УДК 323.21:332.14+711.4

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ СОХРАНЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МОНОГОРОДОВ И МОНОПОСЕЛЕНИЙ

Любовь И. Демьяненко[1, @]

[1] *Московский государственный лингвистический университет, 119034, Россия, г. Москва, ул. Остоженка, 38, стр. 1*
[@] *1094145@rambler.ru*

Поступила в редакцию 02.03.2018. Принята к печати 27.03.2018.

Ключевые слова: моногорода, монопоселения, монопрофильные образования, бюджетные средства, механизмы контроля.

Аннотация: Интеграция России в мировую экономику отрицательно сказалась на социально-экономическом положении моногородов и монопоселений. На поддержку моноструктур государство выделяет миллиардные средства, но уровень жизни населения последовательно ухудшается. Основная причина сложившейся ситуации – несовершенство механизмов государственной поддержки, ориентированной исключительно на создание инновационных производств. Правовые акты, регулирующие поддержку, формируются в спешке, не учитывают специфику региональной экономики и не содержат четких рекомендаций реализации инновационных проектов. Выделяемые субсидии предоставляются несвоевременно, что создает регионам трудности в реализации проектов и планировании собственных бюджетов. Механизм предоставления бюджетных средств через Фонд развития моногородов, не являющийся участником бюджетного процесса, вывел процесс расходования бюджетных средств за рамки правового поля, что исключает должный контроль за расходованием бюджетных средств. При этом градообразующие предприятия, являющиеся критерием определения монопрофильности образования, оказались лишенными какой-либо федеральной поддержки.

Для цитирования: Демьяненко Л. И. Проблемные вопросы сохранения и развития моногородов и монопоселений // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 2. С. 6–10. DOI:10.21603/2500-3372-2018-2-6-10.

В условиях интеграции России в мировую экономику правовая база регионов оказалась неподготовленной к диверсификации экономики, и в особо сложном положении оказались моногорода и монопоселения [1; 2]. Моногорода, создававшиеся под плановую экономику, оказались серьезной проблемой во времена рыночной экономики. После событий в Пикалево, жители которого в связи с невыплатой заработной платы перекрыли федеральную трассу, монопрофильные образования оказались в центре внимания Президента РФ В. В. Путина, и Правительством РФ было принято решение об оказании моногородам и монопоселениям государственной поддержки [3].

В 2010–2011 гг. моногородам оказывалась государственная поддержка из федерального бюджета в рамках основных направлений антикризисных действий Правительства РФ. За этот период на поддержку моноструктур из федерального бюджета были выделены дотации и бюджетные кредиты в сумме 17,2 млрд рублей.

В 2012–2013 гг. Минэкономразвития разрабатывало программы реструктуризации моногородов и градообразующих предприятий, ориентированные на переселение жителей моногородов и монопоселений в мегаполисы. На разработку этих программ было израсходовано больше средств, чем на оказание поддержки переселяющимся, и в результате Программа не дала положительных результатов.

В 2014 г. Правительством РФ утвержден Перечень проблемных монопрофильных образований в количестве 319 с разграничением по трем категориям, а также разработана Приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов» [4]. Постановлением Правительства РФ от 11.11.2014 № 1186 [5] распределение субсидии поручено Внешэкономбанку, который учредил для этих целей «Фонд развития моногородов» (далее – Фонд). В 2014–2015 гг. Фонду перечислены бюджетные средства в сумме свыше 15 млрд рублей, однако поддержка моногородов и монопоселений по-прежнему оказывалась точечно и бесконтрольно.

В конце 2015 г. по инициативе Ассоциации градообразующих предприятий Общероссийский народный фронт проверил механизмы государственной поддержки и выявил серьезные упущения в правовом регулировании этого процесса. Результатом явилось Постановление Правительства РФ № 549 от 17.06.2016 [6], которым право на государственную поддержку предоставлено всем без исключения моногородам и монопоселениям России. (Ассоциация градообразующих предприятий создана в 2011 г. в рамках требований Президента России В. В. Путина об устранении социальной напряженности в моногородах и монопоселениях).

В ноябре 2016 г. Президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам утвердил разработанный Правительством РФ «Паспорт приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» [7]. В рамках этой Программы предусмотрено выделение ассигнований на 2017 г. и плановый период 2018–2019 гг. в общей сумме 15,9 млрд рублей.

В настоящее время Минэкономразвития разрабатывает комплекс мероприятий по реализации Постановления Правительства РФ «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных образований» [8], на реализацию ТОРов с перспективой развития в 70 лет предусматривается выделение бюджетных средств в миллиардном исчислении.

