

Лекция 5. Управление развитием территорий с особым статусом в экономическом пространстве РФ

1. Понятие экономического пространства
2. Структуризация экономического пространства
3. Место территорий с особым статусом в экономическом пространстве РФ

1. Понятие экономического пространства и региональных структур

- Пространство и время – фундаментальные понятия, о философском смысле которых люди задумывались всегда. История философской и экономической мысли свидетельствует, что сущность этих понятий волновала умы практически всех известных мыслителей прошлого и настоящего.
- Однако, единого подхода к их определению нет до сих пор, как нет и однозначного понимания взаимосвязи пространства и развивающихся в нем объектов или процессов.
- Как пишет Дэвид Баттен: «Реальная трудность изучения пространственной экономики состоит в том, что мы сами являемся частью того, что пытаемся понять».



□ Изучение и анализ различных точек зрения на экономическое пространство и проблемы, с ним связанные, позволяют говорить о следующих сложившихся на текущий момент подходах к его исследованию:

- территориальном;
- ресурсном;
- информационном;
- институциональном;
- системном.



Территориальный подход

- Территориальный подход предполагает рассмотрение экономического пространства как территории, в рамках которой происходит взаимосвязь между различными объектами, такими как населенные пункты, предприятия, транспортные сети. Территория имеет определенную площадь, географические и административные границы. Соответственно, все объекты, выходящие за границу территории, не рассматриваются как часть экономического пространства.



Территориальный подход

- Классическое определение в контексте территориального подхода дает **А.Г. Гранберг**: «Экономическое пространство – это насыщенная территория, вмещающая множество объектов и связей между ними: населенные пункты, промышленные предприятия, хозяйственно освоенные и рекреационные площади, транспортные и инженерные сети и т.д.».



Ресурсный подход

- Ресурсный подход к определению экономического пространства предполагает, что экономическое пространство образуется физическими и нефизическими объектами, источниками же экономического интереса выступают ресурсы.
- К недостаткам ресурсного подхода следует отнести отсутствие акцента на достижении результата, поскольку использование ресурсов как таковое не может быть целью развития.



Ресурсный подход

- Развернутое определение встречаем в работах **В. Чекмарева**. Под экономическим пространством им понимается «пространство, образованное:
 - а) физическими и юридическими лицами (субъектами), которые для реализации своих экономических потребностей и выражающих эти потребности экономических интересов вступают в экономические отношения;
 - б) физическими и нефизическими объектами, являющимися источниками экономических интересов и экономических отношений»
- Источниками же экономических интересов выступают экономические ресурсы.



Информационный подход

- Этот подход появился в начале XXI в., что соответствует тенденциям информационного общества. Приверженцы этого подхода полагают, что пространство формируется информационными потоками. Экономические агенты обмениваются сигналами в процессе поиска информации, необходимой для осуществления ими своей деятельности. В ходе поиска устанавливаются взаимосвязи между этими агентами, которые и составляют в итоге экономическое пространство.



Информационный подход

- Экономическое пространство, согласно информационному подходу, никак не связано с границами государств или каких-либо еще территориальных образований. Возникают весьма радикальные определения ЭП, разрывающие преемственность с территориальной интерпретацией пространства. Так, **Г. Шибусава** пишет «экономическое пространство может интерпретироваться как некоторая коммерческая часть Интернета, посредством которой осуществляется управление потоками произведенных товаров».



Институциональный подход

- Согласно данному подходу экономический агент действует в рамках пределов (физические, социальные и правовые, религиозные, административные, экономические), которые и обуславливают его экономическое пространство, образуя при этом институциональную среду.



Институциональный подход

- В русле институционального подхода **А.А. Урунов** полагает, что «экономическое пространство - это сфера деятельности экономических агентов и их отношений в рамках функционирующей институциональной среды, связанных с удовлетворением их растущих потребностей».



