



А.Ю. Ложкин

СОВРЕМЕННЫЕ ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАСТРОЙКИ НА ТЕРРИТОРИЯХ ИСТОРИЧЕСКОЙ ЗАСТРОЙКИ

Аннотация. В целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия (далее в тексте – ОКН) в их исторической среде, российское законодательство предусматривает установление на территориях, непосредственно окружающих ОКН, зон охраны (охранных зон памятников и ансамблей, зон регулирования застройки, зон охраняемого природного ландшафта), в которых действует специальный режим использования земель, ограничивающий или запрещающий строительство и хозяйственную деятельность. Для определения границ таких зон и установления режима их использования, разрабатываются проекты зон охраны ОКН. Анализ ряда проектов зон охраны (далее – ПЗО), разрабатывавшихся в последние годы, показывает, что в них уделяется недостаточное внимание обоснованию вводимых ограничений. Нередки случаи, когда установление границ таких территорий, вводимые в них режимы направлены не на охрану конкретных памятников и ансамблей, а на решение общих вопросов сохранения «в целом» ценной среды исторических районов города. Сохранение ценных фрагментов городской среды, а не отдельных памятников, можно было бы только приветствовать, если бы не сомнения в правовой чистоте применяемых для такого сохранения механизмов. Установление границ и режимов использования территорий зон охраны существенным образом ограничивает права собственников расположенных на них земельных участков и объектов капитального строительства. Это означает, что решение об установлении границ и режимов зон охраны может быть оспорено в судебном порядке. В этой связи крайне важной становится обоснованность установления границ и режима зон охраны ОКН и, в частности, наличие четко выраженной взаимосвязи между предметом охраны ОКН и режимом использования его зон охраны. Федеральным законом №73-ФЗ от 25 июня 2002 г. «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – 73-ФЗ) впервые в отечественной юридической практике было введено понятие «предмета охраны» ОКН – описания особенностей объекта, послуживших основаниями для включения его в реестр ОКН и подлежащих обязательному сохранению (73-ФЗ, ст.17, п.8). Соответственно, основанием для установления ограничений на использование территорий, связанных с необходимостью сохранения объектов культурного наследия, может быть только предмет охраны ОКН. Это положение, к сожалению, обычно не принимается во внимание при разработке проектов зон охраны ОКН.

Ключевые слова: градостроительство, градорегулирование, наследие, зоны охраны, историческая застройка, принципы регулирования, охрана, законодательство, ограничения, регламенты.

В целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия (далее в тексте – ОКН) в их исторической среде, российское законодательство предусматривает установление на территориях, непосредственно окружающих ОКН, зон охраны (охранных зон памятников и ансамблей, зон регулирования застройки, зон охраняемого природного ландшафта), в которых действует специальный режим использования земель, ограничивающий или запрещающий строительство и хозяйственную деятельность.

Для определения границ таких зон и установления режима их использования, разрабатываются проекты зон охраны ОКН¹.

Анализ ряда проектов зон охраны (далее – ПЗО), разрабатывавшихся в последние годы, показывает, что в них уделяется недостаточное внимание обоснованию вводимых ограничений. Нередки случаи, когда установ-

¹ Разработка историко-архитектурных опорных планов и проектов зон охраны памятников истории и культуры исторических населенных мест. Методические рекомендации. – М, 1990

