

Вопросы налогового регулирования в государственной политике по развитию моногородов¹

Юлия Тюрина

Оренбургский государственный университет, г. Оренбург, Россия

Информация о статье

Поступила в редакцию:
15.03.2018

Принята
к опубликованию:
26.03.2018

УДК 336.2
JEL H20

Ключевые слова:

моногород, развитие моногородов, налоговое регулирование, налоговая политика.

Keywords:

monocity, the development of single-industry towns, tax regulation, tax policy.

Аннотация

Рассмотрены вопросы налогового регулирования развития моногородов в России. Выявлены особенности поддержки монотерриторий в государственной политике России. Отмечен положительный опыт использования налогового регулирования особых территорий опережающего социально-экономического развития. Представлены результаты поддержки инвестиционной привлекательности и развития бизнес-среды в моногородах Оренбургской области по пяти направлениям. В процессе исследования использованы общенаучные методы анализа и сравнительные сопоставления.

**Issues of tax regulation in the state policy
on the development of single-industry towns**
Yuliya Tyurina

Abstract

The purpose of the article is to consider the issues of tax regulation of the development of single-industry towns in Russia. The features of the support mono territory in the state policy of Russia. The positive experience of tax regulation of special territories of advanced social and economic development is noted. The results of investment attractiveness support and business environment development in single-industry towns of Orenburg region in five directions are presented. General scientific methods of analysis and comparative comparisons were used in the study. As a result of the study, it is concluded that when using the tools of tax regulation, the state should take into account a number of fundamental points: the probability of tax evasion; ensuring a competitive environment for all economic entities of the territory; the effectiveness of tax incentives and preferences.

DOI: <https://dx.doi.org/10.24866/2311-2271/2018-2/45-55>

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-010-00469.

К настоящему времени научным сообществом накоплен достаточно большой опыт исследований в области управления развитием территорий, в том числе и монопрофильных. На их основе реализуются важнейшие направления государственной политики в этой сфере: создаются особые экономические зоны и территории опережающего социально-экономического развития; привлекаются финансово-кредитные институты, в частности госкорпорации и коммерческие банки с государственным участием; реализуются программы жилищного строительства; на ведомственном уровне поддерживаются отдельные отрасли экономики; используются механизмы государственно-частного партнерства; оказываются меры поддержки развития малого и среднего бизнеса. На данном этапе особую актуальность приобретают вопросы налогового администрирования развития моногородов, поскольку налоговый механизм инновационного развития и система эффективных взаимодействий субъектов расширяют возможности теоретико-методологического подхода к управлению развитием моноспециализированных городов в условиях роста внешнеэкономической напряженности. Важно, что в 2016 г. Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам в число основных направлений стратегического развития включено направление «Моногорода».

Моногород представляет собой сложный организм, который выполняет важные для экономики страны задачи и функции. В моногородах производится специфическая продукция, зачастую как символ региона, значительная часть доходов бюджетов субъектов РФ формируется преимущественно за счет налоговых источников. Они выступают не только стратегически важными связующими компонентами территориально-производственного комплекса страны, но и центрами общественной жизни во всех сферах (политика, экономика, наука, культура, спорт). Выделяют качественные критерии отнесения городов к монопрофильным (например, наличие одного или нескольких предприятий, относящихся к одной отрасли, удаленность от более крупных населенных пунктов и др.).

Мировой опыт показывает, что количественные критерии отнесения муниципальных образований к категории монопрофильных устанавливаются индивидуально в каждой стране [1, 2]. Таковыми могут являться статус муниципалитета; его численность; доля работников, занятых в градообразующем предприятии; объемы доходов, поступающих в местный бюджет от градообразующего предприятия; и др. К примеру, сегодня в России насчитывается более 300 моногородов, большая часть которых относится к городам с наиболее сложным социально-экономическим положением и городам с рисками ухудшения социально-экономического положения.

Проблемы российских моногородов требуют разработки сценарных моделей их развития, которые смогли бы разрешить дилемму: поддерживать развитие или финансировать ликвидацию таких населенных пунктов. И важную роль в этом играет система налогового администрирования.

