

Экономические механизмы реализации региональной промышленной политики (на примере г. Москвы)

А. В. Геловани

Особенностью переходного периода является высокая степень вовлеченности в процесс рыночных преобразований в промышленности региональных органов власти. Это направление их реформационной деятельности выражается в региональной промышленной политике, главным содержанием которой является система экономических стимулов и мер организационного содействия, а также финансовая поддержка за счет бюджетных ресурсов выставочно-ярмарочной деятельности¹⁾, создания элементов товаропроводящей сети (инфраструктуры продвижения товаров и услуг региональных производителей на рынки других регионов и стран).

Кроме того, необходимо иметь в виду, что в промышленности имеется значительный государственный сектор, представленный унитарными и казенными предприятиями, а также предприятиями, в капитале которых региональные власти имеют доли (например, в г. Москве в 2002 г. доля унитарных предприятий в общем объеме промышленной продукции составила около 24 %, в 2006 г. эта доля прогнозируется на уровне 15 %).

Рассмотрим подробнее систему экономических льгот, с помощью которых Правительство Москвы стремится обеспечить развитие промышленного комплекса города в желаемом направлении, привлечь промышленные предприятия к выполнению городских программ и проектов. В настоящее время применяются следующие экономические стимулы, санкционированные действующим федеральным и региональным законодательством:

- льготное бюджетное кредитование промышленных предприятий;
- предоставление гарантий Правительства Москвы кредиторам промышленных предприятий;
- установление льготных ставок арендной платы за занимаемые земельные участки;
- размещение на промышленных предприятиях городских заказов;
- освобождение от платежей на развитие общегородской инфраструктуры;

¹⁾ Например, объем ассигнований из средств бюджета города Москвы для оказания финансовой поддержки московских предприятий при организации выставок и ярмарок в 2003 г. составил около 122 млн руб., увеличившись в 2,5 раза по сравнению с 2000 г.

- компенсация из городского бюджета процентных платежей и обязательств промышленных предприятий по кредитным договорам;
- компенсация из городского бюджета расходов предприятий по выплате купонного дохода по корпоративным ценным бумагам;
- снижение финансового бремени промышленных предприятий на содержание объектов социальной сферы и жилья путем принятия их в государственную собственность г. Москвы.

Например, в Комплексной программе промышленной деятельности в городе Москве на 2004–2006 гг. в качестве форм государственной поддержки, предусмотренны:

- бюджетный кредит, субвенции, субсидии;
- приобретение городом ценных бумаг значимых для города организаций промышленности, в том числе в целях защиты имущественных прав и производственных интересов товаропроизводителей;
- специальные налоговые режимы для участников реализации городских целевых программ в сфере промышленности, утвержденных Московской городской Думой;
- размещение преимущественно в организациях науки и промышленности города Москвы городского государственного заказа на производство продукции для городских нужд;
- реструктуризация задолженности перед бюджетом города Москвы, государственными внебюджетными фондами и перед организациями-монополистами;
- льготы и преференции, предоставляемые в порядке, установленном действующим законодательством.

В последние годы расширяется применение такой формы поддержки как компенсация части купонного дохода по выпускам корпоративных облигаций, выпускаемых промышленными предприятиями Москвы, которая предоставляется в виде бюджетных субсидий (на безвозвратной основе) и субвенций (на возвратной, безвозмездной основе). Город Москва стал первым регионом России, в котором началась осуществляться программа по выводу облигаций промышленных предприятий на рынок ценных бумаг. За 2001–2002 гг. Правительство Москвы предоставило компенсацию расходов эмитента на выплату процентов в объеме 2/3 ставки рефинансирования по их облигационным займам таким предприятиям как АОТ «Микрон», ОАО «Красный Октябрь», ЗПО «Парижская коммуна», ОАО «Кондитерский концерн Бабаевский».

