

УДК 336.025, 351.713, 352.075.2
DOI: 10.26140/anie-2019-0802-0086

РАЗВИТИЕ МОНОГОРОДОВ В ЭПОХУ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЧЕРЕЗ СИСТЕМУ НАЛОГОВЫХ СТИМУЛОВ

© 2019

Тюрина Юлия Габдрашитовна, доктор экономических наук, доцент,
профессор Департамента общественных финансов

*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
(125993, Россия, Москва, Ленинградский проспект, 49, e-mail: u_turina@mail.ru)*

Троянская Мария Александровна, доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой
государственного и муниципального управления

*Оренбургский государственный университет
(460018, Россия, Оренбург, проспект Победы, 13, e-mail: m_troyanskaya@mail.ru)*

Аннотация. Моногорода не одно десятилетие занимают особое положение в экономике России. Массовое развитие монопрофильных территорий приходится на советский период, их возникновение было связано с решением важнейших для того времени задач. В настоящее время моногорода все чаще рассматриваются не как локомотивы экономического развития, а как проблемные территории, требующие немалых усилий для восстановления. Неблагоприятная внешнеэкономическая конъюнктура и разросшиеся на их основе внутригосударственные сложности ставят перед моногородами все новые и новые проблемы. Развитие монопрофильных территорий за счет территориальных ресурсов с одновременной минимизацией федеральной поддержки, предполагает укрепление финансовой базы региональных и местных бюджетов. Очевидна прямая зависимость между финансовой устойчивостью территориальных бюджетов, темпами экономического развития и качеством налогового регулирования. В этой связи актуализируется вопрос повышения эффективности налогового регулирования с учетом современных реалий и тенденции цифровизации экономики. В статье рассмотрены вопросы развития моногородов, при этом сделан акцент на проблемах монотерриторий. Исследованы вопросы необходимости трансформации системы управления моногородами в соответствии с новыми вызовами цифровой экономики, посредством смещения уровня управления с центра в сторону регионов и муниципальных образований. Уделено особое внимание вопросам модернизации системы налогообложения с учетом цифровизации для монотерриторий.

Ключевые слова: моногород, монопрофильная территория, развитие моногородов, цифровизация, налоговые стимулы.

DEVELOPMENT OF MONODIES IN THE EPOCH OF DIGITALIZATION THROUGH A SYSTEM OF TAX INCENTIVES

© 2019

Tyurina Yuliya Gabdrashitovna, doctor of economic sciences, associate professor,
Professor of the Department of public Finance

*Financial University under the Government of the Russian Federation
(125993, Russia, Moscow, Leningradsky Prospekt, 49, e-mail: u_turina@mail.ru)*

Troyanskaya Mariya Alexandrovna, doctor of economic sciences, associate professor,
head of the department of state and municipal management

*Orenburg State University
(460018, Russia, Orenburg, Pobedy Avenue, 13, e-mail: m_troyanskaya@mail.ru)*

Abstract. Monotowns for decades occupy a special position in the Russian economy. Mass development of single-profile territories falls on the Soviet period, their occurrence was connected with the solution of the most important tasks for that time. Currently, single-industry towns are increasingly seen not as engines of economic development, but as problem areas that require considerable effort to recover. Adverse foreign economic conditions and expanded on the basis of their domestic difficulties put in front of the towns new problems. The development of single-industry territories at the expense of territorial resources while minimizing Federal support, involves strengthening the financial base of regional and local budgets. There is a direct correlation between the financial stability of territorial budgets, the pace of economic development and the quality of tax regulation. In this regard, the issue of increasing the efficiency of tax regulation in view of modern realities and the trend of digitalization of the economy. In the article the questions of development of monotowns, with emphasis on the problems of monterrery. The questions of the need to transform the management system of single-industry towns in accordance with the new challenges of the digital economy, by shifting the level of management from the center to the regions and municipalities. Special attention is paid to the modernization of the tax system, taking into account the digitalization of monterrery.

