

**Реставрация и реконструкция историко-архитектурного наследия**DOI: <http://www.dx.doi.org/10.24866/2227-6858/2021-1-14>

УДК 711.4-163

Д.А. Лысая, Чжан Чуньян

ЛЫСАЯ ДАРЬЯ АЛЕКСАНДРОВНА, Doctor of Engineering Architecture

(автор, ответственный за переписку), [darialisaia@yahoo.com](mailto:darialisaia@yahoo.com)ЧЖАН ЧУНЬЯН, Doctor of Engineering Architecture, профессор, [zhangcy@scut.edu.cn](mailto:zhangcy@scut.edu.cn)

Школа архитектуры

*Южно-Китайский технологический университет*

Гуанчжоу, Китай

**Административно-правовой механизм комплексной реконструкции жилищного фонда исторических центров городов России**

**Аннотация:** На основе обзора теоретической и законодательной базы реконструкции жилищного фонда исторических центров городов России, а также результатов работы государственных органов за последние три десятилетия авторы представляют Механизм комплексной реконструкции жилищного фонда исторических центров городов России. Этот административно-правовой Механизм направлен на улучшение условий жизни людей и сохранение уникальных исторических ландшафтов городов. Проведён анализ действующей законодательной и нормативно-правовой базы охраны объектов культурного наследия: городского планирования и землепользования, а также институциональных взаимодействий между государственными органами охраны объектов культурного наследия (федеральными, региональными и муниципальными), государственными кадастровыми органами и администрацией муниципалитетов, правовых отношений между участниками в области реконструкции жилищного фонда. Главное положение Механизма – согласование всех его элементов для обеспечения комплексной сохранности объектов культурного наследия.

**Ключевые слова:** Механизм комплексной реконструкции, реконструкция жилищного фонда, исторический ландшафт города, объекты культурного наследия, градостроительство

**Введение**

Проблема сокращения площадей городской застройки исторических центров крупных и средних экономически развитых городов актуальна во всем мире: земля в условиях влияния строительной индустрии и процессов модернизации городской среды стала одним из основных ресурсов развития экономики города. Жилищный фонд – основной компонент городской застройки, который формирует исторический облик города и его архитектурные ансамбли. Он – источник получения и передачи знаний о местной истории и культуре; сохраняет уникальные характеристики поселения, региона или страны. Задача сохранения исторического жилищного фонда и повышения качества жизни людей, которые живут в таких зданиях, осуществляется посредством комплексной и бережной реконструкции исторических кварталов [1, 3, 5, 9, 11, 15].

Жилищный фонд, расположенный в исторических кварталах города, включает здания со статусом «объект культурного наследия» (ОКН), которые находятся под государственной защитой – Министерства культуры РФ, федеральных и региональных органов охраны объектов культурного наследия, в ведении которых вопросы сохранности и реконструкции объектов культурного наследия.

---

© Лысая Д.А., Чжан Чуньян, 2021

Статья поступила: 20.07.2020; рецензии: 24.08.2020 и 25.01.2021; принята: 25.01.2020; финансирование: Южно-Китайский технологический университет, КНР.

Реконструкция [17, с. 15] предполагает снос, ремонт зданий и сооружений, а также новое строительство при строгом учёте градостроительных регламентов. Приоритетная задача реконструкции городской среды с ценным архитектурно-планировочным наследием – сохранение его исторического характера, объёмно-планировочных систем, зон визуального восприятия памятников архитектуры, ценных исторических зданий и окружающей их застройки. Другие задачи реконструкции могут решаться в той степени, в какой не представляют угрозы историческому наследию [13, с. 59].

Б.К. Еремин в своей концепции «ретроразвития» исторических городов отмечал, что проблема наследия является главной проблемой реконструкции исторически сложившихся городов. Два «начала» культурного и исторического наследия, консервативное и прогрессивное, одновременно присущи и необходимы для развития города – первое как фундамент, второе – как его двигатель (см. [8, с. 135]).

Комплексная реконструкция, проводимая одновременно (в пределах 5–10 лет) реконструкция градостроительных объектов (улицы, жилого квартала, группы жилых кварталов) [12], – совокупность работ и мероприятий, обеспечивающих решение сложного комплекса задач социально-экономического (улучшение условий жизни населения, регулирование соотношений жилых и общественных территорий – увеличение общественных функций района или квартала, организация мест приложения труда и др.), экологического и санитарного характера (озеленение территории, очистка от загрязнений водоёмов и почвы), модернизация транспортной и инженерной инфраструктуры и др.

Цель настоящей статьи: анализ и систематизация разработанного с 1990-х годов в России комплекса законодательных, правовых и организационных мер для реализации задач комплексной реконструкции жилищного фонда, которые включают вопросы сохранения уникальных исторических ландшафтов городов и объектов культурного наследия. И на этой основе предложить административно-правовой Механизм комплексной реконструкции жилищного фонда исторических центров городов (далее Механизм).

Понятие «механизм» в данной работе применяется в значении системы, которая объединяет спектр вопросов комплексной реконструкции исторического жилого фонда. Для улучшения работы Механизма нам необходимо выявить элементы (градостроительные, законодательные, организационные, финансовые и др.), которые должны быть в него включены с целью защиты, восстановления и модернизации исторических зданий и окружающей их городской среды.

При помощи анализа и синтеза элементов механизма комплексной реконструкции жилищного фонда для сохранения исторических ландшафтов городов нами проводится систематизация законодательной и нормативно-правовой базы охраны объектов культурного наследия, городского планирования и землепользования, институциональных отношений между государственными органами охраны ОКН (федеральными, региональными и муниципальными), государственными кадастровыми органами и администрацией муниципалитета; правовых отношений в области реконструкции жилищного фонда между его участниками (собственниками объектов недвижимости, нанимателями, арендаторами, муниципалитетом, инвесторами и застройщиками). Отметим, что на сегодняшний день задача комплексной реконструкции жилищного фонда исторических центров городов не имеет единого (типового) решения, так как градостроительная, социально-экономическая и экологическая среда в каждом регионе, городе, районе уникальна. Авторы полагают, что механизм должен определить базовые положения, которые могут быть приняты во внимание муниципальными органами, ответственными за проведение комплексной реконструкции жилищного фонда.

