

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО ПОДДЕРЖКЕ МОНОГОРОДОВ И СОЗДАНИЕ ТЕРРИТОРИЙ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ***

В настоящее время вопрос о развитии моногородов с тяжелым социально-экономическим положением стоит особенно остро. Одним из инструментов выведения этих монопрофильных городов из кризиса является государственная политика по поддержке этих населенных пунктов. В статье обосновывается роль государственной поддержки в развитии моногородов, рассматриваются ее формы и инструменты на различных уровнях власти, анализируются направления господдержки монопрофильных населенных пунктов, определяются понятия комплексного инвестиционного плана и территории опережающего развития, как основных инструментов реализации господдержки моногородов на сегодняшний день. Делается вывод о необходимости оказания господдержки в совокупности как градообразующему предприятию, так и всем остальным сферам жизнедеятельности моногорода.

Ключевые слова: моногород, государственная поддержка моногородов, градообразующее предприятие, территория опережающего развития, ТОР «Усолъе-Сибирское», комплексный инвестиционный план.

В связи с наступлением финансово-экономического кризиса 2008 года, ухудшившего результаты деятельности большого количества градообразующих предприятий, Правительством РФ было принято решение о создании и оказании дополнительных мер поддержки моногородам России. До принятия этого решения моногородам поддержка оказывалась через федеральные адресные инвестиционные программы, федеральные целевые программы, Инвестиционный фонд РФ, однако данных мер поддержки оказалось недостаточно.

Баланс полномочий между уровнями власти является одним из условий успеха реализации такой государственной политики по развитию и поддержке монопрофильных муниципалитетов. От успешности реализации государственной политики по развитию и поддержке монопрофильных населенных пунктов, зависит жизнь и благосостояние более 10 % населения России, однако, и по сей день, эта политика является недостаточно эффективной, так как очень часто различные направления этой политики реализуются автономно и не связываются в единое целое.

* Балдина Анастасия Андреевна – магистрант, кафедра экономики предприятий и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет, Иркутск, e-mail: rainbow_nasta7ya@list.ru.

** Скоробогатова Юлия Александровна – доцент, кафедра экономики предприятий и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет, Иркутск, e-mail: kerpd@mail.ru.

*** По материалам научно-практической конференции 2017 года «Совершенствование механизма хозяйствования: состояние и проблемы».

При этом количество форм и инструментов государственной поддержки моногородов нельзя считать малочисленным, обобщенный перечень их многообразия представлен в таблице. Особенностью представленной таблицы является оценка эффективности различных инструментов поддержки применительно к различным уровням власти.

Современная система форм и инструментов государственной поддержки монопрофильных городов в РФ [7]

№ п/п	Инструмент поддержки моногородов	Характеристика инструмента поддержки
Федеральный уровень		
1	Прямая бюджетная поддержка	Субсидии: – на государственную поддержку малого и среднего бизнеса, развитие социальной инфраструктуры, реализацию мероприятий, направленных на уменьшение безработицы; – бюджетам субъектов РФ для выполнения расходных обязательств. Дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Софинансирование комплексных инвестиционных планов. Бюджетные кредиты субъектам РФ на развитие инфраструктуры моногородов. Государственные гарантии
2	Привлечение крупных федеральных кредитных учреждений	Кредитование развития моногородов у государственных и коммерческих банков с государственным участием (Сбербанк, Внешэкономбанк, ВТБ24)
3	Изменение статуса территорий	Создание особых экономических зон
4	Инвестиционная поддержка	Развитие объектов государственно- частного партнерства и особых экономических зон. Федеральные целевые программы
5	Реализация программ жилищного строительства	Обновление жилищного фонда и развитие социальной инфраструктуры моногородов за счет средства Фонда содействия развитию жилищно-коммунального хозяйства
6	Масштабные инвестиционные проекты	Например, Универсиада в Казани, форум АТЭС, Олимпиада в Сочи
7	Ведомственные механизмы поддержки конкретных секторов экономики	Поддержка предприятий машиностроения, сельского хозяйства и др. А также поддержка организаций стратегических отраслей
Региональный уровень		
8	Курирование градообразующей отрасли	Поддержка градообразующих предприятий путем лоббирования интересов их производства на территории региона, заключение договоров
9	Содействие в разработке комплексных инвестиционных планов	Исполнительные органы государственной власти могут оказывать информационную и методическую помощь при формировании комплексных инвестиционных планов территорий
10	Субсидирование транспортного сообщения	Развитие транспортной инфраструктуры в условиях удаленности моногородов от региональных центров
11	Изменение налоговой политики	Управление налоговыми ставками, относящимися к компетенции региональных органов власти

