

Поиск баланса между сохранением историко-культурного наследия и развитием территории¹

Finding a balance between the preservation of historical and cultural heritage and the development of the territory

Е.С.Шугрина

д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, научный руководитель базовой кафедры муниципального права и урбанистики ЮГУ

Аннотация: В статье рассматриваются особенности сохранения градостроительного наследия в соотношении с необходимостью развития территории. Последовательно исследуется понятие градостроительного наследия, исторической городской среды и исторических зданий. Рассматривается такой элемент качества жизни как условия проживания и развитие территории. Автор приходит к выводу о важности поиска баланса между исторической застройкой и современной функциональностью.

Ключевые слова: культурное наследие, градостроительное наследие, историческая среда, качество жизни, индекс качества жизни.

Abstract: The article discusses the features of the preservation of urban heritage in relation to the need to develop the territory. The concept of urban planning heritage, historical urban environment and historical buildings is consistently explored. Such an element of the quality of life as living conditions and development of the territory is considered. The author comes to the conclusion about the importance of finding a balance between historical buildings and modern functionality.

Key words: cultural heritage, urban heritage, historical environment, quality of life, quality of life index.

Проблематика улучшения качества жизни становится в последние годы заслуженно определяющей и наполняющей смыслом деятельность органов публичной власти разных уровней, влияющая на содержание принимаемых правовых актов. Качество жизни – сложное, многоаспектное явление, тесно связанное с условиями проживания в широком смысле. Не случайно госкорпорация ВЭБ. РФ стала высчитывать индекс качества жизни российских городов². Очевидно, что для улучшения качества жизни необходимо говорить о развитии городов и иных мест проживания граждан.

Экономисты допускают высказывания о том, что иногда проще построить город с нуля в чистом поле по современным технологиям и правилам, чем модернизировать существующий. Например, норникелевский гигант в свое время создал уникальный прецедент – закрыл свой старейший завод «из прошлого века» и перенес производство на иные мощности³. Можно ли распространять этот принцип на развитие существующих городов и сел, основанных в разные исторические периоды и имеющих историко-культурную ценность?

С одной стороны, сохранение исторического наследия это и сохранение своей исторической уникальности и идентичности, с другой – мир развивается, жизнь не стоит на месте.

Современные достижения должны быть очень аккуратно переплетены с имеющимся историко-культурным наследием, вплетены в общую канву развития страны и ее отдельных территорий.

1. О градостроительном наследии. О градостроительном наследии заговорили с послевоенное время, когда возник вопрос о восстановлении городов, разрушенных во время Великой Отечественной Войны. И сам термин «исторические города» в текстах юридических документов появился примерно в это время - в 1946-1949 гг.

Так, в Приказе Комитета по делам архитектуры при Совете Министров СССР от 14.06.1946 г. № 504 «Об охране исторических городов и составлении их опорных планов» впервые впервые был предложен список городов, имеющих значительное количество памятников архитектуры⁴; позже в этот документ другим приказом от 8 апреля 1949 г. № 327 были внесены дополнения. В результате в 1949 году получился перечень городов, имеющих «общесоюзное значение», за которыми устанавливался особый надзор и в которых предписывалось проводить первоочередные реставрационные работы. В список входило 20 городов СССР, в том числе 10 российских городов⁵.

В 1970 году в Постановление Государственного комитета Совета Министров РСФСР по делам строительства и Коллегии Министерства культуры РСФСР № 36 от 31.07.1970 г. «Об утверждении списка городов и других населённых мест РСФСР, имеющих архитектурные памятники, градостроительные ансамбли и комплексы, являющиеся памятниками национальной культуры, а также сохранившиеся природные ландшафты и древний культурный слой земли, представляющие археологическую и историческую ценность» был использован чуть иной термин - «исторический населенный пункт». В данном документе был утвержден перечень исторических городов, в который были включены 115 городов⁶.

Таким образом, еще в советское время в текстах юридических документов уже использовались термины «исторические города», «исторические населенные пункты». Иными словами заговорили о важности градостроительного наследия; впервые было признано, что объектом культурного наследия может быть признан целый город.

Списки 1946, 1949 и 1970 годов были выявлены на основе исключительно экспертной оценки и способствовали всплеску интереса в среде российских специалистов к проблеме критериев ценности исторического города. Первая классификация исторических городов по ценности в СССР появилась в 1980⁷.

Постановлением коллегии Минкультуры РСФСР от 19.02.1990 № 12, коллегии Госстроя РСФСР от 28.02.1990 № 3, Президиума Центрального совета ВООПИК от 16.02.1990 № 12(162) был утвержден новый список исторических населенных мест РСФСР, в который были включены 426 города, 54 поселка городского типа и 56 села.

