

ГОРОДСКОЕ СТРОИТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
В ФОРМИРОВАНИИ ПЛАНИРОВОЧНОЙ СТРУКТУРЫ
КИЕВА XIX — НАЧАЛА XX ВЕКА

Уже в 1920-е гг. один из первых исследователей строительных правил застройки Киева, Г. Шапоровский, подчеркивал, что из всех отраслей городского хозяйства и коммунальной политики система регулирования и регламентации городской застройки является одной из тех, что наиболее влияют на внешний облик города. «Система городских строительных правил, которая долго действует, так же как и реализация плана застройки города, рассчитанного на долгосрочный период, не только кладет на внешний облик города отпечаток, но и определяет дальнейшее направление его роста» [1].

Во второй половине XIX в. регулирование городской строительной деятельности в России претерпело значительные изменения, которые были связаны с уменьшением централизации в планировании городов, передачей большинства управляющих, контролирующих и законодательных функций на места и, соответственно, с постепенным изменением самого характера строительных правил. Система управления городом, действовавшая в первой половине XIX в., или точнее две трети столетия, основывалась на екатерининском Городовом положении 1785 г. Городская дума в соответствии с ним имела узкословное представительство и не могла решать какие бы то ни было хозяйственные вопросы. Управление строительством и планированием города осуществлялось по вертикальным каналам. Комиссия строений по застройке Подола (1812–1833 гг.), временный Строительный комитет (1821–1833 гг.), постоянный Строительный комитет и V округ Инженерного ведомства (с 1834 г.), возглавляемые местной администрацией и городским архитектором, подчинялись центральной власти и руководствовались высочайше утвержденным Положением о застройке Киева 1812 и 1834 гг. [2].

Насколько жесткой была регламентация строительства в Киеве в это время можно судить по Положению 1834 года [3]. Прежде всего, поощрялась застройка главных улиц, а участки предоставлялись по конкурсу тем, кто обязывался поставить большее здание, причем сроки возведения последнего были ограничены

тремя годами — деревянного и пятью — каменного. Строго наказывалось произвольное строительство без соблюдения городского плана. Застройка была разделена на разряды, предписывавшие материал строений и их размеры: № 1 — от 24 до 45 аршин вдоль по фасаду и до 1000 кв. саж. площадью; № 2 — 15–24 аршин и до 600 кв. саж.; № 3 — 9–12 аршин и до 300 кв. саж. [4]. Указ «О строении домов в городах по ... высочайше утвержденным фасадам» предписывал строить частные дома только по проектам из «Собрания фасадов», изданного пятью томами в 1809–1812 гг. При всем богатстве и разнообразии более чем сотни образцов киевские улицы заполнили самые унылые «казенные» фасады №№ 39, 47 и 88, то есть самые простые одноэтажные дома на 5, на 3 и на 7 осей (окон по фасаду) соответственно [5].

Городская реформа 16 июня 1870 г. и новое Городовое положение дали начало новому этапу в строительном регламентировании Киева. Решение вопросов, касающихся всего общественного хозяйства, в том числе планировки, застройки и благоустройства, перешло в ведение всесословной Городской думы.

В 1872 г. по постановлению Думы была основана комиссия для решения вопросов об изменении плана Киева. Итогом работы комиссии стал проект деления улиц и площадей города на разряды, утвержденный Думой в следующем 1873 г. В соответствии с разрядами определялось, какими домами можно застраивать определенные части города. Проект впервые закреплял сложившуюся иерархию главных подчиненных улиц, площадей, районов и подрайонов города. В существовавшей ситуации широко раскинувшегося малоэтажного и во многих местах еще слабо застроенного города, желая поднять благопристойность главных улиц, авторы проекта пошли на введение нижних пределов качества строящихся зданий. В центре города дома должны были возводиться каменные и надолго. Верхних пределов качества на улицах любого разряда не существовало, что не препятствовало любой строительной активности. Основным требованием оставалось соблюдение красных линий городского плана и противопожарной безопасности.

