

Историческое поселение: почему не все города утверждают охранные документы?

Снежана Грозовская

Введение

Историческое поселение (ИП) – один из существующих в России механизмов, позволяющих применять подход целостного сохранения морфологии исторической среды городов, сохранения непрерывного физического ландшафта, а не только отдельных памятников. Однако власти далеко не всегда придерживаются подобной политики.

Перечни ИП и порядок их утверждения

Понятие «исторические населенные пункты» появилось в законодательстве в 1970 году вместе со списком из 115 городов и поселений [Совместный приказ, 1970]. В 1990 году был принят перечень из 536 поселений [Постановление, 1990]. В 2002 году появился закон «Об объектах культурного наследия» и понятие ИП [Федеральный закон, 2002]. В 2010 году перечень сократился до 43 городов, статус которых был федеральным, ИП утверждались Минкультом.

На 2022 год ИП могут утверждаться на двух уровнях: федеральном и региональном. Действующий перечень ИП федерального значения был утвержден в 2010 году. Региональные ИП начали появляться с 2013 года, после внесения изменений в п. 9.2 ФЗ «Об объектах культурного наследия» в соответствии с ФЗ-179 от 12.11.2012, который расширил полномочия региональных властей.

Для получения федерального статуса ИП властям нужно предоставить материалы согласно Приказу Минкультуры России от 12.07.2016 №1604 (ред. от 27.09.2021) «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» [Приказ,

Грозовская Снежана Владимировна, независимый исследователь, архитектор.
E-mail: snezhana.lashchenko@gmail.com

Историческое поселение (ИП) – один из российских механизмов регенерации исторической среды, основанный на идее целостного сохранения физического ландшафта. Однако власти городов, обладающих статусом ИП, далеко не всегда реализуют политику целостного сохранения морфологии исторических городов. В этой статье на примере полной совокупности исторических поселений (142) я смотрю, предпринимают ли городские власти реальные действия по защите исторической среды после получения статуса ИП: утверждают ли они охранные документы. С помощью регрессионного анализа я выясняю, какие факторы влияют на желание городских акторов охранять наследие. Все охранные документы ИП приняты лишь у 22% городов. Еще у 8,5% утверждена их часть. Более 2/3 городов, получивших статус ИП, не предприняли никаких действий по охране исторического ландшафта. Вероятность принятия городом охранных документов растет вместе с увеличением числа жителей и памятников и понижается вместе с числом городов в регионе, обладающих статусом ИП, а также с длительностью времени, которое город провел в этом статусе. Вероятность принять документы выше у региональных столиц, городов с федеральным статусом ИП и меньшими подушевыми доходами бюджета.

Ключевые слова: наследие; историческое поселение; историческая среда; исторический центр; механизмы сохранения; механизмы регенерации

Цитирование: Грозовская С.В. (2022) Историческое поселение: почему не все города утверждают охранные документы? // Городские исследования и практики. Т. 7. № 3. С. 65–79. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>

2021]. Материалы состоят в том числе из проекта границ исторического поселения, предмета охраны и требований к регламентам ИП. Региональные ИП утверждаются в соответствии с приказами региональных властей, но формально требования к материалам сходны с федеральным приказом.

Включение поселения в перечень ИП не означает автоматического утверждения обосновывающих материалов и охранных документов: предмета охраны со списком ценных градоформирующих объектов, границ ИП, регламентов, основанных на охранных зонах, без которых механизм не работает. В результате статус ИП часто остается рамочным и не имеет содержательного наполнения.

Предмет обзора

Данная статья является обзором собранных данных по историческим поселениям России. Я проанализировала генеральную совокупность городов и поселений, получивших статус федерального и регионального ИП с 2010-го по сентябрь 2021 года (142 города и поселения). Среди них 43 ИП федерального значения – взят перечень, утвержденный в 2010 году и отредактированный в соответствии с изменениями на 2021 год [Приказ, 2010]. Чтобы определить перечень региональных ИП, я собрала все местные постановления о присвоении городам этого статуса. Упраздненный список 1970 года (115 городов) и список 1990 года (536 городов) не рассматривались как утратившие актуальность.

В первой части обзора показано, как ИП соотносится с тремя другими механизмами охраны и регулирования исторической морфологии в России (охранными зонами памятников (ПЗО), объединенными охранными зонами, достопримечательными местами (ДМ)). Описываются собранные данные о российских ИП и проводится регрессионный анализ факторов, которые могут влиять на готовность властей защищать исторические центры городов. В последней части обсуждаются значимые параметры, выявленные по итогам регрессионного анализа.

Четыре инструмента сохранения исторической среды

В российской практике доминирует объектно-ориентированный подход: сохранение отдельных архитектурных памятников и ансамблей, а не целостной городской

ткани [Матвеев, 2012]. Однако любой из упомянутых выше механизмов позволяет защищать фоновую застройку и регулировать реконструкцию и строительство. Важно не то, какой (или какие) из четырех механизмов выберут власти и эксперты, а то, какими будут их регламенты и предмет охраны, на всю ли историческую среду они будут распространены. Это зависит от политики властей и от того, как на нее удастся влиять местным градозащитникам. Иногда механизмы частично повторяют друг друга (объединенные зоны и ИП Петербурга) или дополняют (объединенные зоны, ПЗО и ДМ Дербента) [Постановление, 2016]. При разработке ДМ, ИП и объединенных зон власти эксперты, как правило, учитывают предшествующие им ПЗО. Кроме того, документы ИП могут основываться на существующих объединенных зонах охраны (Петербург) или ДМ (Суздаль) [Постановление, 2010].

В документах охраны редко прописываются строгие регламенты и защита всей фоновой застройки. Поэтому, несмотря на то что в России много инструментов, основанных на сохранении целостного физического ландшафта городов, они не выполняют в полной мере свою функцию, а защищают старый центр лишь выборочно. Например, охраняют только памятники, или включают в предмет охраны лишь часть фоновой застройки, или имеют рамочный характер без работающих механизмов.

Охранные зоны памятников (ПЗО)

Во многих российских городах механизм охранных зон памятников (ПЗО) – главный и единственный инструмент управления исторической средой. Но ПЗО способен охранять не только отдельные памятники или ансамбли, но и средовую застройку, если в его зонах регулирования и охраны прописан запрет на снос фоновых (и ценных) зданий. Если эти здания занесены в предмет охраны (случай Ярославля), ПЗО защищает целостную историческую среду [Постановление, 2011]. Такие регламенты встречаются редко, особенно в зонах регулирования. ПЗО зачастую не зафиксированы в правилах землепользования и застройки, а также в кадастрах, они не доходят до градостроительного плана земельного участка (именно этим документом пользуются застройщики). Федеральные и региональные ПЗО дезинтегрированы, так как их разрабатывают власти разных уровней. Очень многие памятники не имеют утвержденных ПЗО.

Достопримечательные места (ДМ) и объединенные зоны охраны

У ДМ и объединенных зон охраны также есть предмет охраны. Он может включать средовую застройку, элементы планировки и материал. Кроме того, у них есть регламенты, которые могут защищать планировочные элементы, учитывать контекст и содержать запрет на снос исторических зданий.

ДМ может иметь *запрет на получение условно разрешенного вида использования земельного участка*, то есть изменение регламентов (как в Дербенте) [Приказ, 2015]. При этом ПЗО защищает старый город лучше, чем ДМ, если в нем есть *запрет на снос «ценной» застройки*, а в ДМ нет (случай Ярославля).

Власти могут долго не утверждать охранные документы ДМ (случай Татарской слободы в Томске) или пытаться ослабить механизмы защиты исторической среды. Так, в Москве если девелоперу нужно снести средовую застройку или памятник, он выводит земельный участок из-под регламентов ПЗО, переводит его в статус ДМ и прописывает предмет охраны и регламенты, позволяющие сносить и застраивать территорию без учета контекста [Рахматуллин, 2017].

Объединенные зоны охраны тоже могут работать в обе стороны. В Петербурге они сохраняют целостность городского ландшафта, запрещают снос всей фоновой застройки, имеют строгие регламенты [Закон Санкт-Петербурга, 2008]. В Ярославле и Самаре, напротив, новые проекты таких зон ослабляют регламенты действующих ПЗО [Лашенко, Грозовский, 2019].

