

Информационно-правовой материал,
подготовленный Правовым управлением
Аппарата Совета Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации

Актуальные вопросы развития муниципальных образований с особым статусом (моногородов, наукоградов), муниципальных образований, на территориях которых расположены исторические поселения

I. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 709 утверждены:

критерии отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам);

категории монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения.

В соответствии с указанным Постановлением муниципальное образование Российской Федерации признается монопрофильным (моногородом) в одном из следующих случаев:

а) муниципальное образование соответствует одновременно следующим критериям:

муниципальное образование имеет статус городского округа или городского поселения, за исключением муниципальных образований, в которых в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится законодательный (представительный) орган власти субъекта Российской Федерации;

численность постоянного населения муниципального образования превышает 3 тыс. человек;

численность работников одной из организаций (одного из филиалов юридического лица в муниципальном образовании или нескольких организаций), осуществляющих на территории муниципального образования

один и тот же вид основной экономической деятельности или деятельность которых осуществляется в рамках единого производственно-технологического процесса) достигала в период 5 лет, предшествующих дате утверждения перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), 20 процентов среднесписочной численности работников всех организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования;

осуществление одной из указанных организаций (одним из филиалов юридического лица в муниципальном образовании или нескольких организаций) деятельности по добыче полезных ископаемых (кроме нефти и газа), и (или) производству, и (или) переработке промышленной продукции;

б) муниципальное образование включено по состоянию на 1 января 2014 года в перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) и относится к категориям 1 или 2 монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения.

Соответственно распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р утвержден перечень моногородов, включающий 319 муниципальных образований, разделенных на 3 категории: с наиболее сложным социально-экономическим положением (в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих организаций), с наличием риска ухудшения социально-экономического положения, со стабильной социально-экономической ситуацией.

В целях своевременного выявления рисков ухудшения социально-экономического положения в моногородах и подготовки предложений по дополнительным мерам государственной поддержки моногородов Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 декабря 2014 года № 854 «Об организации в Минэкономразвития России

ведения комплексного мониторинга социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» утверждён Регламент ведения в Минэкономразвития России комплексного мониторинга социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов). Данный мониторинг осуществляется путем сбора сведений, характеризующих социально-экономическое положение в монопрофильных муниципальных образованиях Российской Федерации (моногородах), в том числе посредством государственной автоматизированной информационной системы «Управление».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 года № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» утверждены:

Правила создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов);

требования к инвестиционным проектам, реализуемым резидентами территорий опережающего социально-экономического развития, создаваемых на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов);

дополнительные требования к резидентам территорий опережающего социально-экономического развития, создаваемых на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов);

Правила ведения реестра резидентов территорий опережающего социально-экономического развития, создаваемых на территориях

монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов);

критерии создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения, и на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) со стабильной социально-экономической ситуацией.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 1281 внесены изменения в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437) в части установления дополнительных полномочий Минэкономразвития России по организации ведения мониторинга социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов); проведения оценки значений целевых показателей социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов); координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению стабильного развития монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), в том числе по вопросам нормативно-правового регулирования и мониторинга их социально-экономического положения, за исключением вопросов бюджетных правоотношений.

На обеспечение стабильного развития моногородов направлены положения Федерального закона от 3 июля 2016 года № 252-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» и Федеральный закон «О свободном порте Владивосток».

Данный Федеральный закон, в частности, предусмотрел создание с 1 января 2017 года территорий опережающего социально-экономического развития не только в моногородах с наиболее сложным социально-экономическим положением, но и во всех категориях моногородов, включённых в перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации. Так, статьёй 1 данного Федерального закона было внесено изменение в Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», согласно которому территории опережающего социально-экономического развития могут создаваться в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), включенных в перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации (ранее предусматривалось создание территорий опережающего социально-экономического развития только на территориях монопрофильных муниципальных образований с наиболее сложным социально-экономическим положением). При этом Федеральный закон предусмотрел специальные основания для принятия решений Правительством Российской Федерации о создании территории опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения, и монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) со стабильной социально-экономической ситуацией, включенных в перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации.