Значимой льготой для промышленных предприятий является установление низких ставок арендной платы за занимаемые земельные участки. Правительство г. Москвы периодически устанавливает и продлевает льготные арендные ставки для предприятий легкой, текстильной, станкоинструментальной и ряда других отраслей промышленности. Например,

с 2001 г. для предприятий хлебопекарной, макаронной промышленности сроком на 2 года была установлена льготная ставка арендной платы за землю в размере 60 % от средней по городу. Для предприятий стройиндустрии и станкоинструментальной промышленности арендная плата была установлена на уровне 50 % от средней по городу, а для предприятий шинной промышленности — на уровне 20 %.

В рамках мер по реструктуризации задолженностей промышленных предприятий городскому бюджету, например, только в 1999 г. была реструктурирована задолженность по платежам перед бюджетом г. Москвы по 103 предприятиям в сумме 1434,7 млн руб. и 678 тыс. долл. США, из которых 150 млн руб. погашены «живыми» деньгами и более 600 млн руб. путем передачи имущества в собственность города.

Что касается специальных налоговых режимов, устанавливаемых для участников городских программ, то на сегодняшний день такие режимы установлены для участников программы развития электронной промышленности в Зеленограде, а также предприятий, входящих в состав «Юго-Западного научно-производственного центра».

Большое внимание в г. Москве уделяется вопросу реорганизации производственных зон, в рамках которых сгруппировано большинство промышленных предприятий столицы. Такая реорганизация имеет своей целью сокращение территорий производственного использования, высвобождения части их для жилищного строительства, озеленения, рекреации, перебазирование из центра города экологически неблагоприятных производств, размещение промпредприятий на новых, специально оборудованных территориях с одновременной коренной реконструкцией и повышением технического уровня производства.

Город готов предоставить перебазируемым предприятиям экономические льготы²⁾. Так, в соответствии с бюджетным законодательством предприятиям и организациям, расположенным на реорганизуемых территориях, и готовым к перебазированию в другие районы, могут быть:

- предоставлены бюджетные ассигнования на проведение мероприятий по реорганизации и перебазированию;
- компенсированы затраты, связанные с реформированием и перебазированием;
- предоставлены бюджетные субсидии для компенсации затрат по уплате части процента по кредитам коммерческих банков, купонных доходов по облигациям, лизинговых платежей в целях расширения производственной деятельности и технического перевооружения перебазируемых производств;
- возмещены землепользователям, землевладельцам, арендаторам убытков, причиненных изъятием земельных участков для городских и

²⁾ Они зафиксированы в постановлении Правительства Москвы № 107 от 24.02.2004 г.

муниципальных нужд (в процессе реорганизации производственных территорий).

Имущественным и земельным законодательством предусмотрено:

- установление пониженных ставок арендной платы за землю и иное недвижимое имущество;
- установление отсрочки выплаты земельного налога;
- предоставление близлежащих к реорганизуемым производственным территориям земельных участков для коммерческого строительства в установленном порядке.

Меры стимулирования, предусмотренные законодательством о тарифном регулировании включают в себя установление льготных тарифов на коммунальные услуги в г. Москве, электрическую и тепловую энергию.

Компенсация городом предприятию затрат в связи с реорганизацией и перебазируванием может осуществляться также путем передачи последнему части имеющихся у города объектов коммерческого назначения (гаражи, подземные автостоянки, вновь возведенная жилая и нежилая площадь и т. п.), социально-культурного, бытового, оздоровительного или иного назначения.

Серьезные льготы и меры поддержки предусмотрены Правительством Москвы и для предприятий, принимающих на своих площадях перебазируемые предприятия (организации). К ним относятся:

- компенсация затрат, связанных с размещением на занимаемых производственных площадях перебазируемого предприятия, временной приостановкой производства и упущенной при этом выгодой, социальными издержками и иными подтвержденными затратами;
- установление льгот на период перебазирования предприятия (организации) предусматривающих приостановление либо прекращение действия административных мер (штрафов, предписаний и прочих) в соответствии с действующим законодательством;
- установление временных понижающих коэффициентов к ставкам арендной платы за землю или отсрочки по выплате земельного налога (в случае, если участок земли находится в собственности принимающего предприятия);
- установление льгот по платежам за потребляемую электроэнергию и иные коммунальные услуги.

