

А.С.Сухорукова

ГОРОДСКОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПЕТЕРБУРГА И ЕГО ПОЛИТИКА В ЗЕМЕЛЬНОМ ВОПРОСЕ

Sukhorukova, A.S. "The City Social Administration in St.-Petersburg and its Land Policy".

The author examines the problems of urban land property development and follows the changes in the economic value of land in the city by the early XX century. She makes the conclusion that originally the urban lands were considered only as a source of income. Since the second half of the XIX century, they became one of the components for estates to secure urban loans. Later, in the author's opinion, the urban lands became the main factor in the city's development.

Задача настоящей статьи – на примере Петербурга рассмотреть проблемы, связанные с формированием одного из своеобразных видов землевладения – городского, а также попытаться определить изменение значения земли в городе к началу XX в. и роль петербургского городского общественного самоуправления в вопросах выработки земельной политики.

Для начала необходимо разобраться, что включает в себя понятие «городская земля» и по какому принципу происходило ее формирование. В начале XX в. по букве закона «городская земля – это все пространство в окружной

меже городской территории, в которую входят как городская селитебная* площадь, так и все отведенные городу земли, причем пространство сей территории определяется планом генерального межевания» (Указ 1915).

Однако это определение более подходит к понятию «территория, занимаемая городом», чем к тому, что вкладывалось в понятие «городская земля». В русской дореволюционной литературе термином «городская земля» обозначалась земля, находившаяся в собственности городского общества. Сюда входили пространства, занимаемые улицами и площадями города, тротуары, бечевники.**

Эта категория городских земель, оставаясь городской собственностью, должна была находиться в общем пользовании горожан и не могла быть застроена (Положение об общественном управлении Петербурга 16 июня 1903 г. Ст.5). Другую часть городских земель составляли земли под городскими постройками, садами, пустопорожние земли. В число пустопорожних земель входили и выгонные земли.

С выгонных земель, на мой взгляд, и берет начало один из видов русского землевладения – земли, принадлежащие всем горожанам. Их появление было связано с расширением городов и переходом окружающих их земель в частную собственность, но так как города носили еще полудеревенский характер, жители городов нуждались в обширных участках земли для выпаса скота.*** Поэтому и появляется необходимость у всей городской общины выделять особые земли, принадлежащие всем. Законодательно выгонные земли защищаются от посягательств еще Уложением 1649 г. и писцовыми наказами 80-х годов XVII в.****

* Селитебная территория – вся застроенная часть города, независимо от прав владения.

** Бечевник – полоса вдоль берега реки или канала, предназначавшаяся для прохода бурлаков, тянувших на бечеве баржу.

*** Обычай держать скот на окраинах городов сохранился и в последующие века.

**** «Наказы особо упоминают о городских межах, поручая писцам устанавливать их и описывать в писцовых книгах. Дополнительные приказы 1686 г. к писцовым наказам 1684 г. меняют в обязанность писцов межевать городские и посадские выгонные земли по писцовым, межевым и строельным книгам, по старым межам и граням и сказкам старожиллов» (Рудин 1915: 64).

К середине XVIII в. появляется необходимость генерального межевания всех земельвладений Российской империи. Указ о генеральном межевании 1765 г. ставил задачу «единоственно развести всех владельцев в спорах по земляному владению и тем доставить всем поселянам в оном покой и тишину» (ПСЗ 1765–1766).*

Первые попытки генерального межевания были предприняты еще в царствование Елизаветы Петровны. Законодательные задачи, которые были поставлены в инструкции 13 мая 1754 г., должны были укрепить за городом приобретенные им земли, отведение из казны земель под городские выгоны и отмежевание городских выгонных земель от смежных владений. Те же задачи были поставлены в отношении городской земельной собственности и генеральным межеванием 1765–1766 гг. Все города должны были быть наделены выгонными землями «по 2 версты во все 4 стороны, начиная от городских строений» (Свод 1911).** Это называлось окружной дачей и разграничивало город и уезд. Если свободных земель в окрестностях не хватало, то в пользу города отмежевывались казенные земли или – при отсутствии таковых – земли городских жителей из расчета 200 десятин на 1000 душ. Окружная дача определяла лишь внешнюю границу его земельных владений. Границы владений каждого отдельного землевладельца должно было определить коштное, или специальное, межевание.***

Городские земли, так же как и все недвижимое городское имущество, облагались государственным налогом в случае, если они приносили доход городу (Закон 1911).

Несмотря на столь небольшое общее количество городских земли играли большую роль в развитии городов России и как источник дохода, и как плацдарм для будущего развития городов. К началу XX в. многие русские города стояли на пути выработки земельной политики, которая должна была определить позицию городских управлений в условиях быстрорастущих и

* Эта статья сохранилась в межевом законодательстве вплоть до XX в.

** Это положение также не потеряло своей юридической силы вплоть до XX в.

*** Следует упомянуть, что обмежевание земельных владений устанавливало право города на владение имуществом, «получавшим силу записи», т.е. юридически закрепляло за городом земли.