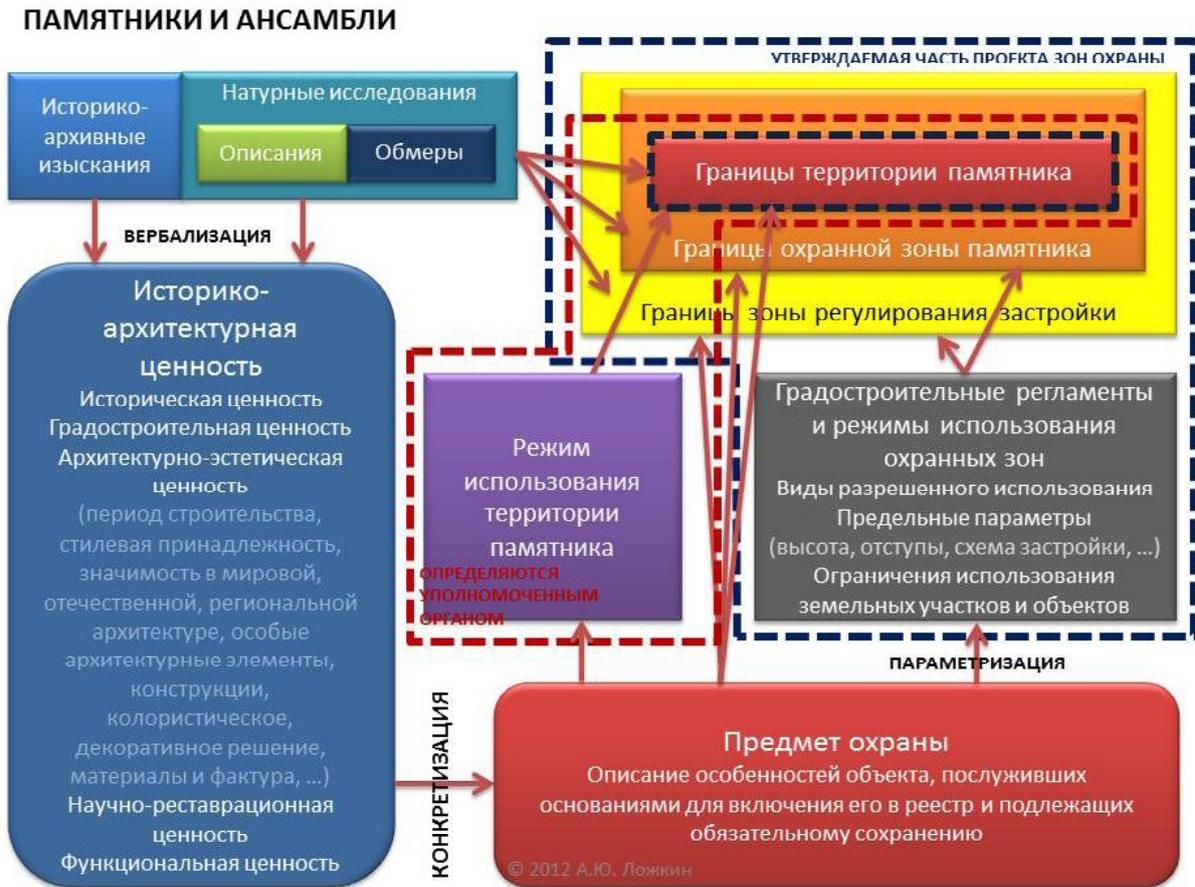


Рис. 1. Принципиальная схема разработки проекта зоны охраны памятника (ансамбля)

ление границ таких территорий, вводимые в них режимы направлены не на охрану конкретных памятников и ансамблей, а на решение общих вопросов сохранения «в целом» ценной среды исторических районов города. Сохранение ценных фрагментов городской среды, а не отдельных памятников, можно было бы только приветствовать, если бы не сомнения в правовой чистоте применяемых для такого сохранения механизмов.

Установление границ и режимов использования территорий зон охраны существенным образом ограничивает права собственников расположенных на них земельных участков и объектов капитального строительства. Это означает, что решение об установлении границ и режимов зон охраны может быть оспорено в судебном порядке. В этой связи крайне важной становится обоснованность установления границ и режима зон охраны ОКН и, в частности,

наличие четко выраженной взаимосвязи между предметом охраны ОКН и режимом использования его зон охраны.

Федеральным законом №73-ФЗ от 25 июня 2002 г. «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – 73-ФЗ) впервые в отечественной юридической практике было введено понятие «предмета охраны» ОКН – описания особенностей объекта, послуживших основаниями для включения его в реестр ОКН и подлежащих обязательному сохранению (73-ФЗ, ст. 17, п. 8). Соответственно, основанием для установления ограничений на использование территорий, связанных с необходимостью сохранения объектов культурного наследия, может быть только предмет охраны ОКН. Это положение, к сожалению, обычно не принимается во внимание при разработке проектов зон охраны ОКН.



Рис. 2. Принципиальная схема разработки проекта достопримечательного места

Проиллюстрирую конкретным примером. В Перми для памятника архитектуры «Дом жилой А.В. Холмогоровой» в достаточно подробно прописанном предмете охраны лишь две позиции связаны с градостроительным положением памятника:

«Расположение относительно улицы Луначарского.

Основные точки восприятия вдоль улицы Луначарского»².

