И.Н. Титаренко

СОХРАНЕНИЕ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ ИСТОРИЧЕСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ В РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Рассматривается проблема сохранения культурного наследия исторических поселений в РФ и анализируется исторический опыт СССР в этой сфере. Выявляются правовые и экономические проблемы в сохранении наследия. Делается вывод о необходимости создания условий для сохранения исторического облика этих населенных пунктов, включая разработку и утверждение границ исторического поселения, внедрение кластерного подхода к их развитию, создание механизма финансирования сохранения объектов культурного наследия.

Ключевые слова: исторические поселения; культурное наследие; памятники истории и культуры; граница исторического поселения; исторический облик.

В последние годы особую актуальность в нашей стране приобрел вопрос сохранения культурного наследия исторических поселений. Показательна в этом плане состоявшаяся 17 января 2018 г. встреча Президента РФ В.В. Путина с участниками проходившего в Коломне Форума малых городов и исторических поселений, на которой президент назвал такие населенные пункты важной составляющей нашей жизни, местом сосредоточения отечественной истории и культуры, отметив, что в современных условиях они могут стать большими центрами – «большими с точки зрения туризма, развития искусства, экономики, культуры, науки» [1]. Примечательным фактом является и то, что за последние несколько лет тема сохранения культурного наследия исторических поселений стала активно обсуждаться в научной литературе, примером чему являются работы А.П. Кудрявцева [2], В.Р. Коргиуса [3], Ю.Р. Гореловой [4], О.В. Галковой [5], В.В. Глазунова [6]. С завидной регулярностью проводятся научные конференции и форумы, в числе которых – ежегодно проводимая Министерством культуры Российской Федерации Всероссийская конференция «Сохранение и возрождение малых исторических городов и сельских поселений: проблемы и перспективы» (25–27 мая 2016 г., Рязань – Касимов; 19–21 октября 2017 г., Тула), международная научно-практическая конференция «Культурное наследие в XXI веке: сохранение, использование, популяризация» (3–7 апреля 2017 г., Казань), международная научная конференция «Сохранение культурного наследия. Исследования и реставрация» (1–3 декабря 2016 г., Санкт-Петербург), межрегиональная научно-практическая конференция «Русский Север-2017. Опыт изучения и сохранения историко-культурного и природного наследия» (23–26 февраля 2017 г., Тотьма), научно-практическая конференция «Историко-культурное наследие как потенциал развития туристско-рекреационной сферы» (17–18 апреля 2017 г., Казань), семинар «Сохранение историко-культурного потенциала Томской области» (18 августа 2017 г., Томск) и др.

Подобная актуализация вопроса вовсе неслучайна, и причин тому несколько. Прежде всего, нужно отметить, что исторические города с их самобытной культурой являются важной составляющей национального культурного наследия и их развитие приобретает осо-

бую значимость для сохранения самоидентичности россиян в условиях глобализирующегося мира. При этом отличие исторических поселений состоит отнюдь не только в том, что на их территории размещаются охраняемые объекты культурного наследия федерального, регионального или местного значения, но также и в том, что в них в подавляющем большинстве случаев складывается особое отношение к культурной традиции и ее материальным проявлениям, особый менталитет жителей с характерным осознанием самобытности поселения и его важной роли в развитии отечественных истории и культуры. Представляется, что ярким проявлением этого особого менталитета являются те усилия, которые прикладывают многие города (Углич, Муром, Великий Новгород) к возврату утраченного после 2010 г. статуса исторического поселения при полном понимании отсутствия каких-либо серьезных, закреплённых на законодательном уровне экономических преференций от такого статуса.

Еще одной причиной актуализации проблемы сохранения исторических поселений является объективная ситуация, связанная с необходимостью поиска новых путей экономического развития. В малых городах и исторических поселениях сегодня проживает порядка 50% населения России, но многие из них, обладая огромным трудовым ресурсом и богатым культурным наследием, продолжают оставаться инвестиционно непривлекательными при том, что во всем мире развитие индустрии туризма и рынка сопутствующих услуг является важнейшей базой местной экономики, поскольку более 35% общего мирового объема туризма приходится именно на долю культурного туризма. В качестве примера уместно вспомнить здесь опыт небольшого британского городка Стратфорд-на-Эйвоне (Stratford-upon-Avon), считающегося родиной Шекспира, доходы от туристического бизнеса в котором составляют ежегодно порядка 631 млн фунтов стерлингов и не только обеспечивают в полном объеме расходы муниципалитета, но и составляют основу экономики всего графства Уорикшир [7]. Однако говорить серьезно о развитии в качестве туристского центра любого исторического поселения невозможно без соответствующих усилий по сохранению тех объектов, которые, собственно, и обеспечивают туристическую привлекательность поселения, а иногда и страны в целом.