развивающихся капиталистических городов. в условиях земельной спекуляции и жилищного кризиса. Петербург как столица Российской империи раньше всех русских городов столкнулся с этими проблемами.

Формирование городских земель Петербурга имеет свою собственную историю, во многом отличную от других городов. Земли в Петербурге в первые годы его существования раздавались «всем нужным людям, которых желательно бы было удержать в городе». Переведенным рабочим отводились для поселения специальные места, где образовывались так называемые переведенческие слободы – районы между Невским проспектом, Садовой улицей, Колодной и Невой, на Васильевском острове. В петровское время очень сложно говорить о какой-либо постоянной собственности на землю во вновь построенном городе. Всем известно, что Петр вольно обращался с жителями и землями нового города, переселяя их с места на место, даря и отбирая земли, острова. Земли раздавались бесплатно, с обязательством построиться на них. Таким образом, не предназначенные под застройку земли, неудобные и отдаленные, оставались в государственном владении, и ими мог пользоваться всякий желающий. Говорить о каких-либо землях, принадлежащих городскому обществу, очень сложно, так как, во-первых, еще не существовало само городское общество и не существовало еще такое понятие, как городское хозяйство, городской бюджет. Жизнь Петербурга первой половины XVIII в. была неотделима от жизни государства, зависела от его решений, а вернее – от решений Петра I, и государственного бюджета. Говорить о местном самоуправлении также не приходится. Путаная система городских магистратов – полувыборных, полуназначаемых – по существу не являлась хозяйственной властью в городе, а занималась сбором с населения города налогов, шедших в казну. После смерти Петра I начинается бегство из Петербурга, которое к 1729 г. приобрело такой размах, что император Петр II, хотя и недолго любивший этот город, вынужден был издать указ о возвращении жителей в Петербург силой. С воцарением императрицы Анны Иоанновны в 1730 г. и возвращением двора в Петербург начинается приток населения в столицу. Горожане стали активно строиться, и разрос-

шийся город шагнул за Фонтанку, фактической границей города становится нынешний Загородный проспект и Николаевская улица. До 1734 г. Петербург расширялся путем самозахвата и дарения земель из казны. В 1734 г. появляется необходимость установления прав собственности на недвижимость в Петербурге. С этой целью была проведена первая подворная опись в городе, оставшаяся, однако, незаконченной, начаты работы по съемке города для плана. Здесь необходимо упомянуть, что на протяжении почти всего XVIII в., вплоть до 1785 г., строительством и благоустройством города занималось государство, оно же распоряжалось и его небогатым имуществом, а не какие-либо общественные организации, представлявшие горожан.*

Занимаясь благоустройством города, государственная власть управляла и городскими землями, к которым в этот период можно причислить все незастроенные, неудобные или отдаленные земли, никому не принадлежавшие. Стараниями государства осушались низкие заболоченные земли. Так была осушена территория от Смольного до Александро-Невской лавры.**

Говорить о начале упорядочивания городского хозяйства и отделении его от государственного можно лишь со времени введения в 1785 г. «Жалованной грамоты городам». Этот законодательный акт каждому городу предоставлял право собственности как юридическому лицу, определял главные источники городских доходов, в нем были сделаны краткие указания на предметы местных потребностей. В 1787 г. по указу Правительствующего сената все городские управления снимались с государственной дотации и должны были содержать теперь себя сами (Общественное хозяйство 1847: 64).

В этой ситуации огромное значение приобретают доходные статьи бюджета. Еще одним этапом в упорядочивании городского хозяйства Петербурга было создание, опять-таки по инициативе государства, Комитета по уравнению городских повинностей. Как видно из названия Комитета, его основной задачей было установление

* Городовые магистраты, созданные при Петре I и просуществовавшие в несколько измененном виде до 1785 г., занимались налогами с торгового-промышленного населения, шедшими в казну.

** Работы по осушению этой территории были отданы на откуп Бурхарду Мишуху с условием, что часть земли отойдет в его собственность, а часть останется у города.

точных размеров доходов и расходов Петербурга. Этим же Комитетом был составлен первый городской инвентарь, в котором указывалась доходность городских земель без указания их количества.* К 1804 г. доходность городских земель по расписанию доходов и расходов на этот год составила около 1000 руб. в год, в 1822 – 13 800 руб. (Столетие 1885).

Во второй половине XIX в., кроме Комитета по уравнению городских повинностей, городом управляли еще три государственных комитета, исполнительную власть оставалась полиции, а Городская дума, восстановленная после павловских преобразований на началах «Жалованной грамоты городам» 1785 г., выполняла опять-таки лишь роль сборщика налогов в городскую казну. Дума также в качестве Городского казначея выдавала те или иные суммы на благоустройство города по требованию Комитетов, полиции и др. В 1846 г. издается для Санкт-Петербурга новое Городовое положение,** дававшее больше прав Городской думе, представлявшей интересы горожан, в управлении городом. В руки новой Городской думы в течение всего XIX в. постепенно переходит от разных ведомств все больше отраслей городского хозяйства – Дума как бы собирает свой дом. Передачу различных функций из рук государства в руки Городской думы (контроль за строительством в городе – 1865 г., больницы, школы, богадельни – 1886 г. и т.д.), на мой взгляд, можно связывать не только с желанием государства избавиться от лишних расходов, но и с тем, что в Петербурге появилась сила, которая была в состоянии взять на себя эти обязанности, т.е. городское общество.

