

Моногород: риск снижения поступления доходов в бюджет

© 2010 М.А. Каючкина

Поволжский государственный университет сервиса, г. Тольятти
E-mail: M.Kayuchkina@gb.avtograd.ru

В статье рассмотрены понятие монопрофильных городов, их признаки, показан результат влияния экономических проблем градообразующих предприятия на поступления налога на доходы физических лиц - основного источника доходов муниципальных образований, на ситуацию с занятостью населения, даны некоторые рекомендации по диверсификации промышленности в моногородах.

Ключевые слова: бюджет, монопрофильный город (моногород), налог на доходы физических лиц, земельный налог, градообразующее предприятие.

В последние годы в России широкую известность получило понятие монопрофильного города, или моногорода. Слово для нас новое в отличие от самого явления. В отечественной практике к понятию “моногород” близок термин “город-завод”, что предполагает существование тесной связи между функционированием городско-го поселения и предприятием, достаточно крупным, чтобы влиять на все основные аспекты жизни города, т.е. градообразующим.

В настоящее время четкого определения термина “моногород” не существует. Действующая нормативно-правовая база содержит различные положения, закрепляющие понятие градообразующих предприятий. Так, в постановлении Правительства Российской Федерации от 29 августа 1994 г. № 1001 “О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими” градообразующее предприятие определено как предприятие, на котором занято не менее 30% от общего числа работающих на предприятиях города либо которое имеет на своем балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30% проживающих в населенном пункте. В то же время в федеральном законе от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ “О несостоятельности (банкротстве)” зафиксировано, что градообразующими признаются предприятия, численность работников которых с учетом членов их семей составляет не менее 50% численности населения соответствующего населенного пункта.

На наш взгляд, город можно назвать монопрофильным (моноструктурным, моноотраслевым или моноцентричным) по следующим признакам:

- наличие в городе одного или нескольких однотипных предприятий, относящихся к одной отрасли или обслуживающих один узкий сег-

мент отраслевого рынка, при том, что остальные предприятия города обслуживают только внутренние нужды города или проживающих в нем людей;

- наличие в городе цепочки технологически связанных предприятий, работающих на один конечный рынок, кроме предприятий, обслуживающих внутренние нужды города;

- значительная зависимость доходной части бюджета города от деятельности одного (или нескольких) крупных предприятий;

- низкая диверсификация сфер занятости населения города (однородный профессиональный состав);

- значительная удаленность города от других, более крупных населенных пунктов (что снижает возможности мобильности жителей) при наличии первых двух признаков или отсутствии развитой инфраструктуры, обеспечивающей связь города с внешним миром (дороги автомобильные и железные, телефонная сеть и т.д.).

В настоящее время в России в большинстве случаев моногород представляет собой сложную структуру, в которой город и предприятие не разделяют. Причем градообразующее предприятие несет на себе не только экономическую, но и социальную нагрузку, в преобладающей мере обеспечивая условия жизнедеятельности в населенном пункте. При такой ситуации расходы на содержание социальной инфраструктуры включаются в себестоимость продукции, делая продукцию во многих случаях неконкурентоспособной. Большинство предприятий монопрофильных городов производят отрицательную сравнительную стоимость и нуждаются в скорейшей реструктуризации, поскольку их экономическое состояние влечет за собой проблемы в городе и социальное напряжение. Сложность заключается в том, что из-за социальной нагрузки к градообразующему предприятию не всегда применимы критерии, используемые для других пред-

приятый. Градообразующее предприятие нельзя рассматривать в отрыве от того населенного пункта, в котором оно расположено, и без учета социально-экономических факторов.

По данным Министерства регионального развития Российской Федерации, в монопрофильных городах проживает более 25 млн. чел., или 1/6 всего населения России. К категории таких городов относят 365 городов, 160 из них входят в сферу деятельности крупного бизнеса, 5 монопрофильных городов - это территории с наилучшей социально-экономической ситуацией. Среди этих пяти городов - г.о. Тольятти.

Как уже было отмечено выше, одним из признаков монопрофильного города является значительная зависимость доходной части бюджета города от деятельности одного (или нескольких) крупных предприятий. Так, например, в г.о. Тольятти поступления по налогу на доходы физических лиц, земельного налогу, доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, являются определяющими в наполнении доходной части бюджета (табл. 1). В общей структуре налоговых доходов бюджета городского округа в 2009 г. доля налога на доходы физических лиц - 69%, земельного налога - 21%, единого налога на вмененный налог - 6%, в структуре неналоговых поступлений доля доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, составляла 67%.

