

УДК 332.1
ББК 65.04

DOI 10.22394/1682-2358-2018-1-18-24

Т.В. Иванова, Candidate of Sciences (Economics), Docent of the Department of Economics and Customs, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

TERRITORIES OF ADVANCED SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE SYSTEM OF STATE STRATEGIC MANAGEMENT

The value of the territory of advancing socio-economic development as an instrument of state strategic management of socio-economic development of constituent entities of the Russian Federation is studied. Features of the legal regime and criteria for the evaluation of the results of its implementation are analyzed.

Key words and word-combinations: sustainable development, the territory of advancing socio-economic development, state strategic management.

Т.Б. Иванова, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и таможенного дела Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: Arika-95@yandex.ru)

ТЕРРИТОРИИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Исследуется значение территории опережающего социально-экономического развития как инструмента государственного стратегического управления социально-экономическим развитием субъектов РФ. Анализируются особенности правового режима и выявляются критерии оценки результатов его реализации.

Ключевые слова и словосочетания: устойчивое развитие, территория опережающего социально-экономического развития, государственное стратегическое управление.

Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (1996 г.) и последующие государственные документы стратегического управления социально-экономическим развитием страны (Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., Концепция устойчивого разви-

тия сельских территорий Российской Федерации до 2020 г., Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.) главной целью государственной политики определяют обеспечение устойчивого экономического роста и стабильного улучшения качества жизни населения при соблюдении условий, позволяющих сохранить окружающую природную среду для будущих поколений людей [1].

Впервые данный целевой ориентир для деятельности правительств стран мира получил свое политическое оформление в документе «Повестка дня на XXI век», принятом по итогам работы международной конференции Организации Объединенных Наций (ООН) по окружающей среде и развитию в 1992 г. В рамках саммита ООН, проходившего 25 сентября 2015 г., данный документ был актуализирован с учетом новых вызовов мировому развитию, но тем не менее в числе главных целей развития на период до 2030 г. продолжают сохранять свое стратегическое значение такие цели государственной политики, как содействие устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работы для всех; содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям; обеспечение жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов [2].

Современный этап решения задач устойчивого социально-экономического развития в Российской Федерации характеризуется активными действиями федеральных и региональных органов государственной власти, направленных на обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности их экономики на мировых рынках и качества жизни населения. С 1992 г., социально-экономические программы Правительства РФ включают разделы по региональной экономической политике, где определяются цели и задачи государственного стратегического управления пространственным развитием Российской Федерации, а также инструменты, обеспечивающие их реализацию.

В числе инструментов современной государственной политики, направленных на обеспечение устойчивого социально-экономического развития субъектов Федерации, важная роль отводится документам стратегического планирования Правительства РФ (Концепция долгосрочного социально-экономического развития, Схемы территориального планирования, Государственные программы Российской Федерации), определяющие приоритеты, цели, задачи и меры в области социально-экономического развития. Кроме того, инструментами государственного стратегического управления, выполняющими роль организационно-экономических механизмов реализации документов стратегического планирования, являются особые экономические зоны, зоны территориального развития, территориальные кластеры, технопарки, государственно-частное партнерство. Применение данных инструментов территориального развития ориентировано прежде всего на привлечение отечественных и зарубежных инвестиций для развития приоритетных с точки зрения содержания документов стратегического планирования Российской Федерации видов экономической деятельности и регионов страны [3].

В государственном стратегическом управлении они выполняют роль инс-

трументов отраслевого и межотраслевого развития национальной и региональной экономики. Вместе с тем достижение устойчивого социально-экономического развития территориальных образований любого уровня (особенно муниципального) требует не отраслевого, а комплексного подхода, обеспечивающего сбалансированное (гармоничное) развитие их основных подсистем: «территории», «населения», «экономики» [4].

Представляется, что такой подход в государственном стратегическом управлении территориальным развитием может быть реализован посредством инструмента-механизма «территория опережающего социально-экономического развития» (ТОСЭР). Правовые основы применения данного механизма в стратегическом управлении социально-экономическим развитием субъектов Федерации утверждены Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (далее — Федеральный закон № 473-ФЗ).

Как форма территориальной организации экономической деятельности ТОСЭР — это часть территории субъекта РФ, на которой в соответствии с решением Правительства РФ установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и комфортных условий для жизнедеятельности населения территории. Как механизм территориального развития ТОСЭР представляет собой особый правовой режим осуществления экономической деятельности ее резидентами и государственного управления развитием данной территории [5].

Предложение о создании ТОСЭР готовит высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации, согласовав его с органами местного самоуправления, на территории которых планируется создание ТОСЭР. Для согласования проекта по созданию ТОСЭР с Министерством экономического развития РФ (или другим уполномоченным федеральным органом исполнительной власти) правительство субъекта Федерации готовит его обоснование. Оно включает характеристику экономико-географического положения ТОСЭР; оценку социальных и экономических последствий создания ТОСЭР, в том числе оценку динамики роста объемов доходов в местный и региональный бюджеты; оценку потребности в трудовых ресурсах, необходимых для реализации проекта по созданию ТОСЭР, в том числе иностранных работников; сведения о наличии инвесторов, заключивших с уполномоченным федеральным органом предварительные соглашения, определяющие вид планируемой экономической деятельности, объем инвестиций, количество создаваемых рабочих мест; перечень видов экономической деятельности, которые будут осуществляться резидентами ТОСЭР, и другое.