Не продолжая длинный перечень причин, обусловивших актуализацию темы о культурном наследии в России, остановимся еще на одной – неудовлетворительном состоянии подавляющего большинства объектов культурного наследия, что не может не вызывать озабоченность как общественников, так и государственных структур [8. С. 7]. По данным Министерства культуры РФ, в нашей стране насчитывается более 172 тысяч объектов культурного наследия, в том числе 102,5 тыс. объектов федерального значения. В общем массиве объектов культурного наследия федерального значения доля тех объектов, которые находятся в удовлетворительном состоянии, не превышает 39%. Ежегодно происходит безвозвратная утрата нескольких десятков объектов данной категории. С объектами культурного наследия регионального значения ситуация еще сложнее: «Поскольку состояние объектов культурного наследия регионального значения значительно хуже, то ежегодно увеличивается число региональных памятников в руинированном или неудовлетворительном состоянии» [9]. В настоящее время достаточно часто в центре внимания градозащитников и средств массовой информации оказываются серьезные конфликты вокруг охранных зон исторических объектов, разрушение памятников или варварское обращение с ними. Вот лишь несколько сообщений из новостных лет различных российских средств массовой информации и интернет-сайтов за май текущего года: в Калининграде 28 мая обрушилась часть фасада здания Кройц-аптеки – объекта культурного наследия регионального значения, 28 мая в Челябинске в результате ремонтных работ изуродован фасад Часового завода – объекта культурного наследия регионального значения, 25 мая в Ростове-на-Дону снесен памятник архитектуры – Доходный дом О.С. Павленковой, 29 мая в центре Екатеринбурга горело отнесенное к объектам культурного наследия регионального значения здание Уральского лесотехнического университета, 28 мая произошел пожар в являющейся объектом культурного наследия федерального значения усадьбе Орловых-Денисовых в Санкт-Петербурге, 18 мая в Тюмени горело здание исторического памятника – железнодорожной станции Тура [10]. И это лишь небольшая доля сообщений об утратах, вандализме, халатности. Подобные факты свидетельствуют об актуальности вопросов, связанных с культурным наследием и требуют глубокого анализа ситуации, нацеленного на выявление причин, обуславливающих современные проблемы исторических поселений и сложности в сохранении их культурного наследия.

Обращаясь к такому анализу, уместно начать с проблем правового характера. Прежде всего, нужно отметить, что в настоящее время важнейшим документом в области охраны культурного наследия является Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». В нем были закреплены обязательства государства по учету и охране памятников, определению их границ и охранных зон, осуществлено разделение всех памят-

ников истории и культуры на собственно памятники, ансамбли и достопримечательные места, определены функции и предмет государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и охраной объектов культурного наследия, установлен порядок формирования и ведения единого государственного реестра объектов культурного наследия [11]. Принятие этого закона было значимым шагом в охране памятников истории и культуры, развивая закрепленную в ст. 44 Конституции РФ обязанность каждого гражданина заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, а также право каждого на доступ к культурным ценностям. В статьях 59–60 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» был определен статус исторического поселения и обозначены особенности ведения градостроительной, хозяйственной и иной деятельности в таком поселении. Основанием и условием учета данных особенностей является включение поселения в официально утвержденный перечень исторических поселений. И вот здесь начинается проблема, непосредственно связанная с перечнем, который был утвержден совместным Приказом Министерства культуры Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации от 29 июля 2010 г. № 418/339 г. Москва «Об утверждении перечня исторических поселений» [12].

На текущий момент в нем находится всего 44 исторических поселения при том, что реально исторических городов на территории Российской Федерации насчитывается несколько сотен. Лишенными статуса исторического поселения оказались Великий Новгород, Псков, Тверь, Муром, Углич, Тула, Можайск, Ржев, Вологда, Нижний Новгород, Переяславль-Залесский, Сергиев Посад, Казань и многие другие российские города. На этот вопиющий факт неоднократно указывали представители научного сообщества и общественности [2. С. 8; 8. С. 7; 13. С. 65–66]. Однако существенных изменений перечень до настоящего времени не претерпел. Более того, на уже упомянутой встрече Президента РФ В.В. Путина с участниками Форума малых городов и исторических поселений министр культуры РФ В.Р. Мединский, отвечая на вопросы Президента РФ, так выразил свое отношение к перечню исторических поселений: «Исторические поселения – это виртуальный список... Был список в РСФСР принятый, который ни к чему не вел вообще – штук 180. Потом, лет 10 назад, совместным приказом Минкультуры, Минстроя и кого-то еще список был сокращен до 41-го, потом расширен до 44-х, с включением туда Севастополя и еще ряда городов. Список этот тоже ни к чему не ведет и не дает никаких ни обязательств, ни преференций» [1]. Тем не менее министр отметил, что планируется расширить перечень до 100 исторических поселений. Вдумываясь в эти слова В.Р. Мединского, невольно вспоминаешь другое высказывание: «Прошлого не безупречно, но упрекать его бессмысленно, а вот изучать необходимо» [14. С. 9].

И это высказывание верно вдвойне применительно к сохранению культурного наследия в нашей стране, поскольку она одной из первых стала создавать правовую базу по охране исторических поселений. В частности, после окончания Великой Отечественной войны, в 1946 г., когда вопрос о сохранении уцелевшего наследия стал крайне важным, был издан приказ Комитета по делам архитектуры при Совете министров СССР «Об охране исторических городов и составлении их опорных планов» [3. С. 30], утвердивший первый перечень из 20 исторических городов, в которых имелось значительное количество памятников архитектуры. Несколько позднее Советом министров было издано постановление от 14.10.1948 № 3898 «О мерах улучшения охраны памятников культуры», в котором была поставлена задача учета, сохранения и реставрации памятников культуры, а также разработки необходимой для этого нормативной базы. Во исполнение данного постановления 08.04.1949 г. Комитет по делам архитектуры своим приказом утвердил «Инструкцию о порядке учета, регистрации, содержания и реставрации памятников архитектуры, состоящих под государственной охраной». В этом документе были определены механизм выявления и учета памятников архитектуры, условия их эксплуатации и производства реставрационных работ, что сыграло положительную роль в реставрации архитектурного наследия. Кроме того, в нем было введено понятие группового памятника архитектуры, к которым были отнесены города, населенные пункты или их части (район, площадь, улица), сохранившие историческую планировку или значительное количество историко-художественных зданий и сооружений [Там же. С. 31]. В приложении к приказу был утвержден перечень городов, имеющих общесоюзное значение ввиду большого числа сохранившихся в них памятников. Этот список за небольшим исключением повторил перечень 1946 года, включив Москву, Ленинград, Новгород, Псков, Ростов Великий, Ярославль, Владимир, Суздаль, Смоленск, Дербент, Киев, Чернигов, Львов, Тбилиси, Мцхет, Самарканд, Бухару, Вильнюс, Таллин.