### **Обзор основных положений Механизма комплексной реконструкции жилищного фонда исторических центров городов**

*Сохранение исторического наследия.* В России вопрос сохранения исторического наследия не утрачивает актуальности. В 2002 г. был принят Закон N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», определен порядок проектирования в исторических городах (с обязательным комплексом

исследований, экспертизой и согласованием), порядок проектов зон охраны объектов культурного наследия (ОКН), на местном уровне разработаны историко-культурные опорные планы поселений, приняты местные градостроительные регламенты и др. Всероссийским обществом охраны памятников истории и культуры, Российской академией архитектурно-строительных наук, Российской академией архитектурного наследия, научно-исследовательскими институтами, вузами и другими государственными учреждениями и экспертным сообществом разработаны методологические материалы, руководства по воссозданию утраченного наследия, теоретические основы предметов реконструкции исторических городов и реставрации памятников архитектуры.

Несмотря на большую проделанную работу, многие проблемы сохранения ОКН до конца не решены. Приведем здесь основные.

1. Большое количество исторических зданий все еще не получили статуса ОКН и остаются под угрозой сноса, реконструкции (частичного сноса, изменения параметров или образа объекта), запустения (саморазрушение при полном отселении) и ветхости (саморазрушение без отселения) [2].

2. Остается актуальной градостроительная задача сохранения исторических ландшафтов городов и восстановления того, что именуется исторической средой, исторической тканью города. Это некий порядок формирования ткани города, в соответствии с которым возникает тот тип упорядоченности, который нас так привлекает в современном историческом (прежде всего в европейском) городе [6].

3. Не решена задача композиционного объединения разных по характеру старых и новых фрагментов городской застройки: в архитектуре главное – композиция, которую необходимо создавать с учетом региональной специфики [7]. Отметим: реконструкция исторического жилого фонда является частью крупной градостроительной задачи – сохранения исторической застройки и исторических ландшафтов. Академик РААСН И.Г. Лежава подчеркивал, что справиться с реабилитацией исторических городов группе энтузиастов или городскому архитектору невозможно – нужна мощная государственная программа, рассчитанная на многие годы. А малоэффективная битва за сохранение наследия «...должна быть заменена строго регламентированной, логичной и многогранной доктриной, учитывающей все виды городской застройки» [10, с. 246].

### **Сохранение исторических ландшафтов городов России**

Опыт сохранения памятников культуры, накопленный в России в XIX – начале XX в., стал основой для дальнейшего развития сферы охраны памятников и музейного строительства в советские годы. В 1920-е годы, несмотря на тяжёлое материальное положение страны, проводились масштабные реставрационные работы памятников Кремля, Китайгородской стены и др. В 1920–1930-х годах массово сносили храмы, которые своими доминантами формировали архитектурные ансамбли русских городов. С начала 1930-х годов все реставрационные работы были остановлены. Продолжался снос памятников культуры, в том числе и недавно отреставрированных (например, в 1934 г. была разобрана стена Китай-города). В годы Великой Отечественной войны разрушено более 1700 городов СССР и находящиеся в них памятники культуры. Постановлением Совмина СССР от 14.10.1948 за № 3898 «О мерах улучшения охраны памятников культуры» создана сеть специальных научно-реставрационных производственных мастерских. Мастерские вели большую работу по составлению списков памятников, а также проводили аварийно-консервационные работы. В конце 1940-х–1950-е годы восстанавливались разрушенные поселения и города, применялись комплексные градостроительные подходы, бережно относились к исторически сложившимся планировочным системам. Тем не менее система охраны памятников культуры отставала от европейской практики. К концу 1970-х годов были определены новые задачи и перспектива сохранения исторического наследия.

В 1976 г. ЮНЕСКО приняло «Рекомендации о сохранении и современной роли исторических ансамблей». В нашей стране 15.12.1978 был принят Закон РСФСР «Об охране и

использовании памятников истории и культуры», выпущен ряд методических указаний и 33 постановления по его практическому осуществлению. Среди них – постановление Совета Министров СССР «О комплексной реконструкции и застройке в период до 2000 г. исторически сложившегося центра г. Москвы» от 26.09.1987 N 1101.

В 1980–1990-х годах в России проводились масштабные мероприятия по реконструкции исторических центров городов: Москва (1987–2000 гг. – ряд крупных программ реконструкции, работа продолжается до настоящего времени), Санкт-Петербург (с 1990 г. – «Исторический центр Санкт-Петербурга» – объект Всемирного наследия ЮНЕСКО, программы реконструкции продолжаются до настоящего времени), Великий Новгород, города Золотого кольца России и др.

Новый, высокий, уровень понимания ценности исторической застройки, сформировался к началу 1980-х годов. Объекты культурного наследия и памятники рассматривались в их связи с историей страны и культурой её народов.

До 1991 г., в условиях плановой экономики, градостроительство было полностью под контролем государства. Государство являлось собственником земельных и других ресурсов, а также определяло социальный заказ, который советское градостроительство последовательно проводило в жизнь. При централизованном планировании и управлении градостроительством правила и нормы устанавливались государством как единым заказчиком, проектировщиком и подрядчиком, а население являлось пользователем принятых решений [4]. Отсутствие рыночной экономики (следовательно, и давления строительной индустрии, а также рынка недвижимости) сыграло положительную роль: исторические городские ландшафты многих городов России сохранились к началу 1990-х годов.

