніемъ» (1870 г.) право выдавать разрешения на частные постройки и ремонт частных зданий с утверждением планов и фасадов – вне зоны Императорского контроля – получила Городская Управа. Для решения экологических вопросов и вопросов размещения мест приложения труда Циркуляром Министра Внутренних дел от 27 января 1910 г. определен «Списокъ фабрикъ и заводовъ, разрешеніе коихъ должно выходить изъ пределовъ власти Городского Общественнаго Управленія». Этот список действовал в дополнение к Положению о размещении промышленности в Санкт-Петербурге (1833 г.). В Санкт-Петербурге разрешение на размещение промышленных объектов из состава этого списка выдавалось Санкт-Петербургским Губернатором после согласования с Министром торговли и промышленности, но если промышленные объекты не входили в список (то есть – были некрупными и экологически более «чистыми») – то «просто» решением Городской Управы. Для промышленных объектов Санкт-Петербургской губернии разрешение на размещение давали либо Губернатор

(по согласованию с Министром торговли и промышленности), либо сам Министр торговли и промышленности (без ведома Губернатора).

С 1903 г. Санкт-Петербургской Городской Думе, как и Городским Думам других городов и городских Поселений, разрешено выпускать в дополнение к пунктам Строительного Устава собственные Обязательные Постановления о мерах предосторожности против пожаров, об устройстве кровель, печей, дымовых труб, об исправном их содержании и осмотре и т.д. [17, 18].

Таким образом, вплоть до 1917 г. в системе управления и контроля за градостроительной, архитектурной и строительной деятельностью в столице на Неве продолжал действовать баланс сил и интересов между Императорской властью (с учетом деятельности самого Императора, общероссийских министерств и ведомств), властью Военного Губернатора (Губернатора) (как представителя военной и губернской власти), властью Градоначальника и Городской Думы (как представителей Городского Самоуправления). Градостроительная деятельность оставалась одной из важнейших ветвью общегосударственной деятельности, постоянно находясь под личным высокообразованным и профессиональным контролем Императоров (вспомним, что цесаревичей обучали правилам управления Санкт-Петербургом и формирования его градостроительной и архитектурной системы), хотя и постепенно, с десятилетиями, сокращавших зону прямого Императорского влияния. Роль Губернаторов и Городской Думы возрастала, но не безгранично, сохраняя столь же точное отношение, определяемое развитой системой законодательства, регламентации и нормативной базой в градостроительстве, архитектуре и строительстве.

Все это позволило в Санкт-Петербурге вплоть до 1917 г. избежать любых проявлений стихийного саморазвития, хаотичности и неупорядоченности застройки. Полностью находясь в рамках, сформированных со времен Петра I принципов регулярности и ансамблевости [19].

**Проект урегулирования Санкт-Петербурга – фундамент всей градостроительной деятельности в столичном городе в 1901–1910-е гг.** Санкт-Петербург вошел в XX век не только масштабными работами по проектированию и строительству тысяч новых зданий и сооружений [20]. Начало XX в. для Санкт-Петербурга было временем продолжения и развития градостроительных традиций, берущих начало от Петра I и неуклонно развивавшихся на протяжении всех десятилетий XVIII–XIX вв. Строительство тысяч объектов проводилось в соответствии с имевшимися грандиозными проектными генеральными планами.