В наиболее общем виде имеются два варианта развития моногородов – оптимистичный (инновационно-прорывной) и пессимистичный (инерционный). Суть этих моделей сводится к тому, что по первому варианту моногорода приобретают «второе дыхание» и продолжают функционировать, по второму

варианту город закрывается, жители переезжают в другие населенные пункты, где есть рабочие места [3].

В зарубежных странах успешно применялась и та и другая модель развития. Оптимистичный сценарий более характерен для европейских и азиатских государств, пессимистичный – для американской экономики [4–6]. В Российской Федерации, как и во многих других странах, главную роль в развитии моногородов играет государство. В его руках сконцентрированы огромные ресурсы, правильное использование которых способно привести к реализации общественно значимых целей. Деятельность государственных органов по решению проблем общества или отдельной его сферы путем использования правовых, экономических, административных методов воздействия принято называть государственной политикой. Государственная политика формируется непрерывно по механизму обратной связи. Цели государственной политики зависят от сферы воздействия, так как каждая система находится под влиянием разнонаправленных общественных проблем и поэтому требует различного решения [7].

Правительством РФ был сформирован и утвержден «Единый перечень мер поддержки монопрофильных муниципальных образований РФ» [8].

Поддержка со стороны государственных министерств составляет 84,2 %, со стороны некоммерческих организаций – 10,5 %, по линии коммерческих организаций – 5,3 %.

Источниками государственной поддержки моногородов являются главным образом федеральные министерства (80 из 95), что подтверждает главенствующую роль государства в регулировании экономики моногородов. Опыт вывода из кризиса таких моногородов, как Тольятти, Набережные Челны, – яркий пример ведомственной поддержки отдельных отраслей экономики, в данном случае автомобильной промышленности.

Все более актуальной становится смена статуса монопрофильной территории [9]. Речь идет о законодательно предусмотренной возможности приобретения моногородами статуса территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). Положительный эффект при создании ТОСЭР достигается за счет установления льготных условий хозяйствования, среди которых необходимо отметить:

- 1) установление пониженных арендных платежей;
- 2) установление законодательством Российской Федерации о налогах и сборах льготных условий налогообложения для резидентов и др. [10].

Напомним, что Министерство экономического развития помимо создания ТОСЭР рассматривает и другие варианты ускоренного развития отдельных территорий Дальнего Востока. Для моногородов это возможность вывода экономики из кризиса и дальнейшего перехода к категории городов со стабильной социально-экономической ситуацией, а то и вовсе – к городам с устойчивым экономическим развитием.

Органы государственной власти Оренбургской области также заинтересованы в создании и поддержке высокой инвестиционной привлекательности и благоприятной бизнес-среды в моногородах региона. За последние годы был сделан ряд прогрессивных шагов в этой сфере (см. таблицу). К примеру, меры по поддержке развития моногородов в Оренбургской области реализуются по пяти основным направлениям: улучшение налогового климата; поддержка обрабатывающих производств; поддержка малого и среднего предприниматель-

ства; развитие человеческого капитала; повышение инвестиционной привлекательности.