После 1991 г., с образованием Российской Федерации и восстановлением института частной собственности на землю и объекты недвижимости, городские земли стали источником пополнения городского бюджета, а также бюджета частных лиц и компаний. Жилая историческая застройка с ее низкой плотностью населения оказалась беззащитной перед новыми реалиями – высокой доходностью городских земель. Также изменился подход к сохранению исторического городского ландшафта и культурного наследия, которые стали регулироваться градостроительными регламентами и нормативно-правовой базой при участии общественности. К сожалению, выработанные подходы работают неэффективно, площади исторической застройки продолжают сокращаться. В частности, академик РААСН М.В. Шубенков определил проблему так: основные причины современного кризиса в области градостроительства связаны с противоречиями между устаревшей нормативно-методической и теоретической базой и новыми социально-экономическими отношениями в обществе [16, с. 372].

### **Жилищный фонд исторических центров городов России**

Реконструкция и модернизация жилищного фонда является одним из важнейших направлений в решении жилищной проблемы и реформы жилищно-коммунального хозяйства России [14]. В градостроительной практике предпринимаются попытки сохранения исторического жилищного фонда не точечными мерами, а комплексным методом воссоздания всего исторического ансамбля, где памятники существуют в контексте исторического ландшафта города. Жилищный фонд в исторических районах требует особого внимания по следующим причинам.

1. Архитектурно-планировочная организация исторических районов формировалась на протяжении веков и не рассчитана на современные нагрузки: численность городского населения и его плотность была значительно меньше, а ширина улиц не предполагала высокую концентрацию автомобилей.

2. Исторические здания строились по индивидуальным проектам, создавая богатое разнообразие форм при сохранении общего стилевого единства ансамбля улицы. Они имеют

разную типологию: этажность, материалы, толщину стен, конструкцию перекрытий. Каждое историческое здание требует предварительных научных исследований, экспертизы и согласования проекта, высокого качества архитектурных решений, индивидуального подхода к ремонтным и реставрационным работам и использования традиционных строительных материалов. Это финансово затратные мероприятия, которые малоимущие слои населения не могут осуществить, поэтому исторические здания ветшают и постепенно исчезают.

3. Некоторые представители администрации городов и жильцы исторических зданий не осознают их ценности в общей городской структуре и для перспективы развития города.

4. Часть исторических зданий не имеет статуса ОКН, не находится под защитой государственных органов охраны наследия и становится «добычей» застройщиков.

Примером может служить Нижний Новгород с его исторической застройкой каменно-деревянной и деревянной архитектуры XIX – начала XX веков. В последние годы в уникальном городе-памятнике русского деревянного зодчества уменьшается количество исторических зданий, а из оставшихся большая часть находится в ветхом состоянии и требует срочной реставрации. Собственникам деревянных домов самостоятельно сложно и невозможно проводить ремонтные и реставрационные работы: непрофессионально выполненное укрепление деревянных сооружений может повлечь разрушение всей конструкции. Между тем, например, дома № 16, 16а и 18/22 по улице Новой находятся под угрозой сноса (рис. 1) несмотря на то, что имеют статус выявленных ОКН и входят в состав исторического ансамбля квартала церкви Трех Святителей. Их утрата приведёт к невозможной потере композиционного единства ансамбля (рис. 2) (источник: [www.newsnn.ru](http://www.newsnn.ru)).



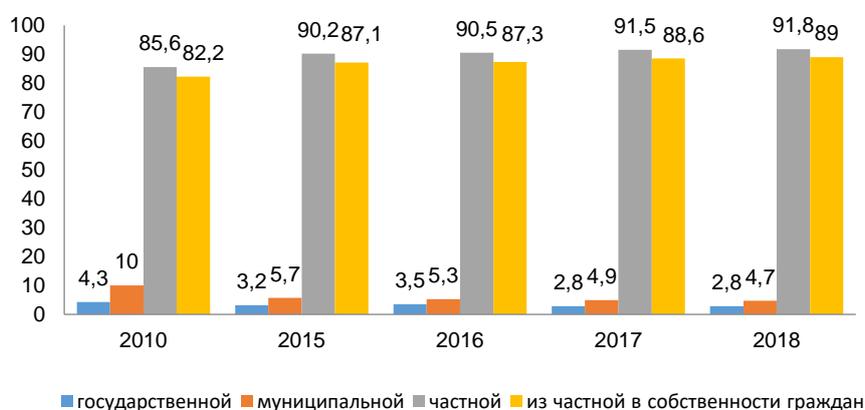
**Рис. 1.** Нижний Новгород, ул. Новая, дома № 16, 16,а, 18/22,  
*фото: Наталия Пылина* (источник: [www.gipernn.ru](http://www.gipernn.ru))



**Рис. 2.** Ансамбль квартала церкви Трех Святителей,  
*фото: Мария Носырева* (источник: [www.gipernn.ru](http://www.gipernn.ru))

**Формы собственности на недвижимость и обязательства по ремонту и сохранению объектов недвижимости**

В 1990-х годах в результате перехода к рыночной экономике и проведения приватизации появились различные формы собственности на недвижимость (рис. 3). В России в последние 30 лет по сравнению с советским периодом изменились обязанности государства в вопросах планирования, управления и финансирования реконструкции жилищного фонда при сохранении за государством функции контроля. Особенностью исторической жилой застройки является большое количество собственников и наличие разных форм собственности, которые усложняют проведение комплексной реконструкции и, мы полагаем, должны учитываться в Механизме комплексной реконструкции жилищного фонда. Реконструкция жилищного фонда, связанная с разными формами обязательств собственников и нанимателей по ремонту и сохранению ОКН и объектов недвижимости, стала одним из наиболее сложных мероприятий. Собственники недвижимости, наниматели, инвесторы, застройщики были наделены правами и обязанностями, регулируемые законодательством, которое находится в процессе доработки вплоть до настоящего времени.