Так, последним по времени для деятельности к началу XX в. был «Проектный план на урегулирование города С. Петербурга» (1878–1880 гг.). История его создания и утверждения такова. По инициативе Городского общественного управления Санкт-Петербурга (Городской Управы и подведомственной ей Городской Думы) еще в 1878 г. был подготовлен сводный единый «Проектный план на урегулирование города С. Петербурга» («План на урегулирование С. Петербурга»). В соответствии с процедурами согласования и утверждения, прописанными в Строительном уставе «Проектный план» сначала был представлен на рассмотрение Санкт-Петербургского Градоначальника, после положительного рассмотрения там из Канцелярии Градоначальника направлен на рассмотрение и обсуждение в Хозяйственный департамент Министерства Внутренних Дел, а оттуда поступил в высший строительно-контрольный орган России тех десятилетий – в Техническо-Строительный Комитет МВД (ТСК МВД). В процессе согласования выявились некоторые существенные разногласия между Городским Управлением и высшим государственным руководством в России в понимании стратегии будущего развития столицы, в конкретных вопросах проектирования новой сети улиц, размещения крупнейших объектов и разработки правил застройки в Санкт-Петербурге (ведь правила застройки разрабатывались и утверждались параллельно с «Проектным планом»), являясь фактически его составной частью). При ТСК МВД была сформирована согласительная Комиссия (в нее вошли представители Техническо-Строительного Комитета и Хозяйственного управления МВД, Управления Санкт-Петербургского Градоначальника, Городского общественного управления), которая проводила рабочие заседания в августе–сентябре 1879 г. 31 октября (12 ноября) Министр Внутренних Дел рассмотрел итоговые материалы Комиссии. В конце 1879 г. – начале 1880 г. по результатам всей этой серии рассмотрений был выполнен окончательный вариант «Проектного плана». 6 (18) марта 1880 г. Министр Внутренних Дел Л.С. Маков доложил Императору Александру II окончательный вариант «Проектного плана на урегулирование города С. Петербурга». 7 (19) марта 1880 г. последовало Высочайшее утверждение «Проектного плана» (ведь со времен Петра I все проектные генеральные планы Санкт-Петербурга утверждались – «конфирмовывались» лично Императорами, войдя в число высших государственных документов). Этот «Проектный план» стал особым по градостроительным принципам проектным генеральным планом, его утверждение

законодательно оформило особый градостроительный метод – «метод урегулирования» планировочной системы столицы. Были четко определены трассировки всех улиц, общие правила застройки каждого квартала (разбивка кварталов на участки, плотность строений на участке, высота зданий, тип застройки – кирпичная или деревянная) [21]. В начале XX в. велась реализация этого «Плана на урегулирование».

Но требования жизни (ускоренный рост численности населения, небывалое по скорости и масштабам развитие промышленности и культуры, необходимость быстрого переформирования транспортной системы с устройством новых видов наземного, водного, подземного и воздушного транспорта – метрополитена, электротранспорта, авиации, новых водных трасс и т.д.) вели к значительному территориальному расширению (разрастанию) планировочной системы Санкт-Петербурга с необходимостью нового уточнения уже существующей уличной сети в исторической части. При этом сохранялась сформированная на предыдущих этапах система управления градостроительными процессами и система градостроительного законодательства и градостроительной регламентации.

В связи с этим, в 1901, 1904, 1907 – 1909 гг. действовавший с 1880 г. и Высочайше утвержденный единый «Проектный план на урегулирование города С. Петербурга» заново пересмотрен градостроителями Городского общественного управления, была разработана его уточненная версия, которая после надлежащих согласований Высочайше утверждена в 1908 г. и литографически издана. Проектный Генеральный план стал именоваться «Плань города С. Петербурга съ показаніемъ урегулирования улицъ, означеннаго по плану Высочайше утвержденному 7-го Марта 1880 года и происшедшихъ съ того времени до 1-го Января 1909 года измененийъ въ урегулировании и наименовании улицъ, площадей, набережныхъ, мостовъ и проч., последовавшихъ по особымъ, Высочайше утвержденнымъ планамъ и Высочайшимъ повелениямъ. М 1:4200» [22]. Он был разработан в соответствии с введенной с 1830-х гг. практикой «урегулирования» и единым градостроительным законодательством на основе Строительных Уставов (в редакциях 1900–1901, 1909–1910 гг.), Урочных положений (редакций 1900, 1914 гг.), и Обязательных постановлений Санкт-Петербургской Городской Думы (1882 г. и последующих), а также в полном соответствии с «Инструкціей при начертании плановъ на новую обстройку городовъ и на изменение существующаго ВЫСОЧАЙШЕ утвержденного городского регулирования», утвержденной Министером Внутренних

