

УДК 332.1

***К ВОПРОСУ О СОЗДАНИИ В РОССИИ ЗОН ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО  
РАЗВИТИЯ***

***Коокуева В.В.***

*к.э.н., доцент*

*Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова*

*Москва, Россия*

***Церцейл Ю.С.***

*К.э.н, доцент*

*Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова*

*Москва, Россия*

**Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках  
научного проекта № 18-010-00428 а.**

**Аннотация**

В статье исследуются нормативно-правовые основы создания и функционирования зон территориального развития в России. Определено, что созданные правовые акты не способствуют реализации закона на практике, отсутствуют конкретные механизмы и инструменты реализации. Предлагается обеспечение финансовыми ресурсами развития зон территориального развития за счет федерального бюджета, включение данных расходов в государственные и целевые программы на федеральном уровне.

**Ключевые слова:** развитие территорий, зона территориального развития, дотационные территории, государственная поддержка.

***ON THE ISSUE OF CREATING ZONES OF TERRITORIAL  
DEVELOPMENT IN RUSSIA***

***Kookueva V.V.***

*PhD, Associate Professor*

*Plekhanov Russian University of Economics*

*Moscow Russian Federation*

***Tsertseil J.S.***

*PhD, Associate Professor*

*Plekhanov Russian University of Economics*

*Moscow Russian Federation*

### **Abstract**

The article examines the regulatory framework for the creation and functioning of territorial development zones in Russia. It is determined that the created legal acts do not contribute to the implementation of the law in practice, there are no specific mechanisms and instruments for implementation. It is proposed to provide financial resources for the development of territorial development zones at the expense of the federal budget, the inclusion of these expenses in state and target programs at the federal level.

**Key words:** territorial development, territorial development zone, subsidized territories, state support

На государственном уровне уже достаточно давно существует понимание необходимости поддержки тех территорий, где общий уровень социально-экономического развития, уровень инвестиционного и инновационного развития находится на низком уровне. В конце 2011 года был принят закон, регулирующий механизм выявления и утверждения зон территориального развития.

Зоны территориального развития (далее ЗТР) законодательно были определены Федеральным законом N 392-ФЗ, в соответствии с которым они определяются как часть территории субъекта России, где создаются благоприятные условия для привлечения инвестиций со стороны государства.

В отличие от особых экономических зон данные зоны могут быть созданы только на территории одного субъекта. При этом для создания реестра таких зон органы субъекта, где разрешена ЗТР, должны подать соответствующую заявку со стратегией социально-экономического развития, в которой предполагается в перспективе создание такой зоны, также различные согласительные и разрешительные документы с предоставлением документов градостроительного зонирования. После принятия решения о создании ЗТР подписывается соглашение, в котором должны быть определены этапы функционирования, показатели эффективности деятельности на всех этапах, из конкретные значения, соответствующие меры государственной поддержки резидентам зоны, при этом обязательно должны быть меры налогового стимулирования, порядок прекращения поддержки и существования самой зоны, объемы и сроки финансирования, другие организационные моменты.

Считаем положительным моментом длительным существованием зоны, который законодательно определен в 12 лет. Деятельность зоны осуществляется согласно этапам, определенным в соглашении. Однако в случае не достижения целевых показателей эффективности по окончании этапа или для защиты жизни и здоровья людей, окружающей среды, безопасности страны, возможно досрочное прекращение.

Согласно закону, перечень этих зон утверждается Правительством России. Перечень ЗТР определен постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2016 г. N 1415, в соответствии с которым в республиках Адыгея, Алтай, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкессии, Карелии, Северной Осетии- Алании, Тыва, Чеченская, также в Забайкальском и

Приморском краях, Ивановской, Кировской, Курганской, Магаданской, Мурманской и Еврейской автономной областях. Всего 20 регионов, где разрешены эти зоны.

Данный перечень был сформирован на основе данных за последние 10 лет по девяти показателям.



Рис.1. Система показателей для определения зон территориального развития

В таблице 1 представлены формулы определения показателей и их предельные значения.

Таблица 1.