**Рис. 3. Распределение жилищного фонда по формам собственности: на конец года; общая площадь жилых помещений, % (источник: www.gks.ru)**

### Механизм комплексной реконструкции жилищного фонда исторических центров городов

Рассматриваемый в статье Механизм предполагает регулирование выявления, учёта, сохранения и реставрации ОКН, а также реконструкцию жилого фонда различных форм собственности и режимов использования земель. На основе проведенного анализа нормативно-правовой базы по охране объектов культурного наследия, землепользования и регулирования градостроительной деятельности мы выявили элементы Механизма (см. таблицу), скоординированные на всех уровнях государственной власти (рис. 4).

По мнению авторов, Механизм комплексной реконструкции жилищного фонда исторических центров городов должен учитывать положения обеспечения комплексной сохранности объектов культурного наследия в исторических центрах городов России (рис. 5).

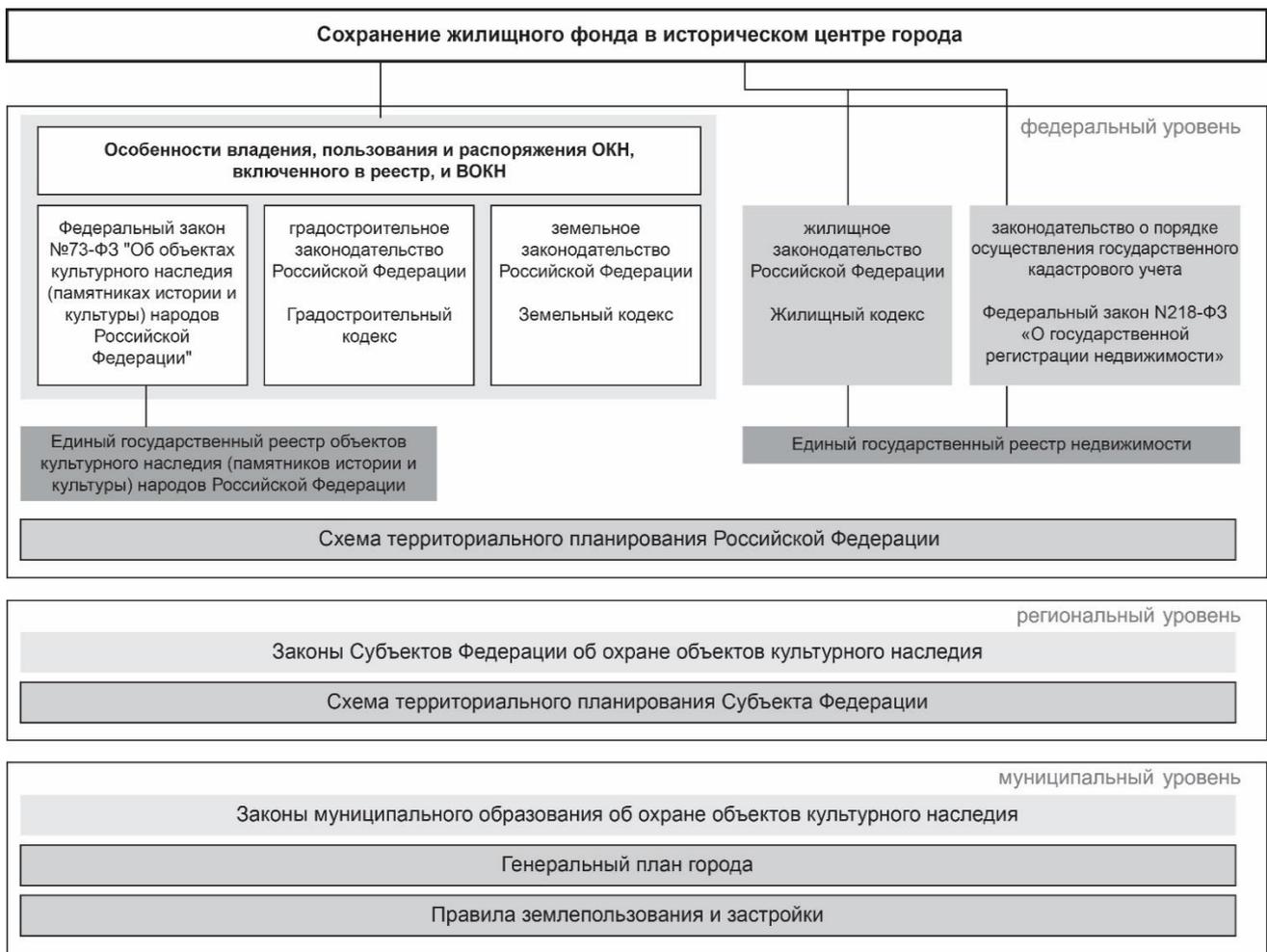
Обеспечение комплексной сохранности объектов культурного наследия мы рассматриваем здесь как регулирование государственной охраны ОКН и его территории, градостроительной деятельности на установленных для данных ОКН единой охранной зоны, единой зоны регулирования застройки и единой зоны охраняемого природного ландшафта. Объекты культурного наследия являются также объектами недвижимого имущества, которые могут представлять собой здания или группу зданий, подсобные постройки, ограды, элементы благоустройства и их территории, включающие ценные элементы охраняемой государством планировки и застройки. Состав зон охраны ОКН определяется проектом зон охраны на основании материалов историко-культурных исследований. Министерство культуры РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления организуют разработку проектов зон охраны ОКН и проект объединенной зоны охраны ОКН, а также проект

границ территорий и охранной зоны, которые вносятся в местные документы территориального планирования, Правила землепользования и застройки (ПЗЗ). Система зон охраны ОКН с особыми режимами использования земель входит в общую систему градостроительного зонирования и градостроительных регламентов (ГрК РФ) (рис. 6).