В начале 2000-х годов произошли существенные изменения. Во-первых, Постановлением Правительства РФ от 26.11.2001 № 815 была утверждена Федеральная целевая программа "Сохранение и развитие архитектуры исторических городов (2002 - 2010 годы). Во-вторых, стали говорить об исторических поселениях, хотя термин «исторические города» также использовался. В-третьих, к 2002 году количество исторических городских поселений в Российской Федерации составляло уже 478 (перечень исторических городских поселений приводился в приложении к Постановлению Правительства РФ от 26.11.2001 № 815). В документе констатировалось, что большинство исторических городов России находится в запустении и разрухе и, как правило, не способны самостоятельно решать многочисленные про-

блемы. Поэтому на начальном этапе была поставлена задача создания базовых условий сохранности и развития архитектуры исторических городов. Одновременно были предложены две подпрограммы "Сохранение и развитие исторического центра г. Санкт-Петербурга", "Возрождение, строительство, реконструкция и реставрация исторических малых и средних городов России в условиях экономической реформы".

Порядок включения населенного пункта в перечень исторических поселений федерального значения регулируется приказом Минкультуры России от 12.07.2016 № 1604 (ред. от 21.09.2022) "Об утверждении порядка включения населенного пункта в перечень исторических поселений федерального значения, утверждения его предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в указанных границах". Приказом Минкультуры РФ № 418, Минрегиона РФ № 339 от 29.07.2010 "Об утверждении перечня исторических поселений" перечень исторических поселений был вновь изменен и включал 41 территорию; позже отдельными решениями Минкультуры России в этот перечень было добавлено еще несколько территорий.

По данным отдельных экспертов, по состоянию на 2021 год в России насчитывалось 142 исторических поселения, причем 43 (30%) имеют федеральный статус, а 99 – региональный; 118 исторических поселений - города (83%), 24 - села, поселки, станицы⁸.

Вышеприведенная динамика количества исторических поселений теснейшим образом связана с критериями отнесения конкретной территории к историческим поселениям. В настоящее время в письме Минкультуры России от 24.10.2019 № 387-01.1-39-НО сформулированы критерии, рекомендуемые для руководства при формировании предложений о включении населенного пункта или его части в перечень исторических поселений. В числе этих критериев, в частности, фигурируют такие как: наличие исторически сложившейся части поселения, поддающейся четкой локализации, не утратившей цельности исторического градостроительного образования; наличие высокой сохранности ценной исторической планировочной структуры и общественных пространств, поддержанных исторической застройкой в увязке с природным ландшафтом и естественным рельефом; наличие значительного числа ценных исторических зданий и сооружений, формирующих историческую планировочную структуру, пространственную композицию и архитектурный облик поселения; воз-

раст поселения должен быть более 100 лет. Включение конкретных объектов в предмет охраны автоматически означает необходимость обеспечения его охраны и сохранности; для собственника это связано с определёнными обременениями и иногда приводит к судебным спорам.

Например, апелляционным определением Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 23.12.2021 № АПЛ21-483 было оставлено без изменения Решение Верховного Суда РФ от 21.09.2021 № АКПИ21-643, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 1 предмета охраны исторического поселения федерального значения город Плес Ивановской области (приложение N 2), утв. Приказом Минкультуры России от 26.12.2014 № 2450. Граждане, обратившиеся в суд, оспаривали включение в объект охраны домовладения, собственником которого они являются с 2017 года. Таким образом собственники попытались минимизировать налагаемые на них дополнительные обязанности в случае реконструкции этого дома, необходимость сохранения его внешнего вида.

В этой связи следует напомнить, что в части 3 статьи 44 Конституции РФ говорится, что каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Федеральный законодатель конкретизировал понятие «беречь», используемое в тексте Конституции РФ. Применительно к полномочиям органов публичной власти используются такие термины как сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объекта культурного наследия, установление границ территории и особый порядок осуществления деятельности в ее пределах.

В Законе СССР от 29.10.1976 № 4692-IX "Об охране и использовании памятников истории и культуры" под памятниками градостроительства и архитектуры понимались архитектурные ансамбли и комплексы, исторические центры, кварталы, площади, улицы, остатки древней планировки и застройки городов и других населенных пунктов (статья 5). Несмотря на наличие таких норм, длительное время они были не работающими; только в 1990х в списке памятников истории и культуры появились градостроительные объекты⁹. В настоящее время в статье 3 Федерального закона от 25.06.2002 (ред. от 20.10.2022) № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 73-ФЗ)

к градостроительным ансамблям предлагается относить фрагменты исторических планировок и застроек поселений.

В Федеральном законе № 73-ФЗ выделяют следующие виды объектов культурного наследия: памятники, ансамбли и достопримечательные места (в т.ч. культурные и природные ландшафты). Все объекты культурного наследия отнесены к той или иной категории, т.е. являются объектом культурного наследия федерального, регионального или местного (муниципального) значения; исторические поселения могут иметь статус федеральный или региональный (именно это и является фактическим показателем их «ценности»).

