

УДК 338.2

DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-15-20

Анализ инструментов промышленной политики, используемых при решении проблем моногородов (на примере Новгородской области)**Бусурин С.В.**

Аспирант кафедры экономики и менеджмента
Академии труда и социальных отношений (Москва),
Председатель Новгородской областной федерации профсоюзов

Моногорода или монопрофильные муниципальные образования испытывают определённые трудности в развитии, начиная с 1991 г., в первую очередь это связано с распадом СССР. Поэтому очень важно рассмотреть экономические, организационные инструменты и методы, с помощью которых удастся преодолеть острую фазу кризиса, связанную с проблемами в моногородах, возникших в 2008 г., и использовать этот практический опыт в настоящее время. Этим определяется актуальность выбранной темы исследования. Целесообразность выбранной темы подтверждается непрекращающимися нерыночными методами экономического давления, которые потенциально могут нести риски для социально-экономической стабильности городов. Научная новизна работы состоит в определении подхода к социально-экономической устойчивости моногородов, как факторе мер промышленной политики, консолидирующем экономические и организационные усилия всех уровней власти. Целью данной работы является анализ мер, влияющих на социально-экономическую стабильность моногородов. В статье рассмотрен подход к формированию и актуализации методов и практик, направленных на устойчивое социально-экономическое развитие монопрофильных муниципальных образований. Проведен анализ инструментов промышленной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровне, которые направлены на сохранение социально-экономической устойчивости моногородов. Исследованы меры поддержки моногородов в период экономического кризиса 2008 г. и применение таких инструментов в настоящее время.

Ключевые слова: промышленная политика, моногород, Боровичи, меры поддержки, территория опережающего социально-экономического развития, бюджет

Для цитирования: Бусурин С.В. Анализ инструментов промышленной политики, используемых при решении проблем моногородов (на примере Новгородской области) // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 2. С. 15–20. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-15-20.

Введенные против России масштабные экономические санкции поставили перед страной серьезные вызовы, требующие масштабной трансформации системы управления экономикой. Крупнейшие города являются центрами модернизации экономики и человеческого капитала и, безусловно, обладают большей устойчивостью в связи со сложным про-

мышленным и более гибким экономическим комплексом и, соответственно, большим количеством числа налогоплательщиков [1]. Несмотря на это, неконтролируемая внешняя среда может поставить под угрозу поступательное и стабильное развитие экономики городов. Безусловно, данная задача не может быть решена одномоментно. Одной из важ-

ной составляющей в решении этой проблемы должна стать политика селективных мер поддержки, направленных на поддержание социально-экономической устойчивости крупных городов.

Вопросы, касающиеся моногородов, характерны для многих стран. Этой проблеме посвящены многочисленные труды, в которых рассматриваются различные подходы и стратегии выхода из кризиса [2]. Ряд авторов для решения проблем моногородов предлагает создание особых экономических зон, диверсификацию производства, формирование территорий опережающего развития и т.д. [1; 3; 4]. В России моногорода формировались в советское время. Их проблемы некоторые исследователи связывают с устаревшими производствами и отсутствием «гибкой специализации», это традиционный подход (экономический), а другие исследуют причины их неспособности адаптироваться к новым условиям (институциональный подход) [5]. Необходимо также иметь в виду, что нахождение либо переход моногорода в разряд городов со стабильной социально-экономической ситуацией не дает гарантии на его успешное социально-экономическое развитие, и некоторые авторы в своих работах на это указывают [6]. Безусловно, что особое влияние на развитие таких муниципалитетов оказывают градообразующие предприятия. И их особую роль в социально-экономической устойчивости моногородов необходимо рассматривать в контексте их собственного особого пути развития [7].