дел Тимашевым 25 февраля 1870 г. [23, 24]. Этот официальный проектный генеральный план издан в двух вариантах – единым чертежом (М 1:4200, комплектом в 22 листа) на всю территорию города (1-й вариант, 1908 г.), а также отдельными комплектами листов (М 1:4200, 12 комплектов) по каждой из 12 полицейских частей города (2-й вариант, 1909 г.). На нем были подробно обозначены все (десятки и сотни!) официальные градостроительные проработки и предложения как на 1880 г. (в рамках «Плана на урегулирование»), так и в период с 1880 по 1 января 1908 г. После того, как «Плань» был Высочайше утвержден, все эти предложения стали обязательными для исполнения (подтвердив или уточнив предложения 1880 г. и добавив новые). В данный проектный генеральный план – «Проектный плань на урегулирование города С. Петербурга» – включены проектные градостроительные предложения разных пространственных масштабов и особенностей. Часть из них успели реализовать до 1917 г., но значительное их количество осталось в проектных трассировках.

Среди них – многочисленные предложения по упорядочению красных линий (в зонах, где уже существовали улицы, но не имели четкой трассировки, либо – в местах, где такие улицы имели недостаточную ширину), такие варианты отмечены практически для всех территорий в границах Санкт-Петербурга – на Санкт-Петербургском и на Васильевском островах, на Адмиралтейской и на Выборгской сторонах, южнее Обводного канала, практически на всех островах дельты Невы. Среди сотен таких нереализованных трассировок есть и самые известные. Например, предложения расширить участок Невского проспекта западнее Полицейского моста до ширины моста и Невского проспекта восточнее моста (в зоне Конюшенных улиц); или – предложения расширить Суворовский проспект практически в 1,6 раза от Смольного до Рождественских улиц; либо – расширить Большой проспект Васильевского острова от Косой линии до набережной в западной части острова до ширины проспекта с учетом палисадников в его восточной части (от Кадетской линии до Косой линии).

Столь же системно проработаны комплексы предложений по упорядочению набережных Невы, проток и каналов и устройству мостов (в те годы некоторые уже частично были осуществлены). Среди таких проектных решений: на Санкт-Петербургском острове: Петровская, Петроградская; на Выборгской стороне: Арсенальная, Полуостровская (совр. Свердловская набережная), набережная Большой Охты, мост на Охту (совр. – мост Петра Великого, Большеохтинский мост), Малоохтенская набережная

(набережная вдоль Малой Охты и деревни Ключки, совр. Малоохтинский проспект и Малоохтинская набережная); на Васильевском острове: Дворцовый и Биржевой мосты, набережная вдоль западной оконечности Васильевского острова от Галерной гавани до Масляного буяна (включая Чекушскую набережную); на Адмиралтейской стороне: Смольная набережная; на Адмиралтейской стороне: фрагменты неурегулированных прежде участков р. Мойки (у Матисова моста), Корабельной набережной Матисова острова, продолжение по укладке в трубу Лиговского канала, набережная р. Монастырки (в зоне будущей Боткинской больницы); на территориях южнее Обводного канала: набережные острова Гутуевского, речек Екатерингофки и Таракановки, левого берега р. Невы вдоль Шлиссельбургского проспекта.

В проекте намечены и гораздо более масштабные градостроительные мероприятия (чаще всего – не осуществленные в последующие десятилетия) – по освоению крупных зон на разных территориях (конечно, преимущественно – на периферии города), по формированию целых многоквартальных комплексов разного функционального назначения. Среди них: на Выборгской стороне восточнее Варфоломеевской улицы (совр. – проспект Блюхера), в первую очередь – вдоль Безбородкинского проспекта (совр. – Кондратьевский проспект) и проспекта Петра Великого (совр. – Мечниковский проспект), в Суворовском участке (современная зона Наличной улицы) и в зоне промышленных предприятий южнее Большого проспекта и западнее 27-й линии Васильевского острова, в зонах расширения Большой и Малой Охт, в районе Смольного монастыря и Смольного института, вдоль левого берега р. Невы от Смольного до Александроневской лавры, южнее Лавры – целый огромный жилой комплекс («город-сад») Царский (Хрустальный, Стекланный) городок, на территориях Морского порта, в зоне Лиговской улицы от Чубарова переулка (совр. – Транспортный переулок) до Расстанной улицы, в районе Воздухоплавательного парка Военного ведомства (от линии Окружной ж.д. до р. Волковки).