Системный подход

- В современном мире экономическое пространство - это одновременно территориальная, информационная, процессная и ресурсная категория.
- С одной стороны, экономическое пространство образуется путем обмена информацией, значение которой чрезвычайно высоко.
- С другой стороны, информация не может быть обособлена от сущности, которая, может быть представлена с точки зрения ресурсов, непосредственно задействованных в экономической деятельности, и владельцев этих ресурсов, оказывающих влияние на экономические процессы.
- С третьей стороны нельзя отрицать территориальный аспект пространственного понимания экономики.
- Исходя из вышеизложенного, предпочтение чаще всего отдается *системному подходу* при характеристике экономического пространства, по сути объединяющему все имеющиеся представления.



Системный подход

- По мнению **Ю.Г. Лавриковой**, экономическое пространство можно определить как территорию взаимодействия хозяйствующих субъектов, отношения между которыми складываются в определенной социально-экономической среде, формируемой однотипными механизмами регулирования экономики региона, или как социально-экономическую среду взаимодействия хозяйствующих субъектов, формируемую применяемыми на территории механизмами регулирования экономики региона.
- Составляющими экономического пространства являются:
- хозяйствующие субъекты-представители всех сфер общества (бизнеса, власти, общественности, науки, образования);
- отношения и взаимодействия между хоз. субъектами;
- механизмы регулирования социально-экономических отношений между хоз. субъектами.



2. Структуризация экономического пространства

- Современный ландшафт экономического пространства России формирует **четыре основных типа** региональных структур.
- Они представляют собой сложные соединения пространственно выраженных компонентов и структурных центров, образующих целостные территориальные образования.



Структуризация экономического пространства России

Критерии выделения регионов



□ 1. Региональная структура, отвечающая критерию национально-государственного и территориально-государственного устройства и определяющая в соответствии с Конституцией страны совокупность равноправных субъектов РФ. Она представлена национально-государственными территориальными образованиями – субъектами Федерации (республики, автономные округа, автономная область) и территориально-государственными образованиями – субъектами РФ (края, области, города федерального значения).



□ 2. Региональная структура, образуемая в соответствии с экономическим районированием на основе территориального разделения труда. Территория в составе этой структуры имеет определенную специализацию в едином процессе общественного воспроизводства и свои специфические особенности. Типичными представителями данной группы являются крупные экономические районы, которые исторически сформировались в соответствии с принципами территориальной организации общества и выделились в относительно целостные ареалы хозяйствования и жизнедеятельности людей.



-
- 3. Административно-территориальная единица (АТЕ) – это территория в фиксированных границах с одним или несколькими поселениями, имеющая установленный законом соответствующий статус, название, орган местного управления или самоуправления. АТЕ определяется социально-экономическими, историческими, этническими, культурными условиями, соответствует целям государства, его задачам, основным функциям, поскольку с АТЕ связаны построение и размещение органов власти, государственного управления и местного самоуправления.
 - Административно-территориальное деление позволяет субъектам РФ осуществлять целенаправленное управление, оказывая постоянное воздействие на ход экономических, социальных и иных процессов с учетом специфики различных районов своей территории.
-
- 

□ **4.** Районы с особым статусом, который устанавливается государством на отдельных территориях, требующих специальных организационно-правовых механизмов регулирования и решения региональных проблем. Среди них выделяются территории **различной функциональной или проблемной ориентации** (ЗАТО, районы проживания коренных малочисленных народов), **территории с особым режимом хозяйствования** (ОЭЗ, технополисы), **территории с особыми организационно-правовыми режимами, введенными в связи с необходимостью ликвидации последствий техногенных катастроф или охраны специфических природных территорий** (зоны радиоактивного заражения, заповедники).



3. Место территорий с особым статусом в экономическом пространстве РФ

- ▣ **Особым организационно-правовым режимом** следует считать такую совокупность точно сформулированных организационных и правовых условий, правил, норм, которые устанавливаются государством в пределах территориальных (в основном, административно-территориальных) образований с целью упорядочения и наибольшего благоприятствования их функционированию и развитию.



Территории особой функциональной или проблемной ориентации

- Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО);
- Районы проживания коренных малочисленных народов;
- Особо охраняемые природные территории и объекты:
 - заказники;
 - заповедники;
 - национальные парки;
 - памятники природы.



