

**Г.В. Ждан, В.А. Григорьев, В.В. Иванова,  
Т.В. Сумская, А.А. Шевелев**

## **ВЫБОР МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИЕЙ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО ПРОЕКТА «АЭРОТРОПОЛИС ТОЛМАЧЕВО»**

*Территории, расположенные вблизи крупных международных аэропортов, к началу XXI столетия стали одними из самых перспективных объектов экономического и территориального развития. Комплексные проекты их развития получили широкое распространение в различных странах мира. В России подобные подходы только начинают использоваться. Целью настоящего исследования является выбор модели управления комплексным развитием территории вокруг аэропорта Толмачево Новосибирской области. Для достижения поставленной цели были решены следующие задачи. Во-первых, систематизированы перспективные инвестиционные предложения по формированию комплексного межмуниципального проекта социально-экономического развития территории вокруг аэропорта Толмачево. Во-вторых, изучен зарубежный и отечественный опыт реализации проектов на территории нескольких муниципальных образований, в том числе путем межмуниципального сотрудничества. В-третьих, систематизированы формы управления приаэропортовыми территориями за рубежом и в России. В-четвертых, проанализирована действующая система управления зоной аэродрома Толмачево. В ходе исследования использованы системный подход, сравнительный анализ. В результате исследования разработаны предложения по совершенствованию системы управления развитием территории вокруг аэропорта Толмачево Новосибирской области, что позволит с позиции стратегических целей и задач решать вопросы территориального планирования и управления развитием на всей территории зоны аэродрома Толмачево.*

**Ключевые слова:** Новосибирская область; аэрополис Толмачево; аэросити Толмачево; приаэропортовые территории; межмуниципальные проекты; особые экономические зоны портового типа

**Для цитирования:** Ждан Г.В., Григорьев В.А., Иванова В.В., Сумская Т.В., Шевелев А.А. Выбор модели управления реализацией межмуниципального проекта «Аэрополис Толмачево» // Регион: экономика и социология. – 2019. – № 3 (103). – С. 267–290. DOI: 10.15372/REG20190311.

В обосновывающих документах схемы территориального планирования Новосибирской агломерации<sup>1</sup> выделено несколько территорий опережающего развития. Одна из этих территорий, зона вокруг аэропорта Толмачево, в перспективе может стать современным аэрополисом<sup>2</sup> Толмачево.

## ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО ПРОЕКТА «АЭРОПОЛИС ТОЛМАЧЕВО»

Для того чтобы исследовать перспективы развития территории вокруг аэропорта Толмачево и влияние реализации проектов формирования территориального транспортно-логистического кластера, ключевым звеном которого может стать аэропорт Толмачево, на социально-экономическое развитие как самой этой территории, так и Новосибирской области в целом, была рассмотрена территория, ранее предложенная Министерством строительства Новосибирской области и включающая

---

<sup>1</sup> См.: *Постановление* Правительства Новосибирской области «Об утверждении схемы территориального планирования Новосибирской агломерации Новосибирской области» от 28.04.2014 № 186-п. – URL: docs.cntd.ru/document/465712557.

<sup>2</sup> Аэрополис – городская или сельско-городская система расселения, основным градообразующим фактором развития которой являются сам аэропорт и концентрирующиеся вокруг него аэропорт-ориентированные объекты. Расположен, как правило, в границах не далее 25 км от аэропорта.

- западную часть территории г. Новосибирска от ул. Хилокской по ул. Толмачевской, Толмачевскому шоссе, ул. Энергетической, ул. Невельского, ул. 2-й Станционной, ул. Клубной, перспективному направлению Ельцовской магистрали и далее по границе городского округа г. Новосибирска;
- сельское поселение Кудряшовский сельсовет Новосибирского района;
- сельское поселение Криводановский сельсовет Новосибирского района;
- сельское поселение Толмачевский сельсовет Новосибирского района;
- городской округ г. Обь;
- городское поселение р.п. Коченево Коченевского района;
- сельское поселение Прокудский сельсовет Коченевского района;
- городское поселение р.п. Чик Коченевского района.

Для данной территории под условным названием «аэротрополис Толмачево», состоящей из нескольких муниципальных образований (городских округов, городских и сельских поселений), был разработан проект долгосрочного развития на основе проекта мастер-плана развития аэропорта Толмачево до 2039 г.<sup>3</sup>, Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г.<sup>4</sup>, планов инвестиционного развития на долгосрочную перспективу муниципальных образований, вошедших в зону влияния аэропорта Толмачево. При этом проект учитывал нормативные требования по обеспеченности населения мощностями социальной и инженерной инфраструктуры, а также по обеспечению транспортной доступности для жителей области и других регионов Сибири действующего и перспективного терминалов аэропорта Толмачево, объектов экономики и социальной сферы.

---

<sup>3</sup> См.: *Novosibirsk Tolmachevo International Airport: Airport Master Plan Report*. – ADPI Designers and Planners, 2015. (Manuscript).

