

## Проблемы сохранения исторических поселений

«Хорошо сформулированная проблема  
– это наполовину решенная проблема».  
Чарльз Кеттеринг

Одной из первоочередных задач в деятельности Правительства Ивановской области является социально-экономическое развитие региона. При этом в последние годы акцент все отчетливее смещается на улучшение жизни в малых городах (МГ). О них губернатор Ивановской области С.С. Воскресенский подробно говорит в своей статье, в том числе, обозначая их важность «как фабрик национальной идентичности и национального самосознания»<sup>1</sup>. Тема развития МГ региона неоднократно упоминалась и на встречах губернатора с Президентом РФ В.В. Путиным<sup>2</sup>.

В своих размышлениях губернатор обратил внимание на значимость исторического наследия, противопоставляя его забвению, неизбежно наступающему без успешной и комфортной жизни, лишенной технологий и новых возможностей в экономике. И в этом прогрессивном направлении мы двигаемся семимильными шагами, что вызывает несомненную гордость за ивановский край. Однако без критического осмысления происходящих процессов патриотическое уmonoстроение неизбежно скатывается в ущербную ура-версию самого себя. Чтобы этого не происходило крайне важно разобраться в теме сохранения МГ и исторических поселений (ИП) с точки зрения государственной охраны объектов культурного наследия (ОКН), в том, как МГ соотносятся с ИП, идет ли на пользу такое их преобразование для сохранения исторического и культурного наследия?

### Что такое МГ и ИП?

Выражаясь шершавым юридическим языком, согласно типологии поселений, утвержденной статьей 5 ГрК РФ от 07.05.1998 (в ред. от 10.01.2003) МГ и поселки – это населенные пункты с численностью населения до 50 тыс. чел. Более крупные поселения – это средние, большие, крупные, крупнейшие и сверхкрупные города; более мелкие – крупные, большие, средние, и малые сельские поселения. В действующем ГрК РФ эта классификация уже не используется, и критерии идентификации МГ, состоящих из городских округов и поселений, балансируют на стыках других классификаций: по экономико-географическому положению, по генетическим признакам, по типам перспективного развития<sup>3</sup> и т.п. А поскольку в нашем мировосприятии всегда присутствует склонность к обобщению и поэтизации места с родовыми

<sup>1</sup> Воскресенский С.С. Малые города России: размышляя о будущем // Российская газета 18.01.2023 <https://rg.ru/2023/01/18/reg-cfo/delo-za-malymi.html>

<sup>2</sup> Встреча с губернатором Ивановской области Станиславом Воскресенским // 04.10.2022, Москва, Кремль <http://kremlin.ru/events/president/news/69497>; 10.05.2023, Московская область, Ново-Огарево <http://kremlin.ru/catalog/persons/534/events/71110>

<sup>3</sup> «Типология населенных пунктов: городские и сельские поселения, их виды» ГОУВПО «Амурский государственный университет». Благовещенск, 2011 [https://zinref.ru/000\\_uchebniki/02800\\_logika/011\\_lectii\\_raznie\\_30/1264.htm](https://zinref.ru/000_uchebniki/02800_logika/011_lectii_raznie_30/1264.htm)

корнями («вот моя деревня: вот мой дом родной...»<sup>4</sup>), являющегося «хранителем русской тайны и таинственной русской правоты»<sup>5</sup>, то к МГ смело относят города и поселения, по числу жителей отличающиеся от установленного некогда лимита. Например, «Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды в МГ и ИП» отбирает своих участников по численности населения до 100 тыс. чел.<sup>6</sup> Таким образом, к МГ могут быть отнесены разные типы населенных пунктов достаточно многолюдные для принятия участия в том или ином мероприятии по улучшению их социально-экономического состояния.

Определение понятия «ИП» дано Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об ОКН (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (Закон № 73-ФЗ). Это населенный пункт или его часть, в границах которого расположены ОКН, включенные в реестр, выявленные ОКН и объекты, составляющие предмет охраны ИП. То есть определяющую роль играет не количество проживающих в нем граждан, их может и вовсе не быть, а наличие историко-культурной значимости объектов недвижимости, расположенных на его территории. Особенность ИП состоит еще и в том, что они разделяются по масштабу важности на 2 категории: региональную (для субъекта РФ), федеральную (для государства в целом). Иными словами, в логике принятой видовой иерархии ИП схоже с ОКН, следующим по мере его укрупнения после памятника, ансамбля и достопримечательного места. По каким причинам оно вынесено за пределы статьи 3 Закона № 73-ФЗ, и выделено в специальную главу (XII) – вопрос риторический, но то что, оно включено в эту структуру, очевидно. Как восприятие ансамбля предполагает присутствие в его составе памятников, единство достопримечательного места учитывает возможность сосредоточения на его территории памятников и ансамблей, так ИП не мыслится без комплекса взаимосвязей между его памятниками, ансамблями и достопримечательными местами.