Наибольшей активности деятельность Городской думы по сбору своего хозяйства достигает к 60-м годам XIX в., что было связано с общим оживлением общественной жизни этого периода. Проверяя доходные и расходные статьи бюджета, Дума вновь обращает внимание на городские земли и постепенно начинает собирать их и учитывать. Так, в 1848 г. «нашлись» 142 десятины земли за Московской заставой, которые еще в 1820 г. были отданы на осушение Канцелярии осушения и возделыва-

* По нему доходы Петербурга определялись в 1804 г. в 982 тыс.руб.

** Затем за ним последовали Городовые положения 1870 и 1892 гг.

ния окрестностей Петербурга при Сельскохозяйственном департаменте Министерства внутренних дел; в 1862 г. военный генерал-губернатор вернул городу принадлежавшую ему территорию, которую инженерное ведомство собиралось продать как свою собственность (Столетие 1885: 256–257).

Если в этих случаях права города как владельца земли были установлены, то в ситуации, сложившейся с Царицыным лугом, город остался в проигрыше. Обширная территория в центре города летом превращалась в пыльную пустыню, а весной – в вязкое болото. В 1823 г. Царицын луг был передан в ведение Военного ведомства из ведения города. В подтверждение указа 1823 г. был издан указ 1890 г., который говорил о подведомственности Царицына луга, Преображенского и Семеновского плацев Военному ведомству. Но с передачей луга военным город не утратил права пользования им. До 1875 г. из городских средств выплачивалось ежегодно 8 тыс.руб. на содержание Луга, а с 1872 г. Городская управа сдавала ежегодно с торгов места на Царицыном лугу под устройство балаганов, каруселей на время сырной недели и святой Пасхи. Все это время, до 1908 г. (Известия Петербургской городской думы. 1909. № 6. С.997), город считал территорию Царицына луга имуществом общественного пользования. По узкому Лебяжьему шоссе между Лебяжьей канавкой и Лугом пустили трамвай, но из-за крутого поворота произошло несколько несчастных случаев с пассажирами. Для предотвращения дальнейших трагедий нужно было расширить шоссе на несколько саженей. Поэтому Управа решила засыпать грязную Лебяжью канавку (Известия... 1908. № 2. С.321). Но тут на защиту канавки встала общественная организация – Комиссия по изучению и описанию старого Петербурга.*

Найдя уничтожение канавки и двух мостов через нее недопустимым, Комиссия добилась запрещения засыпки. Городская управа решила подойти к проблеме комплексно и вместо просто расширения Лебяжьего шоссе добиться разрешения на устройство на Царицыном лугу городс-

* Созданная по инициативе архитекторов и художников в 1907 г. эта общественная организация ставила своей целью охрану памятников старины Петербурга. Под ними понимались архитектурные памятники конца XVIII и начала XIX в.

кого сада с памятником Александру II, с улицей или аллеей «Памяти 19 февраля». Открыть ее планировалось в 1911 г. – году празднования 50-летия освобождения крестьян от крепостной зависимости. Улица должна была дать прямой выход транспорта с Троицкого моста на Садовую улицу и Невский проспект. В этот-то момент и выяснилось, что Царицын луг обществу не принадлежит. Предложение Думы даже не дошло до Министерства внутренних дел, ответ был дан градоначальником. Городская управа пыталась принять все меры к возвращению Царицына луга городу (Известия... 1909. № 6. С.991).

Юридическая комиссия, занимаясь рассмотрением этого дела, даже предложила обратиться за помощью в Государственную думу, но Управа отклонила этот пункт, так как, по ст. 61 Учреждения Государственной думы, представлять в нее какие бы то ни было словесные или письменные просьбы и заявления воспрещалось. В ответ на настойчивость Городской думы 16 мая 1909 г. последовало Высочайшее повеление: «Отклонить ходатайство городского общественного управления о передаче ему Царицына луга для устройства на нем парка и сооружения памятника Александру II» (Известия... 1909. № 23. С.193).

Городское управление осталось при своих проблемах: расширять Лебяжье шоссе нужно, но засыпать Лебяжью канавку нельзя, устроить новую улицу – тоже нельзя. Идея создания нового парка в центре города и объединение его в единый зеленый массив с Летним и Михайловским садами ушла в архив. Но несчастные случаи продолжались, и расширение шоссе было необходимо. Городская управа решила просить у Военного ведомства, не касаясь вопроса принадлежности Царицына луга, полосу земли площадью 1,608 кв.саженей. Но и в этом Военное ведомство отказало городу (Известия... 1915. № 3. С.513; № 42. С.1743).

