

ИЗ ФОНДОВ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БИБЛИОТЕКИ

Дьякова, Елена Владимировна

1. Трансформация и регулирование  
социально-экономического развитияmonoотраслевого  
города в агропромышленном регионе

1.1. Российская государственная Библиотека

Дьякова, Елена Владимировна

Трансформация и регулирование  
социально-экономического развития  
моноотраслевого города в агропромышленном  
регионе [Электронный ресурс]: На примере г.  
Заринска Алтайского края : Дис. ... канд.  
экон. наук : 08.00.05 .-М.: РГБ, 2005 (Из  
фондов Российской Государственной Библиотеки)

Экономика -- Экономическая география --

Российская Федерация -- Города и городские  
поселения. Экономика -- Российская

Федерация -- Алтайский край -- Заринск,  
город. Экономика и управление народным  
хозяйством (по отраслям и сферам

деятельности в т. ч.: теория управления  
экономическими системами; макроэкономика;

экономика, организация и управление  
предприятиями, отраслями, комплексами;  
управление инновациями; региональная

экономика; логистика; экономика труда;  
экономика народонаселения и демография;

Полный текст:

<http://diss.rsl.ru/diss/05/0467/050467048.pdf>

Текст воспроизводится по экземпляру,  
находящемуся в фонде РГБ:

Дьякова, Елена Владимировна

Трансформация и регулирование  
социально-экономического развития  
моноотраслевого города в агропромышленном  
регионе

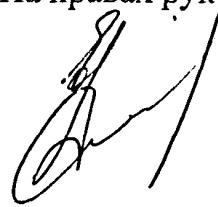
Барнаул 2004

Российская государственная библиотека, 2005  
эод (электронный текст).

61: 05- 8 | 2612

АЛТАЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи



Дьякова Елена Владимировна

ТРАНСФОРМАЦИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МОНООТРАСЛЕВОГО ГОРОДА  
В АГРОПРОМЫШЛЕННОМ РЕГИОНЕ  
(на примере г. Заринска Алтайского края)

специальность 08.00.05 – экономика и управление  
народным хозяйством (региональная экономика)

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Научный руководитель  
доктор социологических наук,  
профессор Троцковский А. Я.

Барнаул - 2004

## **Содержание**

<b>Введение.....</b>	<b>3</b>
<b>ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ МОНООТРАСЛЕВЫХ ГОРОДОВ.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1. Научно-исторические подходы к исследованию моноотраслевых городов России .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2. Организационно-правовые аспекты государственной политики по социальному-экономическому развитию моноотраслевых городов .....</b>	<b>29</b>
<b>ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ.....</b>	<b>53</b>
<b>2.1. Генезис экономики .....</b>	<b>53</b>
<b>2.2. Современное состояние хозяйства .....</b>	<b>59</b>
<b>2.3. Анализ развития социальной сферы и занятости населения.....</b>	<b>77</b>
<b>2.4. Проблемы формирования муниципальных финансов.....</b>	<b>90</b>
<b>ГЛАВА 3. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МОНООТРАСЛЕВОГО ГОРОДА ...</b>	<b>102</b>
<b>3.1. Рекомендации по формированию государственной программы содействия реформированию моноотраслевых городов .....</b>	<b>102</b>
<b>3.2. Основные направления улучшения социально-экономического положения моноотраслевого города.....</b>	<b>113</b>
<b>Заключение.....</b>	<b>122</b>
<b>Список используемой литературы .....</b>	<b>128</b>
<b>Приложение.....</b>	<b>141</b>

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Проблема регулирования городского развития в переходный период – одна из актуальных и в то же время недостаточно исследованных. Кардинальные перемены, произошедшие в последние годы в развитии городов были столь многоплановы и динамичны, что теоретико–методологическое осмысление наукой новых реалий, а тем более вероятных перспектив эволюции города значительно запаздывает. Существующие легитимные формы взаимодействия реальных субъектов территориального развития не обеспечивают выработки согласованных решений и как следствие – необходимый уровень эффективности управления социально-экономическим развитием городских поселений.

В особо сложном положении оказались моноотраслевые города, для которых социально–экономическое благополучие зависит от деятельности градообразующего предприятия. Они превратились в центры экономических и социальных напряжений, где при той же концентрации населения резко сокращаются традиционные бюджетные источники финансирования социальной сферы, а закрытие градообразующего предприятия ставит под угрозу существование самого города.

Наряду с этим получила конституционное закрепление идея территориальной самостоятельности и местного самоуправления, во многом повысившая ответственность городских властей за обеспечение условий жизни населения, соответствующих социальных благ, свобод, защиты и т.д. Принципиально обновились формы, методы и объекты городского управления. При этом механизм взаимодействия федеральных, региональных и местных уровней власти до сих пор находится в стадии становления.

Все это требует коренного переосмыслиния регулятивных воздействий на сложные и во многом противоречивые отношения, складывающиеся в

процессе социально-экономических преобразований моноотраслевых городов, имеющих различное функциональное назначение и находящихся в регионах различных типов.

Актуальность решения проблем социально-экономического развития моноотраслевого города с финансово устойчивым непрофильным градообразующим предприятием, находящимся в депрессивном регионе и предопределила выбор темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности проблемы.** Изучение закономерностей и проблем развития моноотраслевых городов традиционно находилось в центре внимания ученых.

В СССР взгляды ученых на управление развитием моноотраслевых городов носили отпечаток особенностей исторического пути всей страны и сводились в основном к управлению размещением производительных сил. В советской и российской экономической литературе до начала 90-х годов XX века преобладала точка зрения о городах как индустриальных центрах, согласно которой управление города заключалось в управлении градообразующим предприятием либо градообразующей отраслью.

В работе выделены и рассмотрены три центральных направления изучения моноотраслевых городов в дореформенный период:

- разработка теории и практики размещения градообразующих предприятий моноотраслевых городов (Г. Агранат, Н. Баранский, В. Бурканов, В. Воробьев, Л. Иоффа, К. Космачев, О. Назаровский, Е. Перцик и др.);
- анализ взаимодействия градообразующих и градообеспечивающих отраслей (Н. Данилов, В. Любовный, А. Татаркин и др.);
- типологизация моноотраслевых городов (Л. Велихов, В. Зуев, Г. Лаппо, И. Майергойз, В. Семенов-Тян-Шанский и др.).

Исследованию проблем социально-экономического развития моноотраслевых городов в условиях становления и развития рыночных отношений, их роли как ведущих элементов территориальной организации общества по-

священы работы А. Воронина, О. Демченко, Ю. Лексина, В. Лебедевича, А. Нестерова, В. Пушкирева, А. Чудинова, А. Швецова и др.

Особую актуальность с точки зрения нашего исследования представляют работы И. Браде, Н. Горина, А. Нещадина, К. Перцика, Д. Питерского, анализирующих группы моноотраслевых городов РФ по степени их адаптации к рыночным реформам.

Не уменьшая значимости проведенных исследований, следует отметить, что в работах названных авторов не рассмотрены проблемы развития моноотраслевых городов, имеющих непрофильные финансово устойчивые градообразующие предприятия при высокодотационном городском бюджете. Сочетание относительно благополучного градообразующего предприятия с проблемным окружением порождает специфические социально-экономические проблемы функционирования и развития города, требующие специального рассмотрения.

**Цель исследования** состоит в анализе основных направлений трансформации экономики и социальной сферы моноотраслевого города с финансово устойчивым непрофильным градообразующим предприятием, расположенного в агропромышленном регионе и разработке на этой основе эффективных методов и форм его регулирования.

Цель диссертационного исследования достигается решением следующих задач:

- дать краткую характеристику имеющихся подходов к изучению моноотраслевых городов и выявить хронологические этапы их изучения;
- раскрыть основные направления государственной политики в области социально-экономического развития моноотраслевых городов и провести систематизацию используемых при этом видов государственной поддержки;
- определить особенности социально-экономического развития города с непрофильным финансово устойчивым градообразующим предприятием;

- выявить факторы, влияющие на социально-экономическое положение моноотраслевого города при переходе к рынку;
- предложить возможные варианты государственного регулирования социально-экономического положения моноотраслевого города с финансово благополучным непрофильным градообразующим предприятием, расположенного в агропромышленном депрессивном регионе;
- разработать практические рекомендации по совершенствованию регулирования социально-экономического развития моноотраслевого города.

**Объектом исследования** является моноотраслевой город, расположенный в депрессивном агропромышленном регионе.

**Предметом исследования** выступают управленческие и социально-экономические отношения, возникающие в процессе регулирования социально-экономического развития города.

**Теоретической и методологической базой исследования** послужили труды отечественных ученых, посвященные данной проблеме. Исследование базируется на законодательных и нормативных актах РФ, других официальных документах, регулирующих функционирование и развитие моноотраслевых городов России.

Для достижения поставленных целей исследования в работе использованы следующие методы:

- метод монографического исследования – при анализе существующих подходов к изучению моноотраслевых городов;
- метод системного анализа – при изучении социально-экономического положения моноотраслевого города;
- метод экспертной оценки – при определении элементов организационно-структурной модели поддержки муниципальной экономики.

Информационной базой диссертационного исследования выступают данные краевого комитета государственной статистики, Главного управления экономики и инвестиций администрации Алтайского края, администрации г.

Заринска, статистические материалы Госкомстата России, теоретический и фактологический материал, содержащийся в работах отечественных ученых.

**Новые научные результаты**, полученные автором, состоят в следующем:

- выявлены и охарактеризованы хронологические этапы изучения моноотраслевых городов;
- проанализированы и обобщены меры организационно-правового регулирования социально-экономического развития моноотраслевых городов применительно к значимым и малозначимым (с позиций интересов государства) городам;
- установлено, что финансовое благополучие градообразующего предприятия сочетается с кризисным социально-экономическим развитием города, имеющим специфические проявления, а именно: чрезмерная дифференциация населения по доходам, высокая безработица, возрастающая зависимость от градообразующего предприятия на фоне усиления узкой специализации хозяйства города и т.д.;
- выявлено, что для моноотраслевого города с финансово благополучным градообразующим предприятием, расположенного в депрессивном регионе, предлагаемые наукой варианты государственного регулирования социально-экономического развития моноотраслевых городов не применимы;
- выдвинут и обоснован тезис о том, что основным направлением улучшения социально-экономического положения г. Заринска является не диверсификация производства, – она в сложившихся хозяйственных условиях нецелесообразна, – а совершенствование взаимоотношений администрации города и градообразующего предприятия;
- доказано, что выход из кризиса расположенного в депрессивном регионе моноотраслевого города с непрофильным финансово благополучным предприятием возможен лишь при условии участия в этом процессе федерального Центра;

- установлено, что при государственном регулировании социально-экономического развития моноотраслевых городов должны учитываться финансовое состояние градообразующего предприятия, его профиль и специфика региона.