Меры поддержки развития моногородов, реализуемые в Оренбургской области

Направление поддержки	Описание меры	Особенности
1. Улучшение налогового климата	Установление пониженной ставки налога на прибыль организаций	Снижение ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет, для отдельных категорий налогоплательщиков на 4,5 % ¹
	Льготы по налогу на имущество организаций	Освобождение от уплаты налога на имущество организаций в отношении имущества, вновь созданного или приобретаемого нового, в результате реализации инвестиционного проекта до 5 лет ²
	Предоставление инвестиционного налогового кредита	Изменение сроков исполнения налоговых обязательств, при котором налогоплательщику предоставляется возможность уменьшить платежи по региональным налогам с последующей уплатой суммы кредита и процентов (в размере 1/2 ставки рефинансирования) ³
2. Поддержка обрабатывающих производств	Субсидирование части затрат на уплату процентов по кредитам	В целях стимулирования развития обрабатывающих производств субсидии предоставляются предприятиям промышленности Оренбургской области, осуществляющим экономическую деятельность в соответствии с разделом Д «Производство обрабатывающих производств», на реализацию следующих мероприятий: – на уплату процентов по кредитам, полученным предприятиями в российских кредитных организациях для реализации инвестиционных и инновационных проектов; – на возмещение части затрат предприятиям промышленности по подготовке кадров для работы на высокотехнологичном оборудовании ⁴
3. Поддержка малого и среднего предпринимательства (далее МСП)	Субсидирование процентной ставки по кредитам для МСП	Субсидирование процентной ставки по кредитам, полученным субъектами малого и среднего предпринимательства в размере 2/3 произведенных ими затрат (не более 2 млн руб. на одно МСП) ⁵
	Субсидирование части затрат, связанных с уплатой МСП первого взноса при заключении договора финансовой аренды (лизинга)	Субсидирование части затрат, связанных с уплатой МСП первого взноса при заключении договора финансовой аренды (лизинга). Размер субсидии – 30 % авансового платежа, но не более 500 тыс. руб. ⁶
	Предоставление грантов начинающим предпринимателям	Предоставление грантов начинающим предпринимателям на создание и развитие собственного бизнеса. Сумма гранта не может превышать 300 тыс. руб. для одного субъекта ⁷

Окончание таблицы

Направление поддержки	Описание меры	Особенности
	Предоставление субсидий действующим инновационным компаниям на возмещение части затрат, связанных с реализацией инновационных проектов	Размер субсидии составляет 75 % от объема произведенных субъектом затрат, связанных с реализацией инновационного проекта в текущем финансовом году, но не более 2 млн руб. на одного субъекта ⁸
	Субсидирование затрат, связанных с участием в выставочно-ярмарочных мероприятиях	Возмещение части затрат, связанных с участием МСП в зарубежных и российских выставочно-ярмарочных мероприятиях. Субсидии предоставляются субъектам в размере 2/3 фактически произведенных затрат на оплату регистрационного взноса, аренды выставочной площади и оборудования, но не более 100 тыс. руб. на одного субъекта ⁹
4. Развитие человеческого капитала	Предоставление субсидий на организацию групп дневного времяпрепровождения детей дошкольного возраста	Максимальный размер субсидии – 1 млн руб. на одного субъекта
5. Повышение инвестиционной привлекательности	Упрощенный порядок предоставления земельных участков	Предоставление земельных участков под реализацию инвестиционных проектов без торгов
	Обеспечение обязательств инвестора	Обеспечение обязательств инвестора залогом имущества государственной собственности Оренбургской области ¹⁰

¹ Закон Оренбургской области от 03.10.2014 г. № 2509/697-V-ОЗ «О ставках налога на прибыль организаций отдельным категориям налогоплательщиков»: <http://www.consultant.ru>

² Закон Оренбургской области от 27.11.2003 г. № 613/70-III-ОЗ «О налоге на имущество организаций»: <http://www.consultant.ru>

³ Закон Оренбургской области от 03.05.2012 г. № 803/214-V-ОЗ «О дополнительных основаниях и условиях предоставления инвестиционного налогового кредита в Оренбургской области»: <http://www.consultant.ru>

⁴ Постановление Правительства Оренбургской области от 14.09.2015 г. № 709-п «Об утверждении порядка предоставления субсидий на возмещение из областного бюджета части затрат предприятиям промышленности Оренбургской области, осуществляющим реализацию инвестиционных и инновационных проектов по развитию обрабатывающих производств»: <http://www.consultant.ru>

⁵ Постановление Правительства Оренбургской области от 17.09.2012 г. № 796-п «О порядке предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, сельскохозяйственным кредитным потребительским кооперативам Оренбургской области на возмещение части затрат, связанных с уплатой процентов по кредиту»: <http://www.consultant.ru>

