
ФАКТЫ, ОЦЕНКИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

DOI: 10.34020/2073-6495-2019-3-186-202

УДК 332.13

ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЗОНОЙ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ «АЭРОСИТИ ТОЛМАЧЕВО»¹

Ждан Г.В.

Институт экономики и организации промышленного производства
Сибирского отделения Российской академии наук
E-mail: gvzhdan@ieie.nsc.ru

Сумская Т.В.

Институт экономики и организации промышленного производства
Сибирского отделения Российской академии наук
Новосибирский государственный университет
экономики и управления «НИНХ»
E-mail: t.v.sumskaya@ngs.ru

Территории, расположенные вблизи крупных международных аэропортов, к началу XXI столетия стали одними из самых перспективных объектов экономического и территориального развития. В России примеры использования подобных подходов находятся пока что на начальных стадиях. Целью исследования является выбор модели управления приаэропортовой территорией в Новосибирской области вокруг аэропорта Толмачево. Для достижения поставленной цели были решены следующие задачи. Во-первых, определена роль городов-аэропортов и аэротрополисов в современных условиях. Во-вторых, проведен обзор зарубежного опыта управления приаэропортовыми территориями как территориями с особым статусом. В-третьих, проанализировано законодательное обеспечение формирования территорий с особым статусом в России. В-четвертых, проанализирована действующая система управления развитием Новосибирской агломерации. В результате исследований были разработаны предложения по совершенствованию системы управления развитием территории вокруг аэропорта Толмачево в Новосибирской области, что позволит решать вопросы территориального планирования на всей территории «Аэросити Толмачево». При подготовке статьи были использованы материалы, предоставленные В.А. Григорьевым, кандидатом архитектуры, главным архитектором ООО «Концепт-проект» (г. Новосибирск).

Ключевые слова: аэропорт, аэротрополис, Новосибирская область, Аэросити Толмачево, приаэропортовые территории, особые экономические зоны, территории опережающего развития.

¹ Статья выполнена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках приоритетного направления XI.173 (Проект XI.173.1.1, номер регистрации 0325-2017-0004 в ИСГЗ ФАНО).

**ORGANIZATION OF THE MANAGEMENT
OF ADVANCED DEVELOPMENT ZONE
«AEROSITI TOLMACHEVO»**

Zhdan G.V.

Institute of Economics and Industrial Engineering
of Siberian Branch of Russian Academy of Sciences
E-mail: gvzhdan@ieie.nsc.rur

Sumskaya T.V.

Institute of Economics and Industrial Engineering
of Siberian Branch of Russian Academy of Sciences,
Novosibirsk State University of Economics and Management
E-mail: t.v.sumskaya@ngs.ru

Territories located near major international airports by the beginning of the 21st century became one of the most promising objects of economic and territorial development. In Russia, examples of the use of such approaches are still in the initial stages. The aim of the study is to select a model for managing of airport territory around the Tolmachevo airport in the Novosibirsk region. To achieve this goal, the following tasks were solved. First, the role of city-airports and aerotropolis in modern conditions is defined. Secondly, a review of foreign experience in managing airport areas, as territories with special status, was conducted. Third, we analyzed the legislative support for the formation of territories with special statuses in Russia. Fourth, the current development management system of the Novosibirsk agglomeration is analyzed. As a result of the research, proposals were developed to improve the management system for the development of the area around the Tolmachevo Airport in the Novosibirsk region. This allows resolving the issues of territorial planning throughout the Aerosity Tolmachevo territory within the framework of the current management system.

Keywords: airport, airotropolis, Novosibirsk region, Aerocity Tolmachevo, airport areas, special economic zones, territories of priority development.

Города-аэропорты в современном мире

В последние десятилетия набирает силу развитие городов-аэропортов и аэротрополисов. Как считают некоторые эксперты, они являются не просто расширенными вариантами аэропортов, а принципиально новыми формами городского поселения; более того, аэротрополис – это следующий этап развития городов вообще. Только реорганизовав себя вокруг центра (центров) авиационного сообщения, современный город может выжить и успешно развиваться как экономическая единица в эпоху глобализации. Многие крупные аэропорты сегодня находятся в различных стадиях перехода от обслуживающего город предприятия воздушного транспорта к центру новой формы городского поселения, с промышленными и резидентскими кварталами, а также набором культурных, медицинских и образовательных заведений.

В течение последних 30 лет мировой ВВП вырос на 154 %, в то время как объем мировой торговли – на 355 %. За этот же промежуток времени стоимость грузов, перевозимых по воздуху, выросла почти на 1500 %. С 1960 по 1995 г. объем авиaperевозок возрастал в среднем на 11,1 % для товарного сектора и на 8,9 % – для пассажирского, тем самым почти в три раза превы-

шая темпы роста мировой экономики в целом. Специалисты подсчитали, что каждый новый миллион авиапассажиров создает в индустрии дополнительно тысячу рабочих мест. Сегодня более 40 % товарообмена в системе мировой международной торговли (по стоимости товаров) происходит при помощи авиaperевозок, составляя при этом менее 2 % по весу.