В рамках реализации положений Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» в 2017 году одними из первых были созданы новые территории опережающего развития: ТОР «Бакал» в Челябинской области на территории

Бакальского округа (Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2017 года № 265), ТОР «Дорогобуж» – Смоленская область (Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2017 года № 266), ТОР «Емва» в Республике Коми (Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2017 года № 267) и ТОР на территории Мурманской области, в городе Кировске (Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2017 года № 264).

В отношении территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) уполномоченным федеральным органом является уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти в области координации деятельности органов государственной власти по обеспечению стабильного развития монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) (часть 7 статьи 34 Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»).

На заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, состоявшемся 30 ноября 2016 года, отмечалась необходимость увеличения занятости людей и инвестиционной привлекательности монопрофильных муниципальных образований. В частности, было предусмотрено создание 230 тысяч новых рабочих мест, а также привлечение дополнительных инвестиций (их должно быть как минимум десятки миллиардов), снижение зависимости этих населённых пунктов от градообразующих предприятий, а значит, и числа населённых пунктов, которые относятся к моногородам.

По итогам указанного заседания утверждён Паспорт приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» (протокол от 30 ноября 2016 года № 11).

Срок реализации проекта: с ноября 2016 года по декабрь 2025 года (включительно).

Предполагается, что работа должна идти по двум направлениям. Во-первых, это улучшение бизнес-среды, в том числе через создание территорий опережающего развития и строительство современной инфраструктуры. Во-вторых, параллельный запуск во всех моногородах программ по улучшению городской среды (эта программа называется «Пять шагов благоустройства»), в рамках которой будет отремонтировано не менее пяти социальных объектов в каждом месте. Это местные достопримечательности, культурные центры, школы, поликлиники, парки, площади – в общем, то, что формирует нормальную городскую среду. Для решения таких крупных задач нужны не только деньги, но и люди со знаниями, опытом, поэтому обучение специалистов, которые в будущем будут управлять развитием моногородов – одна из важных стратегических задач.

Одной из важнейших задач и необходимым условием успеха этого проекта является обеспечение координации усилий всех заинтересованных сторон, федеральных и региональных мер поддержки, вовлечение общественности.

Кроме того, для развития моногородов должны координироваться меры поддержки, запланированные в рамках приоритетных проектов в таких областях, как здравоохранение, образование, безопасные и качественные дороги, качественные услуги ЖКХ и создание комфортной городской среды, поддержка малого бизнеса.

II. Ряд муниципальных образований в Российской Федерации, в которых присутствует высокая концентрация научно-технического потенциала и градообразующий научно-производственный комплекс, получил статус наукограда Российской Федерации. Первым такой статус получил город Обнинск Калужской области в 2000 году. Правовым

регулятором статуса наукограда в Российской Федерации является Федеральный закон от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации». Данный Федеральный закон устанавливает понятие «наукоград Российской Федерации», критерии и порядок присвоения муниципальному образованию статуса наукограда, основания и порядок досрочного прекращения такого статуса, порядок и условия его государственной поддержки, а также решает ряд других вопросов.

Согласно статье 1 Федерального закона «О статусе наукограда Российской Федерации» наукоградом Российской Федерации является муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. Таким образом, населенные пункты (или отдельные заселенные территории), в которых имеется научно-производственный комплекс, но которые не являются муниципальными образованиями, не могут претендовать на присвоение статуса наукограда.

Под научно-производственным комплексом наукограда понимается совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.

Инфраструктуру наукограда составляет совокупность организаций, обеспечивающих жизнедеятельность населения наукограда.

Согласно положениям Федерального закона «О статусе наукограда Российской Федерации» научно-производственный комплекс муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда, должен быть градообразующим. При этом он должен отвечать следующим критериям:

1) численность работающих в организациях научно-производственного комплекса составляет не менее 15% численности работающих на территории данного муниципального образования;

2) объем научно-технической продукции (соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации) в стоимостном выражении составляет не менее 50% общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования, или стоимость основных фондов комплекса, фактически используемых при производстве научно-технической продукции, составляет не менее 50% стоимости фактически используемых основных фондов всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования, за исключением жилищно-коммунальной и социальной сферы.