**Практическая значимость работы.** Результаты исследований могут быть использованы при совершенствовании системы управления социально-экономическим развитием моноотраслевых городов. Теоретические положения используются в преподавании курса «Государственное регулирование экономики».

**Апробация работы.** Основные научные положения, выводы и рекомендации, изложенные в диссертации, нашли свое отражение в следующих докладах и научных конференциях:

- Третья межрегиональная научно-практическая конференция «Эффективная налоговая система – основа развития экономики» (Барнаул, 2002 г.);
- V Межрегиональная научно-практическая конференция «Управление регионом: тенденции, закономерности, проблемы» (Горно-Алтайск, 2003 г.).
- Очно-заочная международная научно-практическая конференция «Управление современной организацией: опыт, проблемы и перспективы» (Барнаул, 2004 г.)

**Публикации.** По теме диссертации опубликовано 7 работ общим объемом 1,8 п. л., из них авторских 1,7 п.л.

**Структура и объем работы.** Работа состоит из введения, трех глав, заключения, изложена на 129 страницах, содержит 23 таблицы, 17 рисунков, список использованной литературы из 130 наименований, 11 приложений.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ МОНООТРАСЛЕВЫХ ГОРОДОВ

## 1.1. Научно-исторические подходы к исследованиюmonoотраслевых городов России

Возникновение в структуре российской экономики моногородов является определенной закономерностью, которая как таковая не может быть однозначно оценена положительно или отрицательно. Это просто достаточно специфический способ адаптации размещения производительных сил к особым климатическим и географическим условиям России. При этом ряд предпосылок такого устройства хозяйственной деятельности сохраняется и даже усиливается в настоящее время в силу повышения экономических барьеров, препятствующих миграции населения из региона в регион.

Термин «моногород», используемый как эквивалент американского термина «one-company town» определен в отечественной практике совсем недавно, хотя моногорода появились, на самом деле, очень давно.

Петру Первому для военных нужд требовался металл. В Туле были квалифицированные кадры, руда, вода, но был почти уничтожен лес (тогда металл выплавлялся на древесном угле). Когда выяснилось, что на Урале есть руда, вода и лес, то туда по распоряжению Петра были направлены квалифицированные кадры, там были организованы казенные, то есть принадлежавшие государству заводы. Так образовалась одна из первых групп mono-профильных городов, хотя такого названия они еще не имели [91, с. 58].

Изучением monoотраслевых городов издавна занимались историки, географы, урбанисты, рассматривая их через призму экономико-географического положения и функциональной типологии городов в целом (потому, как ключевая роль в ней принадлежит градообразующим функциям).

В 1926–1927 гг. в Ленинграде вышла в свет трехтомная «Книга о городе», созданная братьями Анциферовыми. Она несомненно оказала большое влияние на градоведов различной профессиональной принадлежности. Анциферовы написали обстоятельные интересные разделы, характеризующие роль городов в истории человечества, в развитии его культуры. При этом уделялось внимание и так называемым «специализированным городам».

Большой вклад в градоведение внес Л. А. Велихов. Он рассматривал город с разных сторон – исторической, государственно-правовой, финансово-экономической и технической. Л.А. Велихов утверждал, что самой важной, но вместе с тем наиболее сложной системой классификации, в виду трудности определения объективного критерия разграничения, является классификация по назначению городов, или, точнее, по тем социально-экономическим функциям, которые города выполняют.

В особую группу хозяйственно-производительных городов Велихов Л. А. выделял горнозаводские города. К этой группе принадлежит целый ряд городов Урала, Донбасса, Кавказа, Алтая. Торговые города, в свою очередь, подразделялись на города внешней торговли (преимущественно – города-порты) и города внутренней торговли (преимущественно города-пристани и железнодорожные узлы).

Ученый считал, что провести яркую и объективную грань между городами перечисленных категорий, классов и видов – едва ли выполнимая задача, так как, во-первых, соответствующие категории в разных странах неоднородны, и, во-вторых, часто один и то же город по своим функциям будет входить одновременно в несколько групп [61, с. 80].

В научной литературе того времени предлагалось немало различных норм для характеристики как хозяйственно-производственной группы вообще, так и отдельно чисто индустриального, чисто торгового и торгово-промышленного города всех стран, а подчас и эпох. При этом отмечалось, что вопрос должен быть рассмотрен на основе статистических наблюдений для каждой народнохозяйственной единицы, а тем более эпохи, отдельно.

В. Семенов–Тян–Шанский, переходя к характеристике чисто индустриального и чисто торгового города считал, что нужно исходить из конкретных статистических данных для каждой страны. Объективными критериями и здесь могут служить:

- степень участия промышленности в общем торгово–промышленном обороте города;
- относительное количество жителей города, занятых отдельно как в промышленности, так и в торговле и транспорте.

При этом доля промышленности в общем торгово-промышленном обороте типично индустриального центра должна превышать 40%.

Отдельные авторы, исследуя процесс специализации, выделяли в качестве отраслей специализации лишь отрасли, входящие в сферу материально-го производства.

Так, В. Павленко и О. Некрасов утверждали, что «вряд ли можно согласиться с положением о том, что их состав (отраслей специализации) формируется не только из производственной сферы».

Большинство авторов (Г.М. Лаппо, В.М. Зуев и др.) увеличивали число специализированных городов и за счет непроизводственной сферы. В качестве объяснения такой трактовки данного вопроса приводились положения классиков марксизма о сущности территориального разделения труда, о специализации отдельных районов на производстве конкретного продукта, о создании потребительной стоимости [85, с. 110].

Поэтому, говоря о принципах определения народнохозяйственной специализации моноотраслевых городов, по мнению А.С. Жолкова, необходимо использовать методологический аппарат, разработанный марксистской теорией, учитывать реальные, практические изменения характера труда при социализме.

Г.М. Лаппо и И.М. Маергойз, занимаясь проблемой функциональной структуры городов, поделили их на две большие группы – однофункциональные и многофункциональные. Первые – преимущественно малые и

**средние** (50–100 тыс. человек) – существуют на основе какой-либо одной функции. Это могут быть промышленность, транспорт, наука, НИОКР (научные исследования, опытно-конструкторские разработки), отдых, лечение, туризм, а также административные, военно-стратегические или религиозные функции. Наиболее распространенные промышленные однофункциональные города нередко имеют градообразующую базу в виде одного крупного предприятия.

Когда ведущая функция стимулирует появление дополняющих ее отраслей и видов деятельности, полностью на нее ориентированных, и продолжает сохранять преобладание и роль надфункции, придающей своеобразную окраску всему сложившемуся сочетанию, то возникает функциональный тип, который можно назвать специализированным комплексом. Примером может служить город-курорт, в котором наряду с основными функциями – лечение, отдых, туризм – получают развитие наука (курортологическая), подготовка кадров (медиков, экскурсоводов, переводчиков), транспорт (экскурсионный), стройиндустрия, пищевая и сувенирная отрасли промышленности (приложение 1).

Таким образом, однофункциональные города, в свою очередь, тоже делятся на две большие группы: города, специализирующиеся на производственных функциях (в большинстве своем это промышленные, транспортные центры) и центры непроизводственных функций (центры науки, курорты) [86, с.16].

О. В. Терещенко, Е. Н. Перцик, Г. М. Лаппо, исследуя типологию городов Западной Сибири по уровню потенциала, называли моноотраслевые города «небольшими городами, для которых характерна одностороннее промышленное развитие: это либо центр пищевой индустрии местного значения, либо узловые станции транссибирской железнодорожной магистрали» .

На наш взгляд, наиболее актуальная и полная характеристика моногородов дана коллективом ученых под руководством И.В. Липсица.

При этом под термином «моногород» понимается муниципальное образование на базе градообразующего предприятия.

Для вычленения совокупности моногородов из общей массы городских поселений России ученые используют следующие показатели:

- доля крупнейшего предприятия города или нескольких предприятий одной и той же отраслевой принадлежности в общей численности занятых в данном населенном пункте;
- доля крупнейшего предприятия города или нескольких предприятий одной и той же отраслевой принадлежности в общем объеме производства в данном населенном пункте;
- географическая удаленность населенного пункта от альтернативных рынков занятости в виде других крупных городов.

С учетом этого был реализован алгоритм отбора монопрофильных муниципальных образований для включения в базу данных и их анализа.

Вначале вся совокупность городских населенных пунктов Российской Федерации была разбита на 2 группы: города и поселки городского типа. Это было обусловлено во многом различием в круге информации, которую можно было собрать относительно каждого из этих населенных пунктов. Например, относительно городов можно было получить информацию об отраслевой структуре производства, тогда как для поселков городского типа такой информации в настоящее время в системе государственной статистики просто нет.

С учетом такого ограничения была разработана многофакторная схема идентификации населенных пунктов, которые должны быть отнесены к категории монопрофильных (моногородов) (приложения 2, 3, 4).

Ее логика состоит в том, что последовательно проверялись городские населенные пункты Российской Федерации на предмет необходимости отнесения их к категории моногородов по нескольким критериям:

- наличие одного предприятия, обеспечивающего доходами более 25% занятых в данном населенном пункте;

- наличие в населенном пункте группы предприятий, взаимосвязанных в рамках единой производственной цепочки или обслуживающих один и тот же рынок;
- обеспечение такой группой предприятий доходами более 25% занятых в данном населенном пункте;
- **подход, применявшийся только для городов**, - наличие в городе предприятия или группы производств одной и той же отрасли, обеспечивающих более 50% общего объема производства в данном городе;
- **подход, применявшийся только для поселков городского типа**, -
- наличие в поселке городского типа предприятий определенного отраслевого профиля, как правило, создающих ситуацию экономической монопрофильности (например, сахарные или молочные заводы и т.д.).

Комбинация таких схем идентификации позволила выделить в экономико-урбанистической структуре Российской Федерации те населенные пункты, которые с достаточно высокой степенью определенности можно отнести к категории экономически монопрофильных, то есть моногородов.

К монопрофильным были отнесены городские (и другие) поселения, в которых на предприятиях (в организациях) одной или двух отраслей работает не менее 25% общей численности занятых в экономике города или объем производства на этих предприятиях отрасли не менее 50% общего объема промышленной продукции.

