

О государственной охране достопримечательного места «Жилые кварталы Первого рабочего поселка», 1920-е гг.

– О, профессор... Если бы вы знали, профессор,
клянусь, какая у меня драма. <...>

– Снимайте штаны. Прошу.

М.А. Булгаков «Собачье сердце»

В то время, когда внимание общественности поглощено обсуждением судьбы «Стенки подпорной», 1911-1912 гг., ценного объекта в составе достопримечательного места «Александровская улица», и видовых раскрытий со стороны площади Пушкина достопримечательного места «Мануфактура Ямановского – одно из старейших текстильных предприятий села Иваново», уже несколько лет настоящая драма разыгрывается вокруг, а точнее внутри другого достопримечательного места, расположенного в северо-западной части областного центра, а именно «Жилых кварталов Первого рабочего поселка», 1920-е гг.

О метафизических предпосылках возникновения этой драмы мы писали в статье «О воплощении рая на Ивановской земле» в мае 2022 года¹, сразу после регистрации объекта культурного наследия (ОКН) в едином государственном реестре ОКН (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (реестр). С тех пор два образовавшиеся лагеря местных жителей ведут непримиримую борьбу за будущее «счастливых домиков», уже долгие годы пребывающих в коммунальном аду. Один лагерь выступает за их сохранение и ремонт, а также благоустройство прилегающей территории, и ищет в этом помощи государства. Другой – за стирание с лица земли ветхой исторической недвижимости, расселение ее обитателей в новое жилье и снятие с территории охранного статуса как якобы основного препятствия для ее развития. И в водоворот этого противостояния с каждым годом вовлекается все больше государственных и муниципальных органов власти, организаций, политических и общественных деятелей, простых обывателей. Где же скрывается правда? Кто виновен в бедах людей? Какую роль играет статус ОКН? Как предотвратить возможную катастрофу?

Прежде чем приступить к критическому разбору этой драмы, комитет выражает искреннюю признательность всем гражданам, кто не на словах, а на деле борется за сохранение историко-культурного наследия Ивановской области вообще и места, где они живут и которым гордятся, в частности.

Сомнения в законности пребывания в реестре достопримечательного места

Выявленный ОКН «Жилые кварталы Первого рабочего поселка», 1920-е гг. был поставлен на государственную охрану распоряжением Департамента культуры и туризма Ивановской области от 02.06.2015 № 304. Приказом комитета от 15.03.2022 № 25-о на основании заключения государственной историко-культурной экспертизы (экспертиза), прошедшей общественное обсуждение, выявленный ОКН был включен в реестр в качестве ОКН местного значения с видом

¹ <https://vk.ru/@393542916-ovoploscheniirayanaivanovskoyzemle?subtype=primary>

«достопримечательное место». Этим же приказом утверждены границы его территории, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости под номером 37:24-8.184. Распоряжением комитета от 30.03.2022 № 37-о (Распоряжение № 37-о) утвержден его предмет охраны. Постановлением Администрации города Иванова от 11.11.2022 № 1805 (Постановление № 1805) утверждены требования к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места. Приказом Минкультуры России от 15.05.2023 № 147743-р достопримечательное место зарегистрировано в реестре под номером 372231380000004. С данными правовыми актами можно ознакомиться в информационно-правовых системах, в открытом доступе на официальных сайтах комитета, комитета по культуре Администрации города Иванова. Также сведения о достопримечательном месте размещены на Геоинформационном портале: <https://nspd.gov.ru/>.

Таким образом, историко-культурная значимость «Жилых кварталов Первого рабочего поселка», 1920-е гг. обоснована и законна. Кварталам была дана надлежащая экспертная оценка, по результатам которой они включены во все установленные законом реестры, зарегистрированы в них, в надлежащем порядке обеспечены необходимой документацией для осуществления их государственной охраны. Кроме того, кварталы пользуются заслуженным интересом у представителей научного, образовательного и других сообществ, являются объектом туристско-экскурсионного показа². Статусом ОКН указанную территорию жилой застройки на законных основаниях наделяют последовательно утвержденные правовые акты от включения ее в перечень выявленных ОКН до регистрации в реестре.