Разработка нормативной правовой базы охраны культурного наследия стала важным фактором в сохранении и восстановлении историко-культурного наследия СССР. Огромный объем реставрационных и восстановительных работ был выполнен в Ленинграде (Зимний дворец, Эрмитаж, Русский музей, Адмиралтейство, Александро-Невская лавра и др.), Петродворце (дворцово-парковый ансамбль), Пушкине (Екатерининский и Александровский дворцы и парки). В 1949 г. в Новгороде были восстановлены Софийский собор, Вечевая башня, церковь Спаса Преображения, церковь Петра и Павла и др. На острове Кижи в период 1948–1958 гг. был создан уникальный заповедник русского деревянного зодчества. Велись большие реставрационные работы в Москве (Кремль, Крутицкое подворье, церковь Покрова в Филях, храм Василия Блаженного и др.), Ярославле, Казани, Астрахани, Ростове. «Это было не только воссоздание художественного облика отдельных шедевров национального зодчества, а комплексное восстановление

городов на продуманной градостроительной основе, где органично сочетались памятники архитектуры и новая застройка» [15. С. 441–442]. Характерно, что именно в этот период была начата дискуссия о том, следует ли оставлять памятники архитектуры в плотном окружении или «расчищать» их от окружающей застройки, в ходе которой сложилась позиция в отношении необходимости руководствоваться сложившейся исторической градостроительной ситуацией в каждом конкретном случае. Как отмечал в 1946 г. автор проекта восстановления г. Калинин архитектор Н.Д. Колли, «важнейшей задачей при восстановлении наших городов является бережное и любовное отношение к исторически сложившемуся облику города, использование в проекте восстановления наиболее положительных и прогрессивных элементов старой планировки и архитектуры и органическое включение их в новый облик городов» [16] (цит. по: Архитектурный портал Totalarch.com. URL: <http://theory.totalarch.com/node/182> (дата обращения: 01.06.2018)).

Важным этапом в деле сохранения наследия исторических городов стал период с конца 60-х по конец 70-х гг., когда у научной общественности и в обществе в целом повысилось внимание к памятникам истории и культуры, ставшее реакцией на шаблонность застройки советских городов и технизм. В это время пересмотру подвергся перечень исторических городов. В Постановлении Государственного комитета Совета министров РСФСР по делам строительства и коллегии Министерства культуры РСФСР от 31.07.1970 № 36 «Об утверждении списка городов и других населенных 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» содержался перечень уже из 115 исторических поселений, включая 110 городов. На территории этих городов располагались архитектурные памятники, градостроительные ансамбли и комплексы, древний культурный слой земли, природные ландшафты. Значимым и осмысленным шагом являлось выделение в понятии исторического поселения в качестве смыслообразующего фактора именно архитектурно-градо-строительного наследия, имеющего историческую значимость, а не просто памятников истории и культуры.

Вскоре был принят Закон СССР от 29.10.1976 г. № 4692-IX «Об охране и использовании памятников истории и культуры», устанавливающий в статье 19 различные зоны охраны памятников – охранный зона, зона регулируемой застройки, зона охраняемого природного ландшафта, в пределах которых запрещалось без разрешения соответствующих государственных органов проведение производственных работ. 15 декабря 1978 г. был принят аналогичный закон РСФСР, содержащий определение такого важного понятия, как «памятник истории и культуры». В течение последующих нескольких лет были разработаны и приняты акты Совета министров СССР и Совета министров РСФСР, направленные на реализацию норм и

требований вышеуказанных законов. В 80-е гг. был подписан и ратифицирован ряд важных международных документов. Среди них – Конвенция ЮНЕСКО 1972 г. «Об охране всемирного культурного и природного наследия».

Результатом большой работы по уточнению и расширению списка исторических поселений стало утверждение постановлениями Коллегии Министерства культуры РСФСР от 19.02.1990 № 12, Коллегии Государственного комитета РСФСР по делам строительства от 28.02.1990 № 12, Президиума Центрального совета ВООПИК от 16.02.1990 № 12 (162) «Об утверждении нового списка исторических населенных мест РСФСР» самого обширного перечня исторических поселений, включавшего в себя 426 городов, 54 поселка городского типа и 56 сел. Список городов, конечно, не был безупречен, равно как и принципы его формирования, однако исследователи отмечали целесообразность его сохранения: «Допуская возможность изменения состава городов страны... мы все же придерживаемся мнения о целесообразности в настоящий момент... сохранения в основном того состава исторических городов, который сложился в результате длительного поэтапного отбора (1946–1949, 1970, 1990)... Помимо всего прочего, это будет проявлением искомой сейчас во всем устойчивости, в данном случае – в применении к составу и содержанию культурного наследия, к которому мы относим исторические города» [3. С. 81]. Однако состав городов был не просто изменен, но, как уже указывалось выше, сокращен более чем в 10 раз, что привело к негативным последствиям, создав возможность утраты исторической застройки и ландшафтов в потерявших статус поселениях, что нередко характеризуется как «крупное отступление с занимаемых Россией позиций в охране национального культурного наследия» [13. С. 66].