<sup>4</sup> См.: *Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года* // *Собрание законодательства РФ*. – 2008. – № 50. – Ст. 5977; *О внесении изменений в Транспортную стратегию Российской Федерации на период до 2030 года*. Утв. распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р // *Собрание законодательства РФ*. – 2018. – № 22. – Ст. 3176.

В число инвестиционных проектов по формированию территориального транспортно-логистического кластера вокруг аэропорта Толмачево входит проект развития аэропорта Толмачево, предусматривающий в том числе создание новых пассажирского и грузового терминалов, расширение действующего пассажирского терминала, строительство аэродромных сооружений (третьей взлетно-посадочной полосы), сооружений для обслуживания воздушных судов с целью обеспечения пассажирооборота в размере 16,1 млн пассажиров в год и грузооборота в 87,7 тыс. тонн в год (мастер-план развития аэропорта Толмачево) в период до 2039 г. Этот проект решает задачу не только расширения возможностей аэропорта по перевозке пассажиров и грузов, но и освобождения воздушного пространства над селитебными территориями г. Новосибирска за счет строительства третьей взлетно-посадочной полосы и развития технической базы аэропорта.

С учетом того, что только комплексный подход к развитию выделенной территории будущего аэротрополиса Толмачево позволит рассчитывать на окупаемость и получение социально-экономического эффекта в обозримой перспективе, в проект развития территории аэротрополиса Толмачево были внесены инвестиционные предложения по существенному развитию транспортных коммуникаций с соседними регионами и с территориями Новосибирской области. Эти предложения включают: 1) строительство взлетно-посадочной полосы для региональных авиалиний; 2) существенное развитие железнодорожного сообщения между терминалами аэропорта Толмачево и сибирскими городами за счет строительства скоростной железнодорожной магистрали Омск – Новосибирск – Кемерово – Красноярск и сооружения третьего железнодорожного пути на участке Транссиба в западном секторе Новосибирской агломерации, в том числе для запуска скоростной электрички от вокзала Новосибирск-Главный до аэропорта Толмачево; 3) строительство двухпутной линии скоростного трамвая до аэропорта; 4) возведение нового железнодорожного вокзала вблизи площадки промышленно-логистического парка.

Проект развития зоны аэропорта Толмачево предусматривает также развитие других составляющих транспортно-логистического кластера Толмачево, а именно существенное развитие автомагистралей, строительство и реконструкцию около 258 км автодорог, сооружение 29 раз-

ноуровневых транспортных развязок, мостов и путепроводов для обеспечения транспортного сообщения пассажирского и грузового автотранспорта в южном, северном, западном и восточном направлениях.

В соответствии с документами по планированию развития муниципальных образований, включенных в зону влияния аэропорта Толмачево, объектом экономического развития территории станет Новосибирский логистический почтовый центр ФГУП «Почта России», создаваемый возле аэропорта Толмачево на территории г. Обь.

На территории Промышленно-логистического парка Новосибирской области (Толмачевский сельский совет) уже размещены и будут развиваться несколько складских и промышленно-логистических комплексов с особыми условиями хранения, завод тарных изделий, завод по производству кормов для домашних животных, предприятия по производству кондитерских изделий и снековой продукции, центр по переработке сельскохозяйственной продукции и торговле, а также предприятия по производству теплоизоляционных и композитных материалов, современных систем для накопления электрической энергии большой мощности.

На территории Толмачевского сельского совета также предусмотрено строительство завода по производству металлоконструкций, завода по производству банок для пива и напитков из алюминиевого сплава и других металлов, крышек для банок, завода по производству асфальта, тепличного комбината (с. Толмачево).

На Марусинско-Криводановской промышленной площадке (Криводановский сельский совет) реализуются проекты по производству сухих строительных смесей по западным технологиям, по созданию современных складских комплексов, по расширению Кудряшовского мясокомбината и производству комбикормов. Планируется дальнейшее развитие Международного выставочного комплекса «Сибирь Экспоцентр».

На площадках Кочневского района планируются реконструкция нефтеперерабатывающего производства, строительство фармацевтического предприятия (завод ООО «Ника-Фарм») совместно с компанией из Индии, сооружение мусоросортировочного комплекса и мусоросжигающего завода, создание тепличного хозяйства по выращиванию и переработке овощей закрытого грунта.

На территории г. Новосибирска, включенной в зону влияния аэропорта Толмачево, реализуется проект развития фармацевтического производства, предусмотрено существенное развитие объектов хранения, переработки и дальнейшей транспортировки грузов в районе ст. Клещиха.

Определение модели управления реализацией столь крупного межмуниципального проекта – проблема, для решения которой потребовалось проанализировать отечественный и зарубежный опыт межмуниципального сотрудничества, практический опыт управления реализацией проектов развития территорий вокруг аэропортов, действующую модель управления развитием территории Новосибирской агломерации, в состав которой входит территория аэродрома Толмачево, и предложить наиболее реалистичный, не выходящий за рамки действующего законодательства вариант, который в то же время позволит координировать действия самостоятельных муниципальных образований и бизнеса, планировать использование территории для развития инфраструктуры проекта.

