УДК 622: 338.262.7

Г.Н.ХАРИТОНОВА, *канд. экон. наук, доцент, Kharitonova@iep.kolasc.net.ru*
Л.В.ИВАНОВА, *канд. экон. наук, ст. науч. сотрудник, Ivanova@ iep.kolasc.net.ru*
Институт экономических проблем Кольского научного центра РАН, Апатиты

G.N.KHARITONOVA, *PhD in ec., associate professor, Kharitonova@iep.kolasc.net.ru*
L.V.IVANOVA, *PhD in eng. sc., senior research assistant, Ivanova@ iep.kolasc.net.ru*
Institute for Economic Problems Kola Scientific Centre of Russian Academy of Science, Apatity

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ГОРНО-ПРОМЫШЛЕННЫХ МОНОГОРОДОВ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ И ИНСТРУМЕНТЫ

На примере северных муниципальных образований выполнен анализ комплексного инвестиционного плана как нового инструмента финансовой государственной поддержки и территориального стратегического планирования монопоселений для снижения рисков горно-промышленных предприятий. Обоснован вывод об экономической выгоде увеличения объема социальной ответственности горно-промышленного предприятия для ослабления отрицательной обратной связи кризисных явлений в моногороде на его экономику.

***Ключевые слова*:** государственная поддержка, комплексный инвестиционный план, горно-промышленные предприятия, монопрофильные населенные пункты, стратегическое территориальное планирование, последствия экономического кризиса.

STATE SUPPORT TO MINING MONOTOWNS: NEW APPROACHES AND TOOLS

The article evaluates efficiency of the «Complex Investment Plan» – the new tool of governmental financial support and territorial strategic planning for monotowns using the case study of northern municipalities – for reducing risks of the mining industry enterprises. The conclusion of economic benefit from increasing volumes of social responsibility of a mining enterprise for mitigating feedback negative impact of crisis phenomena in the monotown on its economy is substantiated.

***Key words*:** state support, complex investment plan, the mining industry enterprises, monoprofile settlements, strategic territorial planning, consequences of the economic crisis.

Государственная поддержка экономических агентов во время кризисов и стихийных бедствий является функцией любого государства и осуществляется в различных формах. Если меры поддержки заранее не планируются, а реализуются аврально для избежания катастроф, без стратегического видения их результата, то они могут не достигнуть цели. Поэтому разработка мер государственной поддержки для устранения или ослабления негативных социально-экономических явлений относится к сложным управленческим задачам комплексного характера. Во время мирового экономического и финансового кризиса, когда усиливается конкуренция между государствами и группами государств в связи с обострением проблемы национальной экономической безопасности, набор мер и величина государственной поддержки отечественным экономическим агентам сокращаются и еще большее значение приобретают выбор инструментов поддержки и обоснование их стратегической целесообразности.

Правительство России сделало правильные выводы из анализа последствий реали-

зации антикризисных мер в первые годы мирового экономического кризиса, и сегодня оно располагает финансовыми ресурсами для снижения его негативных последствий и, что особенно ценно, пытается включить меры и инструменты государственной поддержки в систему государственного и муниципального стратегического планирования и изменить формы взаимоотношений между градообразующими предприятиями (ГРОП) и органами местного самоуправления.

Наиболее крупномасштабной из таких попыток является решение о разработке проектов «Комплексных инвестиционных планов модернизации монопрофильных населенных пунктов» (КИП) как нового инструмента государственной поддержки поселений с монопрофильной структурой экономики в кризисный период.

В конце 2009 г. Министерством регионального развития РФ (Минрегион) были разработаны «Методические рекомендации по подготовке и реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населенных пунктов»*. При федеральном правительстве была создана межведомственная рабочая группа по вопросам снижения негативного воздействия финансового кризиса на социально-экономическое развитие монопрофильных городов в субъектах РФ. Задачи рабочей группы – составление и актуализация перечня моногородов, анализ КИП и отбор тех из них, в реализации которых целесообразно участие федеральных органов исполнительной власти, т.е. оправдано предоставление субсидий из Инвестиционного государственного фонда.

Местные органы самоуправления массово приступили к разработке проектов КИП с 2010 г., эта работа во многих муниципальных образованиях продолжается и сегодня, в частности в связи с тем, что в 2012 г. был актуализирован перечень монопрофильных муниципальных образований, теперь в него входит 333 населенных пункта.

Правительством страны также принято решение о создании в 2013 г. региональных инвестиционных фондов с участием средств федерального бюджета для финансовой поддержки региональных инициатив по привлечению инвестиций для реализации КИП, т.е. региональные органы исполнительной власти получили полномочия по отбору КИП, что дополнительно мотивирует органы местного самоуправления к активизации их разработки.