**Неудовлетворенность официальной политикой градостроительного развития Санкт-Петербурга. Попытки теоретического осмысления российского исторического градостроительства. Дискуссия по проблемам преобразования Санкт-Петербурга и других российских городов.** Официальная градостроительная проектная и градорегулирующая деятельность, проявившаяся в создании, утверждении и начале реализации нового «Проекта урегулирования Санкт-Петербурга» (1908–1909 гг.) в условиях

начала XX в. стала приводить к сбоям. Градостроительная практика реализации «метода урегулирования», сформировавшаяся в 1830-е – 1870-е гг., далеко не во всех случаях была безоговорочно применима. Новые осваиваемые территории требовали еще первичного (экстенсивного) освоения с созданием первичных планировок осваиваемых территорий. Но центральная часть города и уже освоенные периферийные районы, после архитектурно-строительной реконструкции середины XIX – начала XX вв. и формирования нового достаточно монолитного архитектурного поля застройки, была уже настолько преобразована, что возникала необходимость существенного усовершенствования этих территорий и зон. Традиции исторического Санкт-Петербурга требовали особого обращения внимания на гармонию его градостроительного и архитектурного облика, на создание системы ансамблей. А не только решения вопросов формирования удобных улично-дорожных систем. Здесь уже не помогал вариант «урегулирования», а требовался переход к новой ступени градостроительной реконструкции – к стадии композиционного совершенствования освоенных территорий и создания новых главных городских ансамблей. Причем одновременно с решением задач традиционного «урегулирования» на периферии.

Наиболее ярко эти альтернативные подходы проявились в предложениях, выполненных в инициативном порядке, вне официальной, государственной системы градоуправления, небольшой группой, которая объединила инженера Ф.Е. Енакиева и архитекторов Л.Н. Бенуа, Н.Е. Лансере, М.М. Перетятковича. Предложения данной группы широко известны, они практически всегда находятся в поле зрения исследователей и столь же всегда рассматриваются как единственные и все определяющие. Это, как мы уже видели, было далеко не так. Как известно, в 1908 г. (в год, когда был утвержден «Плань города С. Петербурга съ показаніемъ урегулированія улицъ», возможно, и ставший толчком для альтернативных поисков) на собрании Императорской Академии художеств выступил Л.Н. Бенуа. Он поставил вопрос составления общего, обдуманного и разработанного плана всех требуемых переустройств Санкт-Петербурга. [25]. Доклад Л.Н. Бенуа был одобрен собранием Академии художеств, направлен в Городскую Управу, затем в Городскую Думу. Городская Управа рассмотрела предложение и отвергла его, найдя «планомерность урегулированія города деломъ несвоевременнымъ и дорогимъ» [26].

Параллельно, со статьями о необходимости коренной градостроительной реконструкции