При этом проектом зон охраны устанавливается зона регулирования застройки, включающая в себя территорию всего окружающего квартала. Регламентом

зоны регулирования застройки предусматривается, в частности, *«выполнение застройки ул. Луначарского различающимися объемами с высотой не более 12 м до карниза; возможно ступенчатое повышение застройки вдоль ул. М. Горького – до 20 м; разработку фасадов проектируемых зданий выполнить с учетом характера пластического решения памятника архитектуры «Дом жилой А.В. Холмогоровой»³ [3].* Как мы видим, в данном случае отсутствует логическая связь между предметом охраны ОКН, определяющим в качестве охраняемой ценности лишь расположение памятника относительно улицы и точки восприятия

² Проект зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории г. Перми. Пояснительная записка. Том 1. Обосновывающие материалы. Книга 2. Сведения об объектах культурного наследия (кроме памятников археологии). Пермь, 2011. С. 199.

³ Проект зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории г. Перми. Пояснительная записка. Том 2. Границы зон охраны и градостроительные регламенты (утверждаемая часть). Книга 2. Зоны охраны (сводная таблица). Пермь, 2011. С. 163-164.



Рис. 3. Применение в регулировании градостроительной деятельности установленных проектами зон охраны и достопримечательных мест ограничений

памятника вдоль улицы, и регламентом зоны регулирования, вводящим ограничения на высоту объемов и пластику фасадов.

Видимо понимая это несоответствие, авторы проекта зон охраны вводят в регламенты понятие «предмет охраны зоны охраны». Однако, закон (73-ФЗ) предусматривает установление предмета охраны только для объектов культурного наследия и исторических поселений, к каковым зоны охраны не относятся (ст. 3, 17 п. 8, 59 п. 3 73-ФЗ). При этом «предмет охраны зоны охраны» для данного конкретного памятника описан следующим образом: «*объект культурного наследия; объекты, формирующие историко-градостроительную среду; территория объекта культурного наследия; сектора восприятия объекта культурного наследия и системы визуальных связей*», и устанавливаемые регламентами зоны регулирования застройки ограничения также логически не проистекают из него.

Можно предположить, что разработчики проекта зон охраны при установлении регламента руководствовались благим желанием сохранить памятник в характерной для него среде, не допустить контраста с возникающим вокруг окружением. Однако, в этом случае необходимо в первую очередь корректировать предмет охраны самого памятника, внося в него в качестве особенностей, подлежащих сохранению, высотные и пластические характеристики окружающей памятник историко-архитектурной среды⁴.

Схема, показывающая взаимосвязи при установлении границ и градостроительных регламентов и

⁴ Методические указания по определению предмета охраны объектов культурного наследия. – М., ООО «ПФ-Град», 2011; Пруцын О.И. Реставрация и реконструкция архитектурного наследия. Теоретические и методические основы реставрации исторического и архитектурного наследия. – М.: Академия реставраций, 1996; Пруцын О.И., Ромашевский Б., Борусевич В. Архитектурно-историческая среда. – М, «Стройиздат», 1990.

режимов использования охранных зон, а также границ и режимов использования территорий памятников, приведена на рисунке 1.

В ситуации же, когда стоит задача сохранения не отдельных памятников или ансамблей, а фрагментов ценной историко-градостроительной среды в целом, законодательством предусмотрена возможность придания таким территориям статуса «достопримечательных мест»⁵. Достопримечательные места являются объектами культурного наследия, для них устанавливается предмет охраны. В отличие от территорий памятников и ансамблей, где строительные работы запрещаются, для территорий достопримечательных мест определяются ограничения на использование и требования к строительству, которые вносятся в градостроительные регламенты. Характер ограничений, устанавливаемых регламентами, может отличаться для разных территорий в зависимости от их характера и ценности, и он также будет определяться устанавливаемым предметом охраны.

Четкая юридическая определенность при регламентации режима зон охраны и территорий достопримечательных мест особенно важна, поскольку сегодня, согласно законодательству, органы охраны ОКН лишены права согласования строительных и иных работ в зонах охраны⁶. Соответственно, регламенты достопримечательных мест и зон охраны могут полноценно работать только если они, как требует Градостроительный кодекс, отображены в градостроительных регламентах правил землеполь-

зования и застройки и информация о них доведена до землепользователя в градостроительных планах земельных участков – основном документе, которым руководствуется собственник земельного участка при строительстве или реконструкции⁷.

Подытоживая сказанное, отмечу, что сохранение историко-культурного наследия сегодня невозможно без правового регулирования, а правовое градостроительное регулирование на территориях историко-культурного наследия – без выстраивания четких логико-технологических цепочек:

1) Историко-культурные исследования – Определение историко-архитектурной и градостроительной ценности объектов и территорий – Разработка и утверждение предмета охраны объекта культурного наследия – Определение границ, режимов использования и градостроительных регламентов достопримечательных мест и (или) зон охраны объектов культурного наследия.