В результате проведенной работы была сформирована база данных 800 монопрофильных городских населенных пунктов (почти 500 городах и 300 поселках городского типа). В сформированном списке присутствуют города с различной численностью жителей. В число монопрофильных вошли 43 крупных города с более чем 100 тыс. жителей, 78 городов – с 50-100 тыс., 125 городов – с 25–50 тыс. и 221 город – с менее чем 25 тыс. жителей. Таким образом, основную массу монопрофильных по названным критериям составляют небольшие (по масштабам России) города с численностью населения до 50

тыс. В таких «моногородах» проживает каждый пятый городской россиянин, а расположены они в 77 субъектах РФ. В ряде регионов доля монопрофильных городов весьма существенна, и чем большая часть городских поселений представлена моногородами, выделенными по трем предложенными группам критериев, тем труднее экономике конкретного региона пережить реформационное крушение советской промышленности (очевидный пример – Чукотка, все города которой монопрофильны). В 13 регионах доля моногородов выше 60%; в их числе уральские области, а также некоторые другие старопромышленные территории (Ивановская, Кемеровская и Нижегородская области). Наибольшее число жителей моногородов сосредоточено в Уральском (свыше 4,5 млн. человек), а также в Центральном и Западно-Сибирском экономических районах (свыше трех миллионов человек в каждом) [93, с. 12].

К исследованию вопросов функционирования и развития моногородов в разное время ученые подходили по-разному.

Наиболее интенсивное изучение моноотраслевых городов началось в период строительства социализма, когда по решению Госплана СССР с 1966 г. в более чем 500 городах было начато строительство крупных промышленных предприятий.

Планомерное размещение быстро развивающихся производительных сил Советского Союза требовало постоянной оценки экономико-географического положения мест, выступающих конкурентами при размещении новостроек. Большую помощь при этом оказали отечественные ученые.

По справедливому замечанию Ю.Г. Саушкина, «экономическая география стала одной из базовых наук, на которую теперь опирается градостроительство, она способствовала преодолению узкого эмпиризма градостроительных проектов, сделала проекты реконструкции и строительства новых городов более комплексными».

Определение места северной Магнитки в соответствии с технико-экономическими расчетами даны И. Бардиным, А. Пробстом, В. Рикманом. Оказалось, что совокупные транспортные издержки на перевозки кольской

железной руды, коксующихся углей к месту производства металла в Ленинград минимальны при строительстве металлургического завода в Череповце, а не в Лодейном Поле или в Тихвине.

Баранский Н.Н. в своих исследованиях рассматривал моногорода с точки зрения экономико-географического размещения в них градообразующих предприятий. Им было дано научное обоснование размещения важнейших промышленных новостроек первых пятилеток в таких городах, как Стalingрад, Запорожье, Челябинск, Харьков и т.д.[50, с.41].

С таких же позиций О.Р. Назаровский исследовал моноотраслевые города Казахстана.

Размещение городов Крайнего Севера (которые почти все являются моноотраслевыми) изучали Агранат Г.А., Бурканов В.Ф., Славин С.В. и другие.

Процесс развития экономики страны и ее регионов осуществлялся в экстенсивной форме, т.е. с вовлечением в хозяйственный оборот новых территорий, более широкое использование их материальных и трудовых ресурсов, развитием масштабов деятельности отраслей производственной и непроизводственной сфер.

Н.И. Данилов, А.И. Татаркин и др. рассматривали моноотраслевые города с позиций взаимосвязи градообразующих и градообеспечивающих отраслей. При этом город выступал как система, элементами которой являлись объекты материального производства, непроизводственной сферы и население.

В связи с этим решался вопрос об основных социально-экономических целях развития города. Одной из них являлось повышение уровня жизни населения и всестороннее развитие личности. Эта цель, по мнению авторов, полностью отражает требования основного экономического закона, является общегосударственной, но в условиях каждого города достижение ее предполагает учет местных особенностей. Другой – повышение эффективности

производства в городе в соответствии с задачами территориального разделения труда.

Задача оптимального решения комплекса проблем экономического и социального развития моногорода вызывает необходимость в координации, регулировании и руководстве решением этих проблем, то есть в осуществлении процесса управления. В целях всестороннего рассмотрения проблем управления городами, исходя из принципа целостности – одного из принципов системного подхода, – современный социалистический город нельзя рассматривать без оценки взаимодействия его основных составляющих элементов.

Основными составляющими моноотраслевого города являются градообразующие и градообеспечивающие отрасли и население, которые выступают как относительно самостоятельные и устойчивые части деятельности города, формирующие его внутренние и внешние связи.

Градообразующая отрасль – это экономическая база города. Она дает импульс к возникновению города и стимул к его развитию.

Градообразующая база представляет собой отрасль экономики, совокупность учреждений, управление которыми, как правило, централизовано в масштабах страны или республики:

- промышленность;
- транспорт и связь (обслуживающая промышленность);
- строительство;
- наука и научное обслуживание;
- просвещение (институты, техникумы, ПТУ).

Следовательно, под градообразующей базой как одной из составляющих города можно понимать совокупность предприятий отрасли народного хозяйства, расположенных на его территории.

Градообразующая база определяет активность города как экономического фактора в развитии области, республики, страны.

К градообеспечивающим относятся отрасли, предназначенные для удовлетворения потребностей населения города:

- жилищно-коммунальное хозяйство и бытовое обслуживание;
- пассажирский транспорт;
- связь (обслуживающая население);
- здравоохранение, физическая культура, социальное обеспечение;
- просвещение (школы);
- культура и искусство;
- кредитование и государственное страхование.

Население, градообразующие и градообслуживающие отрасли могут рассматриваться в качестве основных подсистем города как социально-экономической системы.

С позиций системного подхода город – это не только территория общественного расселения людей, представляющая условия для приложения труда, удовлетворения материальных и духовных потребностей, но и сложный, состоящий из комплекса взаимосвязанных элементов объектов управления. Говоря словами К. Маркса, город – это своего рода самостоятельный организм.

Динамичное развитие городов зависит от соотношения градообразующих и градообеспечивающих отраслей, от их оптимальных пропорций. Рост производственной сферы сверх определенных пределов нарушает баланс трудовых ресурсов, влечет перенапряжение всех механизмов жизнеобеспечения города, что в конечном итоге снижает эффективность общественного производства [67, с. 90].

Отмеченная сложность организации города, отмечают исследователи, требует особенно высокой степени координации в его управлении, учета разнообразных интересов и правильного выбора приоритетов в их удовлетворении на основе многофакторного анализа проблем и противоречий городского развития. Эффективное управление городом нередко требует того, чтобы

очевидные выгоды решения одной из городских проблем оценивались с позиций общегородских интересов и перспектив.

В.Я. Любовный обосновал систему показателей, характеризующих пропорциональность развития градообразующих и градообслуживающих функций, уровень развития непроизводственной сферы, условия воспроизведения рабочей силы и населения, рациональность инженерно-планировочной организации и использования территориальных ресурсов, экологическую обстановку, уровень развития строительной базы, привлекательность города.

Все проведенные исследования относились к периоду административно-хозяйственной системы управления и не раскрывали, на наш взгляд, проблем, которые стремительными темпами росли в моноотраслевых городах. Об этом речь пошла только в конце 80-х годов прошлого столетия.

В научном докладе ЦЭНИИ при Госплане РСФСР отмечалось: «Недостатки в развитии отраслевых и региональных подсистем народного хозяйства приводят к отрицательным последствиям в формировании градообразующей основы города, его комплексного развития. Анализ состояния экономической базы городов РСФСР (особенно имеющих единственное градообразующее предприятие), показал, что в настоящее время она во многих случаях не отвечает требованиям рационального участия городов в территориальном разделении общественного труда и является сдерживающим фактором в обеспечении их комплексного экономического и социального развития».

Стоит согласиться с мнением А. Лолы, что на состояние городских поселений в дореформенный период повлияло несколько факторов.

Во-первых, в бывшем СССР города были лишены собственных основ и механизмов управления. Оно было заменено жестким централизованным отраслевым планированием.

Во–вторых, в арсенале советской науки не было исходных принципов и рекомендаций относительно управления объектами сложной социальной природы – городами, регионами, государством.

В–третьих, за 70 лет не было принято ни одного закона, направленного на регулирование сложнейших правоотношений в процессе развития городов.

Думается, верна и позиция Л.А. Когана, который отмечал: «В тех случаях, когда новые города как тип поселения создавались для обслуживания тех или иных конкретных производственных функций («город энергетиков», «город металлургов», «город химиков» и т.д.), их развитие подчинялось реализации преимущественно одного–двух видов производств. Сковывалось образование полноценного городского сообщества, оно лишалось необходимой культурной базы. Будучи объектом целеустремленных усилий по созданию нового типа городского поселения, новые города стали объектом жестко запрограммированных инноваций, отвечающих общинно–коммунистическим идеологическим установкам и представлениям об организации социально–бытовых процессов. Изменения этих представлений по мере перехода от эпохи «первых пятилеток» к 60–м годам, их эволюция практически не затронули изначально проектно–нормативного отношения к городской среде.

Социальная реальность новых городов, как и вообще особенности городских процессов, их природа в целом, до рубежа 60–70 гг. широко не изучались, не велись обследования населения.

Ограниченнность социально–профессиональной, а значит и социально–культурной местной среды в монофункциональных промышленных центрах тормозила, а зачастую и блокировала работу профессиональных коллективов высокого уровня.

В результате «ускорения истории», игнорирования естественной эволюционности накопления традиций в формирования и развитии городского организма были нарушены логически вытекающая из самой природы человеческого сообщества последовательность прохождения городом ряда стадий.

Каждая из этих стадий обладает своей спецификой, она несет внутри себя определенные цели. Непременный учет этих целей, их динамика по мере развития города, созревания городского сообщества являются важнейшим условием разработки и реализации эффективной городской политики» [78, с.5].

При переходе к рыночным отношениям ситуация вmonoотраслевых городах обострилась. Изменение формы собственности градообразующих предприятий привело к тому, что им стала безразлична судьба людей, живущих в данном населенном пункте. Исчез традиционный государственный заказ, усилился налоговый прессинг, фактически ликвидированы инвестиционно-кредитные механизмы, спровоцированы безнадежные неплатежи и рост задолженности по недоимкам и штрафам при взаимоотношении с бюджетами всех уровней. В этих условиях остановка единственного градообразующего предприятия означает фактически социальную катастрофу для малого монопрофильного города.

Все это привело к существенно новому подходу к изучению проблем monoотраслевых городов.

Так, известные ученые и проектировщики Браде И., Перцик Е., Питерский Д. и др., анализируют ситуацию в «однофункциональных центрах» с точки зрения их адаптации к рыночным реформам, выделяя при этом следующие категории:

- города интенсивного развития на базе экспорта нефти и газа;
- крупные центры металлургической промышленности, включая добычу соответствующего сырья (интенсивное развитие экспортных производств черных и цветных металлов, минеральных удобрений и другой химической продукции позволяет этим городам быстрее приспособливаться к новым условиям рыночной экономики);
- крупные центры лесоперерабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, специализирующиеся на экспорте бумаги, целлюлозы, картона и иных аналогичных продуктов;

- центры угольной промышленности, относящиеся к проблемным и отчасти – к депрессивным городам, нуждающимся в глубоком реструктурировании промышленной структуры;
- центры машиностроения, в большинстве которых (за исключением «автогородов» – гг. Тольятти, Набережных Челнов и др.) градообразующими являются предприятия ВПК, переживающие сложный период конверсии;
- центры текстильной промышленности, в значительной части являющиеся депрессивными городами;
- крупнейшие морские, речные порты и транспортные узлы, располагающие серьезным потенциалом развития, связанные с расширением морских, авиационных и железнодорожных перевозок;
- курортные города и крупные туристические центры;
- «местные центры», образующие очень большую группу городов, неравномерно, но в целом медленно втягивающих в новые социально-экономические отношения [54, с.84].

