

О расширенном понимании наследия

Тема сохранения исторических поселений, а в более широком смысле – сохранения наследия, часто выходит на первый план новостной повестки. Так было во время старта конкурса Минстроя РФ по историческим поселениям и малым городам. Или в 2022-м, когда этот год объявлялся Годом культурного наследия народов РФ. И каждый раз болеющее за сохранение наследия сообщество замирает в ожидании: вот-вот начнется. А жизнь идет своим чередом. Становится очевидно, что отдельными «подходами к снаряду» недостатки системы преодолены быть не могут. Старые проблемы остаются, а вопрос «Ну что же мы делаем не так?» звучит все отчетливее, а задается – все настойчивее. Привлечение общественного внимания к проблемам памятников, конечно же, формирует важную эмоциональную составляющую процесса сохранения наследия, но необходима и системная работа.

В руководстве ЮНЕСКО по управлению объектами Всемирного наследия есть слова о том, что «концентрация внимания на культурном наследии как оправданной самоцели в случаях, когда отсутствуют доказательства вклада наследия в другие базовые составляющие человеческого благосостояния, такие как создание рабочих мест или иных материальных благ, зачастую помещает сохранение наследия в некую категорию “особого резерва и недофинансированных добрых намерений”». Но необходимо рассматривать этот, тоже отчасти эмоциональный, посыл в увязке с существующими системными процессами: как в сфере сохранения наследия, так и социально-экономическими, а также градостроительными.

Если смотреть под таким углом, становится очевидным, что развитие системы сохранения наследия в основном остановилось где-то на этапах выявления и государственной охраны выявленного. Основной закон в области сохранения памятников 73-ФЗ регламентирует эти же процессы и еще немного – вопросы владения и распоряжения объектами недвижимости. Но что дальше делать с этим выявленным и сохраненным, в законе не говорится.

С точки зрения государственной охраны объекты культурного наследия находятся как бы сами в себе. Их связи с социально-экономическими процессами не артикулированы и не имеют выраженного функционального наполнения. Хотя более правильно было бы рассматривать памятники не как единичные объекты, а как целостную основу для инструментария, транслирующего историко-культурный потенциал территории в процессы ее градостроительного и социально-экономического развития.

Кроме историко-культурной необходимо выявление и развитие социальной ценности наследия. Она же

должна предъявляться в разрезе доказанного вклада наследия в социально-экономические процессы. То есть не только сам памятник важен, но и понятия идентичности или подлинности, которые он формирует.

И пока что с этим проблема. Ее наглядно иллюстрирует положение дел с мероприятиями по охране наследия в большинстве генеральных планов российских городов – основных документов градостроительного развития территорий.



О генеральных планах и сохранении наследия

Федеральный закон 73-ФЗ имеет в своем понятийном аппарате слово «популяризация», но оно используется только среди прочих благих намерений в отношении памятников и никак не реализуется в виде отдельных требований, статей или положений. При этом правильнее говорить о более емких понятиях – «продвижение» или «повышение инвестиционного потенциала». Но в законе нет соответствующих глав и статей.

Основным документом, где могли бы быть правильные слова о наследии, являются генеральные планы городов. Состав утверждаемой части генпланов жестко зафиксирован, но в обосновывающих материалах развивать тему сохранения наследия в увязке с социально-экономическими процессами никто не запрещает. Но в настоящий момент в большинстве документов территориального планирования мероприятия по сохранению наследия представлены общими словами о его важности и выкопировками норм из 73-ФЗ. Как будто органы охраны памятников еще раз хотят донести мысль о важности наследия до своих коллег из градостроительного сектора. Или же наследие представлено в генпланах просто списками объектов или, что лучше, мероприятиями по установлению их охранного статуса. Но это опять же относится к государственной охране памятников, а не к развитию их инвестиционного потенциала.

О сложных цепочках доказательств вклада наследия

Очень часто все рассуждения о необходимости сохранения наследия заканчиваются словами о его несомненной важности для нас и будущих поколений. Но сами памятники непосредственно не могут влиять на социум. Они должны формировать какие-то функции или состояния, которые будут транслировать историко-культурную составляющую в градостроительные и социально-экономические процессы. Чем четче, конкретнее и приземленнее будут эти логические цепочки, тем лучше. Основой градостроительных процессов должны быть выводы о ценности наследия, понимаемые и принимаемые самими участниками таких процессов. Собственникам и инвесторам необходимо показывать, что социальная ценность наследия может быть основой их проектов. Доказывать, что идентичность, подлинность, концентрация исторического опыта и институты сохранения наследия – не просто красивые слова. Это те инструменты, которые позволяют обеспечить необходимую трансляцию историко-культурного потенциала территорий в проекты их развития. А также формировать

доказательную базу по вкладу наследия в социально-экономические процессы.

Идентичность определяет связанность людей со своей культурой и территорией. Формирует их мотивацию к сохранению и развитию мест, где они живут. Как следствие – влияет на уровень предпринимательской активности. И если мы говорим о развитии экономики региона, то делать это без учета вопросов идентичности не совсем правильно.

