

# РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК 332.1

Н.Д. Шимширт,  
канд. эк. Наук, доцент  
НИ ТГУ

г. Томск Российская Федерация

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МОНОГОРОДОВ ЧЕРЕЗ СОЗДАНИЕ ТЕРРИТОРИЙ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ

**Аннотация.** Статья посвящена проблемам поиска и использования различных методов и подходов к развитию муниципальных образований регионов. Исследуются проблемы развития моногородов Сибири. В рамках исследования был проведен сравнительный анализ нормативно-правовых документов, регламентирующих создание в Российской Федерации территорий со специальным режимом предпринимательской деятельности. При проведении исследования использован метод сравнительного анализа и группировок по характерным признакам. Показаны различия в использовании концепций особых экономических зон и территорий опережающего развития в России.

**Annotation.** The article is devoted to the problems of search and use of various methods and approaches to the development of municipalities in the regions. Problems of development of single-industry towns of Siberia are investigated. Within the framework of the study, a comparative analysis of regulatory legal documents regulating the creation of territories with a special business regime in the Russian Federation was conducted. During the research, the method of comparative analysis and groupings by characteristic features was used. Differences in the use of concepts of special economic zones and territories of advanced development in Russia are shown.

**Ключевые слова:** особые экономические зоны; территория опережающего социально-экономического развития, модернизация экономики моногородов.

**Key words:** special economic zones; the territory of advanced social and economic development, modernization of single-industry towns.

Стратегия социально-экономического развития территорий в настоящее время включает модернизацию монопрофильных населенных пунктов. Проект «комплексного развития моногородов» в России, включён в перечень приоритетных. Следует учитывать исчерпание возможностей развития ресурсных экономик. В составе моногородов находятся и закрытые территориальные образования (ЗАТО). Из 42 моногородов - 23 ЗАТО, 10 из которых относятся к «Росатому», 13 – к Министерству обороны. Закрытые образования находятся под особым режимом защиты. В новых условиях системы моногородов показывают низкую эффективность городской политики.

Весной 2016 года был опубликован доклад ФСО для правительства по ситуации на градообразующих предприятиях в моногородах [9]. Основным выводом говорит о том, что большинство градообразующих предприятий имеют кризисные явления, стали неконкурентоспособными в новых рыночных условиях и политических реалиях. Именно падение спроса и растущие долги предприятий привели к тому, что ситуация в монопрофильных городах ухудшается, а хуже всех живут предприятия, которые ориентируются на внутренний спрос. Почти 60% жителей моногородов не довольны тем, как они живут, назвав социально-экономическое положение своих городов «нетерпимым», 36% заявили, что найти достойную работу в их городе фактически невозможно, а 5% сообщили, что живут за чертой бедности [11]. Население всех моногородов уменьшилось более чем наполовину, причем два города потеряли свой

статус и стали поселками. Эти города расположены на Крайнем Севере, Дальнем Востоке или в Сибири [12]. На 1 января 2016 года из 319 моногородов в 206 уровень безработицы выше, чем в среднем по России, в 84 — выше более, чем в 2 раза [8]. По данным, которые представило Минэкономразвития, в моногородах проживает 16 млн человек, или 11% населения России, на градообразующих предприятиях занято 1,3 млн человек. Моногорода производят пятую часть общего объема промышленной продукции страны. С целью решения проблем неустойчивости и ухудшения социально-экономического положения моногородов в 2014 г. был принят Комплекс мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности, создан Фонд развития моногородов, который финансирует расходы регионов и муниципальных образований на развитие инфраструктуры. Перечень моногородов в России определяется в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 29.07.2014 г. № 1398-р (ред. от 24.11.2015 г.) «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)». В этих моногородах находятся более 400 градообразующих предприятий. В моногородах сконцентрировано до 70% производственных мощностей некоторых отраслей. Можно выделить основные общие черты: зависимость экономики моногорода от состояния и развития основного предприятия; содержание на балансе объектов социально-культурной сферы, жилищно-коммунального хозяйства и инженерной инфраструктуры, обслуживающих большую долю населения города [3].

Само понятие «моногорода» или «монопрофильное муниципальное образование» законодательно не определено. Тем не менее, оно присутствует в региональном законодательстве и других нормативно-правовых актах. .