Keywords: single-industry town, single-industry territory, development of single-industry towns, digitalization, tax incentives.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими задачами. Характер проблематики моногородов определяется факторами внешней среды (экономическими, правовыми, социальными, экологическими) и самой спецификой их существования. Современный формат управления территориями неразрывно связан с концепцией устойчивого развития. Другими словами, современное управление развитием моногородов должно строиться не только на балансе внутри общества, но и на балансе между природой и обществом, с возможностью сохранения жизненных ресурсов природы для будущих поколений. В современных условиях перехода к цифровизации экономики остро стоит вопрос управления моногородами. Развитие моногородов предусматривает укрепление их финансовой базы с одновременной минимизацией федеральной поддержки. Налоги, выступая финансовой

основой территориальных бюджетов, также являются одним из главных инструментов государственного регулирования экономики, особую актуальность в этой связи приобретает трансформация системы налогообложения с учетом современных достижений в цифровой сфере.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых рассматривались аспекты этой проблемы и на которых обосновывается автор; выделение неразрешенных ранее частей общей проблемы. Е. Kryukova, M. Vinichenko, S. Makushkin, A. Melnichuk, V. Bondaletov, E. Potekhina [1], А.В. Лукишин, Е.В. Ягин [2], Е.М. Kryukova, Е.А. Vetrova, А.Н. Maloletko, О.В. Kaurova, S.V. Dusenko [3] исследуют моногорода как объект управления развитием их экономики. М.И. Масленников, С.С. Брыков [4], Е.В. Акинфеева, Б.А. Ерзникян [5], А.Н. Семин, О.Н. Михайлюк [6], О.П. Иванова [7] рассматривают в своих работах разви-

тие моногородов и управление ими с позиции кластеризации. Г.М. Мурзагалина [8], А.Н. Ломакина [9] уделяют внимание моногородам с позиции их инвестиционной привлекательности. Ю.А. Маркарян, А.В. Есауленко [10], И.С. Антонова, К.А. Баннова [11] в своих исследованиях проводят мониторинг такого инструмента налогового регулирования как налоговые льготы, которые применяются в моногородах. Однако, остаются недостаточно рассмотренными теоретические и практические аспекты развития моногородов, используя систему налоговых стимулов в условиях цифровизации.

Формирование целей статьи (постановка задания). На основе анализа имеющихся публикаций цель представленной статьи заключается в рассмотрении вопросов развития монопрофильных территорий в цифровую эпоху, применяя совокупность инструментов налогового стимулирования.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. С 2016 г. направление «Моногорода» включено в число основных направлений стратегического развития России, для обеспечения системности и охвата государственной поддержки Правительством РФ был сформирован и утвержден Единый перечень мер поддержки монопрофильных муниципальных образований РФ. Законодательно предусмотрена возможность приобретения моногородами статуса территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), положительный эффект при создании которых достигается за счет установления льготных условий хозяйствования.

Содержанием интеграционных процессов с участием территорий с особым режимом (в т.ч. моногородов) является установление между ними и другими хозяйствующими, властными, общественными структурами стабильных и интенсивных кооперационных связей по обмену ресурсами, товарами, услугами, технологиями, кадрами, информацией и т.д. [12]. В цифровую эпоху вопросы интеграции монотерриторий в кластеры, государственно-частные партнерства и т.д. приобретают особую значимость, находящую отражение в активизации информационных потоков, объединении конкурентных преимуществ, повышении согласованности и упорядоченности реализуемых процессов, развитии цифровой среды, облегчающей решение проблем конкурентоспособности моногородов.

В цифровой экономике возрастает роль развитых технологий, сфокусированных на двух направлениях – институциональное (нормативная база, кадры, образование) и инфраструктурное обеспечение. Многообразие форм интеграции в системе развития моногородов позволит реализовать потенциал предприятий, функционирующих на территории с особым режимом.

