той части, в какой он не противоречит действующей редакции Налогового кодекса РФ, и закон от 19.09.2008 г. № 120/2008-03, по крайней мере в отношении транспортных средств, приведенных в таблице 6.

Федеральные законодательные органы должны принимать и оформлять решения по региональным и местным налогам в такие сроки, чтобы у нижестоящих органов власти оставалось время для рассмотрения и внесения соответствующих изменений. В свою очередь, региональные органы власти, принимая местные налоговые законодательные акты, должны руководствоваться действующим Федеральным законом, обращать внимание, с какого времени закон вступает в силу и когда они имеют право им воспользоваться. В противном случае возникнут сложности с администрированием транспортного или других региональных налогов, и предмет спора будет перенесен в судебные инстанции. Ответчиками от лица государства окажутся налоговые органы, именно они будут фиксировать решения судов в пользу налогоплательщиков и, как следствие, региональные бюджеты не получат часть запланированных сумм налогов. Принятие региональных налоговых законов в рамках совместного предмета ведения Федерации и ее субъектов также должно оставлять время для представителей бизнеса, чтобы они могли просчитать последствия изменений налогового законодательства для своей деятельности, и физических лиц, имеющих имущество, которое является объектом обложения транспортным налогом, или планирующих его приобрести.

**Литература**


1. *Тютюрюков Н.Н., Тютюрюков В.Н.* Транспортный налог – нарушитель принципов // Налоговая политика и практика. 2007. № 5.
2. *Тютюрюков Н.Н., Чванов Р.А., Тютюрюков В.Н.* Вопросы реформирования региональных и местных налогов: лекция. М: Изд-во РАГС, 2009.
3. *Холмогорова В.* Налог возмутил // Ведомости. 2010. 1 февраля. www.vedomosti.ru. Дата обращения – 01.02.2010 г.
4. http/www.rg.ru/2009/12/15/reg-szapad/isk-anons.html
5. *Тютюрюков Н.Н., Тютюрюков В.Н.* Этические принципы налогообложения: утопия или реальность? // Налоговая политика и практика. 2007. № 10.


**Виктория ЛЕДЕНЁВА, Мария КОСТЕЕВА**

# РОССИЙСКИЕ МОНОГОРОДА В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Россия находится на пороге масштабной «перестройки» моногородов, которым еще с советских времен досталась зависимость от одного или нескольких заводов-гигантов, связанных единым производством, а вместе с этим и повышенная уязвимость в кризисные моменты. Одни населенные пункты делают ставку на диверсификацию экономики, другие – на модернизацию уже существующих градообразующих предприятий.

Четкого определения термина «моногород» нет. Нормативная правовая база содержит различные положения, закрепляющие понятие градообразующих предприятий.

Так что же такое моногород? В отечественной практике к этому понятию близок термин «город-завод», что предполагает теснейшую связь между функционированием городского поселения и градообразующим предприятием, достаточно крупным, чтобы влиять на все основные аспекты жизни города.

Город можно называть монопрофильным, если присутствуют следующие признаки:

- наличие одного или нескольких однотипных предприятий, относящихся к одной отрасли или обслуживающих один узкий сегмент отраслевого рынка. Все остальные предприятия обслуживают только внутренние нужды города или проживающих в нем людей;
- наличие цепочки технологически связанных предприятий, работающих на один конечный рынок, кроме предприятий, обслуживающих внутренние городские нужды;
- значительная зависимость доходной части городского бюджета от деятельности одного или нескольких крупных предприятий; низкая диверсификация сфер занятости населения (однородный профессиональный состав);
- значительная удаленность от других, более крупных населенных пунктов (что снижает возможности мобильности жителей), при наличии первых двух признаков или в отсутствие развитой инфраструктуры, обеспечивающей связь с внешним миром (дороги автомобильные и железные, телефонная сеть и т. д.) [1].

Межведомственной рабочей группой, созданной в соответствии с приказом Минрегиона России, были одобрены следующие критерии отнесения населенных пунктов к категории монопрофильных:

- наличие предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на

**Виктория ЛЕДЕНЁВА** – кандидат социологических наук, директор Центра изучения миграционной политики РАГС

**Мария КОСТЕЕВА** – кандидат социологических наук, помощник депутата Государственной Думы ФС РФ

которых занято на основной работе более 25% экономически активного населения;

- наличие в населенном пункте предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на долю которых приходится более 50% объема промышленного производства.