По прогнозам экспертов, к 2010 г. число авиапассажиров превысит 5 млрд человек в год и к 2025 г. достигнет 9 млрд. Тем не менее ожидается некоторое снижение темпов роста рынка авиaperевозок, так как он «достигнет состояния зрелости». В общем в течение следующих 20 лет этот рынок будет расширяться со скоростью 4 % в год. Объем грузоперевозок будет расти быстрее, чем пассажиропоток. В 2005 г. авиатранспортом было перевезено 76 млн т грузов; к 2025 г. это количество может увеличиться почти втрое, достигнув 214 млн т. Среднегодовые темпы роста объемов грузоперевозок будут расти со скоростью 5,4 % в год. Общее количество движений воздушных судов (коммерческих и некоммерческих) через 20 лет возрастет почти вдвое – с 67,8 млн в 2005 г. до 118,6 млн в 2025 г. при среднегодовой скорости роста в 2,8 % [9].

Как считает доктор Д. Касарда – автор и активный пропагандист концепции аэротрополиса, директор Института частного предпринимательства при университете Северной Каролины, «аэропорты представляют собой пятую волну изменений в транспортной инфраструктуре. Эти волны предопределяли формы коммерческого развития городов в течение последних трех столетий: сначала это были морские порты, затем реки и каналы; третья волна – это железные дороги, четвертая – скоростные автомагистрали». По его прогнозу, «авиация станет двигателем экономического развития в XXI веке, как стал им автомобиль в веке XX... Вместо того чтобы выносить аэропорты за пределы наших городов и предпринимать все возможное, чтобы попадать туда как можно реже, мы должны перенести их в городской центр и строить нашу деловую – и не только – жизнь вокруг них» [9].

Точно так же, как основной город и города-спутники образуют мегаполис, город-аэропорт и связанные с ним транспортным сообщением специально построенные (или преобразованные на основе уже имеющих) промышленные, коммерческие и резидентские зоны образуют аэротрополис. Сам аэропорт-сити состоит из двух частей. Первая – это терминал и воздушная зона. Здесь располагаются шопинг-центры, бары, рестораны, развлекательные заведения, например, кинотеатры, а также заведения культурного и религиозного характера (театры, музеи, выставки, концертные залы, места для молитвы), а также находятся центры, обеспечивающие логистику товарных и пассажирских потоков, и склады.

Вторая часть города-аэропорта – это непосредственно прилегающая к нему привокзальная площадь и отведенные под коммерческое использование земли, где возводятся гостиничные комплексы, развлекательные и торговые центры, офисные и жилые комплексы, зоны беспошлинной торговли, свободные экономические зоны, но самое главное – предприятия по производству, переработке и распределению продукции, для которой критически важным фактором является время.

Обзор зарубежного и отечественного опыта управления территориями вокруг аэропортов

Рассмотрим несколько примеров работающих структур управления приаэропортовыми территориями.

В США и ряде других стран зона регулирования вокруг аэропорта определяется как зона развития аэропортов (Airport Development Zone – ADZ) со специальными налоговыми режимами, которые предоставляют льготы в зоне аэропорта. По сути, это некоторое подобие особых экономических зон в России. Планирование аэропортов в США (System Planning) ведется на разных уровнях: национальном, государственном, региональном и местном. Для реализации структурированного способа определения инвестиционных приоритетов, экономически эффективного развития воздушного транспорта и его инфраструктуры, а также установления стандартов и роли для аэропортов существует стратегическое планирование (Airport Strategic Planning – ASP) – разработка планов долгосрочного развития аэропортов. Ведущим подходом к стратегическому планированию является мастер-планирование аэропорта (Airport Master Planning – AMP) – документ, публикуемый в открытом доступе государством или администрацией аэропорта. Его основной целью является определение стратегии будущего развития приаэропортовой территории, включающей прогнозирование, экологические и политические соображения. Генеральный план должен быть согласован с районами, окружающими аэропорт, и в дальнейшем учитываться планировщиками при разработке проектов застройки вокруг аэропорта.

Развитием Аэротрополиса Мемфиса (США) управляет «Мемфис Аэро-сити Альянс». Это некоммерческая зонтичная организация, ответственная за реализацию Мастер-плана развития Аэротрополиса. В ее задачу входит проведение согласований с госструктурами, организация сотрудничества с некоммерческими организациями и частными предприятиями, гражданами и заинтересованными сторонами.

В первые три года реализации проекта Мастер-планом были выделены следующие пилотные проекты:

- создание организационной структуры управления Аэротрополисом;
- осуществление пилотных проектов благоустройства и улучшения проезжей части;
- развитие общественной и жилой застройки, создание 370 тыс. кв. м производственных площадей;
- укрепление и оздоровление существующих торговых коридоров (торговой застройки вдоль главных улиц и дорог);
- подготовка частно-государственных инициатив развития.

Управлением Аэротрополисом в Милуоки (США) занимается некоммерческая организация Милуоки Аэротрополис Консорциум.

Консорциум состоит из представителей аэропорта, обслуживаемых им авиакомпаний, лидеров местного сообщества, местного бизнеса и владельцев земли, прежде всего тех, кто облегчает передвижение грузов и поддерживает оказание пассажирских услуг, а также специалистов по недвижимости и застройщиков и, наконец, чиновников, представляющих местные и государственные власти и учреждения.