Санкт-Петербурга и ускоренного создания нового единого проектного генерального плана столицы выступил Ф.Е. Енакиев, известный инженер, создававший крупнейшие горно-инженерные комплексы в далеком Донбассе [27]. Тогда в 1910 г. в инициативном порядке Л.Н. Бенуа, Ф.Е. Енакиев, привлекая М.М. Перетятковича и Н.Е. Лансере, разработали «Планъ преобразования Петербурга», в котором предлагались некоторые крупные предложения в отдельных (но важнейших) зонах существующего и предлагаемого к развитию Санкт-Петербурга. Этот вариант фактически является сводом градостроительных предложений, выполненных неофициально, без комплексного всестороннего обоснования, и – не на все территории столицы, требующие градостроительного рассмотрения. Он содержит отдельные предложения по макро-изменениям планировочного каркаса в отдельных зонах, а также предложения по усовершенствованию градостроительно-композиционных характеристик реконструируемых территорий. Одним из главных лозунгов их предложения было предложить «Преобразования Санкт-Петербурга на основе ЗДОРОВЬЯ, ОБЩЕНИЯ и КРАСОТЫ!». Именно такие революционные предложения – в первую очередь – КРАСОТА (!) – оказывались, как думали Л.Н. Бенуа и Ф.Е. Енакиев, вне поля зрения специалистов, когда официально разрабатывались и утверждались «Проекты на урегулирование». В своем проектном варианте Л.Н. Бенуа, Ф.Е. Енакиева, М.М. Перетятковича, Н.Е. Лансере предложили несколько комплексных тем, направленных на реконструкцию центральной зоны Санкт-Петербурга, а также территорий Санкт-Петербургского острова, формулируя предложения по созданию «дублеров» Невского проспекта и Каменноостровского проспекта, предлагая засыпку фрагментов Обводного и Екатерининского каналов и Крюкова канала полностью, с созданием по их трассам торжественных проспектов, устройства грандиозного Центрального пассажирского ж.д. вокзала в зоне Троицко-Измайловского собора, перепланировку Марсова поля, реконструкцию зоны Мариинского театра с размещением огромного Концертного зала, реконструкцию Михайловского площади с сооружением здания Городской Думы и Выставочного зала Академии художеств, освобождения Кленовой аллеи от случайных строений, даже – устроить со стороны Невы площадь перед Адмиралтейской башней (чтобы раскрыть ее на набережную Невы) и т.д.

К середине 1910-х гг. все эти градостроительные предложения начала XX в. стремились заново переосмыслить и попытаться реализовать,

учитывая значительное увеличение возможностей городского хозяйства. Так, в 1914 г. в Городской Думе рассматривали (без окончательного решения) вопрос о прокладке дублера Невскому пр. от Дворцовой площади к Лиговской улице (северный «дублер Невского проспекта»). В 1916 г. по инициативе Л.Н. Бенуа в Городской Думе проведено совещание «По вопросу о планомерномъ развитіи застройки Петрограда и его окрестностей». Рассматривали вопросы подготовки и издания закона о нормах застройки, об отчуждении в пользу города земель частных лиц, о красных линиях, о разработке программы конкурса на «Проектъ преобразования Петрограда». Вслед за этим, уже после совещания подготовлен «Проектъ положенія о планировке и застройке Петрограда».

Формировались и другие линии изучения и совершенствования города. На I-м Всероссийском съезде деятелей и специалистов по городскому благоустройству (1910 г.) главный докладчик Г.Д. Дубелир рассматривал планировку города с точки зрения его инженерного благоустройства, вне круга проблем художественного облика городской застройки [28]. На IV-ом Съезде русских зодчих (1911 г.) были рассмотрены проблемы планировки и облика городов. Отмечалось единство инженерных вопросов, планировки и архитектурного облика. Были даже предложения (В. Карпович) о закреплении характерного облика города в новой застройке на основе специальной регламентации. Например, предлагалось в дальнейшем, в XX в. застраивать и сохранять архитектурный облик Санкт-Петербурга в классицистическом духе, Москвы – в допетровском «Азиатско-Русскомъ» духе, Киева, Тифлиса, Варшавы – каждого в своем местном архитектурном колорите. Ф.Е. Енакиев предложил создать «гигиенические условия существования всех жителей города», обеспечить удобное и дешевое сообщение между отдельными частями города, реконструкцию исторических центральных районов, формирование широких улиц и проездов, создание по периметру города жилых поселков на основе идеи «города-сада», решать проблему формирования художественного облика города на основе строительства красивых зданий и устройства красивых перспектив, требовал обеспечить сохранения в городах памятников зодчества, обеспечить архитектурными средствами сочетание памятников зодчества и новой архитектуры [29, 30, 31, 32]. В декабре 1911 – январе 1912 гг. проведен II-й Всероссийский съезд художников. На съезде одним из центральных стал вопрос: «Художественный обликъ городовъ», по которому с основным докладом выступил М.М. Перетяткович [33].