Историческое поселение (ИП)

Механизм ИП ориентирован на сохранение и управление целостным физическим ландшафтом, включая фоновую застройку («ценные градоформирующие объекты»), виды и панорамы, элементы планировки кварталов и улиц, масштаб, размер, конструкции, материалы, стиль зданий, взаимоотношение между зелеными, открытыми пространствами и зданиями, сохранение панорам. Это соответствует международным рекомендациям сохранения физических ландшафтов городов [ICOMOS, 1987; UNESCO, 1976]. ИП позволяет детально регулировать параметры новой застройки и реконструкции. Но зачастую он не справляется с этими задачами из-за многочисленных сносов «фоновых»

зданий и появления на их месте новой застройки.

ИП позволяет защищать фоновую застройку через ее включение в список ценных градоформирующих объектов и внесение в предмет охраны планировочных элементов. Но проблема ИП состоит в том, что в список ценных градоформирующих объектов эксперты и власти включают далеко не всю средовую застройку (редкое исключение – Санкт-Петербург), а лишь ее часть. Но даже у этих зданий не прояснен правовой статус, и они не защищены от сноса. Утверждение документов ИП может длиться годами, а регламенты ИП не связаны с ПЗО, охранными зонами и генпланом [Гончарова, 2015]. У этого механизма нет экономических преференций [Бальзанникова, Черевиченко, 2020].

Историческое поселение: кейсы

Эксперты, разрабатывающие охранные документы ИП, для каждого города определяют, сколько фоновой застройки войдет в предмет охраны, какими будут границы ИП, насколько строгими будут регламенты. Результат зависит от интересов и желания властей, городских акторов и разработчиков сохранить целостную историческую среду. С помощью одних и тех же документов в разных городах власти могут реализовывать разные стратегии обращения с физическим историческим ландшафтом – от сноса до сохранения.

Санкт-Петербург. Так, ИП Санкт-Петербурга (федеральный статус), охранные документы которого основаны на законе об объединенных охранных зонах и во многом его повторяют, защищает все здания и сооружения, построенные до 1917 года включительно. Они признаны ценными градоформирующими объектами, сносить их запрещено. ИП Санкт-Петербурга защищает «ценные внутриквартальные пространства», тип застройки, организацию уличного фронта, высотные акценты, облик исторических и воссозданных зданий. Параметры новой застройки в центре жестко регламентированы, они учитывают окружение, особенно высоту соседних зданий. Дополняя закон об объединенных зонах, ИП защищает здания, которые власти отказались включить в реестр объектов культурного наследия, и регулирует защиту панорам за границами ИП [Приказ, 2020а].

Суздаль. ИП Суздаля тоже нацелено на комплексную защиту старого центра.

Так, в списке ценных домов находится 646 зданий (а памятников в городе 282), среди них немало построенных в 1950–1960-х годах [Приказ, 2016a]. Это немало для небольшого города с 9,6 тыс. жителей. Для сравнения: в Самаре, имеющей 726 памятников, власти и эксперты хотят сделать ценными всего 670 зданий. В предмет охраны Суздаля входит множество элементов природного ландшафта, районы малоэтажной застройки второй половины XX века и индивидуальной застройки конца XX – начала XXI века, бывшие пригороды, вошедшие в состав Суздаля в XX веке. Регламенты запрещают изменять сложившуюся парцелляцию даже в районах с частной застройкой. Большое количество фоновой застройки (738) также присутствует в предмете охраны Боровска (памятников при этом всего 66) [Приказ, 2020b].

Псков и Великие Луки. ИП Пскова и Великих Лук тоже охраняют историческую парцелляцию: в регламентах прописана максимальная площадь застройки отдельных зданий, процент застройки земельного участка, протяженность уличного фасада [Приказ, 2016b; Приказ, 2019]. В Великих Луках запрещены снос и частичный демонтаж ценных объектов, изменение композиции расположения зданий, площади земельных участков, а регламенты ИП Пскова во многом ориентированы на сохранение природного ландшафта.

Московская область. Обратная ситуация в Московской области: в 2013 году 20 городов получили статусы региональных ИП, еще у двух городов федеральный статус, но только один утвердил охранные документы, да и то частично. Подмосковные города не определили, что для них является наследием, не приняли предмет охраны и регламенты, в их центрах ведется активное строительство. Если власти заинтересованы в застройке центров, а не сохранении исторической среды, механизм ИП ее не защищает.

Самара (промежуточный кейс). Город получил статус ИП в 2019 году. Проект ИП в Самаре представляет собой попытку компромисса между градозащитниками, властями и застройщиками. В процессе его реализации баланс сил сдвинулся в пользу застройщиков, хотя некоторые градозащитники предлагают сохранять не весь старый центр, а лишь его фрагменты, что позволяет застраивать центр новыми объектами

[Лашенко, Грозовский, 2019]. Из-за противоречий между застройщиками и градозащитниками город получил региональный статус ИП, опасаясь, что согласование документов ИП с федеральным Министерством культуры помешает застройке. Принимая границы и предмет охраны ИП, власти исключили из него список ценных объектов, а потом сократили его с 796 до 670 зданий [Постановление, 2019] и не утвердили даже такие регламенты, которые позволяли уплотнять историческую ткань среднеэтажной застройкой. В результате исторический центр защищается лишь охранными зонами объектов культурного наследия (ОКН), но и они сокращены: чтобы расширить возможности для строительства, разработан новый проект объединенной охранной зоны. Сносы и поджоги, в том числе ценных домов и ОКН, продолжают, особенно когда не удается добиться их исключения из списка аварийных. В то же время власти создали в границах ИП подзоны, в которых разрешается строить многоэтажные здания.

Описание структуры и источников обзора данных

В обзоре собраны данные по генеральной совокупности городов и поселений, получивших статус федерального и регионального ИП с 2010-го по сентябрь 2021 года (142 города и поселения). Среди них 43 ИП федерального значения – взят перечень, утвержденный в 2010 году и отредактированный в соответствии с изменениями на 2021 год [Приказ, 2010]. Для определения перечня региональных ИП собраны все местные постановления о присвоении городам статуса. Упраздненный список 1970 года (115 городов) и список 1990 года (536 городов) не рассматривались как утратившие актуальность.

Для одной таблицы (Приложение 2, см. дополнительные файлы на сайте издания: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>) я собрала все нормативно-правовые акты ИП – федеральные и региональные постановления, приказы об утверждении перечней ИП и их охранных документов. Эти данные взяты из правовых баз «Гарант.ру»¹, «КонсультантПлюс»² и Электронного фонда правовых и нормативно-технических документов³, а также с региональных сайтов администраций и отделов по охране наследия.

1. <https://www.garant.ru/>.

2. <http://www.consultant.ru/>.

3. <https://docs.cntd.ru/>.

Для каждого города было выделено наличие/отсутствие каждого типа охранных документов (границ ИП, предмета охраны с ценными градоформирующими объектами, регламентов). Чтобы сопоставить ИП с другими механизмами сохранения, было определено наличие у городов федеральных и региональных постановлений и приказов об утверждении ПЗО, ДМ, объединенных зон и время их утверждения (до или после принятия ИП), а также наиболее ранний год утверждения ДМ и объединенных зон после принятия ИП.

Для анализа факторов, которые могут повлиять на склонность городских властей проводить политику охраны, выделялось наличие федерального или регионального статуса ИП, год его принятия, количество лет, проведенных городом в статусе ИП, автомобильная доступность до областного центра. Для определения численности жителей, наличия у поселения статуса города и областного центра, официальной даты основания и года первого упоминания города использовалась База данных показателей муниципальных образований Росстата⁴, а также сайты городских и региональных администраций. Данные по количеству ОКН (включенных в реестр и «выявленных», в том числе археологических, памятников) собраны с сайтов местных администраций и управлений охраной наследия (за исключением Вологодской, Нижегородской, Рязанской областей, где данные взяты из менее полного Единого госреестра ОКН).

Таким образом, информация об ИП делится на два блока данных: о городе и об ИП. К первому блоку относятся:

- статистическое описание города: регион, статус в регионе, количество жителей, доходы бюджета, расстояние до областного центра;
- пространственные и исторические характеристики города: год первого упоминания, официальная дата основания, время в статусе ИП, количество ОКН.