На старте создания Аэротрополиса планом предусматривалось выполнение целевого отраслевого анализа для выявления промышленных групп, которые лучше всего подходят для развития логистического хаба. Разрабатывалась маркетинговая стратегия для привлечения потребителей услуг грузовых авиаперевозок, а также был сформирован перечень основных услуг и инфраструктур, необходимых для поддержки целевых отраслей. Среди рекомендованных Мастер-планом подходов обращено особое внимание на получение доходов от быстрорастущих промышленных кластеров, таких как пищевое производство, производство напитков, туризм, развитие бизнес-парков [10].

Европейский опыт рассмотрим на примере Нидерландов. Развитием Аэротрополиса в районе Амстердама занимается акционерная компания развития региона Схипхол. 66,7 % компании принадлежит муниципалитетам и региону, в том числе Амстердаму, 33,3 % компании принадлежит Схипхол Групп – коммерческой структуре, управляющей одноименным аэропортом. Компания развития занимается приобретением земли и направлением развития приаэропортового региона в русло, предусмотренное для наилучшего использования территории. Также в управлении Аэротрополисом Схипхол участвуют предприятие Финансовая Миля: 40 % принадлежит государству Нидерланды и 60 % частным владельцам, партнеры аэропорта: муниципальные и частные компании, которые занимаются продвижением региона аэропорта.

Образование аэротрополисов регионального и государственного масштабов – необходимый шаг в борьбе за экономическое преуспевание в эпоху глобализации. По мнению Д. Касарды: «Аэропорты сегодня фактически стали эффективной частью мировой производственной системы, и без причастности к ним вы останетесь на обочине мирового хозяйства». Аэротрополисы можно назвать логикой глобализации, материализованной в форме города. Для производства в условиях глобализации расстояние значит все меньше и меньше; и все больше и больше – время и стоимость [9].

Не случайно большинство аэропортов, которые можно уже сегодня отнести к категории аэротрополисов, расположены в Азии, и прежде всего в Юго-Восточной Азии. Именно этот регион был в течение последних 20 лет главным двигателем мирового экономического роста и центром технологических инноваций. Высокотехнологичные производства, ориентированные на экспорт, стиль работы «точно по графику», стремление сократить до минимума накладные расходы стали отличительными чертами экономик азиатских тигров и драконов.

В отличие от Запада, где подавляющее большинство аэропортов было построено как минимум 20 лет назад и к сегодняшнему дню практически исчерпало физическое пространство, необходимое для развития, азиатские аэропорты намного новее, сооружены на обширных территориях и, как правило, окружены значительным количеством требуемой для дальнейшего развития земли. Для многих развивающихся стран строительство аэротрополиса может быть единственной возможностью привнести хоть какой-то порядок в хаотически усложняющуюся городскую инфраструктуру. Кроме того, полуавторитарные политические режимы, стоящие у вла-

сти в этих странах, позволяют в случае необходимости быстро и эффективно решать вопросы централизованного финансирования проектов и, что немаловажно, переселения людей из зоны потенциального строительства.

Анализ мирового опыта управления развитием территории вокруг аэропорта также показывает, что распространенной практикой развития приаэропортовых территорий является создание на их основе особых экономических зон. Примером служит международный аэропорт Куала-Лумпура в Малайзии, который является частью особой экономической зоны и высокотехнологичным деловым районом – «Multimedia Super Corridor» (MSC). MSC создан в 1996 г. и представляет собой особую экономическую зону площадью 750 кв. км. MSC является частью национальной стратегии по переходу к высокотехнологичным наукоемким отраслям. Другим примером является крупнейший южнокорейский аэропорт Инчхон, осуществляющий развитие окружающих территорий на базе моделей аэропорт-сити и аэротрополиса, что проявляется в создании свободной экономической зоны (IFEZ) площадью в 209 кв. км, которая разделена на три подзоны: «новый город» Сонгдо, «Аэрополис» Юньчжун и «город отдыха» Чуньон.

В России аэропорт воспринимается преимущественно как объект транспортной инфраструктуры, в отличие от большинства стран, для которых характерно наличие сбалансированного и комплексного подхода к развитию территорий вокруг аэропортов. На текущий момент наиболее полно изучен и описан опыт централизованной политики по развитию территории рядом с аэропортом Домодедово. В 2011 г. была представлена концепция развития аэротрополиса Домодедово [8].

Управление «аэротрополисом Домодедово» осуществляет коммерческая структура – ООО «Домодедово Нон-авиэйшнсейлз»². Данная компания является единым агентом по неавиационной деятельности и управлению коммерческой недвижимостью аэропорта. В числе других направлений она занимается и развитием территории площадью 16 000 га (160 кв. км), расположенной вокруг аэропорта. Подготовкой участков, включая создание инженерно-транспортной инфраструктуры, в районе Аэросити занимается управляющая компания за собственный счет. На остальной территории Аэротрополиса создание базовой инфраструктуры планируется с участием инвесторов и бюджетов местных администраций. Договоренности с инвесторами заключаются компанией в рамках английского права. Инвестор владеет созданным им объектом, но не землей, которая сдается ему в аренду на 49 лет.