## Показатели для выделения ЗТР и их предельные значения

Показатели	Как определяется	Предельные значения
доля работников компаний, акции (доли) в уставном (складочном) капитале которых не принадлежат РФ, ее субъектам и муниципальным образованиям	распределение среднегодовой численности занятых в экономике по формам собственности (частная собственность),	60%
уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации	уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов	0,6
среднегодовые показатели развития промышленного производства	соотношение объемов отгруженных товаров собственного производства (добыча полезных ископаемых, обрабатывающих производств, производство э/э, газа и воды к численности постоянного населения в среднем за год	181,3 тыс. рублей на душу населения
среднегодовые показатели развития производства сельскохозяйственной продукции	соотношение объема производства с/х к численности постоянного населения в среднем за год	15,8 тыс. рублей на душу населения
величина, характеризующая отношение среднедушевого дохода гражданина к прожиточному минимуму	соотношение среднедушевых денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума	313%
показатель миграционного прироста	коэффициент миграционного прироста (на 10000 человек населения) по субъекту	0 человек на 10000 человек
уровень смертности населения в трудоспособном возрасте	смертность населения в трудоспособном возрасте в субъекте Российской Федерации	4,7 умершего на 1000 человек трудоспособного возраста.
доля ветхого и аварийного жилищного фонда в объеме всего жилищного фонда	удельному весу ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда по субъекту	1,9%
доля длительной (более одного года) безработицы	численность безработных, ищущих работу более 12 месяцев к численности экономически активного населения	2,5%

Рассмотрим меры государственной поддержки для зон территориального развития.

Меры государственной поддержки резидентов	Меры государственной поддержки резидентов, заявки которых включены в перечни заявок
<ul style="list-style-type: none"><li>• 1) предоставление бюджетных ассигнований для реализации в ЗТР инвестиционных проектов с участием резидентов;</li><li>• 2) создание объектов капитального строительства в области энергетики, транспорта;</li><li>• 3) предоставление резидентам в аренду земельных участков;</li><li>• 4) предоставление налоговых льгот и инвестиционного налогового кредита;</li><li>• 5) иные меры.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 1) предоставление государственных гарантий Российской Федерации по кредитам;</li><li>• 2) предоставление из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;</li><li>• 3) иные меры.</li></ul>

Рис. 2 Меры государственной поддержки ЗТР.

Несмотря на то, что закон был принят в конце 2011 года, в 2013 году были определены методика, показатели и предельные значения для выделения регионов, в которых могут быть созданы ЗТР, до сих пор эти регионы не представили перечень данных зон.

Как определено в законе регионы должны сформулировать предложения о создании ЗТР в стратегии развития. Для примера рассмотрим Стратегию развития Республики Бурятия до 2035 года. Отметим, что данный регион является дотационный, впрочем как и остальные из 20 отобранных. Регион обладает как

преимуществами, так и недостатками в социально-экономическом развитии. Несмотря на это за период до 2014 год в умеренно-оптимистическом сценарии развитии предполагается рост ВРП в 1,4 раза, соотношение инвестиций в основной капитал к ВРП -23%, рост доли организаций, осуществляющих технологические инновации до 35%, повышение производительности труда в 1,7 раза. При этом никаких зон территориального развития не выделено в стратегии, хотя проблемы с пространственным развитием внутри республики выделяются.

Среди важных принципов пространственного развития республики Бурятия выделяются такие как трансфер инноваций, развитие села, дифференциация мер поддержки, другие. Для выделенных 23 районов определены перспективная специализация. Пространственное развитие было основано на использовании моделей. Так модель формирования сети пространственного развития с выделением центров роста позволила выделить Город Улан-Удэ и городская агломерация, а также северный, приграничный, восточный, южный, байкальский центры развития (роста). Кластерная модель пространственного развития позволила выделить 6 кластеров: агропищевой, лесопромышленный, горнорудный, кластер производства строительных материалов, туристско-рекреационный и транспортно-логистический кластеры. Развитие периферии городской агломерации Улан-Удэ предполагает использование следующих механизмов:

- Актуализация схемы территориального планирования.
- Развитие социальной инфраструктуры по периферии агломерации.
- Комплексное развитие коммунальной инфраструктуры
- Развитие экологически чистых видов транспорта
- Обеспечение занятости населения на основе внутри региональной и межрегиональной временной трудовой миграции
- Развитие индивидуального предпринимательства и самозанятости населения в городской агломерации.