Развитие экономического пространства на современном этапе тесно сопрягается с таким явлением как цифровизация, призванным обеспечить рост национальной экономики за счет качественного изменения структуры и системы управления экономическими активами, внедрения цифровых технологий в различные сферы бизнеса и государственного управления, создания новых возможностей для предпринимательской и трудовой деятельности и, как следствие, улучшение качества жизни населения.

В федеральных программных документах России указывается, что цифровизация экономики обеспечивает рост национальной экономики и, как следствие, улучшение качества жизни населения за счет:

- а) формирования информационного пространства с учетом потребностей граждан и общества в получении качественных и достоверных сведений;
- б) развития информационной инфраструктуры Российской Федерации;
- в) создания и применения российских информационно-телекоммуникационных технологий;
- г) формирования новой технологической основы для

социальной и экономической сферы» [13].

Несмотря на то, что эффект от цифровизации очевиден, на монотерриториях этот процесс находится только на стадии становления и сталкивается с множеством проблем, среди которых:

- дефицитность муниципальных бюджетов и лимитированность вышестоящих источников финансирования для обеспечения массового перехода к цифровым технологиям;
- недостаток компетентных кадровых ресурсов;
- высокая доля пожилого населения, не желающего и не имеющего возможности для использования информационных технологий;
- низкая доля инвестиций на цифровизацию производства;
- остановка или угроза остановки градообразующего предприятия;
- истощение рудной базы добывающих предприятий;
- неконкурентоспособная продукция;
- низкий уровень доходов населения большинства моногородов, и как следствие, низкое качество жизни и т.д. [14].

Цифровизация повышает эффективность управления городской средой, начиная от потоков трафика до сбережения воды и предотвращения преступности. Цифровое преобразование моногородов имеет свои преимущества по сравнению с мегаполисами, которым свойственна неоднородность социально-экономических процессов. Именно поэтому отработка новых моделей информатизации начинается с отдельных районов или небольших городов, что позволяет избежать этой неоднородности.

В настоящее время телекоммуникационные и информационные технологии стали неотъемлемой частью всех сфер человеческой жизнедеятельности. Стремительное развитие компьютерной и цифровой техники должны порождать и соответствующие изменения в системе государственного и муниципального управления. К сожалению, современные научные исследования показывают, что темпы общественно-политических и экономических преобразований в нашей стране опережают темпы изменений практики управления регионами, городами, районами [15]. Поэтому качественно новые проблемы зачастую решаются устаревшими и неадекватными реалиями инструментами и методами. Это вызывает необходимость трансформации системы управления под новые вызовы цифровой экономики.

В цифровую эпоху моногорода должны стать территориями со средним и высоким уровнем жизни, благоприятной городской и экологической средой и высокими темпами развития экономики. Для этого необходимо решение ряда организационных, финансовых, технологических и инфраструктурных задач, решающее значение в реализации которых имеет выбор научно-обоснованных методов управления.

Что касается уровня управления, то очевидно центральная роль должна быть смещена в сторону региональных и местных органов власти.

К полномочиям региональных органов власти могут быть отнесены:

- 1) разработка и утверждение концепции и программы развития моногородов в условиях цифровизации;
- 2) организация работы по реализации программ (обеспечение взаимодействия между министерствами и ведомствами в процессе реализации программных мероприятий; формирование системы региональных органов власти, осуществляющих реализацию программы развития моногородов в условиях цифровизации);
- 3) анализ, контроль и мониторинг реализации программы (межведомственный контроль; стимулирование создания независимых экспертных контрольных групп).

К компетенции местных органов власти могут быть отнесены:

- создание специализированных органов по реализации мероприятий по цифровому управлению моногоро-

дами;

- организация сбалансированного сотрудничества органов власти, бизнес-структур и общества;
- анализ и контроль эффективности реализации мероприятий.

ских источников о развитии налогообложения, позволил выявить ряд важнейших направлений трансформации данной системы на территории моногородов.