Кроме не учитывающего исторический опыт нашей страны существенного сокращения перечня исторических поселений имеются и другие правовые проблемы. Так, следует указать, например, на то, что законодательство об исторических поселениях таково, что расширение их перечня становится практически неразрешимой задачей. «Порядок включения населенного пункта в перечень исторических поселений федерального значения, утверждения его предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в указанных границах», утвержденный приказом Министерства культуры РФ от 12.07.2016 № 1604, устанавливает те органы, которые могут обратиться в Минкультуры с предложением о включении населенного пункта в список исторических поселений. Это органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, общественные объединения в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. Само же Министерство культуры РФ в перечень таких органов по каким-то причинам не включено. Порядком установлено необходимость разработать и приложить к предложению о внесении населенного пункта в перечень исторических поселений ряд документов, включая проект

границ территории исторического поселения, проект требований к градостроительным регламентам в границах исторического поселения, историко-культурный опорный план исторического поселения и др. [17]. Очевидно, что разработка подавляющего большинства данных документов является весьма затратной, и выполнить ее необходимо за счет инициатора лишь для того, чтобы подать предложение в Минкультуры. Это снижает возможности перечисленных выше органов по обращению с предложением о включении населенного пункта в перечень исторических поселений. Общественные же организации подобными финансовыми ресурсами вообще не обладают. Есть и еще один аспект этой проблемы: местные и региональные власти, заинтересованные в экономическом развитии, инвестициях, увеличении темпов жилищного строительства, подобную работу по подготовке документации проводить не торопятся, поскольку она может привести к установлению особого контроля и охранных режимов [18].

Еще одной проблемой правового характера является то, что градостроительная политика и развитие культуры не входит в состав необходимых компонентов социально-экономического планирования на местном и региональном уровнях [2. С. 7], тогда как вне такого планирования невозможно решать проблемы исторических городов. Более того, как отмечает руководитель ассоциации «Русская провинция» С.Е. Рыбаков, исторические поселения – это уникальная категория поселений, и для каждого города должен быть разработан индивидуальный комплексный план развития [1]. Разработка такого плана – чрезвычайно сложная и к тому же межведомственная задача, поскольку планирование работ по благоустройству – прерогатива Минстроя, развитие промышленности, туризма, торговли, народных художественных промыслов – Министерства промышленности и торговли, выработка механизмов и оценка потенциала – Минэкономразвития.

Имеются и другие правовые проблемы. Нормы законодательства, касающиеся изменения параметров объектов культурного наследия при производстве работ по их сохранению, являются недостаточно проработанными, что препятствует восстановлению утраченных частей таких объектов, а также их использованию. Законодательно не проработан экономический механизм, способствующий охране, сохранению и развитию памятников архитектуры и исторической среды, привлечению к этому серьезных инвестиционных ресурсов. Статус объекта культуры федерального значения или объекта культуры регионального значения в правовом плане не предполагает обязанности федерального или регионального бюджета соответственно по финансированию сохранения такого объекта.

Помимо чисто правовых трудностей, на ситуацию в исторических поселениях оказывает влияние и множество финансово-экономических факторов. В первую очередь, речь идет о недостаточности материальных ресурсов у самих исторических поселений для сохранения историко-культурного наследия. Это вполне объяснимо: значительное число памятников

истории и культуры в таких населенных пунктах (например, в историческом поселении г. Таганрог располагается 11 объектов культурного наследия федерального и еще 193 объекта культурного наследия регионального значения) требует и значительных средств на их содержание, а принципы бюджетной политики, а значит, и формирования доходной части местного бюджета, остаются теми же, что и в любом другом муниципалитете. Причины такой ситуации также кроются в несовершенстве нормативно-правовой базы, регламентирующей статус исторических поселений. При включении населенного пункта в перечень исторических поселений не определяются какие-либо социально-экономические условия, направленные на сохранение и развитие наследия этого поселения, а также на создание особых условий ведения на его территории хозяйственной деятельности, способствующих сохранению объектов культурного наследия. Необходимость таких преференций давно назрела, что побудило Министерство культуры РФ еще в 2016 г. заявить о начале разработки системы экономических льгот для исторических поселений, придания таким поселениям особого экономического статуса, возможно, и по аналогии с особыми экономическими зонами [19]. Однако до официального утверждения каких-либо преференций пока не дошло, хотя создание реального экономического основания для статуса исторического поселения могло бы изменить к лучшему ситуацию охраны исторической застройки. Об этом говорил на упомянутой выше встрече Президента РФ В.В. Путина с участниками форума малых городов и исторических поселений глава администрации г. Азов В.В. Ращупкин, указывая на целесообразность придания историческим территориям особого статуса (по аналогии с моногородами), который был бы не только задекларирован, но давал бы определенные преференции и возможности, инструменты для саморазвития [1]. Пока же средств местных и региональных бюджетов не хватает не только для сохранения исторического облика или многочисленных в исторических поселениях объектов культурного наследия, но и для элементарного благоустройства территории. Вследствие этого с особым вниманием должны распределяться средства программы по благоустройству городских пространств «Комфортная городская среда», которые существенно превышают суммы, направляемые на сохранение собственно объектов культурного наследия, и составляют порядка 25 млрд в год (для сравнения: на реставрацию объектов культурного наследия в рамках ФЦП «Культура России» в 2017 г. было выделено порядка 8 млрд руб., а в 2018 г. – 7 млрд руб). Конечно, в рамках программы «Комфортная городская среда» не будет и не может быть решен вопрос о сохранении градостроительного облика исторических поселений и имеющих в них памятников истории и культуры, поскольку она ориентирована на простое благоустройство внутридворовых территорий многоквартирных домов и общественных пространств, однако задуматься о ее расширении ничто не мешает. В частности, по мнению главы городского поселения Старицы С.Б. Калиткиной, следовало бы учесть, что большин-

ство объектов городской среды в малых городах и исторических поселениях находятся «в посадах и исторических зонах, окружены зданиями, строениями, являющимися памятниками историко-культурного наследия и требующими проведения реставрационных работ», этого необходимо дополнение действующей программы разделом по реставрации объектов культурного наследия [1].