Преимущества и заблуждения, связанные с включением объекта в реестр в качестве достопримечательного места

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об ОКН (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (Закон № 73-ФЗ) достопримечательные места – творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, <...> центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки <...>. Исходя из этого определения, можно утверждать, что достопримечательным местом является установленная территория с характеризующими ее историко-культурную значимость зданиями, строениями и сооружениями. При этом у каждого многоквартирного дома, расположенного на территории застройки «Жилых кварталов Первого рабочего поселка», 1920-е гг., статус самостоятельного ОКН отсутствует.

Вместе с тем на основании Распоряжения № 37-о к ценным элементам застройки относятся: жилые дома на 2 квартиры (ул. Ткачей, 1, 3, 4, 5, 6, 10, 14/17, 18, 20, ул. Ясной Поляны, 6/12); жилые дома на 4 квартиры (ул. Ясной Поляны, 1/99, 2/101, 4); жилые дома на 8 квартир (ул. Ткачей, 11, 13, 15, 17/16, ул. Ясной Поляны, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15/12, 16/14, ул. Гаражная, 3, 4, 5, 6, 7/4, 8, 10/6, ул. Рабфаковская, 18/1, 24/2, пер. Гаражный, 11/7); жилые дома на 10 квартир (ул.

² http://ipk.ispu.ru/files/10-11_11.pdf, <https://visitivanovo.ru/ivanovo/rabochijposelok?ysclid=mucseazgtc105152377>

Гаражная, 1, ул. Рабфаковская, 20, 22).

Отдельный предмет охраны на каждый многоквартирный дом из ценных элементов застройки достопримечательного места не установлен. Однако учитывая, что в соответствии с подпунктом 6 пункта 2 статьи 18 Закона № 73-ФЗ предметом охраны ОКН являются его особенности, послужившие основанием для включения в реестр, характеристики каждого жилого дома, отнесенного к ценным элементам застройки достопримечательного места, подлежат обязательному сохранению. А именно такие из них, как: линия силуэта (в том числе ее высота над уровнем земной поверхности), формы (в том числе габариты), архитектурная композиция фасадов зданий, видимых с общественных пространств; размеры оконных и дверных проемов; формы архитектурного декора; тип материалов отделки; формы переплетов исторически примененных рам и дверей.

Таким образом, отсутствие в границах территории достопримечательного места самостоятельных ОКН – многоквартирных жилых домов позволяет сохранять ценные элементы застройки «Жилых кварталов Первого рабочего поселка», 1920-е гг. без дополнительных расходов на привлечение лицензированных организаций, исполнителей экспертиз, аттестованных специалистов, а также без повышающих коэффициентов при расчете стоимости и проведении изыскательских, проектных и производственных работ. При проведении работ на территории достопримечательного места их инициатор обязан лишь согласовать с соответствующим органом охраны ОКН раздел (проект) обеспечения сохранности достопримечательного места при проведении таких работ. Убеждение в том, что статус ОКН вида достопримечательное место мешает содержанию объектов недвижимости, расположенных на его территории, в надлежащем санитарном, техническом и противопожарном состоянии, а также препятствует комплексному развитию территории, является ошибочным.

При этом требования к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места, установленные статьей 5.1 Закона № 73-ФЗ, требования предмета охраны, утвержденные Распоряжением № 37-о, требования к градерегламентам, утвержденные Постановлением № 1805, являются мерами, способствующими улучшению технического состояния указанных объектов недвижимости, так как определяют (делают понятными и общедоступными) конкретные правила проведения земляных, строительных, ремонтных, благоустроительных и иных работ на зданиях, строениях, сооружениях и прилегающих к ним территориях, сохраняют их целостность, объемно-пространственные, композиционные, качественные и количественные особенности.

Ответственность за причинения вреда достопримечательному месту

В соответствии с нормами действующего законодательства, в том числе в сфере государственной охраны ОКН многоквартирные жилые дома и земельные участки, расположенные по адресам: г. Иваново, ул. Ткачей, 1, 3, 4, 5, 6, 10, 14/17, 18, 20, 11, 13, 15, 17/16 ул. Ясной Поляны, 6/12, 1/99, 2/101, 4 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15/12, 16/14, ул. Гаражная, 1, 3, 4, 5, 6, 7/4, 8, 10/6, ул. Рабфаковская, 18/1, 24/2, 20, 22, пер. Гаражный, 11/7 – должны содержаться в надлежащем техническом, санитарном и противопожарном состоянии их собственниками или иными законными владельцами, если иное не предусмотрено законом или договором

(статья 210 ГК РФ, статья 47.3 Закона № 73-ФЗ) с учетом ограничений, установленных предметом охраны достопримечательного места (Распоряжение № 37-о) и требований к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места (Постановление № 1805).