Во-первых, улучшение налогового климата. Благоприятный налоговый климат формируется под

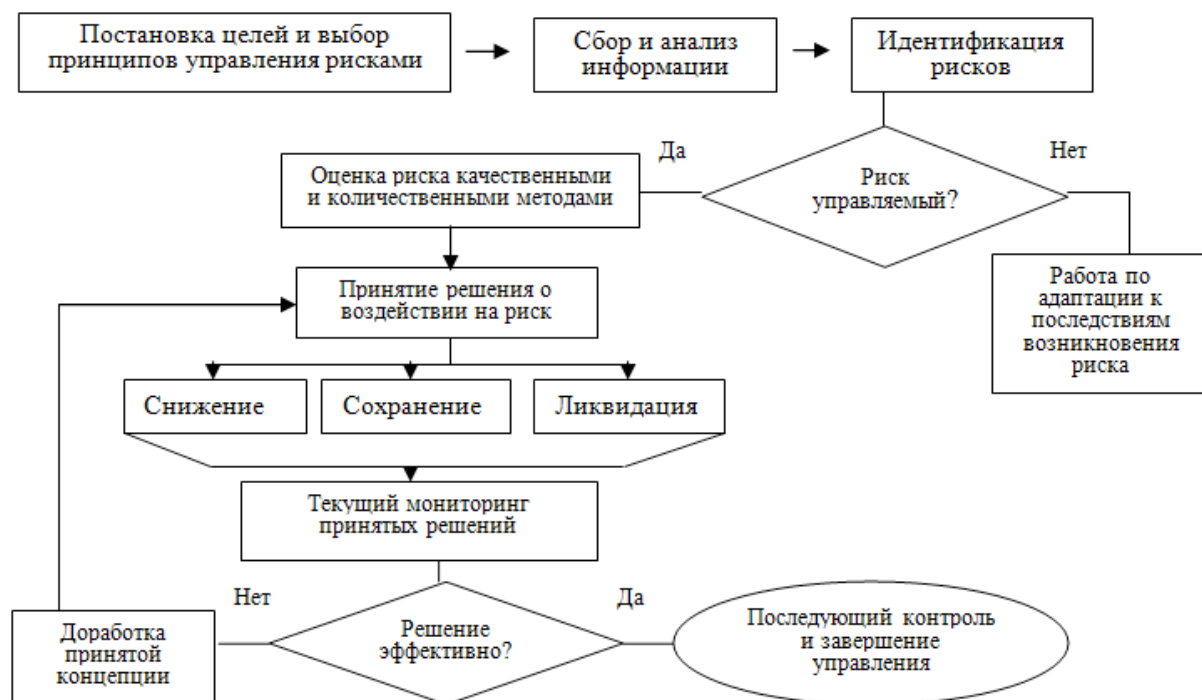


Рисунок 1 - Общая схема управления рисками цифровизации моногородов

*Источник: составлено авторами

Особая роль в такой модели управления отводится общественному и предпринимательскому секторам, которым должна быть предоставлена реальная возможность участия в формировании стратегий и программ развития, гибкой и своевременной оценки эффективности реализуемых мероприятий.

Главными рисками цифровизации моногородов могут стать:

- риск ослабления конкуренции за счет внедрения крупным и средним бизнесом «прорывных» технологий, которые не может себе позволить область малого предпринимательства;
- неспособность масштабных информационно-технологических программ обеспечить ожидаемые преимущества и окупить вложенные ресурсы;
- возможность нарушения безопасности киберпространства;
- безработица, возникшая в результате внедрения различных технологий, замещающих человека.

Оценка вероятности проявления и последствий влияния каждого вида рисков, разработка предложений и мероприятий по устранению отрицательного воздействия на процесс развития цифровой экономики являются последующими действиями при выборе схемы управления рисками [16].

Таким образом, необходимость формирования цифровой экономики в моногородах требует огромной практической работы со стороны территориальных органов власти. Использование современных методов и инструментов управления с параллельным внедрением риск-менеджмента позволят создать конкурентные преимущества и встать моногородам на путь диверсификации.

