

**Орлова Л. Н.**

Магистрант Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Москва. Россия  
Научный руководитель: проф., к.т.н. Кован С. Е.

**E-mail:** lubov\_orlova\_fa@inbox.ru

**Lubov' N. Orlova**

Student of the Master's degree of Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

## **Анализ развития подходов государства к проблематике моногородов и их градообразующих организаций**

**Аннотация:** В статье рассмотрены основные государственные меры поддержки моногородов, которые сталкиваются со значительными трудностями, приспосабливаясь к рыночным условиям. После кризиса 2008 года государство на всех уровнях стало активно участвовать в реализации комплексных инвестиционных планов моногородов. Создание в 2014 году Фонда развития моногородов позволило многим городам получить финансовую поддержку для строительства объектов инфраструктуры, промышленных парков. Появление особых территорий опережающего развития также дает возможность моногородам развиваться.

**Ключевые слова:** моногород, градообразующая организация, Комплексный инвестиционный план, Территория опережающего развития, Фонд развития моногородов

The article describes the main government measures to support single-industry towns, which face considerable difficulties in adapting to market conditions. After the 2008 crisis, the government has become actively involved in the implementation of complex investment plans of single-industry towns. Creation in 2014 of the Fund of Monotowns Development enabled many cities to receive financial support for the construction of infrastructure facilities, industrial parks. The emergence of specific areas of advanced development also enables single-industry towns develop.

**Keywords:** one-industry town, city-forming organization, Integrated Investment Plan, priority development territory, the development of single-industry towns Foundation

Цель данной статьи проследить за развитием государственных мер по решению проблем моногородов, проанализировать недостатки и возможные последствия текущих мер.

Особенность России всегда была в том, что в ней исторически сложилась неоднородность экономического пространства. Благодаря начавшемуся в индустриальную эпоху Петра I активному освоению обширной территории страны, её недр, появились первые металлургические мануфактуры и горные заводы, во время «ситцевого капитализма» стала развиваться текстильная промышленность – появились центры производства за счет укрупнения деревенских промыслов, например, Семенов, Гусь-Хрустальный, Первомайский, Гжель; при сталинской индустриализации, а затем в военное время стали появляться военные заводы-поселки, которые постепенно разрастались в крупные промышленные центры или оставались моноспециализированными [11] городками.

К сожалению, на сегодняшний день сырьевые территории, являясь наиболее конкурентоспособными на мировом рынке, привлекают значительные инвестиционные ресурсы, активы, рабочую силу, в то время как менее успешные промышленные регионы, особенно те, в чьих городах есть градообразующие организации, являются более уязвимыми к неблагоприятным экономическим условиям. Моноспециализированные города обладают ограниченным выбором вариантов перераспределения ресурсов между сферами деятельности, и, следовательно, отсутствием возможностей хеджирования рисков при падении спроса на основной продукт производства. Так, по статистике[4] в 35% субъектов РФ есть моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением. Среди них 75% моногородов, в которых преобладает промышленное производство. На многих стекольных, спиртовых, машиностроительных, деревообрабатывающих заводах, кондитерских, мебельных, бумажных фабриках рабочие производят товар на старом оборудовании, часто станки простаивают, а рабочих сокращают. Так, например, в поселке Первомайский Забайкальского края (население около 11 тысяч человек), фактически перестал существовать и стал фикцией просуществовавший 75 лет Забайкальский горно-обогатительный комбинат после многочисленных перепродаж и выводов основных средств в 2012[8]. И таких компаний, которые на грани закрытия и банкротства немало. Почему так происходит, как государство борется с существующими проблемами и насколько эффективна его политика? Выяснить ответ на эти вопросы также является целью данной статьи.