Второй блок:

- дата присвоения статуса ИП, утверждение охранных документов, наличие других механизмов защиты наследия в городе до/после присвоения статуса ИП.

Во второй таблице (Приложение 3, см. дополнительные файлы на сайте издания: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>), по данным Росстата, оценивались показатели экономической активности в городах с ИП:

- интенсивность строительства (среднегодовой объем строительства за 2016–2020 годы в отношении к общей площади жилых помещений (в процентах) и к числу жителей (в кв. метрах);
- количество кв. метров жилой площади в среднем на человека;
- подушевой среднегодовой доход бюджета за 2016–2020 годы.

Эти данные следует воспринимать со следующей оговоркой. Для 82 из 142 ИП удалось найти данные непосредственно по городам (поселениям), а для остальных 60 – лишь по городским округам (муниципальным районам, городским/сельским поселениям, сельсоветам), куда входят ИП (табл. 1, Приложение 1, см. дополнительные файлы на сайте издания: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>). В последнем случае показатели рассчитывались исходя из доли проживающих в ИП жителей округа. В среднем доля жителей, проживающих в городе, в отношении к жителям округа составляет 85,6% (у 34 городов из 60 – более 90%). Из-за отсутствия данных эти показатели не удалось посчитать для 7 поселений с численностью до 5,1 тыс. человек⁵. Общая площадь жилых помещений у 12 городов взята за 2016, 2017, 2018 или 2019 годы, (у остальных – за 2020 год), численность жителей в 23 поселениях – за 2010, 2014, 2016, 2017, 2018 или 2019 годы, а доходы местного бюджета у 3 городов за 2015, 2018, 2019 годы (Приложение 1).

Описание данных

Общая статистика ИП

Из 142 ИП 43 города (30%) имеют федеральный статус, а 99 – региональный⁶. 118 ИП – города (83%), 24 – села, поселки, станции. Полностью охранные документы утверждены лишь у 31 (22%) исторического поселения. Среди федеральных ИП все документы утверждены у 10 (23%), а среди региональных – у 21 (21%). Еще у 8,5% городов документы утверждены частично. Сред-

4. <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm>.

5. Их список см. в Приложении 1, см. дополнительные файлы на сайте издания: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>.

6. Приложение 2, см. дополнительные файлы на сайте издания: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>.

ди федеральных ИП таких 7 (16%), а среди региональных – 5 (5%). Хотя бы некоторые документы приняты в 43 городах (30,5%), включая 17 федеральных ИП (39%) и 26 региональных (26%). Среди городов доля ИП, утвердивших хотя бы некоторые документы (29%), ниже, чем среди поселений (37%).

Подавляющее большинство федеральных ИП получили этот статус в 2010 году. Среди региональных ИП 65% получили статус в 2013–2015 годах. В среднем города, где приняты хотя бы некоторые охраняемые документы, обладают статусом ИП 6,7 года, а города с непринятыми документами – 7,2 года. Средняя официальная дата основания городов с принятыми документами – 1429 год, с принятыми частично – 1325 год, с непринятыми – 1459 год. Численность жителей в городах и поселениях ИП варьируется от 6 до 5,4 млн человек. Средняя численность жителей в ИП с принятыми документами – 311 тыс., с непринятыми – 71,5 тыс.

Если разделить города по численности жителей на 5 квинтилей (без учета двух самых малочисленных сел), то мы увидим, что в квинтилях 3–5 доля ИП с принятыми документами составляет в среднем 21,4%, тогда как во втором квинтиле (население 34–118 тыс.) она возрастает до 39,3%, а в первом – до 46,4%. Разделение совокупности ИП на децили показывает, что вероятность принятия документов повышается в верхних 3 децилях, а границей служит превышение численностью жителей отметки примерно в 100 тыс.

Экономические показатели

Чтобы проверить, как интенсивность строительства влияет на политику охраны, по данным Росстата был рассчитан среднегодовой объем жилищного строительства за 2016–2020 годы в отношении к числу жителей и к имеющейся в городе жилплощади⁷. Эти показатели у городов с принятыми и с непринятыми документами различаются незначительно.

Подушевой среднегодовой доход бюджета за 2016–2020 годы у городов с принятыми документами составил 19,7 тыс. руб., а с непринятыми – 25,4 тыс. руб. Среднее количество ОКН у городов с принятыми документами составляет 519,3, с частично принятыми – 220, а с непринятыми – 107,7.

Наличие в регионе нескольких городов, получивших статус ИП, явно не повышает их склонность заниматься охраной насле-

дия. Так, в Московской области из 22 ИП только у одного частично утверждены документы, в Костромской – ни у одного из 11, в Татарстане – у 1 из 13, в Вологодской – у 2 из 13, в Псковской – у 3 из 13, в Республике Башкортостан – у 2 из 7, в Ленинградской области – у 2 из 5 (исключение – Краснодарский край, где документы утверждены у 5 городов из 6). Чаще всего в таких регионах города получают статус ИП одновременно, но впоследствии ничего не делают.

В Оренбургской области документы утверждены в 1 из 4 ИП, во Владимирской – в 2 из 3, в Ивановской – в 3 из 3, в Нижегородской – в 2 из 2, в Ростовской – ни в одном из 3, в Рязанской – в 3 из 3, в Самарской – в 2 из 2, в Тверской – ни в одном из 3, в Томской – в 1 из 2, в Ульяновской – в 2 из 3, в Чувашской Республике – ни в одном из 2, в Ярославской области – в 1 из 3. Из 16 региональных столиц полностью документы утверждены у 6 (37,5%), частично – у 3 (19%). Из прочих городов полностью документы утверждены у 20%, а частично – у 7%.

ИП и другие механизмы охраны

Важно соотношение генеральной совокупности исторических поселений и их охраняемых документов с ПЗО, ДМ и объединенными зонами, которыми обладают или не обладают эти города. У 64 из 142 городов (45%) до принятия статуса ИП были разработаны ПЗО как минимум для одного памятника. После получения ИП ПЗО для одного и более памятников приняты у 104 (73%) городов. Хотя бы одна объединенная зона до принятия ИП утверждена у 3% городов, а после – у 13%. 11% городов имели ДМ до статуса ИП, а после – 17%. Большинство городов после принятия статуса ИП имеют разработанные ПЗО (для всего центра или отдельных памятников), а городские власти чаще используют механизмы ПЗО, ДМ и объединенных зон. Возможно, наличие у города статуса ИП мотивирует чиновников и экспертов применять и другие механизмы, разрабатывать к ним охраняемые документы, но эта гипотеза нуждается в проверке в дальнейших исследованиях.

Объединенные зоны встречаются у 14% федеральных ИП и 12% региональных, а ДМ – у 30% федеральных ИП и 11% региональных. Документы ИП приняли 40% городов, имеющих объединенные зоны, и 30% городов без объединенных зон, а также 46% городов, обладающих ДМ, и 27% – не облада-

7. См. Приложение 3, см. дополнительные файлы на сайте издания: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>.

дающих им. ДМ чаще встречаются у федеральных ИП – это можно объяснить повышенным вниманием к городам со стороны федеральных властей. Документы ИП чаще принимают города, имеющие объединенные зоны и ДМ. На это может влиять наличие у таких городов опыта разработки охранных документов, возможность использовать уже существующие наработки.

При разработке ИП регламенты существующих им ПЗО, ДМ и объединенных зон могут совершенствоваться и дополняться. ДМ, ПЗО и объединенные зоны могут включать как центр, так и его фрагменты, а ИП, как правило, охватывает весь исторический центр, а не только его ядро, самую древнюю часть (случай Суздаля). Это позволяет разработать комплексные регламенты. В Петербурге и Ярославле, исторические центры которых являются объектами ЮНЕСКО и защищены лучше, чем многие другие города, власти стремятся ослабить строгие регламенты. Центры городов, обладающие статусом ЮНЕСКО (Дербент, Петербург, Ярославль), имеют объединенные охранные зоны либо статус ДМ (или все вместе). Они защищают города, поэтому власти долго не утверждают документы ИП. Даже у Петербурга документы ИП появились недавно.