Реставрация объектов культурного наследия в исторических поселениях – это чрезвычайно объемная по финансовым расходам задача. Федеральных средств, выделяемых на эти цели в размере 7–8 млрд руб., недостаточно для поддержания более чем 172 тысяч объектов культурного наследия федерального значения, не говоря уже о 69 тысячах объектов регионального и местного значения, а также 80 тысячах археологических объектов. А. Голубева, начальник отдела реставрации объектов культурного наследия Департамента инвестиций и имущества Минкультуры РФ, отмечает, что ежегодно поступает заявок для включения в ФЦП «Культура России» реставрационных работ на 40–50 млрд руб., при том что реальная возможность финансирования программы в несколько раз меньше. Кроме того, ежегодно большой объем средств уходит на переходящие объекты, и, следовательно, остается возможность включить в программу не более 50 новых объектов [20. С. 14]. Для местных и региональных бюджетов реставрационные работы не по силам ввиду высокой стоимости последних, а возможности частного инвестирования ограничены по причине большой стоимости не только самих реставрационных работ, но и разработки проектно-сметной документации на них, а также длительности процесса ее согласования.

Задачу повышения инвестиционной привлекательности исторических поселений нужно решать поэтапно. Во-первых, для таких поселений требуется разработка и утверждение с соблюдением всех необходимых процедур границы исторического поселения, которая, согласно п. 8 ст. 59 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», может не совпадать с границей населенного пункта. Утверждение таких границ дает возможность населенным пунктам, с одной стороны, беспрепятственно развивать строительство в тех зонах, которые не включены в границы исторического поселения, а значит, создает дополнительные стимулы для инвестиций. С другой же стороны, граница исторического поселения с особыми градостроительными регламентами создает препятствия застройке территории объектов культурного наследия, обеспечивая тем самым их сохранность. Однако проводимая Министерством культуры РФ на основании Постановления Правительства РФ от 28.11.2013 № 1095 «Об утверждении требований к определению границ территории исторического поселения» работа по формированию таких границ ведется явно недостаточными темпами. Так, по информации министра культуры В.П. Мединского, за период 2015–2018 гг. были разработаны 19 соответствующих проектов границ, при этом 13 из них находятся сейчас в стадии

доработки [1]. Во-вторых, необходимо развитие практики государственно-частного и муниципально-частного партнерства в комплексном благоустройстве территорий с вовлечением в него памятников истории и культуры, в реставрации и дальнейшем использовании объектов культурного наследия. Огромный опыт такой работы накоплен в зарубежных странах, для подавляющего большинства которых свойствен комплексный подход к сохранению и использованию объектов культурного наследия, а также развитая нормативная база, регламентирующая отношения между собственниками исторического наследия и государством с учетом современной социально-экономической ситуации [21. С. 47–48]. Этот опыт показывает, что не стоит опасаться прав частной собственности и частного владения на охраняемые объекты. Напротив, следует активно привлекать бизнес путем введения системы льгот, успешно зарекомендовавшей себя в других странах. Например, во Франции владельцы памятников истории могут рассчитывать на компенсацию понесенных затрат по содержанию и эксплуатации памятников, которая предоставляется путем снижения подоходного налога, а размер такого снижения напрямую зависит от решения собственника предоставить свободный доступ на объект [6. С. 175]. Первые шаги в направлении создания системы сотрудничества государства, муниципальных образований и бизнеса в деле охраны культурного наследия уже сделаны, в том числе в рамках реализуемой в ряде регионов программы «Памятник за 1 рубль», предполагающей долгосрочную аренду ветхих объектов культурного наследия с годовой арендной платой в размере 1 рубль при условии принятия арендатором обязательств по их восстановлению. К примеру, в Томске начала работать программа «Деревянный дом за рубль», и уже переданы в аренду сроком на 49 лет 10 расселенных деревянных зданий. И все же радикальных позитивных сдвигов в этом направлении пока не произошло, поскольку не получила развития система льготного налогообложения в отношении инвесторов, не были приняты нормативные правовые акты, регламентирующие работу трасовых организаций, доказавших свою успешность во многих зарубежных странах [13. С. 82].

Несмотря на большое число перечисленных проблем, пока рано говорить о совсем уж катастрофической ситуации в охране наследия исторических поселений. Прежде всего, вследствие того, что многие из этих проблем осознаны на самых различных уровнях – от государства и научного сообщества до общественности и градозащитников-одиночек. В течение ряда последних лет реализованы интересные проекты по сохранению облика исторических поселений и находящихся в них объектов культурного наследия. В числе успешных назовем лишь некоторые: благоустройство нескольких городских зон в г. Тихвин Ленинградской области и восстановление объекта культурного наследия «Тихвинский гидроузел»; опыт

частно-государственного партнерства в Коломне Московской области и создание взаимосвязи музейного квартала, творческих индустрий и туристской инфраструктуры; реализация муниципальной программы развития туризма в Азове с реставрацией здания музея и капитальным ремонтом многих исторических зданий; воссоздание 130-го исторического квартала в г. Иркутск; реставрация объектов деревянного зодчества в г. Томск в рамках утвержденной Постановлением администрации от 30.08.2013 № 972 муниципальной программы «Сохранение деревянного зодчества г. Томска на 2014–2018 гг.»; проведенные в 2017–2018 гг. реставрационные работы на объектах культурного наследия федерального значения, связанных с именем А.П. Чехова, в Таганроге и др. Экспертами и научным сообществом постоянно и системно вырабатываются предложения по совершенствованию законодательства и стабилизации ситуации с сохранением объектов культурного наследия.