Государственная поддержка также оказывается отдельным субъектам промышленности монопрофильных образований в рамках Государственной Программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентноспособности» на 2013–2020 гг. [9]. Общий объем бюджетных средств, направленных на реализацию Программы, в составе которой 21 Подпрограмма, на 2015 год оценивался более чем в 275 млрд рублей.

Несмотря на принимаемые государством меры и миллиардные бюджетные расходы, положение в моногородах и монопоселениях не улучшается, поскольку:

• механизмы сохранения и развития моногородов ориентированы исключительно на создание инновационных производств (индустриальные парки, технопарки, ТОР и т. д.), результат от внедрения которых возможен лишь в перспективе. Например, срок реализации проекта по созданию свободной экономической зоны законодательно предусматривает 49 лет, а срок реализации Проекта по созданию территории опережающего развития – 70 лет;

• создаваемые в спешке нормативные правовые акты, регулирующие вопросы государственной поддержки новых инновационных структур, содержат противоречия, пробелы и другие коррупциогенные факторы, способствующие созданию административных барьеров;

• механизмы контроля за эффективным и рациональным использованием средств государственной поддержки Минэкономразвития не разработаны.

Выводы автора о бесконтрольном расходовании бюджетных средств основаны на анализе правовых актов, регулирующих вопросы государственной поддержки, и материалах Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата), в которых подробно отражено несовершенство правовых механизмов государственной поддержки, пробелы в организации работы федеральных ведомств и отсутствие механизмов контроля за распределением бюджетных средств.

Из Сводного Отчета Счетной палаты [10] следует, что существующая система государственной поддержки моногородов характеризуется формализмом и отсутствием исполнительной дисциплины, отсутствием ответственности за принятые решения и их последствия. Ни одно федеральное ведомство не располагает объективными достоверными сведениями о состоянии монопоселений и уровне жизни их жителей.

Механизм предоставления бюджетных средств на реализацию мероприятий, направленных на диверсификацию экономики и создание рабочих мест в моногородах через Фонд развития моногородов, не являющийся участником бюджетного процесса, вывел за пределы бюджетного законодательства регулирование правоотношений, возникающих у этой организации при использовании полученных из федерального бюджета средств. Такой механизм не позволяет в полной мере обеспечить исполнение установленных Бюджетным кодексом РФ принципов эффективности использования бюджетных средств, адресности и целевого характера бюджетных средств, а также применение бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства.

Минэкономразвития не осуществляло должный контроль за использованием субсидий и полученных доходов от размещения временно свободных денежных средств. На момент проверки отчетность Фонда об использовании субсидий не была приведена в соответствие с правилами предоставления субсидий. В Минэкономразвития при обосновании бюджетных ассигнований отсутствовала информация о сметной стоимости инвестиционных проектов, о наличии проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы, решениях о предоставлении земельных участков под строительство, об объемах финансового обеспечения проектов за счет средств региональных бюджетов. Согласно Счетной палате средства, выделенные Фонду из федерального бюджета в 2014–2015 гг., значительно превышали его потребности. Аудиторы отмечают, что по состоянию на 1 января 2017 года перечень инвестиционных проектов, которые запланированы осуществить в моногородах в 2015–2017 гг., так и не были утверждены.

Из Отчета Счетной палаты [11] также следует, что Фонд осуществляет расходы на обучение «команд, управляющих проектами развития моногородов». На 1 января 2017 года на обучение 93 проектных команд моногородов (484 человека) Фондом израсходовано 311,2 млн рублей. Стоимость обучения одного слушателя (200–250 часов) составляла в 2015–2016 гг. более 800,0 тыс. рублей Выборочный анализ деятельности обученных членов «команд» показал, что в дальнейшем большинство из них трудовую деятельность с работой в моногородах не связывали.

За счет субсидии осуществлялись расходы на содержание Фонда, которые за период 2015–2016 гг. составили 410,6 млн рублей, а среднемесячная заработная плата сотрудников Фонда – 279,6 тыс. рублей. Уровень заработной платы работников Фонда, выплачиваемой за счет средств федерального бюджета, со стороны Минэкономразвития не ограничивался.

Отсутствие должного механизма контроля за предоставлением бюджетных средств и за продвижением инвестиционных проектов создало предпосылки для коррупционного произвола чиновников. В 2017 г.

в ходе контрольных мероприятий Счетная палата выявила нарушений расходования бюджетных средств на сумму 1,9 трлн рублей (в 2016 г. – 965 млрд рублей).