На старте проекта предусматривается строительство паркингов, ресторана, автомобильных заправок, гостиницы и торгового центра. Далее на первом этапе реализации проекта на территории площадью 1 837 га планируется создание торгового кластера, экспо-виллиджа, делового квартала, индустриального парка, агрокластера, рекреационного кластера, нацеленного на обслуживание авиатристов.

² Сфера деятельности: ООО «Domodedovo Non-aviation Sales» создано для управления активами неавиационного бизнеса, с целью развития инфраструктуры аэропорта Домодедово. Информационно-аналитическое агентство «АвиаПОРТ»: <https://www.aviaport.ru/directory/aviafirms/1401/> (дата обращения: 20.05.2018).

Таблица 1

Обзор зарубежного и отечественного опыта управления территориями вокруг аэропортов

	Аэрополис Мемфис (США)	Аэрополис Милуоки (США)	Аэрополис Схипхол (Нидерланды)	Домодево (РФ)
Планируемая площадь	620 кв. км	410 кв. км	60–300 кв. км*	160 кв. км
Организационная форма управления	Некоммерческая, зонтичная организация	Некоммерческая организация, консорциум	Коммерческая организация	Коммерческая организация, ООО
Кто входит	Совет, состоящий из представителей муниципалитета, аэропорта и обслуживаемых им авиакомпаний, владельцы местного бизнеса и земли, специалисты по недвижимости	Представители аэропорта, обслуживаемые им авиакомпании, лидеры местного сообщества, местного бизнеса и владельцы земли, специалисты по недвижимости, чиновники, представители местных и государственных власти и учреждения	Муниципалитет, регион, коммерческая структура, управляющая аэропортом	Частные лица
Зона ответственности	Проведение согласований с структурами, организация сотрудничества с некоммерческими организациями и частными предприятиями, гражданами и заинтересованными сторонами	Анализ выявления промышленных групп, подходящих для развития логистического хаба. Разработка маркетинговой стратегии для привлечения потребителей услуг грузовых авиалервозов, основных услуг и инфраструктур, необходимых для поддержки целевых отраслей	Компания развития занимается приобретением земли и направлением развития приаэропортного региона в русло, предусмотренное для наилучшего использования территории	Управление коммерческой недвижимостью аэропорта, развитие территории вокруг аэропорта. Подготовка участков, включая создание инженерно-транспортной инфраструктуры с участием инвесторов и бюджетов местных администраций

* 60 кв. км – Аэросити, 300 кв. км – Аэрополис.

Анализ зарубежного и отечественного опыта развития ограниченной территории вокруг аэропортов показывает, что вопросы планомерного развития Аэросити и Аэродрополиса наиболее успешно решает единая компания (как коммерческая, так и некоммерческая) (табл. 1).

Проект создания «Аэросити Толмачево»

Схемой территориального планирования Новосибирской агломерации, утвержденной Постановлением Правительства Новосибирской области от 28.04.2014 г. № 186-п, предусмотрено формирование зоны опережающего развития «Аэросити» с концепцией развития авиационного хаба на базе аэропорта Толмачево.

Зона опережающего развития «Аэросити» входит в границы восьми муниципальных образований: часть г. Новосибирска, г. Обь, р.п. Коченево, часть р.п. Чик, Толмачевский сельсовет, Криводановский сельсовет, Кудряшовский сельсовет, Прокудский сельсовет. Площадь названной территории составляет около 1 тыс. кв. км.

Согласно зарубежной практике классифицирования приаэропортовых территорий, можно выделить в данной зоне опережающего развития следующие территориальные структурные элементы: это Аэросити Толмачево и Аэродрополис Толмачево.

Аэросити включает в себя сам аэропорт и объекты, ориентированные на обслуживание пассажиров и авиационных грузов, прилегающие к границам аэропорта и расположенные на примерном удалении от его границ в 3–5 км. Аэродрополис включает в себя аэропорт, район Аэросити, а также территории, на которых инфраструктура, землепользование и экономика связаны с деятельностью аэропорта.

Для принятия решения о выборе структуры управления приаэропортовой территорией аэропорта Толмачево рассмотрим возможные варианты: присвоение статуса свободной экономической зоны, территории опережающего развития либо использование преимуществ уже созданной на территории Новосибирской области агломерации.

Законодательная основа формирования системы управления территориями с особым статусом в Российской Федерации

В Российском законодательстве закреплены правила и системы управления территориями с особым статусом, охватывающие несколько территориальных образований (городских и сельских поселений). Особая система управления предусмотрена для территорий, имеющих статус «Особой экономической зоны» и статус «Территории опережающего социально-экономического развития».

В Российской Федерации Особая экономическая зона (ОЭЗ) представляет собой часть территории РФ, определенная Правительством РФ, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности и может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны. Деятельность ОЭЗ регламентирована ФЗ № 116 от 22.07.2005 г. «Об особых экономических зонах в Российской Федера-

ции» (в ред. Федеральных законов от 25.12.2009 № 340-ФЗ, от 30.11.2011 № 365-ФЗ, от 13.07.2015 № 213-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации») [2].