Данные табл. 1 за период 2008-2009 гг. и плановые показатели на 2010 г. подтверждают, что налог на доходы физических лиц, земель-

ный налог, доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, наполняют доходную часть бюджета. Фактическое исполнение по налоговым и неналоговым доходам бюджета г.о. Тольятти за 2009 г. по сравнению с фактическим исполнением за 2008 г. составило 91,9%. В 2010 г. планируется увеличение налоговых и неналоговых доходов бюджета г.о. Тольятти на 3,5% по сравнению с исполнением за 2009 г.

Рассмотрим формирование доходов бюджета г.о. Тольятти и, в частности, поступления по налогу на доходы физических лиц в кризисный 2009 г. и первое полугодие 2010 г. В 2009 г. налог на доходы физических лиц поступил в бюджет городского округа в сумме 3 017,1 млн. руб., или 98,7% к утвержденному плану года. В сравнении с уровнем 2008 г. поступления в 2009 г. снизились на 627,6 млн. руб. Причины снижения:

- введение сокращенного рабочего дня на градообразующем предприятии - ОАО "АВТОВАЗ";
- рост уровня безработицы;
- снижение фонда оплаты труда и размера средней заработной платы.

В общей сумме поступлений налога на доходы физических лиц в разрезе по месту работы налогоплательщика наибольшая доля у ОАО "АВТОВАЗ": 2008 г. - 36,9%, 2009 г. - 35,3%, в плановом 2010 г. - 31,6%. Эти данные подтверждают, что ОАО "АВТОВАЗ" по-прежнему является ведущим работодателем г.о. Тольятти (табл. 2).

В соответствии с вступившим в силу с 1 января 2009 г. постановлением Правительства Самарской области от 10 декабря 2008 г. □ 473

Таблица 1. Динамика поступления налоговых и неналоговых доходов за период с 2008 по 2009 г. и плановые показатели 2010 г., тыс. руб.

Вид доходов	2008			2009			2010
	План, тыс. руб.	Факт, тыс. руб.	Доля исполнения, %	План, тыс. руб.	Факт, тыс. руб.	Доля исполнения, %	План, тыс. руб.
Налоговые и неналоговые доходы	5 556 968	5 922 076	106,6	6 984 771	5 452 562	78,1	5 633 578
Налог на доходы физических лиц	3 422 236	3 644 634	106,5	4 354 568	3 017 071	69,3	2 827 376
Единый налог на вмененный доход	269 122	276 916	102,9	301 390	248 198	82,4	243 483
Земельный налог	832 375	752 698	90,4	928 825	888 202	95,6	973 016
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	661 330	786 817	119,0	914 884	766 604	83,8	926 393

Таблица 2. Динамика поступлений налога на доходы физических лиц в разрезе по месту работы налогоплательщика в 2008-2010 гг.

Предприятие	2008		2009		2010	
	Фактическая сумма, тыс. руб.	Доля, %	Фактическая сумма, тыс. руб.	Доля, %	Планируемая сумма, тыс. руб.	Доля, %
Налог на доходы физических лиц	3 644 634	100	3 017 071	100	2 827 376	10
В том числе:						
ОАО "АВТОВАЗ"	1 343 370	36,9	1 065 000	35,3	892 920	31,6
ОАО "Тольяттиазот"	82 987	2,3	51 200	1,7	51 200	1,8
ОАО "КуйбышевАзот"	75 520	2,1	56 829	1,9	56 829	2,0
ООО "Тольяттикаучук"	70 208	1,9	66 896	2,2	66 092	2,3
ООО "Тольяттинский трансформатор"	26 337	0,7	25 600	0,9	25 600	0,9
ТЭЦ ОАО "АВТОВАЗ"	12 766	0,3	10 995	0,4	10 154	0,4
ОАО "Волгоцеммаш"	12 092	0,3	11 356	0,4	10 800	0,4

Таблица 3. Динамика поступлений земельного налога по крупным налогоплательщикам в 2008-2010 гг.

