

УДК 332.146.2

ТРАНСФОРМАЦИЯ СТРАТЕГИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ С ОСОБОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ПРОИЗВОДСТВА И ПРОЖИВАНИЯ

А.А. Демин, Т.В. Летаева, Ю.В. Алексахина

В работе проведен анализ исторических и методологических этапов трансформации стратегий управления закрытыми административно-территориальными образованиями и моногородами. В настоящее время можно выделить «четвертую» волну трансформации экономического госрегулирования данных территорий. Создание территорий опережающего развития только началось и векторы развития, которые могут образоваться в случае успешной реализации данных проектов, можно будет оценить не раньше чем через 5 лет.

Ключевые слова: закрытые административно-территориальные образования, моногорода, ГК «Росатом», стратегическое планирование, развитие территорий.

Введение. Спецификой территориального развития современной России является наличие значительного количества территорий, для которых характерны определенные особенности производства и проживания.

Под термином «территория с особой организацией производства и проживания» будем понимать муниципальное образование, социально-экономическое развитие которого в значительной степени определяется наличием единственного градообразующего предприятия и (или) наличием особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов на его территории [7].

Несмотря на большое количество работ, не было сформировано единого методического поля с целью оптимизации траекторий социально-экономического развития территорий с особой организацией производства и проживания.

Моногорода. До 2014 года не существовало единых критериев для определения монопрофильных территорий. Использовались несколько подходов, основанных на Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Первый являлся количественным и относил к моногородам муниципальные образования, имеющие одно предприятие с численностью занятых больше 5000 человек, на котором работает больше 50 % населения. Второй подход связывал деятельность предприятия с доходами местного бюджета. Считалось, что если доля доходов, поступающая от этого предприятия, выше 30 % доходной части городского бюджета, то та-

кое предприятие относится к градообразующему, а муниципальное образование – к моногороду.

В 2016 году перечень монопрофильных территорий был расширен до 319 муниципалитетов, которые распределены по трем категориям в зависимости от складывающейся в них социально-экономической ситуации: с наиболее сложным социально-экономическим положением, с имеющимися рисками ухудшения социально-экономического положения, со стабильной социально-экономической ситуацией. Социально-экономическая ситуация только в 71 городе признана как стабильная, 148 городов имеют значительные риски, а 100 городов находятся в сложном экономическом и социальном положении.

Закрытые административно-территориальные образования. Закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО) – городской округ, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны.

В соответствии с последними изменениями [3] перечень ЗАТО включает 39 населенных пунктов, из которых десять относятся к ведению ГК «Росатом», два – к ГК «Роскосмос» и двадцать семь – к Министерству обороны.

Варианты социально-экономической трансформации моногородов и ЗАТО. В истории государственного регулирования территориального развития обособленных территорий в Российской Федерации можно выделить несколько этапов:

1980–1991 гг. – «зоны совместного предпринимательства» (ЗСП), в т.ч. зоны свободного предпринимательства, специальной экономической зоны. Они располагались на компактных территориях с высокой концентрацией предприятий с иностранным участием: Приморский край («Находка»), Санкт-Петербурге, Выборг, Сахалинская область, Кемеровская область («Кузбасс»), Новгородская область («Садко»), Еврейская АО («Ева»), Читинская область («Даурия»), Алтайский край («Алтай»), Калининградская область («Янтарь»), «Технополис Зеленоград». Государственная программа по созданию ЗСП не была реализована.

1991–2005 гг. – «свободные экономические зоны» (СЭЗ). В июле 1991 г. был принят Закон «Об иностранных инвестициях в РСФСР», в котором седьмая глава была посвящена СЭЗ. По этому закону СЭЗ должны создаваться с целью привлечения иностранного капитала, передовой зарубежной техники, технологии и управленческого опыта, развития экспортного потенциала. 4 июня 1992 года был издан Указ Президента РФ «О некоторых мерах по развитию свободных экономических зон (СЭЗ) на территории Российской Федерации». Резидентам СЭЗ предоставляется широкий спектр

преференций, направленный на стимулирование ведения предпринимательской деятельности. Они получают льготы по налогу на прибыль, земельному налогу, налогу на имущество. Иностранные товары, помещаемые резидентами в СЭЗ, попадают под действие режима свободной таможенной зоны, при котором не уплачиваются таможенные пошлины и НДС, не применяются запреты и ограничения экономического характера. Всего в России к лету 2005 года насчитывалось 24 специальные экономические зоны, действовавшие на основании постоянно меняющихся подзаконных актов.