После экономического кризиса 2008 г. РФ столкнулась с обострением проблем, связанных с моногородами. Для решения этой задачи были выделены наиболее проблемные муниципалитеты и сделана их градация. Было выделено три категории монопрофильных городов. Это было сделано из-за невозможности концентрироваться на помощи нескольким сотням муниципальных образований одновременно. Для систематизации этой работы было выпущено Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 г. № 1398-р «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации» (ред. от 21.01.2020) [8] и Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения» [9]. Данными нормативными актами определены перечни монопрофильных муниципальных образований и критерии отнесения их к различным категориям в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения. Важным механизмом развития и поддержки моногородов является принятие Федерального закона от 29.12.2014 г. № 473-

ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» [10], регулирующего создание ТОСЭР и их функционирование, где ст. 34 данного закона определен механизм и порядок создания ТОСЭР в монопрофильных муниципальных образованиях. С целью конкретизации особенностей создания ТОСЭР в монопрофильных муниципальных образованиях принято Постановление Правительства РФ от 22.06.2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» [11], которое регулирует эти вопросы. До 2022 г. оператором и распорядителем средств для практической реализации мер поддержки являлась некоммерческая организация «Фонд развития моногородов». Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.12.2021 г. № 3887-р функции по поддержке моногородов переданы государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» [12].

Как видно из данных таблицы 1, в РФ более 8 млн граждан живет и работает в муниципалитетах, которые потенциально являются неустойчивыми в социально-экономическом плане, что рассматривается как потенциально тревожный маркер.

Таблица 1
Данные о численности проживающих в моногородах

Количество муниципальных образований моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением	Количество проживающих на 1 января 2024 г.; чел.	Количество муниципальных образований, городского населенного пункта (моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения)	Количество проживающих на 1 января 2024 г.; чел.
94	3 958 367	148	4 739 954

Источник: составлено автором на основе [13].

С 2014 г. на поддержку моногородов из государственной казны направили субсидии на сумму более 36 млрд руб., а также привлекли более 235 млрд руб. частных инвестиций. В таких населенных пунктах было создано 34 тыс. новых рабочих мест [14].

Для стабилизации социально-экономического положения моногородов необходимо было решить ряд вопросов и самый главный – это диверсификация экономики и уход от зависимости, связанной с узкой экономической специализацией территории. Это было реализовано, в том числе благодаря мерам промышленной политики, которые можно объединить в следующие типы [15]:

- создание территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР);
- поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства;
- поддержка инвестиционных проектов.

С целью практического примера реализации мер промышленной политики, направленного на решение проблем моногородов, обратимся к опыту Новгородской области.

Наибольшее количество моногородов составляют города, имеющие промышленный уклон [16]. В Новгородской области пять монопрофильных муниципальных образований: Угловское, Пестовское, Парфинское, Боровичское городские поселения и Грузинское сельское поселение. С целью практического рассмотрения мер поддержки монопрофильных муниципальных образований рассмотрим город Боровичи, в котором в 2019 г. создана территория опережающего социально-экономического развития «Боровичи» [17]. Целью создания ТОСЭР являлась диверсификация экономики город и привлечение инвестиций. В данном ТОСЭР предоставляется поддержка субъектам малого предпринимательства. Процентные ставки по займам для этой категории предприятий зависят от ключевой ставки и составляют от 4,25 до 16,5 % годовых, но при условии, что субъект малого предпринимательства включен в реестр резидентов ТОСЭР, промышлен-

ного (индустриального) парка, агропромышленного парка, технопарка, промышленного технопарка или бизнес-инкубатора [18]. Площадь ТОСЭР составляет 4 540 га, резидентами являются 9 предприятий, специализирующихся на производстве инструментов и приборов для измерения, тестирования и навигации; производстве строительных металлических конструкций, изделий и их частей (производство мебельных каркасов); производстве бумаги; производстве прочих проводов и кабелей для электронного и электрического оборудования; производстве пластмассовых плит, полос, труб и профилей и т.д.

Представленная в таблице 2 характеристика мер поддержки для резидентов предусматривает комплексность и оказывается всеми органами публичной власти, а именно федеральной, региональной и местной.

Для анализа мер, влияющих на результаты социально-экономического развития Боровичского муниципального района, необходимо в динамике рассмотреть его основные показатели, которые характерны для анализа социально-экономической устойчивости.