Административные барьеры вызывают у инвесторов недоверие к органам власти, неуверенность в результате инвестиционной деятельности, что является причиной оттока иностранных инвестиций с российского рынка.

В сложившейся ситуации градообразующие предприятия, являющиеся единственным критерием определения монопрофильности города (поселения), продолжающие обеспечивать основную занятость местного населения и пополняющие бюджеты всех уровней налоговыми платежами, оказались лишенными государственной поддержки и даже налоговых льгот, предоставляемых ранее.

Федеральными органами исполнительной власти игнорируется то обстоятельство, что градообразующие предприятия (организации) создавались в целях освоения важных для экономики страны природных ресурсов и национального промысла, адаптации государства к основным экономическим, геополитическим, климатическим и географическим условиям. Для формирования моногородов основополагающими отраслями являлись добывающая, атомная и оборонная промышленности. Значительную часть моногородов составляют закрытые административно-территориальные образования, предприятия и научные центры которых продолжают обеспечивать обороноспособность страны.

Сохранение и развитие градообразующих предприятий России с учетом их отраслевых особенностей является одним из основных залогов укрепления территориальной целостности России, защиты ее природных богатств, сохранения стабильности в регионе, воспитания у жителей моногородов и монопоселений патриотизма и уважения к историческому наследию, доверия к органам государственной власти.

Между тем Минэкономразвития письмом от 16.08.2017 № ОГ-Д14-9476 разъяснило Ассоциации, что «государственная поддержка федерального уровня градообразующим предприятиям не предусмотрена, поскольку такая поддержка обеспечивается региональными и муниципальными органами власти».

Субъекты Российской Федерации в своих решениях зависимы от федеральных органов исполнительной власти, но многие признают необходимость и целесообразность поддержки градообразующих предприятий.

Мнение многих руководителей субъектов Российской Федерации приводится ниже. В эффективном функционировании градообразующих предприятий заинтересованы не только собственники и работники, но и муниципальные и региональные власти, так как от их деятельности в большей степени зависят условия развития социально-экономической сферы образования. Представляется возможным и необходимым рассматривать поддержку градообразующих предприятий даже в границах территорий опережающего социально-экономического развития как полноправных резидентов при проведении модернизации или перепрофилировании производства, поскольку это имеет ряд преимуществ, в числе которых:

• наличие действующей производственной площадки с функционирующей инфраструктурой;

• наличие подготовленного кадрового состава;

• короткие сроки освоения новых технологических операций при организации нового производства;

• минимизация потерь.

Развитие предпринимательской среды моногорода будет осуществляться более высокими темпами при наличии кооперационных связей малого и среднего бизнеса с градообразующим предприятием. При этом необходимо активизировать свою деятельность руководству субъектов РФ и местных органов власти, которые должны заботиться о создании инфраструктуры и подведении коммуникаций к объектам инновационного производства. В этом процессе отмечаются серьезные упущения. Так, «при обсуждении ситуации в рамках круглого стола о развитии моногородов Иркутской области представители МО региона заявили об отсутствии должной поддержки и взаимодействия между площадками и органами исполнительной власти региона [12].

В настоящее время Ассоциация проводит онлайн-опрос руководителей и собственников градообразующих предприятий и предлагает высказать мнение относительно перспективы сохранения и развития градообразующих предприятий, целесообразности постановки перед руководством страны вопроса о предоставлении государственной поддержки этим хозяйствующим субъектам.

Кроме того, представляется необходимым ходатайствовать перед Президентом РФ о принятии незамедлительных мер реагирования по выявляемым Счетной палатой фактам грубых нарушений бюджетного законодательства, совершенствовать правовые механизмы распределения бюджетных средств и установить действенный контроль за их расходованием.

Градообразующие предприятия имеют много общих проблем, но преодолевать в одиночку административные барьеры сложно. Объединение усилий предприятий в рамках Ассоциации позволило бы решить многие проблемы, поскольку руководство страны и правоохранительные органы более оперативно реагируют на коллективные заявления и предложения.

Литература

1. Боженко С. В. Мероприятия по развитию моногородов Российской Федерации: сравнительный анализ // Проблемы развития современной экономики. 2016. № 8. С. 71–75.

2. Афонин Ф. Способы совершенствования деятельности органов власти по развитию моногородов // Материалы Ивановских чтений. 2017. № 4-2. С. 24–32.

3. О перечне монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов). Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р. Режим доступа: Consultant.ru›document/cons_doc_LAW_172498/ (дата обращения: 20.02.2018).