2005 г. по н.в. – «особые экономические зоны» (ОЭЗ). В России еще в 1991 г. был принят закон «Об иностранных инвестициях в РСФСР», введший термин «свободные экономические зоны», в рамках которых иностранным инвесторы получали ряд льгот в виде упрощенной регистрации, пониженного налогообложения, долгосрочной аренды с пониженной оплатой, пониженных таможенных пошлин и безвизового режима. По большому счету, данный закон реализован не был.

В июле 2005 г. был принят Федеральный закон № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Все ранее созданные 24 специальные экономические зоны прекратили свое существование, за исключением двух – в Калининградской и Магаданской областях. В настоящее время в России действуют 21 ОЭЗ, из которых 5 – технико-внедренческие, 10 – промышленно-производственные, 5 – туристско-рекреационных и 1 – портовая.

Особая экономическая зона – это территория в РФ с особым юридическим статусом и экономическими льготами для привлечения российских и зарубежных компаний в приоритетные для России отрасли производства. ОЭЗ создаются в рамках федеральной программы под контролем Минэкономразвития России.

Счетная палата Российской Федерации в апреле 2017 года признала относительно эффективной деятельность только тех особых экономических зон, которые расположены в Татарстане («Алабуга»), Липецкой, Самарской областях и в Санкт-Петербурге. Деятельность остальных особых экономических зон была признана либо неэффективной, либо вовсе не ведущейся.

Государственная управляющая компания АО «Особые экономические зоны» (АО «ОЭЗ») управляет большинством ОЭЗ, а также отвечает в том числе за привлечение компаний-резидентов и оказание им содействия.

Моногорода в составе ОЭЗ занимают очень незначительную часть: г. Дагестанские Огни, г. Каспийск – в составе ОЭЗ туристско-рекреационного типа; г. Елабуга, г.Тольятти, г.Верхняя Салда, г. Димитровград – в составе ОЭЗ промышленно-производственного типа; г. Северск – расстояние до ОЭЗ технико-внедренческого типа «Томск» 18 км.

2009 г. по н.в. – «инновационные и производственные территориальные кластеры». В периметре консолидации Госкорпорации «Росатом»

в закрытых административно-территориальных образованиях функционируют четыре инновационно-территориальных кластера: кластер инновационных технологий ЗАТО г. Железногорск (деятельность кластера направлена на реализацию стратегических интересов Российской Федерации в области космических и ядерных технологий); инновационный территориальный кластер ядерно-физических и нанотехнологий в г. Дубне (деятельность кластера направлена на развитие эфферентной терапии, композитных материалов, лазерных технологий, ядерной медицины); Саровский инновационный кластер (деятельность кластера направлена на развитие новой энергетики и ИТ-технологий); ядерно-инновационный кластер в г. Димитровград.

В 2015 г. принято Постановление Правительства РФ от 31.07.2015 № 779 (ред. от 26.09.2016) «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров». На основании его в настоящее время реализуется процесс создания «Новоуральский промышленный кластер».

2011 г. по н.в. – «зоны территориального развития». В 2011 г. был принят Федеральный закон № 392-ФЗ от 03.12.2011 «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Закон ввел термин «зона территориального развития» (ЗТР), под которым понимается «часть региона, на которой для ускорения социально-экономического развития создаются благоприятные условия для инвесторов путем предоставления господдержки». Для управления ЗТР предусматривается создание администрации. Меры господдержки резидентам в данном законе скромнее, чем в законе 1991 г. На сегодняшний день ЗТР созданы на территории 20 регионов.

