

RAR
УДК 069
ББК 79
DOI 10.34685/NI.2023.41.2.003

ЗОНЫ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Андреева Александра Юрьевна,
член Всероссийского общества
охраны памятников истории и культуры (г. Москва),
архитектор-реставратор,
e-mail: goland5@yandex.ru

Халиков Искандер Альфредович,
Казанский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры РФ,
кафедра прокурорского надзора за исполнением законов
в оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора
в уголовном судопроизводстве,
профессор кафедры, кандидат юридических наук.
420111, г. Казань, ул. Московская, д. 41,
e-mail: iskanderh@mail.ru

Аннотация

В статье, на основании изучения документов, регламентирующих процесс создания зон охраны объектов культурного наследия, сделан вывод о наличии отдельных правотворческих упущений, препятствующих гармоничному развитию городов и исторических поселений. Авторами обращено внимание на то, что в 90-х годах XX века потребность охраны памятников истории и культуры в неразрывном единстве с исторически сложившимися территориями, была нивелирована стремлением к их коммерческому освоению. Отмечено, что в настоящее время зоны охраны объектов культурного наследия могут быть подвергнуты корректировке в угоду интересам строительной индустрии, интересам девелоперов. Для противодействия этому высказан ряд предложений теоретического и практического содержания.

Ключевые слова

Объект культурного наследия, памятник истории и культуры, защитные зоны, зоны охраны, выявленный объект культурного наследия, историческое и культурное наследие.

Государственная система охраны исторического и культурного наследия Российской Федерации нуждается в реформировании. Являясь максимально ориентированной на сохранение конструктивной целостности объектов культурного наследия, к проектированию зон охраны (далее — ЗООКН, ЗО, если не указано иное) и ведению работ на территории зон охраны она отно-

сится как к второстепенному, факультативному направлению деятельности. Как результат — зоны охраны становятся уязвимы для неконтролируемой экспансии строительной индустрии, что не способствует обеспечению охраны национального исторического и культурного наследия.

Для должной оценки современного состояния охранного зонирования следует обратиться

к документам, заложившим основу рассматриваемой деятельности с момента осознания государственной потребности в сохранении аксиологически значимых зданий и сооружений в неразрывном единстве с прилегающей к ним территорией.

Требования к созданию границ ЗО впервые были приведены в тексте Временной инструкции об организации охранных зон и зон регулируемой застройки для памятников истории и культуры в РСФСР, введенной в действие на основании Приказа Госстроя РСФСР от 16 декабря 1966 г. № 84 (далее — Инструкция 1966 г.)¹. Ее содержание не выходило за пределы семантического поля Афинской хартии, а также Европейских концепций, определяющих архитектурно-эстетические принципы установления подобных территориальных границ для памятников истории и культуры. Так, в разделе II документа было указано, что размеры ЗО для каждого памятника определяются двойной высотой наивысшей точки архитектурного сооружения (строения) или его наибольшей стороны. На охраняемой территории запрещалась новая застройка, а все архитектурно-планировочные мероприятия, в том числе работы по благоустройству, проводились по согласованию с органами охраны памятников истории и культуры. Инструкция 1966 г. была формально связана с системой градостроительного планирования. Она изначально создавалась в неразрывном единстве с существовавшими градостроительными нормами и правилами. В частности, СНиП П-60–75 «Планировка и застройка городов, поселков и сельских населенных пунктов» предусматривал необходимость при разработке генерального плана города, исторического поселения создания вокруг памятников или архитектурных ансамблей охранных зон либо зон регулируемой застройки. Делалось это в целях исключения осуществления охранного зонирования в противоречии с планом развития города, исторического поселения. На указанное обстоятельство обратил внимание А.А. Никифоров, исследовавший проблемы создания зон