Во всех субъектах РФ приняты законы, регулирующие те или иные аспекты историко-культурного наследия, однако предмет закона различный. Самыми многочисленными являются законы субъектов РФ об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) – в 58 субъектов РФ действуют такие законы. На втором месте по популярности находятся региональные законы, которыми регулируются вопросы охраны, сохранения и популяризации объектов культурного наследия; такие законы приняты в 26 субъектах РФ. Кроме того, удалось обнаружить законы:

- об объявлении конкретных объектов объектами культурного наследия регионального и/или местного значения (Краснодарский край, Красноярский край, Владимирская область, Калужская область);

- об особенностях градостроительной деятельности на исторических территориях (Москва и Санкт-Петербург);

- об особенностях организации работы по установлению историко-культурной ценности объекта, оплаты государственной историко-культурной экспертизы (Воронежская область и Санкт-Петербург);

- о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта РФ по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (Костромская область).

В законах ряда субъектов РФ дополнительно используется термин «историческое здание». Так, согласно Закона Санкт-Петербурга от 19.01.2009 № 820-7 (ред. от 29.07.2020) "О границах объединенных зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, режимах использования земель и требованиях к градостроительным регламентам в границах

указанных зон" историческим является здание, не являющееся объектом культурного наследия, построенное до 1917 года. В отношении этих зданий действует особый режим. Например, в соответствии с частью 1 статьи 37 Закона Санкт-Петербурга от 09.04.2020 № 163-48 (ред. от 26.01.2022) "О реставрации, капитальном ремонте и приспособлении для современного использования жилищного фонда исторического центра Санкт-Петербурга" реставрация и капитальный ремонт лицевых фасадов, формирующих уличный фронт объектов культурного наследия и исторических зданий, а также дворовых фасадов и иных зданий (частей зданий) внутриквартальной застройки, являющихся объектами культурного наследия, проводятся с соблюдением всех запретов и ограничений, составляющих установленный законодательством Санкт-Петербурга режим для соответствующей зоны охраны объекта культурного наследия. Иными словами, режим реставрации и капитального ремонта зданий, действующий в отношении выявленных объектов культурного наследия, распространен и на исторические здания, которые формально объектами культурного наследия не являются. Это очень важно, например, для сохранения исторической части города Санкт-Петербурга, значительную часть которого составляет жилой фонд.

Надо отметить, что термин «исторические здания» используется в стратегиях социально-экономического развития ряда субъектов РФ, законах о бюджете. Этот термин фигурирует и в иных документах, в том числе в муниципальных правовых актах, причем понимание исторического здания варьируется. Так, в соответствии с Постановлением Правительства Ярославской области от 22.06.2011 № 456-п "Об утверждении проекта зон охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) города Ярославля и признании утратившими силу и частично утратившими силу отдельных правовых актов Ярославской области" к историческим относятся здания, построенные до 1957 года. В Калининградской области к историческим относятся здания, построенные до 1945 года¹⁰. Анализ содержания имеющихся нормативных актов показывает, что, как правило, в них говорится о необходимости восстановления исторических зданий, особенностях застройки территории, в т.ч. высотности возводимых сооружений, правилах размещения вывесок на зданиях и т.п.

В Иркутской области появился термин «"заповедные" населенные пункты», который используется в разговорной речи экспертов для обозначения территории, где очень много объ-

ектов, имеющих историческую ценность¹¹; как правило, такие места находятся в границах особо охраняемых природных территорий.

Говоря о сохранении градостроительно-го наследия, следует отдельно обратить внимание на важность сохранения не только отдельных архитектурных памятников и ансамблей, а целостной городской ткани, включающей и фоновую застройку¹². Однако любой из упомянутых выше механизмов позволяет защищать фоновую застройку и регулировать реконструкцию и строит

В Международной Хартии по консервации и реставрации памятников и достопримечательных мест (Венецианская хартия от 31 мая 1964 года) говорится, что понятие исторического памятника включает в себя как отдельное архитектурное произведение, так и городскую или сельскую среду.

В Международной Хартии по охране исторических городов (Вашингтонская хартия 1987) перечислены следующие ценности, которые подлежат сохранению, и которые включают в себя исторический характер города, определяющих его образ, в частности: а) конфигурация плана города, определенная участком и уличной сеткой; б) соотношение между различными городскими пространствами: застроенными участками, свободными и занятыми зелеными насаждениями; в) форма и вид сооружений (внутренний и внешний), определенные их структурой, объемом, стилем, масштабом, материалами, цветом и декоративными элементами; г) соотношение между городом и его окружением, природным или созданным человеком; д) различные функции города, приобретенные им на протяжении исторического развития.

В отношении объектов культурного наследия в российском законодательстве предусматриваются следующие меры его сохранения: консервация, ремонт, реставрация, приспособление объекта культурного наследия для современного использования (статья 40 Федерального закона № 73-ФЗ). Механизмы сохранения исторической среды, фоновой застройки могут быть предусмотрены в регламентах и предметах охранных, разрабатываемых и принимаемых для исторических поселений, достопримечательных мест, охранных зон памятников, объединенных охранных зон¹³. По мнению экспертов, в документах охраны редко предусматривается защита всей фоновой застройки. Поэтому они не выполняют в полной мере свою функцию, а защищают старый центр лишь выборочно. Например, охраняют только памятники, или включают в предмет охраны

лишь часть фоновой застройки, или имеют рамочный характер без работающих механизмов¹⁴.