Закрытые административно-территориальные образования

- **Закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО)** — административно-территориальное образование, имеющее органы местного самоуправления, в границах 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, включающий специальные условия проживания граждан.
 - До 1 января 2006 года ЗАТО являлось административно-территориальной единицей.
 - С 1 января 2006 года вся территория ЗАТО является территорией муниципального образования со статусом городского округа.
 - Решение о создании (преобразовании), реорганизации ЗАТО принимается Президентом Российской Федерации.
-



-
- Особый статус ЗАТО необходим для обеспечения обороноспособности страны и развития науки. На данный момент в РФ существует 42 ЗАТО, в 10 из них находятся объекты Госкорпорации по атомной энергии «Росатом», в 27 – объекты Министерства обороны и в 5 – Росавиакосмоса и Россудостроения.
 - С учетом особой роли ЗАТО в обеспечении обороноспособности страны многие вопросы управления данными населенными пунктами регулируются федеральными органами государственной власти, а заметная доля расходов финансируется из федерального бюджета.
-
- 

- **Федеральный закон № 230-ФЗ** указывает, что **ЗАТО** находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам:
 - установления земель, отводимых предприятиям и/или объектам;
 - определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении указанного образования;
 - медико-санитарного обеспечения населения ЗАТО, включенных в утвержденный Правительством РФ перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, который выполняет функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий;
 - выдачи разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых предприятиями и/или объектами и расположенных в закрытом административно-территориальном образовании;
 - обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и/или объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения пожарной безопасности.
-



Районы проживания коренных малочисленных народов

- ▣ **Перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации** утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255 (дополнен постановлением от 25 августа 2015 г. № 880). В настоящее время он насчитывает 47 наименований народов Сибири, Севера, Дальнего Востока и Дагестана.
 - ▣ **Коренные малочисленные народы России** – народы, проживающие на территории традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствования и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.
-



-
- Органы местного самоуправления должны взаимодействовать с коренными малочисленными народами, проживающими в границах территории соответствующего муниципального образования. Они могут оказывать помощь общинам малочисленных народов, союзам (ассоциациям) общин малочисленных народов в виде:
 - а) заключения с общинами (их союзами) договоров на выполнение работ и предоставление услуг;
 - б) целевой подготовки кадров по профессиям, необходимым общинам (их союзам) для самоуправления и традиционного хозяйствования малочисленных народов;
 - в) бесплатной консультативной помощи по вопросам традиционного хозяйствования малочисленных народов;
 - г) предоставления на конкурсной основе социального заказа на разработку и реализацию местных программ социально-экономической помощи общинам малочисленных народов.
 - При этом органы и должностные лица местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность общин (их союзов), за исключением случаев, предусмотренных законодательством.
-
- 

Особо охраняемые природные территории и объекты

- ▣ **Особо охраняемые природные территории (ООПТ)** — участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.
 - ▣ Особо охраняемые природные территории относятся к **объектам общенационального достояния.**
-



-
- Создание, изменение правового статуса либо ликвидация ООПТ осуществляются решением Министерства природных ресурсов и экологии РФ, соответствующих органов государственной власти РФ или субъекта РФ на основании обосновывающих материалов, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы.
 - Государственное управление в области организации и функционирования ООПТ федерального значения осуществляются Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды.
 - Государственное управление и государственный надзор в области организации и функционирования ООПТ регионального значения осуществляются органами государственной власти субъектов РФ.
-



-
- В целях создания новых и расширения существующих ООПТ, органы государственной власти субъектов РФ вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями ООПТ, с последующим их изъятием, в том числе путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности.
-
- 

Территории с особым режимом хозяйствования

- **Особая экономическая зона** или **Свободная экономическая зона** (сокращённо **ОЭЗ** или **СЭЗ**) — ограниченная территория в регионах, с особым юридическим статусом по отношению к остальной территории и льготными экономическими условиями для национальных или иностранных предпринимателей.
 - **Цели создания ОЭЗ:**
 - Привлечение прямых иностранных капиталов, передовых технологий производства товаров и услуг.
 - Создание новых рабочих мест для высококвалифицированного персонала.
 - Развитие экспортной базы.
 - Импортозамещение.
 - Апробация новых методов менеджмента и организации труда.
-