Всего в список монопрофильных вошли 467 городов и 332 поселка городского типа (ПГТ). В них проживают примерно 24 млн человек. Большая часть монопрофильных поселений образована при предприятиях лесной и деревообрабатывающей промышленности (20% от общего числа), машиностроения (17%), пищевой промышленности (14%), топливной промышленности (11%), оставшаяся часть распределена по ряду других отраслей.

В списке монопрофильных присутствуют города с широким диапазоном численности жителей: от 5-6 тыс. до почти полумиллионна. Наиболее часто под определение «монопрофильность» подпадают небольшие по масштабам России города с численностью населения до 50 тыс. жителей.

Моногорода весьма неравномерно распределены по территории России **(таб.лица)**. Наибольшее количество моногородов сосредоточено в Уральском (Свердловская и Челябинская области) и Приволжском (Самарская, Нижегородская области, Пермский край) округах.

Из общего числа наибольшее количество монопрофильных городов в Центральном экономическом районе. Но если говорить о доле монопрофильных городов по отношению к общему числу городов, то самый большой процент таковых в Уральском экономическом районе (из 150 городов 88 монопрофильных). Большая доля ПГТ, являющихся монопрофильными, отмечена как в дальневосточных районах, так и в ряде регионов средней полосы РФ. Наибольшее число жителей монопрофильных населенных пунктов сосредоточено в Уральском экономическом районе – 4552 тыс. человек, в Центральном и Западно-Сибирском экономических районах – в каждом свыше трех миллионов. В ряде регионов высока доля населения, проживающего в монопрофильных городах: к примеру, в Тюменской области – 61%, в Свердловской – 44%, в Тульской – 40% [2].

Если проанализировать градообразующие предприятия, то станет понятным, что в большинстве своем они в значительной мере определяют структуру российской экономики и ее конкурентоспособность. Это крупнейшие предприятия черной и цветной металлургии, оборонной и химической промышленности, топливно-энергетического комплекса, ведущие машиностроительные заводы. Поэтому можно сказать, что переход России на инновационный путь развития будет во многом зависеть от модернизации моногородов и градообразующих предприятий.

Главной проблемой моногородов является не только зависимость их бюджета от градообразующего предприятия, но и отсутствие у жителей свободы при выборе места работы или сферы приложения труда.

**Таблица. Распределение моногородов по федеральным округам**

| Федеральный округ | Количество субъектов РФ | Количество моногородов | Население, млн человек |
|---|---|---|---|
| Центральный | 13 | 72 | 2,95 |
| Северо-Западный | 7 | 41 | 1,28 |
| Южный | 4 | 10 | 0,749 |
| Северокавказский | 1 | 4 | 0,219 |
| Приволжский | 12 | 87 | 4,286 |
| Уральский | 5 | 43 | 3,323 |
| Сибирский | 8 | 53 | 3,143 |
| Дальневосточный | 5 | 25 | 0,41 |

Причины монопрофильности городов могут быть совершенно разными, и немаловажную роль при этом играет географический фактор. Например, Норильск на сотни километров удален от других центров с другими специализациями, что служит дополнительным препятствием для его жителей в попытках разнообразить сферы приложения труда. С другой стороны, такие города как Северодвинск и Новодвинск, при всей их монопрофильности, расположены недалеко от областного центра – Архангельска, и такое местоположение предоставляет бóльшие возможности для диверсификации производственной деятельности. Поддержка государства в каждом отдельном случае должна учитывать индивидуальные особенности города и быть избирательной.

Важно отметить международный опыт решения проблем моногородов, который основывается на фискальном или рыночном подходах или иногда на их комбинации. Фискальное решение проблем моногородов представляет собой набор выплат выходных пособий, компенсаций по безработице, более раннего выхода на пенсию и при необходимости некоторые субсидии по переезду в другое место. Но, как правило, международный опыт преимущественно указывает на рыночное решение: либо корпоративный сектор своими силами или с помощью моногорода меняет свою производственную специализацию, сохраняя рабочих и население города, либо рабочие используют экономические возможности рынков рабочей силы и жилья и переезжают в другую местность, руководствуясь рыночными стимулами.