Нещадин А., Горин Н. рассматривают ту же проблему, поделив моногорода условно на четыре кластера. Основой классификации явилось социально-экономическое состояния региона, в котором расположены города, доминирующая отрасль градообразующих предприятий, удельный вес убыточных предприятий, средняя заработная плата работающих, темпы роста заработной платы (приложение 5).

Города первого кластера небольшие, с полусельским типом застройки (гг. Галич, Игарка и др.). Их будущее жестко увязано с благополучием отрасли и региона, а основной ресурс развития – уровень маркетинга и менеджмента.

Главные проблемы городов второго кластера (гг. Мглин, Озерск, Зея и др.) – это состояние региона и избыточность гуманитарной инфраструктуры. Перспективы выживания этих городов, по мнению исследователей, определяется качеством муниципального менеджмента.

Моногорода третьего кластера расположены в экономически сильных регионах и занимают более благополучное положение (гг. Ачинск, Рыбинск и др.). Для них наиболее перспективна стратегия развития – сочетание отраслевого и территориального планирования.

Наиболее проблемными являются города четвертого кластера (гг. Медногорск, Ярцево и др.), градообразующие предприятия которых относятся к легкой и пищевой промышленности. Здесь отмечается тенденция к переориентации населения на сельскохозяйственное производство, распад социальной структуры городского типа.

В результате проделанного анализа был сделан вывод о том, что будущее моногородов зависит от экзогенной (внешней) ситуации. Проблема моноотраслевых городов является общенациональной и требует системного подхода с учетом экономических, финансовых, правовых, культурных, демографических и других аспектов выживания и развития данных населенных пунктов. В организационном плане, по мнению исследователей, необходимо создание соответствующего федерального органа, на который можно было бы возложить решение этих задач [94, с. 108–111].

Исследуя монофункциональные города Сибири Пушкарев В.М., Горяченко Е.Е., Ростовцев П.С. и др. утверждали, что это наиболее многочисленный класс сибирских урбанизированных поселений. На их долю приходится более 40% городского населения Сибири. При этом выделялись две основные группы городов: города, связанные с добывчей природных ресурсов (примерно три четверти) и города, базирующиеся на предприятиях ВПК.

Думается, что такой подход не совсем верный. В Алтайском крае, например, находится шесть моноотраслевых городов (66% от общего числа городских поселений), преобладающими отраслями специализации которых являются пищевая промышленность (г. Алейск), курортология (г. Белокуриха), химия и нефтехимия (г. Яровое), черная металлургия (г. Заринск), машиностроение (гг. Новоалтайск, Рубцовск).

Тем не менее, проведенное исследование имеет важное значение, т.к. экономический кризис существенно отражается практически на всех моногородах и перед всеми ними сейчас стоит проблема выживания.

Авторы предлагают методику системной диагностики и прогнозирования монофункционального города, которая позволила бы вывести город из кризисной ситуации.

Центральным звеном является имитационная экономико-математическая модель, которая дает возможность представить город как сложнейшую социально-экономическую систему в динамике, проследить основные взаимосвязи между его главными подсистемами, оценить их сбалансированность, определить главные проблемные точки и наиболее вероятные траектории дальнейшего развития социально-экономической ситуации в целом (приложение 6).

Условия социально-экономического развития города с определенной долей условности разбили на две группы: внешние и внутренние.

К внешним относятся следующие управляющие моделью параметры:

- инфляция;
- цена кредита;
- ставки налогов;
- спрос на продукцию отрасли специализации.
- К внутренним условиям (внутрипроизводственным и внутригородским) относятся:
  - рентабельность производства (отношение прибыли к объему производства);
  - производительность труда (индекс производительности труда);
  - доходы населения помимо заработной платы (индекс доходов);
  - доля населения в оплате услуг непроизводственной сферы.

Проведенное исследование показало, что проблемы моногородов в значительной мере определяются политикой государства. И эта поддержка должна заключаться не столько в финансовой помощи, сколько в создании

таких условий (экономических, правовых), используя которые муниципальные органы управления могли бы самостоятельно решать стоящие перед ними проблемы [100, с. 93].

Коллективом ученых научно–методического центра «Города России» института макроэкономических исследований Минэкономразвития России под руководством В. Любовного проведен мониторинг рынка труда монопрофильных поселений. Результаты показали, что в 2001 г. наибольшую кризисную группу с моноструктурной специализацией составляют лесные поселения (90 ед.), вторую – машиностроительные (28), третью – угольные (16), четвертую – поселения, связанные с цветной металлургией (14), затем – горнодобывающие (13) и текстильные (10) (приложение 7).

В обобщенном виде решение поднятой проблемы ученые видят следующим образом: наращивание и совершенствование экономической базы в зависимости от конкретной ситуации в том или ином монопрофильном городе предполагает проведение реструктуризации, диверсификации и перепрофилирования отраслей и предприятий.

Вариантом гарантий продолжения работ по оказанию помощи незанятому населению может служить введение специальной статьи расходов федерального бюджета на поддержание занятости в ограниченной группе городов (прежде всего монопрофильных) в тех субъектах Федерации, где сложилась устойчивая депрессивная ситуация [92, с.121–142].

Чудинов А.Ю. исследовал проблемы моноотраслевых городов на стадии реструктуризации угольного комплекса Кузбасса методом объектно-ориентированного моделирования (на примере Анжеро–Судженска). Были определены базисные параметры развития моноотраслевых городов: производственно–экономические показатели градообразующих предприятий; доходы, расходы и дотации бюджетов; численность занятых, высвобожденных и трудоустроенных по отраслям. В процессе моделирования рассматривались различные сценарии: антикризисная программа развития города, поддержание угольной отрасли города, переселение жителей города. Результаты моде-

лирования показали, что наиболее благоприятным для г. Анжеро–Судженска и, следовательно, для всего Кузбасса является вариант, при котором ситуация будет развиваться в соответствии с антикризисной программой. В этом случае будет обеспечен баланс интересов между городским бюджетом, сферой промышленного производства и социальным сектором [126].

Нестеров А.Ю., Чуркин В.Г., Шабашев В.А., исследуя монопрофильные города Кемеровской области пришли к выводу, что в случае гипертрофированной структуры социально–экономической системы города в целях снижения зависимости развития города от функционирования градообразующих предприятий и от внешней среды целесообразно принимать в качестве основы стратегию диверсификации. Другие виды альтернатив, по мнению ученых, могут применяться в дополнение к диверсификации в зависимости от конкретной социально–экономической ситуации в городе.

Предлагается несколько разновидностей стратегий диверсификации, которые могут использоваться в управлении социально–экономическим развитием города:

- горизонтальная диверсификация, предусматривающая создание и развитие новых производств товаров и услуг для обслуживания традиционных потребителей;
- вертикальная диверсификация предусматривает создание и развитие в городе производств, которые непосредственно связаны с отраслями специализации города, но до этого отсутствовали;
- латеральная диверсификация предполагает создание производств, никаким образом не связанных с существующей деятельностью. Основной целью реализации этой стратегии может служить снижение вероятности возникновения и развития нежелательных социально–экономических явлений. Другой целью может быть повышение конкурентоспособности города по сравнению с другими муниципальными образованиями в борьбе за ограниченные экономические ресурсы;

- концентрическая диверсификация предполагает создание производств, совпадающих с основным профилем города. Примером может служить применение установок по извлечению природного газа из шахтных выработок [95, с. 89–91].
- Диссертационные исследования О.В. Демченко и В.В. Лебедевича посвящены исследованию моноотраслевых городов Крайнего Севера. При этом оба автора видят выход из кризисной ситуации в разработке стратегии социально–экономического развития городов [68, 90].
- Безусловно, для городов Кемеровской области и Крайнего Севера это может быть реальным. Федеральным законодательством принят ряд документов, предполагающий значительную финансовую поддержку Центра городам обоих регионов.

Однако основная масса моноотраслевых городов, имеющих дотационные бюджеты и располагающихся в депрессивных регионах, вряд ли могут использовать данные методы, потому как речь идет о создании новых производств, требующих значительных инвестиций.

Таким образом, можно выделить три хронологических этапа изучения моноотраслевых городов.

Первый этап – до 70-х годов прошлого столетия. Моноотраслевые города в общей классификации городов выделялись с точки зрения их социально–экономических функций, причем единый критерий не был определен; в соответствии с технико–экономическими расчетами определялось наиболее эффективное географическое размещение моноотраслевых городов и градообразующих предприятий.

Второй этап – 80-е годы двадцатого столетия. Характерен более интенсивным изучением моногородов. Одним из приоритетных направлений исследования было определение специализации города. Большинство ученых пришло к мнению, что отрасль специализации должна определяться с позиции создания потребительной стоимости. Исследовалась взаимосвязь градообразующей и градообеспечивающей отраслей с позиций системного подхода.

да. Выделились группы ученых, занимающихся исследованием моногородов в региональном аспекте.

Третий этап – с начала 90–х годов до настоящего времени. Переход к рыночным отношениям определил существенно новый подход к изучению моногородов. Впервые были определены критерии отнесения населенных пунктов к многопрофильным, а предприятий – к градообразующим. Даны оценка общих и методологических проблем моногородов. В научной литературе выделилось два направления в исследовании моноотраслевых городов. Во–первых, исследователи рассматривают моногорода с точки зрения их адаптации к рыночным отношениям в зависимости от отраслевой специализации (кластерный подход). Во–вторых, ситуации в конкретных моноотраслевых городах, имеющих кризисные градообразующие предприятия. При этом отмечается, что единого алгоритма для решения проблем быть не может, должны учитываться специфика конкретного моногорода и региона, в котором он располагается, а также общегосударственная социально–экономическая политика. Следует отметить, что в научной литературе не уделяется должного внимания исследованию моноотраслевых городов, имеющих непрофильные финансово устойчивые градообразующие предприятия, расположенные в дотационных агропромышленных регионах.

Под «непрофильным градообразующим предприятием» предлагаем понимать предприятие, не имеющее в данном регионе ни источников сырья, ни рынков сбыта. Классификация градообразующих предприятий на «профильные» и «непрофильные», на наш взгляд, позволит более рационально организовать региональную политику социально–экономического развития моноотраслевых городов.