2. О развитии и создании комфортных условий проживания. На заседании Совета при Президенте РФ по культуре и искусству в 2018 году обсуждались особенности реализации национального проекта «Культура» и его элементов¹⁵. Получился интересный разговор именно в контексте регионального-географического измерения. На заседании была сформулирована такая задача - создание живого, насыщенного культурного пространства, интересного, притягательного как для собственных граждан, так и всего мира. Сказанное теснейшим образом связано с другой задачей, обуславливающей сохранение градостроительного наследия, исторической среды, которые являются частью историко-культурного наследия¹⁶.

В 2018 году был проведен первый Всероссийский конкурс проектов комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях. Целью конкурса является поддержка проектов по созданию привлекательных городских пространств в малых городах и исторических поселениях, способствующих повышению качества жизни горожан. Важность адресной поддержки именно малых городов и исторических поселений довольно подробно обсуждалась на Форуме малых городов и исторических поселений, который состоялся также в 2018 году¹⁷. Все выступающие говорили о том, что малые города и исторические поселения – это не только историко-культурное наследие, но и место проживания граждан, следовательно, необходимо решать вопросы уличного освещения, ремонта дорог, коммунальной инфраструктуры и т.п. И, одновременно, обеспечивать сохранность объектов истории и культуры.

В 2022 года был проведен VII Всероссийский конкурс проектов комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях; общий размер призового фонда составил 20 млрд руб. в год (в 2018 году призовой фонд был 5 млрд. руб.)¹⁸. Анализ проектов, подаваемых на конкурс, позволяет специалистам прийти к выводу о том, что во многих проектах благоустройство выступает лишь поводом для того, чтобы отреставрировать дома в историческом центре и перепрограммировать все пространство, вернув привлекательность и активность; зачастую прорабатываются многоступенчатые решения, которые пусть и не сразу, но должны привести к регенерации исторической среды и исторической памяти¹⁹.

В Концепции по развитию исторических поселений, поддержке и популяризации культурных и туристских возможностей, развитию экономики культурного наследия на период до 2030 года говорится, что исторические поселения (малые города или значимые центры крупных городов) - опорные центры географии культуры в регионах²⁰. Они обладают огромной притягательностью, некоторые из них являются популярными центрами туризма, хранителями ценнейшего историко-культурного достояния страны. Эти населенные пункты - своеобразная часть мирового культурного наследия и поэтому заслуживают самого "бережного отношения". При развитии данного типа поселений необходимо учитывать их исторические особенности: сохранившуюся планировочную структуру, историческую застройку и композицию ландшафта, а также нематериальные характеристики. В Концепции констатируется, что для большинства европейских стран характерен комплексный подход к сохранению и развитию исторической городской среды, основывающийся на проведении градостроительной политики сохранения традиционной исторической застройки городских кварталов и обеспечивающий взаимодействие городских функций с социально-культурным разнообразием территорий. Иными словами, находится баланс между исторической застройкой и современной функциональностью. Это важно.

Развитие территории предполагает бережное отношение к историческому наследию с не менее бережным и внимательным наполнением его чуть новыми смыслами (в определенной степени элементами современности). Это важно и для жителей – не каждый способен «жить в музее»; из законсервированных городов постепенно уходит жизнь, они начинают деградировать. Последнее особенно важно для малых городов и исторических поселений.

Анализ деятельности по трансформации общественных пространств, созданию комфортных условий проживания позволяет выделить ряд проблем (нарушение требований установленных режимов и градостроительных регламентов в зонах охраны объектов культурного наследия; изменение предмета охраны исторического поселения; изменение параметров исторических улиц и визуального восприятия объектов культурного наследия и т.п.); в контексте обсуждаемой проблематики особо следует выделить следующие²¹:

Во-первых, появление новых материалов и технологий делает не только жизнь более удобной, но и решает ряд традиционных проблем, в том числе связанных с сохранностью

самых объектов градостроительного наследия. Например, новые окна способны лучше хранить тепло в помещениях, замена коммунальной инфраструктуры дома позволяет эффективнее высушивать подвалы и дом в целом, увеличивая срок его жизни. Вместе с тем, уже притчей во языцех становится фраза экскурсоводов про пластиковые окна в исторических зданиях.

Какой здесь возможен компромисс? Каковы пределы сохранения аутентичности объекта градостроительного наследия? Некоторые эксперты говорят о том, что постепенно со временем памятники истории становятся «адаптивными», т.е. при сохранении их фундаментальной ценности, отдельные элементы адаптируются к современным реалиям. Другие эксперты предлагают нейтральное деликатное вмешательство, которое говорит примерно о том же.

Есть и еще один аспект, который касается исторических зданий. Например, жилые дома формально имеют органы управления, предусмотренные действующим законодательством: возникают ли дополнительные полномочия у общего собрания или управляющей организации по обеспечению сохранности, например, общедомового имущества исторических зданий? чем руководствуются органы управления домом при подписании акта приема-передачи после капитального ремонта дома?