В число монопрофильных поселений, отобранных в установленном порядке в качестве претендентов на получение государственной поддержки из федерального и регионального инвестиционных фондов, включены многие населенные пункты, в которых градообразующим предприятием является горно-промышленное предприятие (горное, горно-металлургическое, горно-химическое).

Оценка эффективности нового инструмента государственной финансовой поддержки для экономики горно-промышленных моногородов и последствий его реализации для экономики горно-промышленного предприятия представляет интерес для руководства градообразующего предприятия и органов местного самоуправления сразу по нескольким причинам.

Методика разработки КИП требует обязательного и полноценного участия градообразующего предприятия; его руководство должно оценить внешние риски в среднесрочной перспективе и раскрыть стратегические намерения. Все крупные горно-промышленные компании уже несколько лет выполняют такие оценки и составляют стратегические планы развития компании и ее региональных подразделений. Однако в документах стратегического территориального планирования показатели стратегических планов предприятий, особенно так называемого федерального подчинения, редко находят отражение. Об этом региональным властям приходится напрямую договариваться с владельцами компаний,

* Краткое изложение проекта Методических рекомендаций по подготовке и реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населенных пунктов. М., 2009. 101 с.

Brief description of the Methodical recommendations on preparation and realization of complex investment plans of monotowns' development. Moscow, 2009. 101 p.

так как наемные менеджеры региональных подразделений не берут на себя такую ответственность.

За четыре года мирового экономического кризиса его негативные последствия для социально-экономического положения моногорода стали ощущаться на экономике градообразующего предприятия: все отчетливее проявляются отрицательные обратные связи. Самая существенная из них заключается в снижении производительности труда у работников предприятия. Руководство многих градообразующих предприятий, озабоченное сохранением конкурентоспособности предприятия в период кризиса, все еще не осознает связи между снижением качества жизни в моногороде и производительностью труда коллектива предприятия. В период кризиса мотивация труда работника сужается до страха стать безработным. Однако этот страх не ведет к повышению производительности его труда, независимо от уровня инновационности техники и технологий. В населенном пункте, где постоянно ухудшается качество жизни, высококвалифицированного работника не удержит даже страх потерять работу, что подтверждается анализом миграции из горно-промышленных городов в районах Севера. Лучшие условия жизни ищут наиболее квалифицированные работники в трудоспособном возрасте, адаптированные к суровым климатическим условиям.

В связи с тем, что конечной целью КИП является вывод населенного пункта из зоны неуправляемого риска для его дальнейшего устойчивого экономического развития, федеральный регулятор прямо заявляет, что после реализации КИП вышестоящие по отношению к этим субъектам Федерации органы власти будут избавлены от необходимости заниматься «монокризисами» в этом населенном пункте*. Другими словами, федеральные исполнительные органы власти переносят центр тяжести решения проблем моногородов на региональные органы власти, а те, в свою очередь, на органы местного самоуправления.

Местное самоуправление, получив финансовую поддержку из государственных бюджетов, должно будет взять на себя главную роль в формировании благоприятной социально-экономической среды жизнеобеспечения населения моногородов, существенный ущерб которой был нанесен финансово-экономическим кризисом. В настоящее время местные органы власти российских моногородов самостоятельно не способны решить социально-экономические проблемы, обусловленные кризисным падением экономики градообразующих предприятий. Фактически по каждой проблеме обеспечения жизнедеятельности населения моногородов, экономика которых находится в состоянии депрессии или рецессии, от остановки котельной до отключения электроэнергии ее поставщиком за неуплату, регионам приходится обращаться за финансовой поддержкой к федеральным органам.

Градообразующие предприятия, даже прибыльные, финансовую поддержку местному самоуправлению оказывают в редких случаях, так как их руководство в соответствии с корпоративной иерархией должно еще получить разрешение на нее от корпоративного уровня управления компанией. При действующей схеме получения финансовой помощи из федерального центра градообразующие предприятия могут экономить на затратах, связанных с их социальной ответственностью. Но при усилении децентрализации системы управления экономикой и переноса центра тяжести управления социально-экономическим развитием на муниципальный уровень градообразующим предприятиям, чтобы не допустить техногенных катастроф, перебоев в работе предприятия и даже социальных взрывов, придется увеличить уровень социальной ответственности перед местным сообществом и собственным персоналом.

Предлагаемый федеральным регулятором сценарий выхода из зоны «неуправляе-

* Краткое изложение проекта Методических рекомендаций по подготовке и реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населенных пунктов. М., 2009. 101 с.

Brief description of the Methodical recommendations on preparation and realization of complex investment plans of monotowns' development. Moscow, 2009. 101 p.