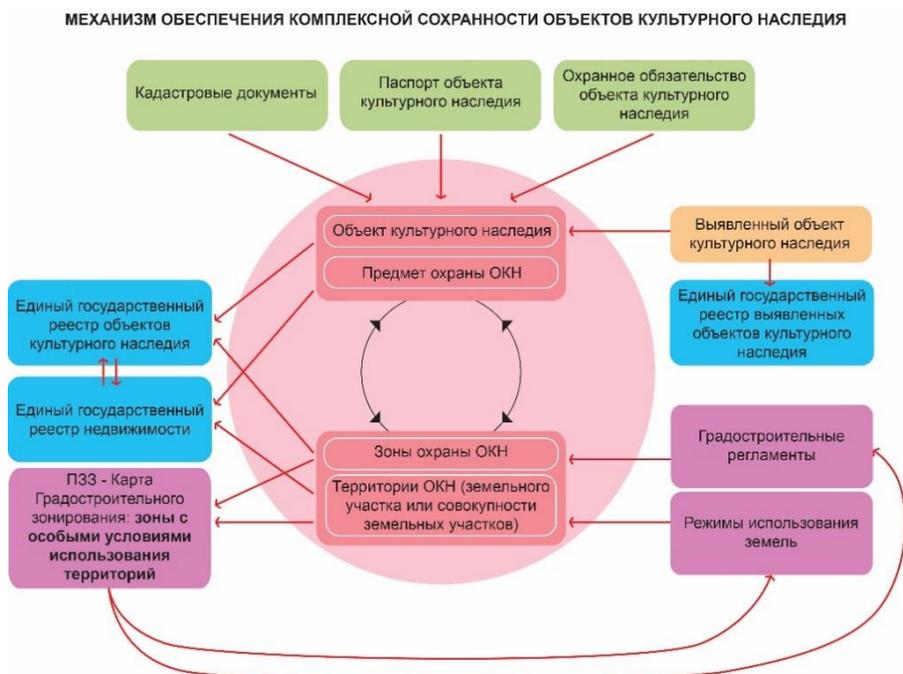
### Элементы механизма комплексной реконструкции исторических центров городов

№	Характеристика основных положений
1	<p>Отношения в области сохранения, использования и государственной охраны ОКН, связанные с землепользованием и градостроительной деятельностью, регулируются земельным законодательством России, законодательством России о градостроительной и архитектурной деятельности, об охране окружающей среды и Федеральным законом от 25.06.2002 N73-ФЗ, которые также распространяются на реконструкцию исторических кварталов городов.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Федеральный закон от 25.06.2002 N73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».</li> <li>• Градостроительный кодекс РФ.</li> <li>• Земельный кодекс РФ.</li> <li>• Федеральный закон от 10.01.2002 N7-ФЗ «Об охране окружающей среды».</li> </ul>
2	<p>Особенности градостроительной деятельности на территориях и в зонах охраны ОКН, в исторических зонах регулируются градостроительными регламентами. Градостроительные регламенты разрабатываются на местном уровне, основной – Правила землепользования и застройки, документ, который содержит карты градостроительного зонирования. Федеральный закон от 25.06.2002 N 73-ФЗ для сохранения исторического наследия предписывает составление и утверждение следующих проектов.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Границы территорий объектов культурного наследия.</li> <li>• Границы охранных зон объектов культурного наследия.</li> <li>• Границы защитных зон объектов культурного наследия.</li> </ul> <p>В составе Генерального плана города предписано разрабатывать Историко-культурный опорный план территории города.</p>
3	<p><i>Имущественные отношения, возникающие при сохранении, использовании, популяризации и государственной охране ОКН, регулируются гражданским законодательством России с учетом особенностей, установленных Федеральным законом от 25.06.2002 N73-ФЗ.</i></p>
4	<p><b>Документы на недвижимость ОКН</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Паспорт объекта культурного наследия.</li> <li>• Охранное обязательство.</li> <li>• Предмет охраны.</li> <li>• Кадастровые документы (кадастровый паспорт здания, кадастровый паспорт земельного участка в границах территории ОКН, кадастровый план либо кадастровая карта территории, содержащие сведения о территории такого ОКН.)</li> </ul>
5	<p><b>Российские единые государственные системы регистрации</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и Единый государственный реестр выявленных объектов культурного наследия:</i> формирование и ведение осуществляется Минкультуры России совместно с региональными органами охраны объектов культурного наследия.</li> <li>• <i>Единый государственный реестр недвижимости:</i> ведется Росреестром и его территориальными органами.</li> </ul>

Примечание. Таблица составлена автором.

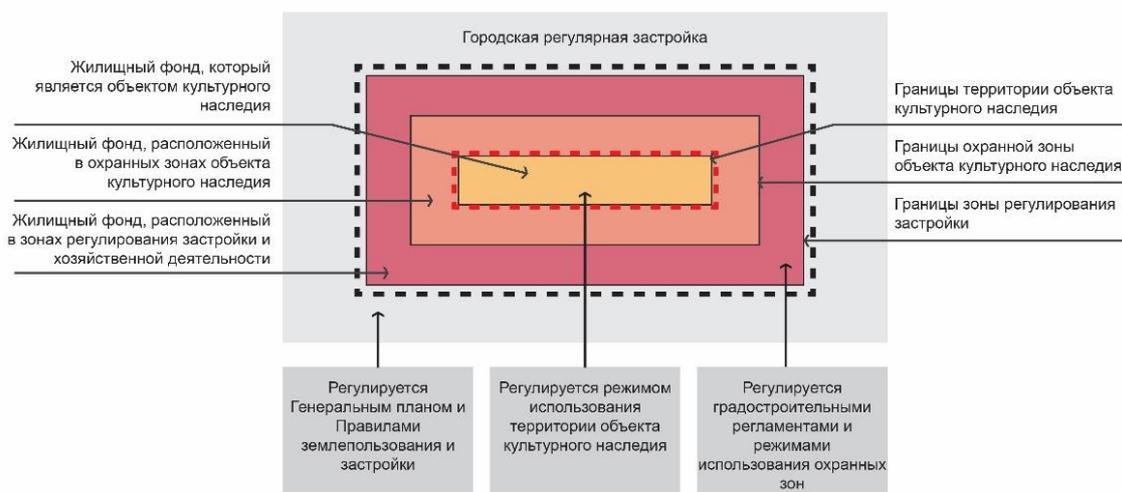


**Рис. 4. Нормативно-правовая база и документы территориального развития, обеспечивающие сохранение жилищного фонда исторических центров городов России (здесь и далее – рисунки автора)**