Современные реалии диктуют смену парадигмы управления экономикой моногородов. Органы государственной власти и местного самоуправления озабочены поиском новых методов и механизмов динамичного развития монотерриторий [17]. Анализ научно-методиче-

действием системы налоговых льгот и преференций, возможности получения инвестиционного налогового кредита, отсрочки, рассрочки по платежам, уровня комфортности выполнения налоговой обязанности.

Согласно действующему законодательству, нахождение города в списке монопрофильных не является основанием для предоставления налоговых послаблений. Для этого моногороду необходимо приобрести особый статус ТОЭСР. Согласно Федеральному закону от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ, ТОСЭР может быть создана в моногородах первой категории. Приобретение моногородом статуса ТОСЭР, позволяет его резидентам пользоваться льготами и преференциями по налогам и обязательным платежам.

В связи с этим важен вопрос о введении налоговых стимулов для резидентов моногородов, не имеющих статуса ТОСЭР. Ключевую роль в данном направлении должны сыграть региональные и местные органы власти. В зависимости от сложившейся социально-экономической ситуации, к льготной категории налогоплательщиков по налогу на имущество организаций, транспортному и земельному налогам могут быть отнесены:

- организации, осуществляющие крупные инвестиции в моногородах;
- организации, участвующие в программах по цифровизации моногородов;
- организации, осуществляющие инновационную деятельность в моногородах;
- организации, заключившие соглашение на реализацию крупных инфраструктурных проектов в моногородах с использованием современных технологий.

Во-вторых, обеспечение информационной открытости налоговой системы. В последние годы в России проводились крупные преобразования, позволившие сделать прогрессивные сдвиги в области управления общественными финансами. Однако, несмотря на достигнутые позитивные результаты, существует ряд системных проблем, в основном кроющихся в незаинтересованности региональных и особенно местных властей предоставлять доступную и открытую информацию об

уровне аккумулирования налоговых доходов на их территории.

Основным каналом коммуникации с гражданами региональных органов власти и местного самоуправления в цифровую эпоху должна стать информационно-телекоммуникационная сеть Интернет, где в доступной форме с помощью графиков и диаграмм должны быть предоставлены основные показатели функционирования налоговой системы. Это даст возможность привлечь население к управлению общественными финансами, повысит причастность граждан к процессу принятия государственных решений, а также возможность повлиять на решения, принимаемые органами власти.

В-третьих, расширение налоговых полномочий регионов и муниципалитетов, поскольку возможности влияния региональных и муниципальных властей на уровень территориального развития через налоговые инструменты весьма ограничены. Особенности российского бюджетного федерализма таковы, что принадлежность конкретного налога к тому или иному уровню власти не характеризует компетенцию этих органов по управлению им.

Что касается цифровизации экономики моногородов, то здесь со стороны территориальных органов власти требуется огромная практическая работа по решению организационных, финансовых, технологических и инфраструктурных задач с использованием следующих блоков инструментов: цифровые и IT-инструменты, налоговые инструменты; административные инструменты; инструменты прямого и косвенного государственного финансирования; инструменты управления персоналом; контроль, анализ, мониторинг; правовые инструменты; инструменты бюджетного федерализма. Кроме того требуется работа по созданию эффективной модели управления по цифровизации моногородов, которая предполагает перераспределение полномочий между органами власти и создание новых целевых структур. Обязательным элементом такой модели должен стать риск-менеджмент, позволяющий предвидеть угрозы управления и снизить нежелательные последствия от их наступления.