Таблица 2

Сравнительная таблица имеющихся льгот для резидентов ТОСЭР «Боровичи» [19]

Вид налога	Стандартная ставка	Период действия	Ставка для резидентов ТОСЭР	Основание предоставления льготы
Налог на прибыль 25 % с 01.01.2025 г.	Федеральный бюджет 8 % с 01.01.2025 г.	5 налоговых периодов, начиная с налогового периода, в котором, в соответствии с данными налогового учёта, была получена первая прибыль от деятельности, осуществляемой при исполнении соглашений об осуществлении деятельности на ТОР	0 %	п. 1.8 ст. 284, ст. 284.4 Налогового кодекса РФ
		следующие 5 налоговых периодов	8 %	
	Региональный бюджет 17 %	5 налоговых периодов*, начиная с налогового периода, в котором в соответствии с данными налогового учёта была получена первая прибыль от деятельности, осуществляемой при исполнении соглашений об осуществлении деятельности на ТОР. * Обратить внимание: если резидент ТОР не получил прибыль в течение 3-х налоговых периодов, начиная с налогового периода, в котором был включен в реестр резидентов ТОР, сроки начинают исчисляться с 4-го налогового периода, считая с того налогового периода, в котором резидент был включен в реестр резидентов ТОР	5 %	п. 2, п. 5 ст. 284.4 Налогового кодекса РФ, п. 3 ст. 1 Областного закона от 31.10.2013 г. № 373-ОЗ
		следующие 5 налоговых периодов	10 %	
Налог на имущество 2,2 %	Региональный бюджет 2,2 %	5 лет, с 1-го числа месяца, следующего за месяцем заключения соглашения об осуществлении деятельности на ТОР	0 %	п. 3 ст. 4.1 Областного закона от 30.09.2008 г. № 384-ОЗ
		последующие 5 лет	1,1 %	
Отчисления во внебюджетные фонды 30 %	30 %	1-10 год + 2 года с 1-го числа месяца, следующего за месяцем получения статуса резидента ТОР. Обратить внимание: если статус резидента ТОР получен в период 04.2019 – 04.2022 гг.		подп. 12 п. 1, подп. 5 п. 2, п. 2.2, абз. 6 п. 10.1 ст. 427 НК РФ
			7,6 %	
Земельный налог 1,5 %	Местный бюджет 1,5 %	5 лет, с 1-го числа месяца, следующего за месяцем заключения соглашения об осуществлении деятельности на ТОР	0 %	подп. 7 ст. 3.1 решения Совета депутатов г. Боровичи № 66 от 23.08.2016 г.
		последующие 5 лет	0,75 %	

Таблица 3

**Основные социально-экономические показатели
Боровичского муниципального района Новгородской области [21]**

№ п/п	Показатели	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г. (прогноз)
1	Число субъектов малого и среднего предпринимательства, единиц на 10 тыс. чел. населения	373,90	339,80	321,84	327,11	336,00	343,42
2	Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций, %	28,10	28,20	27,38	25,21	28,60	29,10
3	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 жителя, тыс. руб.	15,2	18,8	15,5	26,4	45,3	17,6
4	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций городского округа (муниципального района), тыс. руб.	32,4	34,8	36,9	42,9	49,7	53,8
5	Численность постоянного населения по городскому округу, чел. [20]	49 071	49 012	48 858	47 746	47 353	46 918
6	Уровень регистрируемой безработицы к экономически активному населению, %	0,4	0,4	3,4	0,67	0,3	0,2

Результаты данных таблицы 3 показывают, что наблюдается рост субъектов малого и среднего предпринимательства. Рост происходит, несмотря на тенденцию перехода от индивидуальных предпринимателей на плательщиков налога на профессиональный доход. Спад, который наблюдался в период пандемии коронавируса, практически преодолен. Имеется рост заработной платы. Уровень безработицы незначителен. Падение численности постоянного населения является результатом фундаментальных демографических проблем. Для решения этого вопроса в 2024 г. Боровичский муниципальный район был включён в Федеральный пилотный проект по стимулированию рождаемости [22].