Подлинность должна рассматриваться как фактор признания устойчивости и востребованности городской среды, который положительно влияет на потребительское поведение людей. Что, в свою очередь, не должно игнорироваться при развитии коммерческих объектов. Особенно в сфере обслуживания населения.

Развитие территорий или отраслей промышленности с опорой на исторический опыт, даже если он в настоящий момент не имеет материального выражения, всегда более естественно и принимаемо социумом. То есть исторический опыт не может игнорироваться в программах подготовки кадров, при позиционировании территорий и создании локальных брендов.

Сохранение наследия может рассматриваться как процесс (институт) развития общества, где цели



такого развития являются наиболее понятными и принимаемыми различными сообществами. И если мы говорим об образовании и развитии человеческого капитала, то их реализация на основе процессов сохранения наследия всегда будет выигрышной стратегией.

Примерно такая интерпретация социальной ценности наследия должна выполняться в документах территориального планирования и мастер-планирования территорий. Предусматриваться соответствующими техническими заданиями. А в программе-максимум – иметь свое выражение через нормативные требования.

Дополнительно можно говорить о необходимости развития подхода или концепции, когда вокруг человека формируется непрерывно воздействующий на него культурный ландшафт, состоящий как из материальных, так и нематериальных элементов. Такое воздействие должно активировать запрос человека на культурное развитие. В то время как само пространство культурного ландшафта будет тем местом, где он сможет реализовать свой креативный или творческий ответ на этот запрос. В этом случае культурный ландшафт существует уже не сам по себе, а интегрируется в процессы творческой и креативной экономики города.



Интеграция с градостроительными и социально-экономическими системами

Если говорить об интеграции социальной ценности в градостроительные процессы, то необходимо проанализировать и готовность последних к такой интеграции. Градостроительные системы сейчас находятся на определенном распутье. Разработку «старых» генеральных планов никто не отменял, но все говорят о мастер-планах как о панацее в решении проблем развития территорий. В любом случае система территориального планирования, основанная на разработке статического документа – генерального плана города, – требует существенных изменений. Новая система должна соответствовать возросшим требованиям к оперативности и качеству градостроительных решений. Сейчас горизонт планирования генерального плана – 20 лет. А реальные процессы находятся в диапазоне 3–5 лет и зачастую увязываются с электоральными циклами. В генеральных планах размещение объектов и функциональное зонирование территории весьма укрупненно учитывают инвестиционные аспекты и вопросы финансирования. А в мастер-планировании – это основа основ.

Новая система территориального планирования должна быть цифровой. Иметь возможность моде-



лирования любой отраслевой или территориальной системы на требуемый расчетный срок. Социальные аспекты взаимодействия с жителями должны быть непосредственно интегрированы в систему.

Сам документ генерального плана должен содержать только базовые цели и показатели. Основной же частью генерального плана должна стать система положений мастер-планирования, определяющих методики дальнейшего градостроительного моделирования территориальных и отраслевых проблематик.

То есть генеральный план должен перестать быть статичным документом, а скорее, функционировать как информационная система. Быть развитием существующих систем ИСОГД (информационная система обеспечения градостроительной деятельности). Именно с учетом необходимости создания такой системы целесообразно формировать технические задания на разработку документации исторических поселений. Или хотя бы закладывать подготовку информационных слоев, которые могут выступать в качестве исходных данных для такого моделирования. Многие регионы уже движутся по этому пути: детализированная система управления градостроительной деятельностью в Нижнем Новгороде, активно развивает свои системы цифрового двойника города Москва.



Об устойчивости территориального планирования

Другая, не такая явная, но существующая «развилка» в градостроительстве определяется разными подходами к развитию территорий. Когда реализуются непосредственно мероприятия по развитию территорий или когда значительная часть мероприятий формируется в разрезе развития человеческого капитала, уровень развития которого и будет определять дальнейшие градостроительные процессы. То есть старая притча про рыбу и удочку имеет место быть и в градостроительстве. Два разных подхода – сделать все за жителей или научить их менять свои города к лучшему, дать им соответствующие компетенции и инструменты? Сейчас многие регионы используют мастер-планы как инструмент получения федерального финансирования, и это подавляет задачу развития человеческого потенциала. Важнее квалифицированно сформировать мероприятия и запросить деньги, чем разбираться со сложным социальным аспектом. Тем более при текущей несопоставимости финансовых возможностей этих подходов. Но ставка на один канал финансирования и развития не имеет отношения к устойчивости. Поэтому для формирования действительно устойчивого документа (каким и должен быть мастер-план) тема развития человеческого капитала должна быть одной из важнейших, «вытягивая» все аспекты выявления и развития социального потенциала наследия. Примером подхода, когда первичным был социальный аспект развития территорий, можно считать концепцию устойчивого развития Казани. Где основа разработки концепции – ее техническое задание – формировалось не столько органами власти, сколько привлеченными к этому процессу специалистами и общественностью.