№ п/п	Инструмент поддержки моногородов	Характеристика инструмента поддержки
12	Целенаправленные инвестиции в инфраструктуру, обеспечивающую моногород	Реализация программ поддержки малого и среднего предпринимательства. Реализация региональных целевых программ.
Муниципальный уровень		
13	Привлечение инвесторов и консультации	Консультирование и курирование местных компаний, прямая реклама отдельных организаций, предоставление информации о местах размещения новых производств
14	Поддержка градообслуживающих секторов экономики	Поддержка малого и среднего предпринимательства. Пособия, предоставление ссуд, гранты, выдача гарантий по ссудам
15	Местная тарифная и налоговая политика	Различные направления в рамках компетенции местных органов власти
16	Регулирование рынка недвижимости и строительства	Продажа организациям муниципальных земельных участков, продажа земельных участков под строительство жилья работникам компаний, предоставление права на долгосрочное использование, льготные условия аренды муниципальных производственных помещений
17	Политика в области инфраструктуры	Расширение социально-бытовой инфраструктуры моногородов, подготовка территории для организации промышленных производств, очистка заброшенных территорий

Таким образом, из таблицы мы видим, что на каждом уровне государственной власти предусмотрены различные меры по поддержке и развитию монопрофильных городов России.

Организации и государственные структуры, осуществляющие поддержку развития моногородов:

- 1) Министерство экономического развития РФ;
- 2) Некоммерческая организация «Фонд развития моногородов»;
- 3) Министерство промышленности и торговли РФ;
- 4) Министерство труда РФ;
- 5) Министерство сельского хозяйства РФ;
- 6) Банк развития и внешнеэкономической деятельности (ГК Внешэкономбанк).

По мнению автора, целесообразно выделить следующие важнейшие направления государственной поддержки моногородов:

- 1) поддержка социально-экономической ситуации в монопрофильном городе;
- 2) поддержка градообразующего предприятия.

Исследование представленных в таблице инструментов государственной поддержки свидетельствует о том, что объектами приложения государственной поддержки являются именно эти два направления. Следовательно, выбор реализации представленных инструментов будет зависеть от того, какое направление поддержки хочет реализовать государство.

В первом случае поддержка моногородов осуществляется через прямые механизмы. Например, органы государственной власти реализуют мероприятия

по строительству жилья, поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства, снижению безработицы и т.д. При таком подходе осуществляется поддержка находящихся в критической ситуации или наиболее уязвимых элементов социально-экономической системы моногорода. Данный подход рассматривает моногород со стороны его «сервисных» функций, градообразующие функции монопрофильного муниципалитета должны возникать естественным образом. Преимущество этого подхода состоит в меньших бюджетных расходах на поддержание жизнеобеспечения монопрофильного населенного пункта. Недостаток же состоит в том, что в рамках данного подхода создаются ограничения для открытия новых предприятий.

Второй подход предполагает, что успешная деятельность градообразующего предприятия создает поддержку стабильного уровня занятости и стабильную работу градообслуживающих секторов за счет перераспределения заработной платы персонала градообразующего предприятия. В этом подходе градообразующая организация является элементом, который питает основные элементы социально-экономической системы монопрофильного города. Данный подход использовался в плановой экономике, преимущество его заключалось в высокой экономической эффективности моногорода из-за высокой специализации и пространственного разделения труда. В ходе рыночных реформ выявились недостатки представленного подхода, некоторые функции градообразующих компаний стали не востребовавшим.