Во-вторых, время губит памятники иногда больше, чем вмешательство человека. По образному выражению экспертов, на практике это проявляется в необходимости решить дилемму: «пусть умрет в подлинном состоянии или живет, но при частичной перепланировке». Большое значение имеет и процент износа. Например, если процент износа составляет более 90%, то строение проще разобрать и построить заново.

Конечно, «срок жизни» объекта недвижимости сильно зависит от того, из каких материалов он сделан. Но в среднем, этот период составляет 200-300 лет. Очевидно, что для деревянных конструкций, этот срок меньше. В Приказе Росреестра от 04.08.2021 N П/0336 "Об утверждении Методических указаний о государственной кадастровой оценке" максимальный срок экономической жизни зданий, сооружений, учитываемый при физическом износе, составляет 250 лет. Поэтому для обеспечения сохранности объектов градостроительного наследия действительно большое значение имеет своевременный ремонт, реставрация, консервация и др. действия.

В ситуациях с естественным разрушением неиспользуемых объектов важно учитывать и отсутствие халатности со стороны собственника, надзирающих органов. Кроме того, есть примеры того, что если на основании судебного или иного решения незаконный снос сооружения приостановлен, то консервация объекта не происходит (дом стоит в снег, холод и дождь без крыши); это приводит к ускоренному саморазрушению.

В-третьих, отдельная группа проблем связана с сохранением историко-культурного ландшафта. Например, попытка городских властей провести реконструкцию набережной в Вологде (благоустройство и берегоукрепление; фактически планировалось полное бетонирование набережной, что автоматически приводило к утрате исторических видов города) привела не только к массовым акциям протеста самих горожан, но и бурной реакции экспертов²². Была создана рабочая группа, горожанам удалось отстоять исторический ландшафт.

Подобную проблему сохранения исторического ландшафта с его одновременным благоустройством и осовремениванием функциональной наполненности решали и в Суздале при подготовке города к 10000 летнему юбилею²³.

Материалы заявок свидетельствуют о том, что очень много примеров того, что в малых городах и исторических поселениях, есть примеры того, что на месте дворянской усадьбы, садово-паркового ансамбля собираются возводить жилые дома, объекты социальной или коммерческой инфраструктуры.

3. О контроле за деятельностью и ответственности. Выше уже говорилось о том, что в 44 статье Конституции РФ установлены конституционные обязанности в отношении культурного наследия. Причем норма сформулирована таким образом, что в качестве адресата указан «каждый», то есть максимально широкий круг лиц и организаций, включающих как органы власти, так и обычных граждан.

В статье 11 Федерального закона № 73-ФЗ говорится, что установлен федеральный и региональный государственный контроль (надзор) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, сформулирован предмет контроля (надзора). Федеральный контроль связан с объектами федерального значения, региональный контроль – с объектами регионального и местного значения, а также историческими поселениями за некоторыми исключениями, установленными в законе.

Действующее законодательство предусматривает разные виды юридической ответственности за нарушение законодательства о культурном наследии. Особо следует выделить уголовную и административную ответственность²⁴.

Чаще всего уголовные дела возбуждаются по статье 243 Уголовного кодекса РФ по фактам уничтожения или повреждения объектов культурного наследия. Наиболее распространено привлечение к административной ответственности за нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия, режима использования земель в границах территорий объектов культурного наследия либо несоблюдение ограничений, установленных в границах зон их охраны (статья 7.13 КоАП РФ), а также организацию или проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия (статья 7.14 КоАП РФ)²⁵.

Бросается в глаза интересная статистика. На сайте Минкультуры России размещены Сведения из Единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации²⁶. В этот реестр включено около 150 тысяч объектов культурного значения федерального, регионального и местного значения, в том числе на территории Москвы расположено около 6 тысяч объектов, на территории Санкт-Петербурга чуть больше. А по данным СПС КонсультантПлюс приговоров, вынесенных по статье 243 Уголовного кодекса РФ, всего несколько десятков.

Комментируя такую статистику, эксперты высказывают предположение о том, что должностным лицам проще ничего не делать, чтобы не оказаться «под статьей и гнетом прокурорского надзора». Подобное поведение приводит к тому, что здания разрушаются естественным путем от времени.

4. О финансировании. Финансирование является одним из самых болезненных вопросов, фактически влияющих на состояние объектов градостроительного наследия. Любопытно, что в Постановлении ВЦИК, СНК РСФСР от 10.08.1933 "Об охране исторических памятников", которое было принято в связи с нарушением со стороны местных органов власти действующего законодательства об охране памятников революции, искусства и культуры (самовольная сломка и переделка памятников, небрежное использование зданий, имеющих историческое значение), говорилось о необходимости выделения средств на ремонт и приве-

дение в исправное состояние памятников революционного движения, исторических городских сооружений и пр.

Очевидно, что основной, но не единственный источник финансирования – государственный бюджет. Вместе с тем, также очевидно, что у государства нет достаточного количества ресурсов для восстановления всех имеющихся памятников. Государство стремится передавать памятники истории и культуры в собственность или пользование; в последнее время появляется много разных программ или проектов, предполагающих это (например, программа реставрации исторических зданий за счет арендатора «1 рубль за 1 квадратный метр в год», действующая в разных городах, и др.).