**Рис. 5. Обеспечение комплексной сохранности ОКН в исторических центрах городов России**

ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕКОНСТРУКЦИИ И КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА ЖИЛИЩНОГО ФОНДА



**Рис. 6. Градостроительное регулирование реконструкции жилищного фонда и режимы использования земель в исторических центрах городов России**

Обеспечение комплексной сохранности ОКН происходит за счет скоординированной работы государственных органов охраны ОКН, государственных кадастровых органов и муниципальных органов, регулирующих градостроительную деятельность, на всех этапах присвоения объекту, обладающему признаками ОКН, статуса выявленного объекта культурного наследия (ВОКН), присвоения статуса ОКН и последующего обеспечения государственной охраной. Результатом скоординированной работы является правильно оформленный пакет документов: паспорт ОКН, охранное обязательство собственника или иного законного владельца, выданные государственными органами охраны, и кадастровый паспорт здания ОКН, кадастровый паспорт земельного участка в границах территории ОКН, выданные государственными кадастровыми органами.

Единый государственный реестр выявленных объектов культурного наследия, Единый государственный реестр объектов культурного наследия и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество выполняют важнейшую роль в оперативном порядке предоставления публичных, актуальных и достоверных данных. В данном процессе согласованность между собой систем сведений вышеперечисленных государственных реестров, а также наличие полной информации о ВОКН, ОКН, территории ОКН и границах зон охраны ОКН являются обязательным условием. К сожалению, информация государственных реестров не полностью согласована. Это можно увидеть из пт. 16 Положения о Зонах охраны объектов культурного наследия: «Сведения о границах зон охраны ОКН, об ограничениях использования объекта недвижимого имущества, находящегося в указанных границах, учитываются в государственном кадастре недвижимости в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном кадастре недвижимости. При этом «отсутствие в государственном кадастре недвижимости сведений, указанных в настоящем пункте, не является основанием для несоблюдения требований к осуществлению деятельности в границах зон охраны объектов культурного наследия». В соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости», вступившим в силу 01.01.2017, был создан Единый государственный реестр недвижимости, который объединил ранее существовавшие Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и Государственный кадастр недвижимости. Анализ изменений показывает, что новый реестр не всегда содержит сведения о границах зон охраны объекта культурного наследия и об ограничениях использования объекта недвижимого имущества, которое находится в этих границах.

В сохранении исторического наследия важнейшая роль отводится градостроительству. ОКН окружены зонами охраны, которые обозначаются в документах территориального планирования и ПЗЗ в виде особых режимов землепользования. В зонах охраны ОКН действуют

градостроительные регламенты, которые регулируют в пределах границ соответствующей территориальной зоны предельные количественные параметры разрешенного строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, предъявляют более высокие требования к выполнению проектных и строительных работ на данных территориях. При реконструкции исторических кварталов перед планировщиками стоит сложная задача учета всех требований градостроительных регламентов в границах разных территориальных зон (рис. 6).

### Результаты и обсуждение

Советская практика системы охраны ОКН и программ реконструкции жилищного фонда претерпела большие изменения в процессе адаптации к новым социально-экономическим условиям. Разрабатываемый нами Механизм комплексной реконструкции жилищного фонда исторических центров городов России опирается на результаты работы государственных органов за последние три десятилетия, в первую очередь в области обеспечения комплексной сохранности ОКН.

Одним из результатов работы Правительства РФ стало то, что Федеральный закон №73-ФЗ был скоординирован на всех уровнях власти с государственными нормативными актами: Жилищным кодексом, Градостроительным кодексом, Земельным кодексом, и были учтены региональные и местные законодательства об охране культурного наследия, документы территориального планирования, местные Правила землепользования и застройки.

Итак, мы можем сделать вывод о том, что сложности при сохранении исторического жилого фонда возникают на уровне институционального взаимодействия между государственными органами охраны ОКН и государственными кадастровыми органами во время присвоения объекту недвижимости статуса ОКН.

Не всем историческим зданиям, соответствующим статусу ОКН, присвоен этот статус.

Не все ОКН включены в Единый государственный реестр объектов культурного наследия.

Не на все ОКН оформлены паспорта ОКН.

Не всегда соблюдена правильность кадастрового учета объекта недвижимости и соотношение его параметров (общая площадь, адрес, назначение и др.). Единый государственный реестр недвижимости не всегда содержит сведения о зонах охраны ОКН.

Не всегда соблюдена правильность оформления прав на земельный участок под зданием.

Наблюдается недостаточный контроль государственными органами охраны ОКН за соблюдением охранных обязательств собственников ОКН, нанимателей и арендаторов. Наблюдается несовершенное знание владельцами недвижимости, обладающей статусом ОКН, регламентации прав собственника и охранных обязательств.

### Заключение

Анализ основных положений Механизма комплексной реконструкции жилищного фонда исторических центров городов России показывает пути решения приоритетной задачи – сохранения исторического наследия и исторических ландшафтов городов при решении актуальных социально-экономических вопросов (например, таких как обеспечение коммерческой, деловой и культурной активности территории, строительство необходимых объектов социальной и транспортной инфраструктуры, создание рабочих мест поблизости от дома, благоприятных условий для развития малого и среднего бизнеса).

Мы можем сделать следующие выводы.

Обеспечение сохранности ОКН является результатом общих усилий государственных органов охраны ОКН, государственных кадастровых органов и муниципальных органов, регулирующих градостроительную деятельность, а также участия гражданского общества.