Призывы к градостроительным преобразованиям шли параллельно с осознанием культурной значительности градостроительной и архитектурной истории Санкт-Петербурга, с осознанием уникальности его архитектуры, с кристаллизацией идеи, что многие здания Санкт-Петербурга могут быть памятниками архитектуры, а не только древние российские, допетербургские (до XVIII в.) памятники. В 1911 г. устроена «Историческая выставка архитектуры», на которой представлены чертежи, гравюры, модели, описания, мебель, предметы прикладного искусства, живопись, показывавшие развитие петербургской архитектуры от Петра I до Николая II [34].

Градостроительные проектные идеи этих лет не только охватывали всю территорию в стабильных границах города, но и включали его ближние и более отдаленные пригородные зоны. Предложения предусматривали комплексную реконструкцию отдельных территорий, со значительным повышением их градостроительного статуса и качества, но не могли еще превратиться в единую проектную концепцию градостроительно-композиционного совершенствования всего городского организма. Были намечены крупные проектные мероприятия по формированию сети новых общегородских магистралей и магистралей на всей периферии города, по освоению прибрежных территорий, в том числе – на островах Голодай, Крестовском, в западной части Васильевского острова. Предложены реконструкция и значительное расширение Морского порта, создание Царского городка вдоль левого берега Невы южнее Обводного канала, восточнее восточной границы города. Но большинство проектных решений, рассчитанных на исполнение как раз в 1900-е – 1910-е гг., не было реализовано. Помешали известные события 1905–1906, 1914–1917 и последующих лет. После 1918 г. к решению многих из выявленных в начале XX в. проблем и болевых точек вернулись, пытаясь решить их как в традиционном русле, так и на новых социалистических основах. Часть проектных решений этих двух десятилетий стремились уточнить и осуществить даже вплоть до 1970-х гг.

**Выводы.** В Санкт-Петербурге и Санкт-Петербургской губернии с XVIII в. существовала, развивалась и совершенствовалась иерархически сформированная система градуправления процессами развития городской территориальной системы. Император, руководство Министерств, Военный Губернатор и Градоначальство, Общественное управление и специалисты разных уровней и разных направлений подготовки участвовали в этих процессах. Особую роль в градуправлении получили выпускники Инсти-

тута Гражданских Инженеров Императора Николая I, программа подготовки которых предусматривала специальное обучение вопросам градуправления в городах, губерниях и областях России. В основе всей системы градуправления было не только четкое распределение уровней и компетенций обязанностей, но и своды законодательных и нормативных актов, а также разрабатываемые в обязательном порядке проектные генеральные планы Санкт-Петербурга в целом (и его пригородных территорий) – «Проектовъ урегулирования».