В Зарайске (Московская область) начал действовать очень интересный проект, направленный на восстановление фоновой застройки (исторической среды). Муниципалитет загрузил на специальном портале информацию о техническом состоянии дома, его истории и условиях сделки; гео-лаборатория исторических ценностей (оператор проекта) помогает решить проблему поиска инвесторов и собственников для старинных домов, расселенных по программе переселения из аварийного жилья. Такие здания находятся в собственности города или в частной собственности и не имеют статуса памятника²⁷.

Кроме того, создаются и активно распространяются другие механизмы, связанные с привлечением новых инвестиций, причем не только средств бизнеса, но и самих граждан.

Большую востребованность получили инструменты инициативного бюджетирования, краудфандинга и иные механизмы софинансирования. Так, на краудфандинговой платформе Планета.ру регулярно размещаются проекты, связанные с сохранением градостроительного наследия, исторической среды. Чаще всего речь идет о стремлении жителей сохранить свои храмы и церкви²⁸, колокольни²⁹, кирхи³⁰; усадьбы³¹, купеческие дома³² или усадебные парки³³; городскую застройку³⁴, дома-музей³⁵, различные объекты деревянного зодчества³⁶; имеются и иные проекты. Причем есть примеры и того, что таким образом жители пытаются исправить судьбу памятников федерального значения (в качестве такого примера можно привести сбор средств на сохранение и ремонт памятника деревянного зодчества «Дом Шахова» в Вологде)³⁷.

Очевидно, что использование подобных механизмов привлечения средств населения для ремонта, восстановления или содержания исторической среды, фоновой застройки, связано с

малыми городами, сельскими территориями. Это приводит к тому, что обладая по сути своей уникальными историческими и туристическими преимуществами, они не могут ни дать достойного предложения с точки зрения качества услуг ни туристам, ни обеспечить достаточно высокое качество жизни своим жителям³⁸.

Огромное значение для сохранения деревянного зодчества играет проект Том Соьер Фест – фестиваль восстановления исторической среды (приведение в порядок домов силами волонтеров на средства партнеров с привлечением профессионалов из области строительства и реставрации)³⁹. Возник фестиваль в 2015 году в Самаре и постепенно стал распространяться на иные города; восстановлено больше 120 домов⁴⁰. Чаще всего речь идет о ремонте фасадов исторических зданий (деревянных и кирпично-деревянных домов) максимально деликатными методами, приближенными к реставрационным⁴¹.

Вместе с тем очевидно, что с точки зрения привлечения значительных инвестиций все больший интерес вызывают механизмы государственно-частного партнерства. Еще в 2019 году Национальный центр государственно-частного партнерства выпустил экспертный релиз, в котором подробно рассмотрел объекты культурного наследия как объекты концессионных соглашений и соглашений о ГЧП⁴².

Особенностью привлечения частных инвестиций, как правило, является смена функциональности, то есть при сохранении исторического контекста ему придается совершенно новое коммерческое и социальное наполнение⁴³. Этот вывод следует из информации, содержащейся в ежегодном Мониторинге проектов в сфере государственно-частного партнерства⁴⁴. В качестве иллюстрации можно привести проект «Иркутских кварталов»: инвестиции составили 6,7 млрд. руб., у города появилось почти 2 тысячи новых рабочих мест, предприниматели получили более 9 млрд. руб. выручки в год и более 1 млрд руб. налоговых отчислений во все бюджеты⁴⁵. Подобные примеры, хотя и в иных масштабах, есть и в других регионах, в том числе в части сохранения памятников промышленной архитектуры (например, Демидовские заводы и др.).

Привлечение частных инвестиций связано и с рядом иных проблем. Так, стоимость реставрационных работ является довольно вы-

сокой (выше стоимости нового строительства) и может в процессе реставрации или ремонта вырасти в разы; стоимость эксплуатационных затрат также является довольно высокой, при этом установлено большое количество технических ограничений; на начальном этапе большое количество административных барьеров, связанных с получением необходимых разрешений, экспертиз, заключений и т.п. Поэтому привлечение новых инвестиций предполагает установление не только ограничений и запретов, направленных на сохранение градостроительного наследия, но и мер стимулирования (специальные программы, субсидии, гранты, налоговые и арендные льготы, кредиты и т.п.). Причем разные меры поддержки и стимулирования должны действовать комплексно и применяться не только к федеральным объектам, но и муниципальным.

В последнее время увеличивается количество разных активностей (проектов, экспертных обсуждений, НИРов и т.п.), связанных с капитализацией объектов культурного наследия. По мнению экспертов, это огромный ресурс, который может сыграть значительную роль в возрождении малых городов и исторических поселений⁴⁶. Так, в декабре 2022 года данная проблематика обсуждалась в НИУ ВШЭ⁴⁷ и Тверском государственном университете⁴⁸; тема очередного фестиваля «Архитектурное наследие» в 2023 году — «Архитектурное и градостроительное наследие как стратегический ресурс социально-экономического развития территорий России»⁴⁹.