В Ивановской области согласно Списку исторических населенных мест РСФСР, утвержденному постановлением коллегии Минкультуры РСФСР от 19.02.1990 № 12, коллегии Госстроя РСФСР от 28.02.1990 № 3 и президиума ЦС ВООПИК от 16.02.1990 № 12 (162)<sup>7</sup>, расположено 16 исторических населенных пунктов, которые являются памятниками национальной культуры, сыгравшими важную административно-политическую, экономическую, культурную роль в истории России. Среди них: г. Иваново, г. Вичуга, г. Гаврилов Посад, г. Кинешма, г. Кохма, г. Плес, г. Пучеж, г. Тейково, г. Фурманов, г. Шуя, г. Юрьево, п. Лежнево, п. Лух, п. Палех, п. Писцово, п. Холуй. Из них приказом Минкультуры России от 04.04.2023 № 839 «Об утверждении перечня исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Российской Федерации», в перечень ИП федерального значения включены только Кинешма, Плес и Шуя.

---

<sup>4</sup> Суриков И. «Детство».

<sup>5</sup> Воскресенский С.С. Там же.

<sup>6</sup> Конкурс проводится с 2018 года в соответствии с постановлением Правительства РФ от 07.03.2018 № 237 <http://government.ru/awards/698/about/>

<sup>7</sup> [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc\\_itself=&backlink=1&nd=102101396&page=1&rdk=0#10](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=102101396&page=1&rdk=0#10)

Получается, что за исключением трех ИП федерального значения, и областной центр, имеющий численность населения свыше 100 тыс. чел., и 5 поселков, не являющиеся МГ по классификации 1998 года, и еще 7 населенных пунктов из утвержденного перечня потенциально могут получить статус ИП регионального или федерального уровня. То есть понятие «ИП» шире понятия «МГ», что проявляется не только в их типологии, но и в наличии историко-культурной значимости у большинства населенных пунктов Ивановской области старше хотя бы 100 лет.

### **Какие надежды питают МГ и ИП?**

Первостепенной целью, вероятнее всего, выступает получение МГ и ИП возможности стать участниками федеральных и региональных программ по развитию территорий. Например, программы «Формирование комфортной городской среды» – части нацпроекта «Жилье и городская среда». Она реализуется в Ивановской области с 2019 года на федеральные средства и за счет консолидированного бюджета региона. В перечень получателей субсидии включаются и МГ, и ИП. Так, КБ «Стрелка»<sup>8</sup>, о деятельности которого так много шумели градозащитники<sup>9</sup>, разработаны и внедрены в жизнь дизайн-проекты благоустройства центров городов Иваново, Кинешма, Юрьево, поселка Палех. Так или иначе, развитие социально-культурной инфраструктуры МГ создает условия и для сохранения в них историко-культурного наследия, и привлечения инвестиций в муниципальные образования<sup>10</sup> в целом, что, безусловно, является положительной тенденцией.

Помимо этого, регион принимает участие в стартовавшем в 2018 году Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды в МГ и ИП. Его цель – поддержать создание привлекательных городских пространств, способствующих повышению качества жизни, привлечению в города туристов, развитию индустрии услуг<sup>11</sup>. Организационно-методическое сопровождение этой деятельности осуществляется АНО «Центр территориального развития»<sup>12</sup>. По данным РИА Новости победителем в пятилетней всероссийской конкурсной гонке на получение федеральных денег стала Ивановская область. Почти четверть сотни заявок позволили благоустроить скверы, площади, набережные Кохмы, Заволжска, Юрьево,

---

<sup>8</sup> <https://www.strelka-kb.com/about>

<sup>9</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=cIKj5TJodL8&t=41s>

<sup>10</sup> Основные направления деятельности органов государственной власти Ивановской области по поддержке развития исторических поселений включают в себя:

– организационные, например реализация проекта «Комплексное развитие территории и инфраструктуры малых исторических поселений» (распоряжение Губернатора Ивановской области от 13.08.2021 № 97-р);

– финансовые, например: распределение дотаций в целях поощрения и стимулирования развития городских поселений Ивановской области, включенных в перечень исторических поселений федерального значения, обеспечивших рост поступлений по налогу на доходы физических лиц (постановление Правительства Ивановской области от 27.09.2022 № 542-п); софинансирование проектов формирования комфортной городской среды муниципальных образований, в границах которых расположены исторические поселения (постановление Правительства Ивановской области от 11.05.2023 № 199-п).