Сегодня крайне необходимы расширение перечня исторических поселений, включение их как комплексных памятников в разряд объектов культурного наследия, ускорение процессов разработки и утверждения границ исторических поселений, выработка по каждому историческому поселению комплекса мер, направленных на сохранение их исторических особенностей и градостроительного облика, создание благоприятных условий для привлечения частных инвестиций, в том числе и путем развития государственно-частного и муниципально-частного партнерства, внедрение кластерного подхода к развитию территорий исторических поселений, выработка системы эффективной финансовой поддержки планов развития и сохранения исторических поселений, разработка системы государственной оценки эффективности деятельности регионов по сохранению объектов культурного наследия, а также осуществление ряда других предложений научного и экспертного сообщества. Представляется, что важнейшими задачами в этом длинном списке являются работа по утверждению границ исторических поселений и выработка системы эффективной финансовой поддержки мероприятий по сохранению их исторического облика.

Ряд из перечисленных предложений, конечно, далеко не всех, был учтен в утвержденной в октябре 2017 г. Министерством культуры РФ «Концепции по развитию исторических поселений, поддержке и популяризации культурных и туристских возможностей, развитию экономики культурного наследия на период до 2030 года» [22]. Пока это не более, чем определение направления развития, но начало положено, и при объединении усилий государства, муниципальных образований, бизнеса, общественности эта концепция может послужить реальному изменению ситуации в исторических поселениях России, заложив основу для перехода от ситуативного решения частных вопросов охраны культурного наследия к интегральной оценке перспектив и реального потенциала развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Встреча с участниками Форума малых городов и исторических поселений // Официальный сайт Президента РФ Kremlin.ru. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56661> (дата обращения: 01.05.2018).
2. Кудрявцев А.П. Стратегия сохранения и развития исторического наследия РФ. Перечень проблем и направление решения // Academia. Архитектура и строительство. 2016. № 1. С. 5–16.
3. Крогнус В.Р. Исторические города России как феномен ее культурного наследия. М. : Прогресс-Традиция, 2009. 312 с.
4. Горелова Ю.Р. Актуализация культурного наследия как значимая задача культурной политики // Журнал Института наследия. 2016. № 4 (7). Сетевое научное рецензируемое издание. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualiztsiya-kulturnogo-naslediya-kak-znachimaya-zadacha-kulturnoy-politiki> (дата обращения: 01.05.2018).
5. Галкова О.В. Методология и концепции охраны российского культурного наследия // Философия социальных коммуникаций. 2012. № 1. С. 10–22.
6. Глазунов В.В. Из зарубежного опыта охраны культурного наследия исторических городов // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. 2015. № 1. С. 174–177.
7. Tourism in South Warwickshire // Официальный сайт окружного муниципального совета Stratford-on-Avon (Stratford-on-Avon District Council). URL: <https://www.stratford.gov.uk/business-investment/tourism.cfm> (дата обращения: 01.06.2018).
8. Синицына О.Н. Проекты сохранения и возрождения исторических городов: опыт регионов России // Исторические города: сохранение и развитие : материалы науч.-практ. конф. (26 июня 2013 г., г. Санкт-Петербург) // Официальный сайт Союза реставраторов Санкт-Петербурга. URL: <http://srspb.ru/attach/374.pdf> (дата обращения: 15.05.2018).
9. Распоряжение Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р (ред. от 30.03.2018) «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194820/ (дата обращения: 01.06.2018).
10. СМИ о наследии: 19 мая – 1 июня 2018 года // Сайт «Хранители наследия». URL: <http://hraniteli-nasledia.com/o-nas/sayt-khraniteli-naslediya> (дата обращения: 01.06.2018).
11. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318/ (дата обращения: 01.06.2018).
12. Приказ Министерства культуры Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации от 29 июля 2010 г. № 418/339 г. Москва «Об утверждении перечня исторических поселений» // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105069/ (дата обращения: 01.06.2018).
13. Глазунов В.В. Исторические города в структуре культурного наследия Волгоградской области : дис. ... канд. ист. наук. Волгоград: ВолГМУ, 2017. 271 с.
14. Горький М. Доклад о советской литературе на Первом всесоюзном съезде советских писателей 17 августа 1934 г. // Первый всесоюзный съезд советских писателей: Стенографический отчет. М. : Художественная литература, 1934. 718 с. С. 5–19.
15. Всеобщая история архитектуры : в 12 т. Т. 12. Кн. 1: Архитектура СССР / под ред. Н.В. Баранова (отв. ред.), Н.П. Былинкина, А.В. Иконникова, Л.И. Кирилловой, Г.М. Орлова, Б.Р. Рубаненко, Ю.Ю. Савицкого, И.Е. Рожина, Ю.С. Ярлова. Л.; М. : Стройиздат, 1975. 755 с.
16. Колли Н.Д. Архитектурные вопросы восстановления Калинин // Архитектура СССР. 1946. № 2.
17. Приказ Министерства культуры РФ от 12.07.2016 № 1604 «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» // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_202865/ (дата обращения: 01.06.2018).
18. Соседов Е.В. В России больше нет и может уже не быть исторических поселений!? // Сайт «Потомки героев Отечества 1812 года». URL: <http://www.potomki-1812.ru/2014/06/v-rossii-bolshe-net-i-mozhet-uzhe-ne-byt-istoricheskix-poselenij/> (дата обращения: 03.06.2018).
19. Владимир Путин: «Решить задачу сохранения исторической идентичности» // Сайт «Хранители наследия». URL: <http://hraniteli-nasledia.com/articles/nasledie-rossii/vladimir-putin-reshit-zadachu-sokhraneniya-istoricheskoy-identichnosti/> (дата обращения: 04.06.2018).
20. Голубева А. На объект нужно 200–300 миллионов. А где их сразу взять? // Охраняется государством. 2018. № 3. С. 14–17.
21. Литвинова О.Г. Зарубежный и отечественный опыт сохранения историко-культурного наследия в конце XX – начале XXI века // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2010. № 4. С. 46–62.
22. Концепция по развитию исторических поселений, поддержке и популяризации культурных и туристских возможностей, развитию экономики культурного наследия на период до 2030 года // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282149/ (дата обращения: 01.06.2018).