мого риска» представляет собой диверсификацию экономики муниципального образования, т.е. переориентацию ее на качественно новые и альтернативные виды деятельности с целью снижения монопрофильности. В случаях, когда диверсификация экономики муниципального образования невозможна, остается сценарий, на который традиционно и ориентируются все горно-промышленные предприятия и органы местного самоуправления, – дальнейшее развитие базовой отрасли экономики города как основополагающей и обеспечивающей перспективное развитие муниципального образования.

Для горно-промышленных моногородов, расположенных на северных территориях (например, в Мурманской области таких шесть из семи, внесенных в перечень моногородов для государственной поддержки, в Республике Коми два, в Республике Карелия три, в Якутии шесть, в Ханты-Мансийском автономном округе восемь), сценарии реструктуризации экономики муниципального образования фактически совпадают. Горно-промышленное предприятие, входящее в состав крупнейших добывающих компаний страны и даже мира, экспортно-ориентированное, обеспеченное минерально-сырьевыми ресурсами на несколько десятков лет вперед, всегда будет основным источником доходов регионального и местного бюджетов.

По сравнению с величиной доходов от ГРОП источники доходов от альтернативных отраслей экономики в регионе будут малосущественными и их появление не снимет с повестки дня проблему самодостаточности местных бюджетов для снижения последствий кризисных явлений и дальнейшего повышения благосостояния населения. Более того, вновь созданные при государственной поддержке предприятия и организации очень быстро попадут в хорошо известный «порочный круг» кризисных явлений, если экономика градообразующего предприятия будет по-прежнему находиться в состоянии рецессии.

В настоящее время основным источником доходов местных бюджетов остается налог на доходы физических лиц (НДФЛ), например, в г.Кировске его доля в 2011 г. составляла 33 %, в г.Ковдоре – 22,2 %. Доля НДФЛ и безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов в Кировске достигла 75 % , в Ковдоре – 78,2 %. Рост заработной платы работников градообразующего предприятия на уровне темпов инфляции в стране и снижение доходов у его подрядчиков по причине отсутствия заказов вызывает снижение платежеспособного спроса на товары и услуги местной промышленности и сферы услуг.

Анализ разработанных КИП монопоселений Мурманской области (Мончегорск, Кировск, Заполярный и др.), которые в настоящее время находятся на рассмотрении в Минрегионе РФ, показал, что в качестве альтернативных отраслей экономики чаще всего предлагается развивать сферу туризма и предприятия туристской инфраструктуры, а также осуществлять модернизацию или ремонт инфраструктурных отраслей городского хозяйства. Реже встречаются проекты новых предприятий местной промышленности и малого бизнеса с целью создания новых рабочих мест в случае перебоев в работе или остановки ГРОП. Следует отметить, что большинство этих проектов уже неоднократно включалось в муниципальные или в региональные программы социально-экономического развития, но для их реализации не нашлось средств, ни бюджетных, ни частных инвесторов.

Также очевидно, что все предлагаемые проекты имеют низкую бюджетную эффективность, т.е. объем налоговых отчислений в бюджетную систему в результате ввода их в эксплуатацию будет малозаметным. Кроме того, для многих проектов характерен длительный срок реализации. Например, чтобы создать туристскую дестинацию, как это планируется в г.Кировске или в поселке городского типа Ревда, где есть для этого уникальный природно-рекреационный потенциал, потребуется не менее 10 лет. Поэтому не будет преувеличением вывод о том, что в целом проекты, включенные в КИП северных монопромышленных городов, не способны сгладить снижение эффективности работы ГРОП и создать условия для разви-

тия экономики и социальной сферы муниципального образования.

По нашему мнению, активное участие горно-промышленных предприятий в разработке КИП позволит горному бизнес-сообществу дополнительно обосновать аргументы для оптимизации государственной политики в отношении предприятий горно-промышленного сектора страны. В 2013 г. ожидается проведение V Всероссийского съезда горнопромышленников, в проектах документов которого, уже размещенных на сайте некоммерческого партнерства «Горнопромышленники России», отражены решения выездного заседания Высшего Горного совета РФ (Пермь, 1 октября 2012 г.) с повесткой дня: «О развитии отечественного горно-промышленного комплекса в условиях обострения конкуренции на мировых рынках минеральных и энергетических ресурсов». Фактически в проекте решения будущего съезда горнопромышленников перечислены все внешние риски горно-промышленного предприятия, которые в соответствии с Методическими рекомендациями Минрегиона РФ следует отразить в КИП (инфраструктурные, технологические, кадровые, потребительские, ресурсные, продуктовые, риски собственников, риски изменения нормативов по налогам и иным обязательным платежам).