<sup>11</sup> Одним из главных региональных и муниципальных проектов на территории региона в области развития историко-культурного и экономического потенциала исторических поселений в настоящее время является подготовка к празднованию 800-летия основания г. Юрьево Ивановской области (указ Президента Российской Федерации от 09.03.2023 № 149).

<sup>12</sup> <https://ivgorsreda.ru/>

Плеса, Южи, Тейкова, Шуи, Кинешмы, Вичуги, Фурманова, Приволжска, Родников, Комсомольска, Гаврилова Посада и Наволок<sup>13</sup>.

А ведь люди мечтают и имеют право хорошо жить не только там. И если у городских поселений, таких как: п. Лежнево, п. Ильинское-Хованское, п. Лух, п. Пестяки, – есть все основания благоустраиваться как МГ, то средние и малые населенные пункты, не подпадающие под типологию МГ, но также обладающие богатым историко-культурным содержанием, например: п. Писцово Комсомольского района, п. Холуй Южского района, с. Аньково Ильинского района, с. Алексино и с. Вознесенье Савинского района, с. Рождествено Приволжского района, п. Мыт Верхнеландеховского района, с. Дунилово и с. Горицы Шуйского района и других, – осуществить свои чаяния могут только через получение статуса ИП. И у них есть для этого веские основания не только в виде разрозненных ОКН, но и расположенных на их территориях достопримечательных мест – исторических застроек.

### **Каковы процедуры и критерии включения населенного пункта в перечень ИП?**

Однако если МГ попадают в программы по развитию территорий по типологическому признаку (устаревший Список исторических населенных мест РСФСР в расчет не берется), то для того, чтобы получить статус ИП администрации населенного пункта еще нужно постараться<sup>14</sup>. Для соискания федеральной категории ИП инициаторами могут выступать ОГВ субъекта РФ, ОМС муниципального образования, общественные объединения, а принятие решения лежит на Минкультуры России. Для получения же региональной категории ИП заявителю нужно обращаться в региональный орган охраны ОКН, который подготовит соответствующий проект распоряжения Правительства Ивановской области. Заявителем может выступить как ОГВ Ивановской области, так и ОМС муниципального образования, физическое или юридическое лицо.

Подобно тому, как выявление объектов, обладающих признаками ОКН, представляет собой подготовку сведений об историко-культурной значимости объекта, так и к обращению на включение населенного пункта в перечень ИП должны быть приложены материалы историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований, проекты границ территории ИП, предмета охраны, требований к градоэлементам в его границах, а также историко-культурный опорный план ИП и перечень исторически ценных градоформирующих объектов. Понятно, что все эти документы под силу разработать только специализированной организации. Помимо финансовой затратности этих работ, что для ОМС уже проблема, не просто прибиться и к какой-либо категории ИП (федеральной или региональной) из-за отсутствия универсальных критериев их определения<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Как преобразуют малые города Ивановской области // РИА Новости 29.08.2023  
<https://ria.ru/20230829/ivanovskayaoblast-1892873444.html>

<sup>14</sup> Порядок включения населенного пункта в перечень исторических поселений федерального значения утвержден приказом Минкультуры России от 12.07.2016 № 1604, порядок утверждения перечня исторических поселений регионального значения утвержден Законом Ивановской области от 13.07.2007 № 105-ОЗ.

<sup>15</sup> Нужно отметить, что подобные критерии не утверждены и в отношении категорий ОКН. Проблема определения категории историко-культурного значения выявленного объекта культурного наследия

Совокупность этих проблем является причиной того, что очередь на включение населенных пунктов в перечень ИП у нас не велика. Сегодня в качестве претендентов на статус ИП регионального значения рассматриваются лишь два: п. Писцово Комсомольского района (проект правового акта – на рассмотрении в Правительстве Ивановской области), п. Лежнево (проект правового акта – на согласовании в администрации муниципального образования).

Комитет пытался облегчить прохождение описанных процедур в рамках проработки Перечня поручений по итогам встречи Президента РФ с участниками Форума МГ и ИП 17.01.2018 (г. Коломна) от 23.02.2018 № Пр-327 (подпункт «г» пункта 2 – предложения, предусматривающие уточнение критериев отнесения муниципальных образований к категории ИП). Например, нами предложено обосновывать присвоение статуса ИП только историческими справками и планами, в том числе историко-культурным опорным планом, сопоставляющим первоначально сложившуюся планировочную структуру населенного пункта с современной.