- Организация проектного офиса управления развитием агломерацией.  
В сельских муниципальных образованиях республики:
- Формирование региональных и муниципальных программ реализации экономического, социального и экологического потенциала и конкурентных преимуществ
- Развитие центров территориальных компетенций в рамках уникальной специализации районов республики
- Развитие инфраструктуры поддержки бизнеса
- Развитие придорожного и транспортно-логистического бизнеса
- Обеспечение развития пропускной способности на границе с Монголией
- Стимулирование реализации крупных инвестиционных проектов в сельских поселениях республики
- Разработка программы возрождения малых поселений
- Формирование брендов муниципальных образований
- Содействие развитию экономики моногородов.
- Развитие этноэкономики
- Развитие туризма

Несмотря на выделенную зональность, применение кластерного подхода все же в стратегии развития региона до 2035 года не определены зоны территориального развития, где возможны дополнительные меры поддержки.

Рассмотрим некоторые показатели развития республики Бурятия на момент разработки Стратегии развития до 2035 года.

Таблица 2

Показатели социально-экономического развития Республики Бурятия до 2017 года

показатели	Ед. изм	2007	2010	2014	2015	2016	2017
Денежные доходы населения	млн. руб.	102420	166066	261528	299 766	296994	290172

Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума	% от общей численности	25,2	19,2	16,9	17,7	18,2	18,1
Коэффициент смертности	на 1000 чел. населения	13,3	12,7	11,5	11,4	11,2	10,7
Коэффициент миграции,	на 10000 чел.	-28,5	-33,3	-13,1	-20,5	-32,6	-34,8
Уровень безработицы (МОТ), %	%	13,1	10,4	8,4	9,2	9,6	9,6
Индексы физического объема ВРП,	в % к предыдущему году	107,7	103,5	98,3	99,6	93,5	н/д
Инвестиции в основной капитал по полному кругу организаций	Млрд. руб.	19,5	33,6	36,74	36,2	33,5	41,5
Объем отгруженных товаров собственного производства (ДПИ, обраб производства, производство э/э, газа, воды )	Млн. руб.	41230	64907,4	109881	131173	109514	112895
Удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации	%	5,4	9,0	8,3	3,7	6,5	5,4
Доля безвозмездных поступлений в объеме всех доходов	%	53,6	54,1	52,0	45,1	42,2	47,9
Дефицит (-), профицит (+)	Тыс. руб.	279,5	-1628,3	-4192,4	-1219,1	-2528,8	-2700,8

Как видно из таблицы 2 в Республике Бурятия действительно является дотационным регионом, доля безвозмездных поступлений в доходах бюджета составляют почти половину, бюджет исполняется с дефицитом. Что касается инновационного развития, то также видно, что доля организаций, осуществляющих технологические инновации составляли в 2017 году 5,4%.

Социальное положение также характеризуется высоким уровнем населения с доходами ниже прожиточного минимума, высокий уровень смертности, безработицы, что отражается на уровне миграции населения. Валовый региональный продукт снижается.

Рассмотрим опыт Амурской области, в которой также разрешены ЗТР. Закон Амурской области от 27 июня 2012 года N 66-ОЗ "О локальных зонах экономического благоприятствования на территории Амурской области" были определены города Благовещенск, Райчихинск и Благовещенский район как зоны территориального развития. В соответствии с законодательством области для резидентов данных зон была установлена нулевая ставка по налогу на прибыль. Однако, что очень важно ею не воспользовались и она отменена с 1 января 2018 года. Также не воспользовались льготами по налогу на имущество. Однако уже Законом Амурской области от 04 декабря 2017 года N 156-ОЗ данный закон №66-ОЗ был отменен.