Особенности правового режима ТОСЭР определяются целью ее создания и реализуются посредством следующих мер государственной политики: установлением резидентам ТОСЭР льготных ставок арендной платы за пользование объектами недвижимого имущества, принадлежащими управляющей компании на праве собственности или аренды; установлением резидентам ТОСЭР

налоговых преференций; приоритетным обеспечением резидентов услугами объектов инженерной, коммунальной, транспортной инфраструктуры; предоставлением резидентам ТОСЭР государственных услуг; применением таможенной процедуры свободной таможенной зоны.

В соответствии с положениями Федерального закона № 473-ФЗ об особенностях государственного регулирования деятельности, осуществляемой резидентами ТОСЭР, внесены дополнения в Налоговый, Земельный, Градостроительный кодексы Российской Федерации, а также в ряд федеральных законов («О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ, «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ, «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ и др.). В целом все дополнения и изменения в действующее федеральное законодательство ориентированы на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения ТОСЭР.

Первым регионом, в котором по решению Правительства РФ в 2015 г. было создано шесть ТОСЭР, стал Дальневосточный федеральный округ, имеющий значительный ресурсный потенциал и при этом невысокий уровень его отдачи на протяжении всего постсоветского периода (таблица) [6, с. 281].

Доля федеральных округов в формировании валового внутреннего продукта Российской Федерации

Федеральные округа	2000 г.	2014 г.
Центральный	32,0	35,3
Северо-Западный	10,0	10,0
Южный	5,7	6,7
Северо-Кавказский	1,8	2,7
Приволжский	18,0	15,6
Уральский	15,1	13,6
Сибирский	11,9	10,4
Дальневосточный	5,4	5,5
Крымский	–	0,3
Валовой региональный продукт по федеральным округам всего	100	100

В настоящее время в Дальневосточном федеральном округе функционирует более десяти ТОСЭР. В 2016 г. ТОСЭР начали формироваться на Курильских островах с суммарным объемом планируемых инвестиций около 70 млрд рублей. В перспективе в данном регионе планируется создание еще 22 ТОСЭР.

Объектом реализации Федерального закона № 473-ФЗ являются территории не только Дальневосточного федерального округа, но и моногорода России, которые составляют особую зону внимания Правительства РФ. Так, распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р утвержден перечень моногородов, включающий 313 муниципальных образований, распределенных на три категории в зависимости от степени ухудшения складывающейся в них

социально-экономической ситуации. К категории 1 (с наиболее сложным социально-экономическим положением) отнесено 75 моногородов; к категории 2 (с имеющимися рисками ухудшения социально-экономического положения) — 149 моногородов; к категории 3 (со стабильной социально-экономической ситуацией) — 89 моногородов [7].

Постановлением Правительства РФ от 22 июня 2015 г. № 614 утверждены Правила создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), которые в дальнейшем были дополнены критериями создания ТОСЭР на территориях моногородов, имеющих риски ухудшения своего социально-экономического положения, и на территориях моногородов со стабильной социально-экономической ситуацией. Принятие данных документов свидетельствует о системной работе Правительства РФ по совершенствованию правового механизма создания и функционирования ТОСЭР. В частности, критериями создания ТОСЭР в моногородах Российской Федерации являются такие параметры проекта, как наличие потенциальных резидентов, подтвердивших готовность реализовать инвестиционные проекты на территории моногорода; наличие возможности у органов местного самоуправления обеспечить резидентов земельными участками и иным имуществом, которое возможно использовать для целей реализации инвестиционных проектов; наличие сведений о создании ТОСЭР в стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации и (или) иных документах стратегического планирования и другие.

По данным Министерства экономического развития Российской Федерации, в 2016 г. в моногородах было создано одиннадцать ТОСЭР, в том числе: Набережные Челны (Республика Татарстан), Гуково (Ростовская область), Усолье-Сибирское (Иркутская область), Юрге (Кемеровская область), Краснокаменск (Забайкальский край), Надвоицы (Республика Карелия), Анжеро-Судженск (Кемеровская область) и другие. В 2017 г. Правительством РФ принято решение о создании еще шести ТОСЭР: «Нижнекамск», «Зеленодольск» и «Чистополь» в Республике Татарстан; «Кондопога» в Республике Карелии; «Котовск» в Тамбовской области; «Невинномысск» в Ставропольском крае. Создание территорий опережающего социально-экономического развития позволит диверсифицировать экономику моногородов, снизить зависимость от градообразующих предприятий и привлечь в регионы в общей сложности около 45 млрд рублей инвестиций. Так, в рамках ТОСЭР «Нижнекамск» и «Зеленодольск» Правительство Республики Татарстан планирует реализовать тридцать инвестпроектов в сфере городской экономики. Ожидаемый социально-экономический эффект от реализации инвестиционных проектов в условиях ТОСЭР данных моногородов — 5,5 тысячи дополнительных рабочих мест и более 15 млрд рублей инвестиций. В ТОСЭР «Чистополь» предполагается реализовать 23 инвестпроекта. Среди них создание телемедицинских мобильных флюорографических комплексов, производство мобильных комплексов управления и связи и другие. Реализация проектов позволит создать около 1,5 тысячи рабочих мест и привлечь порядка 8,5 млрд рублей инвестиций.