-
- В России существуют особые экономические зоны четырёх типов:
 - **Промышленно-производственные зоны** или промышленные ОЭЗ.
 - **Технико-внедренческие зоны** или инновационные ОЭЗ.
 - **Портовые зоны**
 - **Туристско-рекреационные зоны** или туристические ОЭЗ
-
- Механизм ОЭЗ предполагает преференции по трем ключевым для бизнеса направлениям:
 - государственное финансирование инфраструктуры,
 - налоговые и таможенные льготы,
 - снижение административных барьеров.
-



-
- Для управления особыми экономическими зонами установлена следующая система:
 - 1) **разработка** единой государственной политики в отношении создания и функционирования особых экономических зон, возлагаемая на Министерство экономического развития и торговли РФ;
 - 2) **управление** особыми экономическими зонами, возлагаемое на Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами и его территориальные органы, а также федеральную управляющую компанию;
 - 3) **контроль** над выполнением соглашения о создании особой экономической зоны, осуществляемое наблюдательным советом особой экономической зоны.
-



- Особая экономическая зона, за исключением портовой особой экономической зоны, создается на **двадцать лет**. Портовые особые экономические зоны создаются на **сорок девять лет**. Срок существования особой экономической зоны продлению не подлежит.
- Досрочное прекращение существования особой экономической зоны допускается только в случае, если:
 - 1) это вызвано необходимостью защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей, обеспечения обороны страны и безопасности государства;
 - 2) в течение трех лет с даты создания особой экономической зоны не заключено ни одного соглашения об осуществлении (ведении) промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности и (или) деятельности в портовой особой экономической зоне либо все ранее заключенные соглашения расторгнуты;
 - 3) в течение трех лет подряд в особой экономической зоне ее резидентами не осуществляется промышленно-производственная, технико-внедренческая, туристско-рекреационная деятельность или деятельность по строительству, реконструкции и эксплуатации объектов инфраструктуры морского порта, речного порта, аэропорта.



▣ **Технополис** — это научно-промышленный комплекс, созданный для производства новой прогрессивной продукции или для разработки новых наукоемких технологий на базе тесных отношений и взаимодействия с университетами и научно-техническими центрами; особые компактно расположенные современные научно-производственные образования с развитой инфраструктурой, обеспечивающей необходимые условия для труда и отдыха, для функционирования научно-исследовательских и учебных институтов (организаций), входящих в состав этих образований, а также их предприятий, компаний и фирм, производящих новые виды продукции на базе передовых наукоемких технологий.



-
- В технополисе объединяются наука, техника и предпринимательство, осуществляется тесное сотрудничество между академической наукой, предпринимателями, местными и центральными органами власти.
 - Основа технополиса — его научно-исследовательский комплекс, «мозговой центр» развивающихся в нем предприятий и отраслей. Он подготавливает радикальные прорывы в технологии на основе фундаментальных научных исследований.
 - Технополис создают таким образом, чтобы в наибольшей степени облегчить и укрепить взаимодействие научно-исследовательского и промышленного секторов, обеспечить скорейшее освоение и коммерциализацию результатов научных исследований.
-
- 

-
- Создание технополисов требует весьма значительных финансовых средств. Величина средств, необходимых для создания технополиса, зависит от целого комплекса обстоятельств, в том числе и от основных направлений деятельности будущего технополиса; размеров отводимой под него площади; объема планируемых строительных работ, количества и характера строящихся объектов; предполагаемого количества фирм технополиса, а также их специализации, требующей соответствующего технического оснащения и т.д.
 - Традиционно источники финансирования распределяются следующим образом:
 - 30% - государственное финансирование,
 - 30% - муниципалитеты,
 - 30% - предприятия и частные лица,
 - 10% - инвесторы.
-



-
- **Управленческая структура технополиса зависит прежде всего от следующих четырех факторов:** научно-производственной структуры; состава инвесторов; роли, которая отводится университету (НИИ) в управлении; степени четкости представлений руководства технополиса о его целях и задачах.
 - Наиболее типичным управленческим органом в технополисах является правление (комитет), куда входят руководители основных структурно-функциональных секторов (подразделений); университета (НИИ), компаний делового центра или коммерческой палаты, а также представители местных органов власти и банков, спонсоров и т.д. В роли управляющего обычно выступает руководитель главного научно-исследовательского подразделения или основной научно-производственной компании. Если технополис - акционерное общество, то его главным управленческим органом является управление акционеров.
-