Как видно из таблицы 4, ТОСЭР «Боровичи» активно развивается. Наблюдается стабильный приток резидентов, которые вкладывают значительные средства в основной капитал. Также наблюдается устойчивое создание рабочих мест.

Для оценки динамики роста бюджетных поступлений необходимо рассмотреть основные параметры бюджета (табл. 5).

При анализе данных таблицы 5 можно наблюдать устойчивый рост собственных доходов бюджета. Безвозмездные поступления в большей степени относятся к участию муниципалитета в федеральных и региональных проектах развития, которые позитивно влияют на социально-экономический климат.

Таким образом, в представленной работе рассмотрен институциональный подход в вопросе формирования и организации работы на уровне государства с монопрофильными муниципальными образованиями. Определена важность этой работы в связи со значительным количеством жителей нашей страны, проживающих на территориях,

Таблица 4

Основные характеристики работы ТОСЭР «Боровичи»

ТОСЭР Боровичи	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Количество резидентов ТОР ед.	1	3	1	5	1	2
Объем инвестиций в основной капитал, млн руб.	13	74	251	329	416	562
Количество созданных рабочих мест, ед.	37	252	77	70	194	99

Источник: составлено автором на основе данных Министерства инвестиционной политики Новгородской области.

Таблица 5

Динамика основных параметров бюджета Боровичского муниципального района [21]

Показатель	Период	2019 г.	2020 г.	2021 г. (нет данных)	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Доходы бюджета – всего, тыс. руб.		18 147 699	24 338 301		2 177 252	2 138 972	2 709 856
Налоговые и неналоговые доходы, тыс. руб.		602 397	638 422		684 112	819 173	926 476
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ, тыс. руб.		1 211 878	1 795 299		1 501 070	1 319 799	1 783 659

которые относятся к потенциально неустойчивым в социально-экономическом плане. Показана положительная роль инструментов промышленной политики, которая была применена при решении острого социально-экономического кризиса, связанного с моногородами. Именно эти меры и этот опыт позволили в настоящее время внедрить во многих регионах эти инструменты, которые, не позволили привести к разбалансировке экономики крупных городов после введения антироссийских санкций. Подробно рассмотрены имеющиеся льготы для резидентов ТОСЭР «Боровичи» и отмечено, что они включают как федеральный, региональный, так и местный уровни экономической поддержки, что подтверждает тезис, что результаты модернизации монопрофильных образований определяются в том числе активностью действий региональной и муниципальной власти. При рассмотрении основных социально-экономических показателей Боровичского муниципального района отмечено его поступательное развитие, отсутствие роста безработицы. При анализе параметров бюджета Боровичского муниципального района выявлен его рост. Результаты деятельности территорий опережающего развития в целом и мер поддержки следует назвать удовлетворительными, так как такие меры поддержки позволяют наращивать количество резидентов ТОСЭР, что подтверждается практическими результатами.

Литература:

1. Глебова А.Н., Зеленский В.Н., Лазарева А.С. Проблемы моногородов: мировой опыт и российская практика // Вестник университета. 2022. № 11. С. 86–93.
2. Глебова А.Г., Зеленский В.Н., Лазарева А.С. Проблемы моногородов: мировой опыт и российская практика // Вестник университета. 2022. № 11. С. 86–93.
3. Кутергина Г.В., Лапин А.В. Управление развитием моногородов: отечественные и зарубежные подходы к моделированию // Вестник Пермского университета. Сер. «Экономика» 2015. № 3(26). С. 69–77.
4. Рахлис Т.П. Территория опережающего развития: новый статус и новая возможность экономического роста российских моногородов // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2015. № 4(23). С. 72–75.
5. Стратегии развития старопромышленных городов: международный опыт и перспективы в России / И. Стародубровская [и др.]; под ред. И. Стародубровской. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011. 248 с.
6. Киселева Н.Н., Орлянская А.А., Гуров Г.А. Государственная политика поддержки промышленных моногородов // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1-1. С. 601.
7. Тихонова М.В., Усатая А.А. Стратегические аспекты промышленного развития моногородов РФ // Россия: тенденции и перспективы развития: Ежегодник, Москва, 06–07 июня 2019 года / Ответ. ред. В.И. Герасимов. Вып. 14 Ч. 2. М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2019. С. 949–953.
8. Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 г. № 1398-р «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
9. Постановление Правительства РФ от 29.07.2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения» // СПС Гарант.
10. Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.06.2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» // Официальный сайт Правительств РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/1kbkTXSJFhlZss2PCMvjaJyyQQk3pbsf.pdf>
12. Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2021 г. № 3887-р // Официальный сайт Государственной системы правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202112300044>
13. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 01.01.2024 г. (Статистический бюллетень) табл. 5.1; 5.2. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/BUL_MO_2024.xlsx
14. На поддержку моногородов в РФ в этом году направят более 1,6 миллиарда рублей. URL: <https://www.pnp.ru/economics/na-podderzhku-monogorodov-v-rf-v-etom-godu-napravyat-bolee-16-milliarda-rubley.html>

15. Единый перечень мер поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) (утв. Министерством экономического развития РФ от 15 апреля 2016 г.) // СПС Гарант.
16. Лебедев О.С. Анализ пространственного развития: специфика моногородов России // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2022. № 3 (53). С. 10–16.
17. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.04.2019 г. № 431 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Боровичи»» // Официальный сайт Правительства РФ. URL <http://static.government.ru/media/files/LwSQWZNFHiRKPFS7kywdY58567aYYZFo.pdf>
18. Программа моногородов. URL: <https://mb53.ru/money/loan/zaymy-monogorod/#Priorit>
19. Территория опережающего развития Боровичи. URL: <https://borovichskij-r49.gosweb.gosuslugi.ru/deyatelnost/napravleniya-deyatelnosti/ekonomika/investitsii/territoriya-operezhayuschego-razvitiya-borovich/>
20. Новгородская область в цифрах. URL: https://53.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/НОВ_ОБЛ_цифр_2024.pdf
21. Исполнение консолидированного бюджета муниципального района. URL: <https://boradmin.gosuslugi.ru/ofitsialno/byudzheta/ispolnenie-konsolidirovannogo-byudzheta-munitsipalnogo-rayona/>
22. Три города Новгородской области вошли в проект по повышению рождаемости. URL: <https://ria.ru/20231018/rozhdaemost-1903629515.html?ysclid=m6uzfvwn97168692707>

Analysis of Industrial Policy Tools Used in Solving the Problems of Single-Industry Towns (on the Example of Novgorod Region)

Busurin S.V.

Academy of Labor and Social Relations (Moscow)

Single-industry towns or single-industry municipalities have been experiencing certain difficulties in development since 1991, primarily due to the collapse of the USSR. Therefore, it is very important to consider the economic, organizational tools and methods with the help of which it was possible to overcome the acute phase of the crisis associated with the problems in single-industry towns that arose in 2008 and to use this practical experience at the present time. This determines the relevance of the chosen research topic. The expediency of the chosen topic is confirmed by the incessant non-market methods of economic pressure, which can potentially carry risks for the socio-economic stability of cities. The scientific novelty of the work lies in the definition of the approach to the socio-economic sustainability of single-industry towns, as a factor of industrial policy measures, consolidating economic and organizational efforts of all levels of government. measures affecting the socio-economic stability of single-industry towns. This article considers an approach to the formation and updating of methods and practices aimed at the sustainable socio-economic development of single-industry municipalities. An analysis of industrial policy tools at the federal, regional and municipal levels, which are aimed at maintaining the socio-economic sustainability of single-industry towns, is carried out. Measures to support single-industry towns during the economic crisis of 2008 and the use of such tools at present are investigated.

Keywords: industrial policy, single-industry town, Bоровичи, support measures, territory of advanced social and economic development, budget