Факторы регрессионного анализа

Чтобы проверить, какие факторы влияют на принятие охранных документов, используется метод регрессионного анализа (логит-анализ). На желание города осуществлять политику охраны может влиять несколько факторов. Среди них

- 1) возраст города (как показатель наличия у него богатой истории);
- 2) бюджетные доходы города (разработка документов требует средств);
- 3) федеральный статус ИП (контроль за его реализацией осуществляется из Москвы);
- 4) интенсивность нового строительства;
- 5) количество ОКН в городе (чем больше сохранилось памятников, тем больше объектов для охраны);
- 6) численность жителей;
- 7) статус столицы региона;
- 8) время получения городом статуса ИП (разработка документов требует времени);
- 9) количество в регионе населенных пунктов со статусом ИП;
- 10) расстояние до региональной столицы (у отдаленных поселений меньше фи-

нансовых и административных ресурсов для сохранения);

- 11) тип поселения (город/село).

Теоретически факторы 1–3 должны увеличивать склонность города к реализации политики охраны: чем богаче история города, чем больше у города средств, чем выше статус ИП, тем сильнее должно быть желание охранять наследие. Фактор 4 должен уменьшать склонность к охране наследия (если город нуждается в новой площади в центре под жилье, торговлю и офисы, его готовность охранять наследие ниже).

Факторы 5–7 могут влиять в обе стороны. Так, в городах с большим числом ОКН желание людей защищать историю может оказаться как выше (им есть что защищать, в городе лучше развита политика сохранения исторической застройки), так и ниже (старые дома еще не стали «редкими» и поэтому не ощущаются как ценность). В городах с большей численностью жителей и столичным статусом лучше развиты общественные движения, отстаивающие ценность наследия, больше экспертной поддержки и административных ресурсов для разработки документов (это способствует политике охраны), однако в них выше и интенсивность нового строительства.

Это же касается и фактора 8: с одной стороны, за короткий срок города могут не успевать разработать и принять необходимые документы. С другой – если город давно получил статус ИП и больше ничего не сделал, значит, он и не собирался охранять наследие. Фактор 9 тоже может работать в обе стороны. Большое количество городов со статусом ИП в регионе может быть связано как с тем, что регион всерьез хочет, чтобы города охраняли наследие, так и с проведением на региональном уровне кампании, не имеющей долгосрочных последствий.

Противоположные эффекты могут дать и факторы 10–11: чем дальше город находится от областной столицы или у поселения нет статуса города, тем ниже в нем может быть интенсивность строительства и больше сохранившейся исторической застройки. С другой стороны, отдаленным поселениям может не хватать финансовых и административных ресурсов для ее сохранения. Дальнейший анализ призван проверить эти гипотезы.

Описательная статистика

Перед переходом к регрессионному анализу было проверено распределение

Таблица 1. Описательные статистики для количественных переменных
Источник: расчеты автора.

	Year	Citizen	Age_o	Dist	BUILD_intenceP	Age_m	Age_m	Budg	OKN
Минимум	0,0	0,006	67,0	0,00	0,1269	1,00	153,0	1260	1,0
1-й квинтиль	6,0	7,920	339,5	56,4	0,6429	3,00	464,5	7123	27,0
Медиана	8,0	20,239	529,0	113,0	1,2928	11,00	668,0	18498	52,0
Среднее	7,028	140,778	579,2	136,8	1,5468	9,437	779,5	23511	187,6
3-й квинтиль	11,0	85,351	778,8	188,0	2,0633	13,00	878,8	31031	136,2
Максимум	11,0	5384,342	2613,0	647,0	7,6471	22,00	3171,0	110923	8978,0
Отсутствующие значения				1	7		4	6	2

Year	– количество лет в статусе исторического поселения в 2021 году;
Citizen	– число жителей, тыс. человек;
Age_m	– возраст города согласно первому упоминанию о нем;
Age_o	– официальный возраст города;
Dist	– автомобильная доступность до региональной столицы, км;
BUILD_intenceP	– интенсивность строительства, %;
Quant	– количество городов в субъекте РФ, обладающих статусом исторического поселения;
Budg	– средний доход городского бюджета на одного жителя, руб.;
OKN	– количество объектов культурного наследия.

Таблица 2. Описательные статистики для фиктивных переменных
Источник: расчеты автора.

Переменная	Значения
Status	0: 99 1: 43
RCenter	0: 126 1: 16
CITY	0: 24 1: 118
Doc	0: 99 1: 43
Status	– фиктивная переменная, принимающая значение 1, если историческое поселение имеет федеральный статус, и 0 – в случае регионального статуса;
RCenter	– фиктивная переменная, принимающая значение 1, если город имеет статус региональной столицы, и 0 – в противном случае;
CITY	– фиктивная переменная, принимающая значение 1, если историческое поселение имеет статус города, и 0 – в противном случае;
Doc	– зависимая фиктивная переменная, принимающая значение 1, если принят хотя бы один из документов, и 0 – если никакие документы не приняты.

количественных данных. Значения всех количественных переменных находятся в пределах 3σ (входят в нормальные диапазоны), поэтому мы не исключали города из генеральной совокупности (Приложение 1, см. дополнительные файлы на сайте издания: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>). Процент изначальных пропусков в данных составил менее 5%.

При проверке корреляции между переменными⁸ обнаружен повышенный коэффициент корреляции между интенсивностью строительства в кв. метрах и интенсивностью в процентах к имеющемуся жилью – 0,8. Также обнаружена высокая корреляция между интенсивностью в процентах и количеством кв. метров жилой площади в среднем на человека – 0,7. Поэтому из трех показателей был оставлен один (средне-

8. Результаты проверки корреляции см. в Приложении 1, табл. 2.

годовой объем строительства в отношении к имеющейся жилой площади).

Также была обнаружена⁹ повышенная положительная корреляция между числом ОКН и численностью жителей (0,9). Однако поскольку среднее количество ОКН у городов с принятыми документами в 4 раза больше, чем с непринятыми, было решено оставить эту переменную и посмотреть, как она повлияет на коэффициенты других переменных. Далее представлены описательные статистики для набора данных (табл. 1, 2).

Регрессионный анализ и результаты

Чтобы проверить, какие факторы влияют на вероятность полного или частичного принятия охранных документов ИП, была выбрана логистическая регрессия, так как зависимая переменная (документы полностью или частично приняты/не приняты) является бинарной (качественной). Сначала я построила основную модель с десятью переменными (1), которая имеет следующий вид:

$$\text{Doc} = \beta^0 + \beta_1 \text{Status} + \beta_2 \text{Year} + \beta_3 \text{CITIZEN} + \beta_4 \text{RCenter} + \beta_5 \text{CITY} + \beta_6 \text{AGE}_m + \beta_7 \text{AGE}_o + \beta_8 \text{Dist} + \beta_9 \text{BUILD}_{\text{intenceP}} + \beta_{10} \text{Quant} + \varepsilon,$$

Эта модель (табл. 3) показала, что на принятие охранных документов положительно влияет число жителей города и официальный возраст города. Увеличение количества городов в регионе, обладающих статусом ИП, наоборот, понижает вероятность принятия ими охранных документов. Еще одной значимой переменной в первой модели оказался статус региональной столицы с отрицательным значением. Это противоречит результатам первичного анализа данных, показывающего, что среди региональных столиц доля городов с утвержденными (полностью или частично) документами выше, чем среди прочих.

Убирая из модели поочередно по одной переменной (табл. 3) и наблюдая за тем, как изменяется коэффициент «столичности», мы выяснили, что на его значение влияет присутствие в модели переменной «число жителей». С увеличением числа жителей вероятность принятия охранных документов повышается. Именно в региональных столицах число жителей выше, чем в остальных городах региона, выше и вероятность утверждения в них документов. Переменные «число жителей» и «столичность» фиксируют одну и ту же тенденцию, поэтому

при одновременном включении в модель они конфликтуют. Если посмотреть на коэффициент «столичности» без «числа жителей», то у региональных столиц шанс принять документы выше в 3,5 раза. При построении следующей группы моделей «столичность» была исключена.