Всех этих сложностей в установлении прав собственности можно было избежать, если бы была возможность опираться в спорных вопросах на данные Генерального межевания Петербурга. Но как ни странно, оно так и не было проведено в Петербурге. Первое межевание Петербургской губернии было произведено еще в начале XVIII в. генералом Кулоном, но планы его не были проверены. К 1863 г.

выяснилось, что у Петербурга нет планов на окружную дачу, и город, в отличие от многих городов России, обделен выгонными землями, положенными ему по законодательству. В 1876 г. Межевая канцелярия издает приказ о Генеральном межевании Петербурга и о составлении точного плана с межевой книгой. Но Городская управа решила, что «в проведении генерального межевания не встречалось надобности прежде и ныне не представляется надобным». Действительно, в 70-е годы в Петербурге и уезде не возникало споров о праве владения земельными участками. Но уже в 1885 г., столкнувшись с несколькими делами о праве владения, Городская управа обосновала необходимость генерального межевания:

- для проведения благоустройства города;
- для установления прав надзора в местности со стороны городской и уездной полиции;
- в целях точного определения данных для статистики города относительно занимаемой им площади;
- для проведения сухопутной границы города и морской со стороны Финского залива.*

Однако ни в 1885 г., ни позднее решение о генеральном межевании Петербурга не было принято (РГИА. Ф.1341. Оп.143. Д.298).

На состояние фонда городских земель оказывала серьезное влияние и деятельность государства. На вторую половину XIX в. приходится период активного «движения»** земель в Петербурге. В этот период происходит интенсивное железнодорожное строительство, сеть железных дорог опутывает страну. Столица Российской империи становится крупным железнодорожным узлом, и в центре уже сложившегося города появляются железнодорожные вокзалы с подъездными путями. Под них государство отчуждало обширные городские территории,*** при этом совершенно не считаясь с интересами горожан и не сообразуясь

* Граница со стороны Финского залива была необходима в налоговых интересах города. Дело в том, что в заливе выставлялись рыболовецкие тони, а с рыбной ловли взимался налог как с одного из видов промысла.

** Настолько, насколько понятие «движение» применимо к недвижимым имуществам. В данном случае этот термин означает процессы купли-продажи и отчуждения земель.

*** Куликово поле площадью 100 000 кв.саженей земли для строительства Финляндского вокзала и подъездных путей к нему, часть Горячего поля площадью 10 831 кв.саженей под строительство Варшавской железной дороги, часть бывшего Александро-Невского плаца под Николаевскую дорогу и т.д.

с градостроительным планом Петербурга 1880 г. План этот был хоть и несовершенен, но все же предусматривал постройку магистралей, соединяющих центр и окраины. В результате же строительства подъездных путей Финляндского вокзала обыватели Выборгской стороны не получили выхода к набережной Большой Невы и мосту Александра II (Литейному). Отрезанными от центра города оказалось около 7 тыс. студентов Политехнического института и Лесной академии и жители Выборгской части. Неоднократные ходатайства в Городскую думу жителей Выборгской стороны о продлении Политехнической улицы, а Думы, в свою очередь, к Министерству внутренних дел, не принесли успеха (Известия... 1911. № 26. С.131–160). Кроме того, Городская дума не всегда получала вознаграждение за отчужденную территорию.*

В инвентаре городских недвижимых имуществ на 1903 г. имеется весьма интересная ведомость имуществ, исключенных из инвентаря. С 1871 по 1901 год исключено 220 583,76 кв.саженей городской земли. Из них 24 118,50 кв.саженей, или 11%, отчуждено по постановлению Думы, 17 830 кв.саженей – по решению суда, и остальные 178 635,26 кв.саженей, или 81% всей отчужденной площади, отошли от города по Высочайшему повелению. При этом из этой последней части только за 40 077,36 кв.саженей город получил вознаграждение. Остальные 136 557,9 кв.саженей (т.е. 81%) отошли к государству безвозмездно (Известия Петербургской Городской думы: Доклад ревизионной комиссии по обревизованию отчета Петербургского городского общественного управления за 1905 г. (городские имущества). 1907. № 17. С.784).

Некоторым гарантом восстановления фонда городских земель был капитал городских земель. По Городовому положению 1870 г., из денег, полученных от продажи земли или в качестве вознаграждения за отчуждение земель, формировался особый капитал городских земель. Средства из этого капитала можно было расходовать лишь на покупку новых участков земли. Сформировался этот особый земельный счет постепен-

* По российскому законодательству за отчужденную на надобности государства землю должно последовать или денежное вознаграждение, или выделение равноценных земель в другом месте.

но из сумм, в большинстве случаев мелких, от отчуждения земли частным дворам, при оценке лишних кусков земли, захваченных частными владельцами. Сюда же шли и суммы, полученные городом от отчуждения земли государством. К концу 90-х годов XIX в. этот капитал уже составил 1,5 млн.руб. Однако после введения городского положения 1892 г. полученные от продажи земли суммы полностью зачисляются в запасной капитал и расходуются на различные общегородские нужды. И теперь, теряя землю, город не всегда мог возобновлять запас.