В процессе анализа научных работ по данной тематике выявлено использование различной терминологии: моногород, однофункциональный город, монопрофильный город, моноструктурный город, моноотраслевой город, моноцентричный город.

В различных словарях по рыночной экономике в большей степени даются понятия «отрасль», «отрасль экономики», «отрасль промышленности», «отрасль экономики (промышленности)» [111, 112, 128].

Исследование показало, что по сути эти понятия – синонимы.

На наш взгляд более корректно будет использование дефиниции «моноотраслевой город», т.к. «отраслевая классификация» (industrial classification) предполагает группировку сложных видов экономической деятельности в отраслях или на рынках. В Великобритании, например, стандартная отраслевая классификация содержит 10 крупных разделов, 60 классов, 222 группы, 334 вида [112].

## **1.2. Организационно-правовые аспекты государственной политики по социально-экономическому развитию моноотраслевых городов**

Решение проблем моноотраслевых городов зависит как от общих подходов к преодолению кризиса в стране, так и от выбора конкретных мер, учитывающих специфику городов различных типов. В одних случаях кризисные явления в моноотраслевом городе – отражение общей ситуации в стране, в других – они связаны главным образом с жизненным циклом какой-то отрасли, когда в силу действия комплекса факторов наступает затухающая стадия ее развития.

Исследование показало, что лишь незначительная часть моноотраслевых городов РФ находятся под прямым воздействием государства, т.е. таким регулированием со стороны государства, при котором города приходят к решениям, основанным не на самостоятельном экономическом выборе, а на предписаниях органов власти.

К одной из таких категорий относятся «закрытые города», или как сегодня их называют – закрытые административно–территориальные образования (ЗАТО). По функциональной структуре «закрытые города» с самого начала принадлежали к городам нового типа, характерным для эпохи научно-

технической революции: их основу составляли НИИ, КБ, опытные заводы и испытательные полигоны. Эти города имели высокий научно-технический и опытно-производственный потенциал. Города строились по индивидуальным, специально разработанным планам, отличались четкой планировочной структурой и высоким уровнем благоустройства.

В новых условиях «закрытые» города не только лишились былых привилегий, но и оказались на грани исчезновения: спрос на их продукцию упал, уровень зарплаты сотрудников закрытых городов не соответствовал их высокой квалификации, скачкообразно выросла безработица. Согласно оценке В. Тихонова, который занимался проблемами ЗАТО, масштабы безработицы в «атомоградах» были в 1,5–2 раза выше, чем в среднем по России. Уже в 1994–1995 гг. за рубеж был намерен выехать каждый третий специалист [114, с.24].

В этих условиях ради хотя бы частичного сохранения научно-технического потенциала и были приняты государственные решения об организационно-правовом режиме ЗАТО.

Согласно Закону РФ «О закрытых административно-территориальных образованиях» от 14.07.92 г. №3297-1 (с измен. и доп. от 24.12.02 г.) территория получает соответствующий статус в случае, когда иные меры не могут обеспечить безопасное функционирование предприятий и объектов, специализированных на разработке, изготовлении, хранении и утилизации оружия массового поражения, на переработке радиоактивных и других материалов, а также военных и иных объектов, для которых необходим режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий «специальные условия проживания граждан».

При этом ЗАТО должен иметь орган местного самоуправления и считаться самостоятельной административно-территориальной единицей, границы которой определяются именно соображениями обеспечения отмеченного специфического режима [7].

Постановлением Правительства РФ «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территории населенных пунктов» от 5 июля 2001г. №508 определен Перечень ЗАТО и расположенных на их территориях населенных пунктов, который состоит из 42 административно-территориальных образований [39].

Существенным аспектом федеральной поддержки ЗАТО является выделение из федерального бюджета дотаций и субвенций бюджетам соответствующих городов и поселков (табл. 1.1).

Таблица 1.1  
Количество ЗАТО, получивших государственную поддержку

Годы	Всего ЗАТО	В том числе:					
		Города			Поселки		
		Всего	из них:		Всего	из них:	
			Минатома	Минобороны		Минатома	Минобороны
1994	35	32	9	23	3	-	3
1995	34	18	9	9	16	-	16
1996	36	19	9	10	17	-	17
1997	38	20	7	13	18	-	18
1998	39	21	7	14	18	-	18
1999	32	18	3	15	14	-	14
2000	38	23	8	15	15	-	15

Федеральные власти приняли решения, согласно которым с точки зрения налогообложения и формирования бюджетов ЗАТО были поставлены в уникальное положение: все собираемые на их территории налоги поступали в местные бюджеты, которые оставались высокодотационными. Кроме того, органы местного самоуправления наделялись правом предоставления дополнительных льгот по налогам и сборам юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах ЗАТО. Система налоговых льгот породила небывалый интерес предпринимателей. Нефтяные компании, производители винно-водочной продукции и предприятия других далеких от атомной промышленности и ВПК отраслей успешно регистрировались в ЗАТО и получали немалые налоговые льготы. По оценкам Минфина

РФ, бюджетная система страны только в 1999 г. потеряла более 86 млрд. рублей [116, 4].

В связи с этим в 1998–1999 гг. были сделаны попытки ограничить возможные злоупотребления путем введения дополнительных ограничений в порядок предоставления налоговых льгот. Претендовать на льготы теперь могли только те организации, которые располагают на соответствующей территории не менее 90% своего основного капитала и не менее чем на 70% используют в качестве рабочей силы проживающих здесь людей. Но и это не дало положительных результатов. В настоящее время федеральное правительство анализирует действие нового механизма и выясняет, выполняют ли ЗАТО те функции, ради которых они были созданы. Однако, на наш взгляд, главная проблема современных ЗАТО – не бюджетная, так как из федерального бюджета с еще меньшей результативностью нередко выделяются и гораздо более значительные средства. Ключевая проблема состоит в том, что оборонная политика в целом и финансовая поддержка ЗАТО со стороны государства, в частности, до настоящего времени не обеспечили ни работоспособности предприятий, ни сохранения кадрового потенциала рассматриваемых образований.

Проблемы «наукоградов» весьма схожи с тем, что испытывают «закрытые» города Минатома и Минобороны России.

Первым нормативным актом о «наукоградах» стал Указ Президента РФ «О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий» №117 от 7 ноября 1997 г. В этом документе была признана необходимость государственной поддержки муниципальных образований с градообразующими научно-производственными комплексами, осуществляющими научную и научно-инновационную деятельность, экспериментальные разработки и подготовку кадров по приоритетным для государства направлениям.

В последующие годы появился ряд федеральных правовых актов, посвященным наукоградам. Это прежде всего Федеральный Закон «О статусе наукограда Российской Федерации» от 07.04.99 г. №70–ФЗ и Постановление

Правительства РФ «О мерах по развитию муниципальных образований с градообразующими научно-производственными комплексами (наукоградов)» №79 от 24 января 1998 г., утвердившее «Временный порядок отнесения муниципальных образований к наукоградам» и «Временное положение о государственной поддержке наукоградов». В сентябре 1999 г. вступило в действие еще одно постановление Правительства РФ №1072 «Об утверждении критериев присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда и прекращении такого статуса».

Наукоградом, согласно действующему законодательству, считается муниципальное образование с градообразующим научно-производственным комплексом как совокупностью организаций, осуществляющих научную и научно-техническую инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники. Для признания научно-производственного комплекса градообразующим его основные фонды должны составлять не менее 50% общего объема основных фондов всех хозяйствующих субъектов (за исключением объектов жилищно-коммунальной и социальной сфер), расположенных на территории данного муниципального образования. Кроме того, объем научно-технической продукции (работ, услуг) этого комплекса должен превышать 50% общего объема продукции (работ, услуг) всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования. Присвоение статуса наукограда возможно только в случае, если в уставе муниципального образования или в ином нормативном акте, принятом в установленном порядке органом местного самоуправления, предусмотрены обязанности соответствующей администрации по поддержке развития научно-производственного комплекса.

Статус наукограда дает право его обладателю (соответствующему муниципальному образованию) основание претендовать на господдержку в отношении финансирования как научной и научно-технической инновацион-

ной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний и подготовки кадров, так и материально–техническое обеспечение инфраструктуры. Такая поддержка оказывается за счет федерального и регионального (субъекта РФ) бюджетов, средства которых должны расходоваться в соответствии со специально разработанной и утвержденной федеральной целевой программой развития наукограда. Таким образом, наукограды являются еще одним типом муниципальных образований, которым оказывается государственная поддержка в связи с экономическими преобразованиями и реструктурированием градообразующих предприятий и организаций. Только в отличие от ЗАТО, получающих эту помощь главным образом в виде бюджетных дотаций на финансирование текущих расходов, наукограды имеют поддержку на определенный срок и в форме программно–целевого финансирования мероприятий по развитию своих научно–производственных комплексов. На статус наукоградов в настоящее время претендуют около 100 городов, фактически же его имеют только три города: г. Обнинск Калужской области, г. Королев и г. Дубна Московской области [6].

Значительную государственную поддержку получают и шахтерские города и поселки, так как угольная промышленность занимает одно из ведущих мест в функционировании топливно–энергетического комплекса России.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 03.12.97 г. №1523 было принято «Положение о государственном финансировании мероприятий по реструктуризации угольной промышленности». В документе определены приоритетные направления финансирования:

- технические работы по ликвидации особо убыточных и неперспективных угольных шахт и разрезов;
- научно–техническое и проектное обеспечение реструктуризации угольной промышленности;
- социальная защита работников, высвобождаемых в связи с реструктуризацией угольной промышленности, членов их семей, пенсионеров и инвалидов, работавших в угольной промышленности.

- реализацию программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков;
- предоставление организациям угольной промышленности инвестиций на возвратной основе на техническое перевооружение, реконструкцию и строительство [37].

На основании распоряжения Правительства РФ от 14.02.02 г. №184 был принят приказ Министерства энергетики (Минэнерго) РФ от 19.06.02 г. №185 «Положение о формировании и реализации программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков, финансируемых за счет средств государственной поддержки угольной отрасли». Программы местного развития реализуются в шахтерских городах и поселках при ликвидации шахт и разрезов, подразделений военизированных горноспасательных частей (ВГСЧ), угледобывающих организаций, шахтостроительных и вспомогательных организаций или при сокращении численности и штата работников данных структурных подразделений и направлены на обеспечение занятости высвобожденных работников отрасли. Программы не распространяются на реализацию проектов, непосредственно связанных с угледобывающим производством [43].

Важным технологическим преимуществом рассматриваемых программ, по нашему мнению, является их предельная четкая целевая ориентация, определяемая теми приоритетами социальной политики, которые были установлены в ходе специально организованного (с помощью экспертов ВЦИОМ) мониторинга региональной ситуации в шахтерских городах и поселках.

