

Кулай С. В.
Kulay S. V.

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МОНОПРОФИЛЬНЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

STATE REGULATION FEATURES OF DEVELOPMENT OF SINGLE-INDUSTRY MUNICIPALITIES

Статья посвящена вопросам государственного регулирования социально-экономического развития моногородов, а также существующим мерам и инструментам поддержки данных территорий. Приведен анализ статистических данных по моногородам Российской Федерации, в частности Кемеровской области.

The article is devoted to issues of state regulation of social and economic development of single-industry towns, as well as existing measures and tools to support these territories. The analysis of statistical data on single-industry towns of the Russian Federation, including Kemerovo Oblast, is presented.

Ключевые слова: моногород, население моногородов, монопрофильное муниципальное образование, государственное регулирование, меры поддержки.

Keywords: single-industry town, population of single-industry towns, single-industry municipality, state regulation, support measures.

Проблему развития старопромышленных территорий пытаются решить государственные власти разных стран мира около 130 лет, однако единой эффективной методологии для всех моногородов не существует в силу наличия множества различных внешних и внутренних угроз, которым подвержено успешное развитие данных территорий.

Автором был проведен глубокий анализ термина «моногород» и его синонимичных дефиниций, изучаемых российскими учеными (Е.Г. Ясин [1], И.В. Липсиц [2], А. Г. Гранберг [2], Е. Г. Анимца [3, 4] и др.) и зарубежными исследователями [5-10], с помощью которого удалось сформировать два основных принципа построения данного понятия: 1) наличие единственного вида деятельности организаций; 2) влияние результатов деятельности субъектов хозяйствования на социально-экономическое развитие территории.

В данной статье предлагается использовать следующее авторское понятие монопрофильного муниципального образования (моногорода) – муниципальное образование, имеющее на своей территории единственное градообразующее предприятие (отрасль/ рынок/ производственную цепь/ функцию/ промышленность), от результатов деятельности которой прямо зависит социально-экономическая ситуация в городе или поселке, в том числе рынок труда, местный бюджет и благополучие населения (уровень и качество жизни) [11].

Были изучены меры государственного регулирования развития моногородов за рубежом (Германия, Великобритания, Франция, Япония, Чехия, США, Австралия), и на основе опыта приведенных стран составлен перечень наиболее эффективных государственных механизмов модернизации экономики старопромышленных территорий (табл. 1).

Таблица 1

Зарубежные инструменты государственного регулирования модернизации и реструктуризации экономики моногородов [12]

№ п/п	Направление	Инструменты
1	«Старые» отрасли	• модернизация «старых» отраслей промышленности; • модернизация бывших промышленных территорий; • регулирование угольной отрасли, в т. ч. установление государственного лимита по добыче, выделение субсидий безработным на переобучение; • создание технологических музеев на базе закрытых предприятий, присвоение промышленным объектам статуса достопримечательностей; • скупка нефункционирующих шахт; • рекультивация земель.
2	Рынок труда	• изменение трудового законодательства для индексации заработных плат; • развитие высшего образования; • открытие новых образовательных учреждений.
3	Инновации	• новые виды деятельности, в т. ч. инновационные; • создание технологических центров и наукоемких производств; • софинансирование внедрения инноваций собственниками градообразующих предприятий при сокращении персонала; • строительство и эксплуатация системы гидротехнических сооружений; • производство и распределение электроэнергии; • развитие сельского хозяйства, медицинских, финансовых услуг, обслуживание населения.
4	Инфраструктура	• создание новой инфраструктуры: транспортных развязок, социального жилья; • строительства новой железной дороги
5	Привлечение инвестиций и развитие малого бизнеса	• взаимодействие крупного и малого бизнеса; • центры развития бизнеса; • кредиты малому и среднему предпринимательству без гарантий; • возврат доли частных инвестиций из государственного бюджета (до 25%); • упрощение госрегулирования малого и среднего предпринимательства, обучение населения; • создание свободных экономических зон, кластеров; • налоговые льготы, льготный тариф на электроэнергию; • привлечение малого бизнеса на промышленные площадки.