охраны объектов культурного наследия². Проекты ЗО существовали в неразрывной связи с генеральным планом, что практически исключало возможность изменения статуса взятых под государственную охрану территорий, отдельных земельных участков, находящихся в гносеологическом единстве с охраняемыми зданиями, сооружениями. Инструкция 1966 г. не допускала произвольной корректировки режима использования территорий ЗО, установив государственный приоритет сохранения историко-культурного наследия над экономической составляющей развития городов и исторических поселений. Но, при этом в 1960-е годы появились первые опыты «точечного вкрапления» многоэтажной застройки, разрушавшей градостроительную структуру исторических территорий городов. Зоны охраны, установленные в 60-х годах XX в., как правило были незначительными по площади, и, зачастую, оказались «забытыми» к началу 80-х годов прошлого столетия. В указанные годы началось интенсивное инфраструктурное развитие городов и исторических поселений, активно стала внедряться многоэтажная застройка. В соответствии с требованиями времени была разработана и принята Инструкция по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР, утвержденная приказом Министерства культуры СССР от 24 января 1986 г. № 33 (далее — Инструкция 1986 г.)³. Она развила положения Инструкции 1966 г., отнеся к ЗО, специально выделенные территории, предназначенные для обеспечения сохранности объектов культурного наследия и их среды, установления историко-художественной ценности памятников и возможности их дальнейшего использования. В соответствии с п. 1.6 Инструкции 1986 г. ЗО были признаны составной частью проектов районной планировки и генеральных планов городов, детальной планировки и застройки населенных пунктов. При этом в п. 1.7 документа была предусмотрена возможность отступления

1 Временная инструкция об организации охранных зон и зон регулируемой застройки для памятников истории и культуры в РСФСР: приказ Госстроя РСФСР от 16 декабря 1966 г. № 84 // СПС «КонсультантПлюс».

2 Никифоров А.А. Зоны охраны объектов культурного наследия – правовой инструмент сохранения исторической среды памятника истории и культуры // Культура: управление, экономика, право. 2014. № 3. С. 3–11.

3 Об утверждении «Инструкции по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР»: Приказ Минкультуры СССР от 24 января 1986 г. № 33. // СПС «КонсультантПлюс».

от установленного режима использования ЗО по специально выполненному проекту, согласованному с государственным органом охраны памятников истории и культуры. При этом требовалось проведение специального исследования, оценивающего влияние вносимых изменений на визуальное восприятие объекта государственной охраны. Таким образом, ПЗО, в соответствии с Инструкцией 1986 г., стал самостоятельным проектным исследованием, которое могло существовать и быть реализовано вопреки положениям генерального плана города, исторического поселения. Это стало предтечей коммерческого освоения территорий, имеющих особое историко-культурное значение. Начиная с 90-х годов XX века и до настоящего времени девелоперами, представителями строительных компаний, а также чиновниками повсеместно используется возможность корректировки ЗО памятников истории и культуры. Заинтересованные лица воспринимают подобное право, как возможность игнорирования установленных ограничений и беспрепятственного освоения территорий, имеющих историко-культурное значение (изменения территориальных границ ЗО, изменения статуса охраняемых объектов).

Проиллюстрировать сложившуюся ситуацию можно на примере организации и осуществления охраны памятников истории и культуры г. Дзержинска Нижегородской области. Так, в строгом соответствии с Инструкцией 1986 г. в 1997 г. был создан Проект зон охраны памятников истории и культуры г. Дзержинска (далее — Проект зон охраны, ПЗО), утвержденный Постановлением Законодательного собрания Нижегородской области от 20 августа 1997 г. № 204. С отдельными изменениями региональный нормативный акт продолжал действовать до последнего времени. Исходный проект представлял собой целостную систему зон охраны 35 памятников, включенных в реестр, как памятники регионального, а также местного (муниципального) значения. Город сохранял сбалансированную систему ЗО, которая в 2016 г. подверглась противоречащим действующему законодательству нелогичным корректировкам. Так, на основании Постановления Законодательного собрания Нижегородской области от 25 августа 2016 г. № 2312-V были внесены изменения в Постановление Законодательного собрания Нижегородской области от 20 августа 1997 г. № 204.