Пошаговое включение переменных показывает, что число городов со статусом ИП в регионе (*Quant*) сильно влияет на значимость таких переменных, как федеральный/региональный статус ИП (*Status*) и количество лет в статусе ИП (*Year*). Эти показатели становятся статистически значимыми, только когда в модели нет переменной *Quant*. Вероятно, это объясняется тем, что все они описывают реализацию механизма ИП. Поэтому во второй группе моделей (табл. 4) использовались модели с *Quant* (2.1) и без *Quant* (2.2). Кроме «столичности», был убран возраст города согласно первому упоминанию о нем (он аналогичен официальному возрасту города, а их коэффициент корреляции 0,4). В модели были включены подушевой доход городского бюджета (*Budg*) и количество объектов культурного наследия (*OKN*).

Первая основная модель во второй группе регрессий (2.1) имеет вид:

$$\text{Doc} = \beta^0 + \beta_1 \text{CITIZEN} + \beta_2 \text{Status} + \beta_3 \text{AGE}_o + \beta_4 \text{CITY} + \beta_5 \text{Year} + \beta_6 \text{Budg} + \beta_7 \text{BUILD}_{\text{intenceP}} + \beta_8 \text{OKN} + \beta_9 \text{Dist} + \beta_{10} \text{Quant} + \varepsilon,$$

Вторая основная модель во второй группе регрессий (вариант 2) (2.2):

$$\text{Doc} = \beta^0 + \beta_1 \text{CITIZEN} + \beta_2 \text{Status} + \beta_3 \text{AGE}_o + \beta_4 \text{CITY} + \beta_5 \text{Year} + \beta_6 \text{Budg} + \beta_7 \text{BUILD}_{\text{intenceP}} + \beta_8 \text{OKN} + \beta_9 \text{Dist} + \varepsilon,$$

Чтобы посмотреть, как наличие в модели бюджета и ОКН влияет на коэффициенты остальных переменных, мы пошагово включали по одному показателю и смотрели на изменение коэффициентов. Во второй основной модели (2.2), как и в первой (1), число жителей оказывает положительное влияние на принятие охранных документов. Также значим статус ИП (федеральный/региональный), количество лет обладания им (как и в первой модели (1) при отсутствии *Quant*) и доходы бюджета.

Во второй модели (2.1) (с добавлением *Quant*) значимым является количество городов в регионе со статусом ИП (как в первой модели) и бюджет города (как в модели 2.2). При добавлении *Quant* пе-

9. Результаты проверки корреляции см. в Приложении 1, табл. 3.

Таблица 3.

Коэффициенты регрессий первой группы моделей (1–11 модели – основная). Влияние факторов на утверждение охранных документов (одного или более). Значимые переменные с уровнями значимости: # $p < 0,1$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$ *** $p < 0,001$.

	1 М	2 М	3 М	4 М	5 М	6 М	7 М	8 М	9 М	10 М	11 М
Статус ИП фед./рег.	-0,658	-0,810	1,286 *	1,285 *	1,395 *	1,550 **	1,376 *	1,426 *			
Кол-во лет в статусе ИП	0,015	0,028	-1,540 #	-0,153 #	-0,157 *	-0,204 *	-0,182 *	-0,177 *			
Число жителей	0,004 #					0,004 *			0,003 #		
Региональная столица	-2,647 #	0,113	9,986 #	0,997	1,103 #	-1,518 #	1,235 *	1,267 *	-0,427	0,733	1,246 *
Город/село	-0,295	-0,079	-2,754	-0,273	-0,346						
Возраст города согласно первому упоминанию	-0,000	-0,000	7,474								
Официальный возраст города	0,001 #	0,000	3,343	0,000	0,000	0,000	0,000				
Расстояние до региональной столицы	-0,002	-0,002	-1,326	-0,001	-0,001	-0,001					
Интенсивность строительства	0,152	0,166	1,159	0,166							
Кол-во ИП в регионе	-0,193 ***	-0,197 ***								-0,173 ***	

Таблица 4. Коэффициенты регрессий второй группы моделей (1–9 модели – основные). Влияние факторов на утверждение охранных документов (одного или более). Значимые переменные с уровнями значимости: # $p < 0,1$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$ *** $p < 0,001$.

	1 М	2 М	3 М	4 М	5 М	6 М	7 М	8 М	9 М
Число жителей	1,246	2,725 *	0,000			3,554 **	0,003 **	3,252 **	0,002 **
Статус ИП фед./рег.	-4,000	1,432 *	-0,658	1,434 *	1,383 *	1,488 *	6,201	1,483 *	
Официальный возраст города	6,779	5,023	0,000	4,005	5,493	0,000	3,721		
Город/село	-4,827	-5,675	-0,492	-3,716	-7,352	-0,693	-1,228 *		
Кол-во лет в статусе ИП	-1,542	-1,848 *	-0,003	-1,932*	-1,812 *	-0,176 *			-0,176*
Средний подушевой доход городского бюджета	-3,497 #	-4,199 *		-3,762*	-3,665 *		-2,662 *		
Интенсивность строительства	3,942	4,549	-0,029	1,128					
Кол-во ОКН	1,488	1,323	0,001	2,215 #					0,002 *
Расстояние до региональной столицы	-1,553	-7,056	-0,000	-2,341					
Кол-во ИП в регионе	-1,677 **		-0,188 ***						

ременные Status, Year и число жителей теряют значимость, как и в первой модели. Возраст города во всех случаях не значим.

Интерпретация коэффициентов в моделях: значимые и незначимые переменные

Число жителей

И в первой, и во второй (2.2) моделях это значимая переменная. Первая модель показывает, что при росте числа жителей на 1 тыс. вероятность принятия документов увеличивается на 0,4%. Коэффициент значим на уровне 10% (вероятность случайного отклонения от нулевой гипотезы). Во второй модели мы видим похожий результат – 0,3% (с уровнем значимости 5%). Но когда мы включаем в модель «бюджет», вероятность утверждения документов показывает некорректный результат. Мы видим конфликт между переменными «бюджет» и «число жителей». Это объясняется

тем, что их корреляция (0,29) влияет на коэффициент переменной.

Можно предположить, что положительное влияние численности жителей на принятие документов объясняется тем, что в более крупных городах лучше развиты общественные движения, отстаивающие ценности исторической среды и защищающие ее от разрушения. Они подталкивают городские власти к принятию охранных документов. Если власти их не принимают, а исторические здания сносятся, в таких городах может возникнуть общественный резонанс. Но встречаются и примеры малых городов, где активные городские акторы (эксперты, бизнес, горожане) реализуют проекты восстановления, при этом охранные документы ИП у города не приняты (Коломна). Также положительное влияние численности жителей можно объяснить тем, что в более крупных городах больше экспертной поддержки и административных ресурсов для разработки документов.

Статус региональной столицы

На переменную «столичность» мы смотрели без «числа жителей» (они фиксируют одну и ту же тенденцию, поэтому конфликтуют). Ее коэффициент показывает, что шанс принять документы у региональных столиц выше в 3,5 раза, чем у остальных городов. Возможно, это тоже объясняется развитием градозащитных движений.

Бюджет

Чем ниже подушевой доход городского бюджета, тем выше вероятность принятия охранных документов. Получается, необходимые для разработки охранных документов финансы не являются для городов серьезным ограничителем. Возможно, в более бедных городах исторический центр застраивается менее интенсивно, чем в богатых. Ведь при строительстве в центре бюджет должен профинансировать переселение жителей. Правда, влияния интенсивности строительства на принятие охранных документов не обнаружилось. Но статистика строительства доступна лишь по городу в целом, а не по его историческому центру. Возможно, у более бедных городов центры застраиваются медленнее и лучше сохраняются, поэтому вероятность проведения политики охраны выше.

Статус ИП (федеральный/региональный)

Вторая модель (2.2) показывает, что у ИП, обладающих федеральным статусом, шанс принять охранные документы в 4 раза выше, чем у региональных. Вероятно, федеральный контроль за принятием документов сильнее, чем региональный, подталкивает города к действиям. Переменная *Quant* меняет знак этого коэффициента и его значимость, что объясняется конфликтом между переменными из-за их однотипности.

Количество лет в статусе ИП

Чем меньше время город обладает статусом ИП, тем вероятнее, что он примет охранные документы. Это может объясняться тем, что если у города есть осознанная политика, предполагающая сохранение центра, то он принимает охранные документы сразу после получения статуса ИП. В противном случае это затягивается на неопределенное время и вероятность того, что город сделает это в будущем, мала. При добавлении «бюджета» этот коэффициент становится некорректным.