По проекту 1873 г. на улицах и площадях первого разряда, в который были зачислены большая половина Старокиевской части и главные улицы остальных частей города, разрешено было ставить только каменные дома, а по красным линиям улиц — в большинстве случаев не ниже двух этажей. Большинство оставшихся улиц центральных частей города — Подольской, Плоской, Дворцовой и Лыбедской, — были причислены ко второму разряду, где позволялось строить одноэтажные каменные или деревянные на каменных этажах строения, покрытые жостью. Третий разряд позволял возводить деревянные дома под жостью и «с улучшенными фасадами», а на окраинных улицах четвертого разряда дома «с фасадами без особых прикрас» могли покрываться даже деревом. Пределов же для возведения более капитальных зданий в любом разряде не существовало [6], кроме оговоренных в Строительном уставе.

Деление улиц и площадей на разряды было закреплено на последнем проектном плане Киева, утвержденном министром внутренних дел 12 июня 1874 г. Этот генплан целенаправленно не изменялся вплоть до 1920-х гг. Постановление Городской думы и генеральный план Киева 1873–1874 гг. по существу не затрагивали сложившейся планировки, а касались лишь вопросов регулирования застройки. План определил иерархию улиц и частей города — в ближайшие десять лет нижние пределы этажности и капитальности застройки, заложенные в него, были с лихвой перекрыты, более эффективным регулятором застройки стала земельная рента, и домовладельцы, пытаясь выжать из своих участков максимальный доход, поспешили строить более представительные и многоэтажные здания.

В свою очередь городские власти стремились предоставить большую свободу домовладельцам, зачисляя изредка прокладываемые новые улицы по самым низким, четвертому и третьему, разрядам. По третьему разряду была определена, например, новая Святославская улица в центре города, однако вскоре она с обеих сторон была застроена сплошным фронтом высоких, до пяти этажей, доходных домов с пышными фасадами.

Система управления «строительной частью» городов, установленная в 1870 г. и включавшая вопросы контроля городской застройки, благоустройства, инженерных строительных работ и т. д., учитывая незначительные поправки Городового положения 1892 г., действовала без существенных изменений на протяжении полувека. Помимо законов, изложенных в уставах Строительном, Путей сообщения, о Промышленности и счетных [7], строительная деятельность регулировалась также обязательными постановлениями городских дум и земств, что вносило специфику в строительные уложения городов. Знание этих уложений безусловно было велико для профессионала-архитектора. В Киеве специальный учебный курс «строительного законоведения» был составлен академиком архитектуры В. Н. Николаевым и с 1905 г. читался им в Киевском художественном училище [8].

Первая часть законоведения включала в себя иерархию управления «строительной частью». Гражданским строительством вообще, рассмотрением планов городов и сооружением особо важных государственных объектов ведал Техническо-строительный комитет в составе Министерства внутренних дел. На местах же для заведования «строительной частью» при губернских управлениях и городских управах были учреждены Строительные отделения.

По отношению к городам Губернские строительные отделения имели обязанность рассматривать проекты общественных зданий, «всех зданий, предназначенных для публики (церквей, театров, цирков и пр.)» [9]. Городские же строительные отделения заведовали всем строительством городской Управы, рассматривали и разрешали постройки частным лицам в городе, наблюдали за

правильностью частных построек, осуществляя технико-полицейский надзор. Процедура такого надзора, пекущегося о соблюдении строительного законодательства всеми городскими застройщиками, была проста и эффективна: «в случае замеченных отступлений приглашается чиновник полиции и два посторонних свидетеля (понятые) и составляется протокол, описывающий отступление от закона, и по этому протоколу домовладелец привлекается к суду, как совершивший уголовное преступление» [10]. Ведению строительных отделений не подлежали здания некоторых министерств: Императорского Двора и Уделов, Народного просвещения, Военного и Морского, Духовного, а также — Опекунского совета, учреждений императрицы Марии, Государственного коннозаводства, таможни, Государственного банка и Горных заводов. В свою очередь предписания некоторых ведомств оказывали значительное влияние на городское строительство. Так для Киева особенно значимы были определяемые Военным министерством эспланадные правила, сведенные, однако, к концу рассматриваемого периода к минимуму.