Если отчуждение городских земель для строительства железных дорог можно оправдать общегосударственными нуждами, то передачу в частное владение по Высочайшему повелению городской земли можно расценить только как неуважение к городскому обществу и его представителю – Городской думе. В этом случае городские земли попадали в так называемое вечно-чиншевое владение (Гантовер 1884)* – новый собственник земли мог бессрочно пользоваться землей, платя денежный взнос – чинш. В казну города поступали деньги за пользование землей, однако расторгнуть договор город не мог. В результате для того, чтобы расширить екатерингофское отделение больницы Николая Чудотворца, городу пришлось выкупить часть земли у ее чиншевого владельца за 15 тыс.руб. Количество таких вечно-чиншевых участков было невелико – 12,5 тыс.кв.саженей, но все они находились в очень удобных местах. В 1842 г. в Александровском парке на Петроградской стороне получило право владеть землей Общество искусственных минеральных вод, к 1903 г. стоимость этого участка возросла в два раза. В 1850 г. Министерство государственных имуществ по предложению Комитета министров отводит несколько земельных участков для костеобжигательных заводов. За пользование всеми этими участками городское управление получало мизерные деньги – около 1000 руб. в год (Известия... : Доклад ревизионной комиссии... (чиншевые земли). 1907. № 17. С.838).

* Чиншевое владение является довольно редким для Северо-Запада России арендным видом землевладения. Оно более распространено на Юго-Западе, куда было занесено из Польши.

Дума и сама отдавала городские земли различным благотворительным обществам, однако уже в начале XX в. городская управа высказывается против какого-либо отчуждения городских земель (Известия... 1907. № 40. С.552).

Кроме покупки, другим источником формирования фонда городских земель было дарение или завещание имуществ городу.* В 1903 г., в качестве подарка к 200-летию юбилею столицы, петербургское уездное земство преподнесло городу 100 десятин земли в имении Сиворцы. Использовать эту территорию городское управление могло лишь для постройки летней колонии для детей или для реабилитации больных.**

В 1913 г. петербуржец Ю.Тищенко подарил городу 15 000 кв.саженей земли из своего имения Лахта для постройки трамвайного парка (Известия... 1913. № 12. С.1033).

Количество городской земли к началу XX в.

Сведения по этому вопросу довольно разноречивы. Ревизионная комиссия 1905 г., оценивая изменение количества городской земли, опиралась на данные 1884 г. – 1 422 130,35 кв.саженей земли (стоимостью более 3,5 млн.руб.). К этой площади причислили и площадь городских кладбищ, которые, оставаясь в собственности города, состояли в управлении духовного ведомства. Если вычесть эту площадь, то в 1884 г. площадь городской земли составляла 809 534,94 кв.саженей земли. В 1903 г. эта цифра снижается до 779 209 кв.саженей (с кладбищами – 1 020 кв.саженей) и стоимостью 24 142 443 руб. Согласно подсчетам ревизионной комиссии, по количеству городской земли на одного жителя Петербург стоял на последнем месте среди 8 крупных городов России (Известия... 1907. № 17. С.767).

По статистическим данным на 1915 г., составленным Статистическим отделом Городской управы с учетом всех потерянных и приобретенных земель, городскому обще-

* Многолетний гласный Городской думы известный литератор Н.Лейкин завещал городу небольшое имение под Петербургом, после смерти певицы Анастасии Вяльцевой по ее завещанию к городу перешли два дома на Набережной реки Карповки с обязательным требованием устроить в них родильный приют, и т.д.

** При этом ставилось условие, что продавать или сдавать в аренду эту землю можно было лишь с разрешения уездного земства.

ственному управлению принадлежало 2 702 834,07 кв.саженей земли, из которых было застроено 1 490 650,93 кв.саженей и пустопорожних земель насчитывалось 1 212 183,71 кв.саженей (в том числе 227 791,66 кв.саженей, приобретенных для строительства ладожского водопровода). По сравнению с 1906 г. (данные из того же статистического сборника 1915 г.), когда в собственности города было 2 118 576,75 кв.саженей, количество земли увеличилось на 584 257,32 кв.саженей (Петроград 1916: 11).

З.Г.Френкель дает в своем исследовании третью цифру: по его сведениям, площадь городских владений на 1914 г. составляла 2 959 382 кв.сажени. Подобные разночтения связаны во многом с тем, что у Петербурга отсутствовал не только план генерального межевания города, но и точный геодезический план. Исчисления проводились по старым картам XIX в., не выверенным в соответствии с меняющимся со временем городским ландшафтом. Другой причиной статистических разночтений может быть то, что управление городскими землями было рассредоточено в разных отделах.

Соотношение городской земли с другими видами земельных владений в Петербурге к 1915 г. можно вычислить тоже довольно приблизительно – примерно около 12,5 %.* Распределение городской земли по частям города см. в таблице (Френкель 1923: 121).