Федеральная программа поддержки моногородов предполагает комплексный подход к решению проблем. Наряду с мерами по обеспечению занятости населения – и здесь главное внимание уделяется поддержке малого и среднего бизнеса – она предусматривает планирование дальнейшего развития города, привлечение инвестиций,

строительство предприятий и их взаимоувязку. Программа осуществляется регионами на условиях софинансирования, причем каждый регион может самостоятельно выбрать из нее набор инструментов, наиболее подходящий для каждого конкретного города. Помимо этого, регион может предложить и свои инструменты.

В то же время как отправную точку в поиске решений проблем конкретных населенных пунктов России можно рассматривать три сценария действий.

1. Потребности в продукции градообразующего предприятия (предприятий) данного моногорода в настоящее время нет, но есть достаточные основания полагать, что она может возникнуть. В этом случае помощь федерального правительства должна быть направлена на консервацию данного моногорода.

2. Потребности в продукции данного моногорода в настоящее время нет, и нет достаточных оснований полагать, что она может возникнуть. Однако населенный пункт расположен в регионе, позволяющем обеспечить нормальные условия для жизнедеятельности людей без чрезмерно высоких затрат, даже если возродить эффективную хозяйственную деятельность на градообразующем предприятии не удастся. В этом случае помощь федерального правительства должна быть направлена на содействие диверсификации хозяйственной деятельности данного моногорода.

3. Потребности в продукции данного моногорода в настоящее время нет, и нет достаточных оснований полагать, что она может возникнуть. При этом населенный пункт расположен в регионе, позволяющем обеспечить нормальные условия жизнедеятельности людей только за счет чрезмерно высоких затрат. В этом случае помощь федерального правительства должна быть направлена на содействие переселению граждан.

В решение проблем реструктуризации монопрофильных городов и градообразующих предприятий должны быть вовлечены, наряду с федеральными органами власти, как минимум еще четыре субъекта действия:

- население города;
- собственники и руководители градообразующего предприятия;
- городские власти;
- власти субъекта Федерации, на территории которого расположен такого рода населенный пункт [3].

Восстановление нормальной логики развития моногородов в рамках данных населенных пунктов может оказаться крайне трудной или даже невозможной задачей. Поэтому необходимо рассматривать и такой вариант политики реструктуризации, как включение моногорода в новый кластер развития. Речь идет о том, чтобы замкнуть на этот город группу предприятий и организаций, имеющих кооперационные связи по созданию некой конечной продукции, шансы которой на продажу на протяжении относительно длительной перспективы достаточно велики. Такое решение создает условия для устойчивого роста продаж и активов всех участников кластера и благоприятно сказывается на судьбе города и его жителей.

Участие федеральных органов власти в решении проблем конкретных моногородов целесообразно при следующих исходных предпосылках:

- инициативы снизу – если нет никакого общественного движения в конкретном городе, нет желания поменять ситуацию к лучшему, то реструктуризацией города, как показывает опыт, заниматься бессмысленно;
- существования реалистичной программы действий (бизнес-плана) реформирования социально-экономических условий жизни города и деятельности его хозяйственного комплекса;
- наличия согласованной позиции властей всех четырех вышеупомянутых уровней относительно путей и сроков решения проблем конкретного моногорода;
- реального наличия у федерального бюджета выделенного ресурса для финансирования подобного рода программ;
- наличия эффективной технологии реализации программ реформирования моногородов.

Выведение в устойчивый режим работы и развития градообразующих предприятий требует их реструктуризации. В нее включаются мероприятия, направленные на погашение долгов, создание управленческих предпосылок и механизмов успешной реструктуризации предприятия, а также подготовку графика первоочередных мероприятий.

В связи с нынешним положением большинства градообразующих предприятий вопрос стоит скорее не столько в улучшении его состояния, сколько в сохранении тех его частей, которые могут существовать самостоятельно, превратившись в новые очаги деловой активности – малые предприятия, которые в современных российских условиях имеют более высокий потенциал развития.