Другая часть строительного законодательства определяла квалификацию лиц, которые могут быть допущены к управлению, составлению проектов, надзору за строительством, а также правовую ответственность. Председатель и члены, как Техничко-строительного комитета МВД, так и местных Строительных отделений, назначались из гражданских инженеров или архитекторов-художников. С другой стороны, в законодании значилось, что «все постройки в Государстве поручаются лицам, получившим специальное техническое образование», или «инженерам, архитекторам и другим техникам». В начале XX в. из высших учебных заведений России такое образование давали всего девять: петербургские Институт путей сообщения и Институт гражданских инженеров, Технологические институты в Петербурге и Харькове, Политехнические в Петербурге, Киеве, Риге и Варшаве, а также Императорская академия художеств. Причем такое число вузов, готовивших гражданских инженеров, архитекторов и инженеров-строителей, по сравнению со второй половиной и даже с концом XIX в. практически удвоилось. Но помимо высших учебных заведений в некоторых городах (Киев, Одесса, Казань, Харьков) в начале XX в. были открыты средние Художественные училища, дававшие право на строительную практику со званием помощника архитектора.

При постройке в городе частного здания архитектор (гражданский инженер) обязан был участвовать в двух стадиях строительства — в составлении чертежей постройки и в надзоре за ее возведением. Для получения разрешения на строительство в Городскую управу должен был быть предоставлен проект здания в двух экземплярах, состоящий из планов всех этажей, фасада, продольного и поперечного разрезов и генерального плана усадьбы с обозначением всех проектируемых и существующих построек. Все чертежи должны были подписываться их составителем.

Ко второй стадии, надзору за правильностью строительства, помимо авторов проекта, имевших «по своим аттестатам право производить постройки» допускались также лица, сдавшие экзамен на производство строительных работ и получившие соответствующее свидетельство от МВД. Особо указывалось, что, даже обладая технической строительной специальностью прораба-производителя работ, «сим последним запрещено именоваться архитекторами или инженерами, а потому дозволившие себе это должны привлекаться к ответственности, согласно 1416 статье Уложения о Наказаниях» [11]. По этому же Уложению о наказаниях за несоблюдение строительного законодательства различные взыскания и наказания определялись «виновным архитекторам и архитектурским помощникам или другим техникам-строителям, а также подрядчикам», оговоренные в статьях 378, 485, 492, 497, 1058, 1061, 1069, 1070. Неисполнение местных постановлений после опубликования их в «Губернских ведомостях» также влекло за собой судебную ответственность. Привлекались к уголовной ответственности за несоблюдение Строительного устава и домовладельцы, причем дело передавалось в суд, если стоимость нарушений превышала 500 руб., в иных случаях взыскание налагалось мировым судьей [12].

Наконец третья часть строительного законодательства оговаривала непосредственно правила устройства городов и различных в них зданий, опираясь в основном на Строительный устав.

По-прежнему оставалось в силе положение, согласно которому город строился по плану, утвержденному МВД, а для столиц, в том числе Киева, по плану, утвержденному «Высочайшей властью». Так как последний раз план Киева утверждался в 1874 г., формально закрепив уже существующую планировку, то такое законодательное положение способствовало переходу строительного развития города в режим реконструкции.

Согласно Городовому положению на попечительство Городских управ были переданы все улицы и площади, считающиеся достоянием всех горожан, чем подтверждалась самостоятельность Управ. При прокладке новых улиц была сохранена норма от 10 до 15 сажен ширины от дома до дома. А при закреплении рисунка городского плана и красных линий улиц горожанам была предоставлена большая свобода в выборе формы участка внутри квартала. «Городским обывателям предоставляется свободно разделять свои обширные места и дворы на части для продажи порознь, без всякого в том стеснения мерою частей, с тою только предосторожностью, чтобы тесноты между строениями не было» [13].