По данным Статистического отдела Городской управы, из всего количества городской земли 36,7% оставались пустопорожними, 11,4% находились под городскими садами, парками, бульварами и аллеями, 51,4% – под дворовыми участками, занимаемыми городскими зданиями и учреждениями, 18,7 % – под городскими больницами, городскими скотобойнями и водопроводом – по 1,5 % (Петроград 1916: 9).

Использование городской земли позволяло удешевлять те или иные постройки, предпринимаемые городом, давало возможность устраивать парки и бульвары, создавать при больницах усадьбы.** Так, в деле постройки в 1916 г.

* Исходя из площади города 19843947 кв.саженей.

** Пример подобной усадьбы можно видеть при больнице Петра Великого (Мечниковской).

Части города	Общая площадь земли в части, кв.саж.	Под дворовыми участками, кв.саж.	Городские сады и бульвары, кв.саж.	Пустопорожные земли, кв.саж.
Адмиралтейская	26 894	1 376	25 518	1 649
Казанская	8875	1 843	7 032	4 264
Спасская	23 841	7 251	14 941	185 396
Коломенская	19 862	13 506	2 092	634
Нарвская	849 689	584 842	79 451	55 756
Московская	25 838	19 983	5 221	10 182
Александро-Невская	108 465	52 364	345	3 095
Рождественская	75 917	58 955	6 780	248 702
Литейная	6 910	3 815	7 003	33 170
Василеостровская	316 465	60 760	172 941	304 002
Петербургская	274 099	67 988	16 713	
Выборгская	400 719	80 004		
Вне города (уезды)	477 062	477 062		
Итого	2 647 186	1 429 749	370 587	846 850

первого в Петрограде городского механического хлебопекарного завода огромную роль сыграл бесплатный для города участок земли на Митрофаньевской улице. Во время Первой мировой войны в городе обострилась ситуация с продовольствием, и Городская дума разбивает на Васильевском острове городской огород. На городской земле, на Ватном острове на Петроградской стороне, находился городской питомник, снабжавший весь город саженцами деревьев. На городской земле строились здания школ, городских учреждений и др.

Если до второй половины XIX в. городские земли выступали только как источник дохода,* то после 1875 г. они получают новую функцию ипотеки. В 1875 г. городское общественное управление заключает первый городской облигационный заем в 2,9 млн.руб. на постройку Литейного моста. Заем обеспечивался всем городским имуществом, в которое входили и городские земли. До 1916 г. было заключено еще 8 облигационных займов, и к 1917 г. долг города составлял 131 млн.руб. Однако этот долг перекрывался стоимостью городских имуществ, что делало эти займы одними из самых ликвидных и в России, и в Европе. Следует также заметить, что все городские земли и имущества были свободны от залога.

На формирование земельной политики Петербургской городской думы влияла строительная лихорадка конца XIX – начала XX в., которая съедала постепенно всю свободную площадь земли в Петербурге. При условии ограничения высоты зданий в городе 11 саженями внутренняя перестройка становилась почти невозможна, и город стоял перед перспективой расширения. Строительные участки принимали сложные, причудливые формы, дома лепились друг к другу, дворы-колодцы ограничивали доступ света и воздуха в квартиры. В этих условиях земля приобретает особую ценность и значение при дальнейшем расширении города. Начинает это осознать и Петербургская городская дума. В докладе подготовительной комиссии о городских недвижимых имуществах в 1900 г. отмечалось, что нельзя рассматривать городские земли только как источник дохода. Го-

* Земли сдавались в аренду для выгона скота, на них устраивались платные водопойни и т.д.

род мог бы устраивать на этих землях дома с дешевыми квартирами, что способствовало бы разрежению населения в городе, а также больницы, летние колонии для немущих горожан. Этим городское управление могло бы лучше выполнять свою основную задачу – обеспечение наибольшего благоустройства города и благополучия горожан. По мнению ревизионной комиссии по обревизованию деятельности Петербургской городской думы за 1905 г., владение города крупными участками земли могло бы предотвратить земельную спекуляцию. В 1904 г. гласный В.С.Кривенко обратился к городскому голове с заявлением о необходимости начать собирание городских земель. Вместо того чтобы строить на своей земле, подыскивались частные участки, что приводило городское управление к лишним расходам. Инвентарная комиссия, куда поступило на заключение предложение В.С.Кривенко, посчитала это заявление «прозорливым хозяйственным соображением», полностью к нему присоединилась и высказала пожелание немедленно заняться восстановлением капитала городских земель. Также она предложила начать планомерную скупку земель на окраине города – там, где цены еще не очень велики (Известия... 1904. № 33. С.2098–2100). Однако в 1904 г. Городская управа отказала в удовлетворении заявления гласного В.С.Кривенко и предложений инвентарной комиссии. По ее мнению, покупку земли надо рассматривать в каждом отдельном случае, так как выгодная покупка может появиться лишь случайно и поэтому «приобретение городских земель не может быть обставляемо каким-либо регламентом, а должно рассматриваться в каждом отдельном случае» (Известия... 1904. № 33. С.2102). Вновь возбужденный ревизионной комиссией в 1907 г. этот вопрос ответа от Управы не получил.*

С ростом города и его общественных нужд вопрос с землями обострился, и Городской думе становилось все труднее искать свободные участки земли. Затрудняло работу общественного управления и стремление нажиться

* Ревизионная комиссия также предлагала ходатайствовать об обмежевании Петербурга и выделении ему выгонных земель.