### **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ И ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В ЗОНЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ АЭРОПОРТОВ**

В работе А.В. Ручкина и Н.К. Шеметовой [2] дан обзор отечественного и зарубежного опыта межмуниципального сотрудничества и описано несколько моделей межмуниципального взаимодействия:

1) «управленческие звенья» – построение горизонтальных связей «муниципального конклава» с органами государственной власти в целях представления общих интересов либо взаимодействие в целях решения идентичных задач;

2) «совещательная демократия» – реализация межмуниципальных и муниципальных проектов совместно с институтами гражданского общества;

3) частно-муниципальное и межмуниципальное партнерство – сотрудничество нескольких муниципалитетов между собой и/или с коммерческими организациями в целях создания хозяйствующих субъ-

ектов и финансово-кредитных организаций. Этот вариант сотрудничества описан также в работе [6].

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ<sup>5</sup> межмуниципальное сотрудничество в России может осуществляться на основе договоров и соглашений о сотрудничестве, путем создания ассоциаций, некоммерческих организаций, фондов, а также хозяйственных обществ и хозяйственных объединений. Для решения управленческих задач создаются некоммерческие организации (ассоциации, фонды), а также заключаются соглашения о сотрудничестве. Частно-муниципальное партнерство и межмуниципальное партнерство в хозяйственной сфере в стране может осуществляться посредством создания межмуниципальных объединений, учреждения хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (ст. 8, п. 4 указанного федерального закона).

Именно создание специализированных управленческих структур объединяет подходы к развитию территорий вокруг аэропортов, используемые в разных странах мира.

Для реализации структурированного способа определения инвестиционных приоритетов, для обеспечения экономически эффективного развития воздушного транспорта и его инфраструктуры, а также для установления стандартов и определения их роли для аэропортов существует стратегическое планирование – разработка планов долгосрочного развития аэропортов (Airport Strategic Planning, ASP) [3]. В обзоре мирового опыта комплексного осмысления приаэропортовых территорий [1] подчеркнуто, что в США планирование и управление развитием аэропортов (System Planning) ведется на разных уровнях: национальном, государственном, региональном и местном. В настоящей работе обращается внимание на то, что ведущим подходом к стратегическому планированию является мастер-планирование

---

<sup>5</sup> См.: *Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ, с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 08.01.2019 // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53, ч. 1. – Ст. 8482.*

аэропорта (Airport Master Planning, AMP), результат которого – документ, публикуемый в открытом доступе. AMP предназначено для определения стратегии будущего развития приаэропортовой территории, включая прогнозирование, экологические и политические соображения, при этом генеральный план должен быть согласован с органами власти районов, окружающих аэропорт, и в дальнейшем учитываться планировщиками при разработке проектов застройки вокруг аэропорта<sup>6</sup>.

Развитием *аэротрополиса Мемфис* (США) управляет «Мемфис Аэросити Альянс»<sup>7</sup>. Это некоммерческая зонтичная организация, ответственная за реализацию мастер-плана развития аэротрополиса. В ее задачу входят проведение согласований с госструктурами, налаживание сотрудничества с некоммерческими организациями и частными предприятиями, гражданами и заинтересованными сторонами.

В первые три года реализации проекта согласно мастер-плану развития аэропорта были выделены следующие пилотные проекты: создание организационной структуры управления аэротрополисом; благоустройство и улучшение 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»<sup>8</sup>. В консорциум входят представители аэропорта и обслуживаемых им авиакомпаний, лидеры местного сообщества, представители местного бизнеса и владельцы земли, прежде всего те, кто облегчает пере-

---

<sup>6</sup> См.: *Land Use Compatibility and Airports – Federal Aviation Administration*. – URL: [https://www.faa.gov/about/office\\_org/headquarters\\_offices/apl/noise\\_emissions/planning\\_toolkit/media/III.B.pdf](https://www.faa.gov/about/office_org/headquarters_offices/apl/noise_emissions/planning_toolkit/media/III.B.pdf).

<sup>7</sup> См.: *Memphis Aerotropolis. Airport City Master Plan. Final Report. 2014*. – URL: [http://memphismpo.org/sites/default/files/public/Memphis\\_Aerotropolis\\_FinalReport\\_lores.pdf](http://memphismpo.org/sites/default/files/public/Memphis_Aerotropolis_FinalReport_lores.pdf).

<sup>8</sup> См.: *MKE Aerotropolis Development Plan. A Shared Vision for the Communities Around the Airport. The Gateway to Milwaukee. 2017*. – URL: <http://www.sewrpc.org/SEWRPCFiles/Transportation/Files/Aerotropolis/AeroPlanReportFinal.pdf>.



движение грузов и поддерживает оказание пассажирских услуг, а также специалисты по недвижимости, застройщики и, наконец, чиновники, представляющие органы местной и государственной власти и учреждения.

На старте создания аэрополиса 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 особое внимание обращено на получение доходов от быстрорастущих промышленных кластеров, таких как кластеры пищевого производства, производства напитков, туризма, бизнес-парки.