За несоблюдение указанных требований означенными выше или иными лицами предусмотрена ответственность:

- уничтожение/повреждение ОКН народов Российской Федерации – статья 243 УК РФ, штраф: до 3 млн. рублей (или в размере дохода за период до 3 лет), либо обязательные работы до 400 часов, либо принудительные работы до 3 лет, либо лишение свободы на тот же срок; для особо ценных ОКН, объектов археологического наследия – штраф: до 5 млн. рублей (или в размере дохода за период до 5 лет), либо обязательные работы до 480 часов, либо принудительные работы до 5 лет, либо лишение свободы на срок до 6 лет;

- нарушение требований сохранения ОКН, включенных реестр – статья 243.1 УК РФ, штраф: до 1 млн. рублей (или в размере заработной платы или иного дохода за период до 2 лет), либо обязательные работы до 360 часов, либо принудительные работы на срок до 2 лет, либо лишение свободы до 2 лет;

- нарушение требований законодательства об охране ОКН, нарушение режима использования земель в границах территорий таких объектов либо несоблюдение ограничений в зонах их охраны, ст. 7.13 КоАП, штраф: на граждан от 15 до 200 тыс. рублей, на должностных лиц от 20 до 400 тыс. рублей, на юридических лиц от 200 тыс. до 5 млн. рублей.

Кроме того за нарушение отдельных требований предусмотрены специальные нормы. Например, часть 1 статьи 20.4 КоАП РФ – нарушение требований пожарной безопасности при ненадлежащем содержании недвижимого имущества, статья 1064 ГК РФ – возмещение убытков собственником или иным законным владельцем недвижимого имущества, если из-за аварийного состояния его имущества по его вине был причинен вред третьим лицам и др.

А судьи кто? или Обязанности органов власти по сохранению достопримечательного места

В соответствии со статьей 44 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на доступ к культурным ценностям, каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Пунктом 2 статьи 9.3 Закона № 73-ФЗ государственная охрана ОКН местного значения отнесена к полномочиям органов местного самоуправления. В соответствии с подпунктами 3, 14 пункта 2 статьи 33 Закона № 73-ФЗ государственная охрана, помимо прочего, включает в себя организацию исследований, необходимых для исполнения полномочий муниципального органа охраны ОКН, обследование и фотофиксацию один раз в пять лет состояния ОКН, включенных в реестр, с составлением актов технического состояния ОКН, включенных в реестр, в целях определения мероприятий по обеспечению их сохранности.

Таким образом, организация исследований и мониторинг технического

состояния (1 раз в пять лет) ОКН местного значения «Жилые кварталы Первого рабочего поселка», 1920-е гг. входит в обязанности Администрации города Иванова. Несоблюдение этих требований может образовывать состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.13 КоАП РФ. Надзор за соблюдением этих требований органом местного самоуправления возложен на региональный орган охраны ОКН, то есть комитет.

Кроме того необходимо учитывать, что в соответствии с частью 10 пункта 1 статьи 16, частью 12 пункта 2 статьи 32, статьей 58 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» к вопросам представительного органа муниципального образования относится утверждение правил благоустройства их территорий.

Пунктом 7.1 Правил благоустройства города Иванова (Правила благоустройства), утвержденных решением Ивановской городской Думы от 27.06.2012 № 448, установлено, что координацию деятельности по уборке и благоустройству территорий города осуществляет Администрация города Иванова (ее должностные лица и функциональные органы с учетом их компетенции). В соответствии с пунктом 2.3.4 Правил благоустройства граждане, индивидуальные предприниматели, организации любых организационно-правовых форм, находящиеся на территории города Иванова, обязаны выполнять благоустройство земельных участков, находящихся в их собственности или закрепленных за ними на иных правовых основаниях. Пунктом 7.4 Правил благоустройства установлено, что за нарушение требований настоящих Правил благоустройства граждане, индивидуальные предприниматели, организации всех форм собственности, организационно-правовых форм и их должностные лица несут административную, гражданско-правовую ответственность на основании и в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, Администрация города Иванова (ее функциональные органы) как координатор деятельности по уборке и благоустройству территорий города после самостоятельного изучения и обследования ОКН местного значения «Жилые кварталы Первого рабочего поселка», 1920-е гг. в соответствии с пунктом 2 статьи 9.3, подпунктами 3, 14 пункта 2 статьи 33 Закона № 73-ФЗ обязана провести мероприятия по понуждению владельцев земельных участков (их законных представителей в лице управляющих компаний), на территории которых расположено указанное достопримечательное место, выполнить благоустройство указанных земельных участков, придомовых территорий, элементов озеленения, иных объектов в соответствии с пунктами 2.3.4, 2.3.5 Правил благоустройства, либо привлечь владельцев к ответственности в соответствии с пунктом 7.4 Правил благоустройства.