⁶ Постановление Правительства Оренбургской области от 28.06.2012 г. № 553-п «О порядке предоставления субсидий из областного бюджета субъектам малого и среднего предпринимательства Оренбургской области на возмещение части затрат по договорам финансовой аренды (лизинга)»: <http://www.consultant.ru>

⁷ Постановление Правительства Оренбургской области от 25.06.2012 г. № 508-п «О порядке предоставления грантов начинающим субъектам малого предпринимательства Оренбургской области на создание и развитие собственного бизнеса»: <http://www.consultant.ru>

⁸ Постановление Правительства Оренбургской области от 08.10.2015 г. № 792-п «О порядке предоставления субсидии субъектам малого и среднего предпринимательства на возмещение части затрат, связанных с реализацией инновационных проектов»: <http://www.consultant.ru>

⁹ Постановление Правительства Оренбургской области от 25.02.2013 г. № 138-п «О порядке предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства субсидий на возмещение части затрат, связанных с участием в зарубежных и российских выставочно-ярмарочных мероприятиях»: <http://www.consultant.ru>

¹⁰ Постановление Правительства Оренбургской области от 23.01.2012 г. № 34-п «Об утверждении положения о порядке принятия и реализации решений о предоставлении объектов залогового фонда Оренбургской области»: <http://www.consultant.ru>

Теоретически местным органам власти предоставлены неплохие возможности для поддержки развития моногородов (см. рисунок). Однако при их реализации возникает ряд сложностей, главными из которых являются дефицит бюджета, недостаточность собственных средств финансирования, незаинтересованность властей и др. [11].

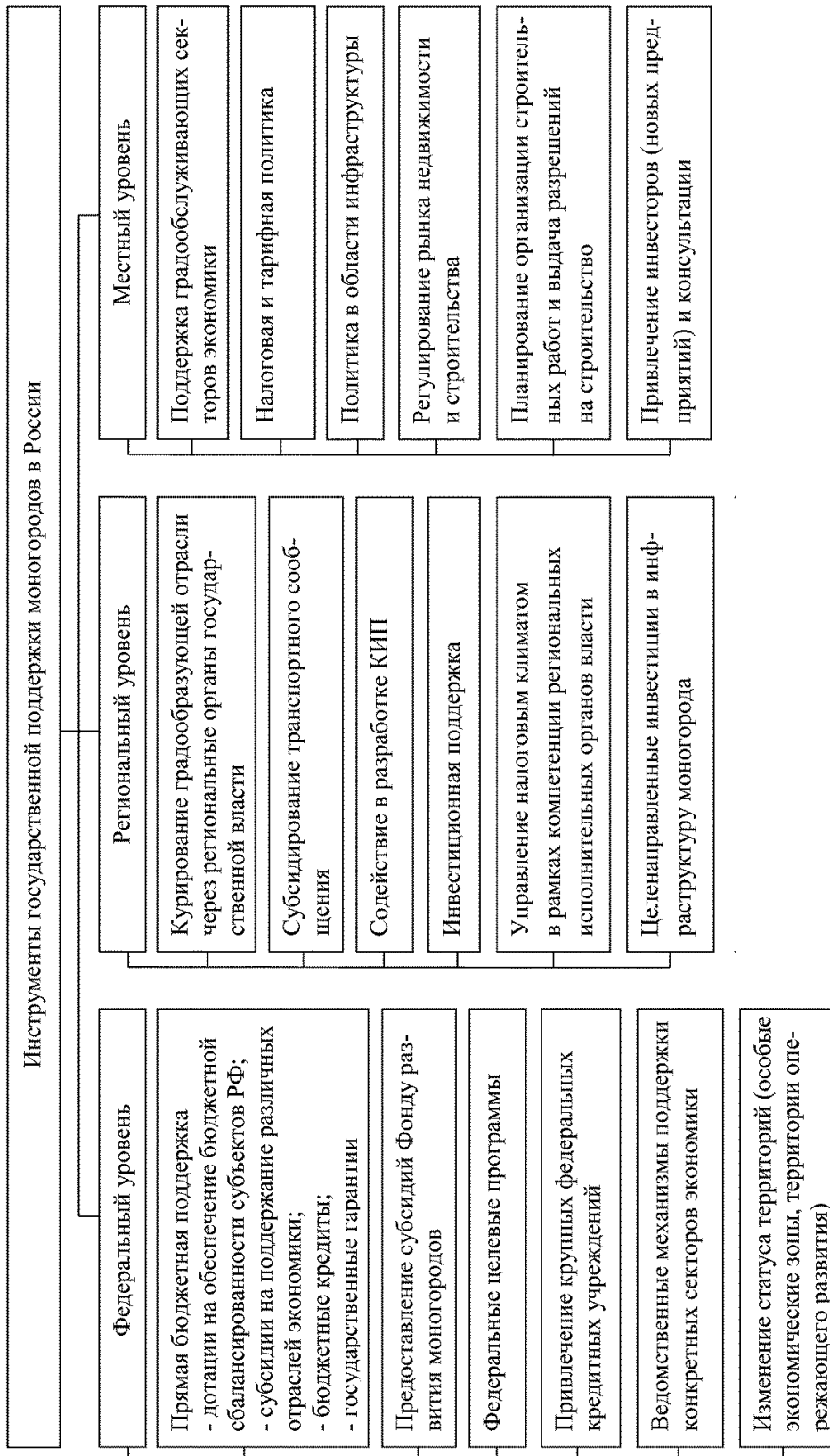
Исходя из этого можно перечислить особенности государственной поддержки моногородов в РФ:

- формирование на государственном уровне комплексного подхода к развитию моногородов;
- усиление регулирующей и координирующей роли Правительства РФ в управлении моногородами;
- проявление тенденции формирования государственного и негосударственного механизмов взаимодействия в решении задач по обеспечению стабильного развития моногородов;
- совершенствование инструментов разных уровней управления;
- разнонаправленность реализуемых мер поддержки.

Одно из направлений государственной политики развития монопрофильных территорий – налоговая политика. Наиболее востребованными инструментами налоговой политики являются налоговые льготы и преференции, которые неоднократно доказали свою эффективность в стимулировании развития приоритетных отраслей экономики как в России, так и за рубежом [12]. Во многих странах с их помощью поощряются организация малых предприятий, привлечение иностранного капитала, научно-технические разработки, экологические проекты, стимулируется создание новых высокотехнологичных производств по выпуску конкурентоспособной продукции для мирового рынка. Отдельные налоговые льготы и преференции устанавливаются в целях смягчения последствий экономических и финансовых кризисов.

Налоговые льготы и преференции имеют определяющее значение и при регулировании развития моногородов. Для предоставления моногороду налоговых послаблений необходимо, чтобы он приобрел статус территории опережающего развития (ТОР). Согласно Федеральному закону от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) в Российской Федерации» территория опережающего развития может быть создана в моногородах первой категории. Для этого необходимо выполнение двух условий: 1) моногород должен заключить соглашение с «Фондом развития моногородов»; 2) согласно постановлению Правительства РФ о создании на территории моногорода ТОСЭР допускается создание ТОСЭР в моногородах второй и третьей категории, для чего необходимо отправить заявку в Минэкономразвития РФ с обоснованием такого решения. Важным признаком статуса ТОР является предоставление инвесторам ряда льгот и привилегий:

- 1) установление пониженных арендных платежей;



- 2) отсутствие таможенных пошлин;
- 3) освобождение резидентов от уплаты земельного налога и налога на имущество организаций;
- 4) возможность в ускоренном и упрощенном варианте привлекать на работу квалифицированный иностранный персонал; и др.

В 2017 г. на территории России на базе моногородов организовано более десятка ТОСЭР, в числе которых г. Белебей (Республика Башкортостан); г. Краснокаменск (Забайкальский край); г. Новотроицк (Оренбургская область) и др. Российским законодательством резидентам ТОСЭР предоставляются льготы и преференции по налогу на прибыль организаций, земельному налогу, налогу на имущество организаций, налогу на добычу полезных ископаемых, страховым взносам во все внебюджетные фонды РФ [13]. В налоговой политике по отношению к ТОСЭР четко выстроена стимулирующая линия. Формирование на таких территориях благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечение ускоренного социально-экономического развития и создание комфортных условий жизнедеятельности населения является приоритетным. Расчеты показывают, что налоговая нагрузка на резидентов ТОСЭР значительно ниже, чем на налогоплательщиков, находящихся на общем режиме налогообложения.