Одним из видов ОЭЗ является портовая особая экономическая зона, площадь территории которой не может превышать 50 кв. км. Портовые ОЭЗ создаются на участках, прилегающих в частности к аэропортам, открытым для приема и отправки воздушных судов, выполняющих международные воздушные перевозки. Портовые ОЭЗ не могут включать в себя имущественные комплексы, предназначенные для посадки пассажиров на суда, их высадки с судов и для иного обслуживания пассажиров. Также не допускается размещение объектов жилого фонда.

ОЭЗ создаются сроком на 49 лет и продление срока действия не представляется возможным. Могут располагаться на территории одного муниципального образования (МО) или территориях нескольких МО в пределах территории одного или нескольких субъектов РФ.

Разработка единой государственной политики в сфере создания и функционирования особых экономических зон и управление особыми экономическими зонами возлагаются на уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти.

Обязательства Российской Федерации по финансированию создания объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур особой экономической зоны могут исполняться посредством внесения взноса в уставный капитал открытого акционерного общества, которое создано в целях реализации соглашений о создании особых экономических зон и 100 % акций которого принадлежит Российской Федерации, и последующего финансирования этим открытым акционерным обществом создания объектов инфраструктуры особых экономических зон, в том числе посредством внесения взноса в уставный капитал управляющей компании особой экономической зоны.

В границах особой экономической зоны действует особый режим налогообложения, предусмотренный Налоговым кодексом РФ. Для резидентов действует пониженная ставка налога на добавленную стоимость (18 %). Кроме того, предусмотрено снижение ставки налогов на прибыль, на имущество и транспортного налога – по решению региональных органов власти, по решению органов местного самоуправления – снижение ставки налога на землю.

Законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, законы субъектов Российской Федерации о налогах и сборах, нормативные правовые акты органов местного самоуправления о налогах и сборах, ухудшающие положение налогоплательщиков – резидентов особых экономических зон, не применяются в отношении резидентов особых экономических зон в течение срока действия соглашения о ведении деятельности в особой экономической зоне.

К числу особых экономических зон относятся портовые особые экономические зоны, на территории которых действуют таможенные процедуры свободной таможенной зоны. Это означает, что материалы, конструкции и оборудование для строительства предприятий, материалы, комплектующие и запасные части для производства, а также товары для реализации

могут ввозиться на территорию особой экономической зоны без уплаты НДС, акцизов и пошлин и могут храниться на территории без ограничения срока. Доработанные в процессе производства на территории особой экономической зоны экспортные товары могут вывозиться на экспорт также без уплаты пошлин и НДС.

Что касается территорий опережающего социально-экономического развития, их правовой режим, меры государственной поддержки и порядок осуществления деятельности на таких территориях определяет Федеральный Закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ [5].

Данным Законом предусмотрена аналогичная система управления формированием и развитием территорий опережающего социально-экономического развития, как и законом об особых экономических зонах.

Территория опережающего социально-экономического развития не может создаваться в границах особой экономической зоны или зоны территориального развития. В состав территории опережающего социально-экономического развития не может входить особая экономическая зона или зона территориального развития (ст. 3 п. 8).

В соответствии с условиями соглашения о создании территории опережающего социально-экономического развития управляющей компании в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, передаются на праве собственности или аренды земельные участки, здания, строения, сооружения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и расположенные на территории опережающего социально-экономического развития. Распоряжение такими земельными участками, зданиями, строениями, сооружениями, а также объектами инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития осуществляется управляющей компанией в порядке и на условиях, которые установлены Правительством Российской Федерации (ст. 9 п. 1 ФЗ).

В статье 17 данного закона определен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности на территории опережающего социально-экономического развития.

Особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности на территории опережающего социально-экономического развития предоставляется в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами [4] и включает в себя:

1) особенности регулирования отдельных отношений, связанных с функционированием территории опережающего социально-экономического развития;

2) установление резидентам территории опережающего социально-экономического развития льготных ставок арендной платы за пользование объектами недвижимого имущества, принадлежащими управляющей компании на праве собственности или аренды и расположенными на территории опережающего социально-экономического развития;

3) особенности налогообложения резидентов территории опережающего социально-экономического развития, установленные законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) особенности осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля на территории опережающего социально-экономического развития;

5) приоритетное подключение к объектам инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития;

6) предоставление государственных услуг на территории опережающего социально-экономического развития;

7) применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны;

8) освобождение в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, законодательством субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований резидентов территории опережающего социально-экономического развития от уплаты налогов на имущество организаций и земельного налога.

Таблица 2

Законодательная основа формирования системы управления территориями с особым статусом в Российской Федерации