В заключение следует обратить внимание на то, что сохранение историко-культурного наследия может быть осуществлено в результате совместной скоординированной деятельности представителей государства, бизнеса и населения. При этом обязательно должны учитываться и задачи развития территории, улучшение качества жителей граждан. Возвращаясь к заголовку статьи, следует обратить внимание на то, что необходим поиск и установление баланса между сохранением и развитием, ограничениями и стимулами. Тогда имеющееся культурно-историческое наследие будет становиться дополнительными драйверами развития территорий, участвовать в создании новых рабочих мест, формировании положительной миграции и т.п.

Библиография

Андреева О.В. Надзор за исполнением законодательства об охране объектов культурного наследия // Законность. 2020. № 3. С. 19-21.

Батришин Р.Ю. Административная ответственность за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2021. – 196 с.

Грозовская С.В. Историческое поселение: почему не все города утверждают охранные документы? // Городские исследования и практики. Т. 7. № 3. С. 65-79.

Клебанов Л.Р. Памятники истории и культуры: правовой статус и охрана: монография / под науч. ред. А.В. Наумова. 2-е изд., испр. М., 2015. - 160 с.

Коленченко А. Мы – «Том Соьер Фест»: как люди по всей России восстанавливают историческую среду. Самара, 2021. – 273 с.

Кочетков А. Как люди берегут историю, а история людей. Самара, 2019. – 128 с.

Крогиус В.Р. Исторические города России как феномен ее культурного наследия. - М.: Прогресс-Традиция. 2009. – 312 с.

Никифоров А.А. О критериях историко-культурной ценности исторических поселений // Культура: управление, экономика, право. 2016. № 2. С. 38 - 47.

Матвеев Б.М. Деконструкция архитектурного наследия. СПб, 2012. – 423 с.

¹ Статья подготовлена на основе выступления на Всероссийской научно-практической конференции «Конституционно-правовое обеспечение сохранения культурного наследия народов России», проходившей 8.12.2022 г. на базе Тверского государственного университета.

² Госкорпорация ВЭБ.РФ вместе с партнерами разработала информационно-аналитическую систему городского развития — Индекс качества жизни в городах России. Более подробно об этом см.: <https://citylifeindex.ru/>.

³ Более подробно об этом см., напр.: Кичанов М. Пора никелевой оптимизации // <https://www.kommersant.ru/doc/3049359>.

⁴ Крогиус В.Р. Исторические города России как феномен ее культурного наследия. - М.: Прогресс-Традиция. 2009. С. 30.

⁵ Соседов Е. В России больше нет и может уже не быть исторических поселений? // <https://nathalie-zh.livejournal.com/123462.html>.

⁶ Строго говоря, кроме документов РСФСР, были еще и союзные документы. Напр.: Список исторических городов и других населенных пунктов СССР, утвержденный Министерством культуры СССР по согласованию с Госстроем СССР (Приказ № 23 от 17.01.86).

⁷ Никифоров А.А. О критериях историко-культурной ценности исторических поселений // Культура: управление, экономика, право. 2016. № 2. С. 38 - 47.

⁸ Грозовская С.В. Историческое поселение: почему не все города утверждают охранные документы? // Городские исследования и практики. Т. 7. № 3. С. 69.

⁹ Крогиус В.Р. Исторические города России как феномен ее культурного наследия. - М.: Прогресс-Традиция. 2009. С. 43-44.

¹⁰ См., напр.: Решение окружного Совета депутатов Советского городского округа от 24.11.2021 № 130 "Об утверждении Правил благоустройства территории муниципального образования "Советский городской округ" Калининградской области"; Решение окружного Совета депутатов Светловского городского округа от 29.06.2021 № 36 "Об утверждении изменений, вносимых в Правила благоустройства территории муниципального образования "Светловский городской округ" и др.

¹¹ См., напр.: <https://irkobl.ru/news/2569940/>.

¹² Грозовская С.В. Историческое поселение: почему не все города утверждают охранные документы? // Городские исследования и практики. Т. 7. № 3. С. 66; Матвеев Б.М. Деконструкция архитектурного наследия. СПб, 2012. С. 144-159.

¹³ Федеральный закон № 73-ФЗ; Постановление Правительства РФ от 12.09.2015 № 972 (ред. от 20.10.2021) "Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации".

¹⁴ Грозовская С.В. Историческое поселение: почему не все города утверждают охранные документы? // Городские исследования и практики. Т. 7. № 3. С. 66.

¹⁵ Заседание Совета при Президенте РФ по культуре и искусству от 15.12.2018 г. Стенограмма заседания размещена на сайте // <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/7/59416>.