Количество ИП в регионе

Эта переменная показала неожиданный результат. Увеличение числа ИП в регионе на 1 уменьшает вероятность принятия охранных документов на 19%. Этот коэффициент значим на уровне 0,1% (вероятность ошибки крайне мала). За исключением Краснодарского края, нет регионов, где документы приняты более чем у 3 ИП.

Скорее всего, причина в том, что регионы утверждают ИП списком, не учитывая опыт проведения ими политики сохранения. Это административное действие, а не часть последовательной политики региона или городов. В результате у большинства городов региона документы не разрабатываются ни к моменту получения статуса, ни в дальнейшем.

При пошаговом добавлении переменных ко второй модели мы увидели, что на значение коэффициента (*Quant*) влияет переменная «бюджет» (мы уже упоминали об их конфликте). Поэтому выводы были сделаны на основе модели без переменной «бюджет».

Число ОКН

На переменную ОКН мы смотрели без «числа жителей» (у них высокий коэффициент корреляции – 0,9). При увеличении числа ОКН на 1 вероятность утверждения документов повышается на 0,2% (уровень значимости – 10%). Переменная ОКН значима, если в модели нет переменной *Quant*. Результат становится некорректным, если есть переменная «бюджет» (их корреляция – 0,3). Здесь нужны дополнительные исследования с рассмотрением ОКН в отношении к общему числу исторических зданий, к площади центра, количеству сохранившихся кварталов.

Официальный возраст города

Первая модель показывает, что на принятие документов положительно влияет официальный возраст города (увеличение возраста на 1 год повышает шанс принять документы на 0,1%). Однако вторая модель не показала значимость этого коэффициента. Влияет ли возраст города на отношение горожан к сохранению исторической среды, нуждается в дальнейших исследованиях.

Незначимые переменные

Вопреки ожиданиям, интенсивность строительства не оказалась значимой переменной. В дальнейших исследованиях было

бы целесообразно посмотреть на интенсивность строительства в историческом центре, а не во всем городе. Статус города/села и расстояние от региональной столицы тоже не оказывают влияния на принятие документов ИП.

Выводы: ограничения данных и гипотезы для исследования

В основу механизма ИП заложена идея сохранения целостной ткани исторического городского ландшафта. Минимальным условием для ее реализации является принятие городом охранных документов ИП. Рассмотрев всю совокупность городов с статусом ИП, мы увидели, что полностью охранные документы утверждены у 22% ИП, а полностью и частично – у 30,5%. Менее чем у 25% ИП приняты регламенты, ограничивающие новое строительство и защищающие исторические центры от сносов. В результате историческая среда российских городов в основном сохраняется точно (памятники), а механизм целостного регулирования ИП практически не работает.

Результаты регрессионного анализа показывают: вероятность принятия городом охранных документов растет с увеличением числа жителей и понижается с количеством городов в регионе, обладающих статусом ИП, и со временем, которое город провел в этом статусе. Вероятность принять документы выше у региональных столиц, городов с федеральным статусом ИП и меньшим подушевым доходом бюджета. У городов с большим количеством памятников вероятность принять документы может быть выше, потому что у них лучше развита политика сохранения исторической застройки.

Интенсивность строительства и расстояние до региональной столицы города не влияют на утверждение документов. В более крупных городах и региональных столицах повышение вероятности принятия документов может быть связано с влиянием на власть общественных движений, которые отстаивают ценность исторической среды и защищают ее от разрушения. Но для проверки этой гипотезы необходимо провести дополнительные исследования. Положительное влияние численности жителей может быть объяснено и тем, что в более крупных городах больше экспертной поддержки и административных ресурсов для разработки документов. Вероятность утверждения документов выше у городов, где реализация механизма ИП контролируется на федеральном уровне. Исторические поселения, имеющие

объединенные зоны охраны и ДМ, чаще принимают документы ИП.

Понижается вероятность принятия охранных документов там, где региональные власти разом присваивали статус ИП нескольким городам. В этом случае города получают статус формально, для галочки, и политику охраны наследия не проводят. Повышенная вероятность принятия охранных документов более бедными городами может объясняться тем, что в них лучше сохранена целостность исторической застройки. В дальнейших исследованиях необходимо посмотреть не только на количество памятников, но и на его соотношение с количеством всех старых зданий / площадью исторического центра в каждом городе.

Не подтвердилось предположение о влиянии интенсивности строительства на принятие охранных документов. Это может быть связано с тем, что интенсивность оценивалась по всему городу, а не отдельно по историческим центрам. Крайне необходим анализ сохранности исторической среды в разных городах и темпов ее разрушения. Но его проведение затруднено отсутствием карт с годами постройки всех зданий и данных о сносах и новом строительстве в исторических центрах.

Механизм ИП во многом повторяет методы охраны и управления ПЗО, ДМ и объединенных зон охраны, но вместе с тем претендует на комплексное сохранение всего исторического центра, а не только частей. Нужна правовая проработка защиты фоновой застройки, правила ее выявления, механизмы работы с ней – схемы финансирования, частно-публичного партнерства, реконструкции жителями и бизнесом.

Благодарности

Выражаю большую благодарность Анне Анисимовой за огромную помощь с регрессионным анализом, Борису Грозовскому – за очень ценные идеи и их обсуждение, Наталии Волковой – за важные идеи для дальнейшего развития исследования, рецензентам – за полезные комментарии, которые помогли углубить анализ, Артему Земцову и Владиславу Нетяеву – за помощь с регрессионным анализом.

Источники

Бальзанникова Е. М., Черевиченко Т. С. (2020) Особенности осуществления гражданского права в границах исторического поселения // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. № 2. С. 65–67.

- Гончарова Е.Ю. (2015) Регулирование предельных параметров застройки в исторической городской среде: интеграция подхода Form Based Code в российскую систему регулирования застройки/Дис. магистра градостроительства. М.: Высшая школа экономики (Высшая школа урбанистики). Режим доступа: <https://www.hse.ru/edu/vkr/153011865> (дата обращения: 1.11.2021).
- Закон (2008) Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, 24 декабря 2008 г. «Закон Санкт-Петербурга о границах объединенных зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, режимах использования земель и требованиях к градостроительным регламентам в границах указанных зон».
- Лашенко С.В., Грозовский Б.В. (2019) Поможет ли «историческое поселение» сохранить старый центр Самары//Innovative project. Т.4. №10. С. 28–46.
- Матвеев Б.М. (2012) Деконструкция архитектурного наследия. СПб.: Политехника-сервис.
- Приказ (2010) Приказ Минкультуры РФ № 418, Минрегиона РФ № 339 от 29.07.2010 «Об утверждении перечня исторических поселений».
- Приказ (2015) Приказ Министерства культуры РФ от 18 декабря 2015 г. № 3133 «Об утверждении требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия федерального значения – достопримечательное место «Цитадель и исторический город в крепостных стенах Дербента», расположенного в г. Дербент, Республика Дагестан».
- Приказ (2016а) Министерство культуры РФ. Приказ от 5 октября 2016 г. № 2246 «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Суздаль Владимирской области».
- Приказ (2016б) Государственный комитет Псковской области по охране ОКН. Приказ от 28.12.2016 «Об утверждении границы территории исторического поселения регионального значения город Псков, его предмета охраны и требований к градостроительным регламентам».
- Приказ (2019) Комитет по охране ОКН Псковской области. Приказ от 11.02.2019 «Об утверждении предмета охраны, границы территории и требований к градостроительным регламентам в границе территории исторического поселения регионального значения город Великие Луки».
- Приказ (2020а) Министерство культуры Российской Федерации. Приказ от 30.10.2020 г. «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Санкт-Петербург».
- Приказ (2020б) Приказ Минкультуры России от 07.10.2020 № 1196 «О включении города Боровска Калужской области в перечень исторических поселений федерального значения, утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Боровск Калужской области».
- Приказ (2021) Приказ Минкультуры России от 12.07.2016 № 1604 (ред. от 27.09.2021)
- «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».
- Постановление (1990) Постановление коллегии Минкультуры РСФСР от 19.02.1990 № 12, коллегии Госстроя РСФСР от 28.02.1990 № 3 Президиума Центрального совета ВООПИК от 16.02.1990 № 12(162) «Об утверждении нового списка исторических населенных мест РСФСР».
- Постановление (2010) Постановление Губернатора области от 12.04.2010 № 433 «Границы зон охраны достопримечательного места регионального значения “Старинный Суздаль – историко-градостроительный архитектурно-ландшафтный комплекс – ансамбль исторической части города в границах XVII – нач. XX вв.”, режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон».
- Постановление (2011) Правительства Ярославской области №456-п от 22 июня 2011 г. «Об утверждении проекта зон охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) города Ярославля и признании утратившими силу и частично утратившими силу отдельных правовых актов Ярославской области».
- Постановление (2016) Правительства Республики Дагестан Постановление от 27 мая 2016 г. № 148 г. Махачкала «Об утверждении границ зон охраны объектов культурного наследия, расположенных в городе Дербенте, в качестве объединенной зоны охраны объектов культурного наследия города Дербента, режимов использования земель и требований к градостроительным регламентам в границах объединенной зоны охраны объектов культурного наследия города Дербента».
- Постановление (2019) Правительство Самарской области. Постановление от 27.12.2019 г. «Об утверждении предмета охраны исторического поселения регионального значения города Самары Самарской области и границ территории исторического поселения».
- Рахматуллин Р. (2017) «Наследие как развитие». Лекция на 9-м Международном форуме «Рост городов и сохранение наследия вдоль евразийского коридора (Шелкового пути)», 5 октября 2017 г. Режим доступа: <https://www.youtube.com/watch?v=7f8Q19t7Q9w> (дата обращения: 1.11.2021).
- Совместный приказ (1970) Совместный приказ Министерства культуры РСФСР и Государственного Комитета по строительству РСФСР от 31 июля 1970 г. № 36.
- Федеральный закон (2002) Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ.
- UNESCO (1976) Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas. UNESCO. Nairobi.
- Veldpaus L., Pereira Roders A., Colenbrander B. J. F. (2013) Urban Heritage: Putting the Past into the Future//The Historic Environment. Vol. 4. No. 1. P. 3–18.
- ICOMOS (1987) Washington Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas Charter. ICOMOS. General Assembly in Washington.