Европейский опыт рассмотрим на примере Нидерландов. Развитием аэрополиса в районе Амстердама занимается акционерная компания по развитию региона Схипхол<sup>9</sup> (66,7% компании принадлежит муниципалитетам и региону, в том числе Амстердаму, 33,3% компании принадлежит «Схипхол Груп» – коммерческой структуре, управляющей одноименным аэропортом). Компания занимается приобретением земли и направляет развитие приаэропортового региона в русло, предполагающее наилучшее использование территории. Также в управлении аэрополисом Схипхол участвуют предприятие «Финансовая миля» (40% принадлежит государству и 60% – частным владельцам) и партнеры аэропорта – муниципальные и частные компании, которые занимаются развитием региона аэропорта.

В России аэропорты рассматриваются преимущественно как объекты транспорта, в отличие от сбалансированного и комплексного подхода к развитию территорий вокруг аэропортов, характерного для большинства стран. Так, промышленные и коммерческие предприятия стараются располагать вблизи транспортных узлов, что увеличивает концентрацию деловой активности и ведет к экономическому росту региона [4]. Изменение роли аэропорта в современном мире

---

<sup>9</sup> URL: <https://www.sadc.nl/en/> .

влечет за собой изменения в экономических и административных взаимодействиях между аэропортом, городом и регионом [5].

В настоящее время наиболее полно изучен и описан опыт централизованной политики по развитию территории рядом с аэропортом Домодедово. В 2011 г. была представлена концепция развития аэротрополиса Домодедово. Управление аэротрополисом осуществляет коммерческая структура ООО «Домодедово Нон-авиэйшнсейлз»<sup>10</sup>. Эта компания является единым агентом по неавиационной деятельности и управлению коммерческой недвижимостью аэропорта. В числе других направлений она занимается развитием территории площадью 160 кв. км, расположенной вокруг аэропорта. Подготовкой участков, включая создание инженерно-транспортной инфраструктуры, на территории, непосредственно прилегающей к аэропорту, занимается управляющая компания за собственный счет. Создание базовой инфраструктуры на остальной территории аэротрополиса Домодедово планируется за счет средств 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 18,37 кв. км планируется создание торгового кластера, экспо-виллиджа, делового квартала, индустриального парка, агрокластера и рекреационного кластера, нацеленного на обслуживание авиатуристов.

Проведенный выше краткий анализ зарубежного и отечественного опыта развития ограниченной территории вокруг аэропортов показывает, что при широком разнообразии вопросов, решаемых в каждом из рассмотренных проектов, разной организационной форме и разном составе органов управления вопросы планомерного развития аэросити и аэротрополиса наиболее успешно решает единая компания, будь то коммерческая или некоммерческая (см. таблицу).

---

<sup>10</sup> Компания создана для управления активами неавиационного бизнеса с целью развития инфраструктуры аэропорта Домодедово (URL: <https://www.aviaport.ru/directory/aviafirms/1401/>).

Выбор модели управления реализацией межмуниципального проекта  
«Аэрополис Толмачево»

Формы управления развитием приаэропортовых территорий и зоны ответственности управленческих структур

Приаэропортовая территория	Планируемая площадь	Организационная форма управления	Состав органа управления	Зона ответственности
Аэрополис Мемфис (США)	620 кв. км	Некоммерческая зонтичная организация	Представители муниципалитета, аэропорта и обслуживаемых им авиакомпаний, представители бизнеса и владельцы земли, специалисты по недвижимости	Проведение согласований с госструктурами, налаживание сотрудничества с некоммерческими организациями и частными предприятиями, гражданами и заинтересованными сторонами
Аэрополис Милуоки (США)	410 кв. км	Некоммерческая организация – консорциум	Представители аэропорта, обслуживаемых им авиакомпаний, лидеры местного сообщества, представители местного бизнеса и владельцы земли, специалисты по недвижимости, чиновники, представляющие органы местной и государственной власти и учреждения	Выявление промышленных групп, подходящих для развития логистического хаба. Разработка маркетинговой стратегии для привлечения потребителей услуг грузовых авиaperевозок, основных услуг. Определение инфраструктуры, необходимой для поддержки целевых отраслей
Аэрополис Схипхол (Нидерланды)	60–300 кв. км*	Коммерческая организация	Представители муниципалитета, коммерческой структуры, управляющей аэропортом	Приобретение земли и направление развития приаэропортового региона в русло, предполагающее наилучшее использование территории
Аэрополис Домодедово (РФ)	160 кв. км	Коммерческая организация – общество с ограниченной ответственностью	Частные лица	Управление коммерческой недвижимостью аэропорта, развитие территории вокруг аэропорта. Подготовка участков, включая создание инженерно-транспортной инфраструктуры за счет средств инвесторов и бюджетов местных администраций

\* 60 кв. км – аэросити, 300 кв. км – аэрополис.

Для решения управленческих задач, затрагивающих интересы нескольких муниципалитетов, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ могут передаваться полномочия с одного уровня управления на другой, а также управляющей компании.