Немаловажное обстоятельство – акцентированное обозначение местного (муниципального) характера рассматриваемых программ, исключающее возможность не целевого использования выделенных средств.

На федеральном уровне решаются проблемы и конкретных шахтерских городов.

Приказом Минэнерго РФ от 11.07.02 №214 было утверждено «Положение о содействии переселению высвобожденных работников ликвидируемых организаций угольной отрасли гг. Кизел, Губаха, Гремячинск и Чусовой (Пермская область) за счет средств государственной поддержки угольной отрасли, направляемых на реализацию программ местного уровня», в соответствии с которым финансирование мероприятий по переселению работников осуществляется за счет средств федерального бюджета в установленном порядке в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год [44].

Однако, по мнению профессора Кузнецова Н.Г., политика России по проведению реформ в угольной промышленности носит противоречивый характер. Многие решения и действия на федеральном уровне вызывают опасность возрождения административно–командной системы. Так, правительство, давая поручения руководителям акционерных обществ, указывает, сколько им нужно добыть угля; конкурсный порядок выделения бюджетных инвестиций практически заменен директивным; вновь объявляются приоритетными масштабные бюджетные инвестиции в строительство новых угольных шахт и разрезов; принимаются решения, приводящие к росту будущих бюджетных обязательств правительства и, соответственно, бюджетных расходов.

Стоит согласиться с позицией Кузнецова Г. в том, что решение проблем реструктуризации угольной промышленности должно быть обеспечено за счет средств как федерального бюджета, так и бюджетов субъектов РФ, органов местного самоуправления и, что особенно важно, средств негосударственных инвесторов [79, с.55].

Особое внимание уделяется моногородам Крайнего Севера, имеющим общефедеральную и общемировую значимость. Север располагает многочисленными природными ресурсами и его потенциал далеко не исчерпан. Здесь сосредоточено от 70 до 90% разведенных запасов нефти, газа, около 50% общероссийских запасов никеля. Значительные запасы свинца, кобальта, золота, алюминий содержащего сырья, многих руд редких металлов. Про-

дукция промышленности Севера служит важным источником валютных поступлений России в течение последних трех десятилетий.

По оценке Бадмана М.К., роль Севера в обеспечении валютных доходов России сохранится в ближайшее 10–летие, поскольку формирование альтернативной структуры экспорта России потребует длительного периода [55, с.101].

Проблемы снижения эффективности хозяйства Севера стояли достаточно остро уже накануне реформ, поскольку с середины 80-х годов Север испытывал дефицит инвестиций для обновления и технологической реконструкции производства. Изношенность основных фондов к началу 90-х годов по нефтегазовому комплексу составляла более 50%, в цветной металлургии – свыше 60% .

Учитывая роль Севера в жизнеобеспечении населения, в обеспечении экономической безопасности России и стратегических интересов ее долговременного развития, был принят ряд нормативных документов федерального уровня, касающий финансовой поддержки социально-экономического развития северных регионов.

Так, например, в Постановлении Правительства РФ от 07.03.00 г. №198 «О концепции государственной поддержки экономического и социального развития Севера» отмечается, что многие северные предприятия являются градообразующими и выполняют функции, связанные с содержанием объектов социальной сферы. Государственная поддержка этих предприятий заключается в следующем:

- при их сохранении – предоставление отдельных налоговых льгот;
- при их дроблении – помощь малому бизнесу;
- при их закрытии и ликвидации – содействие миграции работников.

Для градообразующих предприятий ВПК государственная поддержка осуществляется с целью повышения их конкурентоспособности и частичной переориентации на потребности местных ресурсных предприятий и населения.

Государственная поддержка миграции из районов Севера помогает пенсионерам, инвалидам и безработным переселиться в благоприятные для проживания и трудовой деятельности регионы.

В целях повышения эффективности и усиления адресной государственной поддержки профильных отраслей северных районов федеральные органы исполнительной власти подготавливают и представляют в Правительство РФ перечни важнейших предприятий, подлежащих реформированию, и инвестиционных проектов производственного назначения, нуждающихся в государственной поддержке [32].

Таким образом, непосредственная общегосударственная финансовая поддержка оказывается только незначительному числу моноотраслевых городов (рис. 1.1).

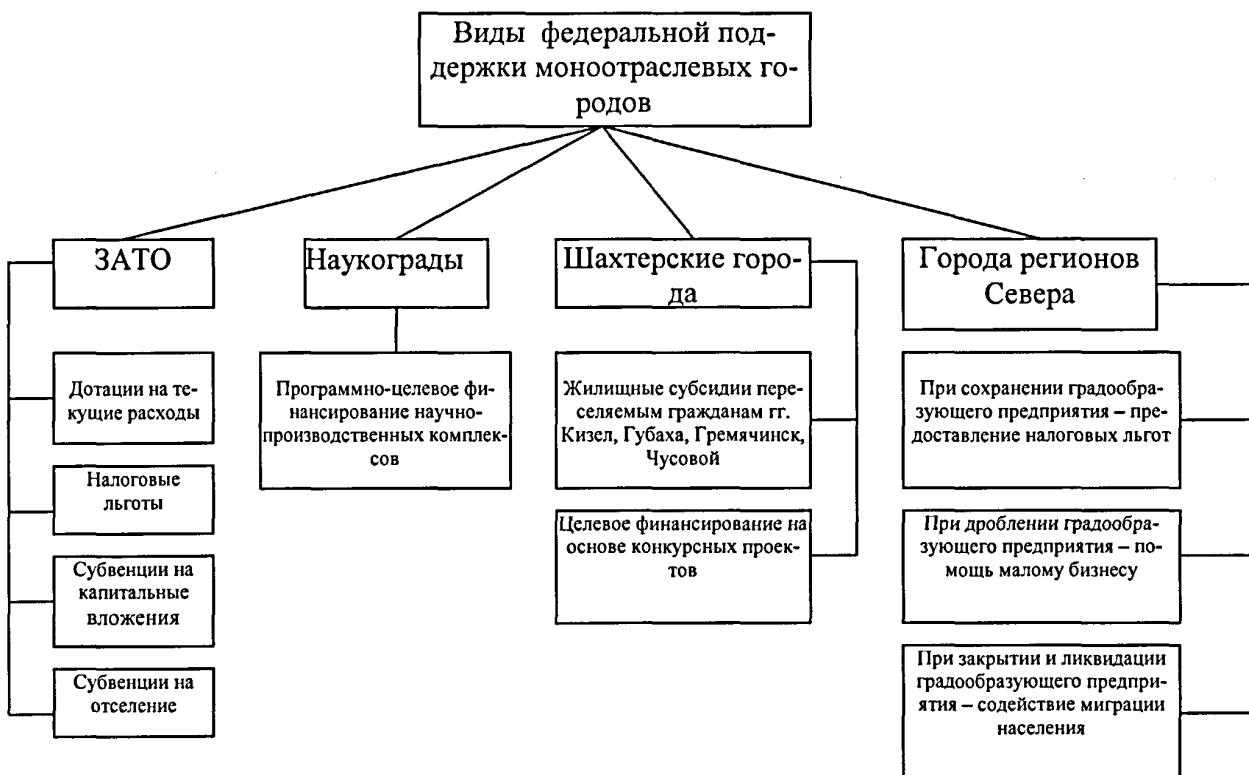


Рис. 1.1. Виды государственной поддержки моноотраслевых городов

Анализ, проведенный в работе показал, что многие моноотраслевые города попадают в федеральные программы.

За период 1999–2003 гг. было принято 106 федеральных целевых программ (ФЦП) развития регионов (табл. 1.2).

Таблица 1.2

**Динамика ФЦП, принятых к финансированию  
из федерального бюджета**

Показатели	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Всего ФЦП	130	143	128	47	51
В том числе отнесены к федеральным программам развития регионов (без региональных и экологических программ)	29	33	27	9	8

Как видно из таблицы, отмечается тенденция к сокращению ФЦП. По оценке С.Н. Рябухина, около 60% программ остались практически не реализованными, а примерно 30% программ реализованы лишь наполовину. Большинство программ социально-экономического развития отдельных регионов и вовсе остались на бумаге.

К основным недостаткам, которые проявились при разработке и реализации региональных программ, по мнению С.Н. Рябухина, можно отнести:

- слабую аналитическую проработку состояния экономики региона и отсюда нечеткость при формулировании реальных приоритетов развития;
- недостаточную увязку между собой целей, задач и программ мероприятий, некомплексность намечаемых мер;
- нечеткую структуризацию программ на стадии проектирования, наличие декларированных положений, постановку нереальных задач;
- хроническое недофинансирование мероприятий программ в связи с плохой проработкой схем финансирования, отсутствие реальных источников финансового обеспечения ключевых мероприятий программ;
- слабое научно-техническое и инновационное обеспечение программных мероприятий;

- отсутствие четко разработанных и эффективных схем управления программами с использованием современных методов стратегического управления;
- слабость контроля за выполнением программных мер, неэффективность реализуемых схем надзора за реализацией мероприятий программ, особенно в части их финансового обеспечения [103, с.16].

Постановлением Правительства РФ от 24.08.02 г. №630 «Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ в связи с принятием ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год» были упразднены десять федеральных программ развития субъектов РФ, на территории которых расположеныmonoотраслевые города (например, Программа экономического и социального развития Республики Коми: 1998–2005 гг. (6 monoотраслевых городов), Программа экономического и социального развития Курганской области: 1998–2005 гг. (4 monoотраслевых города), Программа социально-экономического развития Республики Саха (Якутия): 1995-2005 гг. (3 monoотраслевых города и т.д.). Кроме того, упразднена Программа социально-экономического развития города-курорта Сочи (на период до 2010 г.) [34].

Постановлением Правительства РФ от 28.06.96 г. №762 принята «Федеральная комплексная программа развития малых и средних городов России в условиях экономической реформы: 1997–2005 гг.» Основным принципом данной Программы явилось обеспечение саморазвития города с учетом его особенностей в условиях формирования единого рыночного пространства, действия экономических законов. Программа объединяла в единую систему целевые программы отдельных monoотраслевых промышленных городов [33].

Финансирование данной Программы началось только с 1998 г. – 40,5 млн. рублей в расходной части федерального бюджета. В дальнейшем шло постепенное снижение расходов, уже в 2001 г. запланированная сумма составляла 11,1 млн. рублей. В 2002 г. Программа также была упразднена.

В «Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.)», принятой Постановлением Правительства РФ 06.06.02 г. №388 сказано, что для большинства депрессивных регионов выход на траекторию устойчивого роста экономики может быть обеспечен собственными силами путем осуществления диверсификации, конверсии, модернизации производства, стимулирования малого бизнеса, поиска новых рынков сбыта и т.д. Однако ряд регионов с особой степенью депрессии должны стать объектом целевой государственной поддержки. При этом в особую группу выделяются регионы Крайнего Севера.