THE MECHANISM OF URBAN PRESERVATION IN RUSSIA: WHY CITIES DO NOT APPROVE PROTECTION DOCUMENTS

Snezhana V. Grozovskaya, Independent researcher, Architect.
E-mail: snezhana.lashchenko@gmail.com

Abstract. The “Historical settlement” (HS) is one of the Russian mechanisms of the regeneration of historic cities based on the principle of preserving an integral physical landscape. However, cities with HS status rarely implement a policy of the holistic preservation of the historic physical environment. This study analyzes the general set of 142 HS in Russia and looks to see whether they take real action to protect the urban environment by approving the protective documents which allow the mechanism to function. Using regression analysis, I explore what factors influence the desire of urban actors to protect their heritage.

Only 22% of cities approved all HS protection documents. Another 8.5% approved some of them. About 70% of the HS have not taken any action. The probability of approving protection documents increases with the number of residents and protected historical buildings in the city and decreases with the number of HS in the region. The more cities in the region have HS status, the more likely it is only a formal status, and fewer cities have a protection policy. Regional capitals, cities with lower per capita budget revenues, and HS with federal status are more likely to approve documents.

Keywords: *heritage; historic landscape; historic settlement; preservation mechanisms; regeneration mechanisms; historic environment; historic center*

Citation: Grozovskaya S. (2022) The Mechanism of Urban Preservation in Russia: Why Cities Do Not Approve Protection Documents. *Urban Studies and Practices*, vol. 7, no 3, pp. 65–79. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202265-79>

References

Bal'zannikova E., Cherevichenko T. (2020) Osobennosti osushchestvleniya grazhdanskogo prava v granicakh istoricheskogo poseleniya [Peculiarities of the exercise of civil law within the boundaries of a historical settlement]. *Mezhdunarodnyj zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk* [International Journal of the Humanities and Natural Sciences], no 2, pp. 65–67. (in Russian)

Federal'nyj zakon (2002) Federal'nyj zakon “Ob ob’ektah kul’turnogo naslediya (pamyatnikah istorii i kul’tury) narodov Rossijskoj Federacii” ot 25.06.2002 N 73-FZ [Federal Law “On Objects of Cultural Heritage (Monuments of History and Culture) of the Peoples of the Russian Federation” of 25.06.2002 N 73-FZ]. (in Russian)

Goncharova E.Y. (2015) Regulirovanie predel’nykh parametrov zastrojki v istoricheskoy gorodskoj srede: integraciya podkhoda Form Based Code v rossijskuyu sistemu regulirovaniya zastrojki/Dis. magistra gradostroitel’stva [Regulation of building limits in the historic urban environment: integration of Form Based Code approach in the Russian system of building regulation/Master’s Degree in Urban Planning]. M.: Vysshaya shkola ekonomiki [Moscow. Higher School of Economics]. Available at: <https://www.hse.ru/edu/vkr/153011865> (accessed 1 November 2022). (in Russian)

ICOMOS (1987) Washington Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas Charter. ICOMOS. General Assembly in Washington.

Lashchenko S.V., Grozovskij B.V. (2019) Pomozhet li “istoricheskoe poselenie” sokhranit’ staryj centr Samary [Will the Mechanism of Preservation Help to Conserve the Old Center of Samara]. *Innovative project*, vol.4, no 10, pp. 24–46. (in Russian)

Matveev B.M. (2012) Dekonstrukciya arkhitekturnogo naslediya [Deconstruction of Architectural Heritage]. SPb.: Politekhnika-servis [St. Petersburg: Polytechnica-Service]. (in Russian)

Prikaz (2010) Prikaz Minkul’tury RF № 418, Minregiona RF № 339 ot 29.07.2010 “Ob utverzhdenii perechnya istoricheskikh poselenij” [Order of the Ministry of Culture of the Russian Federation № 418, the Ministry of Regional Development of the Russian Federation № 339 from 29.07.2010 “On approval of the list of historical settlements”]. (in Russian)

Prikaz (2015) Prikaz Ministerstva kul’tury RF ot 18 dekabrya 2015 g. № 3133 “Ob utverzhdenii trebovanij k osushchestvleniyu deyatelnosti i gradostroitel’nym reglamentam v granicah territorii ob’ekta kul’turnogo naslediya federal’nogo znacheniya – dostoprimechatel’noe mesto “Citadel’ i istoricheskij gorod v krepostnyh stenah Derbenta”, raspolozhennogo v g. Derbent, Respublika Dagestan”

[Order of the Ministry of Culture of the Russian Federation of December 18, 2015 № 3133 “On Approval of the Requirements for the Implementation of Activities and Urban Planning Regulations within the Boundaries of the Cultural Heritage Object of Federal Importance – the Landmark “Citadel and the Historic City in the Fortress Walls of Derbent”, Located in the City of Derbent, Republic of Dagestan”]. (in Russian)

Prikaz (2016a) Ministerstvo kul’tury RF. Prikaz ot 5 oktyabrya 2016 g. № 2246 “Ob utverzhdenii predmeta ohrany, granic territorii i trebovanij k gradostroitel’nym reglamentam v granicah territorii istoricheskogo poseleniya federal’nogo znacheniya gorod Suzdal’ Vladimirskoj oblasti” [Ministry of Culture of the Russian Federation. The Order Dated October 5, 2016. № 2246 “On Approval of the Subject of Protection, Boundaries of the Territory and Requirements for Urban Planning Regulations within the Boundaries of the Historical Settlement of Federal Significance, the City of Suzdal, Vladimir Region”]. (in Russian)

Prikaz (2016b) Gosudarstvennyj komitet Pskovskoj oblasti po ohrane OKN. Prikaz ot 28.12.2016 “Ob utverzhdenii granicy territorii istoricheskogo poseleniya regional’nogo znacheniya gorod Pskov, ego predmeta ohrany i trebovanij k gradostroitel’nym reglamentam” [State Committee of the Pskov Oblast for the Protection of Cultural Heritage. Order Dated 28.12.2016 “On Approval of the Boundary of the Territory of the Historical Settlement of Regional Importance the City of Pskov, its Subject of Protection and Requirements for Urban Planning Regulations”]. (in Russian)