Другой тревожный знак – попытки государственных корпораций взять на себя внешнее управление моногородами. За этим кроется не столько желание наладить здесь эффективное управление, сколько стремление «прислониться» к распределению бюджетных средств. При этом полноценная инвентаризация проблемы моногородов еще впереди. Необходима всеобъемлющая общественная экспертиза данной темы, иначе самые разумные инициативы могут не найти благодатной почвы для реализации. Очень часто чиновникам проще говорить о конце кризиса, чем предлагать эффективные стратегии урегулирования ситуации в моногородах и преодолевать инерцию их жителей. Поэтому весьма вероятны серьезные попытки законсервировать проблему моногородов или имитировать ее решение [4].

Способом поддержки реструктуризации градообразующих предприятий в направлении создания на их базе сети новых мелких фирм могут стать совместные усилия федеральных и региональных органов управления, направленные на создание региональных или отраслевых бизнес-сетей как благоприятной среды, в которой можно ускорить процесс реструктуризации градообразующих предприятий. Основой такой деятельности должны служить региональные программы промышленной политики. При всей их индикативности и ресурсной необеспеченности они все же способны заметно помочь в уточнении приоритетов коммерческой политики на будущее и обнаружении наиболее перспективных ниш рынка.

Назрела необходимость целого ряда дополнительных мер – от грантовой поддержки наиболее эффективных администраций моногородов, стимулирующих развитие малого бизнеса, до публичной общественной и экспертной проработки программ развития этих территорий, в том числе на площадках общественных палат [5].

В свою очередь, успех такой политики способен изменить экономический климат, побудить граждан к рыночному поведению, повысить социальную мобильность, развить жилищный рынок. Появление позитивного опыта в отношении моногородов могло бы впоследствии быть использовано и на других территориях, например в сельских районах, большая часть которых, несмотря на оживление в АПК, остаются депрессивными.

В заключение еще раз подчеркнем, что основная задача, которую придется решать Правительству РФ, состоит в том, чтобы создать механизм изменения ситуации в моногородах, адекватный рыночной экономической системе, обеспечивающий возможность саморазвития этих населенных пунктов и их гибкой адаптации к изменениям окружающей среды без постоянного обращения к ресурсам государства. Для решения этой задачи необходимо использовать потенциал представителей самих моногородов: мэров, ученых, экономистов, экономико-географов, психологов, социологов, чтобы составить как можно более полную картину о причинах проблем и подобрать правильный рецепт их решения.

**Литература**


1. *Нещадин А.А., Горин Н.И.* Феномен города: социально-экономический анализ. М., 2001.
2. Тезисы выступления министра регионального развития Российской Федерации В.Ф. Басаргина на заседании Президиума Коллегии Министерства регионального развития. 18 декабря 2009 г.
3. Доклад НП «Институт регионов» «Регионы России: перспективы выхода из кризиса». М., 2009.
4. Доклад НП «Институт регионов» «Регионы России: 2009. Итоги и перспективы». М., 2010.
5. *Давыдов Л.* Неперспективные территории прежде всего нуждаются в инвентаризации. URL: http://www.ng.ru/ng_politics/


**Лидия НИКИФОРОВА**

# Управление государственными закупками на региональном и муниципальном уровнях



**Лидия НИКИФОРОВА** – заместитель министра экономики Правительства Московской области

Контрактная система размещения государственного заказа, предполагающая конкуренцию соискателей, – важный инструмент современного государственного предпринимательства и осуществления закупок для государственных нужд в странах со смешанной рыночной экономикой.

Как известно, госзаказ – комплекс различных, зачастую взаимодополняющих контрактов госоргана с физическими и юридическими лицами. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» позволил систематизировать правила осуществления этих контрактов. Но в законе многое недоработано: с момента опубликования в него 20 раз вносили различные изменения, затронувшие практически все статьи.

Реализация мер по реформированию системы государственных закупок, предусмотренных упомянутым законом, приведет как минимум к двум негативным явлениям. Во-первых, произойдет удорожание общественных закупок и,