

Информационные материалы Администрации Краснодарского края
по теме: «Актуальные вопросы развития муниципальных образований
с особым статусом (моногородов, наукоградов, исторических поселений)»

I. На основании постановления коллегии Министерства культуры РСФСР от 19.02.1990 № 12, коллегии Госстроя РСФСР от 28.02.1990 № 3 и Президиума Центрального совета ВООПИК от 16.02.1990 № 12 (162), а также Закона Краснодарского края от 23.07.2015 № 3223-КЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Краснодарского края» города Краснодар, Анапа, Армавир, Ейск, Сочи и станица Тамань являются историческими поселениями регионального значения.

Администрацией Краснодарского края проводится постоянная работа, направленная на сохранение исторической застройки и регулирование градостроительной деятельности в исторических поселениях. Принятые в 2012 и 2015 годах изменения и дополнения в Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и Градостроительный кодекс Российской Федерации, направленные на регулирование процессов сохранения исторических поселений, позволили активизировать на региональном уровне работу в данном направлении.

Управлением государственной охраны объектов культурного наследия Краснодарского края принят приказ от 07.11.2014 № 96 «О порядке утверждения предмета охраны исторического поселения регионального значения», в соответствии с которым для утверждения предмета охраны исторического поселения регионального значения орган местного самоуправления муниципального образования, общественное объединение, осуществляющее свою деятельность в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, направляет в краевой орган охраны объектов культурного наследия проект предмета охраны исторического поселения. Разработка проекта предмета охраны исторического поселения регионального значения может осуществляться по инициативе органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, общественных и религиозных объединений, уставная деятельность которых направлена на сохранение объектов культурного наследия, или по решению суда. Проект предмета охраны исторического поселения регионального значения подлежит рассмотрению и согласованию краевым научно-методическим советом по сохранению объектов культурного наследия Краснодарского края.

Приказом управления государственной охраны объектов культурного наследия Краснодарского края от 19.11.2014 № 110 утвержден порядок согласования с управлением проектов правил землепользования и застройки,

подготовленных применительно к территориям исторических поселений регионального значения Краснодарского края.

Приказом администрации Краснодарского края от 03.04.2019 № 54-кн определен порядок согласования с управлением проектов планировки территорий и проектов межевания территорий, подготовленных применительно к территориям исторических поселений регионального значения.

Распоряжениями главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 08.07.2016 № 233-р «О сохранении историко-градостроительной среды в муниципальном образовании город Краснодар» и от 22.06.2017 № 183-р «О сохранении историко-градостроительной среды в муниципальных образованиях Краснодарского края» администрациям муниципальных образований город-курорт Анапа, город Армавир, город Ейск, город Краснодар, город Сочи, Темрюкский район рекомендовано обеспечить разработку проектов предметов охраны указанных исторических поселений регионального значения.

В течение 2017-2019 годов обеспечена разработка научно-проектной документации, определяющей предметы охраны и границы территорий исторических поселений Краснодарского края, режимы использования территорий, ограничения и требования к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству для дальнейшего законодательного регулирования градостроительной и хозяйственной деятельности на территории исторических поселений.

Проектная документация в отношении исторических поселений город Ейск и город Сочи разработана за счет средств муниципальных бюджетов на основании муниципальных контрактов, проектная документация в отношении исторических поселений город Анапа, город Армавир, город Краснодар и станица Тамань – за счет внебюджетных средств.

В настоящее время предмет охраны, границы территории и требования к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения утверждены в отношении 5 исторических поселений регионального значения: станица Тамань (приказ администрации Краснодарского края от 30.05.2017 № 23/КН), город Анапа (приказ администрации Краснодарского края от 10.01.2019 № 2-КН), город Краснодар (приказ администрации Краснодарского края от 01.03.2019 № 26-кн), город Армавир (приказ администрации Краснодарского края от 27.08.2019 № 160-кн), город Ейск (приказ администрации Краснодарского края от 18.05.2020 № 150-кн).

Проектная документация в отношении исторического поселения регионального значения город Сочи в настоящее время находится в процессе разработки.