2) Отображение градостроительных регламентов зон охраны и достопримечательных мест в правилах землепользования и застройки – отображение их в градостроительном плане земельного участка – проверка соответствия проекта градостроительному плану земельного участка при выдаче разрешения на строительство.

Описанная в данной статье методика была успешно применена при разработке проектов зон охраны и работах по выявлению достопримечательных мест в Перми в 2013 г.

⁵ Алексеев Ю.В., Сомов Г.Ю., Шевченко Э.А. Градостроительное проектирование достопримечательных мест» (в 2 томах). – М., АСВ, 2012.

⁶ Обязательность таких согласований отменена Федеральным законом от 18.12.2006г. № 232-ФЗ.

⁷ Подробнее см. Ложкин А.Ю. Об адресатах проектов зон охраны объектов культурного наследия // Вестник ПНИПУ. Урбанистика. 2012, №4 (8). С.40-46.

Библиографический список

1. Разработка историко-архитектурных опорных планов и проектов зон охраны памятников истории и культуры исторических населенных мест. Методические рекомендации. – М, 1990
2. Проект зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории г. Перми. Пояснительная записка. Том 1. Обосновывающие материалы. Книга 2. Сведения об объектах культурного наследия (кроме памятников археологии). Пермь, 2011. С. 199.
3. Проект зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории г. Перми. Пояснительная записка. Том 2. Границы зон охраны и градостроительные регламенты (утверждаемая часть). Книга 2. Зоны охраны (сводная таблица). Пермь, 2011. С. 163-164.
4. Методические указания по определению предмета охраны объектов культурного наследия. – М., ООО «ПФ-Градо», 2011.
5. Пруцын О.И. Реставрация и реконструкция архитектурного наследия. Теоретические и методические основы реставраций исторического и архитектурного наследия. – М.: Академия реставраций, 1996.
6. Пруцын О.И., Ромашевский Б., Борусевич В.. Архитектурно-историческая среда. – М, «Стройиздат», 1990
7. Алексеев Ю.В., Сомов Г.Ю., Шевченко Э.А.. Градостроительное проектирование достопримечательных мест» (в 2 томах). – М., АСВ, 2012.
8. Ложкин А.Ю. Об адресатах проектов зон охраны объектов культурного наследия // Вестник ПНИПУ. Урбанистика. 2012, №4 (8). С.40-46.

References

1. Razrabotka istoriko-arkhitekturnykh opornykh planov i projektov zon okhrany pamyatnikov istorii i kul'tury istoricheskikh naselennykh mest. Metodicheskie rekomendatsii. – M, 1990
2. Proekt zon okhrany ob'ektov kul'turnogo naslediya, raspolozhennykh na territorii g. Permi. Poyasnitel'naya zapiska. Tom 1. Obosnovyvyayushchie materialy. Kniga 2. Svedeniya ob ob'ektakh kul'turnogo naslediya (krome pamyatnikov arkheologii). Perm', 2011. S. 199.
3. Proekt zon okhrany ob'ektov kul'turnogo naslediya, raspolozhennykh na territorii g. Permi. Poyasnitel'naya zapiska. Tom 2. Granitsy zon okhrany i gradostroitel'nye reglamenti (utverzhdemaya chast'). Kniga 2. Zony okhrany (svodnaya tablitsa). Perm', 2011. S. 163-164.
4. Metodicheskie ukazaniya po opredeleniyu predmeta okhrany ob'ektov kul'turnogo naslediya. – M., ООО «PF-Grado», 2011.
5. Prutsyn O.I. Restavratsiya i rekonstruktsiya arkhitekturnogo naslediya. Teoreticheskie i metodicheskie osnovy restavratsii istoricheskogo i arkhitekturnogo naslediya. – M.: Akademiya restavratsii, 1996.
6. Prutsyn O.I., Romashevskii B., Borusevich V.. Arkhitekturno-istoricheskaya sreda. – M, «Stroiizdat», 1990
7. Alekseev Yu.V., Somov G.Yu., Shevchenko E.A.. Gradostroitel'noe proektirovanie dostoprimechatel'nykh mest» (v 2 tomakh). – M., ASV, 2012.
8. Lozhkin A.Yu. Ob adresatakh projektov zon okhrany ob'ektov kul'turnogo naslediya // Vestnik PNIPU. Urbanistika. 2012, №4 (8). S.40-46.