Ограниченные инвестиционные ресурсы федерального бюджета необходимо направлять в первую очередь на те нужды, которые соответствуют важнейшим целям и функциям федерации, но не являются столь же важными или не представляют коммерческого интереса для частных инвесторов, региональных и муниципальных властей [35].

Более того, в федеральном законодательстве до сих пор отсутствуют правовые нормы, позволяющие юридически корректно идентифицировать и классифицировать «моноотраслевые города» для использования в государственной экономической (промышленной), социальной и региональной политике (за исключением наукоградов и ЗАТО).

Во всех странах существуют группировки городских поселений, которые можно назвать статусными (официально признанными) и исследовательскими. Исследовательские группировки вводятся научными сообществами для структурирования городов как объектов изучения. Статусные закрепляются в общегосударственных конституционных и законодательных актах, в региональных и ведомственных нормативных документах, в связи с чем становятся базой официальных статистических группировок.

Изучение нормативных актов показало, что термины «город сmono- производственной структурой», «монопромышленный город» применяются в нормативных актах Российской Федерации. Например, в Постановлении Правительства РФ « О программе социальных реформ в Российской Федера-

ции на период 1996–2000 гг.» от 26.02.97 №222, в Генеральном соглашении между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и правительством Российской Федерации на 1998–1999 гг.» [29].

Однако, общепринятого определения и понятий «город» и «города с монопроизводственной структурой» федеральное законодательство не имеет.

Понятия градообразующего предприятия в законодательстве также отсутствует, хотя термин «градообразующее предприятие» применяется в нормативных актах регулярно.

Понятие градообразующего предприятия законодательно определено только для двух случаев:

- при процедуре банкротства (ст.169 Федерального Закона «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.02 г. №127-ФЗ и применяется только для целей этого закона);
- при признании его должником специально уполномоченным на то органом (Положение « О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий–должников, являющихся градообразующими», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 29.08.94 №101) [15,28].

В то же время нормы законодательных и подзаконных актов, принятые в отношении градообразующих предприятий, не могут работать до формального признания предприятия градообразующим.

Нам представляется, что пока федеральным законодательством не будут определены понятия города с моноотраслевой структурой и градообразующего предприятия, законодательный механизм в отношении градообразующих предприятий практически не может работать (кроме случаев банкротства и признания должником), а специфика моноотраслевых городов не может быть установлена.

Следует иметь в виду, что органы государственного управления федерального уровня, видя проблему в общенациональном масштабе, в то же

время не «выходят» напрямую на муниципальный уровень управления (за исключением вышеуказанных случаев прямой государственной поддержки).

Кроме того, решение на федеральном уровне проблем стратегического развития и оперативной корректировки программы реструктуризации мноотраслевых городов затрудняется тем, что на этом уровне государственного управления практически полностью отсутствует информация, которая характеризует социально-экономическое положение в конкретном административном районе, сельском или городском населенном пункте.

При этом законодательство РФ не исключает возможности федерального финансирования социально-экономических программ развития муниципальных образований.

Постановлением Правительства РФ от 26.06.95 г. №594 (в ред. от 22.04.02 г. №263) утвержден «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует РФ».

В документе установлено, что инициаторами постановки проблем для решения программными методами на федеральном уровне могут выступать любые юридические и физические лица.<sup>1</sup>

При обосновании необходимости решения проблем программными методами на федеральном уровне должны учитываться приоритеты и цели социально-экономического развития РФ, направления структурной и научно-технической политики, прогнозы развития общегосударственных потребностей и финансовых ресурсов, результаты анализа экономического, экологического и социального состояния страны, внешнеполитические и внешнеэкономические условия, а также международные договоренности.

В целевой программе необходимо обеспечить увязку всех программных мероприятий и очередности их проведения с проектируемыми объемами финансовых ресурсов, а также согласованность и комплексность решения от-

---

<sup>1</sup> Муниципальные образования в соответствии с Гражданским кодексом РФ (ст.124) обладают всеми правами юридического лица, осуществлямыми от имени муниципального образования органами местного самоуправления.

раслевых и региональных задач. На ближайшие 1–2 года должны быть конкретизированы программные мероприятия, их финансирование, бизнес-план с социально-экономическим и технико-экономическим обоснованием.

Минэкономики РФ с участием Министерства финансов РФ, Министерством науки и технической политики РФ (в части целевых программ, которые содержат НИОКР гражданского назначения), Министерства труда и социального развития РФ (в части социальной экспертизы влияния целевых программ на создание и сохранение рабочих мест), Федеральной миграционной службы России (в части экспертизы целевых программ экономического и социального развития регионов и отдельных субъектов РФ на наличие в них комплексных мер по обустройству мигрантов); Государственного комитета РФ по стандартизации, метрологии и сертификации (в части целевых программ, которые содержат мероприятия по нормативному обеспечению качества продукции и метрологическому обеспечению) и с учетом предложений заинтересованных органов государственной власти РФ и субъектов РФ осуществляется экспертизу и оценку целевой программы.

В случае положительной оценки проект целевой программы передается на утверждение в Правительство РФ.

Проекты целевых программ и концепция решения программной проблемы до их утверждения Правительством РФ, а также в ходе реализации программы могут проходить государственную специализированную экспертизу [36].

Думается, что такой перечень требований, предъявляемых к целевой программе и такая сложная процедура ее принятия будут «не по силам» основной массе моноотраслевых городов, которые в большинстве своем являются средними и малыми и не представляют общегосударственного интереса.

Таким образом, основная масса российских моноотраслевых городов находится под косвенным воздействием, при котором государством не оказывается прямого воздействия, а создаются предпосылки, чтобы при само-

стоятельно выбранных решениях города строили свою политику в соответствии с политикой государства.

Косвенное воздействие можно условно разделить на два типа: экономическое и внеэкономическое (рис. 1.2).



Рис. 1.2. Виды косвенного воздействия государства на развитие моноотраслевых городов РФ

Проблемы моноотраслевых городов РФ решаются также и на региональном уровне. Однако следует отметить, что под прямым воздействием региональной политики находится лишь незначительная часть моноотраслевых городов, которые представляют интерес не только региону, но и государству в целом.

В Институте экономики УрО РАН с начала 90-х ведутся научно-методологические и прикладные разработки по созданию на базе имеющегося научно-производственного потенциала системы городов – центров высоких технологий и инноваций. В мировой практике такие города получили на-

именование «технополисы» («техно» технология, мастерство; «полис» город). По мнению ученых, именно они становятся наиболее перспективными «полюсами развития», именно от них должны исходить импульсы структурной динамики, экономического роста.

Первенцем таких центров Урала стал технополис «Заречный» на базе одноименного города при Белоярской АЭС (Свердловская область).

Ученые, совместно с региональными и местными органами власти, уже в 1990–1992 гг. активно формировали новую экономическую, градообразующую базу (среду) города.

Постепенно утвердилось организационно–правовое подразделение технополиса, в основу которого была положена схема, сочетающая структуры территориального самоуправления на базе муниципального образования г. Заречный и экономического управления корпорации АО холдингового типа.

Технополис выгоден области экономически: затратив из бюджета около 4 млрд. рублей, Правительство контролирует реализацию (и непосредственно в ней участвует) социальных, инфраструктурных и производственных проектов общей стоимостью не менее 120 млрд. рублей.

К числу политических результатов следует отнести родившийся в процессе формирования технополиса механизм взаимодействия всех субъектов государственного управления, местного самоуправления и доминирующей отрасли (Минатома России). По сути, был сформирован перспективный вариант государственного управления территорией муниципального образования через программу ее развития, систему органов, ее реализующих.

Этот механизм ориентирован на максимальное использование эндогенного потенциала саморазвития территории и не только на основе муниципальной собственности, но и всего экономического потенциала региона, развивающегося совместными усилиями [80, с.89–91].

В начале 1997 г. в Архангельской области была принята антикризисная программа, направленная на преодоление спада производства за счет изме-

нения региональной бюджетной политики, системы управления. Машиностроительный комплекс области представлен центром атомного судостроения в г. Северодвинск. Предприятие «Звездочка» в Северодвинске является головным в стране по утилизации атомных подводных лодок. Кроме этого на заводе открыто производство по огранке алмазов, обработке других драгоценных металлов, включая производство ювелирных изделий.

Практически в полном объеме выполнены запланированные программой мероприятия по интеграции предприятий ВПК в экономику региона.

Область участвует в таких федеральных целевых программах, как «Реструктуризация и конверсия оборонной промышленности» и «Шельф» по строительству нефтебуровых платформ ледового класса. Принято решение о подготовке проекта строительства на «Севмашпредприятии» плавучих атомных электростанций. Это совершенно новая технология сооружения подобных электростанций.

Главное в стабильной работе комплекса – повышение эффективности его потенциала, привлечение инвестиций для реализации проектов по строительству судов гражданского назначения, выпуску оборудования для освоения месторождений нефти и газа на шельфе Баренцева моря [73, с.40–43].

Новым перспективным направлением применения программно–целевого метода в региональном развитии в условиях перехода экономики страны на рыночные принципы хозяйствования является формирование локальных экономических зон (или особых экономических зон, территориально–производственных зон), являющихся эффективным средством стимулирования развития проблемных территорий, развития внутрирегионального производства, укрепления позиций территории в рыночной среде.

Формирование данных зон предполагает создание для хозяйствующих субъектов зоны особого преференциального режима хозяйственной деятельности, благоприятного инвестиционного климата (кроме таможенных льгот).

В Самарской области постановлением губернатора области (от 1997 года №389) департаменту по экономике Администрации области было пору-

чено разработать рамочный законопроект «Об особых экономических зонах на территории Самарской области», закрепляющий правовые основы функционирования данных зон на территории Самарской области и регламентирующие основные нормы экономического хозяйствования в них.

Инициаторами создания зон являются органы местного самоуправления моноотраслевых городов Чапаевск и Похвистнево, принимавшие активное участие в разработке правовых основ формирования данных зон в регионе. Принятый закон определяет цели и задачи создания данных образований, особенности системы управления зоной, содержит перечень перспективных направлений специализации территории, программных мероприятий и инвестиционных проектов, участие в которых дает право на получение статуса резидента зоны и соответствующих льгот и гарантий [88, с.29].

В Нижегородской области в настоящее время действуют семь территориально–производственных зон на базе существующих предприятий оборонной отрасли. Резиденты трех из них полностью освобождены от налогов в части, поступающей в областной бюджет, остальные – на 75%.

Правовая регламентация деятельности территориально–производственных зон осуществляется Постановлениями Законодательного собрания Нижегородской области о предоставлении соответствующих налоговых льгот.