Администрацией Краснодарского края в ходе реализации полномочий по сохранению исторических поселений выявлен ряд проблемных вопросов в сфере обеспечения процессов сохранения и развития исторических поселений, требующих регулирования на уровне федерального законодательства:

1. Основной проблемой сохранения историко-культурных ценностных характеристик исторического поселения является отсутствие в Федеральном

законе от 25.06.2002 № 73-ФЗ обозначения статуса исторического поселения как объекта культурного наследия. Имеющееся в статье 59 указанного Федерального закона определение «историческое поселение» не дает ясного, однозначного понимания сути явления, его материальных и нематериальных характеристик, места в массиве объектов культурного наследия страны, а также не относит историческое поселение к объектам, охраняемым государством, что понижает статус исторического поселения и делает спорным вопрос уголовной ответственности за его повреждение. Исторические поселения не включены в перечень видов объектов культурного наследия, установленных статьей 3 данного закона. На исторические поселения не распространяются ограничения хозяйственной и градостроительной деятельности, которые применяются к территориям объектов культурного наследия, а статья 60 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ устанавливает лишь общие принципы такой деятельности в исторических поселениях, допускающие широкое толкование. Законодательная неопределенность понятия «историческое поселение» привела в последние полтора-два десятилетия к значительным утратам в материальном культурном наследии в общероссийском масштабе. В этой связи очевидна необходимость законодательного закрепления за историческим поселением статуса объекта культурного наследия с классификацией его вида как «достопримечательное место».

2. Следующий проблемный аспект исторических поселений связан с сохранением исторической среды и формирующих среду исторически ценных градоформирующих объектов, к которым Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ относит здания и сооружения, формирующие историческую застройку и объединенные в том числе масштабом, объемом, структурой, стилем, конструктивными материалами, цветовым решением и декоративными элементами, однако не определяет правовой статус таких объектов. Наличие в границах исторического поселения «рядовой» или «фоновой» исторической застройки, формируемой исторически ценными градоформирующими объектами, является основополагающим принципом актуального представления об историческом поселении; вместе с тем, именно историческая застройка несет самые ощутимые потери в процессе современной градостроительной деятельности.

В целях сохранения исторических поселений и их потенциала для социально-экономического развития территорий, необходима разработка и внедрение законодательных мер по установлению норм, требований и адекватного понятийного аппарата в отношении исторически ценных градоформирующих объектов, установлению принципов государственной охраны таких объектов, порядка согласования ремонта и реконструкции данных объектов, определению адекватной ответственности за их разрушение или причинение им иного вреда, а также механизмов поощрений собственников и пользователей исторически ценных градоформирующих объектов за принятие мер по их сохранению.

Рациональным видится введение нормы, закрепляющей, что на месте утраченного исторически ценного градоформирующего объекта возможно

исключительно его воссоздание в первоначальном облике, в материалах, аналогичных подлинным.

3. В редакции Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ, действовавшей до 12.11.2012, было закреплено, что в историческом поселении государственной охране подлежат не только исторически ценные градоформирующие объекты: планировка, застройка, композиция, природный ландшафт, но и археологический слой.

В 2012 году Федеральным законом от 12.11.2012 № 179-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и Градостроительный кодекс Российской Федерации» было введено понятие «предмет охраны исторического поселения», включающее в себя: исторически ценные градоформирующие объекты – здания и сооружения, формирующие историческую застройку; планировочную структуру; объемно-пространственную структуру; композицию и силуэт застройки; соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озелененными), композиционно-видовые связи (панорамы).

Таким образом, наличие скрытого под землей и не выраженного визуально археологического культурного слоя в составе предмета охраны исторического поселения действующим законодательством не предусмотрено.

Между тем, на территории Российской Федерации ряд населенных пунктов был включен в перечень исторических поселений именно по критерию наличия на их территории значимых объектов археологического наследия (в Краснодарском крае – это исторические поселения город Анапа (древняя Горгиппия) и станица Тамань (древняя Гермонасса – Тмутаракань). Целостная сохранившаяся историческая застройка, составляющая предмет охраны в современном его понимании, на территории таких исторических поселений практически отсутствует.