Были безосновательно выведены из-под охраны значительные по площади территории зон охраны в границах исторического центра г. Дзержинска. Одновременно, на основании Постановления Законодательного собрания Нижегородской области от 17 июня 2016 г. № 361 «О включении города Дзержинска в Перечень исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Нижегородской области, утверждении предмета охраны, границы территории данного исторического поселения, требований к градостроительным регламентам в утвержденных границах», разработан проект исторического поселения регионального значения (г. Дзержинска). Подобное решение следовало признать позитивным и направленным на обеспечение охраны исторического и культурного наследия Нижегородской области, но только в случае отсутствия противоречий с ранее принятыми законодательными актами, в соответствии с которыми, исторический центр города следовало признать достопримечательным местом, а пригород — историческим поселением. Нескрываемое желание облегчить коммерческое освоение исторически значимых территорий, было пресечено введением института защитных зон, предусмотренных ст. 34.1 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Сокращение территории зон охраны на основании Постановления Законодательного собрания Нижегородской области от 17 июня 2016 г. № 361 привело в 2020 г. к установлению на значительной территории г. Дзержинска перекрывающих друг друга защитных зон 23 объектов культурного наследия и, как следствие, стагнации развития исторического центра. Указанные обстоятельства сделали востребованным разработку Проекта объединенной зоны охраны объектов культурного наследия г. Дзержинска, то есть возвращения в исходное состояние системы государственной охраны памятников истории и культуры, расположенных на его территории.

В настоящее время проблема установления, а главное, изменения ЗО ОКН органами государственной власти обсуждается мало и неохотно, так как напрямую затрагивает интересы строительного бизнеса. Не секрет, что самая дорогая земля находится в исторической, центральной части городов. В соответствии с п. 7 Положения

о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 12 сентября 2015 г. № 972, разработка проектов ЗО ОКН и проектов объединенной ЗО ОКН может осуществляться за счет средств собственников или пользователей памятников истории и культуры, правообладателей земельных участков, расположенных в границах ЗО ОКН (далее — Положение 2015 г.)⁴. Наделение правом инициирования проведения подобных работ лицами, указанными в п. 7 Положения, объясняется недостаточным уровнем финансирования со стороны государства историко-культурных исследований. Вместе с тем, расширение круга лиц, вовлеченных в процесс инициирования разработки проектов ЗО ОКН, может привести к появлению «заказных» исследований по существенному изменению охраняемых территорий в угоду интересам заказчиков разработки проектов. В соответствии с п. 21 Положения 2015 г. изменение ЗО ОКН, в том числе их границ, режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон, осуществляется путем разработки нового проекта ЗО ОКН. При этом, изменение объединенных зон охраны в случае отнесения объекта недвижимого имущества, расположенного в пределах находящейся под охраной территории, к объектам культурного наследия осуществляется только путем их корректировки.

Оценивая действующие условия создания ЗО ОКН следует согласиться с мнением К.М. Широкова, о том, что в соответствии со ст. 27 Градостроительного кодекса РФ проекты ЗО должны разрабатываться параллельно с подготовкой пакета прочей документации, определяющей ограничения градостроительной деятельности (генеральный план, план землепользования и застройки), как соподчиненное действие в составе общих планировочных мероприятий, а не как автономное, независимое действие, фиксируе-

мое на практике⁵. Соответственно, возможность корректировки ПЗО должна быть исключением, допустимым только в случае включения расположенного на его территории выявленного объекта в единый государственный реестр объектов культурного наследия, для которого в дальнейшем потребуется собственные зоны охраны.