Территории с особыми организационно-правовыми режимами, введенными в связи с необходимостью ликвидации последствий техногенных катастроф или охраны специфических природных территорий

- Зонами экологического бедствия** объявляются участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной либо иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны.
-
- 

-
- В зоне экологического бедствия прекращается деятельность хозяйственных объектов, кроме связанных с обслуживанием проживающего на территории зоны населения, запрещаются строительство, реконструкция хозяйственных объектов, существенно ограничиваются все виды природопользования, принимаются оперативные меры по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению окружающей природной среды.
 - Экологические бедствия могут быть **природного и техногенного происхождения.**
-
- 

-
- Защита окружающей среды в зонах экологического бедствия устанавливается Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Защитные мероприятия осуществляются после издания Президентом или Правительством РФ акта о признании того или иного региона зоной повышенного экологического риска. Эти меры можно разделить на три основные группы:
 - *первая* – прекращение, приостановление, ограничение экологически вредной деятельности;
 - *вторая* – проведение работ по улучшению состояния окружающей среды;
 - *третья* – компенсация вреда, причиненного здоровью граждан, путем выдачи экологического пособия, установления различных экологических льгот для населения.
-
- 

-
- Кроме зоны Чернобыля, на территории России есть другие не менее опасные зоны радиоактивного загрязнения (экологического риска), например, г. Чапаевск, для оздоровления обстановки в котором принята специальная целевая программа «Социально-экологическая реабилитация территории и охрана здоровья населения г. Чапаевска Самарской области», Восточно-Уральский радиоактивный след – зона Кыштымской аварии в Челябинской области, зоны загрязнения, образовавшиеся в результате испытаний атомного оружия на Семипалатинском, Новоземельском, Тоцком полигонах и проведения подземных взрывов в мирных целях.
-
- 

-
- **Заповедник** — участок территории (акватории), на котором сохраняется в естественном состоянии весь его природный комплекс, а охота запрещена. Кроме того, на территории заповедника запрещена любая хозяйственная деятельность человека, а земли навечно изъяты из любых форм пользования.
 - **Заказник** — охраняемая природная территория, на которой (в отличие от заповедников) под охраной находится не природный комплекс, а некоторые его части: только растения, только животные, либо их отдельные виды, либо отдельные историко-мемориальные или геологические объекты.
 - **Национальный парк** — территория, где в целях охраны окружающей среды ограничена деятельность человека. В отличие от заповедников, где деятельность человека практически полностью запрещена, на территорию национальных парков допускаются туристы, в ограниченных масштабах допускается хозяйственная деятельность.
-



-
- Законодательство относит особо охраняемые природные территории к объектам общенационального достояния, которые могут находиться в государственной или муниципальной собственности.
 - Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение, в зависимости от чего определяется их принадлежность и устанавливаются формы и виды собственности на них.
-
- 

-
- К числу особо охраняемых природных территорий, которые имеют федеральное значение и находятся только в федеральной собственности, относятся государственные природные заповедники и национальные парки.
 - Территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, а также лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут иметь либо федеральное, либо региональное значение, то есть являются государственной собственностью Российской Федерации или ее субъектов. Природные парки принадлежат к территориям регионального значения, то есть являются собственностью субъектов РФ.
 - Территориями местного значения, находящимися в муниципальной собственности, могут объявляться лечебно-оздоровительные местности и курорты.
-



-
- В зависимости от принадлежности указанных особо охраняемых природных территорий осуществляется государственное управление и контроль в сфере их использования и охраны - органами исполнительной власти РФ или ее субъектов, органами местного самоуправления, а также соответствующими специально уполномоченными органами государственного экологического управления (Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды, Министерством сельского хозяйства и продовольствия РФ, Федеральной службой лесного хозяйства России и др.).
 - С целью оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети особо охраняемых территорий, повышения эффективности государственного контроля за установленным на них режимом ведется **государственный кадастр особо охраняемых природных территорий.**
-
- 

**Благодарю
за
внимание!!!**