В этой связи видится логичным предусмотреть в действующем законодательстве механизм исключения населенных пунктов из перечня исторических поселений на основании комплексных научных исследований и историко-культурной экспертизы.

В тоже время в соответствии с реестром субъектов, объектов туристской индустрии и туристских ресурсов Краснодарского края количество объектов туристского показа в исторических поселениях регионального значения составляет: в муниципальном образовании город-курорт Анапа - 29, в муниципальном образовании город Армавир - 23, в муниципальном образовании город Краснодар - 92, в муниципальном образовании город-курорт Сочи - 152, в муниципальном образовании Ейский район – 18 и в станице Тамань муниципального образования Темрюкский район - 3.

В целях повышения туристического потока на территорию Краснодарского края министерством курортов, туризма и олимпийского наследия Краснодарского края разработан календарь значимых туристических событий, в который включено более 100 мероприятий, в частности: в муниципальном образовании город-курорт Анапа - 3, в муниципальном

образовании город Краснодар - 25, в муниципальном образовании город-курорт Сочи - 51, и в станице Тамань муниципального образования Темрюкский район - 5

С целью повышения туристско-рекреационного потенциала соответствующих территорий предлагаем:

создать на федеральном уровне межведомственную рабочую группу по повышению инвестиционной привлекательности малых городов и исторических поселений в целях обеспечения контроля за осуществлением их комплексного развития;

подготовить перечень объектов туристического показа и историко-культурного наследия, расположенных в границах (либо в непосредственной близости от них) малых городов и исторических поселений, в целях вовлечения их в туристический оборот (в частности, посредством развития народных ремесел, историко-культурного туризма, организации экскурсии и иных мероприятий) и демонстрации потенциальным инвесторам (инвестиционных предложений), в том числе в рамках реализации «Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года»;

обеспечить целевое продвижение и поиск инвесторов для реализации сформированных инвестиционных предложений посредством создания отдельного тематического раздела (рубрики) на Инвестиционном портале; представления потенциальным инвесторам в рамках проведения и участия в конгрессно-выставочных и презентационных мероприятиях, в том числе в международном и межрегиональном форматах; привлечения крупных хозяйствующих субъектов и предпринимателей с использованием инструментов социального партнерства, попечительства и меценатства в целях формирования благоприятной среды для реализации общественно значимых инициатив и популяризации института ответственного бизнеса;

создать на федеральном уровне Фонд развития малых городов и исторических поселений, источником финансирования которого станут внебюджетные источники, в том числе, средства крупных хозяйствующих субъектов.

II. В настоящее время на территории Краснодарского края муниципальные образования, относящиеся в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2014 № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения» к монопрофильным (моногородам), отсутствуют.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в регионе существует ряд территорий с отмечающейся на протяжении ряда лет тенденцией к ухудшению социально-экономического положения и ключевых индикаторов развития.

В частности, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20.10.2018 № 2268-р была ликвидирована игорная зона «Азов-Сити». По оценкам инвесторов и администрации муниципального образования

Щербиновский район Краснодарского края количество высвобождаемой рабочей силы оценивалось в 2,5 тыс. человек (из них 2 тыс. человек – местные жители). Данная ситуация также повлекла за собой снижение налоговых поступлений во все уровни бюджета, в том числе НДФЛ.

Специфика площадки, на которой были размещены объекты «Азов-Сити» (ограниченные мощности энергетической инфраструктуры, удаленность от ближайших населенных пунктов, низкая автодорожная доступность, сложность перепрофилирования помещений (зданий, сооружений), построенных под профильный вид деятельности (казино, гостиницы) затрудняет реализацию здесь альтернативных инвестиционных проектов.

Необходимо отметить, что одним из возможных путей решения проблемы использования имущественного комплекса ликвидированной игровой зоны «Азов-Сити» представляется создание территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР). Это позволит создать особый налоговый и преференциальный режим, обеспечить наиболее благоприятные (комфортные) условия для ведения инвестиционной и предпринимательской деятельности, сформировать предпосылки для опережающего развития обеспечивающей инфраструктуры и реализации прорывных проектов Северной экономической зоны Краснодарского края.