Конечно, можно отметить, что такая дифференциация достаточно условна, так как градообразующую организацию нельзя рассматривать отдельно и исключать из социально-экономической системы моногорода как какой-то совершенно независимый элемент. Так, например, государственная поддержка социально-экономической сферы моногорода может положительно влиять и на состояние градообразующего предприятия. Смысл такого разграничения состоит в том, чтобы разделить основные направления приложения государственной поддержки в связи с тем, что часто в моногородах поддержка градообразующего предприятия осуществляется отдельно от поддержки иных фирм и учреждений моногорода.

Во второй половине 2010 года Правительством Российской Федерации было принято решение, что для получения помощи из федерального бюджета каждый монопрофильный населенный пункт должен составить и представить Правительству свой комплексный инвестиционный план развития.

Комплексный инвестиционный план развития – это относительно новый инструмент поддержки моногородов в российской практике, не привычный для большей части сотрудников муниципальных органов власти монопрофильных населенных пунктов. Огромная часть разработанных на данный момент комплексных инвестиционных планов разрабатывалась сотрудниками государственных структур по примеру комплексных планов социально-экономического развития, которые города уже очень долгое время формируют в обязательном порядке. Власти монопрофильных городов с самого начала отнеслись к созданию инвестиционных проектов формально, часто просто копируя документы уже защитившихся монотерриторий, причем иногда даже забы-

вая исправлять наименование муниципалитета. Разрабатывают данные документы практически все моногорода, но фактически реализуются комплексные инвестиционные планы только в 40 населенных пунктах.

В соответствии с докладом Министерства регионального развития Российской Федерации, главными целями разработки и реализации КИП монопрофильных городов можно назвать [3]:

- в краткосрочном периоде – это обеспечение занятости жителей города, уволенных с градообразующих компаний, в том числе с помощью организации общественных работ и образования временных рабочих мест;

- в среднесрочном и долгосрочном периоде – снижение степени монопрофильности города путем уменьшения доли градообразующей организации или нескольких организаций в объемах производства и реализации продукции. Данная цель реализуется как с помощью проведения диверсификации производства градообразующих предприятий, в том числе создания совершенно новых производств продукции с высокой добавленной стоимостью, так и за счет организации других видов деятельности, в том числе создания предприятий малого и среднего предпринимательства. Перечисленные мероприятия позволят в конечном итоге привести к модернизации и устойчивому развитию моногорода за счет собственного капитала.

Рассмотрим более подробно такую меру поддержки как формирование свободных экономических зон. Создание свободных экономических зон способствует улучшению инвестиционного климата территорий. Обоснование создания свободных экономических зон основывается на сравнении дополнительных издержек и финансовых выгод. В рамках данного вида поддержки последние несколько лет создаются территории опережающего развития.

29 декабря 2014 был принят Федеральный закон № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», который ставит своей целью экономическое развитие отдельных территорий России. Постановление Правительства от 22 июня 2015 года № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» утвердило создание территорий опережающего развития в моногородах [2].

В данном законе под территорией опережающего социально-экономического развития понимается часть территории субъекта РФ, на которой законодательно установлен особый правовой и налоговый режим осуществления предпринимательской и какой-либо иной деятельности с целью привлечения инвестиций, создания комфортных условий для жизни населения и обеспечения ускоренного развития экономики [1].

Другими словами территория опережающего развития – это экономическая зона с упрощёнными административными процедурами, льготной налоговой политикой и другими привилегиями, создаваемая для привлечения инвестиций и улучшения жизни населения в монопрофильных городах. Создание этих территорий стимулирует монопрофильные муниципалитеты использовать имеющиеся ресурсы более эффективно с помощью результативного использо-

вания преференций и льгот, уменьшает риски появления социальной напряженности.