В настоящее время законодательно выделяют три категории моногородов в зависимости от их социально-экономического положения. К первой категории, моногорода с очень сложной социально-экономической ситуацией, относятся, в настоящее время, 75 моногородов, ко второй категории, моногорода с рисками ухудшения социально-экономического положения - 149 поселений, к третьей категории, стабильные муниципальные образования - 89 моногородов [1, с. 372]

Актуален вопрос эффективной концентрации и использования государственных ресурсов для целей модернизации экономики монопрофильных муниципальных образований. В монографии «Развитие городов России» приведено следующее определение: «Моногород представляет собой сложную структуру, в которой город и предприятие неразрывно связаны друг с другом. Причем предприятие несет в себе не только экономическую, но и социальную функцию, обеспечивая условия жизнедеятельности в населенном пункте» [6, с. 11]. В данном определении точно отражен смысл социально-экономических особенностей муниципального образования, базирующегося на деятельности градообразующей организации. Однако город является гораздо более сложной системой, нежели чем просто совокупность материальных объектов в муниципальном образовании. Е.М. Петрикова отмечает следующие характерные черты моногорода:

- 1) есть ряд предприятий одной отрасли, доминирующий во всем производстве;
- 2) эти предприятия работают на один рынок;
- 3) в большой части бюджетобразующими являются налоги, уплачиваемые данным предприятием;
- 4) большая доля населения связана с данным предприятием [5].

Каминский М.А. дает следующее определение моногородов: это – «муниципальное образование, являющееся системным объединением (с учетом возможного вовлечения территорий, граничащих с муниципальным образованием) экономического уклада, обусловленного деятельностью градообразующего предприятия, и социокультурного уклада, присущего данному региону с учетом его климатических, исторических, градообразующих и культурных особенностей» [2].

Проблемы развития моногородов характерны для других стран мира: Казахстан, Великобритания, США, Канада, Австралия, Франция, Германия, Норвегия. В некоторых странах имеются хорошие проекты изменений (Казахстан). Также отдельные исследователи [11] выделяют депрессивные регионы в таких странах, как Италия, Швеция, Япония.

Вспомним о Детройте в США, который именуют «умирающим».

Федеральным законом установлено, что: «территория опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) - часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения»<sup>5</sup>.

Не всем моногородам в современной России экономики плохо, а некоторые из них – например, Новый Уренгой, Салехард, Когалым, Нефтеюганск и другие города нефтяников в Западной Сибири - процветают.

Поскольку в ТОСЭР действует особый правовой режим предпринимательской деятельности, то он должен реализовываться на основе такой системы взаимодействия всех уровней власти, которая обуславливала бы требуемую эффективность.

По нашему мнению, это система скорее государственно-частного партнерства, которая обеспечивает получение показателей синергетического эффекта финансовых, организационных и правовых элементов, которые обеспечивают достижение целей бизнеса, населения и государства. Мы не считаем, что создается новая система управления, практически используются уже известные инструменты: налоговое льготирование, поддержка государства.

В настоящее время все моногорода, независимо от категорий социально-экономической ситуации получили право на поддержку со стороны Фонда развития моногородов. Согласно Положению НКО «Фонд развития моногородов», софинансирование объектов инфраструктуры моногородов, необходимых для реализации инвестиционных проектов, может составлять до 95% затрат, осуществляется беспроцентно и безвозвратно и может формироваться из расчета не более 1 млн. рублей на одно создаваемое рабочее место. В настоящее время мандат поддержки Фонда развития моногородов распространяется на все моногорода (ранее – только на моногорода с наиболее неблагоприятной социально-экономической ситуацией). По информации Фонда, по состоянию на 1 января 2017 года в моногородах, получивших поддержку за счёт средств Фонда, создано 2 401 рабочее место, объём привлеченных инвестиций за счёт внебюджетных источников финансирования составил 16,6 млрд рублей [4].

Самое впечатляющее условие для резидентов ТОСЭР, это льготы по налогам: налог на добычу полезных ископаемых - 0% в течение четырех лет,

<sup>5</sup> Федеральный закон от 29.12.2014 №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»

затем постепенное повышение до 100%; налог на прибыль - не более 5% в течение первых пяти лет, не менее 10% в течение следующих пяти лет; налог на имущество и налог на землю - предполагается полное освобождение; нет транспортного налога; социальные страховые взносы составляют всего 7,6% в течение 10 лет, тогда как сегодня бизнес платит 30%.

Через создание территорий опережающего социально-экономического развития в сибирских моногородах планируется отыскать точки экономического роста в регионе. В августе 2015 г. в Томске прошло совещание по территориям опережающего развития в моногородах и закрытых территориальных образованиях Сибири. Отмечалось, что началась подготовка заявок на создание ТОСЭР в моногородах с наиболее сложной социально-экономической ситуацией. Работу по созданию ТОСЭР в четырех закрытых административно - территориальных образованиях (ЗАО) округа взяла на себя компания «Росатом». В планы госкорпорации были включены развитие ЗАО «Железногорск» и «Зеленогорск» в Красноярском крае, ЗАО «Северск» в Томской области и город Краснокаменск в Забайкальском крае. Другая госкорпорация «Роскосмос» также не осталась в стороне. Так, в частности, в Железногорске совместно с «Роскосмосом» предполагается реализовать проект по формированию инновационного кластера.