Данные инструменты позволили городам добиться успешных результатов: из старой отрасли превратиться в многоотраслевую транснациональную корпорацию (Рурская область, Германия – концерн «Рурколе»), развить крупный сервисный сектор (Великобритания), успешно диверсифицировать экономику города (США, Австралия) и даже саму градообразующую организацию (Камаиши, Япония), привлечь крупные инвестиции в регион и активизировать экспорт (Франция), стать крупнейшим туристическим центром страны (Острава, Чехия), создать крупнейшую энергосистему в стране (Теннеси, США), превратиться в образовательный центр и студенческий город (Янгстаун и Флинт, США). Что касается России, то СССР передал в наследие огромную территорию, на которой проходила масштабная индустриализация, определившая территориальную специализацию всех регионов. В России моногородами признаны 319 муниципальных образований, в том числе 228 городов и 91 поселок городского типа, что составляет по данным Росстата 20,6 % и 7,6 % соответственно от общего числа по стране (табл. 2).

Таблица 2

**Численность населения и количество монопрофильных муниципальных образований
(2018 г.) [13]**

Территория	Количество моногородов	%	Численность населения, чел.	%
РФ	319	100%	12980966	100%
по категориям моногородов				
1 категория	100	31%	4067042	31%
2 категория	148	46%	4728317	36%
3 категория	71	22%	4185607	32%
по статусу муниципального образования				
город	228	71%	12397359	96%
поселок	91	29%	583607	4%

Сложное социально-экономическое положение имеет третья часть монопоселений, на территории которых проживает более 4 млн. чел. Эти города отнесены к 1 категории, где градообразующие организации уже обанкротились или приближаются к данной стадии, а уровень безработицы минимум в 2 раза выше среднероссийского. Угрозе снижения уровня развития (2 категория) подвержена почти половина моногородов, население которых составляет около 5 млн. чел. В данной зоне уровень безработицы превышает среднее значение по стране, а градообразующее предприятие планирует сокращение персонала в ближайший год. Стабильная экономическая ситуация признана лишь в пятой части моногородов, где уровень безработицы ниже среднего по России (численность населения более 4 млн. чел.) [14].

Первым инструментом развития моногородов стали КИПы – комплексные инвестиционные планы модернизации моногородов (2009-2010 гг.) под контролем Минрегионразвития. Однако с задачей разработки КИПов справились только единичные моногорода, поскольку возникла проблема с компетентными специалистами на местном уровне, а также с методологией разработки плана. Правительство РФ в 2010 г. решило оказывать поддержку моногородам, попавшим в 1 категорию: Минфин выделил 31 субъекту РФ поддержку в виде дотаций и бюджетных кредитов на общую сумму 17,2 млн.руб. [15].

В 2013 г. полномочия по координации решений муниципальных властей относительно стабильного развития моногородов были переданы Минэкономразвития РФ, а также, по поручению Президента РФ, запущен комплексный мониторинг социально-экономического положения моногородов с помощью государственной автоматизированной системы «Управление» (ГАС «Управление»). Проблемы возникли со сбором данных для мониторинга, поскольку были расхождения в сроках с данными для Госстата, отсутствовала методика расчета некоторых показателей, данные по градообразующим организациям собрать силами местных властей оказалось практически невозможным, так как они являются конфиденциальными сведениями или предприятие является производственной единицей крупной компании, следовательно, вовсе не имеет отдельной финансовой отчетности.

В 2014 г. критерии отнесения муниципальных образований к монопрофильным и статус территорий «моногород» утвердили на законодательном уровне. Кроме этого, Внешэкономбанк 25.09.2014 г. зарегистрировал дочернюю некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов». Миссия фонда – обеспечение устойчивого социально-

экономического положения в моногородах с помощью развития инфраструктуры и создании прочих видов экономической деятельности. Цель – формирование в критических моногородах спроса на труд, не связанного с градообразующим предприятием.

Сегодня ведущим инструментом развития моногородов признаны территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР), это дает следующие возможности и экономические преимущества инвестору:

- преференции в предоставлении земель;
- государство оказывает финансовую помощь в финансировании инфраструктуры;
- возможность применения процедуры свободной таможенной зоны;
- льготные налоговые условия в первые пять лет: по налогу на прибыль ставка варьируется от 0 до 5%, нулевой налог на имущество и на землю, уменьшенный коэффициент по НДС, ускоренное возмещение НДС;
- особые условия, связанные с рабочей силой: десятилетняя льготная ставка отчислений на социальные нужды – 7,6%; возможность использования услуг труда зарубежных квалифицированных кадров без учета квот и специального разрешения;
- возможность создавать индустриальные парки в рамках таких территорий.