- ¹⁶ Более подробно об этом см.: Крогиус В.Р. Исторические города России как феномен ее культурного наследия. - М.: Прогресс-Традиция. 2009. – 312 с.
- ¹⁷ Форум малых городов и исторических поселений от 17 января 2018 года. Стенограмма встречи Президента РФ с участниками форума размещена на сайте <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56661>.
- ¹⁸ Более подробно см.: <http://government.ru/news/47426/>.
- ¹⁹ Отчёт по результатам проведённого анализа заявок Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях 2020-2021. Подготовлен Центром городских компетенций Агентства стратегических инициатив совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. М., 2021. - 63 с.; Малым по малу: о некоторых итогах конкурса на малые города и исторические поселения // <https://prorus.ru/interviews/malym-po-malu-o-nekotoryh-itogah-konkursa-na-malye-goroda-i-istoricheskie-poseleniya/>.
- ²⁰ Утверждена Минкультом России в 2017 году. Размещена на сайте министерства по адресу: <https://culture.gov.ru/documents/kontseptsiya-po-razvitiyu-istoricheskikh-poseleniy-podderzhke-i-populyarizatsii-kulturnykh-i-turists/>.
- ²¹ Были использованы неопубликованные материалы Минстроя России, АСИ.
- ²² Более подробно об этом см., напр.: <http://vologdareka.tilda.ws/>.
- ²³ Более подробно об этом см., напр.: Труханов Э. И древний, и современный: как Суздаль готовится к своему миллиениуму // <https://rg.ru/2022/12/05/i-drevnij-i-sovremennij-kak-suzdal-gotovitsia-k-svoemu-milleniumu.html>
- ²⁴ Клебанов Л.Р. Памятники истории и культуры: правовой статус и охрана: монография / под науч. ред. А.В. Наумова. 2-е изд., испр. М.: Норма, ИНФРА-М, 2015. 160 с.
- ²⁵ Андреева О.В. Надзор за исполнением законодательства об охране объектов культурного наследия // Законность. 2020. № 3. С. 19-21; Батришин Р.Ю. Административная ответственность за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2021. – 196 с.
- ²⁶ По материалам сайта <https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn>.
- ²⁷ Более подробная информация о проекте на его сайте <https://dom.dal.team/>.
- ²⁸ См., напр.: <https://planeta.ru/campaigns/vozneshenie> или https://planeta.ru/campaigns/hram_v_sele_sutka или <https://planeta.ru/campaigns/hramkoskovo> или https://planeta.ru/campaigns/hrambogorodskoe_2.
- ²⁹ См., напр.: <https://planeta.ru/campaigns/hotenovo> или <https://planeta.ru/campaigns/soboruspenieviz> или <https://planeta.ru/campaigns/damba-v-krokhino> или <https://planeta.ru/campaigns/krokhino>.
- ³⁰ См., напр.: <https://planeta.ru/campaigns/164161>.
- ³¹ См., напр.: https://planeta.ru/campaigns/usadba_restart.
- ³² См., напр.: <https://planeta.ru/campaigns/pikehouse>.
- ³³ См., напр.: <https://planeta.ru/campaigns/slepnevo>.
- ³⁴ См., напр.: https://planeta.ru/campaigns/tomsoier_nn.
- ³⁵ См., напр.: <https://planeta.ru/campaigns/vakhtangov> или <https://planeta.ru/campaigns/akhmatova>.
- ³⁶ См., напр.: <https://planeta.ru/campaigns/rusnorth> или <https://planeta.ru/campaigns/ustpocha>.
- ³⁷ Более подробно о проекте см.: <https://planeta.ru/campaigns/2737>.
- ³⁸ Воскресенский С. Малые города России: размышляя о будущем //По материалам сайта «Российской газеты» <https://rg.ru/2023/01/18/reg-cfo/delo-za-malymi.html>.
- ³⁹ Более подробная информация на сайте <http://tsfest.ru/>.
- ⁴⁰ Более подробно о механизме, технологии работы см., напр.: Коленченко А. Мы – «Том Сойер Фест»: как люди по всей России восстанавливают историческую среду. Самара, 2021. – 273 с.
- ⁴¹ Кочетков А. Как люди берегут историю, а история людей. Самара, 2019. С. 10.
- ⁴² Более подробно см.: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/757/757cc59f4373224532d0da6097c9627b.pdf>.
- ⁴³ Довольно подробно данная практика описана в Экспертном релизе Центра ГЧП, посвященного объектам культурного наследия как объектам концессионных соглашений и соглашений о ГЧП. Более подробно см.: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/757/757cc59f4373224532d0da6097c9627b.pdf>.
- ⁴⁴ Результаты Мониторинга проектов в сфере государственно-частного партнерства, который ежегодно проводит Минэкономразвития России, размещены на его сайте. Более подробно см.: https://www.economy.gov.ru/material/departments/d22/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/monitoring_proektov_v_sfere_gchp/.
- ⁴⁵ Более подробно о проекте см.: <https://irkkvartal.ru/>.
- ⁴⁶ Более подробная информация о ходе экспертного обсуждения данной проблематики размещена на сайте НИУ ВШЭ <https://stratpro.hse.ru/evidence-based-urbanism/news/802494709.html>.
- ⁴⁷ Более подробно о мероприятии см.: <https://stratpro.hse.ru/evidence-based-urbanism/news/802494709.html>.
- ⁴⁸ Более подробно о мероприятии см.: <https://law.tversu.ru/news/24520>.
- ⁴⁹ Более подробно о мероприятии см.: <https://archnasledie.ru/>.