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Семенцов С.В. Наследие Петра Великого и создание Санкт-Петербурга как одной из мировых столиц // Проблемы русской культуры XVIII века. СПб.: Изд. Гос. Эрмитажа. 2001. С. 84–89.
2. Семенцов С.В. Санкт-Петербург – одна из мировых столиц // Третьи Петербургские Кареевские чтения по новистике. 6–9 декабря 1999 г.: «Становление мира как «общего дома» человечества: динамика, этапы, перспективы (XV–XXI вв.)». Краткое содержание докладов / Под ред. Б.М. Комиссарова. СПб., 2003. С. 327–335.
3. Исторический очеркъ деятельности Императорскаго С.Петербургскаго Общества Поощренія Рысисага Коннозаводства. 1861–1911. Составлень Л.А. Велиховымъ и А.А. Красовскимъ. Худ. Н. Самокишъ. СПб.: Товарищество Р. Голике и А. Вильборгъ. (1914). 269 с.
4. Семенцов С.В. Создание Санкт-Петербурга как составной части формирования российской имперской государственности при Петре I // Империи нового времени: типология и эволюция (XV – XX вв.): Вторые Петербургские Кареевские чтения по новистике 22–25 апреля 1997г. Краткое содержание докладов / Отв. ред. Б.Н. Комиссаров. СПб., 1999. С. 138–144.
5. Шилов Д.Н. Государственные деятели Российской Империи. 1802–1917. Биобиблиографический справочник. Изд. 2-е, испр. и доп. СПб.: «Дмитрий Буланин», 2002. 936 с.
6. Андреева Е.А. А.Д. Меншиков и образование Ингерманландской губернии: Территория и административное устройство // Петровское время в лицах. 2005. СПб.: ГЭ, 2005. С. 15–31.
7. Руководители Санкт-Петербурга. СПб.: Изд. Дом «Нева»; М.: «ОЛМА-ПРЕСС», 2003. 576 с.
8. Очеркъ 50-летнего существованія Охтенскаго Пригороднаго Общества, 1-го сентября 1858–1908. СПб.: Типо-литографія К.И. Лингардъ, (1910). 136 с.
9. Положеніе об Общественном Управленіи г. Санкт-Петербурга, с изложениемъ рассуждений, на коихъ оно основано. СПб., 1904. 155 с.

10. Семенцов С.В. Административно–территориальное деление Санкт–Петербурга в XVIII – начале XX в. // Петербургские чтения – 96. СПб., 1996. С. 228–231.

11. Уставъ Строительный. (Св. Зак. Т. XII, ч. 1. Изд. 1900 г. и по прод. 1906 и 1908 г.г.). Извлечения из других частей свода законовъ, разъяснения Правительствующаго Сената, циркуляры Министерства Внутреннихъ Делъ, отзывы Техническо–Строительнаго Комитета, Строительныя правила Царства Польскаго. Указатели. По 1 октября 1910 г. Составилъ А.А. Колычевъ. С.–Петербургъ. 1911.

12. № 15379. 1782 г. Апреля 8. Уставъ Благочинія или Полицейскій. Указъ нашему Сенату // ПСЗРИ. 1-е собр. Т. XXI. 1781–1783. СПб., 1830. С. 461–488.

13. № 16188. 1785 г. Апреля 21. Грамота на права и выгоды городамъ Россійской Имперіи // ПСЗРИ. 1-е собр. Т. XXII. 1784–1788. СПб., 1830. С. 358.

14. Городовое Положеніе для управленія С.–Петербурга. 1846 годъ // ПСЗРИ. 2-е собр. Т. XXI. 1846. № 19721. СПб., 1847. С. 234–246.

15. Городовое Положеніе. 1870. 16 Июня // ПСЗРИ. 2-е собр. Т. XLV. 1870. № 48498. СПб., 1871.

16. Сопоставленіе Городовыхъ положеній 1870, 1892, 1903 гг. (СПб., 1903). 348 с.

17. Положеніе объ Общественномъ управленіи города Санкт–Петербурга, съ изложеніемъ разсужденій, на коиъ оно основано. Изданіе Государственной канцеляріи. СПб., 1904. 158 с.

18. «О возведеніи жилыхъ и нежилыхъ построекъ изъ искусственныхъ бетонныхъ камней» // «Известія Городской Думы». 1905 г. № 23, 30.

19. Семенцов С.В. О симфонизме Петербургской культуры // Архитектура Петербурга: Материалы исследований Часть 1. СПб., 1992. С. 62–73.

20. Архитекторы–строители Санкт–Петербурга середины XIX – начала XX века. Справочник. Под общей ред. Б.М. Кирикова. СПб.: «ПИ–ЛИГРИМ», 1996. 400 с.

21. «Планъ на урегулированіе С.Петербурга Высочайше утвержденный 7го Марта 1880 года» (М 1:4200, На 22 листах) // Санкт–Петербург. РНБ К 3–Пб 4 /42.