Выводы исследования. Подводя итог, отметим, что в свете современных достижений в цифровой сфере актуальность приобретает модернизация системы налогообложения, поскольку налоги выступают не только финансовой основой территориальных бюджетов, но и одним из главных инструментов государственного регулирования экономики. Первоочередными направлениями работы в этой области должны стать:

- улучшение налогового климата путем введения льгот и преференций по региональным и местным налогам для хозяйствующих субъектов, осуществляющих на территории моногорода инвестиционную, инновационную деятельность, а также участвующих в реализации программ по цифровизации и инфраструктурных проектов;
- обеспечение информационной открытости налоговой системы за счет создания специальных интернет-порталов по предоставлению открытой, понятной и доступной информации о состоянии налоговой системы;
- расширение налоговых полномочий регионов и муниципалитетов путем закрепления полномочий по установлению налоговых ставок и льгот по региональным и местным налогам за территориальными органами власти, без участия центрального уровня.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Kryukova E., Vinichenko M., Makushkin S., Melnichuk A., Bondaletov V., Potekhina E. On sustainable economic development of the mono town of Baikal'sk // *International Journal of Economic Research*. 2016. Vol. 13, Is. 6. Pp. 2409–2424.
2. Лукишин А.В., Ягин Е.В. Управление развитием экономики моногорода // *Экономика и предпринимательство*. 2018. № 4 (93). С. 352–354.
3. Kryukova E.M., Vetrova E.A., Maloletko A.N., Kaurova O.V., Dusenko S.V. Social-economic problems of Russian mono-towns / *Asian Social Science*. 2015. Vol. 11(1). Pp. 258–267.

4. Масленников М.И., Брыков С.С. Управленческая компонента инновационно-технологической кластеризации моногородов России // *Вопросы управления*. 2017. № 2 (45). С. 89–100.

5. Акинфеева Е.В., Ерзникян Б.А. Моногорода в структуре регионального кластера: условия взаимной подпитки положительными эффектами // *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки*. 2018. № 2. С. 45–51.

6. Семин А.Н., Михайлюк О.Н. Концептуальные подходы создания территориального кластера «вектор возрождения» // *Научное обозрение*. 2015. № 6. С. 256–262.

7. Иванова О.П. Оценка устойчивого развития кластеров на территории опережающего социально-экономического развития моногорода // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2018. Т. 14. № 6 (363). С. 988–1004.

8. Мурзагалина Г.М. Разработка программы комплексного развития моногорода Дорогобужа «центр притяжения» на основе применения современных бизнес-технологий // *Экономика: вчера, сегодня, завтра*. 2018. Т. 8. № 2А. С. 129–138.

9. Ломакина А.Н. Территория опережающего развития как фактор повышения инвестиционной привлекательности моногорода // *Вестник Северо-Кавказского федерального университета*. 2018. № 4 (67). С. 40–47.

10. Маркарян Ю.А., Есауленко А.В. Моногород: налоговые льготы и кредиты на развитие бизнеса // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2018. № 3 (94). С. 10–16.

11. Антонова И.С., Баннова К.А. Моногород: сравнительный анализ налоговых льгот и преференций // *Фундаментальные исследования*. 2016. № 12-5. С. 1039–1043.

12. Борщевская О.С. Управление интеграцией резидентов территорий опережающего развития в региональные социально-экономические процессы: теоретико-методологические аспекты // *Экономика: вчера, сегодня, завтра*. 2017. Т. 7. № 7А. С. 152–164.

13. Цифровая экономика Российской Федерации. Программа. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р – Режим доступа: <http://www.tadviser.ru/images/a/af/9gFM4FHj4P sB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>.

14. Тюрина Ю.Г. Вопросы налогового регулирования в государственной политике по развитию моногородов // *Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление*. 2018. № 2.С. 45–54.

15. Плахова Л.В., Гайдаржи А.И. Социально-экономическое развитие территории: методы и инструменты муниципального управления // *Экономическая среда*. 2015. № 4 (14). С. 46–51.

16. Махалин В.Н., Махалина О.М. Управление вызовами и угрозами в цифровой экономике России // *Управление*. 2018. Т. 6. № 2. С. 57–60.

17. Тюрина Ю.Г., Троянская М.А. Формирование и реализация государственной политики в контексте развития особых экономических зон // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2017. Т. 13. № 6 (351). С. 1079–1092.

Статья поступила в редакцию 13.04.2019

Статья принята к публикации 27.05.2019