на неповоротливости Городской управы, и растущая в городе земельная спекуляция. Стоило только городу начать переговоры о покупке земли, как землю перекупали, повышали цену и предлагали опять Городской думе (Городское дело. 1914. № 7. С.431). Не гнушались заниматься перекупной деятельностью и гласные Городской думы. 18 апреля 1914 г. в заседании Думы гласный Г.А.Фальборк назвал товарища городского головы Д.И.Демкина в числе лиц, занимающихся скупкой земли в окрестностях города. Эти лица покупали землю, затем поднимали в Думе вопрос о прокладке в этом районе трамвайной линии, таким образом поднимая цену земли, и продавали затем по более высокой цене (Городское дело. 1914. № 9. С.577). Д.И.Демкин, однако, проигнорировал этот выпад.

Отклонив предложения гласных и специальных комиссий и будучи, в сущности, не очень прозорливой, Городская управа, однако, все же пыталась сохранить имевшийся у городского общественного управления запас земли, а также вернуть городу утраченные земли, но ей так ни разу и не удалось создать прецедент, о чем бы в данном случае ни шла речь: о чиншевых землях или о нескольких саженях земли, захваченных у города при строительстве гимназии.

На значение городских земель в условиях роста Петербурга и необходимости участия Городской думы в процессе движения земель обратила внимание и городская подготовительная комиссия об улучшении финансов Петербурга (Известия... 1914. № 1. С.26–32). Естественно, что комиссия подошла к вопросу расширения города с финансовой точки зрения, указывая на то, что благоустройство и красота кварталов, наличие в них садов и скверов дадут возможность увеличить арендную плату за жилье в этих районах. Сдача участков городской земли в аренду (именно – аренда, а не продажа), по мнению подготовительной комиссии, принесла бы городу около 307 тыс.руб. в год, при этом арендная плата должна была составлять 3% от стоимости участка. Для успешной сдачи земли необходимо обеспечить удобное сообщение с различными частями города, при этом нужно учитывать не только современный момент, но и будущее. Поэтому к застройке наиболее крупных участков земли –

Смоленского, Гутуевского, Гаванского, Куликова поля – должны предъявляться самые серьезные требования, а для лучшего их распланирования необходимо объявить конкурс, условиями которого должны быть: красивая и удобная планировка, рациональные пути сообщения с учетом будущего, обязательное устройство садов и скверов.

Земельную политику петербургского городского общественного управления в начале XX в. можно считать еще не вполне сформировавшейся. Сложился, пожалуй, только один из ее принципов – сохранение земельного запаса города в интересах всех горожан. Однако другой из принципов земельной политики – приумножать земельные запасы – Городской думой принят не был. Заявления специальных комиссий и отдельных гласных были лишь одиночными голосами. Земли продолжали скупаться случайно, зачастую Дума упускала выгодные предложения, медля с ответом или считая предложенную цену слишком высокой. Так, в 80-е годы XIX в. город отказался купить остров Голодай за 150 тыс.руб. Он затем был перекуплен предпринимателем Л.Шалитом для осуществления на нем крупного градостроительного проекта «Новый Петербург». Когда в 1900 г. Л.Шалит предложил городу выкупить у него остров, то цена на него поднялась уже в 10 раз (Известия... 1900. № 10. С.122).

Понимание важности земельного вопроса и необходимости взять на себя роль крупного землевладельца приводит к городскому общественному управлению Петербурга в связи с перспективой деятельного и решающего участия в расширении Петербурга. Основные направления в разработке концепции расширения Петербурга были выработаны в 1916 г. специальным Совещанием при городском голове, на котором был поставлен вопрос об издании закона о нормах застройки, об отчуждении и перераспределении земель, находящихся в частном владении, о проведении красной линии застройки, о единой системе зеленых насаждений и др. При Совещании было учреждено бюро, в состав которого вошел впервые выбранный гласным Городской думы Л.Н.Бенуа. В работе Совещания принимали участие: гласный Думы архитектор Д.А.Крыжановский, член Управы глас-

ный А.А.Журавлев, врачи В.П.Кашкадамов и З.Г.Френкель, председатель Общества «городов-садов» Д.Д.Протопопов, автор книг о планировке городов Г.Д.Дубелир, глава Статистического отдела В.В.Степанов (Ружже 1955: 85).