Так, например, в Иркутской области Постановлением Правительства РФ № 135 от 26 февраля 2016 года было обозначено создание территории опережающего социально-экономического развития в городе Усолье-Сибирское. ТОР «Усолье-Сибирское» создается с целью стимулирования развития данного моногорода путем создания новых рабочих мест и привлечения в город дополнительных инвестиций, которые не связаны с деятельностью градообразующих предприятий таких, как ООО «Усолье-Сибирский Силикон» и ООО «Усольехимпром».

В Постановлении определены границы ТОР «Усолье-Сибирское» и виды экономической деятельности, которые имеют возможность получения преференций и льгот на этой территории. Согласно Постановлению для получения этих преференций минимальный объем капитальных вложений резидентов должен составлять не менее 5 млн. рублей, а минимальное количество новых постоянных рабочих мест должно быть не менее 20 единиц.

Льготы и преференции для резидентов ТОР «Усолье-Сибирское» [1]:

- ставка налога на прибыль: в течение первых пяти лет – 5 %, в течение следующих пяти лет – 10 %;
- ставка налога на добычу полезных ископаемых: 0 % в течение 4 лет;
- возможность привлечения в ускоренном и льготном режиме иностранных квалифицированных работников;
- налог на имущество, налог на землю: может быть предусмотрено освобождение;
- использование режима свободной таможенной территории;
- оказание особых государственных услуг;
- льготные условия подключения к различным объектам инфраструктуры;
- социальные взносы: 7,6 % в течение 10 лет;
- особый порядок пользования землей;
- льготные условия по арендной плате;
- использование технических и санитарных регламентов по примеру наиболее развитых государств ОЭСР;
- особый порядок проведения государственного контроля и надзора.

Принятое решение в результате позволит увеличить долю промышленного производства в выручке от реализации продукции, организовать до 5,8 тыс. новых рабочих мест, увеличить количество малых предприятий, привлечь дополнительные инвестиции, повысить дополнительные налоговые поступления в бюджет моногорода.

Таким образом, государственная поддержка моногородов в России является достаточно многообразной и по большей части делится на 2 направления: поддержку градообразующих предприятий и поддержку развития социально-экономической сферы жизнедеятельности населения моногородов. Недостатком данной поддержки является то факт, что она носит несистемный и фрагментарный характер. Поддержка должна оказываться в совокупности как градообразующему

предприятия, так и всем остальным сферам жизнедеятельности города, так как нельзя рассматривать эти два объекта поддержки отдельно друг от друга.

Список использованной литературы

1. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон РФ 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ // Консультант Плюс.
2. Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 22 июня 2015 г. № 614. – Режим доступа: <http://government.ru/docs/18672>.
3. Доклад Министерства регионального развития РФ и Рабочей группы по модернизации моногородов при правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики о проведенной работе по модернизации моногородов и разработке проектов комплексных инвестиционных планов модернизации моногородов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minregion.ru>.
4. Ильина И.Н. Развитие моногородов России: монография / колл. авт. под ред. д-ра экон. наук, проф. И. Н. Ильиной. – М. : Финансовый университет, 2013. – 168 с.
5. Маслова А.Н. Моногорода в России: проблемы и решения / А.Н. Маслова // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 5. – С. 16–28.
6. Рощина И.В. Влияние градообразующего предприятия на социально-трудовую сферу монопрофильного муниципального образования / И.В. Рощина, Н.А. Дятлова // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2013. – № 3. – С. 25–29.
7. Устинов А.Ю. Анализ модели государственной поддержки развития моногородов в России / А.Ю. Устинов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2013. – № 38. – С. 53–64.
8. Шаститко А.Е. Моногорода: новый взгляд на старую проблему / А.Е. Шаститко, А.Ф. Фатихова // Балтийский регион. – 2015. – № 1. – С. 7–35.