

Елена МОИСЕЕВА  
Игорь МАЙБУРОВ

## **СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МОНОПРОФИЛЬНЫХ ГОРОДОВ И БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ РАЗВИТИЯ И СТИМУЛИРОВАНИЯ ИХ РАЗВИТИЯ**

---

*Определено понятие “монопрофильный город”, изложены основные проблемы данных муниципальных образований, предложен ряд налоговых и бюджетных мер улучшения их экономической ситуации.*

---

Социальные и экономические проблемы моногородов стали особенно актуальны летом 2009 г. Сложная экономическая ситуация, которая возникла в городе Пикалёво, стала достоянием общественности, и события, происходившие в городе, широко освещались в средствах массовой информации. Именно тогда в оборот вошло понятие “моногород”. По результатам поездки Премьер-министра Российской Федерации (далее РФ) В. В. Путина в город Пикалёво была создана рабочая группа по модернизации моногородов при Правительственной комиссии РФ.

Цель статьи – определить круг проблем монопрофильных городов, а также предложить пути выхода из кризисной ситуации данных муниципальных образований путем создания соответствующей бюджетно-налоговой политики.

Градообразующее предприятие (в дальнейшем “моногород”) – производственное предприятие, на котором занята значительная или даже основная часть работающих граждан города, посёлка, в связи с чем оно определяющим образом влияет на занятость населения, воздействует на инфраструктуру и социальные проблемы [1].

В РФ не существует федерального закона, который четко трактовал бы понятие “градообразующее предприятие”. Однако в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29.08.94 № 1001 к градообразующим относятся предприятия при следующих условиях [2]:

- на предприятии должно быть занято не менее 30% от общего числа работающих города (поселка);
- предприятие должно иметь на своем балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30% населения города (поселка).

По данным научно-просветительного фонда “Экспертный институт” г. Москва на сегодняшний момент моногородами можно назвать 332 поселка городского типа и 467 городов. В них проживают порядка 25% всего городского населения страны (25 млн. чел.). Монопрофильные города составляют от 43% (по данным Экспертного института) до 46% от общей численности городов РФ (по данным НМЦ “Города России”). Большая часть монопрофильных поселений образована при предприятиях лесной и дерево-обрабатывающей про-

мышленности (20% от их общего числа), машиностроения (17%), пищевой промышленности (14%), топливной промышленности (11%), оставшаяся часть распределена по ряду других отраслей [3].

Моногород, по своей сути, является сложной системой, включающей в себя градообразующее предприятие, а также муниципальные организации и население, проживающее в этом городе. В таком тесном взаимодействии градообразующее предприятие несет на себе также социальные функции, ответственность по содержанию городской инфраструктуры и т. д. С одной стороны, градообразующее предприятие является основным налогоплательщиком в местный бюджет, делая тем самым его сильно зависимым и уязвимым. С другой стороны, дополнительные социальные обязательства приводят к дополнительным расходам, увеличивают стоимость выпускаемой продукции, что, в свою очередь, делает её не конкурентоспособной в условиях рыночной экономики.

Глобальный экономический кризис 2008 и 2009 гг. в большой степени коснулся экономики моногородов. Во многом данная ситуация связана с низкой степенью диверсификации бюджетов этих муниципальных образований.

Используем простую схему классификации градообразующих предприятий, которая разделяет их на две группы: финансово успешные и финансово неуспешные предприятия. По статистике, составленной Экспертным институтом, финансово неблагополучные предприятия составили 83,2% от общего числа градообразующих. А число предприятий, добывающих рентабельности продаж на уровне не ниже 10% (по чистой прибыли) и потому имеющих некоторый запас средств для собственного развития и содействия реорганизации того монопрофильного города, где

они расположены, не превышает 17%. Критерием финансовой успешности являлась рентабельность продаж не менее 10%.

Причиной такого плачевного состояния градообразующих предприятий послужил шок, который они испытали во время перехода от плановой экономики к рыночной. Можно выделить следующие проблемы, с которыми столкнулись моногорода:

1. Не оптимальное географическое положение, ввиду которого большое количество продукции является не конкурентоспособной в условиях растущих цен на транспортные перевозки.

2. Приватизация, которая разрушила налаженные связи между предприятиями-партнерами.