Федеральным законом от 20 апреля 2015 года № 100-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» были установлены новые критерии присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и сохранения такого статуса. Так, например, в муниципальном образовании, претендующем на присвоение статуса наукограда или сохранение такого статуса, разрабатываются и утверждаются стратегия социально-экономического развития муниципального образования, которая подлежит согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда или

сохранение такого статуса, должна включать в себя раздел, который содержит, в частности:

1) характеристику научного, научно-технического, инновационного потенциалов организаций, входящих в научно-производственный комплекс наукограда;

2) способы и механизмы развития научного, научно-технического потенциалов и использования научно-производственного комплекса наукограда для достижения целей и решения задач социально-экономического развития муниципального образования.

План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда или сохранение такого статуса, включает в себя мероприятия, способствующие:

1) развитию научно-производственного комплекса наукограда, в том числе малых и средних предприятий;

2) реализации инновационных проектов, направленных на создание и развитие производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров и услуг в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации;

3) сохранению и развитию инфраструктуры наукограда.

Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством Российской Федерации на пятнадцатилетний срок, если научно-производственный комплекс данного муниципального образования соответствует установленным законодательством требованиям.

При присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Правительство Российской Федерации утверждает также приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний,

подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации. Перечень приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации утвержден Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 899. К ним относятся безопасность и противодействие терроризму, индустрия наносистем, информационно-телекоммуникационные системы, науки о жизни, перспективные виды вооружения, военной и специальной техники, рациональное природопользование, робототехнические комплексы (системы) военного, специального и двойного назначения, транспортные и космические системы, энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика.

Согласно положениям статьи 8 Федерального закона «О статусе наукограда Российской Федерации» государственная поддержка наукоградов заключается в предоставлении из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов для перечисления их в бюджеты наукоградов в целях осуществления мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры. Данные средства перечисляются на финансирование дополнительных расходов наукоградов, связанных с их статусом.

В настоящее время на территории Российской Федерации созданы 14 наукоградов. Так, например, статус наукограда Российской Федерации присвоен и сохранен за городским округом Жуковский (Московская область), городским округом Протвино (Московская область), город Пушино (Московская область), город Бийск (Алтайский край).

На местном уровне принимаются нормативные правовые акты, предусматривающие социально-экономическое развитие муниципального образования в качестве наукограда. Так, решением Совета депутатов

рабочего поселка Кольцово от 6 марта 2013 года № 6 была принята Комплексная программа социально-экономического развития рабочего поселка Кольцово Новосибирской области как наукограда Российской Федерации на 2013-2020 годы, в том числе стратегический выбор и основные приоритетные направления развития рабочего поселка Кольцово как наукограда Российской Федерации до 2020 года.

III. Право каждого на доступ к культурным ценностям; обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры предусмотрены Конституцией Российской Федерации (части 2 и 3 статьи 44).

Сохранение и популяризация культурного наследия Российской Федерации представляет собой одно из необходимых условий устойчивого развития российского государства, обеспечения его целостности, разнообразия социокультурного пространства и национальной безопасности народов России.

Охрана памятников истории и культуры находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (пункт «д» части 1 статьи 72 и часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Отношения в сфере государственной охраны памятников истории и культуры народов Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Согласно преамбуле указанного Федерального закона в Российской Федерации гарантируется сохранность объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в

интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации. Государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Указанным Федеральным законом установлены категории историко-культурной ценности федерального и регионального значения, перечень объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения, связь территории исторического поселения с границами населенного пункта и уточнено понятие «исторические поселения».