Предприятие	2008		2009		2010	
	Фактическая сумма, тыс. руб.	Доля, %	Фактическая сумма, тыс. руб.	Доля, %	Планируемая сумма, тыс. руб.	Доля, %
Земельный налог	752 698	100	888 202	100	973 068	100
В том числе:						
ОАО "АВТОВАЗ"	331 320	44,0	299 000	33,7	277 000	28,5
ОАО "Тольяттиазот"	55 569	7,4	82 014	9,2	82 014	8,4
ОАО "КуйбышевАзот"	49 200	6,5	60 447	6,8	60 447	6,2
ООО "Тольяттинский трансформатор"	6 943	0,9	6 754	0,8	5 739	0,6
ООО "Волгоцеммаш"	29 612	3,9	42 228	4,8	42 228	4,3

“Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земельных участков в составе земель населенных пунктов Самарской области” увеличилась кадастровая стоимость земельных участков, в связи с этим возросли поступления по земельному налогу. После отмены льгот, предоставляемых бюджетным учреждениям, в 2010 г. ожидается увеличение поступлений по земельному налогу. При этом передача объектов социально-культурного назначения ОАО “АВТОВАЗ” в муниципальную собственность может отрицательно отразиться на поступлениях земельного налога от данного предприятия. Данные табл. 3 свидетельствует, что крупными налогоплательщиками земельного налога, кроме автомобильного завода, являются ОАО “Тольяттиазот”, ОАО “КуйбышевАзот”, ООО “Волгоцеммаш” и др.

Показатели первого полугодия 2010 г. характеризуют налоговые и неналоговые доходы бюджета городского округа в сумме 2 653 716 тыс. руб., или 47% к утвержденному Думой годовому плану, и 99,6% к прогнозу первого полугодия текущего года. По сравнению с уровнем 2009 г. в бюджет городского округа поступило доходов

больше на 4020 тыс. руб. Налог на доходы физических лиц поступил в бюджет городского округа в сумме 1 441 373 тыс. руб., или 51% к утвержденному плану года, и 101,3% к прогнозу первого полугодия текущего года. В сравнении с аналогичным периодом прошлого года поступления снизились на 125 728 тыс. руб. в связи со снижением фонда оплаты труда. Увеличение поступлений в доходную часть бюджета г.о. Тольятти стало возможным благодаря мероприятиям по поддержанию градообразующего предприятия ОАО “АВТОВАЗ”, а именно:

- утверждение, согласование Правительством Российской Федерации и принятие в работу “Программы развития ОАО “АВТОВАЗ” до 2020 г.” (программа определяет основные направления деятельности в рамках сотрудничества с альянсом Renault-Nissan);
- ввод государственной программы по утилизации старых автомобилей, а впоследствии продление данной программы;
- субсидирование кредитных ставок;
- модернизация оборудования (ввод современной японской линии KOMATSU для производства кузовных деталей автомобилей).

Все это позволило не только увеличить доходы бюджета, но и по итогам января-июня 2010 г. занять продукции ОАО «АВТОВАЗ» более 44% отечественного рынка новых легковых автомобилей, превысив показатель за аналогичный период.

Стабилизация работы ОАО «АВТОВАЗ» и смежных предприятий положительно отражается на рынке труда г.о. Тольятти. Так, в течение первого полугодия 2010 г. в ГУ «Центр занятости населения городского округа» Тольятти обратился 181,9 тыс. чел. по всем вопросам, связанным с занятостью. Из них зарегистрировано в качестве активно ищущих работу 14,5 тыс. чел., что на 9,0% ниже прошлогоднего уровня. Уменьшение уровня численности безработных отражено на рисунке.

витыми межрегиональными связями и является крупным транспортным узлом. Вместе с тем в г.о. Тольятти структура промышленности остается слабо диверсифицированной. Риск заключается в том, что без диверсификации градообразующего предприятия моногород обречен на устойчивую стагнацию и на неисполнение бюджетных обязательств. На наш взгляд, наиболее эффективными инструментами для изменения ситуации с данным риском будет получение:

- организационной и инвестиционной поддержки на федеральном уровне для создания и развития особых экономических зон, государственных частных партнерств или федеральных целевых программ;
- дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета, связанную с