В структуре экономики ЗАО Северск доминирует ОАО «СХК» (Сибирский химический комбинат), хотя с 2010 гг. его доля в структуре занятости и отгрузки продукции постепенно сокращалась. От перспектив развития градообразующего предприятия зависит судьба и ряда других организаций города, работающих по заказам ОАО «СХК». В настоящее время возможности в принятии решения о развитии предприятия находится вне компетенции самого предприятия и муниципального образования.

Анализ показывает, что развитие потребительского рынка ЗАО Северск отстает от среднероссийских показателей и от средних показателей Томской области. Это связано с особым статусом ЗАО, имеющим особенности использования земельных ресурсов, ограниченный доступом к услугам потребителям, не проживающим на территории ЗАО. Кроме того, жители Северска предпочитают удовлетворять спрос на качественные услуги и товары на рынке Томска. Малое и среднее предпринимательство, в основном, занято в торговле и оказании услуг населению. Вместе с тем, в Северске проведена большая работа муниципалитетом по созданию условий для дальнейшего развития малого и среднего бизнеса, что способствовало достижению более высоких показателей развития малого и среднего предпринимательства, чем в других ЗАО системы «Росатома».

Ухудшающаяся в последние годы бюджетная ситуация ЗАО Северск не позволяет вести активную инвестиционную деятельность. Бюджет ЗАО Северск дотационный и лишен возможности формировать собственную инвестиционную политику.

Объемы федеральных трансфертов сокращаются, что влечёт снижение капитальных вложений в строительство муниципальных объектов социальной сферы и коммунального хозяйства, отсутствие строительства социального жилья. Выделяемых бюджетных средств недостаточно даже для капитального ремонта объектов социальной инфраструктуры. Более того, год от года потребность в капитальном ремонте нарастает. Низка инвестиционная привлекательность ЗАО Северск.

Стратегией социально-экономического развития ЗАО Северск определен сценарий, по которому в среднесрочной перспективе ЗАО Северск будет развиваться в рамках промышленной диверсификации и инновационного развития, при сохранении потенциала дальнейшего развития имеющейся промышленной специализации, а также усиления взаимодействия с формирующейся Томской агломерацией. А в долгосрочной перспективе планируется превращение Северска в центр развития ядерных технологий мирного назначения, в котором основой экономики ЗАО будут высокотехнологичные производства в сфере атомной промышленности. Среди перспективных проектов, которые могут быть реализованы в Северской ТОСЭР, названы: создание производств с использованием фторидных технологий и производства диоксида титана, а также проекты в области медицины, химии, новых материалов, химических источников тока, переработки обедненного гексафторида урана и другие.

Несмотря на довольно большие проблемы финансирования исполнения муниципальных полномочий в г. Северске принята программа «Формирование современной городской среды ЗАО «Северск» на 2017 год» [7].

Таким образом, создание ТОЭСР в ЗАО Северск объективно необходимо, но следует сформировать систему рационального взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления, необходимо открыть данный город, чтобы обеспечить нормальные финансовые, товарные и трудовые потоки, которые обеспечат развитие города и Томской области.

#### Список литературы

1. Головина Т.А., Поповичева Н. Е., Авдеева И.Л. Управление инвестициями в новые промышленные точки роста: будущее территорий опережающего развития в моногородах //Среднерусский вестник общественных наук - 2016 - №6 - том 11
2. Каминский М.А. Стратегическая фокусировка проектов модернизации моногородов//Экономика и предпринимательство – 2016 - № 11 - (ч.3)
3. Об актуализации перечня моногородов. - Министерство регионального развития. Выписка из приказа от 23 декабря 2011 г. № 597. - [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/902325972> (дата обращения: 30.06.2017).
4. Основные результаты работы Министерства промышленности и торговли Российской Федерации в 2016 году - <http://government.ru/>- (Дата обращения 08.07.2017 года)

5. Петрикова Е.М. Комплексная инвестиционная программа развития моногородов. (Электронный ресурс) - URL: <http://www.ecocity.ru/articles/332-2011-04-27.html>

6. Развитие моногородов России: монография / колл. авт. под ред. д-ра экон. наук, проф. И.Н. Ильиной. - М.: Финансовый университет, - 2013.

7. Сайт Администрации ЗАТО Северск<sup>1</sup> <http://www.seversknet.ru>

8. Топилин М. - [rosmintrud.ru/](http://rosmintrud.ru/) (Дата обращения 07.07.2017 года)

9. ФСО зафиксировала ухудшение ситуации в моногородах

10.

<http://www.rbc.ru/economics/17/05/2016/573b493e9a7947a4eefec46b>

11. ТОП: перезагрузка моногородов / Центр Сулакшина (центр научной политической мысли и идеологии - <http://rusrand.ru/a> (Дата обращения 04.07.2017)

12. 10 российских городов, потерявших больше всего населения за 25 лет <http://www.rbc.ru/photoreport/22/01/2015/54b92c319a79473fc05f3057>

© Н.Д. Шимширт 2017