	Особые экономические зоны	Территории опережающего развития
Цели создания	Развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологических отраслей экономики, развития туризма, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производство новых видов продукции	Формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечение ускоренного социально-экономического развития и создание комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения
Система управления	<p>Исполнительный орган – уполномоченный Правительством РФ федеральный орган. Отдельные полномочия могут быть переданы управляющей компании и/или органу исполнительной власти субъекта РФ.</p> <p>Управляющая компания – открытое акционерное общество, которое создано в целях реализации соглашений о создании особых экономических зон и 100 % акций которого принадлежит Российской Федерации, или хозяйственное общество, которое создано с участием такого открытого акционерного общества в указанных целях, либо иное хозяйственное общество, которое заключило с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти соглашение об управлении особой экономической.</p> <p>Координационный орган – наблюдательный совет</p>	
Основные преимущества	Консолидация средств бюджетов и коммерческих структур – на создание инфраструктуры	
	<p>Есть возможность применения таможенной процедуры свободной таможенной зоны</p> <p>Особый режим налогообложения; режим «одного окна» для решения вопросов резидентов; законодательство РФ и нормативно-правовые акты ОМСУ, ухудшающие положение налогоплательщиков – резидентов ОЭЗ, не применяются в отношении последних</p>	<p>Допускается размещение жилого фонда;</p> <p>УК – многопрофильный центр предоставления государственных, муниципальных и иных услуг;</p> <p>льготы по арендной плате, освобождение от уплаты налогов на имущество организаций и земельного налога, приоритетное подключение к объектам инфраструктуры, предоставление государственных услуг</p>

Законом предусмотрен также упрощенный порядок осуществления градостроительной деятельности в связи с размещением объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития (ст. 26 ФЗ).

По своей идеологии Закон «О территориях опережающего социально-экономического развития» направлен на повышение инвестиционной активности и развитие территорий, имеющих риск ухудшения социально-экономической обстановки, удаленные территории Дальнего Востока, Калининградской области и монопрофильные муниципальные образования.

Повышение инвестиционной привлекательности территорий опережающего социально-экономического развития достигается не столько за счет льготного налогообложения и льготных арендных ставок, сколько за счет централизации управления земельными ресурсами, централизации ресурсов на развитие инфраструктуры, создание режима одного окна в работе с резидентами территории опережающего социально-экономического развития, упрощения процедур выдачи разрешительных документов и технических условий для подключения объектов к инфраструктуре.

Законом не предусмотрено ограничение на размер территории опережающего социально-экономического развития, нет запрета на размещение жилищного фонда. Обобщенно законодательная основа формирования системы управления территориями с особым статусом в Российской Федерации представлена в табл. 2.

Действующая система управления развитием Новосибирской агломерации

В 2015 г. между Правительством Новосибирской и администрациями муниципальных образований, вошедших в Новосибирскую агломерацию, было заключено Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области в качестве одного из механизмов инновационного развития региона. Новосибирская агломерация включает в себя следующие муниципальные образования: города Бердск, Искитим, Новосибирск, Обь, рабочий поселок Кольцово, Искитимский, Кольванский, Коченевский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Тогучинский районы. Муниципальные образования Новосибирской области, вошедшие в агломерацию, сохраняют свою территориальную целостность и самостоятельность.

Для координации деятельности по развитию Новосибирской агломерации создана региональная система управления. Министерству строительства Новосибирской области добавлено полномочие по организации подготовки и проведения мероприятий, направленных на развитие Новосибирской агломерации.

Согласно закону Новосибирской области от 18.12.2015 № 27-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области и органами государственной власти Новосибирской области и внесения изменения в статью 3 Закона Новосибирской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области» (принят Постанов-

лением Законодательного Собрания Новосибирской области от 17.12.2015 № 27-ОЗ) [3] в рамках развития Новосибирской агломерации с 01.01.2016 г. произошла передача части полномочий в области разработки градостроительной документации муниципального уровня на региональный уровень. Министерству строительства Новосибирской области переданы полномочия по подготовке и утверждению документов территориального планирования поселений, входящих в состав Новосибирской агломерации, в том числе внесение в них изменений; по утверждению правил землепользования и застройки поселений; по утверждению подготовленной на основании документов территориального планирования поселений документации по планировке территории (проектов планировки территории, проектов межевания территории).

Этим же областным Законом (статья 2 пункт 1) областному исполнительному органу государственной власти Новосибирской области, уполномоченному в сфере управления и распоряжения государственным имуществом Новосибирской области (департамент имущества и земельных отношений Новосибирской области), переданы полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области по распоряжению земельными участками, которые расположены в границах муниципальных образований Новосибирской области, указанных в приложении 1 к настоящему Закону, и государственная собственность на которые не разграничена. К таким муниципальным образованиям Зоны Аэросити отнесены Прокудский, Криводановский, Кудряшовский и Толмачевский сельсоветы, рабочие поселки Коченево и Чик. Органы местного самоуправления городов Новосибирска и Оби сохранили за собой полномочия в рассматриваемой области.

В системе управления развитием Новосибирской агломерации создан координирующий орган: Совет по развитию Новосибирской агломерации, который является совещательным органом, созданным в целях обеспечения согласованных действий областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, заинтересованных организаций, общественности и экспертов по развитию и повышению эффективности управления Новосибирской агломерацией³.

Членами Совета являются главы муниципальных образований, входящих в состав Новосибирской агломерации, а также специалисты, обладающие высоким уровнем профессионализма, необходимыми техническими знаниями и практическим опытом работы в сфере градостроительной, инвестиционной деятельности, земельно-имущественных отношений.

Основными функциями Совета являются информационное взаимодействие в сфере градостроительной деятельности в рамках развития Новосибирской агломерации; разработка предложений и рекомендаций по развитию и повышению эффективности управления Новосибирской агломерацией, в том числе и по определению приоритетных мероприятий и проектов, направленных на развитие Новосибирской агломерации; учас-

³ Положение о создании Совета утверждено Постановлением губернатора Новосибирской области от 28.07.2015 № 141.