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Оба указанных выше подхода – создание специальных управленческих структур и передача полномочий используются при формировании системы управления территориями с особым статусом, а именно статусом «особой экономической зоны в Российской Федерации»<sup>11</sup> и статусом «территории опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»<sup>12</sup>. В российском законодательстве закреплены правила и системы управления территориями особой экономической зоны (ОЭЗ) и территориями опережающего социально-экономического развития (ТОР), которые охватывают несколько территориальных образований (городских и сельских поселений).

Одним из видов ОЭЗ является портовая особая экономическая зона. Площадь ее территории 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. ОЭЗ создаются сроком на 49 лет, продление этого срока не представляется возможным. Могут располагаться на территории одного или нескольких муниципальных образований в пределах одного или нескольких субъектов РФ (ст. 4, п. 2.2, 2.3 и 3 Федерального закона № 116-ФЗ).

---

<sup>11</sup> См.: *Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»* от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 30. – Ст. 4457.

<sup>12</sup> См.: *Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»* от 29.12.2014 № 473-ФЗ, в ред. от 27.12.2018 // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53, ч. I. – Ст. 8454.

Разработка единой государственной политики в сфере создания и функционирования особых экономических зон и управление особыми экономическими зонами возлагаются на уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти (ст. 7, п. 1). Этот орган вправе «делегировать часть полномочий (перечень которых прописан в указанном федеральном законе) специально созданной управляющей компании». Компания создается в форме акционерного общества, 100% акций которого принадлежит Российской Федерации. Полномочия могут быть делегированы также дочернему хозяйственному обществу, созданному с участием такого акционерного общества, либо субъекту РФ (ст. 2, п. 2).

Обязательства Российской Федерации по финансированию создания объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных видов инфраструктуры особой экономической зоны могут исполняться путем внесения взноса в уставный капитал открытого акционерного общества, которое образовано в целях реализации соглашений о создании особых экономических зон и 100% акций которого принадлежит государству. Финансирование создания объектов инфраструктуры ОЭЗ осуществляется указанным открытым акционерным обществом, в том числе посредством внесения взноса в уставный капитал управляющей компании ОЭЗ (ст. 6.1, п. 2).

По решению руководителя уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти отдельные полномочия по управлению особыми экономическими зонами могут быть переданы (на основании соглашения) органу исполнительной власти субъекта РФ либо управляющей компании. Передача полномочий осуществляется в форме соглашения, утверждаемого уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (ст. 7, п. 2).

Федеральным законом № 473-ФЗ о территориях опережающего социально-экономического развития предусмотрена такая же система управления формированием и развитием ТОР, как и система управления формированием и развитием ОЭЗ в законе об особых экономических зонах.

В соответствии с условиями соглашения о создании территории опережающего социально-экономического развития управляющей компании в порядке, установленном Правительством РФ, передаются на праве собственности или аренды земельные участки, здания, строения, сооружения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и расположенные на данной территории. Распоряжение такими земельными участками, зданиями, строениями, сооружениями, а также объектами инфраструктуры ТОР осуществляется управляющей компанией в порядке и на условиях, которые установлены Правительством РФ (ст. 9, п. 1 закона № 473-ФЗ).

В статье 17 Федерального закона о ТОР определен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности на такой территории.

Особый правовой режим на территории опережающего социально-экономического развития предоставляется в соответствии с указанным федеральным законом и другими федеральными законами и включает в себя:

- 1) особенности регулирования отдельных отношений, связанных с функционированием ТОР;
- 2) установление резидентам ТОР льготных ставок арендной платы за пользование объектами недвижимости, принадлежащими управляющей компании на праве собственности или аренды;
- 3) особенности налогообложения резидентов ТОР;
- 4) особенности осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля на территории опережающего социально-экономического развития;
- 5) приоритетное подключение организаций, создаваемых резидентами, к объектам инфраструктуры ТОР;
- 6) предоставление государственных услуг на территории опережающего социально-экономического развития;
- 7) применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны;
- 8) в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах, законодательством субъектов РФ, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований освобожде-

ние резидентов ТОР от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога.

Законом предусмотрен также упрощенный порядок осуществления градостроительной деятельности в связи с размещением объектов инфраструктуры ТОР (ст. 26 указанного федерального закона).

## **ДЕЙСТВУЮЩАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ АЭРОТРОПОЛИСА ТОЛМАЧЕВО**

На территорию аэротрополиса Толмачево распространяется созданная система управления развитием Новосибирской агломерации. И по факту система управления территорией аэротрополиса Толмачево уже существует. Она основана на соглашении, заключенном в 2015 г. между правительством Новосибирской области и администрациями муниципальных образований, вошедших в Новосибирскую агломерацию, о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации в качестве одного из механизмов инновационного развития Новосибирской области, на законе 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 внесении изменения в статью 3 Закона Новосибирской области “Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области”»<sup>13</sup> и на Положении о Координационном совете по развитию Новосибирской агломерации от 23.07.2018 № 141<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> См.: Закон Новосибирской области «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”» // Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. – № 74 (1453).

<sup>14</sup> См.: *Постановление* губернатора Новосибирской области о Координационном совете по развитию Новосибирской агломерации (с изменениями на 23 июля 2018 года). –URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) .