4. О предоставлении из федерального бюджета в 2014–2017 годах субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов». Постановление Правительства РФ от 11.11.2014 № 1186. Режим доступа: http://base.garant.ru/70792048/ (дата обращения: 20.02.2018).

5. Дмитриева Е. О. Государственная поддержка моногородов РФ в условиях восстановления экономического роста // Интернет-журнал Науковедение. 2017. Т. 9. № 1. С. 37.

6. О внесении изменений в Правила предоставления из федерального бюджета в 2014–2017 годах субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов». Постановление Правительства РФ от 17.06.2016 № 549. Режим доступа: http://base.garant.ru/71427720/ (дата обращения: 20.02.2018).

7. Паспорт приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов», утвержденный Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам 30.11.2016 (протокол № 11). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282731/ (дата обращения: 20.02.2018).

8. Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов). Постановление Правительства РФ от 22.06.2015 № 614. Режим доступа: http://base.garant.ru/71107924/ (дата обращения: 20.02.2018).

9. Государственная Программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» на период 2013–2020 годы. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328 (в редакции от 31 марта 2017 г. № 382-13). Режим доступа: http://base.garant.ru/70643464/ (дата обращения: 20.02.2018).

10. Сводный Отчет Счетной палаты РФ «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» в 2014–2016 годах» // Бюллетень Счетной палаты. 2017. № 3. С. 1–67. Режим доступа: ach.gov.ru›activities/bulleten/892/29844/ (дата обращения: 20.02.2018).

11. Отчет Счетной палаты РФ «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности мер, принимаемых органами государственной власти по поддержке моногородов». Утвержден решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 7 апреля 2017 года № 19К (1164) // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2017. № 8. С. 139–199. Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/901/31010/ (дата обращения: 20.02.2018).

12. Цыкунов Г. А. Моногорода Иркутской области: современное состояние // Известия Байкальского государственного университета. 2017. Т. 27. № 2. С. 140–145. DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(2).140-145.

PRESERVATION AND DEVELOPMENT OF MONO-TOWNS AND MONO-SETTLEMENTS

Lyubov I. Demyanenko[1, @]

[1] *Moscow State Linguistic University, buil. 1, 38, Ostozhenka St., Moscow, Russia, 119034*
[@] *1094145@rambler.ru*

Received 02.03.2018. Accepted 27.03.2018.

Keywords: monotowns, single-industry settlements, budget funds, control mechanisms.

Abstract: Russia's integration into the world economy has had a negative impact on the socio-economic situation of single-industry towns and monopolies. The state allocates billions of dollars to support such monostructures, but the standard of living of the population is consistently deteriorating. The main reason for this situation is the current mechanisms of state support that are focused exclusively on the creation of innovative industries. Legal acts regulating innovation support are formed in a hurry, without taking into account the specifics of the regional economy; moreover, they lack clear recommendations for the implementation of innovative projects. Grants are not provided in time, which prevents regions from implementing projects and planning their own budgets. The mechanism of providing budget funds via the development Fund of single-industry towns, which is not a member of the budget process, places the process of spending budget funds outside the legal field, which excludes proper control over the expenditure of budget funds. In this situation the city-forming enterprises that define the main profile of education are deprived of any federal support.

For citation: Demyanenko L. I. Problemnye voprosy sokhraneniia i razvitiia monogorodov i monoposelenii [Preservation and Development of Mono-Towns and Mono-Settlements]. *Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences*, no. 2 (2018): 6–10. DOI:10.21603/2500-3372-2018-2-6-10.

References

1. Bozhenko S. V. Meropriiatiia po razvitiiu monogorodov Rossiiskoi Federatsii: sravnitel'nyi analiz [Measures to develop single-industry cities of the Russian Federation: a comparative analysis]. *Problemy razvitiia sovremennoi ekonomiki = Problems of development of modern economy*, no. 8 (2016): 71–75.

2. Afonin F. Sposoby sovershenstvovaniia deiatel'nosti organov vlasti po razvitiiu monogorodov [Ways to improve the activities of government authorities to develop single-industry towns]. *Materialy Ivanovskikh chtenii = Materials of the Ivanovo readings*, no. 4-2 (2017): 24–32.

3. *O perechne monoprofil'nykh munitsipal'nykh obrazovanii Rossiiskoi Federatsii (monogorodov)* [On the list of mono-profile municipal entities of the Russian Federation (single-industry towns)]. Order of the Government of the Russian Federation of July 29, 2014 No. 1398-r. Available at: Consultant.ru›document/cons_doc_LAW_172498/ (accessed 20.02.2018).