Правительство Карелии заключило соглашения о реализации в ТОСЭР «Кондопога» шести проектов. В планах строительство высокотехнологичного завода по производству изделий из гранита, расширение действующего производства лесопереработки, организация высокорентабельного промышленного производства базальтового непрерывного волокна, строительство рыбоперерабатывающего завода, организация производства травмобезопасных покрытий из использованных автомобильных шин большегрузных автомобилей. Заявленный объем инвестиций — более 3 млрд рублей. Планируется создать около 400 постоянных рабочих мест. В «Котовске» Тамбовской области от реализации девяти инвестпроектов планируется увеличить количество рабочих мест более чем на две тысячи [8].

Таким образом, анализ мероприятий, осуществляемых Правительством РФ совместно с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в области формирования ТОСЭР свидетельствует о появлении новых форм взаимодействия государства, предпринимателей, инвесторов, местного населения, направленных в рамках государственного стратегического управления на создание условий для повышения качества жизни, устойчивого экономического роста, развития конкурентоспособных видов экономической деятельности, привлечения местного населения к решению проблем социально-экономического развития своих территорий.

Как инструмент государственного стратегического управления ТОСЭР призваны решать не только задачи повышения инвестиционной привлекательности городских и сельских поселений, но прежде всего выполнять стратегические планы государственной региональной политики: инфраструктурное и социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым ростом экономического потенциала; сдерживание оттока населения с важных в геополитическом отношении территорий, не имеющих в обозримом будущем перспектив динамичного экономического развития; увеличение количества точек роста региональной экономики; реализация мероприятий по улучшению экологической ситуации в регионах страны [9; 10].

Главным критерием оценки результативности и эффективности реализации государственных стратегических проектов по созданию ТОСЭР в моногородах Российской Федерации должна быть оценка не экономических результатов их функционирования (это лишь средство для достижения стратегической цели развития городов и субъектов Федерации), а интегральная (комплексная) оценка повышения качества жизни местного населения и оценка экологической безопасности реализуемых на территориях муниципальных образований инвестиционных проектов. Данный подход к оценке ТОСЭР позволит перейти от фрагментарного воздействия на территорию, обусловленного критериями сугубо экономической эффективности и потому приводящего нередко к истощению ее ресурсов, к комплексному (социо-эколого-экономическому) развитию территории. В настоящее время необходимо последовательное совершенствование, с учетом оценки практики уже действующих ТОСЭР, механизма их развития. В конечном итоге механизм ТОСЭР должен способствовать смене нынешней парадигмы конъюнктурно-истощительного использования

ресурсов территории на парадигму целостного социо-эколого-экономического территориального развития страны и тем самым способствовать достижению устойчивого социально-экономического развития каждого субъекта Российской Федерации.

Библиографический список

1. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.: утв. Указом Президента РФ от 16 янв. 2017 г. № 13. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/main>
2. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г. URL: <http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/>
3. Шмидт А.Н., Банников А.Ю., Соколов Д.С. Территориальные кластеры: формирование и функционирование в российских условиях // Современные производительные силы. 2015. № 4. С. 16–25.
4. Щитинский В.А., Гнедовский В.М. Индикаторы устойчивого развития городов как инструмент стратегического управления в эпоху глобализации и креативности // Стратегическое планирование в городах и регионах России: локализация национальных проектов: доклады участников Пятого общероссийского форума лидеров стратегического планирования / под ред. Б.С. Жихаревича. СПб., 2007. С. 100–104.
5. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: Федер. закон от 29 дек. 2014 г. № 473-ФЗ (в ред. от 31 дек. 2017 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/420243009>
6. Российский статистический ежегодник. 2016: стат. сб. / Росстат. М., 2016.
7. Правила создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов): постановление Правительства РФ от 22 июня 2015 г. № 614 (в ред. постановления Правительства РФ от 26 апр. 2017 г. № 494). URL: <http://government.ru/docs/14051/>
8. Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/main>
9. Раевский С., Исаченко Ю. Социально-экономические эффекты развития региональных точек роста // Государственная служба. 2014. № 6 (92).
10. Территории опережающего развития: четвертая попытка русского Гонконга. URL: <http://club-rf.ru/theme/327>