3. “Социальная нагрузка”. Любое реформирование отечественных предприятий ведет к сокращению их кадрового состава. Новые рыночные условия требовали провести реструктуризацию предприятий за счет сокращения рабочих мест. Из-за низкой мобильности рабочих кадров и моноспециализации персонала, проведение подобных реформ оказалось особенно болезненным.

4. Большая налоговая нагрузка, которая препятствует притоку малого и среднего бизнеса.

5. Отсутствие заинтересованности местного населения и местных органов власти.

6. В случае программы поддержки моногородов путём оказания финансовой помощи со стороны государства – нереальные сроки для предоставления инвестиционных проектов и отсутствие квалифицированных кадров, способных качественно подготовить данную документацию.

Правительство РФ при проведении реструктуризации градообразующих предприятий старается придерживаться “ин-

тересов трудового коллектива” и ставит их выше интересов хозяйственных субъектов и владельцев предприятий. Задача поддержания занятости ставится существенно выше задачи повышения конкурентоспособности продукции и оздоровления экономики. На лицо отсутствие четких рыночных стратегий. Таким образом все меры, предпринимаемые правительством, являются краткосрочными и не могут в полной мере решить проблемы моногородов.

В предшествующие экономическому кризису годы проблемам моногородов практически не уделялось должного внимания. На данный момент создана рабочая группа по модернизации моногородов при Правительственной комиссии РФ. Задачей рабочей группы является направить финансовые средства на реформу моногородов. При инициативе по реструктуризации, исходящей от субъектов (которым требуются средства на данное мероприятие), от них запрашивается план по реформированию. В случае одобрения плана государство выделяет средства на реформу.

Далее предлагается взглянуть на проблему с позиции налоговой системы и предложить налоговые механизмы, которые помогут решить проблемы моногородов в долгосрочной перспективе.

Градообразующие предприятия, как таковые, почти не могут быть поддержаны в процессе своей реструктуризации с помощью механизма налоговых льгот. Если предприятие является бюджетообразующим, то, соответственно, ни о каких налоговых льготах не может идти речь. Это подтверждается неудачным опытом освобождения от платы за землю ведущих научных учреждений, так называемых наукоградов, что немедленно создало острейший бюджетный кризис муниципальных бюджетов. Необходимо искать другие пути решения проблемы.

У градообразующих предприятий моногородов, как правило, возникают трудности с привлечением квалифицированных кадров, а также в использовании услуг по аутсорсингу за счет передачи части работ специализированным фирмам. Это обусловлено тем, что, как правило, такие предприятия и города находятся в отдалении от центров концентрации рабочей силы и культурных центров. Таким образом, положительным эффектом для экономики монопрофильных городов явилось бы привлечение малого и среднего бизнеса, предоставляющего различные непрофильные для градообразующего предприятия услуги (обслуживание компьютерной техники, рекламные услуги, аудит и пр.) из крупных городов в провинцию за счет предоставления “налоговых каникул”.

Налоговые каникулы – установленный законом срок, в течении которого определённая группа предприятий, фирм, организаций освобождается от уплаты того или иного налога [4].

Это позволит градообразующим предприятиям, с одной стороны, снизить издержки без потерь для местного бюджета, с другой – создаст дополнительные рабочие места.

Опыт других стран в борьбе с проблемами монопрофильных городов также ясно свидетельствует о важности диверсификации экономики данных муниципальных образований. Например, власти моногорода Флинт, штат Мичиган, США (который всегда считался городом General Motors Corporation) в последние годы особенно много уделяют внимания диверсификации экономики. Например, на месте самого крупного завода GM осуществляется строительство корабельного центра, который обеспечит работой как минимум 600 человек и послужит толчком к развитию малых предприятий, ориентированных на речное судоходство. Город

плодотворно работает с малым бизнесом, всячески поощряя его и помогая в трудные экономические времена путём снижения налоговой нагрузки. Другой пример – монопрофильный город Кастлфорд, Западный Йоркшир, Великобритания, экономика которого была завязана исключительно на угольных шахтах. После их закрытия (1980–1990 гг.) финансово-экономическое положение города было поставлено под удар. Ситуацию смягчило наличие швейной фабрики. Немало сделало для возрождения пришедшего в упадок города и правительство. Поблизости от Кастлфорда была построена крупнейшая в Европе крытая снежная трасса, обеспечивающая работой сотни горожан [5].