Облик большинства городских улиц Киева конца XIX — начала XX в. определила сплошная периметральная застройка их каменными зданиями, или застройка брандмаурная. «Каменные здания дозволяется строить сплошные, без разрывов, какой бы то ни было длины, с соблюдением только на чердаках

брандмауэров, отделяющих дом от соседей, и чтобы через каждые двенадцать сажень на чердаке был каменный брандмауэр. Под ним разумеется каменная стена без окон и дверей,» — так лаконично сформулировано одно из основных правил застройки города рубежа XIX и XX веков у В. Н. Николаева [14].

Сохранился в законодательстве и ряд параметрических ограничений застройки, начавших складываться в первой половине XIX в. в Петербурге, существенно повлияв на сложение типа многоэтажного доходного дома — основного элемента городской застройки рассматриваемого периода [15]. Ограничения эти в своем большинстве уже содержались в Строительном уставе издания 1857 г. и сводились к следующему: во всяком домовладении должен быть двор не менее 30 кв. саж.; все дворы одного участка должны были сообщаться проездами не менее 4,5 аршин ширины; выезд на улицу — 6 аршин; расстояние между каменными постройками во дворе — не менее 2-х сажен; в световой дворик любой формы должен был вписываться квадрат в сажень; высота жилого здания могла быть не менее 3,5 аршин; высота здания — не более ширины одной из больших прилегающих улиц и не выше 11 сажен.

Такого рода нормы задавали особую структуру городских кварталов. Во-первых, эти нормы не затрагивали сложившееся ранее соотношение между парадным уличным фасадом, который решался «в стилях», и дворовыми фасадами дома, сугубо утилитарными, выстроенными «без особых прикрас». С другой стороны, такие нормы задавали известные пределы плотности застройки. Поскольку домовладельцы стремились к максимальному увеличению земельной ренты и были вправе самостоятельно определять форму и планировку своего участка, то естественно сложилось устойчивое требование к архитектору застраивать домовладение наиболее плотно, то есть иначе — экономно. Так в начале XX в. плотность застройки в центральных кварталах Киева достигала 80%. Структура кварталов, которые здесь часто отличались особо крупными размерами, сохранила периметральную нарезку землевладений, осуществленную при разбивке нового плана города в 1830-е гг. в виде двенадцатисаженных полос. Границы участков, во многих случаях зафиксированные подпорными стенками благодаря крутому рельефу, обусловили специфику построения внутриквартального пространства, как, например, в районах Софийской и Михайловской, или Кузнечной улиц.

Столь же характерной была и фасадная сторона кварталов. Фронт уличной застройки получил тот же двенадцатисаженный ритм членения по горизонтали брандмауэрами. Ограничение минимальной высоты этажа также задавало ритмическое членение фасадной стены довольно высокими окнами вертикальных пропорций. Постепенно равномерная «перфорация» фасада становится специфической характеристикой доходного дома, заполненного ячейками-квартирами, сдаваемыми внаем.

Положения местного строительного законодательства о деревянных постройках в городах также влияли на формирование облика киевских улиц. При допустимой длине в 12 саженой более жестко была ограничена высота деревянных строений. Одноэтажные, с мезонинами или мансардами, на каменных фундаментах, подвалах и этажах, и просто двухэтажные деревянные дома допускались высотой не более четырех сажен [16]. Благодаря такому ограничению в последней трети XIX в., когда одни домовладельцы еще строили в центральной части города деревянные, а другие стали возводить многоэтажные каменные здания, в периметральной застройке появились разнообразные сочетания домов, они контрастно разнились по высоте. Фасады кварталов формировались и многократными уступами, и в чересполосицу, «расческой», с неожиданными прозорами или отдельными массивными группами. Особенно такие произвольные композиции оживили продольные профили равнинных улиц, таких, как, например, Мариинско-Благовещенская. Живописные сочетания домов по вертикали появились и на центральных улицах, где было запрещено возведение деревянных построек. Впечатляющий каскад из пяти ступенями ниспадающих зданий до недавнего времени сохранялся на Крещатике в первом квартале четной стороны.