Не следует забывать и то, что в Ивановской области государственный жилищный надзор осуществляет Служба государственной жилищной инспекции Ивановской области. По вопросам, касающимся содержания общего имущества многоквартирных домов, граждане вправе обращаться непосредственно в службу, а при необходимости – в суд.

А может, все снести и построить заново?

В соответствии со статьей 23 Закона № 73-ФЗ исключение ОКН из реестра осуществляется в случае его полной физической утраты или утраты им историко-культурного значения. Пока соответствующие полномочия не переданы на региональный уровень, исключение объектов из реестра осуществляется нормативным актом Правительства Российской Федерации по представлению федерального органа охраны ОКН (Минкультуры России) на основании заключения экспертизы, и обращения органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в отношении ОКН местного значения – согласованного с органом местного самоуправления).

В соответствии с пунктом 9 Положения об экспертизе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2024 № 530, экспертиза документов, обосновывающих исключение ОКН из реестра, проводится экспертной комиссией, состоящей из трех и более экспертов, аттестованных Минкультуры России. При этом в соответствии с пунктом 2 данного положения заказчиком экспертизы вправе выступить любой заинтересованный орган государственной власти, орган местного самоуправления, юридическое или физическое лицо, имеющие финансовую возможность заключить соответствующий договор с экспертами. То есть юридические препятствия для того, чтобы выступить заказчиком экспертизы, у кого-либо из заинтересованных лиц, в том числе граждан, отсутствуют. Для интересующихся сведения об аттестованных экспертах размещены на официальном сайте Минкультуры России³.

В настоящее время основания для исключения ОКН местного значения «Жилые кварталы Первого рабочего поселка», 1920-е гг. из реестра комитетом не усматриваются. Кроме того исключение ОКН из реестра, исключение ценных элементов застройки из предмета охраны достопримечательного места, включенного в реестр, по причине неудовлетворительного технического состояния, в том числе по причине признания многоквартирных жилых домов, расположенных на его территории, аварийными, действующим законодательством в сфере государственной охраны ОКН не предусмотрено.

Даже в случае признания многоквартирных домов, расположенных на территории достопримечательного места и входящих в его предмет охраны аварийными, эти дома должны быть признаны подлежащими реконструкции с сохранением особенностей, закрепленных в предмете охраны достопримечательного места. Таким образом, наличие многоквартирного дома в составе предмета охраны достопримечательного места не препятствует его расселению в случае признания аварийным.

Возможно ли комплексное развитие территории достопримечательного места?

Решение вопросов экономической целесообразности проведения работ по сохранению ценных элементов застройки достопримечательного места «Жилые кварталы Первого рабочего поселка», 1920-е гг., об инициировании проведения собственниками многоквартирных домов, расположенных на его территории, управляющими компаниями, иными организациями, представляющими их

³ <https://culture.gov.ru/documents/eksperty-po-provedeniyu-gosudarstvennoy-istoriko-kulturnoy-ekspertizi/>

интересы, качественных ремонтных работ их недвижимого имущества, в том числе общего, расположенного на территории достопримечательного места, а также о признании жилья аварийным, расселении граждан из аварийного жилья и организации комплексного развития территории не входит в компетенцию комитета.

И все же поясним, что согласно требованиям, утвержденным Постановлением № 1805, ценными градоформирующими объектами в границах территории достопримечательного места является большинство многоквартирных домов, в отношении которых установлен запрет на изменение их высоты, а также формы их кровель. В этих условиях необходимо обеспечить возможность их сохранения при любом виде строительства, использовании зданий, инженерно-технических объектов и сооружений.