Статья представлена научной редакцией «История» 27 сентября 2018 г.

Cultural Heritage Preservation in Historical Settlements in Russia: History and Modern Problems

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2020, 450, 177–184.

DOI: 10.17223/15617793/449/22

Inna N. Titarenko, South Federal University (Rostov-on-Don, Russian Federation). E-mail: innatag@mail.ru; intitarenko@sfnedu.ru

Keywords: historical settlement; cultural heritage; historical and cultural monuments; border of historical settlement; historical appearance.

The article is devoted to the investigation of the cultural heritage preservation in historical settlements in Russia. The author compares the modern situation with the USSR's experience of the preservation of historical and cultural monuments, analyses the rules of law regulating some questions of the protection of cultural and architectural heritage in historical settlements. The reduction of the number of historical settlements in 2010 is of particular interest. The author uses comparative analysis to investigate the problems concerning this reduction in detail. The list of historical settlements approved in 2010 includes 44 Russian cities. It is shorter than the list approved in 1990, which included about 500 historical settlements. For example, the list of 2010 does not include Veliky Novgorod, Pskov, Tver, Murom, Uglich, Tula, Mozhaishk, Rzhev, Vologda, Nizhny Novgorod, Sergiyev Posad, Kazan, etc. The author draws a conclusion concerning the possible consequences of such reduction. Among these consequences, there is a possibility of loss of historical building and landscapes, damage of objects of cultural heritage, etc. That is the reason why the existing list demands revision. In addition, the rules of law regulating an application for the status of a historical settlement demand change. The author also analyses other legal and economic problems connected with cultural heritage preservation in historical cities. Among them are the shortage of financial resources for the support of historical settlements, the imperfection of the system of privileges for the investors restoring objects of cultural heritage, the difficulty of establishing the borders of historical settlements, the lack of comprehensive plans of historical settlements' development, the insufficiency of budgetary appropriations for cultural heritage restoration, etc.

The article formulates a number of suggestions for the improvement of the work aimed at preservation of cultural heritage in historical settlements. To preserve cultural heritage, it is necessary to accelerate the establishment of borders of historical settlements, to introduce a cluster approach to their development, to create a funding mechanism for projects of cultural heritage preservation, to develop a system of privileges and preferences for private investors, to establish an order of the state assessment of the regional and local efforts directed to cultural heritage preservation, etc. The author considers the establishment of historical settlement borders and development of an effective financial support system for maintaining cultural heritage as the main aims of the modern cultural policy.