Необходимо скоординировать деятельность всех государственных органов между собой, чтобы увеличить эффективность их совместной деятельности.

Нормативно-правовая база, обеспечивающая сохранение исторического наследия, как и документы территориального развития, разработана для каждого из трёх уровней государственной власти (федерального, регионального и муниципального).

Мы полагаем, что условия обеспечения комплексной сохранности ОКН выполнимы, если будут чётко соблюдены все меры, предусмотренные нормативно-законодательной базой. Установление границ территорий и зон охраны ОКН, внесение их в документы территориального развития, разработка режимов использования земель и градостроительных регламентов возможны после того, как будут соблюдены представленные выше требования.

Больше уделять внимания работе с собственниками, нанимателями, инвесторами и застройщиками ОКН, предоставляя им информационные и другие виды поддержки. Необходимо выработать современные методы контроля за состоянием ОКН и выполнения обязательств по содержанию и ремонту исторических зданий. Владение и аренда исторических зданий должны быть чётко регламентированы, это снизит возникновение стрессовых ситуаций и для органов охраны, и для собственников ОКН.

Для проведения приватизации ОКН и формирования различных форм собственности на них с обеспечением сохранности ОКН должна быть четко отработана регламентация прав собственников и выработаны оптимальные отношения сторон.

Задачи будущих исследований Механизма – праворегулирование земельных отношений, градостроительное регулирование землепользования и застройки, инструменты финансовых и других видов поддержек на постоянной основе собственникам ОКН, привлечение к решению вопросов сохранения исторического наследия гражданского общества, разработать методы привлечения инвестиций и коммерциализации ОКН, нуждающихся в ремонте и реконструкции.

Заявленный вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев Ю.В. Градостроительные основы развития и реконструкции жилой застройки: монография. М.: Изд-во Ассоциации строительных вузов, 2009. 640 с.
2. Архнадзор. Красная книга. URL: <https://redbook.archnadzor.ru/> (дата обращения: 19.06.2020).
3. Белоусов В.Н., Бочарова Н.Н., Васильченко В.А. Реконструкция центров исторических городов: советско-французское научно-техническое сотрудничество. М.: Стройиздат, 1987. 224 с.
4. Высоковский А., Валлетта У. Правовое зонирование: опыт разработки «Правил землепользования и застройки» в городах России. М.: Русская панорама, 1999. 200 с.
5. Герцберг Л.Я. Социально-экономические аспекты сохранения историко-культурного наследия // Народонаселение. 2016. № 4. С. 85–93. URL: [http://www.isesp-ras.ru/images/narodonaselenie/-2016\\_4.pdf](http://www.isesp-ras.ru/images/narodonaselenie/-2016_4.pdf) (дата обращения: 23.06.2020).
6. Интервью с вице-президентом Международной академии архитектуры, академиком РААСН Боковым А.В., интервьюер Лыса Д.А., от 23 октября 2019 г., г. Москва [Аудиозапись интервью] // Архив Лысой Д.А.
7. Интервью с главным редактором журнала «Градостроительство» советником РААСН Гутниковым В.А.; интервьюер Лыса Д.А., от 25 октября 2019 г., г. Москва [Аудиозапись интервью] // Архив Лысой Д.А.
8. Комский М.В., Гандельсман Б.В., Туркатенко М.Н., Еремин Б.К. Градостроительное искусство реконструкции исторических городов. Иерусалим: GALA-Studio; Москва: МАРХИ, 2016. 456 с.
9. Коршунова Е.М. Развитие организационно-экономического механизма управления реконструкцией жилой застройки исторических центров городов. СПб.: Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный ун-т, 2015. URL: <http://lib.usue.ru/resource/-free/12/s282.pdf> (дата обращения: 24.06.2020).
10. Лежава И.Г. Актуальные проблемы российского градостроительства // Фундаментальные, поисковые и прикладные исследования РААСН по обеспечению развития архитектуры,

- градостроительства и строительной отрасли Российской Федерации в 2015 г.: сб. / Российская академия архитектуры и строительных наук. М., 2016. С. 243–247.
11. Любовный В.Я. Регулирование градостроительства в изменяющихся условиях развития России // Фундаментальные, поисковые и прикладные исследования РААСН по обеспечению развития архитектуры, градостроительства и строительной отрасли Российской Федерации в 2015 г.: сб. / Российская академия архитектуры и строительных наук. М., 2016. С. 258–262.
  12. Методические рекомендации по обновлению жилой застройки при реконструкции сложившихся районов (утв. 28.06.1983, дата актуализации текста 10.11.2009) / МосжилНИИпроект Мосгорисполкома ЦНИИП градостроительства Госгражданстроя. М.: ЦНИИП градостроительства, 2009. URL: [http://snipov.net/c\\_4649\\_snip\\_114747.html](http://snipov.net/c_4649_snip_114747.html) (дата обращения: 23.06.2020).
  13. Разработка и согласование методических указаний по проведению комплексных историко-культурных исследований. М., 2009. URL: <https://clck.ru/Te3Up> (дата обращения: 23.06.2020).
  14. Рахматуллин Р.Э., Михайлов К.П., Самовер Н.В. Осторожно, Москва! Хроники Архнадзора. М.: АСТ, 2016. 640 с.
  15. Реконструкция и модернизация жилищного фонда. СТО 00043363-01-2008. М., 2008. URL: <http://gostrf.com/normadata/1/4293832/4293832623.pdf> (дата обращения: 24.06.2020).
  16. Шубенков М.В. Современная теория города: аспекты развития // Фундаментальные, поисковые и прикладные исследования РААСН по обеспечению развития архитектуры, градостроительства и строительной отрасли Российской Федерации в 2015 г. / Российская академия архитектуры и строительных наук. М., 2016. С. 369–375.
  17. Щенков А.С. Реконструкция исторических городов: монография. М.: Памятники исторической мысли, 2013. 420 с.