Историческим поселением являются включенные в перечень исторических поселений федерального значения или в перечень исторических поселений регионального значения населенный пункт или его часть, в границах которых расположены объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия и объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения. Предмет охраны исторического поселения включает в себя:

- 1) исторически ценные градоформирующие объекты – здания и сооружения, формирующие историческую застройку и объединенные в том числе масштабом, объемом, структурой, стилем, конструктивными материалами, цветовым решением и декоративными элементами;
- 2) планировочную структуру, включая ее элементы;
- 3) объемно-пространственную структуру;
- 4) композицию и силуэт застройки - соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов;
- 5) соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озелененными);

б) композиционно-видовые связи (панорамы), соотношение природного и созданного человеком окружения.

Предмет охраны исторического поселения утверждается уполномоченным органом государственной власти применительно к каждому историческому поселению.

Согласно Федеральному закону «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия, объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения, как сохранившиеся, так и утраченные, границы зон охраны объектов культурного наследия, границы территорий объектов культурного наследия, границы территории исторического поселения, точки (сектора) основных видовых раскрытий композиционно-видовых связей (панорам), составляющих предмет охраны исторического поселения, отображаются в историко-культурном опорном плане исторического поселения, составляемом на основе историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований.

Доступ органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц к историко-культурному опорному плану исторического поселения обеспечивается посредством федеральной государственной информационной системы территориального планирования, которая является информационно-аналитической системой, обеспечивающей доступ к сведениям, содержащимся в государственных информационных ресурсах, государственных и муниципальных информационных системах, в том числе в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, и необходимым для обеспечения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в области территориального планирования (пункт

5 статьи 59 указанного Федерального закона, статья 57¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Перечень исторических поселений федерального значения, предмет охраны исторического поселения федерального значения, границы территории исторического поселения федерального значения, требования к градостроительным регламентам в указанных границах утверждаются федеральным органом охраны объектов культурного наследия в установленном им порядке, а перечень исторических поселений регионального значения, предмет охраны исторического поселения регионального значения, границы территории исторического поселения регионального значения, требования к градостроительным регламентам в указанных границах утверждаются органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (пункт 7 статьи 59 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Приказом Минкультуры России и Минрегиона России от 29 июля 2010 года № 418/339 утвержден перечень исторических поселений (включающий 41 историческое поселение). К данным историческим поселениям, в частности, отнесены: города Азов, Арзамас, Астрахань, Белозерск, Великий Устюг, Владимир, Дербент, Елабуга, Елец, Иркутск, Касимов, Кострома, Плес, Ростов, Санкт-Петербург, Смоленск, Суздаль, Томск, Тотьма, Тутаев, Шуя, Ярославль. Министерством культуры Российской Федерации ведется работа по включению отдельных территорий в перечень исторических поселений, при этом сам перечень исторических поселений, утвержденный вышеуказанным приказом, остается в редакции 2010 года.

Министерством культуры Российской Федерации утвержден Порядок включения населенного пункта в перечень исторических поселений

федерального значения, утверждения его предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в указанных границах (Приказ от 12 июля 2016 года № 1604), согласно которому населенный пункт включается в перечень исторических поселений федерального значения по предложению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципального образования (городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ), а также общественных объединений, осуществляющих деятельность в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Так, например, Министерством культуры Российской Федерации утверждены: предмет охраны, границы территории и требования к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения село Крапивна Тульской области (Приказ от 21 марта 2017 года № 327); предмет охраны, границы территории и требования к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Елец Липецкой области (Приказ от 14 февраля 2017 года № 175), предмет охраны, границы территории и требования к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Арзамас Нижегородской области (Приказ 26 октября 2017 года № 1810). Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 11 января 2016 года № 2 «О включении города Севастополя в перечень исторических поселений федерального значения, утверждении границ территории и предмета охраны исторического поселения город Севастополь» город Севастополь вошёл в перечень исторических поселений.

Министерством культуры Российской Федерации разработана Концепция по развитию исторических поселений, поддержке и

популяризации культурных и туристских возможностей, развитию экономики культурного наследия на период до 2030 года (далее – Концепция). Целью данной Концепции является подготовка предложений по формированию комплекса мер по сохранению и развитию исторических поселений.