Дальнейшее развитие системы экономических стимулов реализации региональной (городской) промышленной политики может идти, по нашему мнению, в направлении ее дополнения такими элементами, как применение системы премий (штрафов) при реализации контрактов на поставку товаров и услуг, заключенных промышленными предприятиями с городскими властями (контрактные премии и неустойки); установление льготных ставок, размеров залогов и авансов за участие в конкурсах, аукционах, тендерах и торгах, связанных с размещением городских заказов;

предоставление льгот (снижение доли города, освобождение предприятий от расходов на развитие городской инженерии) в рамках инвестиционных контрактов, распространение практики компенсации из городского бюджета не только банковских процентов и доходов по облигациям, выпущенным промышленными предприятиями, но и их лизинговых платежей, что позволит активнее вести процесс технического перевооружения московской промышленности.

Наряду с экономическими стимулами могут применяться меры экономического принуждения предприятий к изменению своей производственной политики, проведению реформирования, перебазируванию, соблюдению региональных (городских) социально-экономических приоритетов, которые городские (региональные) администрации могут применять в соответствии со своими правами и полномочиями.

Московская городская администрация, например, для принуждения предприятий к учету городских интересов, соблюдению социально-экономических приоритетов развития столицы, в том числе к перебазируванию из исторического центра, реформированию, ликвидации использует повышение ставок арендной платы за занимаемую территорию и используемые помещения (в случае аренды) и тарифов на используемые ресурсы — воду, тепло, энергию.

Надо признать, что их совершенно недостаточно для решения сложных и комплексных проблем развития промышленности города. Так, принимавшиеся Московской городской администрацией многочисленные решения о повышении ставок арендной платы в случаях неэффективного использования занимаемых земельных участков или увеличении штрафных санкций за нарушение экологических нормативов не дали заметного результата в решении проблемы вывода (перебазирувания) предприятий из реорганизуемых промзон города.

При создании системы принуждения предприятий к реализации направлений и соблюдению приоритетов региональной промышленной политики, сформулированной региональной администрацией, надо исходить из того, что все они не самоцель, а составная часть комплексной социально-экономической политики региона.

Что касается состава такой системы мер экономического принуждения, то в ней должны гибко сочетаться повышенные арендные платежи, ставки земельного налога, тарифы на используемые ресурсы — воду, тепло, энергию, а также жесткие экологические платежи и компенсации за ущерб окружающей городской среде.

Наряду с экономическими стимулами и льготами при реализации региональной (городской) промышленной политики применяются и организационные меры. К ним относятся: упрощение процедур и сокращение сроков подготовки различных видов документации, необходимой для ведения производственной деятельности; помощь в выводе ценных бумаг промышленных предприятий на московский и региональные фондовые рынки (в том числе информационная и разъяснительная работа

среди населения по вопросам фондового рынка, повышение квалификации и обучение персонала промышленных предприятий работе с ценными бумагами на фондовом рынке) и целый ряд других.

Например, предусмотренный постановлением Правительства Москвы № 107 от 24.02.04 г. комплекс организационных мер включает:

- организацию и проведение работ по подбору и резервированию земельных участков, подбору производственных площадей (отдельных производственных участков) для перебазирования предприятий (организаций);
- организацию органами государственной власти города работ в режиме «одного окна» в целях ускорения подготовки градостроительной, исходно-разрешительной документации, оформления правоустанавливающих документов для предприятий (организаций), осуществляющих самореформирование или модернизацию производства;
- приостановление ранее принятые административных мер — штрафов, запретов, предписаний и т. п.

Проблема обеспечения реализации региональной промышленной политики носит комплексный характер. Именно поэтому необходимо идти по пути создания целостной взаимоувязанной системы ее стимулирования, в которой были бы объединены меры экономической и организационной поддержки, а также административного воздействия на промышленные предприятия — объекты этой политики.