На основании указанного выше закона Новосибирской области проведено перераспределение полномочий муниципальных и региональных органов власти в области строительства, градостроительной деятельности, имущества и земельных отношений: часть полномочий переданы на региональный уровень.

Департаменту имущества и земельных отношений Новосибирской области переданы полномочия по распоряжению земельными участками, которые расположены в границах муниципальных образований области. Министерству строительства Новосибирской области переданы следующие полномочия: по подготовке и утверждению документов территориального планирования поселений, в том числе по внесению в них изменений; по утверждению правил землепользования и застройки поселений; по утверждению подготовленной на основании документов территориального планирования поселений документации по планировке территории поселений. Города Новосибирск и Обь сохранили за собой полномочия, описанные выше. Министерству строительства Новосибирской области добавлено полномочие по организации подготовки и проведения мероприятий, направленных на развитие Новосибирской агломерации.

В системе управления развитием Новосибирской агломерации создан координирующий орган – Совет по развитию Новосибирской агломерации. Это совещательный орган, нацеленный на обеспечение 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 агломерацией. 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 по развитию Новосибирской агломерации являются информационное взаимодействие в сфере градо-



строительной деятельности в рамках развития Новосибирской агломерации, разработка предложений и рекомендаций по развитию и повышению эффективности управления агломерацией, в том числе по определению приоритетных мероприятий и проектов, направленных на развитие агломерации, участие в разработке программ, направленных на социально-экономическое развитие агломерации, а также отдельных территорий, входящих в ее состав, внесение предложений в правительство Новосибирской области для формирования системы мер по вопросам развития Новосибирской агломерации.

### **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ АЭРОПОЛИСА ТОЛМАЧЕВО**

На основе проведенного анализа действующего законодательства, отечественного и международного опыта управления развитием территорий вокруг аэропортов, опыта управления реализацией межмуниципальных проектов были предложены разные системы управления развитием территории аэрополиса Толмачево для выделенных в ней трех зон: зоны аэросити Толмачево, портовой особой экономической зоны и остальной части территории, отведенной под аэрополис.

1. Управление развитием территории, обозначенной в мастер-плане развития аэропорта Толмачево, и развитием неавиационных видов деятельности в 5-километровой зоне вокруг аэропорта Толмачево (аэросити Толмачево) наиболее целесообразно осуществлять в единой организационной форме с участием бизнес-структур, муниципалитетов (вложения – земельные ресурсы, существующая инфраструктура), областной администрации (вложения в развитие инфраструктуры), федеральных органов власти (вложения в развитие аэропорта).

Проведенный в 2015 г. А. Бирюлевой сравнительный анализ урбанистических образований вокруг 20 крупных международных аэропортов-хабов позволил этому исследователю выявить ряд секторов, которые в большей степени комплектуют территории вокруг аэропортов. Самые популярные из них – это отели, количество которых

вокруг некоторых хабов достигает 25 единиц, логистические комплексы, бизнес-центры и медицинские центры<sup>15</sup>.

С учетом международного опыта в состав аэросити Толмачево целесообразно включить и территорию Промышленно-логистического парка Новосибирской области, 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 следует создать единую управляющую компанию, в функции которой целесообразно включить

- информационное взаимодействие партнеров по развитию аэросити Толмачево;
- разработку маркетинговой стратегии для привлечения потребителей услуг грузовых и пассажирских авиаперевозок;
- разработку и организацию исполнения планов по развитию территории вокруг аэропорта, в том числе по подготовке участков, включая создание инженерно-транспортной инфраструктуры за счет средств инвесторов и бюджетов местных администраций;
- привлечение средств на развитие инфраструктуры территории аэросити Толмачево на условиях частно-государственного партнерства;
- организацию режима «одного окна» в решении вопросов выделения земельных участков для развития бизнеса, предоставления технических условий и подключения к мощностям объектов инфраструктуры на территории аэросити Толмачево.

Выбор организационно-правовой формы управляющей компании между коммерческой (публичное акционерное общество, непубличное акционерное общество) или некоммерческой организацией (например, ассоциация партнеров) зависит от многих факторов. Коммерческая организация, без сомнения, обеспечит: 1) расширение ис-

---

<sup>15</sup> URL: <http://strelka.com/ru/magazine/2017/01/26/vocabulary-aerotropolis> .

точников финансирования общих проектов, прежде всего инфраструктурных; 2) более эффективное использование вложенных средств; 3) четкую организацию выполнения принятых планов, достижения поставленных целей; 4) высокую исполнительскую дисциплину; 5) ответственность и заинтересованность акционеров в реализации общих планов.

Некоммерческая организация, например Ассоциация партнеров по развитию аэросити Толмачево, – более гибкий и мягкий вариант организационно-правовой формы. Основная задача ассоциации партнеров состоит в координации деятельности для получения наибольшего дохода в каждом отдельном бизнесе и у всех бизнес-партнеров, для достижения оптимальных параметров развития каждого и всех вместе за счет сложения усилий и соблюдения единых временных рамок реализации совместных планов. Важно предусмотреть в уставе, что ассоциация создается для решения комплекса вопросов по развитию территории аэросити Толмачево. Для повышения эффективности взаимодействия членов ассоциации и усиления их ответственности друг перед другом в уставе ассоциации можно прописать положения об ответственности всех ее членов за реализацию принятых решений.