Другой специфической проблемой для градообразующих предприятий моногородов является крайне плохая производственная инфраструктура, например, слабое развитие линий коммуникаций, что создает серьёзные затруднения для нормального ведения бизнеса и развития новых фирм в таких населенных пунктах. Имеет смысл инвестировать государственные средства в развитие инфраструктуры, с одной стороны, а с другой, привлекать крупный бизнес за счет облегченного режима налогообложения для филиалов, являющихся резидентами данной зоны.

В рамках проблем моногородов также можно рассматривать вторичность социальной политики по отношению к экономике. Зарубежный опыт успешного решения проблем вокруг моногородов (в странах Европы, Японии) показывает, что причиной удачного воплощения программ по поддержке и развитию стала кропотливая работа с человеческим потенциалом. Ведь люди – это не просто человеческий ресурс, а своего рода механизм экономики и во многом её результат.

Средства, полученные предприятиями для поддержания рабочих, в дальнейшем

должны быть полностью возвращены государству через более высокие налоговые обязательства при условии, что предприятие или его активы сохранятся. В дальнейшем это уменьшит стимулы предприятий по получению поддерживающих платежей, поскольку на хозяйствующий субъект, тем самым, налагается определённое обязательство о возврате данных. Именно поэтому предпочтение должно быть отдано кредитным гарантиям, а не чистой схеме субсидий. Кредитные гарантии должны действовать в двух направлениях:

- а) предприятия получают специальную кредитную линию, из которой они могут занимать для выплаты будущих зарплат;
- б) государство получит свой доход на эти вложения – в той мере, в которой это может быть обеспечено за счет использования фирмой тех активов, рыночная ценность которых сохранится.

Предоставление налогово-кредитных льгот монопрофильным городам может быть осуществлено только после завершения работ по созданию проекта реструктуризации градообразующего предприятия и городской экономики в целом и должно быть хорошо согласовано с реализацией указанного проекта. Система льгот должна носить характер налогового инвестиционного кредита.

В любом случае величина такого налогового инвестиционного кредита не может превышать суммы налогов всех видов, которые в настоящее время собираются и потенциально могут быть собраны в таких городах. При этом указанная сумма потенциально собираемых налогов должна определяться с учетом ликвидации потерь прибыли градообразующего предприятия, образующихся от того, что не прошло этап реструктуризации.

Проект по налоговой помощи моногородам должен быть долгосрочным и не

принесет видимых результатов в первые годы своего существования, но в дальнейшей перспективе он даст возможность создать крепкую экономическую экосистему на базе моногорода.

Подводя итог вышесказанному, можно сказать, что экономическая деятельность моногородов составляет от 20 до 30 процентов ВВП РФ. Таким образом, к проблеме данных муниципальных образований стоит подойти особенно тщательно. Если начать подробно анализировать этот вопрос, то становится ясно, что большинство проблем можно решить проведением грамотной налоговой политики по отношению к данным городам. Гибкая налоговая система способствует притоку малого и среднего бизнеса в моногорода, улучшится ситуация с занятостью населения, при этом конкурентоспособность производимой продукции не будет ставиться под удар. В долгосрочной перспективе наладится механизм отчисления налогов в бюджет, и расходы государства по поддержанию экономики моногородов полностью возместятся.

### Литература

1. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. *Современный экономический словарь*. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 495 с. – (Б-ка словарей “ИНФРА-М”).
2. *Постановление Правительства РФ от 29.08.94 № 1001*.
3. *Отчет рабочей группы научно-просветительного фонда “Экспертный институт” г. Москва на тему “Исследование проблемы монопрофильных городов РФ и градообразующих предприятий”*. – Режим доступа: [http://www.unioninvest.ru/city\\_mong.html](http://www.unioninvest.ru/city_mong.html)
4. *Большой юридический словарь*. – 3-е изд., доп. и перераб. / Под ред. проф. А. Я. Сухарева. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 858 с.
5. *Заложники индустриализации*. – Режим доступа: <http://www.newizv.ru/news/2009-06-10/110129/>