Промышленная политика Правительства Москвы прошла в своем становлении и развитии несколько этапов (см. таблицу) и всегда характеризовалась активностью, самостоятельностью, поиском новых эффективных методов реализации и достижения поставленных целей. В Москве в большей мере, чем в других регионах РФ, удалось сохранить производственный и научно-технический потенциал промышленности. В столице наиболее глубоко развиты рыночные методы хозяйствования, создана широкая сеть государственных органов регулирования промышленности, активно действуют корпоративные союзы и общественные организации предпринимателей.

Вместе с тем отраслевая структура московского промышленного комплекса не соответствует требованиям структурных реформ в экономике. Основными отраслями промышленности являются легкая и пищевая. Наиболее передовые производства (электроника, биотехнологии, приборостроение и т. п.) составляют малую долю в общем объеме промышленного производства.

Разработанные в Москве нормативные документы, определяющие долгосрочные перспективы развития города (Генеральный план, прогнозы социально-экономического развития), а также многочисленные комплексные программы развития промышленности, на самом деле, не содержат целостного однозначного понимания конечных целей развития промышленного комплекса города, картины того, каким он должен стать

Таблица

Этапы и механизмы реализации промышленной политики в г. Москве

	1992—1995 г.г.	1996—1997 г.г.	1998—2000 г.г.	2001—2003 г.г.	2004—2006 г.г.
<p>Приоритеты экономической политики</p>	<ul style="list-style-type: none"> Создание системы государственного регулирования промышленной деятельности. Реализация московской модели приватизации и акционирования. Формирование корпоративных и общественных структур в промышленности. 	<ul style="list-style-type: none"> Сохранение научной и производственной базы московской промышленности. Повышение конкурентоспособности московских производителей. Поддержка предприятий машиностроения, легкой и пищевой промышленности. 	<ul style="list-style-type: none"> Санация и финансовое оздоровление промышленных предприятий. Повышение конкурентоспособности московских производителей. Поддержка предприятий машиностроения, легкой и пищевой промышленности. 	<ul style="list-style-type: none"> Поддержка структурной перестройки московской промышленности, оптимизация отраслевой структуры промышленного комплекса, повышение эффективности работы государственного сектора московской промышленности. Восстановление кадрового потенциала промышленности. Развитие товаропроводящей сети и межрегионального сотрудничества. 	<ul style="list-style-type: none"> Развитие научно-инновационной сферы, наукоёмких и технических передовых производств. Реорганизация производственных территорий и оптимизация территориальности города.
<p>Основные экономические механизмы</p>	<ul style="list-style-type: none"> Налоговые и финансовые льготы. Предоставление льготных бюджетных кредитов. Освобождение предприятий от расходов на содержание объектов соцкультбыта. 	<ul style="list-style-type: none"> Налоговые и финансовые льготы. Предоставление льготных бюджетных кредитов. Использование средств муниципального займа. Освобождение предприятий от расходов на содержание объектов соцкультбыта. 	<ul style="list-style-type: none"> Переход к программно-целевым методам регулирования. Реструктуризация долгов перед городским бюджетом. Приобретение городом акций промпредприятий. Освобождение предприятий от расходов на содержание объектов соцкультбыта. 	<ul style="list-style-type: none"> Бюджетная поддержка промышленных предприятий на финансовом и фондовом рынках. Комплексные методы налоговой и финансовой поддержки в рамках территорий с особым экономическим статусом. Размещение городского завода. 	<ul style="list-style-type: none"> Бюджетная поддержка операций промышленных предприятий на финансовом и фондовом рынках. Размещение городского завода. Приобретение городом акций промпредприятий.

через 10–15 лет. Как и ранее, промышленность города представляет из себя конгломерат предприятий различных отраслей, слабо связанных в экономическом и технологическом плане. Главным отличием от социалистического периода является то, что этот конгломерат научился выживать в условиях рыночной экономики. Заявление руководителей города о том, что Москва движется в направлении превращения в научно-техническую и инновационную столицу России пока, по большому счету, остались нереализованными.

В связи с этим, поиски эффективных рычагов развития промышленности столицы, осмысления направлений эволюции промышленного комплекса в среднесрочной и долгосрочной перспективе оценка использования зарубежного опыта по-прежнему сохраняют свою актуальность и значимость.