2. На территории аэросити Толмачево с учетом международного опыта целесообразно создание особой экономической зоны портового типа со свободной таможенной зоной и особыми условиями налогообложения. Система управления развитием территории ОЭЗ Толмачево определяется соответствующим федеральным законом.

3. Созданная система координации деятельности в сфере строительства, имущественных и земельных отношений на огромной территории Новосибирской агломерации путем передачи полномочий в этой сфере на региональный уровень управления и учреждение координационного органа на начальной стадии формирования единого экономического пространства на остальной части территории аэротрополиса Толмачево, по нашему мнению, отвечают целям и задачам развития этой зоны. Это соответствует и международной практике создания некоммерческих партнерств для координации деятельности при организации и обустройстве приаэропортовых территорий.

4. Введение льготных режимов налогообложения бизнеса на всей территории аэрополиса Толмачево с целью обеспечения наиболее благоприятных условий для ее развития находится в сфере полномочий региональных органов власти. Это относится прежде всего к земельному налогу и налогу на имущество юридических лиц. В сфере полномочий региональных и муниципальных органов власти находится решение вопросов ускоренного оформления разрешительных документов, касающихся выделения земельных участков, выдачи технических условий на подключение к мощностям инфраструктуры, предоставления 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, составляющих территорию аэрополиса Толмачево как часть Новосибирской агломерации, и 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 пространственного планирования и распоряжения земельными ресурсами всей территории аэрополиса Толмачево.

*Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН по проекту XI.173.1.1 «Проектно-программный подход в государственной региональной политике и в региональном стратегическом планировании и управлении: методология, практика, институты» № АААА-А17-117022250125-4*

### **Список источников**

1. *Веретенникова К.* Учет влияния аэропорта в процессе градостроительного планирования приаэропортовых территорий крупнейших городов // Урбанистика. – 2018. – № 1. – С. 66–73. – URL: [http://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=25894](http://nbpublish.com/library_read_article.php?id=25894) (дата обращения: 25.05.2018).
2. *Ручкин А.В., Шеметова Н.К.* Реализация проектов межмуниципального сотрудничества: обзор российской и зарубежных практик // Муниципалитет: эко-

номика и управление. – 2014. – Вып. 4 (9). – URL: <http://municipal.uara.ru/ru/issue/2014/04/1/> (дата обращения: 25.05.2018).

3. *Caves R.E., Gosling G.D.* Strategic Airport Planning. – Pergamon, 1999. – 451 p.

4. *Crockatt M.A., Ogston J.* Airport infrastructure as an instrument for regional economic development // *Prairie Perspectives*. – 2000. – Vol. 3. – P. 62–83.

5. *Schaafsma M.* From airport city to airport corridor // *Proceedings of 1st International Colloquium on Airports and Spatial Development «Airports in Cities and Regions: Research and Practice»* / Ed. by U. Knippenberger, A. Wall; *Karlsruher Institut Für Technologie*. – KIT Scientific Publ., 2010. – P. 173–180.

6. *Van Twist Mark J.W., Kort M.B.* Coopération horizontale et gouvernance locale aux Pays-Bas // *Annuaire des Collectivités Locales*. – 2005. – T. 25. – P. 171–190.

### Информация об авторах

*Ждан Галина Васильевна* (Россия, Новосибирск) – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: [gvzhdan@ieie.nsc.ru](mailto:gvzhdan@ieie.nsc.ru)).

*Григорьев Владимир Алексеевич* (Россия, Новосибирск) – кандидат архитектуры, главный градостроитель ООО «Концепт-проект» (630099, Новосибирск, ул. М. Горького, 79, e-mail: [koncept-proekt-gp@yandex.ru](mailto:koncept-proekt-gp@yandex.ru)).

*Иванова Василина Васильевна* (Россия, Новосибирск) – младший научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17); старший преподаватель кафедры общей социологии экономического факультета Новосибирского национального исследовательского государственного университета (630090, Новосибирск, ул. Пирогова, 1, e-mail: [ivanovavasilina@mail.ru](mailto:ivanovavasilina@mail.ru)).

*Сумская Татьяна Владимировна* (Россия, Новосибирск) – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: [t.v.sumskaya@ngs.ru](mailto:t.v.sumskaya@ngs.ru)); доцент Новосибирского государственного университета экономики и управления (630099, Новосибирск, ул. Каменская, 56).

Шевелев Андрей Александрович (Россия, Новосибирск) – младший научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: andrew.shevelev@gmail.com).

