

Раздел 2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

УДК 336.13

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ В СТРАТЕГИЯХ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Гришанова Ольга Алексеевна (*olga.grishanova@gmail.com*)

ФГБОУ ВПО «Ивановский государственный политехнический университет»

Маврина Ольга Александровна

ФГБОУ ВО «Ивановская государственная пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России»

В статье систематизированы проблемы экономического и финансового развития муниципальных образований Ивановской области. Проведен анализ Стратегий социально-экономического развития муниципальных районов региона. Предложена модернизация региональной экономики с акцентом на точки экономического роста.

Ключевые слова: муниципальные образования, стратегии социально-экономического развития, инвестиционная деятельность, зоны территориального развития

Любое государство и входящие в его состав административно-территориальные единицы, не могут эффективно развиваться без реальных долгосрочных стратегических ориентиров. В то же время экономическая среда функционирования территории достаточно мобильна, что требует постоянной корректировки принятых стратегических решений и изменение подходов к их формированию.

Исследование проблем реализации Стратегий социально-экономического развития муниципальных образований проводилось на примере Ивановской области. Регион является депрессивным, старо-промышленным, характеризующимся высокой степенью технологически и

структурно отсталой промышленного производства, для которой проблема исследования наиболее актуальна.

Из восемнадцати регионов ЦФО РФ область в 2012 году находилась на последнем месте, а в стране - на 60-ом. В 2014 году положение несколько улучшилось (табл.1). В тоже время, интегральный показатель рейтинга в 2014 году составил 65 место и не изменился по сравнению с предыдущим годом. На последнем месте среди всех регионов Ивановская область находится по показателю объема инвестиций в основной капитал на душу населения по итогам 2014 года - 28,66 тыс. руб. на человека [21].

Таблица 1

**Рейтинг регионов Центрального федерального округа по качеству жизни
(без Москвы и Московской области)**

Субъекты ЦФО	Позиция в 2012 г.	Позиция в 2013 г.	Позиция в 2014 г.
1	2	3	4
Белгородская область	6	6	6
Воронежская область	9	7	7
Ярославская область	16	12	14
Липецкая область	15	15	15
Калужская область	17	17	17
Курская область	23	19	18
Тамбовская область	24	24	21
Тульская область	25	25	24
Владимирская область	26	27	25
Смоленская область	31	26	28
Рязанская область	45	35	30
<i>Ивановская область</i>	60	41	33
Тверская область	44	44	44
Костромская область	55	52	48
Брянская область	51	46	50
Орловская область	53	57	54

Первой проблемой в Ивановской области для экономического развития является значительная территориальная дифференциация

[16,17]. АНО «Агентство региональных социально-экономических проектов» подготовило рейтинговые оценки областных центров ЦФО

по итогам социально-экономического и политического развития в 2012 году, где городской округ Иваново, самый благополучный по экономическому состоянию в области, отнесен к стагнирующим областным центрам. В других городских округах и муниципальных районах Ивановской области экономическое положение еще хуже. Основными причинами отсутствия перспектив экономического развития многих муниципальных образований являются: «нулевая» инвестиционная привлекательность; почти полный износ неактивных объектов инженерной инфраструктуры; потеря инвестиционной привлекательности отдельных муниципальных

районов по критерию наличия собственных квалифицированных кадров [14]. Кроме того, в Стратегиях социально-экономического развития муниципальных образований Ивановской области указывается на неполную реализацию принципа самоуправления. Проведенный анализ Стратегий отдельных муниципальных образований свидетельствует, что к слабым сторонам местного самоуправления относится самоустранение населения от планирования и управления в муниципальном образовании (табл. 2), т.е. отсутствие заинтересованности в экономическом развитии территории.