Таким образом, Россия активно использует инструменты налогового регулирования для развития приоритетных территорий. Однако, вводя те или иные налоговые льготы и преференции, необходимо помнить, что они должны быть эффективными не только для бизнеса, но и государства и интересов общества. Ведь потери бюджетной системы от предоставления налоговых льгот должны быть компенсированы более быстрыми темпами экономического развития и наращиванием налогооблагаемой базы, в чем и заключается цель их использования. Для государства налоговые льготы представляют собой инвестиционные расходы на развитие той или иной сферы экономики. А инвестиции нужно совершать только тогда, когда они дают положительный результат. В связи с этим при введении налоговых льгот и преференций государству необходимо учитывать ряд принципиальных моментов: вероятность уклонения от уплаты налогов и сборов, обеспечение конкурентной среды функционирования для всех хозяйствующих субъектов территории, эффективность предоставления налоговых льгот и преференций.

Заключение

Устойчивое развитие моногорода представляет собой непрерывный поступательный процесс, обеспечивающий при минимальных затратах эффективность экономического роста моногорода, поддержание стабильности его социальной сферы и экологической безопасности для полного удовлетворения потребностей настоящих и будущих поколений. Для достижения и удержания динамики непрерывного роста моногородам приходится противостоять и адаптироваться под меняющиеся внешние и внутренние условия: финансовые, политические, экологические, экономические, социальные и др.

Поддержка развития моногородов – одно из перспективных направлений государственной политики на современном этапе. Для этого используются различные инструменты, содержание которых зависит от уровня государственной власти и управления. На федеральном уровне основными инструментами под-

держки моногородов являются прямая бюджетная поддержка (дотации, субсидии, бюджетные кредиты, государственные гарантии), реализация федеральных целевых программ, изменение статуса территорий (особые экономические зоны, территории опережающего развития) и т.д. На региональном и местном уровнях используются такие инструменты, как курирование градообразующей отрасли через региональные органы государственной власти, инвестиционная поддержка, управление налоговым климатом и др. Одним из важных инструментов, находящихся в арсенале органов государственной власти и местного самоуправления, являются налоговые льготы и преференции. С их помощью осуществляется воздействие на экономические интересы хозяйствующих субъектов, создаются такие условия деятельности, которые наиболее выгодны как для самих налогоплательщиков, так и для экономики моногорода в целом. Нахождение города в списке монопрофильных не является основанием для предоставления налоговых послаблений. Для этого необходимо, чтобы он приобрел особый статус территории опережающего развития.

Для резидентов таких территорий предусмотрены следующие льготы и преференции: по налогу на прибыль организаций ставки снижены до 5 % – в первые 5 лет, до 10 % – в следующие 5 лет; по земельному налогу и налогу на имущество организаций ставки снижены до 0 %; по налогу на добычу полезных ископаемых предусмотрены льготные коэффициенты, снижающие налоговую нагрузку; относительно страховых взносов, зачисляемых во внебюджетные фонды, тарифы снижены до 7,6 %.

Следовательно, активное использование инструментов налогового регулирования для развития приоритетных территорий в России должно и в дальнейшем найти отражение в федеральных и региональных целевых программах, а также в стратегиях развития регионов.