тие в разработке программ, направленных на социально-экономическое развитие Новосибирской агломерации, а также отдельных территорий, входящих в состав Новосибирской агломерации; внесение предложений в Правительство Новосибирской области для формирования системы мер по вопросам развития Новосибирской агломерации [6].

В Соглашении о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области (от 22.05.2015 г.) записано, что для управления агломерацией, для разработки и корректировки стратегии ее развития, для разработки проектов ее реализации, инвентаризации ресурсов, привлечения инвесторов, инвестирования реализуемых в рамках стратегии проектов, управления информационными ресурсами и т.п., может быть создана управляющая компания. Для реализации инвестиционных проектов в рамках стратегии участники могут наделять управляющую компанию необходимыми для этого финансовыми средствами, материальными или иными ресурсами.

Предложения по совершенствованию системы управления развитием Зоны Аэросити

На территорию Зоны Аэросити распространяется созданная система управления развитием Новосибирской агломерации. И по факту система управления, в том числе и Зоной Аэросити, уже существует.

Созданная система координации деятельности в сфере строительства, имущественных и земельных отношений на огромной территории Новосибирской агломерации на начальной стадии формирования единого экономического пространства Зоны Аэросити, по нашему мнению, является соответствующей целям и задачам развития этой зоны. Это соответствует и международной практике создания некоммерческих партнерств для координации деятельности при создании и обустройстве при аэропортовых зон.

Управление развитием Аэросити в рамках территории, обозначенной в Мастер-плане развития аэропорта Толмачево, и неавиационных видов деятельности на территории в радиусе 5-километровой зоны вокруг аэропорта Толмачево наиболее целесообразно в единой организационной форме с участием бизнеса, муниципалитетов (вложения – земельные ресурсы, существующая инфраструктура), областной администрации (вложения в развитие инфраструктуры), федеральных органов власти (вложение в развитие аэропорта). В состав этой территории целесообразно включить и территорию промышленно-логистического парка, которая сегодня управляется единой управляющей компанией, а также территорию Международного выставочного комплекса «Новосибирск Экспоцентр», за развитие которого несет ответственность ООО «Сибирь Экспоцентр». Для планомерного и согласованного развития этих территорий, взаимосвязанных по целям и задачам развития, целесообразно организовать управление развитием в рамках единой организационной формы.

Выбор организационно-правовой формы управляющей компании между коммерческой организацией (публичное акционерное общество, непубличное акционерное общество) или некоммерческой организацией, например, Ассоциацией партнеров по развитию Аэросити Толмачево, зависит от многих факторов.

Коммерческая организация, без сомнения, обеспечит:

- расширение источников финансирования общих проектов, прежде всего, инфраструктурных;
- более эффективное использование вложенных средств;
- четкую организацию исполнения принятых планов, достижения поставленных целей;
- высокую исполнительскую дисциплину;
- ответственность и заинтересованность акционеров в реализации общих планов.

Альтернативной организационно-правовой формой управляющей компании может быть некоммерческая организация, например, Ассоциация партнеров по развитию Аэросити Толмачево [1]. Такая форма является более гибким и мягким вариантом. Основная задача Ассоциации партнеров заключается в координации деятельности для достижения наибольшего дохода каждого отдельного бизнеса и всех бизнес-партнеров, достижения оптимальных параметров развития каждого и всех вместе за счет координации усилий, совместных планов и временных рамок их реализации. Важно предусмотреть в уставе, что Ассоциация создается для решения комплекса вопросов развития территории Аэросити Толмачево.

Для усиления эффективности взаимодействия членов Ассоциации и их ответственности друг перед другом в уставе ассоциации можно прописать положения об ответственности всех членов за реализацию принятых решений.

После обсуждения данного вопроса на заседании рабочей группы по вопросам подготовки научно-исследовательской работы «Проект градостроительного развития зоны опережающего развития новосибирской агломерации Аэросити» при Министерстве строительства Новосибирской области и Общественном Совете при Министерстве экономического развития Новосибирской области пришли к выводу о том, что вариант создания управляющей компании для регулирования развития территории Аэросити Толмачево в некоммерческой организационно-правовой форме – в форме Ассоциации партнеров развития Аэросити Толмачево будет в реально существующих условиях более предпочтительным.

В функции управляющей компании целесообразно включить:

- информационное взаимодействие партнеров развития Аэросити Толмачево;
- разработку маркетинговой стратегии для привлечения потребителей услуг грузовых авиаперевозок и пассажирских авиаперевозок;
- разработку планов и организацию их исполнения по развитию территории вокруг аэропорта, в том числе по подготовке участков, включая создание инженерно-транспортной инфраструктуры с участием инвесторов и бюджетов местных администраций;
- организацию привлечения средств на развитие инфраструктуры территории Аэросити Толмачево на условиях частно-государственного партнерства;
- организацию режима «одного окна» по решению вопросов выделения земельных участков для развития бизнеса, предоставлению технических

условий и подключения к мощностям объектов инфраструктуры на территории Аэросити Толмачево.