Таблица 2

Политическая активность населения в муниципальных районах Ивановской области *

Верхнеландеховский муниципальный район	Низкий уровень политической активности населения, в особенности молодежи; низкая инициатива и слабое участие жителей в планировании и управлении в муниципальном образовании; низкая активность Совета предпринимателей и других общественных организаций в делах, связанных с развитием района
Вичугский и Заволжский муниципальный район	Необходимо отметить, что активность подростков и молодежи района пока остается недостаточной. Это связано с тем, что не во всех поселениях имеются квалифицированные кадры по работе с молодежью, а также и то, что в районе отсутствует инфраструктура для полноценной реализации молодежной политики
Ивановский муниципальный район	В тоже время уровень общественно-политической активности основной части населения района недостаточно высок. Это связано, в первую очередь, с нежеланием большинства брать на себя полноту ответственности за принятые решения, а также с отсутствием возможностей для осуществления идей и намерений
Ильинский муниципальный район	Основная задача в сфере молодежной политики - повышение электоральной активности молодежи
Кинешемский муниципальный район	Низкий уровень самоорганизации граждан по месту их жительства для осуществления собственных инициатив по вопросам местного самоуправления; Низкая активность Совета директоров города в делах, связанных с развитием города
Шуйский муниципальный район	В настоящее время уровень общественно-политической активности населения города невысок. Связано это не с отсутствием возможностей для реализации планов и намерений, а с нежеланием достаточно большой части жителей брать на себя полноту ответственности за принятые решения

* Стратегии социально-экономического развития муниципальных образований на период до 2020 года размещены на официальных сайтах Администраций

Вторая причина – создание многочисленных муниципальных образований. Низкие показатели экономического и финансового положения муниципальных образований объясняются результатами реформы местного самоуправления после принятия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1]. В результате в 2006 году произошло существенное увеличение числа муниципалитетов, сильно различающихся по экономическому развитию и численности населения. Территориальная раздробленность муниципальных образований привела к значительному уменьшению собственных финансовых и материальных ресурсов, что в дальнейшем не позволило в полном объеме выполнять ими свои обязательства. Для исправления этой ситуации Федеральным законом от 25.12.2008

№ 281-ФЗ была введена статья 13.1. «Упразднение поселений» в закон № 131-ФЗ, в соответствии с которой регионы имеют право объединять мелкие поселения [2]. Динамика изменений численности муниципальных образований Ивановской области за время реформирования представлена в табл. 3 [18].

Анализируя таблицу 3 можно сказать, что процесс укрупнения муниципальных образований имеет стабильную тенденцию, число муниципалитетов сократилось на 36 единиц за счет объединения сельских поселений, у которых низкий уровень развития социально-экономической инфраструктуры.

По мнению авторов, в регионе целесообразно таким образом реформировать муниципальные образования, чтобы значительно минимизировать управленческие расходы. Сельские поселения, передающие большую часть своих

полномочий на уровень муниципального района, должны быть упразднены. Их следует передать в район.

Таблица 3

Изменение численности муниципальных образований Ивановской области за 2006 – 2015 гг.

	Муниципальные образования					
	Всего	в том числе по типам:				
		Муниципальные районы	Городские округа	Поселения		
				всего	в том числе:	
					Городские	Сельские
1	2	3	4	5	6	7
На 01.01.2007 г	181	21	6	154	25	129
На 01.01.2010 г	156	21	6	129	24	105
На 01.01.2014 г	155	21	6	128	24	104
На 01.01.2016 г	144	21	6	117	24	93

Третья проблема – повышение экономического развития муниципальных образований, которые должно быть отражено в Стратегиях социально-экономического развития муниципального образования. Проведенный анализ Стратегий муниципалитетов Ивановской области показал, что они идентичны, так как составлены по методическим рекомендациям без ка-

кого-либо отступления от шаблона, т.е. в большинстве они носят формальный характер.

В Стратегиях социально-экономического развития муниципальных образований Ивановской области на период до 2020 года отмечаются схожие проблемы экономического и финансового развития (табл. 4).