При очевидном преобладании для горно-промышленного сектора рисков со стороны внешней среды основными мерами стабилизации работы градообразующих предприятий в моногородах следует признать устранение всех типовых рисков.

На примере рисков изменения системы налогообложения для горно-промышленных предприятий в среднесрочной перспективе можно определить ожидаемые потери для доходной части бюджетов моногородов. 1 января 2013 г. истек срок для переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на правах аренды или приобретения их в собственность. Начала действовать ст. 7.34 Кодекса об административных правонарушениях, устанавливающая ответственность за непереоформление этого права. В результате переоформления права собственности на земельные участки градообразующего предприятия бюджет моногорода потеряет значительную часть доходов от сдачи их в аренду, так как в соответствии с Земельным кодексом РФ все они перейдут в собственность федерального центра, который будет получать за них или арендную плату, или выкуп.

30 января 2013 г. на заседании Общественного совета при Министерстве природных ресурсов и экологии РФ был вновь обсужден и одобрен проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ в части регулирования вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью». Инициаторами нового обсуждения законопроекта, который уже прошел второе чтение в Государственной Думе РФ, выступили Президент и премьер-министр страны, что резко повышает вероятность его принятия в нынешнем году.

Главным нововведением законопроекта является введение понятия экологического ущерба в стоимостном выражении. В том случае, если осуществление работ по восстановлению технически невозможно, но виновник загрязнения в виде хвостохранилищ и отвалов горных пород готов добровольно возместить вред, допускается проведение равноценных работ по охране окружающей среды (ООС) на взысканные с горно-промышленного предприятия денежные средства. Однако этими средствами будет распоряжаться не местный орган власти, а территориально уполномоченный орган Росприроднадзора.

Законопроект о ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью, гармонизирован с другими законопроектами, направленными на совершенствование государственного управления ООС: «О совершенствовании системы нормирования и экологического стимулирования в области охраны окружающей среды» и «Об экономическом стимулировании деятельности в области обращения с отходами», которые также значи-

тельно повышают риски градообразующего предприятия, связанные с изменениями в налогообложении, и не увеличивают доходы местных бюджетов.

По нашему мнению, законопроекты, направленные на совершенствование государственного управления ООС, своевременны и их реализация позволит не допустить ухудшения экологической обстановки в моногородах, особенно в районах размещения горно-промышленных предприятий, которые являются экологически опасными.

Методические рекомендации по подготовке и реализации КИП монопрофильных населенных пунктов, разработанные Минрегионом РФ, не свободны от недостатков. Для устранения типичных ошибок, возникших при их разработке и для их совершенствования, федеральным регулятором и органами исполнительной власти субъектов Федерации подготовлены еще несколько документов, например «Комплекс мер, направленных на содействие развитию экономики монопрофильных муниципальных образований, на 2011 и 2012 годы» и «Рекомендации по актуализации основных параметров комплексных инвестиционных планов модернизации монопрофильных муниципальных образований».

Однако в Методических рекомендациях нет даже упоминания о проблеме бюджетно-налогового федерализма, которая является одной из основных причин того, что населенные пункты, в которых градообразующими предприятиями являются «дочки» успешных горно-добывающих, топливно-энергетических и горно-металлургических компаний, включены в списки нуждающихся в государственной поддержке. Составители Методических рекомендаций не нашли типовых мер по формированию позитивной корпоративной культуры собственников горно-промышленных компаний, чтобы их деятельность была направлена не только на получение коммерческой выгоды и сохранение конкурентоспособности, но и на какую-либо социально осознанную цель, в данном контексте на недопущение снижения качества жизни населения в моногородах.

Нельзя также согласиться с принципом равенства, который реализован в Перечне монопрофильных муниципальных образований. В нем присутствуют и депрессивные поселения, и те, в которых наблюдаются лишь признаки рецессии экономики. Поселения различны и по численности населения: от поселков городского типа (менее 20 тыс. человек) до крупных городов (свыше 100 тыс. человек). В Перечень включены монопоселения, экономическая база которых относится к различным видам экономической деятельности.

В связи с ограниченностью средств государственной поддержки и различной степенью ее необходимости средства фонда государственной поддержки целесообразно разделить на части в пользу тех моногородов, градообразующие предприятия которых вносят наибольший вклад в сохранение национальной экономической безопасности страны. К ним, несомненно, относятся поселения, в которых градообразующими являются горно-промышленные предприятия, так как в ближайшие десятилетия основным источником пополнения бюджета РФ и всех нижестоящих бюджетов будут доходы от эксплуатации минерально-сырьевого комплекса страны.