### **Какие ограничения накладывает статус ИП?**

Вхождение населенного пункта в «клуб избранных» в свою очередь не гарантирует автоматического появления денежного фонтана на его центральной площади. Помимо решения политической задачи выбора стратегического приоритета в сохранении или развитии ИП<sup>16</sup> необходимо преодолеть следующие сложности.

Финансовые. Сдерживающим фактором при решении вопроса о включении населенного пункта в перечень ИП является увеличение расходов на осуществление градостроительной, хозяйственной и иной деятельности при обязательном условии обеспечения сохранности ОКН на его территории (статья 60 Закона № 73-ФЗ). Также требует расходов и разработка самой документации, предусматривающей ее «ограничение» (предмет охраны, границы территории, требования к градрегламентам).

Например, сейчас в регионе границы территории и предметы охраны утверждены в отношении только двух из трех ИП федерального значения – городов Кинешма и Плес. Проекты выполнены на средства регионального и местных бюджетов. Общая сумма расходов составила 16 млн. руб., из которых: 10 млн. руб. на разработку зон охраны всех ОКН города Плес, предмета охраны и границ территории самого ИП, 6 млн. руб. за предмет охраны, границы территории ИП город Кинешма. Проектная документация по обоснованию требований к градрегламентам в отношении ИП город Плес подготовлена на средства федерального бюджета (цена контракта – 2,25 млн. руб.). Они утверждены приказом Минкультуры России от 14.12.2018 № 2221. До настоящего времени не обеспечено необходимой документацией ИП город Шуя. Разработанная еще в 2013-2014 годах, кардинально переработанная в 2017

---

рассматривались на заседании общественного совета при комитете Ивановской области по государственной охране объектов культурного наследия 13.12.2018. Доклад опубликован на сайте комитета по адресу: <http://nasledie.ivanovoobl.ru/komitet/obshchestvennyy-sovet/>

<sup>16</sup> Так, Плес выбрал стратегию сохранения, консервации и событийного туризма, Кинешма и Шуя склоняются к стратегии развития и массового (паломнического, спортивного, исторического) туризма, а в отдельных случаях событийного, например, фестиваль «Русское Рождество» в Шуге.

году в связи с изменением федерального законодательства, она до настоящего времени не утверждена.

Дефицит регионального и местного бюджетов, а также неопределенность ответственного за подготовку проектов предметов охраны, границ территорий, требований к градрегламентам ИП не позволяют своевременно решать задачи их гармоничного сохранения и развития. Мерами для преодоления этих факторов могут служить совершенствование законодательства в сфере государственной охраны ОКН (ИП), выделение средств федерального бюджета в рамках госпрограмм, меры государственной субсидиарной и грантовой поддержки регионов, имеющих на своих территориях ИП.

Административные. Другой проблемой является опасение ОГВ и ОМС, связанное с потенциальным ужесточением требований к сохранению исторических территорий, ценных градоформирующих объектов, невозможностью реализации комплекса мер по развитию и модернизации инженерной инфраструктуры на территории ИП.

Преодоление этих опасений, на наш взгляд, лежит на пути популяризации механизма сохранения исторической среды, включая демонстрацию лучших планов по реализации проектов (не только проектов комфортной городской среды в ИП), а также введение льгот, включая субсидии на развитие обеспечивающей инфраструктуры. Главное здесь то, что созданная и совершенствующаяся нормативная правовая база не должна выступать административным барьером при планировании строительной и хозяйственной деятельности, а финансовая поддержка федерального бюджета на мероприятия по созданию обеспечивающей инфраструктуры должна осуществляться при наличии комплексной концепции развития территории.

Правовые. Действующее федеральное законодательство, а также принимаемые подзаконные акты, в целом направлены на развитие ИП, сохранение историко-культурного потенциала и развитие внутреннего туризма в России. Однако существующая модель регулирования градостроительной деятельности на этих территориях, по нашему мнению, не позволяет в полной мере обеспечить сохранность предмета охраны и, прежде всего, исторически ценных градоформирующих объектов. Например, сейчас действует административная ответственность за уничтожение или повреждение объектов, составляющих предмет охраны ИП, однако механизм проведения работ (капремонта, воссоздания, реконструкции и пр.) на исторически ценных градоформирующих объектах Законом № 73-ФЗ и подзаконными актами не утвержден. Также отсутствуют конкретные требования к сохранению ИП, способы объективной оценки повреждения или уничтожения элементов предмета охраны ИП, таких как: планировочная, объемно-пространственная структуры, композиция и силуэт застройки (соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов) (статья 59 Закона № 73-ФЗ) и т.п.