Таблица 4

Проблемы экономического и финансового развития муниципальных образований Ивановской области

Экономические проблемы	Финансовые проблемы
<ol style="list-style-type: none"> 1. Низкая инновационная активность; 2. Наличие убыточных предприятий, предприятий находящихся в процедуре банкротства; 3. Высокий износ основных фондов; 4. Дефицит квалифицированных кадров; 5. Низкая заработная плата; 6. Низкий коэффициент обновления основных фондов вследствие недофинансирования; 7. Низкий показатель загрузки производственных мощностей; 8. Низкая конкурентоспособность промышленных предприятий; 9. Низкая доля производимой продукции на экспорт; 10. Достаточно узкая сфера деятельности малого бизнеса – в основном торговля; 11. Моноструктурность обрабатывающего сектора производств с преобладанием легкой промышленности; 12. Низкий удельный вес в структуре субъектов малого и среднего предпринимательства по видам деятельности занимает сельское хозяйство; 13. Отсутствие муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) в пользование субъектам малого и среднего предпринимательства. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недостаточный уровень собственной доходной части бюджета; 2. Незначительная доля налоговых доходов среди всех поступающих доходов в бюджет района; 3. Высокая степень зависимости бюджета от внешних источников формирования доходной части; 4. Дотационность бюджета района со стороны областного бюджета; 5. Наличие муниципальных предприятий банкротств в сфере ЖКХ; 6. Недостаточно высокий уровень развития банковских услуг. 7. Высокий удельный вес населения с низкими доходами, с доходами ниже прожиточного минимума.

По нашему мнению, при разработке Стратегий муниципальных районов в целях экономического выравнивания поселений новые инвестиционные проекты необходимо реализовывать в первую очередь в поселениях с низким уровнем собственных налоговых доходов. Это будет способствовать увеличению их налогового потенциала и снижению объемов межбюджетных трансфертов из регионального бюджета

та. Но для этого необходимо решить острее проблему - дефицит квалифицированных кадров, т.к. именно по этой причине инвесторы отказываются от реализации проектов в Ивановской области.[15] Решение проблемы видится в целевой подготовке кадров профильными ивановскими вузами при поддержке Правительства ивановской области.

Далее проанализируем Стратегии муниципальных образований разного уровня и Стратегию развития Ивановской области на предмет

направлений развития инвестиционной деятельности и их согласованности (табл. 5).

Таблица 5

Развитие инвестиционной деятельности в Ивановской области и муниципальных образованиях

Ивановская область	Городской округ Шуя	Шуйский муниципальный район
<p><i>Целями Инвестиционной стратегии являются:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - обеспечение притока инвестиций в приоритетные сектора экономики Ивановской области; - формирование конкурентных преимуществ в межрегиональной конкуренции за привлечение инвестиционных ресурсов; - повышение инвестиционной привлекательности и создание условий для улучшения делового климата на территории Ивановской области. <p><i>Задачи:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - содействие созданию и развитию кластеров в приоритетных секторах экономики; - обеспечение ускоренного роста инвестиций в наукоемкие отрасли экономики; - поддержка малого и среднего предпринимательства, в том числе малых инновационных компаний; - содействие развитию инвестиционной инфраструктуры (технопарков, промышленных парков, бизнес-инкубаторов и проч.); - обеспечение равного доступа субъектов предпринимательской деятельности к получению государственной поддержки в соответствии с условиями ее предоставления; - повышение конкурентоспособности действующих предприятий [11]. 	<p><i>Стратегическая цель</i> – целенаправленная деятельность органов местного самоуправления по привлечению и эффективному использованию инвестиционных ресурсов для решения проблем комплексного социально-экономического развития городского округа Шуя.</p> <p><i>Задачи:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - обеспечить приток инвестиций в приоритетные сферы экономики; - сформировать конкурентные преимущества в конкуренции за привлечение инвестиционных ресурсов; - повышение инвестиционной привлекательности и создание условий для улучшения делового климата; - разработка и внедрение Стандарта деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в городском округе Шуя [12]. 	<p><i>Основные направления инвестиционной деятельности:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - открытие дошкольного образовательного учреждения в д. Качалово; - газификация д. Овсянниково, д. Кочнево; - развития инфраструктуры участков по индивидуальное жилищное строительство с. Китово; - строительство водопровода с. Пустошь; - реконструкция животноводческих ферм; - приобретение сельскохозяйственной техники, оборудования; - реконструкция и строительство телятников СПК Перемилово, СПК Центральный, ООО Шартом, СПК имени Крупской [13].