В реконструируемом «старом городе» большую значимость приобрели общественные здания, и совершенно на особом счету были здания исторические, церкви. Правила о сохранении и починках древних зданий гласили: «Строжайше запрещается уничтожать остатки древних замков, крепостей, церквей, памятников и других зданий древности. Исправление и починка древних зданий и памятников допускается только с согласия Императорского археологического общества и разрешения Министерства внутренних дел» [17]. Сам «старый город» начинает осознаваться как часть истории, что проявилось в отношении к материальным ее следам, и было закреплено законодательно.

Отношение к городу как к исторически длящемуся феномену культуры проявилось и при строительстве новых общественных зданий. Их проекты, в отличие от частных построек, утверждались Губернским правлением, а не городской управой. Соответственно к ним предъявлялись и повышенные требования. Здания культурно-просветительных учреждений — музеев, библиотек, театров, народных домов и т.п., строительство которых необычайно возросло по сравнению с предшествующим периодом, наряду с церквями занимали главенствующее положение в объемно-пространственной организации города. Строить их полагалось «преимущественно каменные», на «самых приличных и видных местах», по возможности должен был «сохраняться древне-византийский стиль». От любых построек и от любой соседской межи церковь должна была отстоять на 10—20 сажен. Искушенными должны были быть и создатели церквей: «Постройку церквей должно поручать только таким архитекторам или

инженерам, которые производили подобного рода работы, или, по крайней мере, находились при них в качестве помощников под руководством опытных архитекторов» [18].

В церковном строительстве ярко отражалась этническая пестрота населения Киева. И эти особенности учитывались в строительном законодательстве: если римско-католические, протестантские и армяно-григорианские храмы позволялось возводить на тех же основаниях, что и православные, то еврейские синагоги и молитвенные дома «не иначе, как с разрешения губернского начальства, не ближе 100 саженей от христианских церквей» [19].

В заключение к обзору строительного законодательства для Киева следует добавить, что в общем пользовании горожан считались улицы, площади, сады и парки города, на которые распространялось множество специальных постановлений Городской думы, относящихся к их благоустройству и пользованию ими. Постановления эти были довольно дифференцированы: от правил велосипедного движения до обязанностей ежедневного полива тротуаров.

В целом строительное законодательство обеспечивало нормальный режим функционирования всех частей города при неизменной планировочной основе, качественное развитие и совершенствование городской застройки, благоустройства и экономики при сохранении стабильного каркаса «старого города», что и задавало нормативную основу его реконструкции.

В ряду общестроительных и градостроительных ограничений особняком стояли так называемые эспланадные правила, сохранявшиеся в Киеве до начала XX в. По мере того как уменьшалось значение крепости для военного дела, она играла все меньшую позитивную роль и в развитии города, становясь для него обузой, — в таком контексте происходило сворачивание киевских эспланадных правил в конце XIX — начале XX в. Однако их влияние на форму города во второй половине XIX в. было еще слишком велико.

Расширение Киевской крепости в начале XIX в. оказало решающее воздействие на судьбу Печерска. А утверждение в 1826 г. «правильной» эспланады, в 130 саженей, и переселение жителей из ее зоны ускорили перенос гражданского центра города в Старокиевскую часть. В результате уже в 1833 г. из 908 десятин крепости всего 57 осталось под застройкой Печерска [20].