Prikaz (2019) Komitet po ohrane OKN Pskovskoj oblasti. Prikaz ot 11.02.2019 “Ob utverzhdenii predmeta ohrany, granicy territorii i trebovanij k gradostroitel’nym reglamentam v granice territorii istoricheskogo poseleniya regional’nogo znacheniya gorod Velikie Luki” [Committee for the Protection of the Pskov Region. Order Dated 11.02.2019 “On Approval of the Subject of Protection, the Boundary of the Territory and Requirements for Urban Planning Regulations within the Territory of the Historical Settlement of Regional Importance Velikie Luki town”]. (in Russian)

Prikaz (2020a) Ministerstvo kul’tury Rossijskoj Federacii. Prikaz ot

- 30.10.2020 g. "Ob utverzhdenii predmeta okhrany, granic territorii i trebovanij k gradostroitel'nyh reglamentam v granicach territorii istoricheskogo poseleniya federal'nogo znacheniya gorod Sankt-Peterburg" [Ministry of Culture of the Russian Federation. The order dated 30.10.2020. "On Approval of the Subject of Protection, Boundaries of the Territory and Requirements for Urban Planning Regulations within the Territory of the Historic Settlement of Federal Significance the City of St. Petersburg"]. (in Russian)
- Prikaz (2020b) Prikaz Minkul'tury Rossii ot 07.10.2020 № 1196 "O vkluchenii goroda Borovska Kaluzhskoj oblasti v perechen' istoricheskikh poselenij federal'nogo znacheniya, utverzhdenii predmeta ohrany, granic territorii i trebovanij k gradostroitel'nyh reglamentam v granicach territorii istoricheskogo poseleniya federal'nogo znacheniya gorod Borovsk Kaluzhskoj oblasti" [Order of the Ministry of Culture of Russia from 07.10.2020 № 1196 "On the inclusion of the city of Borovsk, Kaluga region in the list of historic settlements of federal importance, approval of the subject of protection, boundaries and requirements for urban planning regulations within the historic settlement of federal importance Borovsk, Kaluga region"]. (in Russian)
- Prikaz (2021) Prikaz Minkul'tury Rossii ot 12.07.2016 № 1604 (red. ot 27.09.2021) «Ob utverzhdenii poryadka vklucheniya naselennogo punkta v perechen' istoricheskikh poselenij federal'nogo znacheniya, utverzhdeniya ego predmeta okhrany, granits territorii i trebovanij k gradostroitel'nyh reglamentam v ukazannykh granitsakh" [Order of the Ministry of Culture of the Russian Federation dated 12.07.2016 № 1604 (ed. dated 27.09.2021) "On approval of the procedure for inclusion of a settlement in the list of historical settlements of federal significance, approval of its subject of protection, territorial boundaries and requirements for urban planning regulations within the specified boundaries"]. (in Russian)
- Postanovlenie (1990) Postanovlenie kollegii Minkul'tury RSFSR ot 19.02.1990 № 12, kollegii Gosstroya RSFSR ot 28.02.1990 № 3, Prezidiuma Central'nogo soveta VOOPIK ot 16.02.1990 № 12(162) "Ob utverzhdenii novogo spiska istoricheskikh naselennykh mest RSFSR" [Resolution of the Collegium of the Ministry of Culture of the RSFSR from 19.02.1990 № 12, the Collegium of the State Construction Committee of the RSFSR from 28.02.1990 № 3, the Presidium of the Central Council VOOPIK from 16.02.1990 № 12 (162) "On approval of a new list of historical settlements of the RSFSR"]. (in Russian)
- Postanovlenie (2010) Postanovlenie Gubernatora oblasti ot 12.04.2010 № 433 "Granicy zon ohrany dostoprimechatel'nogo mesta regional'nogo znacheniya «Starinnyj Suzdal' – istoriko-gradostroitel'nyj arhitekturno-landshaftnyj kompleks – ansambl' istoricheskoy chasti goroda v granicach XVII – nach. XX vv.", rezhimy ispol'zovaniya zemel' i gradostroitel'nye reglamenty v granicach dannyh zon" [Regional Governor's Resolution № 433 From 12.04.2010 "Borders of the Protection Zones of the Remarkable Place of Regional Importance «Old Suzdal – Historical Urban Architectural Landscape Complex – the Ensemble of the Historical Part of the City Dated XVII – Beginning of the XX Century", Modes of Land Use and Urban Planning Regulations within the Boundaries of these Zones"]. (in Russian)
- Postanovlenie (2011) Postanovlenie Pravitel'stva Yaroslavskoj oblasti №456-p ot 22 iyunya 2011 g. "Ob utverzhdenii proekta zon ohrany ob'ektov kul'turnogo naslediya (pamyatnikov istorii i kul'tury) goroda Yaroslavlya i priznanii utrativshimi silu i chastichno utrativshimi silu otdel'nyh pravovykh aktov Yaroslavskoj oblasti" [Resolution of the Government of the Yaroslavl Region № 456-p of June 22, 2011. "On Approval of the Project of Protection Zones of Cultural Heritage Objects (Historical and Cultural Monuments) of the City of Yaroslavl and Recognition as Invalid and Partially Invalid of Certain Legal Acts of the Yaroslavl Region"]. (in Russian)
- Postanovlenie (2016) Pravitel'stvo Respubliki Dagestan Postanovlenie ot 27 maya 2016 g. № 148 g. Mahachkala "Ob utverzhdenii granic zon ohrany ob'ektov kul'turnogo naslediya, raspolozhennyh v gorode Derbente, v kachestve ob'edinennoj zony ohrany ob'ektov kul'turnogo naslediya goroda Derbenta, rezhimov ispol'zovaniya zemel' i trebovanij k gradostroitel'nyh reglamentam v granicach ob'edinennoj zony ohrany ob'ektov kul'turnogo naslediya goroda Derbenta" [Government of the Republic of Dagestan Decree of May 27, 2016 № 148 Mahachkala "On Approval of the Boundaries of Protection Zones of Cultural Heritage Located in the City of Derbent, as a Unified Protection Zone of Cultural Heritage of the City of Derbent, Land Use Regimes and Requirements for Urban Planning Regulations within the Boundaries of the Unified Protection Zone of Cultural Heritage in Derbent"]. (in Russian)
- Postanovlenie (2019) Pravitel'stvo Samarskoj oblasti. Postanovlenie ot 27.12.2019 g. "Ob utverzhdenii predmeta okhrany istoricheskogo poseleniya regional'nogo znacheniya goroda Samary Samarskoj oblasti i granic territorii istoricheskogo poseleniya" [Government of the Samara Region. Decree of 27.12.2019. "On approval of the subject of protection of the historical settlement of regional significance of the city of Samara, Samara region and the boundaries of the territory of the historical settlement"]. (in Russian)
- Rakhmatullin R. (2017) Lektsia "Nasledie kak razvitie" [Lecture "Heritage as Development"]. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=7f8Q19t7Q9w> (accessed 1 November 2022). (in Russian)
- Sovmestnyj prikaz (1970) Sovmestnyj prikaz Ministerstva kul'tury RSFSR i Gosudarstvennogo Komiteta po stroitel'stvu RSFSR ot 31 iyulya 1970 g. N 36. [Joint order of the Ministry of Culture of the RSFSR and the RSFSR State Committee for Construction of July 31, 1970 № 36]. (in Russian)
- UNESCO (1976) Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas. UNESCO. Nairobi.
- Veldpaus L., Pereira Roders A., Colenbrander B.J.F. (2013) Urban Heritage: Putting the Past into the Future. The Historic Environment, vol. 4, no 1, pp. 3–18.
- Zakon (2008) Zakonodatel'noe Sobranie Sankt-Peterburga, 24 dekabrya 2008 g. "Zakon Sankt-Peterburga o granicach ob'edinennykh zon ohrany ob'ektov kul'turnogo naslediya, raspolozhennyh na territorii Sankt-Peterburga, rezhimakh ispol'zovaniya zemel' i trebovaniyakh k gradostroitel'nyh reglamentam v granicach ukazannykh zon" [The Legislative Assembly of St. Petersburg, 24 December 2008. "Law of St. Petersburg on the Boundaries of Consolidated Zones of Protection of Cultural Heritage Objects Located in the Territory of St. Petersburg, Regimes of Land Use and Requirements for Urban Planning Regulations within the Boundaries of the Zones"]. (in Russian)