Следовательно, можно сделать вывод, что Стратегии социально-экономического развития муниципальных образований разного уровня не увязаны, не дополняют и не конкретизируют друг друга. Кроме того, открытие дошкольного образовательного учреждения в д. Качалово не должно относиться к стратегической инвестиционной деятельности муниципального образования.

Отсутствие в Стратегиях социально-экономического развития муниципальных образований долгосрочных задач можно объяснить низким собственным финансовым положением.

Для роста экономического развития территории необходимо определить точки экономического роста. Выделение конкретных точек экономического роста необходимо для концен-

трации финансовых ресурсов, которые находятся в распоряжении местных органов власти и могут быть освоенными. Одним из показателей, который учитывается при определении точек экономического роста, является показатель налоговой (бюджетной) эффективности, поскольку, чем выше налоговый потенциал предприятия или отрасли, на развитие которого направляются финансовые ресурсы, тем привлекательнее это предприятие или отрасль для улучшения показателей развития экономики не только муниципального образования, но всего государства.

Для решения проблемы низкой финансовой обеспеченности местных органов власти во многих регионах стали создаваться точки роста - зоны ускоренного развития на основе Феде-

рального закона 22.07.2005 г. № 116 «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». В качестве примеров развития зон можно привести Липецкую область (особые экономические зоны регионального уровня), Кемеровскую область (зоны экономического благоприятствования), Ульяновскую область (промышленные зоны), Ставропольский край (индустриальные парки). В Ивановской области отсутствует подобный нормативный акт. В этих регионах принимались специальные нормативные акты, регулирующие вопросы создания и функционирования зон ускоренного развития и государственной поддержки в виде значительных льгот и преференций.

Опыт регионов по созданию зон ускоренного развития и кризисное состояние экономики многих муниципальных образований способствовали принятию в 2011 году Федерального закона, который регулирует создание, функционирование и прекращение существования зон территориального развития в Российской Федерации, определяет направления мер государственной поддержки при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности в указанных зонах [3].

Зоны территориального развития могут создаваться как на территории одного муниципального образования, так и на территориях нескольких, если такие муниципальные образования являются муниципальными районами или городскими округами. При этом муниципальные образования, где будут создаваться зоны территориального развития, могут не иметь общих границ, но должны находиться в пределах территории одного субъекта РФ. Границы зоны территориального развития определяются по границам муниципальных образований, на территориях которых располагается зона территориального развития.

Субсидии из федерального бюджета в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, могут предоставляться бюджету субъекта РФ, на территории которого создана зона территориального развития, на следующие цели: возмещение части затрат резидентам, заявки которых включены в перечни заявок, на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях; возмещение части затрат резидентам, заявки которых включены в перечни заявок, на уплату лизинговых платежей за оборудование, приобретаемое у российских лизинговых компаний; развитие инфраструктуры, включая сети инженерно-технического обеспечения (табл. 6) [3]. Кроме того, нормативными актами субъектов

РФ предусматриваются дополнительное стимулирование для развития предпринимательства.

Для выбора регионов, на территориях которых планируется создание зон территориального развития, Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.02. 2013 г. № 115 установлены 9 показателей с их предельными значениями, которые характеризуют низкий уровень развития региона [4]. На основании этих показателей Правительство РФ утвердило перечень субъектов РФ, на территориях которых могут быть созданы зоны территориального развития. В Перечень субъектов РФ, на территориях которых могут быть созданы зоны территориального развития, включена и Ивановская область [5].