С правовой точки зрения согласно части 2 статьи 65 ГрК РФ комплексное развитие территории жилой застройки осуществляется в отношении застроенной территории, в границах которой расположены:

1. многоквартирные дома, признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции;

2. многоквартирные дома, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции и которые соответствуют критериям, установленным постановлением Правительства Ивановской области от 03.09.2021 № 409-п.

Анализ положений ГрК РФ показывает, что именно обилие многоквартирных домов, соответствующих условиям части 2 статьи 65 ГрК РФ, расположенных в границах одного или нескольких элементов планировочной структуры, их частей, способствует принятию решения о комплексном развитии территории достопримечательного места «Жилые кварталы Первого рабочего поселка», 1920-е гг. Правительство РФ и Правительство Ивановской области, не имея в границах этой территории только федеральной собственности или земель нескольких муниципальных образований, не уполномочены расходовать на такой проект средства своих бюджетов. Однако инициаторами комплексного развития территории достопримечательного места способны выступить как орган местного самоуправления, так и самостоятельно законные владельцы земельных участков, их арендаторы и пользователи при сроке регистрации прав не менее пяти лет, или зданий, помещений многоквартирных жилых домов при достаточной консолидации усилий.

Для решения поставленной задачи заинтересованным физическим и юридическим лицам необходимо обратиться в орган местного самоуправления с предложением о включении их имущества в проект комплексного развития территории достопримечательного места, при необходимости приложив к заявлению копию соглашения о распределении между собой обязанностей и расходов, проект договора и документацию по планировке территории. При этом следует понимать, что в границы реализации проекта могут включаться только участки, чьи владельцы пришли к такому соглашению. Отказ от участия в проекте владельцев какой-либо части земельных участков, расположенных на территории достопримечательного места, не будет способствовать его осуществлению.

Организацию и координацию всех этих процессов может взять на себя оператор комплексного развития территории – юридическое лицо, с которым орган

местного самоуправления, принявший итоговое решение о комплексном развитии территории, заключит соответствующий договор. Успеху такого проекта также не помешает разработка и утверждение экономических стимулов для его инвесторов, таких как: льготная аренда, налоговые льготы, компенсационные механизмы.

Пути разрешения драматического конфликта

Собственно драматизм описанной ситуации, скорее всего, заключается в том, что низкий уровень благосостояния граждан, владеющих ценными элементами достопримечательного места, вступает в глобальное противоречие с требованиями действующего законодательства, начиная с ГК РФ и заканчивая подзаконными правовыми актами в сфере сохранения памятников истории и культуры. Работающие люди, их дети и родители, школьники и студенты, пенсионеры и инвалиды и т.д. на свои скромные доходы (зарплаты, пособия, субсидии, социальную помощь и т.п.) не в состоянии надлежащим образом содержать принадлежащее им имущество, не говоря о содержании их общего имущества даже с помощью управляющих компаний. И причиной тому они подчас необоснованно считают непосильную ношу обременений, якобы навязываемых им органами охраны ОКН. Между тем опыт показывает, что снятие с государственной охраны объектов недвижимости, признанных не обладающими историко-культурной значимостью, не ведет к существенным изменениям ни в обеспеченности владельцев таких объектов, ни в улучшении технического состояния последних.

Справедливости ради следует отметить и то, что в настоящее время специальных мер адресной поддержки как элемента комплексного развития социально ориентированного государства для граждан, проживающих в зданиях, являющихся ОКН, ценными элементами застройки достопримечательных мест, исторически ценными градоформирующими объектами исторических поселений, не существует. В связи с этим видится целесообразной разработка такого механизма социальной политики (системы средств и инструментов), который позволил бы законным владельцам объектов жилой недвижимости – ОКН, являющимся таковыми непрерывно, например, на протяжении не менее пяти лет, претендовать на возврат налогового вычета или на получение сертификата (свидетельства) о праве на жилищную поддержку в рамках целевой государственной или региональной программы «Жилищный капитал» (по аналогии с «Материнским (семейным) капиталом») в виде выплаты (субсидии) фиксированного размера с возможностью ее целевого расходования на капитальный ремонт жилого фонда, являющегося, входящего в состав или расположенного на территории памятника истории и культуры. Выбор сроков реализации и адресата исполнения этих работ могут быть также предоставлен таким владельцам, что будет способствовать не только сохранению народного историко-культурного достояния Российской Федерации, но и значительному росту вовлеченности в этот процесс заинтересованных граждан.