Среди возможных инструментов для формирования пакета документов в целях создания ТОСЭР является внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.2014 № 709 в части корректировки и дополнения критериев отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам):

дополнения критерия, предусмотренного абзацем 1 подпункта а) пункта 2, статусом «поселение (сельское поселение»);

исключения (либо существенного смягчения, уменьшения) критерия, предусмотренного абзацем 3 подпункта а) пункта 2;

исключение необходимости одновременного соответствия всем критериям, предусмотренным подпунктом а) пункта 2, в части абзацев 3 и 4.

включения нового критерия как дополнительного подпункта в) пункта 2, предусматривающего возможность «ухудшения социально-экономического положения муниципального образования в результате принятия федеральных нормативных правовых актов, оказывающих негативное влияние на деловой климат и инвестиционную привлекательность, увеличивающих риски и издержки субъектов предпринимательской деятельности на определенной территории».

Отдельно хотелось бы обратить внимание на предлагаемое развитие курортных территорий.

По инициативе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от Сочинского округа Константина Затулина, внесено предложение о необходимости подготовки комплексной Федеральной программы по поддержке курортных моногородов, в основе экономической деятельности которых преобладают санаторно-курортная деятельность и оказание туристических услуг (Сочи, Анапа, Геленджик, Минводы, Ялта,

Алушта, Евпатория, Белокуруха и др.), а также территорий Крайнего Севера и Арктики.

По результатам исследований рынка туризма и путешествий на основании данных аналитического портала ТурСтат (turstat.com) город-курорт Сочи на протяжении ряда лет входит в тройку самых посещаемых туристами городов России, уступая лишь Москве и Санкт-Петербургу – городам федерального значения. Но если в Москве и Санкт-Петербурге количество гостей, посещающих эти города в 2 раза превышает численность жителей, то число туристов, выбирающих город Сочи местом своего отдыха более чем в 12 раз больше численности жителей города. Таким образом, муниципальное образование город-курорт Сочи фактически является курортным моногородом с преобладающей санаторно-курортной деятельностью и туристическими услугами.

Экономика города полностью сопряжена с санаторно-курортной деятельностью, которая в свою очередь генерирует показатели таких сфер как, потребительская, транспортная, коммунальная и строительная. Именно эти сферы экономической деятельности формируют основные показатели доходной части бюджета города.

Доходная часть бюджетов городских округов формируется в соответствии с нормативами отчислений, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации и они в значительной мере отличаются от нормативов, установленных для городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург).

Общий объем доходов, мобилизованных на территории города Сочи во все уровни бюджетной системы Российской Федерации за 2019 год составил – 47,6 млрд. рублей.

В соответствии с установленными нормативами, в 2019 году сложилось следующее распределение налоговых и неналоговых доходов, мобилизованных на территории города-курорта Сочи во все уровни бюджетов:

федеральный бюджет – 12,3 млрд. рублей, или около 26% от общей суммы доходов;

бюджет Краснодарского края – 27,3 млрд. рублей, или чуть более 57% от общей суммы доходов;

бюджет муниципального образования – 8,0 млрд. рублей, или только 17% от общей суммы доходов.

Необходимо отметить, что нормативы отчислений налоговых и неналоговых доходов в бюджет города Сочи отражают негативную тенденцию к снижению показателей собственных доходных источников.

Так, если в преолимпийский период (2011-2013 годы) с каждого собранного налогового рубля в городе оставалось порядка 30%, то в 2018 и 2019 годах этот показатель составил лишь 17%.

Качественное, эффективное и оперативное выполнение задач, стоящих перед городом требуют значительных финансовых ресурсов, объем которых за счет источников их формирования является ограниченным и крайне недостаточным.

Учитывая вышеизложенное, предлагаем вынести на обсуждение вопрос о наделении муниципального образования город-курорт Сочи статусом курортного моногорода с последующей разработкой комплекса особых мер по его поддержке, включая увеличение нормативов отчислений налогов в бюджет города.

Ш. На территории Краснодарского края муниципальные образования со статусом городского округа, имеющие высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом в соответствии с Федеральным законом от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации», отсутствуют.

Директор департамента внутренней политики
администрации Краснодарского края

А.А. Топалов