FEFU: SCHOOL of ENGINEERING BULLETIN. 2021. N 1/46

*Reconstruction of Historical and Architectural Heritage*

[www.dvfu.ru/en/vestnikis](http://www.dvfu.ru/en/vestnikis)

DOI: <http://www.dx.doi.org/10.24866/2227-6858/2021-1-14>

Lisaia D., Zhang Chunyang

DARIA LISAIA, Doctor of Engineering Architecture (Corresponding Author),  
darialisaia@yahoo.com

ZHANG CHUNYANG, Doctor of Engineering Architecture, Professor, zhangcy@scut.edu.cn  
School of Architecture,  
*South China University of Technology*  
Guangzhou, China

### **Administrative and legal mechanism of complex reconstruction of the housing stock of historical centers of Russian cities**

**Abstract:** An overview of the accepted practice, theoretical and legislative basis for the renovation of the housing stock of the historic centers of Russian cities is presented. On this basis, the authors propose a Mechanism for the complex housing renovation of historic centers of Russian cities, aimed at improving the living conditions and preserving the unique historic urban landscapes. The analysis of the current legislative and regulatory framework for the protection of cultural heritage: urban planning and land use; institutional interactions - between state bodies for the protection of cultural heritage (federal, regional and municipal); state cadastral bodies and municipal authorities; legal relations between the participants of housing renovation programs. The Mechanism proposed by us is based on the results of the work of state bodies over the past three decades; one of its central provisions is the coordination of all elements of the Mechanism to ensure the comprehensive preservation of cultural heritage.

**Keywords:** Mechanism of complex renovation of historic housing, historic urban landscape, cultural heritage, urban planning

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article.

The authors declare no conflicts of interests.

## REFERENCES

1. Alekseev Yu.V. *Urban Planning Principles for the Development and Housing Renovation*. M., Publishing House of the Association of Building Universities, 2009, 640 p.
2. Arkhnadzor. *Red Book*. URL: <https://redbook.arkhnadzor.ru/> – 19.06.2020.
3. Belousov V.N., Bocharova N.N., Vasilchenko V.A. *Reconstruction of Historical City's Centres: Soviet-French Scientific and Technical Cooperation*. M., *Stroyizdat*, 1987, 224 p.
4. Vysokovsky A., Valletta U. *Legal Zoning: Experience in Developing “Land Use and Development Rules” in Russian cities*. M.: Russian Panorama, 1999, 200 p.
5. Gertsberg L.Ya. *Socio-Economic Aspects of Preservation of the Historical and Cultural Heritage*. *Population*, 2016(4):85–93. URL: [http://www.isesp-ras.ru/images/narodonaselenie/2016\\_4.pdf](http://www.isesp-ras.ru/images/narodonaselenie/2016_4.pdf) – 23.06.2020.
6. Interview with the Vice-President of the International Academy of Architecture, Academician of RAASN A.V. Bokov, interviewer Lisaia D., dated October 23, 2019, Moscow [Audio recording of the interview]. Archive of Lisaia D.
7. Interview with the Editor-in-Chief of the journal *Urban Planning*, Adviser of RAASN, Gutnikov V.A., interviewer Lisaia D., October 25, 2019, Moscow [Audio recording of the interview]. Archive of Lisaia D.
8. Komsy M.V., Gandelsman B.V., Turkatenko M.N., Eremin B.K. *Urban Planning Art of Reconstruction of Historic Cities*. Jerusalem. GALA-Studio. Moscow, MARCHI, 2016, 456 p.
9. Korshunova E.M. *Development of the Organizational and Economic Mechanism for Managing the Renovation of Residential Buildings in the Historical Centers of Cities*. St. Petersburg, Saint-Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering, 2015. URL: <http://lib.usue.ru/resource/free/-12/s282.pdf> – 24.06.2020.
10. Lezhava I.G. *Urgent Problems of Russian Urban Planning*. Fundamental, exploratory and applied research of the RAASN to ensure the development of architecture, urban planning and the construction industry of the Russian Federation in 2015, Russian Academy of Architecture and Construction Sciences (RAASN). M., 2016:243–247.
11. Lyubovnyy V.Ya. *Regulation of Urban Planning in the Changing Conditions of the Development of Russia*. Fundamental, exploratory and applied research of the RAASN to ensure the development of architecture, urban planning and the construction industry of the Russian Federation in 2015, Russian Academy of Architecture and Construction Sciences (RAASN). M., 2016, p. 258–262.
12. Moscow General Planning Research and Project Institute. *Development and Approval of Guidelines for Conducting Comprehensive Historical and Cultural Research*. M., 2009. URL: <https://clck.ru/Te3Up> – 23.06.2020.
13. *Methodological recommendations for the renovation of housing during the reconstruction of the existing urban districts*. Materials for the substantiation of methodological instructions. M., 2009. URL: [http://snipov.net/c\\_4649\\_snip\\_114747.html](http://snipov.net/c_4649_snip_114747.html) – 23.06.2020.
14. Rakhmatullin R.E., Mikhailov K.P., Samover N.V. *Caution Moscow! Chronicles of Archnadzor*. M., AST Publishing House, 2016, 640 p.
15. *Renovation and modernization of the housing stock: Organization's standard STO 00043363-01-2008*. M., 2008. URL: <http://gostrf.com/normadata/1/4293832/4293832623.pdf> – 24.06.2020.
16. Shchenkov A.S. *Reconstruction of historical cities*. M., *Monuments of Historical Thought*, 2013, 420 p.
17. Shubenkov M.V. *Modern Theory of City: Aspects of Development*. Fundamental, exploratory and applied research of the RAASN to ensure the development of architecture, urban planning and the construction industry of the Russian Federation in 2015, Russian Academy of Architecture and Construction Sciences (RAASN). M., 2016: 369–375.