Несмотря на положительные результаты функционирования зон ускоренного развития в регионах, об активном участии муниципальных образований говорить пока преждевременно, поскольку не решена проблема их финансовой заинтересованности. В создаваемых проектах могут участвовать несколько муниципальных образований, но все налоговые доходы от деятельности будут зачисляться в бюджет того муниципального образования, на территории которого зарегистрировано предприятие резидент ОЭР. В этом случае у муниципалитетов – поселений отсутствует экономический стимул участвовать в реализации проекта, т.к. доходы в бюджет поселения (кроме налога на землю) могут поступать только по межбюджетным трансфертам при существующем в настоящее время механизме распределения налоговых доходов по НДФЛ.

В Ивановской области вместо зон территориального развития предусматривается развивать индустриальные парки в соответствии с принятым законом от 14 февраля 2013 № 3-ОЗ «Об индустриальных парках в Ивановской области» [10].

В Ивановской области реализуются проекты развития трех индустриальных парков:

1. Индустриальный парк «Родники» создан на базе крупного текстильного предприятия – «Родники – текстиль». Реализуется на принципах государственно-частного партнерства.

2. Индустриальный парк «Кинешма» - полностью частный проект, реализуемый на производственных площадях завода «Автоагрегат» в городе Кинешма.

3. Индустриальный парк «Иваново-Вознесенск» - полностью частный проект, реализуемый на производственных площадях Меланжевого комбината в городе Иваново [20].

Таблица 6

**Меры государственной поддержки резидентов,
участвующих в создании зон ускоренного развития**

Федеральный закон «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 03.12.2011 г. № 392-ФЗ [3]	<ol style="list-style-type: none"> 1) предоставление бюджетных ассигнований из Инвестиционного фонда Российской Федерации; 2) создание объектов капитального строительства в области энергетики, транспорта, находящихся в государственной собственности Российской Федерации, необходимых для осуществления резидентами предпринимательской деятельности; 3) предоставление в аренду земельные участки из состава земель, которые находятся в государственной или муниципальной собственности либо государственная собственность на которые не разграничена в границах зоны территориального развития; 4) налоговые льготы и инвестиционный налоговый кредит; 5) предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ для поддержки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность в зонах территориального развития; 6) иные меры государственной поддержки.
Липецкая область [7]	<ol style="list-style-type: none"> 1) понижение налоговой ставки по налогу на прибыль организаций, подлежащему зачислению в областной бюджет, 2) предоставление льготы по налогу на имущество организаций, транспортному налогу в соответствии с законами области о налогах; 3) субсидирование процентной ставки по кредитам, привлеченным участниками ОЭЗ РУ для реализации инвестиционных проектов; 4) предоставление субсидий на благоустройство территорий предприятий - участников ОЭЗ РУ.
Кемеровская область [8]	<ol style="list-style-type: none"> 1) предоставление льгот по налогам и сборам в порядке, установленном законодательством Кемеровской области в пределах возможных полномочий; 2) изменений сроков уплаты налогов и сборов в форме отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита; 3) оказания содействия в развитии объектов инфраструктуры; 4) передачи в безвозмездное временное пользование объектов недвижимости, находящихся в государственной собственности Кемеровской области; 5) предоставления государственных гарантий Кемеровской области в качестве обеспечения исполнения обязательств участниками по банковским кредитам; 6) предоставления субсидий за счет средств областного бюджета для компенсации части процентной ставки по банковским кредитам, полученных участниками зон экономического благоприятствования.
Ульяновская область [9]	<ol style="list-style-type: none"> 1) предоставление залогового обеспечения привлекаемых инвестиций в соответствии с Законом Ульяновской области от 29 января 2007 года № 01-30 "О залоговом фонде Ульяновской области"; 2) установление налоговой ставки налога на имущество организаций в размере 0 процентов, налоговой ставки налога на имущество организаций в размере 1,1 процента, налоговой ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет Ульяновской области, в размере 13,5 процента и налоговых льгот по транспортному налогу; 3) предоставление субсидий из областного бюджета Ульяновской области; 4) оказание информационной, организационной и правовой поддержки; 5) реализация мероприятий, направленных на формирование и развитие инфраструктуры промышленных зон; 6) предоставление государственных гарантий Ульяновской области по инвестиционным проектам.