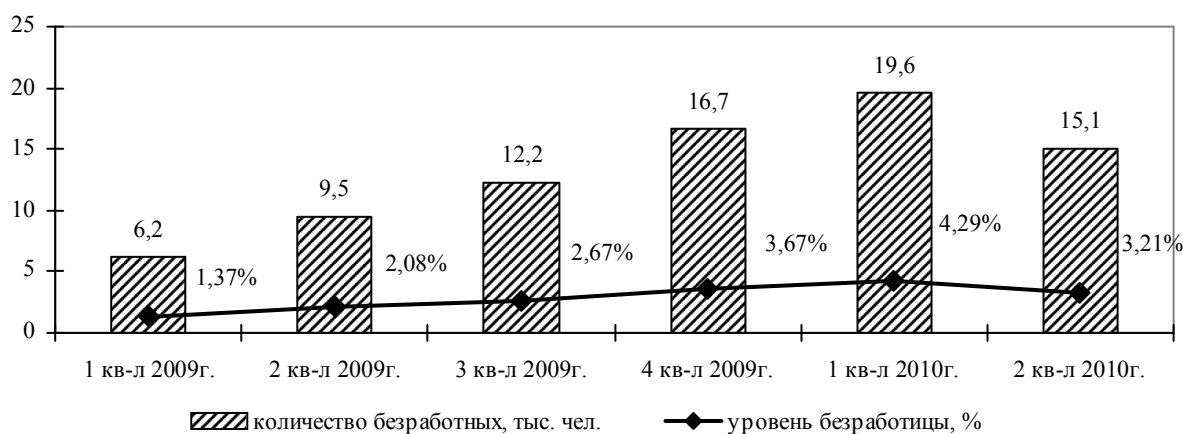


Рис. Численность безработных и уровень зарегистрированной безработицы в 2009 г. и первом полугодии 2010 г.

Из числа обратившихся граждан в отчетном периоде было трудоустроено 6,9 тыс.чел., что на 15,9 % больше, чем в аналогичном периоде прошлого года. Уровень трудоустройства по итогам первого полугодия 2010 г. по г.о. Тольятти составил - 48,0% (2009 г. - 37,7 %). По сравнению с началом года количество предприятий, работающих в режиме неполного рабочего времени, временной приостановки (простое), отпусков без сохранения заработной платы, снизилось и составило 119 против 193 на начало года.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод: несмотря на то, что г.о. Тольятти является крупнейшим монопрофильным городом России и входит в список пяти российских монопрофильных территорий с наихудшей социально-экономической ситуацией, он имеет шансы на выход из рецессии, так как обладает конкурентоспособной производственной и развитой рыночной инфраструктурой, значительным научным и культурным потенциалом, выгодным транспортно-географическим положением, раз-

передачей социальных объектов ОАО «АВТОВАЗ» на баланс муниципалитета;

- субсидий на государственную поддержку малого и среднего бизнеса, реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, стимулирование социальной инфраструктуры.

В современной практике поддержка отраслей экономики и субъектов среднего и малого бизнеса включает в себя контроль роста просроченной кредиторской задолженности бюджетных организаций с поставщиками и подрядчиками товаров, работ, услуг; предоставление муниципальных гарантий; снижение ставок земельного налога в связи с повышением кадастровой стоимости земельных участков; разработку и утверждение понижающих коэффициентов вида деятельности при определении арендной платы за земельные участки, предоставление льгот по земельному налогу инвесторам, реализующим инвестиционные проекты на территории муниципальных образований; предоставление инвестиционных налоговых кредитов; привлече-

ние субъектов малого и среднего предпринимательства для участия в конкурсах на право выполнения муниципальных заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Таким образом, располагая информацией о риске снижения поступления доходов в бюджет в моногородах, органы государственной, региональной и муниципальной власти и управления могут принять меры по более эффективному управлению бюджетом. Минимизация данного вида риска должна носить приоритетный характер, так как за счет расходов бюджета финансируются: образование, здравоохранение, объекты коммунальной собственности, строительство дорог и социальной инфраструктуры.

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. □ 145-ФЗ (с изм. от 27 дек. 2009 г.).

2. О несостоятельности (банкротстве): федер. закон от 8 янв. 1998 г. □ 6-ФЗ.

3. О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий -

должников, являющихся градообразующими: постановление Правительства Российской Федерации от 29 авг. 1994 г. □ 1001.

4. Об утверждении Комплексного инвестиционного плана модернизации городского округа Тольятти Самарской области на 2010 - 2020 годы: постановление Правительства Самарской области от 21 апр. 2010 г. □ 160.

5. Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земельных участков в составе земель населенных пунктов Самарской области: постановление Правительства Самарской области от 10 дек. 2008 г. □ 473.

6. О бюджете городского округа Тольятти на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов: решение Думы городского округа от 17 дек. 2008 г. □ 1042.

7. О бюджете городского округа Тольятти на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов: решение Думы городского округа от 9 дек. 2009 г. □ 180.

8. *Пансков В.Г.* К вопросу о самостоятельности бюджетов // *Финансы.* 2010. □ 6.

Поступила в редакцию 04.10.2010 г.