О межотраслевой модели функционирования городов

Еще одной возможностью интеграции социальной ценности наследия в социально-экономические процессы является подход, когда последние рассматриваются в межотраслевом формате. Реальная модель функционирования города не совпадает с существующим отраслевым делением. Она всегда сложнее и имеет межотраслевой характер. При этом сложившиеся системы документов территориального планирования и структура органов государственной власти имеют четко выраженную отраслевую направленность. Так же формируются и многие мероприятия развития городов, особенно в рамках генеральных планов. Но более корректно формировать межотраслевые мероприятия, с фиксацией в них операционных ролей заинтересованных ведомств или департаментов. При такой раскладке городских задач и процессов на составляющие культурный аспект гораздо проще интегрировать в каждый элемент функциональной городской модели.



Встречная оптимизация системы сохранения наследия

В свою очередь, система сохранения наследия тоже требует изменений. В своем развитии она должна продолжиться от выявления и сохранения к продвижению культурного наследия. Но как найти баланс между сохранением и развитием?

О сдержках и противовесах в документации по сохранению наследия городов

Правильным подходом к сохранению наследия может считаться ситуация, когда жестко фиксируются сохраняемые элементы (то, что называется предметом охраны), а в отношении всего остального допускается развитие. Сторона развития должна как бы пробовать предмет охраны на прочность. А сторона защиты наследия – тщательно прописывать ценностные и сохраняемые элементы. Не размениваться на общие формулировки, а выражать юридически выверенным языком, что именно и как необходимо сохранять. При этом даже 73-ФЗ относит разработку градостроительных регламентов исторического посе-



ления к полномочиям муниципальных органов власти. И это была бы идеальная ситуация, когда специалисты по охране наследия по заказу органа охраны памятников формируют предмет охраны исторического поселения и требования к его сохранению. А специалисты по градостроительству – по заказу наиболее заинтересованных в этих процессах муниципальных органов власти формируют оставшуюся часть градостроительных регламентов и подходы к развитию территории. Но сейчас это находится в руках одних проектировщиков, и зачастую проблема не идеально прописанного предмета охраны компенсируется установлением требований к градостроительным регламентам «по нижней границе». Исходя из этого, внедрение своеобразного «соревновательного» подхода представляется одним из наиболее эффективных механизмов поиска необходимого баланса сохранения и развития.

Об оптимизации градостроительного инструментария сохранения наследия

Кроме обозначенной выше проблемы продолжает существовать ряд вопросов, связанных с недоразвитостью градостроительного аппарата сохранения наследия. В 73-ФЗ для исторических поселений есть понятие мероприятий устойчивого развития, но отсутствуют методические рекомендации и подзаконные акты по их формированию. В границах охранных зон объектов культурного наследия предусматривается регенерация историко-градостроительной и природной среды, но из-за отсутствия подзаконных актов не ясно, можно ли в рамках такой регенерации получать разрешение на строительство? Должны ли определяться параметры регенерации в составе зон охраны или только в рамках специальных проектов? Вопрос наложения градостроительных ограничений в границах исторического поселения и зон охраны тоже никуда не девается. Тут могло бы помочь единое охранное зонирование территории, но правовых основ для его применения нет. Зачастую требования к градостроительным регламентам просто дублируются в документации по историческому поселению и в проектах объединенных зон охраны. Кроме того, в Правилах землепользования и застройки определяется три параметра: высота, процент застройки и виды разрешенного использования. При этом в документации по охране объектов культурного наследия может формироваться несколько требований к каждому из этих параметров ПЗЗ, что тоже не добавляет прозрачности в процессы градостроительного регулирования исторических территорий.

Инвестиционная составляющая

Кроме настройки системы градостроительного регулирования требуется еще более активное формирование инвестиционной составляющей в системе сохранения наследия. В конечном счете – сведения об объекте культурного наследия всегда должны быть представлены в разрезе инвестиционного лота. Возможно, это могло бы стать хорошей задачей для развития существующего функционала Единого госреестра объектов культурного наследия. А для формализации этого процесса первоочередным могло бы быть определение требований к инвестиционным паспортам памятников. В конечном счете, основная задача дальнейшего развития системы сохранения наследия – сделать так, чтобы технико-экономические параметры, а также организационно-правовые особенности развития исторических территорий и объектов всегда были предельно прозрачными для инвесторов.

От сохранения к развитию

Несмотря на описанные выше трудности, жизнь продолжается. Технические задания на разра-



ботку концепций или мероприятий устойчивого развития исторических территорий формируются, документация разрабатывается, мероприятия реализуются.

Многие проблемы могут быть решены или аккуратно обойдены при формировании технических заданий на разработку документации по развитию исторических территорий. Сейчас регионы при составлении технического задания собирают все существующие документы и выбирают из них понятные для них пункты. То есть из расширенного списка подходов к развитию территорий (по аналогии с инфраструктурным меню от Минстроя РФ) они выбирают те, которые им кажутся наиболее интересными и актуальными. Примерно такой же подход должен быть заложен и в перспективных нормативных требованиях к мероприятиям устойчивого развития исторических поселений.

Но основное – преодолеть фиксацию системы охраны наследия только на выявлении и сохранении, обеспечить его дальнейшее развитие путем интеграции с текущими градостроительными и социально-экономическими процессами.