Все три парка расположены в пределах городской черты. Каждый из трех проектов относится к типу «браунфилд», то есть парки созданы на высвобождаемых территориях крупных предприятий. В промышленных парках работает более 400 компаний-резидентов и индивидуальных предпринимателей. Средняя численность работающих на предприятиях малого бизнеса составляет 20-30 человек.

Кроме того, в Ивановской области планируется создать зоны территориального развития по двум направлениям - «Развитие территориального кластера Ивановской области на основе реализации пилотного инновационного про-

екта по организации производства и потребления полимерной продукции текстильного назначения (ПЭТФ)» и «Развитие туристско-рекреационного комплекса Ивановской области на основе создания туристско-рекреационных кластеров «Плес» и «Волжская Ривьера» [19].

Таким образом, в Стратегии социально-экономического развития муниципалитетов Ивановской области необходимо планировать зоны территориального развития, для создания которых в стране осознана необходимость разработки мер государственной поддержки для развития предпринимательской деятельности в

субъектах РФ, где уровень экономического развития оказался критическим.

Литература

1. Федеральный закон РФ от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 25.12.2008 № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
3. Федеральный закон РФ от 03.12.2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.02.2013 г. № 115 г «Об установлении предельных значений показателей, методик их расчета и порядка их применения в целях утверждения перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.04.2013 г. № 326 г. «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития».
6. Методические рекомендации по подготовке стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Информационные материалы.
7. Закон Липецкой области от 18.08.2006 г. № 316-ОЗ (в ред. от 27.10.2010 № 426-ОЗ) «Об особых экономических зонах регионального уровня».
8. Закон Кемеровской области от 08.07.2010 г. № 87-ОЗ «О зонах экономического благоприятствования».
9. Закон Ульяновской области от 15.03.2005 № 019-ЗО «О развитии инвестиционной деятельности на территории Ульяновской области» (ред. от 06.05.2013).
10. Закон Ивановской области от 14.02.2013 г. № 3-ОЗ «Об промышленных парках в Ивановской области».
11. Постановление Правительства Ивановской области от 04.06.2015 г. № 240-п «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ивановской области до 2020 года».
12. Проект Стратегии социально-экономического развития городского округа Шуя Ивановской области до 2020 года.
13. Решение Шуйского районного совета от 03.08.2009 г. № 52 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Шуйского муниципального района до 2020 года».
14. <http://www.opiv.ru/examination/doc/part2/> Альтернативы и сценарии стратегического развития Общественной палаты Ивановской области.
15. Данное исследование представлено в монографии «Развитие экономики муниципальных образований на основе межмуниципальных соглашений», изданной за счет средств Гранта РГНФ, проект 12-12-37004/13.
16. <http://arsep.ru/assets/Uploads/Rating-regional-center-2012.pdf> - Рейтинговые оценки областных центров Центрального федерального округа по итогам социально-экономического и политического развития в 2012 году.
17. <http://investinregions.ru/rating/> - Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ.
18. <http://ivanovoobl.ru> - Муниципальные образования Ивановской области.
19. <http://bujet.ru/article/224757.php> - В Ивановской области появятся зоны территориального развития.
20. <http://www.tppivanovo.ru> – Промышленные парки Ивановской области.
21. <http://www.riarating.ru/infografika/20150616/610658857.html> - Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2014 года.