Все перечисленное доказывает необходимость выделения зон территориального развития с возможностью предоставления дополнительных мер государственной поддержки. Однако этого нет. В чем причины отсутствия инициативы регионов в развитии зон территориального развития? Возможно в том, что недостаточно прозрачны инструменты реализации федерального закона. В законе прописано, что возможно предоставление бюджетных ассигнований из Инвестиционного фонда РФ, который, как известно, был упразднен. Если после упразднения федерального инвестиционного фонда финансирование должно быть из региональных инвестиционных фондов, то необходимо отметить, что для дотационных регионов это нереально. В законе не прописано конкретно за счет каких источников должны создаваться объекты капитального строительства и другие меры государственной поддержки. Если говорить о предоставлении налоговых льгот, то во многих регионах уже давно действуют законы, согласно которым предоставляются различные налоговые и

иные льготы для субъектов предпринимательства, осуществляющих инвестиции в экономику региона. Следовательно, насколько обосновано и дальнейшее предоставление налоговых льгот. Также предоставление дополнительных налоговых льгот может быть осложнено ограничением бюджетного законодательства. Регионы, в которых собственных налоговых доходов недостаточно, сложно установить дополнительные налоговые льготы.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что нормативно-правовые основы для создания и развития зон территориального развития недостаточно сформированы, закон не реализуется на практике. Следовательно, необходимо совершенствовать федеральное законодательство в части конкретизации источников реализации федерального закона о ЗТР, при этом рекомендуем отнести данные расходы на федеральный уровень, в противном случае сама идея выравнивания дотационных, проблемных регионов нереализуема. Очень важно прописать соответствующие государственные программы, федеральные целевые программы в рамках которых будет реализована идея развития зон территориального развития. Созданным министерствам по развитию Дальнего Востока и Арктики и развитию Северного Кавказа поручить реализацию закона, методическую поддержку.

#### Библиографический список

1. Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. N 392-ФЗ "О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" — Режим доступа — URL: <http://iv2.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (Дата обращения 06.07.2019.)
2. Постановление от 21 декабря 2016 года №1415 «Об утверждении перечня субъектов Федерации, на территориях которых

- допускается создание зон территориального развития» — Режим доступа — URL:  
<http://static.government.ru/media/files/YQMiN9GT8JA9YM0Ai4lhL96fRoackW1G.pdf> (Дата обращения 06.07.2019.)
3. Стратегия социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года — Режим доступа — URL:  
<http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategterplanning/komplstplanning/stsubject/straterupdate/201826122> (Дата обращения 06.07.2019.)
  4. Основные направления налоговой политики Амурской области на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов — Режим доступа — URL: <https://www.amurobl.ru/pages/ekonomika/nalogovaya-politika/osnovnyenapravleniya-regionalnoy-nalogovoy-politiki/na-2019-2021-gody/> (Дата обращения 06.07.2019.)
  5. Бурова Л.А., Гонин В.Н. Зоны территориального развития как фактор стимулирования развития малого предпринимательства// Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2013. № 2. С. 50-56.
  6. Бухвальд Е.М. «Зоны территориального развития» и усиление роли субфедерального звена управления в модернизации российской экономики // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2012. № 3. С. 27-38.
  7. Гудкова А.А., Турко Т.И. Зоны территориального развития как инструмент государственной региональной инновационной политики Российской Федерации// Инноватика и экспертиза.-2017.- выпуск №1(19).- с. 75-91

8. Мотуренко С.М. Зоны территориального развития как новая форма развития предпринимательства// Труды Института государства и права Российской академии наук. 2014. № 1. С. 178-189.
9. Прачева Е.В. Сравнение инструментов региональной политики: территории опережающего социально-экономического развития, особые экономические зоны, зоны территориального развития //Корпоративная экономика. 2018. № 3 (15). С. 4-11.
- 10.Церцеил Ю.С., Коокуева В.В. Территории развития России как драйверы инновационно-экономического роста в рамках реализации кластерного подхода/ В книге: Развитие цифровой экономики в условиях деглобализации и рецессии Монография . Под редакцией А.В. Бабкина. Санкт-Петербург, 2019. С. 207-226.

*Оригинальность 83%*