Первое заседание Совещания состоялось 6 октября 1916 г. На заседании 17 октября было признано желательным устройство выставки весной 1917 г. совместно с Обществами архитекторов и «городов-садов». В программе выставки предусматривалась демонстрация фотографий и планов Лондона и Парижа, статистических материалов по Петрограду: о росте населения, о направлении развития жилых зданий и торговых заведений, о движении цен на землю, о рынках и др. На выставке предполагались выступления с докладами: Н.А.Галяшкина – о современном положении вопроса по градостроительству в связи с восстановлением городов после войны; А.А.Журавлева – о законах необходимых, для урегулирования и расширения Петрограда; В.Н.Твердохлебова – о петроградских пригородах; Н.П.Рудина – о планах г. Петрограда; В.В.Степанова – с анализом статистических данных по Петрограду. Городская управа передавала на рассмотрение Совещания различные вопросы: о расширении шоссе вдоль линии ладожского водопровода и приобретении земель вдоль него, об издании обязательных постановлений о порядке застройки и устройстве улиц во вновь распланированных кварталах так, чтобы застройка допускалась после канализационных, мостовых и т.п. работ (на этом настаивал градоначальник) (Ружже 1955: 85).

Ко дню выставки Г.Д.Дубелир должен был закончить доклад «Основания планомерности развития и застройки Петрограда». Одну из частей этого доклада («Жилой район») он представил в Бюро Совещания 30 января 1917 г. (Городское дело. 1917. № 4. С.191). Г.Д.Дубелир исходил из разделения города на районы по их значению (административный, жилой, фабричный, торговый, зеленых площадей) с предельной плотностью населения в каждом. Численность населения к 1930 г. предполагалась 3,5 млн. человек, в 1950 г. – 5 млн. Также докладчиком были выдвинуты предложения о необходимости придания го-

родскому общественному управлению Петербурга дополнительных прав в отчуждении земли для общественных нужд. Г.Д.Дубелир отмечал, что «...трудность задачи в том, что в отличие от стран Западной Европы все мероприятия по реконструкции города – транспорт, канализация, планирование – приходится решать одновременно» (Городское дело. 1917. № 4. С.192). Эти предложения вошли в «Проект Положения о планировании и застройке Петрограда», выработанного Советанием. В этом проекте Положения говорилось о предоставлении Городской думе права издавать обязательные постановления о разделе города на строительные районы с указанием для каждого высоты здания, площади участка, разрывов между зданиями внутри участка. Планирование и застройка жилых кварталов должны отвечать гигиеничности, красоте и цельности с архитектурно-художественной точки зрения, созданию удобных сообщений вновь планируемых частей с центром города и другими окраинами (Ружже 1955: 76).

Но доклад Г.Д.Дубелира и Проект Советания не были рассмотрены городским общественным управлением. В феврале 1917 г. произошла первая революция, в октябре – вторая, а в ноябре 1917 г. Городская дума Петрограда была распущена указом Совета Народных Комиссаров. Архитектурные проекты и материалы, разработанные в Советании, легли в основание плана 1919 г. «Большой Петроград» и плана реконструкции города 30-х годов. Однако осуществление этих планов шло уже в совершенно иной земельной ситуации – в условиях полной национализации земли.

Итак, с ростом Петербурга повышается значение земли, принадлежащей городскому обществу и управляемой от его имени Городской думой. Если первоначально городские земли рассматривались только как источник дохода, то со второй половины XIX в. они приобретают еще несколько значений. Они становятся одной из составных частей недвижимых имуществ, обеспечивающих городские займы. Затем городские земли становятся основополагающим фактором в развитии города.

В этих условиях городское общество играет особую роль,

так как оно выступает не как простой землевладелец, а как гарант соблюдения интересов горожан. Городское общественное управление Петербурга постепенно приходит в начале XX в. к осознанию этих изменившихся условий.

Литература

- Гантовер 1884 – Гантовер Л.В. О происхождении и сущности вечночиншевого владения. СПб., 1884.
- Закон 1911 – Закон о государственном налоге с недвижимых имуществ в городах, поселках и местечках 6 июня 1910 г. СПб., 1911.
- Общественное хозяйство 1847 – Общественное хозяйство городов империи // Журнал министерства внутренних дел. 1847. Ч.21.
- Петроград 1916 – Петроград: Статистические данные, относящиеся к Петрограду и петроградскому городскому хозяйству. Пг., 1916.
- ПСЗ 1765–1766 – ПСЗ. II. Т. XVII. 1765–1766. № 1267.
- Рудин 1915 – Рудин С.Д. Межевое законодательство и деятельность межевой части в России за 150 лет. Пг., 1915.
- Ружже 1955 – Ружже В.Л. Градостроительные взгляды Л.Н.Бенуа // Архитектурное наследство. 1955. № 7.
- Свод 1911 – Свод межевых законов. М., 1911. Гл. II. Ст. 333.
- Столетие 1885 – Столетие петербургского городского общественного управления. Приложение: Доходы и расходы Петербурга на 1820–1822 гг. СПб., 1885.
- Указ 1915 – Указ I Департамента Правительствующего Сената от 8 мая 1900г., № 4209 // Обложение недвижимого имущества. Пг., 1915.
- Френкель 1923 – Френкель З.Г. Петроград времен войны и революции. Пг., 1923.