Разработка и утверждение требований к порядку сохранения и проведения работ на ценных объектах ИП, составляющих их предмет охраны, – первоочередные задачи в совершенствовании законодательства об ИП. Эти и другие предложения направлены комитетом в Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению

и делам Севера в целях подготовки секции «ИП в контексте решения задач по сохранению этнокультурного достояния народов России», который запланирован к проведению в рамках IX Парламентского форума «Историко-культурное наследие России» сентябре 2023 года.

### **Сохранять или развивать МГ и ИП?**

Принципиальное различие МГ и ИП состоит в том, что развитие ИП связано с их государственной охраной, то есть соблюдением обязательных требований по их сохранению. При этом сохранение и развитие ИП представляют собой два разнонаправленных процесса. Консервативный, стремящийся оградить населенный пункт от каких-либо нововведений, абсолютизирующий стабильность, предлагающий остановить время и закрыть пространство с помощью запретов на любую деятельность. И прогрессивный, ставящий целью каждый населенный пункт превратить в передовые «Нью-Васюки», снести с лица земли архитектурную ветошь и возвести на его месте межгалактический «город-сад». Промежуточные варианты склонны к конформизму и обусловлены разочарованиями в стратегических ожиданиях. МГ, не являющиеся ИП по существу, такой раздвоенности лишены, их развитие осуществляется линейно и поступательно.

Со всей определенностью можно утверждать, что на сегодняшний день статус ИП не дает населенному пункту каких-либо значимых тактических преимуществ перед МГ в получении толчков к желаемому развитию, кроме сравнительно затратного приобретения возможности рассматриваться в качестве получателя федерального финансирования, полноправного участника государственных программ и конкурсов. Более того, ведущиеся на его территории работы, связанные с преобразованием общественных пространств, сопровождаются преодолением различных препятствий. Складывается ситуация, когда историко-культурная значимость такого населенного пункта тем сильнее мешает его развитию, чем более качественно проработана его охранная документация. Как результат – консервативные интересы градозащитников, органов охраны ОКН, части местных жителей из-за вводимых ограничений на территории ИП идут вразрез с прогрессивными запросами ОГВ, ОМС, представителей бизнеса, другой части населения на развитие МГ. Поэтому ее разработка либо откладывается в долгий ящик, либо принятие решений по ее утверждению неоправданно затягивается.

Такое неправильное положение дел не может не вызывать опасения. Взятый Ивановской областью курс на МГ должен подчиняться единой стратегии сохранения ИП, расположенных на ее территории, то есть наиболее ценных населенных пунктов (городов, поселков и сел). При этом защита ИП от негативного влияния «безответственного созидательства» с помощью предметов охраны, градрегламентов и других правовых механизмов не должна кардинально препятствовать реализации крупных инвестиционных проектов по модернизации их инфраструктуры.

Развитие ИП, в отличие от развития МГ, обязано идти в арьергарде разработки механизмов сохранения ИП для того, чтобы определить правила поведения, права и обязанности сторон, заинтересованных в безоблачном будущем их территорий. В стратегическом плане преимущества ИП могут

раскрыться только в гармоничном сосуществовании традиционного и новаторского<sup>17</sup>. Другими словами, ответ очевиден: МГ (городские округа и поселения) можно развивать безусловно, МГ (городские округа и поселения), являющиеся ИП, а также собственно ИП (сельские поселения) необходимо и сохранять (консервировать), и развивать с учетом выбора приоритета, но с обязательным акцентом на защите историко-культурных ценностей.

\*\*\*

Как говорилось ранее, озвученные предложения комитета направлены на комплексное и системное решение поставленных задач, которое в свою очередь связано с накоплением знаний и умений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН. Между тем успех развития ИП, на наш взгляд, в не меньшей степени связан с развитием компетенций в установленной сфере деятельности, то есть помимо приобретенного и операционно используемого бэкграунда – с разработкой универсальных алгоритмов решения возникающих и прогнозируемых проблем. Мы убеждены, что первым шагом успешного преодоления их в будущем, все-таки, является качественная проработка их предпосылок в настоящем.

---

<sup>17</sup> Историческое наследие: сохранение как развитие. Интервью с архитектором Натальей Душкиной о противопоставлении строго и нового, исторического и современного, реставраторов и архитекторов // Futur urbanism Студенческий проект <https://futureurbanism.com/ru/interview/historical-heritage-preservation-as-development/>