Положительным моментом для монопрофильных муниципальных образований является то, что при создании ТОСЭР льготы для бизнеса вводятся не точно под конкретную компанию, а полностью на территорию моногорода.

Однако на сегодня моногорода, получившие статус ТОСЭР, сталкиваются с двумя основными проблемами:

- 1) отсутствие квалифицированных специалистов по видам деятельности, не относящимся к категории градообразующих;
- 2) отсутствие устраивавшей инвестора первоначальной инфраструктуры в городе (например, город не обеспечен системой газоснабжения).

Фондом развития моногородов было проведено обучение команд, управляющих проектами развития моногородов, в Сколково. Однако Счетная палата при анализе результативности государственных мер поддержки моногородов сформировала заключение о низкой эффективности проведенного мероприятия в силу значительного количества затраченных средств, отбор в команду людей, квалификация и вид деятельности которых не соответствует целям обучения, отсутствия определения роли обученных команд в реализации приоритетной программы развития моногородов.

На сайте Фонд развития моногородов представлен Единый перечень мер поддержки моногородов РФ, содержащий 119 мер. Данные меры включают в себя следующие виды поддержки: гарантии, гранты, займы, лизинг, консультирование, кредиты, участие в капитале, субсидии, межбюджетные трансферты, режимы благоприятствования. Инвесторы и предприниматели жалуются на строгую отчетность по данным инструментам и в итоге незначительный эффект от них.

Таким образом, можно сделать вывод, что инструменты и способы развития моногорода зависят полностью от местных органов власти, категории моногорода и глубины его кризисного состояния. Однако зарубежный опыт показывает яркие примеры успешной диверсификации экономики моногородов, государственным структурам России необходимо анализировать и внедрять наиболее успешные практики применения систем модернизации и реструктуризации городов.

Литература

1. Монопрофильные города и градообразующие предприятия / Проект Экспертного института. М. : Изд-во Информационного пресс-центра «Экспертиза», 1999. 65 с.

2. Монопрофильные города и градообразующие предприятия: база данных о градообразующих предприятиях и моногородах России / под редакцией И. В. Липсица. М. : Издательский дом Хроникер, 2000. С. 254–262.
3. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. М. : ГУ ВШЭ, 2001. 495 с.
4. Анимица Е. Г., Медведева И. А., Сухих В. А. Малые и средние города: научно-теоретические аспекты исследования: монография / Урал.гос. экон. ун-т. Екатеринбург, 2003. 97 с.
5. Анимица Е. Г., Бочко В. С., Пешина Э. В., Анимица П. Е. Концептуальные подходы к разработке стратегии развития монопрофильного города / под ред. А. И. Татаркина, М. В. Федорова. Екатеринбург : УрГЭУ, 2010. 81 с.
6. Levy B. Town born: the political economy of New England from its founding to the Revolution, 2009. 354 p.
7. Carlson L. Company Towns of the Pacific Northwest. University of Washington Press, 2003. 286 p.
8. Crabb T. Company Town Syndrome Australian CPA, ProquestAbl/ inform No. 8, 2002. 28 p.
9. Dale B. An institutional approach to local restructuring – the case of four Norwegian mining towns European Urban and Regional Studies. 9 (1), 2002. P. 5–20.
10. Dinius O. J., Vergara A. Company Towns in the Americas: Landscape, Power, and Working-Class Communities, 2011. 236 p.
11. Кулай С. В. Монопрофильное муниципальное образование (моногород): особенности российского и зарубежного понятийного аппарата // Вестник НГУЭУ. 2019. № 1. С. 262–274.
12. Кулай С. В. Зарубежный опыт модернизации и реструктуризации экономики моногородов // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 73. С. 224–248.
13. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 25.04.2019).
14. Кулай С. В. Анализ критериев отнесения муниципальных образований к моногородам // Социум и власть. 2019. № 3(77). С. 50–62.
15. Росляк Ю. В., Агапцов С. А., Перчян А. В. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности мер, принимаемых органами государственной власти по поддержке моногородов» // Бюллетень Счетной палаты. 2017. № 8 (август). С. 139–199.