### *Проблемы моногородов*

После развала СССР территориально-производственные комплексы, с трудом приспособившись к рыночным условиям, понесли значительные потери и стали разрушаться, а социальная сторона моногородов перестала поддерживаться как организациями, так и местными властями. На фоне этих

событий стали сразу проявляться существующие и по сей день проблемы моногородов. С конца XX века градообразующие организации стали основой при формировании крупных корпораций, в результате чего большая часть ответственности за развитие социальной инфраструктуры и поддержку важных направлений социальной политики, перешла из введения местных органов самоуправления в зону корпоративной ответственности.

Мировой финансово-экономический кризис 2008-2010 гг. закончился спадом во многих отраслях промышленности, особенно пострадали узкоспециализированные города, в которых проживала большая часть населения. Также кризис усилил влияние негативных внутренних факторов градообразующих организаций[3]. Производственный спад, финансовые проблемы наряду с неэффективным муниципальным управлением, привели к увеличению напряжённости на рынке труда из-за появления большого количества безработных, нарастанию дефицита разноуровневых бюджетов, роста социальных проблем.[2]

Видя существенное ухудшение положения в ряде регионов страны, государство начало активно поддерживать моногорода. К середине 2009 г. Министерство регионального развития России по поручению Председателя Правительства РФ составило список городов, в который вошли 252 города, 95 посёлков городского типа и 11 сельских населённых пунктов, в которых проживает 16,2 млн человек, или 15,7 % городского населения страны (11,5 % населения России)[9].

Так как существуют много разных типов моногородов и каждый из них имел свой собственный путь развития, в настоящее время нет универсального способа, который мог бы использоваться для оказания им помощи. Федеральные органы исполнительной власти косвенно влияют на социально-экономическое развитие моногородов, например, поддерживая малый и средний бизнес, выделяя бюджетные кредиты на развитие инфраструктуры, принимая меры по стабилизации на рынке труда.

Минэкономразвития РФ 15 апреля 2016 г. опубликовал на официальном сайте документ «Единый перечень мер поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)»[5], в котором отображены конкретные предложения по поддержке моногородов с указанием законодательного обеспечения, а также порядок получения этой поддержки. Финансовая помощь моногородам, в основном субсидиями, идет по нескольким линиям, в том числе по отраслевым министерствам, по линии Фонда развития моногородов, а также Корпорации МСП, нескольких банков, ЭКСАР и других государственных организаций.

#### *КИПы-первая попытка помощи моногородам*

Комплексный инвестиционный план или КИП – один из основных инструментов государственной программы поддержки моногородов. Его стали реализовывать в 2009 году после неприятных событий в Пикалеве, когда в результате кризиса в трех градообразующих организациях произошел экономический коллапс города. Была разработана федеральная программа

помощи моногородам, по которой они могли получить финансовую помощь из федерального бюджета, но только при условии разработки комплексного инвестиционного плана с описанием инвестиционного проекта стоимостью более 2 миллиардов рублей. Одна из основных проблем, с которой столкнулись и местные власти, составляющие КИПы и федеральный центр, это отсутствие чётких рекомендаций, согласованности и представления значения КИП у органов местной власти, а также медленное взаимодействие между контрольно-статистическими и информационными структурами.

Планировалось, что в результате реализации КИП моногород перейдет от индустриального к инновационному пути развития, произойдет рост качества жизни населения, будут созданы альтернативные производства, станут развиваться малое и среднее предпринимательство. Но такая мера поддержки с помощью КИПов оказалась не такой эффективной. Во-первых, несмотря на то, что комплексные инвестиционные планы были разработаны практически всеми муниципалитетами, к концу 2013 года только 55 моногородов получили государственную поддержку[6]. По словам Ирины Макиевой, возглавляющей рабочую группу при правительственной комиссии, можно выделить следующие четыре модели, которые были отработаны на этих 50 моногородах[10]. Первая — это диверсификация крупной организации, то есть на градообразующем заводе начинают производиться новые виды продуктов. Вторая модель — в моногороде реализуются один или несколько довольно крупных инвестиционных проектов с созданием сопутствующей инфраструктуры. Третья — это когда выделяется какая-либо площадка, там располагается основной инвестор, а вокруг него размещаются организации малого бизнеса. Это так называемый индустриальный парк. И четвертая модель — в случае отсутствия возможностей модернизации организации или привлечения крупного инвестора, основная поддержка осуществляется малому и среднему бизнесу.