DOI: 10.15372/REG20190311

*Region: Economics & Sociology, 2019, No. 3 (103), p. 267–290*

**G.V. Zhdan, V.A. Grigoriev, V.V. Ivanova,  
T.V. Sumskaya, A.A. Shevelev**

**CHOOSING A MANAGEMENT MODEL  
FOR THE TOLMACHEVO AEROTROPOLIS  
INTER-MUNICIPAL PROJECT**

*By the early XXI century, areas near large international airports have become one of the most prospective objects of economic and territorial development. Comprehensive development projects around them have gained widespread use in many countries. In Russia, the practices of such approaches are only starting to take shape. The aim of this research is to choose a management model for the overall development of the area surrounding Tolmachevo International Airport in Novosibirsk Oblast. To reach the set goal, we have completed the following tasks. First, we have systematized promising investment offers on drafting a comprehensive inter-municipal project for socio-economic development of the area surrounding Tolmachevo Airport. Second, we have studied foreign and domestic practices of projects carried out in several municipal formations, including those by means of inter-municipal cooperation. Third, we have systematized the forms of managing areas surrounding airports in Russia and abroad. Fourth, we have analyzed the current Tolmachevo Aerotropolis management system. We have used systematization and comparative analysis during our research. As results of this study, we have put forth proposals on how to improve upon the system managing the development of the area in Novosibirsk Oblast surrounding Tolmachevo Airport, which will help solve the issues of territorial planning and development management in the overall Tolmachevo Aerotropolis area from the standpoint of strategic goals and tasks.*

**Keywords:** Novosibirsk Oblast; Tolmachevo Aerotropolis; Tolmachevo Airport City; airport surrounding area; inter-municipal projects; port special economic area

**For citation:** *Zhdan, G.V., V.A. Grigoriev, V.V. Ivanova, T.V. Sumsкая & A.A. Shevelev.* (2019). *Vybor modeli upravleniya realizatsiey mezhmunitsipalnogo proekta «Aerotropolis Tolmachevo» [Choosing a management model for the Tolmachevo Aerotropolis inter-municipal project]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 3 (103), 267–290. DOI: 10.15372/REG20190311.*

*The publication is prepared within the project XI.173.1.1  
«Project/program approach in state regional policy and regional strategic  
planning and management: methodology, practice, institutions» according  
to the research plan of the IEIE SB RAS No. AAAA-A17-117022250125-4*

## References

1. *Veretennikova, K.* (2018). *Uchet vliyaniya aeroporta v protsesse gradostroitel'nogo planirovaniya pri aeroportovykh territoriy krupneyshikh gorodov [Consideration of the impact of airport in the city development planning of the near-airport zones of the largest cities]. Urbanistika [Urban Studies], 1, 66–73. Available at: [http://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=25894](http://nbpublish.com/library_read_article.php?id=25894) (date of access: 25.05.2018).*
2. *Ruchkin, A.V. & N.K. Shemetova.* (2014). *Realizatsiya proektov mezhmunitsipalnogo sotrudnichestva: obzor rossiyskoy i zarubezhnykh praktik [Implementation of the project inter-municipal cooperation: review russian and foreign practice]. Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie. [Municipality: Economics and Management], 4 (9). Available at: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2014/04/1/> (date of access: 25.05.2018/)*
3. *Caves, R.E. & G.D. Gosling.* (1999). *Strategic Airport Planning.* Pergamon, 451.
4. *Crockatt, M.A. & J. Ogston.* (2000). *Airport infrastructure as an instrument for regional economic development. Prairie Perspectives, 3, 62–83.*
5. *Schaafsma, M.; U. Knippenberger & A. Wall* (Eds.). (2010). *From airport city to airport corridor. Proceedings of 1st International Colloquium on Airports and Spatial Development «Airports in Cities and Regions: Research and Practice».* Karlsruhe Institut Für Technologie. KIT Scientific Publ., 173–180.
6. *Van Twist Mark, J.W. & M.B. Kort.* (2005). *Coopération horizontale et gouvernance locale aux Pays-Bas. Annuaire des Collectivités Locales, 25, 171–190.*

### **Information about the authors**

*Zhdan, Galina Vasilievna* (Novosibirsk, Russia) – Candidate of Sciences (Economics), Senior Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: gvzhdan@ieie.nsc.ru).

*Grigoriev, Vladimir Alekseevich* (Novosibirsk, Russia) – Candidate of Architecture, Chief Urban Planner at ООО «Kontsept-proekt» (79, M. Gorky st., Novosibirsk, 630099, Russia, e-mail: koncept-proekt-gp@yandex.ru).

*Ivanova, Vasilina Vasilievna* (Novosibirsk, Russia) – Junior Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia); Head Teacher at the Chair of General Sociology, Faculty of Economics, Novosibirsk National Research State University (1, Pirogov st., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: ivanovavasilina@mail.ru).

*Sumskaya, Tatyana Vladimirovna* (Novosibirsk, Russia) – Candidate of Sciences (Economics), Senior Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: t.v.sumskaya@ngs.ru); Associate Professor at Novosibirsk State University of Economics and Management (56, Kamenskaya st., Novosibirsk, 630099, Russia).

*Shevelev, Andrey Aleksandrovich* (Novosibirsk, Russia) – Junior Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: andrew.shevelev@gmail.com).

*Поступила в редколлегию 05.03.2019.*

*После доработки 25.04.2019.*

*Принята к публикации 15.05.2019.*