2014 г. по н.в. – «четыре группы ЗАТО». Согласно Перечню поручений Президента Российской Федерации по вопросам развития закрытых административно-территориальных образований от 17.02.2014 № Пр-335, данные города были разделены на четыре основные группы на основе социальных, финансовых показателей и анализа производственного потенциала.

В первую вошли города: Лесной, Трехгорный, Озерск, в которых предполагается индустриальное развитие. Данный вариант предусматривает развитие транспортной и инженерной инфраструктур, индустриальных парков, активную поддержку проектов малого и среднего предпринимательства. Во второй группе ЗАТО (Саров, Железногорск и Снежинск) предполагается создание производственного кластера вокруг градообразующего предприятия. К третьей группе отнесены Северск, Заречный и Новоуральск, в которых будет сохранена отраслевая направленность, но будет реализована программа «открытия» городов. К четвертой группе определен ЗАТО Зеленогорск (Красноярский край) по которому предполагается сворачивание деятельности градообразующего предприятия, переселение существенной части жителей в иные населенные пункты.

Основная программа развития, предполагающая сохранение текущего производственного профиля, будет реализована во всех ЗАТО Урала. Сценарий развития данных территорий основывается на следующих основных предпосылках:

- градообразующее предприятие устойчиво развивается, при этом численность занятых на предприятии уменьшается (резерв квалифицированных кадров);
- градообразующее предприятие в перспективе сохраняет свой производственный профиль, требующий обеспечения особого режима безопасности, упразднение ЗАТО не предусмотрено;
- имеется значительный резерв производственных площадей и мощностей инфраструктурных объектов (энергетика, вода, тепло, водоотвод, транспортные коммуникации);
- город имеет развитую социальную инфраструктуру, переселение значительной части населения ЗАТО экономически нецелесообразно.
- развитие государственно-частного партнерство как основы для реализации большинства крупномасштабных производственных и социальных проектов.

Принятое Постановление Правительства РФ от 30 октября 2014 г. № 1119 «Об отборе субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение государственной поддержки в форме субсидий на возмещение затрат на создание инфраструктуры индустриальных парков и технопарков» также регулирует инвестиции в экономико-социальное развитие данных территорий.

2015 г. по н.в. – НКО «Фонд развития моногородов». Государственная поддержка моногородов заключается в субсидировании НКО «Фонд развития моногородов» из бюджета Российской Федерации. НКО «Фонд развития моногородов» заключает с моногородами генеральные соглашения, предполагающие совместное строительство (за счет средств государственных субсидий) объектов инфраструктуры и т.п.

2015 г. по н.в. – территории опережающего развития (ТОР, ТОСЭР). Создание таких территорий предусмотрены в Федеральном законе от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) в Российской Федерации». Данный Федеральный закон вводит еще один специальный правовой режим осуществления предпринимательской деятельности на ограниченной территории наряду с особыми экономическими зонами, зонами территориального развития, «Сколково» и ЗАТО в России.

Территория опережающего социально-экономического развития – это часть территории субъекта Российской Федерации, на которой в соответствии с решением Правительства РФ установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях форми-

рования благоприятных условий для привлечения инвестиций, ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения [1].

Резидент ТОСЭР – индивидуальный предприниматель или являющееся коммерческой организацией юридическое лицо, которые заключили соглашение об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития и включены в реестр резидентов ТОСЭР.

В силу п. 1.1 ст. 34 настоящего закона Решение Правительства Российской Федерации о создании территорий 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, принимаются на основании критериев, устанавливаемых Правительством Российской Федерации, и должны содержать обоснования целесообразности их создания с учетом действующих льготных режимов на территориях указанных монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов).

То есть территория опережающего развития может быть создана только по решению правительства в городах первой категории. Допустимо создание ТОСЭР в моногородах второй и третьей категории, но для этого необходимо отправить заявку в Минэкономразвития РФ с обоснованием такого решения.