22. «ПЛАНЪ города С.ПЕТЕРБУРГА съ показаніемъ урегулированія улицъ, назначеннаго по плану Высочайше утвержденному 7–го Марта

1880 года и происшедшихъ съ того времени до 1–го Января 1908 года, измененій въ урегулированіи и наименованіи улицъ, площадей, набережныхъ, мостовъ и проч., последовавшихъ по особымъ ВЫСОЧАЙШЕ утвержденнымъ планамъ и Высочайшимъ повеленіямъ». М 1: 4200 // Санкт–Петербург. РНБ. Отдел картографии. К 3–Пб 4/86.

23. Урочное положеніе на все вообще работы, производящіяся при крепостяхъ, гидротехническихъ сооруженіяхъ и гражданскихъ зданіяхъ. СПб., 1832 (съ измененіями 1835, 1843, 1852, 1869, 1883, 1900, 1914 гг.).

24. Инструкція Строительнымъ Отделеніямъ Губернскихъ и Областныхъ Правленій для руководства при начертаніи плановъ на новую застройку городовъ и на измененіе существующаго ВЫСОЧАЙШЕ утвержденаго городского регулированія, утвержденная въ С.–Петербурге Министромъ Внутреннихъ делъ Тимашевымъ 25 Февраля 1870 г. Одесса. 1914 г. 10 с.

25. Борисова Е.А., Каждан Т.П. Русская архитектура конца XIX – начала XX века. М., 1971. С. 60.

26. Городское дело. 1909. № 1. С.32.

27. Енакиевъ Ф.Е. Академія Художествъ и Городская Управа о благоустройстве Санкт–Петербурга // Новое время. 1908. 10 декабря.

28. Городское дело. 1910. № 21. С. 1518.

29. Карповичъ В. О сохраненіи художественнаго облика городовъ // Труды IV Съезда русскихъ зодчихъ. СПб., 1911 С. 108–115.

30. Лукомскій Г. Архитектурные вкусы современности // Труды IV Съезда русскихъ зодчихъ. СПб., 1911 С. 27–34.

31. Лялевичъ М. Обь архитектурно–художественной обработке мостовъ и другихъ подобныхъ сооруженій въ городахъ // Труды IV Съезда русскихъ зодчихъ. СПб., 1911 С. 1–4.

32. Баумгартенъ Е., Ильинъ Л. Вандализмъ рекламы // Труды IV Съезда русскихъ зодчихъ. СПб., 1911 С. 68–75.

33. Перетятковичъ М.М. Элементы красоты городовъ. Инициатива и способы осуществленія задачъ въ жизни городовъ // Труды Всероссийскаго съезда художниковъ въ Петрограде. Декабрь 1911 – январь 1912. Т.11. Пг., (1914–1915). С. 64–65.

34. Историческая выставка архитектуры. 1911. СПб., 1912.

#### Информация об авторах

**Семенцов Сергей Владимирович**, доктор архитектуры, профессор кафедры архитектурного и градостроительного наследия.

E-mail: s.sementsov@mail.ru

Санкт–Петербургский государственный архитектурно–строительный университет, Россия, 190005, Санкт–Петербург, 2-я Красноармейская ул., д. 4

---

*Поступила в сентябре 2017 г.*

© Семенов С.В., 2017

---

**Sementsov S.V.**

**PROJECT MANAGEMENT SYSTEM IN ST. PETERSBURG - PETROGRADE OF THE EARLY  
XX CENTURY**

*The article describes the features of the town planning process control systems St Petersburg at the beginning of the 20th century, taking into account the clarification of the management and development system itself, development of a ramified urban development regulatory framework, allowed even in the conditions of maximum individualization of the author's project activity to maintain spatial ensemble decisions of the entire city's metropolitan structure.*

**Keywords:** *St. Petersburg - Petrograd, city administration, system of legislation and town-planning and architectural normative base, typology of the environment.*

---

*Information about the authors*

**Sementsov Sergei Vladimirovich**, Ph.D., Professor.

E-mail: s.sementsov@mail.ru

Saint-Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering,  
Russia, 190005, Saint-Petersburg, 2-ya Krasnoarmeiskaya st. 4

---

*Received in September 2017*

© Sementsov S.V., 2017