В связи с Крымской войной в 1854 г. предполагалось расширить эспланаду до 500 саженей, однако в связи с огромным ущербом от планируемого сноса домов работы не были выполнены. Но в 1859 г. все же введены четыре новые зоны эспланадных ограничений: полоса в 130 саженей должна была оставаться вообще без строений; на расстоянии от 130 до 450 саженей позволялось строительство одноэтажных деревянных домов; до 500 саженей — двухэтажных деревянных на каменном цоколе и на расстоянии более 500 саженей от крепости — любое строительство. Вскоре после введения нового городского положения эспланадные

правила, регламентировавшие уже восемь зон, были распространены почти на весь город. Таким постановлением Инженерного корпуса решительно противостояла Городская дума, считавшая, что «эспланадные правила высочайше утвержденные 3 июля 1872 г. действительно очень ограничили строительство новых зданий в немалой части города». Особое недовольство вызывало распространение правил на Подольскую и Старокиевскую части — эспланада обесценила многие участки, лишая их владельцев кредита и препятствуя каким-либо строительным и хозяйственным улучшениям [21].

Долгожданный перелом в эспланадной политике произошел в 80-е гг. В 1881 г. эспланадные ограничения были сняты со всех частей города кроме Печерского и Зверинецкого укреплений. Но одновременно вокруг Киева была зарезервирована полоса шириной в 3 версты для строительства фортов наподобие Лысогорского, затормозившая на 15 лет развитие пригородов. Последние «Правила о содержании эспланады Киевской крепости» 1896 г. регулировали лишь непосредственно примыкающие к крепости территории. С этого времени Лыбедской район начал интенсивно застраиваться многоэтажными домами. Крепость-склад — новый статус с 1897 г., окончательно лишилась эспланады в 1909 г., и эспланадные правила были упразднены [22]. Таким образом, последняя полоса территории между Лыбедским районом и Печерском была освобождена для строительства.

В период, когда в России сформировалось разночинное, по сути, гражданское общество, эспланадные правила оставались вне подчинения весословной Городской думе и вне гражданского строительного законодательства. Свертывание эспланадных правил также ускорило угасание оборонной и градообразующей роли Киевской крепости. Но следы, ими оставленные, — незастроенные участки Печерска и Нового строения — по сей день влияют на развитие центральной территории Киева.

1. *Шапоровський Г.* Місцеві будівельні правила, що регулюють забудування м. Києва (В минулому й сучасному). — Київ, 1929. — С. 1.

2. *Сакович Л. Т.* Жилая застройка Киева первой половины XIX в.: Автореф. дис. ... канд. архитектуры / Академия архитектуры Украинской ССР. — Київ, 1955. — С. 11; *Бутник-Сіверський Б. С.* Архітектор В. І. Беретті в Києві. — Київ; Льв.: ДТБУ, 1947. — С. 14.

3. Полный свод Законов Российской империи, т. IX, № 6704.

4. *Шапоровський Г.* Місцеві будівельні правила... — С. 3, 4.

5. *Сакович Л. Т.* Жилая застройка Киева... — С. 14.

6. *Шапоровський Г.* Місцеві будівельні правила... — С. 5.

7. Полный свод Законов Российской империи, т. XII, ч. I; т. XI, ч. 2; т. VII, ч. 2.

8. *Николаев В. Н.* Строительное законодательство. — Київ, 1911.

9. Там же. — С. 6.

10. *Матушевич А. А.* Центр Киева в архитектурно-планировочной организации города (Архитектурно-планировочный анализ): Автореф. дис. ... канд. архитектуры / Академия строительства и архитектуры Украинской ССР. — Киев, 1956. — С. 7.
11. *Николаев В. Н.* Строительное законоведение. — С. 27.
12. Там же. — С. 30.
13. Там же. — С. 27; Полный свод Законов Российской империи, т. XII, ч. I, Устав строительный, ст. 307.
14. *Николаев В. Н.* Строительное законоведение. — С. 27, 28.
15. *Кириченко Е. И.* О некоторых особенностях эволюции городских многоквартирных домов второй половины XIX — начала XX в. (От отдельного дома к комплексу) // Архитектурное наследство. — М., 1963. — Вып. 15. — С. 154.
16. *Николаев В. Н.* Строительное законоведение. — С. 28.
17. Там же. — С. 23.
18. Там же. — С. 24.
19. Там же. — С. 26.
20. *Шапоровський Г.* Місцеві будівельні правила. — С. 10.
21. Там же. — С. 11.
22. Там же. — С. 13.