Несмотря на предпринимаемые меры, неудачи и провалы все равно случаются на разных этапах реализации КИПов. Так, например, город Асбест (Свердловская область) попал в программу развития моногородов, действовавшей с 2010 года, и получил 1,1 млрд. рублей. Но диверсифицировать экономику города не удалось. Запланированный запуск производства «Русского магния», проектная стоимость которого оценивалась в 6 млрд рублей, пришлось в 2012 году остановить из-за возбуждения дела о банкротстве организации. Неудача также настигла и Чусовский металлургический завод в Пермской области, который согласно Плану должны были реконструировать, построив 2 новых цеха вместо старых. Но спустя некоторое время после пуска проекта, на фоне роста курсов валют и других резких макроэкономических изменений в конце 2014 года проект сперва заморозили, а затем от него отказались, не успев вместо снесенных старых цехов построить новые. И таких примеров немало.

### *Фонд развития моногородов*

Далее инициативу помощи моногородам при поддержке государства с 2014 года перехватил некоммерческая организация «Фонд развития моногородов». Он занимается деятельностью, которая направлена на диверсификацию экономики моногородов, финансирует инфраструктурные, инвестиционные и учебные проекты. Именно субъекты федерации получают деньги Фонда на одобренные им проекты, которые реализуются местными или общенациональными компаниями в сотрудничестве с муниципальными властями.

В настоящий момент подписано 13 генеральных соглашений о сотрудничестве по развитию моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением с руководством субъектов этих регионов среди которых г. Канаш (Республика Чувашия), г. Краснотурьинск (Свердловская область), г. Юрга (Кемеровская область), г. Анжеро-Судженск (Кемеровская область). Также проведен анализ 48 инвестиционных проектов, с общим объемом заявленных инвестиций 84,2 млрд. руб., с заявленным количеством создаваемых рабочих мест – около 13,5 тыс.

### *ТОРы*

Государство оказывает поддержку моногородам с наиболее сложным социально-экономическим положением еще одним способом: через создание ТОРов- Территорий опережающего социально-экономического развития на территории субъектов РФ. Особенностью ТОРов является специальный правовой режим ведения предпринимательской и других видов деятельности для конкретных инвесторов. Например, инвесторам и предпринимателям предоставляются льготные налоговые условия, упрощенные административные процедуры [1]. Кроме того, ТОРы создаются не только для развития отраслей экономики и привлечения инвестиций, но и для обеспечения комфортных условий проживания населения. Срок существования таких территорий довольно большой: 70 и более лет. Крупные инвесторы, заключают с уполномоченным федеральным органом предварительные соглашения, в которых обозначается вид планируемой экономической деятельности, объем инвестиций и количество создаваемых рабочих мест. На каждой территории действует управляющая компания, которая ответственна за создание необходимой инфраструктуры, обеспечивает предоставление резидентам таможенных, юридических и других услуг. Назначаемая Правительством РФ компания, может приобрести этот статус, если она является акционерным обществом, 100% акций которой находятся в собственности государства.

Первыми из моногородов получили статус ТОР Юрга и Анжеро-Судженск в Кемеровской области, Краснотурьинск Свердловской области и поселок Надвоицы в Карелии. В Надвоицах появятся новые виды экономической деятельности, что позволит диверсифицировать экономику, снизив нагрузку на градообразующую организацию. Кроме того, резиденты –

инвесторы будут платить нулевой налог на прибыли в течение нескольких лет, а также на этой территории устанавливается льготный тариф страховых взносов - около 8% [7]. Также стремятся в 2017 году получить статус ТОР в Череповце Вологодской области, Северске Томской области и на Курильских островах.