REFERENCES

1. Kremlin.ru. (2018) *Vstrecha s uchastnikami Foruma malykh gorodov i istoricheskikh poseleniy* [Meeting with Participants in the Forum of Small Cities and Historical Settlements]. [Online] Available from: <http://kremlin.ru/events/president/news/56661>. (Accessed: 01.05.2018).
2. Kudryavtsev, A.P. (2016) The Strategy for Conservation and Development of the Historical Heritage of the Russian Federation. The list of Issues and the Direction of Solutions. *Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo*. 1. pp. 5–16. (In Russian).
3. Krogus, V.R. (2009) *Istoricheskie goroda Rossii kak fenomen ee kul'turnogo naslediya* [Historical Cities of Russia as a Phenomenon of Its Cultural Heritage]. Moscow: Progress-Traditsiya.
4. Gorelova, Yu.R. (2016) Actualization of Cultural Heritage as a Significant Task of Cultural Policy. *Zhurnal Instituta naslediya – The Heritage Institute Journal*. 4 (7). [Online] Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualizatsiya-kulturnogo-naslediya-kak-znachimaya-zadacha-kulturnoy-politiki>. (Accessed: 01.05.2018). (In Russian).
5. Galkova, O.V. (2012) Methodology and Concepts of Protection of the Russian Cultural Heritage: Historiography of the Problem. *Filosofiya sotsial'nykh kommunikatsiy – Philosophy of Social Communications*. 1. pp. 10–22. (In Russian).
6. Glazunov, V.V. (2015) Iz zarubezhnogo opyta okhrany kul'turnogo naslediya istoricheskikh gorodov [From Foreign Experience in Protecting the Cultural Heritage of Historical Cities]. *Izvestiya Volgogradskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta – Izvestia of the Volgograd State Pedagogical University*. 1. pp. 174–177.
7. Stratford-on-Avon District Council. (n.d.) *Tourism in South Warwickshire*. [Online] Available from: <https://www.stratford.gov.uk/business-investment/tourism.cfm>. (Accessed: 01.06.2018).
8. Sinitsyna, O.N. (2013) [Projects of Preservation and Revival of Historical Cities: The Experience of the Regions of Russia]. *Istoricheskie goroda: sokhraneniye i razvitiye* [Historical Cities: Conservation and Development]. Proceedings of the Conference. St. Petersburg. 26 June 2013. [Online] Available from: <http://srspb.ru/attach/374.pdf>. (Accessed: 15.05.2018). (In Russian).
9. Konsul'tantPlyus. (2018) *Order of the Government of the Russian Federation No. 326-R of 29 February 2016 (As Amended on 30 March 2018) "On the Approval of the Strategy of the State Cultural Policy for the Period Until 2030"*. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194820/. (Accessed: 01.06.2018). (In Russian).
10. Hraniteli nasledia. (2018) *SMI o nasledii: 19 maya – 1 iyunya 2018 goda* [Media About Heritage: 19 May – 1 June 2018]. [Online] Available from: <http://hraniteli-nasledia.com/o-nas/sayt-khraniteli-naslediya>. (Accessed: 01.06.2018).
11. Konsul'tantPlyus. (2002) *Federal Law No. 73-FZ of 25 June 2002 "On Objects of Cultural Heritage (Monuments of History and Culture) of the Peoples of the Russian Federation"*. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318/. (Accessed: 01.06.2018). (In Russian).
12. Konsul'tantPlyus. (2010) *Order of the Ministry of Culture of the Russian Federation, Ministry of Regional Development of the Russian Federation No. 418/339 of 29 July 2010, Moscow, "On Approval of the List of Historical Settlements"*. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105069/. (Accessed: 01.06.2018). (In Russian).
13. Glazunov, V.V. (2017) *Istoricheskie goroda v strukture kul'turnogo naslediya Volgogradskoy oblasti* [Historical Cities in the Structure of the Cultural Heritage of Volgograd Oblast]. History Cand. Diss. Volgograd.
14. Gor'kiy, M. (1934) Doklad o sovetskoy literature na Pervom vsesoyuznom s"ezde sovetskikh pisateley 17 avgusta 1934 g. [Report on Soviet Literature at the First All-Union Congress of Soviet Writers on August 17, 1934]. In: *Pervyy vsesoyuznyy s"ezd sovetskikh pisateley: Stenograficheskiy otchet* [The First All-Union Congress of Soviet Writers: Verbatim Report]. Moscow: Khudozhestvennaya literatura. pp. 5–19.
15. Baranov, N.V. (ed.) (1975) *Vseobshchaya istoriya arkhitektury: v 12 t.* [The General History of Architecture: In 12 Vols]. Vol. 12. Book. 1. Leningrad; Moscow: Stroyizdat.
16. Kolli, N.D. (1946) Arkhitekturnye voprosy vosstanovleniya Kalinina [Architectural Issues of the Restoration of Kalinin]. *Arkhitektura SSSR*. 2.
17. Konsul'tantPlyus. (2016) *Order of the Ministry of Culture of the Russian Federation No. 1604 of 12 July 2016 "On Approval of the Procedure for Including a Settlement in the List of Historical Settlements of Federal Significance, Approval of Its Subject of Protection, Territory Boundaries and Requirements for Urban Planning Regulations Within These Boundaries"*. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_202865/. (Accessed: 01.06.2018). (In Russian).
18. Sosodov, E.V. (2014) *V Rossii bol'she net i mozhnet uzhe ne byt' istoricheskikh poseleniy!?* [Russia Has or May Have No More Historical Settlements!]. [Online] Available from: <http://www.potomki-1812.ru/2014/06/v-rossii-bolshe-net-i-mozhet-uzhe-ne-byt-istoricheskix-poselenij/>. (Accessed: 03.06.2018).
19. Hraniteli nasledia. (2018) *Vladimir Putin: "Reshit' zadachu sokhraneniya istoricheskoy identichnosti"* [Vladimir Putin: "To Solve the Problem of Preserving Historical Identity"]. [Online] Available from: <http://hraniteli-nasledia.com/articles/nasledie-rossii/vladimir-putin-reshit-zadachu-sokhraneniya-istoricheskoy-identichnosti/>. (Accessed: 04.06.2018).
20. Golubeva, A. (2018) Na ob'ekt nuzhno 200–300 millionov. A gde ikh srazu vzyat'? [The Object Needs 200–300 Million. and Where to Get The Money Right Away?]. *Okhranyaetsya gosudarstvom*. 3. pp. 14–17.
21. Litvinova, O.G. (2010) Zarubezhnyy i otechestvennyy opyt sokhraneniya istoriko-kul'turnogo naslediya v kontse XX – nachale XXI veka [Foreign and Domestic Experience of Preserving Historical and Cultural Heritage at the End of the 20th – Beginning of the 21st Centuries]. *Vestnik Tomskego gosudarstvennogo arkhitekturno-stroitel'nogo universiteta – Journal of Construction and Architecture*. 4. pp. 46–62.
22. Konsul'tantPlyus. (2017) *The Concept for the Development of Historical Settlements, Support and Popularisation of Cultural and Tourist Opportunities, the Development of the Economy of Cultural Heritage for the Period up to 2030*. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282149/. (Accessed: 01.06.2018). (In Russian).

Received: 27 September 2018