В Концепции, в частности, указано, что в соответствии с положениями Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» сохранение исторических поселений рассматривается как комплексная практическая деятельность, которая, опираясь на законодательные положения, местную политику и профессиональную практику, осуществляется на локальном уровне как составная часть местного самоуправления.

В Концепции предложен к реализации пилотный проект исторического поселения федерального значения город Касимов Рязанской области. Опыт реализации пилотного проекта может быть впоследствии распространен на другие исторические поселения Российской Федерации.

В Концепции для достижения указанной цели определены следующие задачи, решение которых необходимо осуществить в ближайшее время:

характеристика ключевых проблем в сфере сохранения наследия и развития историко-культурного потенциала исторических поселений;

определение основных направлений по сохранению и развитию исторических поселений;

предложение нового механизма развития территорий исторических поселений;

проведение предварительной оценки потребности в инвестициях и сроков выполнения работ для пилотного проекта по городу Касимову.

В основу Концепции заложены следующие основные принципы:

рассмотрение культурного наследия как фактора социально-экономического развития территорий исторических поселений;

развитие туристической инфраструктуры, маркетинг и брендинг территорий исторических поселений как направления для комплекса мероприятий государственной культурной политики;

необходимость взаимосвязи региональных и местных планов по градостроительному развитию и интересов бизнеса с задачами сохранения исторической среды;

необходимость развития знаний и компетенций руководящих работников в сфере управления культурным наследием на региональном и муниципальном уровнях, особенно в части навыков планирования и маркетинга, повышения качества оказания услуг, привлечения частных инвесторов, развития партнерств;

партнерство между органами власти на региональном и местной уровнях, местной общественностью и деловыми кругами.

В последние десятилетия во всем мире, в том числе и в России, заметно меняются представления о методах и подходах к сохранению исторической городской среды. Причиной изменений является объединение трех подходов — экономического, социального и экологического, характеризующих понятие устойчивого развития.

Исторические поселения (малые города или значимые центры крупных городов) становятся теми социокультурными объектами, где происходит изучение и совместное формирование традиционных и инновационных форм культуры. Они являются сегодня своеобразными лабораториями сохранения и развития пространственной среды и отдельных сооружений, народных традиций, образа жизни городского и сельского населения и пр. То есть именно здесь происходит взаимодействие разных культур, и именно такие территории становятся наиболее притягательными

для развития строительства, бизнеса, рекреации и туризма (раздел III Концепции).

За последние десятилетия в исторических центрах городов накопился ряд проблем, связанный с недостаточным бюджетным финансированием работ по сохранению объектов культурного наследия, разрушением памятников, увеличением числа ветхих и аварийных зданий, износом инженерной инфраструктуры, оттоком населения из малых и средних городов, уплотнением ткани городских центров крупных городов и разрушением сложившегося архитектурного облика.

Так, характеристика основных проблем в организационно-управленческом, правовом и экономическом аспекте комплексного подхода сохранения и развития исторических поселений изложена в пункте 7 раздела III Концепции. В частности, определено, что обеспечить качество жизни невозможно без ускоренного, сбалансированного, комплексного и системного социально-экономического развития регионов, основанного на новых факторах роста.

Недостаточная результативность предпринимаемых мер по сохранению и развитию исторических поселений обусловлена комплексом причин, среди которых, в частности следующие:

проблемы определения понятия «историческое поселение» и критериев отнесения к историческому поселению федерального или регионального значения;

несоответствие количества исторических поселений, утвержденного Приказом Минкультуры России и Минрегионом России № 418/339, реальному количеству исторических поселений в России. Сложность процедуры получения населенным пунктом статуса «историческое поселение»;

отсутствие систематического финансирования проведения историко-культурных исследований и разработки проектной документации по

определению границ территории, предмета охраны и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторических поселений;

неудовлетворительное состояние объектов культурного наследия и исторически ценных градоформирующей застройки, расположенной на территории исторических поселений, отсутствие регулярного и достаточного финансирования работ по их сохранению;

проблемы сохранения исторического облика исторических поселений. Незаконная застройка в границах исторических поселений, несоблюдение высотных регламентов, уничтожение деревянной фасадной резьбы и архитектурных деталей, использование современных материалов для отделки фасадов;

низкое качество благоустройства территорий исторических поселений. Слабое развитие туристической инфраструктуры.