Несмотря на перспективы создания новых рабочих мест, налоговые послабления, привлекающие инвесторов, выиграет ли от этого сами регионы? Можно выделить некоторые нежелательные последствия реализации закона о ТОРах. Во-первых, налоговые льготы для резидентов ТОРов позволят достичь высокой конкурентоспособности товаров из-за их низкой себестоимости, в то время как малый бизнес в регионе остается обременен налогами, а аналогичные товары других организаций, в том числе градообразующих не смогут держать конкуренцию. Во-вторых, так как все полномочия по распоряжению инфраструктурой и землей переходит в управляющую организацию, то есть вероятность самовольных нежелательных действий с частной землей, организаций, которые «мешают» резидентам ТОРов.

#### *Заключение*

После того, как стало ясно, что моногорода своими силами не справляются с все возникающими проблемами на фоне периодических кризисов, государство начало активно предоставлять им различную помощь по нескольким направлениям и с помощью различных инструментов. В статье выделено три основных способа поддержки. Во-первых, государственная поддержка началась через финансирование проектов, которые были представлены в КИПах. Из-за большого срока планирования (10 лет) и недостаточной проработанности рисков проектов, реализация КИПов постепенно сошла на нет. Во-вторых, Фонд развития моногородов занимается с 2014 года созданием инфраструктурных, инженерных объектов, наличие которых обеспечивает не только развитие моногорода, но и является привлекательным для инвесторов. В-третьих, через создание в моногородах таких зон – территорий, где предпринимателям предоставляются льготные условия ведения бизнеса. Указанные способы имеют свои недостатки: не учитывает интересы всех сторон, полностью не решает проблемы ответственности собственников градообразующих организаций, но, положительные результаты каждого способа демонстрируют, что государство в поисках наилучшего решения преодоления проблем моногородов движется в правильном направлении.

## Список источников

1. Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации
2. Роль государственных программ в развитии моногородов: Монография / А.Н. Ряховская, С.Е. Кован, О.Г. Крюкова; Под ред. А.Н. Ряховской. - М.: Магистр: НИЦ ИНФРА-М, 2014. - 272 с
3. Ряховская А.Н., Арсенова Е.А., Крюкова О.Г., Кован С.Е. Повышение эффективности государственной финансовой поддержки градообразующих предприятий монопрофильных городов. *Эффективное антикризисное управление*. 2011;(1):62-71
4. Сайт Правительства РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/media/files/ANTtXeAibvOQUysuIxa7br4h3rjptEYS.pdf> (дата обращения 29.11.16)
5. Сайт Министерства Экономического развития РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/econreg/monitoringmonocity/20160415> (дата обращения 29.11.16)
6. Сайт Правительства РФ. Электронный ресурс. Режим доступа: [http://government.ru/dep\\_news/11866/](http://government.ru/dep_news/11866/) (дата обращения 28.11.16)
7. Официальный интернет-портал Республики Карелия Режим доступа: [http://gov.karelia.ru/gov/News/2016/03/0323\\_15.html](http://gov.karelia.ru/gov/News/2016/03/0323_15.html) (дата обращения 25.11.16)
8. Официальный сайт Забайкальского горно-обогатительного комбината». Режим доступа: <http://www.zabgok.ru/about.php> (дата обращения 01.12.16)
9. Сайт «Научно-исследовательского и проектно-изыскательского института градостроительного и системного проектирования. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ecocity.ru/articles/332-2011-04-27.html> (дата обращения 03.12)
10. Международный деловой портал «Инвестиции. Инновации. Бизнес». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.spb-venchur.ru/news/12687.htm> (дата обращения 01.12.16)
11. Академическое издательство «Гео». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.izdatgeo.ru/pdf/gipr/2012-2/116.pdf> (Дата обращения:25.11.16)