В 2016 году созданы 11 ТОСЭР в моногородах: Набережные Челны Республики Татарстан, Гуково Ростовской области, Усолье-Сибирское Иркутской области, Юрге Кемеровской области, Краснокаменске Забайкальского края, Надвоицы Республики Карелия, Анжеро-Судженске Кемеровской области, Краснотурьинске Свердловской области, Тольятти Самарской области, Белебей и Кумертау Республики Башкортостан. В январе-апреле 2017 года создано еще шесть ТОСЭР в моногородах: Чусовой, Каспийск, Бакал, Дорогобуж, Кировск и Емба.

Начиная с 2016 года, федеральным законом дана возможность создания в ЗАТО территорий опережающего социально-экономического развития в рамках общего режима.

Общий режим действия ТОСЭР имеет ряд преимуществ по отношению к специальному режиму, введенному для моногородов. Наиболее существенными из них являются применение процедуры свободной таможенной зоны, более продолжительный срок действия самого ТОСЭР и отсутствие ограничений, возникающих в отношении деятельности градообразующего предприятия.

Однако с 1 января 2017 для ЗАТО, входящих в перечень моногородов, условия были ухудшены – такие города стали обязаны создавать ТОСЭР в особом порядке, предусматривающем гораздо меньший срок действия ТОСЭР и с меньшим числом преференций. В связи с этим семь муниципальных образований, попадающих под обе категории, оказались в затруднительном положении, потеряв возможность пользоваться более выгодными условиями ТОСЭР, предусмотренными общим режимом».

В феврале 2018 правовые коллизии были решены, и в ЗАТО Снежинск, Озерск, Трехгорный, Железногорск, Северск, Заречный будут созданы территории опережающего социально-экономического развития.

Заключение. На территории Российской Федерации существует большое количество территорий с особым режимом функционирования производства и проживания. К ним относятся прежде всего моногорода и закрытые административно-территориальные образования. Практически все города ЗАТО относящиеся в ведению ГК «Росатом» являются моногородами.

Начиная с 80-х годов XX века, в стране предпринимаются различные попытки государственного регулирования социально-экономического развития данных территорий. Цель государственного вмешательства – дифференциация экономики. В отношении ЗАТО и моногородов успешным можно назвать первичный опыт создания СЭЗ, когда многие города успешно реализовали инвестиционные проекты за счет привлеченных ресурсов.

Сейчас можно выделить «четвертую» волну трансформации экономического госрегулирования моногородов и ЗАТО. Создание территорий опережающего развития только началось и векторы развития, которые могут образоваться в случае успешной реализации данных проектов, можно будет оценить не раньше чем через 5 лет.

Статья выполнена при поддержке Правительства РФ (Постановление № 211 от 16.03.2013 г.), соглашение № 02.А03.21.0011.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 29.12.2014 N 473-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/>.
2. Федеральный закон от 3 июля 2016 года №252-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/>.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 508 Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/>.
4. Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. N 1398-р О Перечне монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов) [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/>.

5. Анализ эффективности функционирования особых экономических зон в 2016 году [Электронный ресурс] // Бюллетень Счетной палаты № 4 (апрель) 2017 г. – URL: <http://www.ach.gov.ru/>.

6. Антонова, И.С. Динамический подход к оценке процесса диверсификации экономики моногорода / И.С. Антонова // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2017. – Т. 13. № 3 (348). – С. 431–441.

7. Летаева, Т.В. Территории с особой организацией производства и проживания (общественно-географический аспект) / Т.В.Летаева, В.Н. Софронов // Позиционирование России и ее регионов в современном мире: общественно-географический анализ и прогноз, Материалы международной научной конференции (Санкт-Петербург, 29–30 августа 2014 г.) / под общ. ред. А.Г. Дружинина. – СПб.; Ростов, 2014. – С. 109–113.

8. Особые экономические зоны: зарубежный и отечественный опыт. Монография для магистрантов, обучающихся по программам направлений «Экономика», «Государственный аудит» и «Финансы и кредит» / И.А. Майбуров, Ю.Б. Иванов, Ф.Ф. Адигамова и др.; под ред. д-ров экон. наук, проф. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова. – М.: ЮНИТИ, 2017. – 287 с.

[К содержанию](#)