4. *O predostavlenii iz federal'nogo biudzheta v 2014–2017 godakh subsidii nekommercheskoi organizatsii «Fond razvitiia monogorodov»* [On the granting of subsidies from the federal budget in 2014–2017 to the non-commercial organization "Mono-City Development Fund"]. Resolution of the Government of the Russian Federation of 11.11.2014 No. 1186. Available at: http://base.garant.ru/70792048/ (accessed 20.02.2018).

5. Dmitrieva E. O. Gosudarstvennaia podderzhka monogorodov RF v usloviiakh vosstanovleniia ekonomicheskogo rosta [State Support of Monocities of the Russian Federation in the Conditions of Restoring Economic Growth]. *Internet-zhurnal Naukovedenie = Internet Journal of Science*, 9, no. 1 (2017): 37.

6. *O vnesenii izmenenii v Pravila predostavleniia iz federal'nogo biudzheta v 2014–2017 godakh subsidii nekommercheskoi organizatsii «Fond razvitiia monogorodov»* [On Amendments to the Rules for Granting Subsidies to the Nonprofit Organization "Mono-City Development Fund" from the Federal Budget in 2014–2017]. Resolution of the Government of the Russian Federation of 17.06.2016 No. 549. Available at: http://base.garant.ru/71427720/ (accessed 20.02.2018).

7. *Pasport prioritetnoi programmy «Kompleksnoe razvitie monogorodo», utverzhdennyi Prezidiumom Soveta pri Prezidente RF po strategicheskomu razvitiiu i prioritetnym proektam 30.11.2016 (protokol № 11)* [Passport of the priority program "Integrated development of mono-city", approved by the Presidium of the Presidential Council for Strategic Development and Priority Projects on November 30, 2013 (Protocol No. 11)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282731/ (accessed 20.02.2018).

8. *Ob osobennostiakh sozdaniia territorii operezhaiushchego sotsial'no-ekonomicheskogorazvitiia na territoriiakh monoprofil'nykh munitsipal'nykh obrazovanii Rossiiskoi Federatsii (monogorodov)* [On the features of creating areas of priority socio-economic development in the territories of single-profile municipal entities of the Russian Federation (mono-cities)]. Decree of the Government of the Russian Federation of June 22, 2015 No. 614. Available at: http://base.garant.ru/71107924/ (accessed 20.02.2018).

9. *Gosudarstvennaia Programma Rossiiskoi Federatsii «Razvitie promyshlennosti i povyshenie ee konkurentosposobnosti» na period 2013–2020 gody* [The State Program of the Russian Federation "Development of Industry and Enhancing Its Competitiveness" for the period 2013–2020]. Resolution of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 No. 328 (as amended on March 31, 2017 No. 382-13). Available at: http://base.garant.ru/70643464/ (accessed 20.02.2018).

10. Svodnyi Otchet Schetnoi palaty RF «O rezul'tatakh kontrol'nogo meropriiatiia «Proverka effektivnosti ispol'zovaniia sredstv federal'nogo biudzheta, napravlennykh v nekommercheskuiu organizatsiiu «Fond razvitiia monogorodov» v 2014–2016 godakh» [Consolidated Report of the Accounts Chamber of the Russian Federation "On the Results of the Control Event "Testing the Efficiency of Using the Federal Budget Funds for a Nonprofit Organization "Monocities Development Fund" in 2014–2016"]. *Biulleten' Schetnoi palaty = Bulletin of the Accounting Chamber*, no. 3 (2017): 1–67. Available at: ach.gov.ru›activities/bulleten/892/29844/ (accessed 20.02.2018).

11. Otchet Schetnoi palaty RF «O rezul'tatakh ekspertno-analiticheskogo meropriiatiia «Analiz rezul'tativnosti mer, prinimaemykh organami gosudarstvennoi vlasti po podderzhke monogorodov». Utverzhden resheniem Kollegii Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii ot 7 aprelia 2017 goda № 19K (1164) [Report of the Accounts Chamber of the Russian Federation "On the results of the expert and analytical event "Analysis of the effectiveness of measures taken by state authorities to support single-industry towns", approved by the decision of the Board of the Accounting Chamber of the Russian Federation of April 7, 2017 No. 19 (1164)]. *Biulleten' Schetnoi palaty = Bulletin of the Accounting Chamber*, no. 8 (2017): 139–199. Available at: http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/901/31010/ (accessed 20.02.2018).

12. Tsykunov G. A. Monogoroda Irkutskoi oblasti: sovremennoe sostoianie [Monocities in the Irkutsk Region: Current State]. *Izvestiia Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 27, no. 2 (2017): 140–145. DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(2).140-145.