Существующее Положение о зонах охраны объектов культурного наследия понуждает разработчиков к созданию на территории объединенных ЗО ОКН излишне «громоздких» проектов. Это ведет к существенному затягиванию сроков работы проектантов, а также создает сложности при реализации принятых охранных мер. Как следствие, разработанный проект сразу после его утверждения решением регионального органа охраны объектов культурного наследия нуждается в изменении и актуализации исходя из создавшейся со временем ситуации. Разработка проекта объединенной зоны охраны объектов культурного наследия должна осуществляться в отношении объектов культурного наследия по времени создания и стилистически неразрывно связанных друг с другом, когда отдельный самостоятельный проект может препятствовать решению задач по сохранению внешнего облика района исторической застройки. Выходом из сложившейся ситуации может быть разработка и принятие нормативов процесса создания ПЗО, которые будут отражены в принятом Министерством культуры РФ ведомственном нормативном акте.

Следующим последовательным шагом должно стать включение проектировщика зон охраны и иных историко-культурных территорий в перечень реставрационных специальностей. Учитывая сложившуюся ситуацию со строительной отраслью в государстве, это будет действенной мерой для оптимизации процесса обеспечения большей части объектов культурного наследия на территории Российской Федерации ПЗО.

Разработанные ПЗО — это документация в текстовой форме, в виде карт (схем), содержащих графическое описание границ проектируемых зон, а также границ территорий памятников истории и культуры, расположенных в указанных зонах, проекты режимов использования земель

4 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: Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2015 г. № 972. // СПС «КонсультантПлюс».

5 Широков К.М. Проблемы разработки и утверждения проектов зон охраны объектов культурного наследия в городах федерального значения // Актуальные проблемы Российского права. 2011. № 4. С. 149–161.

и градостроительные регламенты. Органы государственной власти справедливо ориентируют реставраторов на расширение возможностей применения технологий BIM⁶. Соответственно, при создании ЗООКН разработчики должны быть ориентированы на возможность использования пластичных технологий ГИС, уходя от статичных бумажных носителей для ПЗО, создавая интерактивные трехмерные и двухмерные цифровые пространства с возможностью ведения в них проектных работ. Использование технологий ГИС приведет к появлению новых эффективных методов проведения мероприятий по го-

сударственному надзору в границах зон охраны объектов культурного наследия.

Список литературы

1. Никифоров А.А. Зоны охраны объектов культурного наследия — правовой инструмент сохранения исторической среды памятника истории и культуры // Культура: управление, экономика, право. 2014. № 3. С. 3–11.

2. Широков К.М. Проблемы разработки и утверждения проектов зон охраны объектов культурного наследия в городах федерального значения // Актуальные проблемы Российского права. 2011. № 4. С. 149–161.

6 Информационное моделирование зданий (Building Information Model) — процесс, основанный на использовании интеллектуальных 3D-моделей, с помощью которых специалисты в области архитектуры, строительства и реставрации могут эффективнее планировать, проектировать, строить, эксплуатировать и сохранять архитектурные объекты и окружающую их обстановку (инфраструктуру).

ZONES OF PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE OBJECTS: HISTORY AND TODEY

Andreeva Alexandra Yuryevna,

member of the All-Russian Society for the Protection of Historical and Cultural
Monuments (Moscow), architect-restorer,
e-mail: goland5@yandex.ru

Khalikov Iskander Alfredovich,

Kazan Law Institute (branch) University of the Prosecutor's Office of the Russian
Federation, Department of Prosecutor's Supervision over the Execution of Laws in
Operational Investigative Activities and participation of the Prosecutor in Criminal
Proceedings, professor, Candidate of Law. 41 Moskovskaya str., Kazan, 420111,
e-mail: iskanderh@mail.ru

Abstract

In the article, based on the study of documents regulating the process of creating zones for the protection of cultural heritage objects, it is concluded that there are certain law-making omissions that hinder the harmonious development of cities and historical settlements. The authors draw attention to the fact that in the 90 of the twentieth century, the need to protect historical and cultural monuments in inseparable unity with historically established territories was offset by the need for their commercial development. It is noted that at present the zones of protection of cultural heritage objects can be adjusted in favor of the interests of the construction industry

Keywords

Object of cultural heritage, monument of history and culture, protective zones, protection zones, identified object of cultural heritage, historical and cultural heritage.