В рамках Аэросити Толмачево, по нашему мнению, опираясь на международный опыт, целесообразно создание особой экономической зоны с особыми условиями таможенного режима.

Можем отметить, что введение льготных режимов налогообложения бизнеса на территории Зоны Аэросити для создания наиболее благоприятных условий ее развития находится в полномочиях региональных органов власти [7]. Это, прежде всего, относится к земельному налогу и налогу на имущество юридических лиц. В полномочиях региональных и муниципальных органов власти находится решение проблем ускоренного оформления разрешительных документов на выделение земельных участков, выдачу технических условий на подключение к мощностям инфраструктуры, предоставление льгот по аренде.

Централизация на законном основании на уровне Правительства Новосибирской области полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области по распоряжению земельными участками (которые расположены в границах муниципальных образований, вошедших в Зону Аэросити как часть Новосибирской агломерации, государственная собственность на которые не разграничена), а также полномочий в сфере градостроительной деятельности (кроме городов Новосибирск и Обь) позволяет в рамках действующей системы управления с позиции стратегических целей и задач решать вопросы территориального планирования и распоряжения земельными ресурсами территорий Зоны Аэросити.

Литература

1. Григорьев В.А., Ждан Г.В., Сумская Т.В. Проект «Аэротрополис Толмачево»: социально-экономические последствия и условия реализации // Вопросы новой экономики. 2018. № 4 (48). С. 59–72.
2. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: Федеральный закон № 116-ФЗ от 22.07.2005.
3. О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области и органами государственной власти Новосибирской области и внесении изменения в статью 3 Закона Новосибирской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области»: Закон Новосибирской области от 18.12.2015 № 27-ОЗ.
4. О таможенном регулировании в Российской Федерации: Федеральный закон № 311-ФЗ от 27.11.2010.
5. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ.
6. Положение о координационном Совете по развитию Новосибирской агломерации от 28.07.2015 № 141.
7. Сумская Т.В. Проблемы формирования финансовых основ местного самоуправления в Российской Федерации // Регион: экономика и социология. 2019. № 1 (101). С. 225–249.
8. Веретенникова К.В. Учет влияния аэропорта в процессе градостроительного планирования приаэропортовых территорий крупнейших городов // Электрон-

- ный журнал «Урбанистика». 2018. № 1. http://www.nbpublish.com/library_read_article.php?id=25894#10 (дата обращения: 20.05.2018).
9. *Глумсков В.* Аэрополис – город будущего? // Электронный ресурс. Режим доступа: <http://expert.ru/kazakhstan/2007/14/aeroporty> (дата обращения: 21.05.2018).
 10. MKE Aerotropolis development plan. A shared vision for the communities around the airport. The Gateway to Milwaukee. 2017. 124 p. <http://www.sewrpc.org/SEWRPCFiles/Transportation/Files/Aerotropolis/AeroPlanReportFinal.pdf> (дата обращения: 20.05.2018).

Bibliography

1. *Grigor'ev V.A., Zhdan G.V., Sumskaja T.V.* Proekt «Ajerotropolis Tolmachevo»: social'no-jekonomicheskie posledstviya i uslovija realizacii // *Voprosy novoj jekonomiki*. 2018. № 4 (48). P. 59–72.
2. Ob osobyh jekonomicheskikh zonah v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon № 116-FZ ot 22.07.2005.
3. O pereraspredelenii polnomochij mezhdru organami mestnogo samoupravlenija municipal'nyh obrazovaniy Novosibirskoj oblasti i organami gosudarstvennoj vlasti Novosibirskoj oblasti i vnesenii izmenenija v stat'ju 3 Zakona Novosibirskoj oblasti «Ob otдел'nyh voprosah organizacii mestnogo samoupravlenija v Novosibirskoj oblasti»: Zakon Novosibirskoj oblasti ot 18.12.2015 № 27-OZ.
4. O tamozhennom regulirovanii v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon № 311-FZ ot 27.11.2010.
5. O territorijah operezhajushhego social'no-jekonomicheskogo razvitija v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 29.12.2014 № 473-FZ.
6. Polozhenie o koordinacionnom Sovete po razvitiju Novosibirskoj aglomeracii ot 28.07.2015 № 141.
7. *Sumskaja T.V.* Problemy formirovanija finansovyh osnov mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii // *Region: jekonomika i sociologija*. 2019. № 1 (101). P. 225–249.
8. *Veretennikova K.V.* Uchet vlijanija ajeroporta v processe gradostroitel'nogo planirovanija priajeroportovyh territorij krupnejshih gorodov // *Jelektronnyj zhurnal «Urbanistika»*. 2018. № 1. http://www.nbpublish.com/library_read_article.php?id=25894#10 (data obrashhenija: 20.05.2018).
9. *Глумсков В.* Аэрополис – город будущheго? // *Jelektronnyj resurs*. Rezhim dostupa: <http://expert.ru/kazakhstan/2007/14/aeroporty> (data obrashhenija: 21.05.2018).
10. MKE Aerotropolis development plan. A shared vision for the communities around the airport. The Gateway to Milwaukee. 2017. 124 p. <http://www.sewrpc.org/SEWRPCFiles/Transportation/Files/Aerotropolis/AeroPlanReportFinal.pdf> (data obrashhenija: 20.05.2018).