Список литературы / References

1. Майбуров И.А., Иванов Ю.Б. *Налоговые льготы. Теория и практика применения*. Москва, ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 488 с. [Majburov I.A., Ivanov Yu.B. *Nalogovye l'goty. Teorija i praktika primenenija* [Tax benefits. Theory and practice of application]. Moscow, JuNITI-DANA Publ., 2014. 488 p.]
2. Майбуров И.А., Иванов Ю.Б. *Особые экономические зоны. Теоретико-методологические аспекты развития*. Москва, ЮНИТИ-ДАНА, 2017, кн. 1. 351 с. [Majburov I.A., Ivanov Yu. *Osobyje jekonomicheskie zony. Teoretiko-metodologicheskie aspekty razvitija* [Special economic zone. Theoretical and methodological aspects of the development]. Moscow, JuNITI-DANA Publ., 2017, book 1. 351 p.]
3. Майбуров И.А., Иванов Ю.Б. *Энциклопедия теоретических основ налогообложения*. Москва, ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 503 с. [Majburov I.A., Ivanov Yu. *Jentsiklopedija teoreticheskikh osnov nalogooblozhenija* [Encyclopedia of theoretical foundations of taxation]. Moscow, JuNITI-DANA Publ., 2016. 503 p.]
4. Единый перечень мер поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации [Edinyu perechen' mer podderzhki monoprol'nyh munitsipal'nyh obrazovaniy Russian Federation [Unified list of measures to support single-industry municipalities of the Russian Federation]. Available at: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/econReg/monitoringmonocity/20160415> (accessed 11.01.2018).

5. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 2 [Nalogovyy kodeks Rossiyskoy Federatsii. Chast' 2 [The tax code of the Russian Federation. Part 2]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ (accessed 13.01.2018).
6. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации [O territorijah operezhajushhego social'no-jekonomicheskogo razvitija v Rossiyskoy Federatsii [About territories of the advancing social and economic development in the Russian Federation]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ (accessed 11.01.2018).
7. Antonova I.S., Negodina O.A., Vavilov D.D. Russian company town: Criteria and diversification results. *26th International Business Information Management Association Conference – Innovation Management and Sustainable Economic Competitive Advantage: From Regional Development to Global Growth*, IBIMA, 2015, pp. 2181–2187.
8. Carson D.A., Carson D.B. Mobilities and Path Dependence: Challenges for Tourism and “Attractive” Industry Development in a Remote Company Town. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 2014, vol. 14, Issue 4, pp. 460–479. Available at: 10.1080/15022250.2014.967997
9. Kroessler J.A. The limits of liberal planning: The lindsay administration’s failed plan to control development on Staten Island. *Journal of Planning History*, 2017, vol. 16, Issue 4, pp. 263–284. Available at: 10.1177/1538513216662672
10. Lahiji S.A., Fadaei M. The impact of social responsibility on financial performance through competitive advantage and reputation (Case study: Production companies located at industrial towns of gilan province). *IIOAB Journal*, 2016, vol. 7, pp. 148–153.
11. Varini, V. Building an industrial society: welfare capitalism in the ‘city of factories’, Sesto San Giovanni, Italy. *European Review of History*, 2016, vol. 23, issue 4, pp. 724–750. Available at: 10.1080/13507486.2016.1154928
12. Visentin F. Modernist Ideas and Local Reception: The company towns of Piazzola sul Brenta and Borgonya, 1895–1930. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2016, vol. 40, Issue 3, pp. 578–600. Available at: 10.1111/1468-2427.12389
13. Yaskova, N.Yu., Lukmanova, I.G. Real estate restructuring of single-industry towns as a basic factor in the recovery trend of their development. *Izvestiya Vysshikh Uchebnykh Zavedeniy, Seriya Tekhnologiya Tekstil'noy Promyshlennosti*, 2017, January, Issue 3, pp. 33–37.

Сведения об авторе / About author

Тюрина Юлия Габдрашитовна, доктор экономических наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Оренбургский государственный университет. 460018 Россия, г. Оренбург, пр. Победы, 13. *E-mail: u_turina@mail.ru.*

Yuliya G. Tyurina, Doctor of Economic Sciences, head of State and Municipal Management Department, Orenburg State University. 13 Prospect Pobedy, Orenburg, Russia 460018. *E-mail: u_turina@mail.ru.*

© Тюрина Ю.Г.

© Tyurina Yu.G.

Адрес сайта в сети интернет: <http://jem.dvfu.ru>