Обозначенные проблемы характерны если не для всех, то для абсолютного большинства исторических поселений Российской Федерации.

Вместе с тем Концепцией определены основные направления по сохранению и развитию исторических поселений (раздел IV). К ним относятся: 1) законодательное регулирование и правовое обеспечение процессов сохранения и развития исторических поселений Российской Федерации; 2) научно-исследовательская деятельность (в части рассмотрения вопроса о создании специального Научно-исследовательского и экспериментально-проектного центра комплексного сохранения и развития исторических поселений Российской Федерации); 3) просветительское. Событийные мероприятия. Информационная поддержка проектов в сфере культурного наследия исторических поселений; 4) подготовка кадров; 5) туризм. Маркетинговые стратегии продвижения; 6) развитие малого и среднего предпринимательства; 7) комплексные

проекты (пилотный проект по историческому поселению федерального значения - город Касимов Рязанской области); 8) финансирование.

Муниципальные образования, на территориях которых расположены объекты, представляющие историко-культурную ценность, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не выделяются в качестве отдельного вида муниципального образования. В связи с этим перечень вопросов местного значения, полномочий и прав, осуществляемых органами местного самоуправления таких муниципалитетов, а также перечень доходных источников местных бюджетов, закрепленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, дифференцирован в зависимости от того, к какому виду муниципальных образований относятся указанные территории (например, городское поселение, сельское поселение, городской округ) и не содержит каких-либо особенностей.

Выделение муниципальных образований, на территориях которых расположены объекты, представляющие историко-культурную ценность, в отдельный вид муниципальных образований с целью выработки особых подходов в формировании межбюджетных отношений для создания на указанных территориях комфортной городской среды проживания и повышения их туристско-рекреационного потенциала будет способствовать развитию экономического потенциала исторических поселений.

На региональном уровне предусмотрена возможность оказания финансовой поддержки муниципальным образованиям, в том числе имеющим на своей территории объекты, представляющие историко-культурную ценность, путем предоставления различных форм межбюджетных трансфертов (например, субсидии), бюджетных кредитов, а также установления единых и (или) дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в региональный бюджет.

Дополнительно в Концепции предлагается рассмотреть возможность предоставления налоговых льгот субъектам инвестиционной деятельности в виде снижения ставки по налогу на имущество организаций, земельному налогу, налогу на прибыль организаций, а также установление льготных ставок арендной платы за пользование земельными участками. Кроме того, в целях возмещения части капитальных и (или) текущих затрат, связанных с восстановлением исторической среды, предлагается рассмотреть возможность предоставления субсидии субъектам инвестиционной деятельности, реализующим проекты на территориях исторических поселений.

В Концепции также указывается, что в целях эффективного использования историко-культурного наследия в качестве ресурса социально-экономического развития исторических поселений, большое значение имеет развитие и укрепление малого и среднего предпринимательства (МСП). Субъекты МСП малых городов России могут осуществлять деятельность в историко-культурной области, в частности, развитие народных ремесел, историко-культурного туризма, организации экскурсий и иных мероприятий.

Субъекты МСП имеют наибольший потенциал восстановительного роста экономики регионов, а также наиболее восприимчивы к задачам диверсификации экономики. Для решения проблемы необеспеченности органов местного самоуправления необходимой финансовой базой нужно изменить схему распределения налоговых поступлений по специальным режимам налогообложения в пользу бюджетов муниципальных образований. В этом случае у них появится значимый стимул оказывать содействие развитию субъектов МСП на конкретной территории.

Концепцией предполагается создание системы грантового финансирования комплексных проектов развития исторических поселений. Пилотным историческим поселением, в котором сформированы основные

площадки, включающие в себя объекты культурного наследия, исторические ландшафты, подготовлена финансово-экономическая модель, подготовлен комплекс мер по реорганизации городской среды и организации туристических маршрутов, сформирована единая политика брендинга территории, является город Касимов Рязанской области.