В развитии данного направления региональной экономической политики в Нижегородской области подготовлен законопроект «О локальных свободных экономических зонах», предусматривающий создание локальных зон, которые в отличие от нынешних территориально–производственных должны формироваться не по производственному (на отдельных крупных предприятиях), а по территорциальному признаку.<sup>1</sup>

В Вологодской области была разработана и реализуется «Концепция стабилизации работы и развития лесопромышленного комплекса Вологод-

---

<sup>1</sup> Согласно Указа Президента РФ «Основные положения региональной политики в РФ» от 26.02.97 №222 под региональной политикой в РФ понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизма их реализации.

ской области на период 1998–2005 гг.», благодаря чему ситуация в девяти лесопромышленных поселениях улучшилась.

Некоторые регионы оказывают финансовую помощь градообразующим предприятиям: ОАО «Судостроитель» г. Сосновка Кировской области выделяется из губернаторского фонда 7,5 млн. рублей для производства судов на воздушной подушке (проекты «Альтаир», «Ольхон»), в республике Бурятия в г. Закаменск из республиканского бюджета профинансираны ООО «Каскад» и ЗАО «Закаменск» (табл. 1.3).

Таблица 1.3

## Виды региональной поддержки моноотраслевых городов РФ

Область 1	Город 2	Доминирующая отрасль 3	Вид региональной поддержки 4
Свердловская	Заречный	Энергетика	Создание инновационной программы территории «Технополис Заречный»
Архангельская	Северодвинск	ВПК	Антикризисная программа
Самарская	Чапаевск, Похвистнево	Химия, нефтехимия	Создание локальных экономических зон с особо преференциальным режимом хозяйственной деятельности
Нижегородская	Навашино, Первомайск, Заволжье и др.	Химия, нефтехимия, черная металлургия	Создание территориально-производственных зон, предусматривающих систему налоговых льгот по региональным налогам

(продолжение таблицы 1.3.)

1	2	3	4
Кировская	Сосновка	Машиностроение	Финансовая помощь градообразующему предприятию ОАО «Судостроитель»
р. Бурятия	Закаменск	Машиностроение	Финансовая помощь градообразующим предприятиям ООО «Каскад» и ЗАО «Закаменск»

Как видно, все вышеуказанные города являются крупными промышленными центрами, градообразующие предприятия которых относятся к объектам атомной промышленности, судостроения, нефтехимии и т.д. Как правило, они находятся в регионах с относительно высоким и выше среднего уровнем развития и в регионах со средним уровнем развития.

Основная масса моноотраслевых городов остается под косвенным воздействием, которое ограничивается компетенцией субъекта Федерации. К экономическим методам воздействия можно отнести: налоговую политику, бюджетную политику, инвестиционную политику, отраслевую политику региона.

К внеэкономическим: целевые программы занятости, профессиональной подготовки, охраны окружающей среды и т.д.

Таким образом, социально-экономическое положение моноотраслевых городов в РФ находится под государственным регулированием как со стороны федерального Центра, так и со стороны органов власти субъекта Федерации. Сложившаяся ситуация имеет положительные и отрицательные последствия для моноотраслевого города.

Мы разделяем точку зрения Б. Ракитского, что у города в лице органов власти субъекта Федерации, появляется второй законодатель, и есть опасность, что его деятельность не всегда будет усиливать защищенность общественного положения городов в сравнении с нормами федерального законодательства. Непосредственная защита городов федеральными законами ослабляется, а в некоторых сферах может смениться опосредованной. Про-

странство экономического маневра сужается до границ субъекта Федерации, что может оказаться невыгодным для городов, особенно находящихся в относительно лучшем финансовом положении.

С другой стороны, возвышение субъектов Федерации при благоприятном стечении обстоятельств способно обернуться плюсами для городов. Во-первых, возрастают возможности разумной адаптации единых для всей России правовых решений при весьма разнообразных местных особенностях. Во-вторых, субъект Федерации может играть одну из ключевых ролей в создании системы «совместной безопасности», ограничивающей разрушительные и усиливающей созидательные последствия действий федеральных органов управления .

Анализ организационно–правовых аспектов государственной политики по социально–экономическому развитию моноотраслевых городов позволяет сделать ряд выводов:

- непосредственная государственная финансовая поддержка оказывается моноотраслевым городам, представляющим общегосударственный интерес;
- механизм государственной финансовой поддержки далек от совершенства;
- в федеральном законодательстве отсутствует единое понятие моноотраслевого города и градообразующего предприятия, за исключением ЗАТО и наукоградов;
- отмечается тенденция к сокращению федеральных программ содействия реформированию моноотраслевых городов;
- реализация целевой программы с участием федерального финансирования для малых и средних городов, находящихся в депрессивных регионах, не представляется возможной ввиду высоких требований, предъявляемых к процедуре ее принятия;
- на субфедеральном уровне непосредственная поддержка оказывается также незначительному количеству моноотраслевых городов, которые представляют интерес не только для региона, но и государства в целом;

- основная масса моноотраслевых городов находится под косвенным государственным воздействием и вынуждена рассчитывать только на собственные силы. При этом органы местного самоуправления моногородов находятся в более сложных условиях, так как благополучие города напрямую зависит от деятельности градообразующего предприятия, которое в современных условиях не подчинено органом местной власти. Более того, руководящие работники градообразующих предприятий, как правило, представляют законодательную власть в моногородах, занимая при этом доминирующее положение в управлении и реализуя свои интересы.

## ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

### 2.1. Генезис экономики

Город Заринск является одним из немногих городов, основанных в период развитого социализма. Экономическая база города начала формироваться с первой половины 70-х годов. В соответствии с Распоряжением СМ СССР от 23 апреля 1971 г. N743-р «О строительстве нового коксохимического предприятия в Алтайском крае» было начато строительство одного из крупнейших в СССР коксохимического предприятия [42].

Необходимость строительства этого объекта была обусловлена возросшей потребностью в коксе черной и цветной металлургии, химической промышленности и других отраслей народного хозяйства, а также требованием более рационального использования ресурсов коксующихся углей.

Для Алтайского края строительство завода имело большое значение. За счет объекта черной металлургии усилилась промышленная специализация края; открылась зона активной хозяйственной деятельности и притока инвестиций; укрепился краевой бюджет; основался новый, современный, с полноценной городской средой город.

Проектирование Алтайского коксохимического завода (АКХЗ) было поручено Всесоюзному институту по проектированию предприятий коксохимической промышленности (ГИПРОКОКС) в г. Харькове. Была создана Государственная комиссия по выбору строительных площадок. Она обследовала 5 площадок, рекомендованных Сорокинским райисполкомом для размещения завода. По сумме факторов, обуславливающих технико-экономическую целесообразность строительства (близость сырьевой базы Кузбасса (100 км), наличие железнодорожной ветки Новокузнецк–Барнаул и т.д.), приемлемой была признана площадка №5. Затем началось детальное геолого–топографическое исследование выбранных площадок для будущего завода и города.

В основу проекта архитектурно-планировочной организации территории был заложен принцип четкого планирования по функциональному назначению с выделением зон: селитебной, отдыха, коммунально-складской, внешнего транспорта и резервных территорий. Особенностью проекта являлось то, что жилой поселок АКХЗ решался как жилой район в системе города, поэтому планировочная структура и транспортная схема разрабатывались с учетом его дальнейшего развития. В проекте заранее закладывалось 3 варианта развития поселка, в зависимости от масштабов дальнейшего строительства. В целом композиционный замысел генплана отражал планировочные концепции советского градостроительства. Высокое качество работы проекта было отмечено почетной медалью ВДНХ СССР за 1972 г. [96, с.99].

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 29.11.79 г. происходит юридическое объединение села Сорокино (районный центр), п.г.т. Заринская (1958 г.) и поселка строителей завода, которое получает статус города краевого подчинения [26].

По характеру экономической базы – это город–новостройка. Численность занятых в строительной деятельности доходит в это время до 7000 человек только жителей города (почти половина всех работающих – 48,6%), и до 12-15 тыс. чел. вместе со строителями из других регионов страны.

Для строительства завода и города образуется трест «Алтайкоксохимстрой», в состав которого вошли крупные специализированные строительные управления, передвижная механизированная колонна; создаются управление механизации; образуется строительное управление «Коксохиммонтаж»; привлекается Барнаульское СМУ «Сибтеплоизоляция», формируется промбаза (строится завод товарного бетона и раствора; завод «Сибстальконструкция», создаются строительные участки на промбазе); образуется специальное строительное управление «Востокэнергочермет» и т.д.

В черте города после его образования оказалась часть экономической базы района: сельскохозяйственные предприятия (совхоз «Сорокинский», колхоз им. Калинина, колхоз «Алтайский»), обслуживающие сельское хозяй-

ство предприятия и организации (сельхозтехника и сельхозхимия, заготовительные и транспортные организации, элеватор и др.) Доля занятых в этой сфере хозяйства составляла в начальный период формирования города порядка 20%.

Промышленность занимала третье место среди отраслей (объектов) экономической базы города. Численность занятых на промышленных предприятиях составляла 12,9% работающих в городе.

В 1980 г. на территории города действовали: коксохимзавод (310 чел.), лесокомбинат – вывозка деловой древесины, товары культурно-бытового назначения (632 чел.), предприятие по ремонту автотранспортной техники (152 чел.), маслосыркомбинат (231 чел.), хлебокомбинат (117 чел.), пищекомбинат (117 чел.), типография (22 чел.).

В 1985 г. было завершено строительство 2-й очереди АКХЗ: получен первый кокс из печей 4-й коксовой батареи. Город развивается бурными темпами: за пять лет численность работающих в хозяйстве города выросла в 1,7 раза, а в промышленности – в 3,7 раза (с 1,8 до 6,7 тыс. чел.). Промышленность становится отраслью народнохозяйственной специализации города, с долей занятых на промышленных предприятиях в 28,8%.

Однако первое место остается за строительством: численность работающих в строительных организациях насчитывала 7,1 тыс. чел., или 30,5% от всего состава занятых в городском хозяйстве. После окончания строительства АКХЗ в городе осталась мощная строительная база, потенциально рассчитанная на крупные заказы.

Вместе с промышленностью и строительством развивается транспорт, как железнодорожный (крупное путевое хозяйство, транспорт по обслуживанию АКХЗ и других промышленных предприятий), так и автомобильный.

На предприятиях транспорта и связи было занято 2,1 тыс. чел. жителей города (0,8 тыс. чел. в 1979 г.), или 9% от всего состава работающего населения.

Одновременно с транспортом 3-е место среди отраслей (объектов) экономической базы разделяет торговля (вместе со снабжением, заготовками, сбытом), также сопряженные в своем развитии с отраслями материального производства (2,2 тыс. чел. – 9,4% всех занятых в хозяйстве города).

Сельское хозяйство и объекты его обслуживания теряют свое ведущее значение в формировании экономической базы города, занимая 4-е место (4,7%) в сфере занятости населения города.

К периоду 1990–1991 гг. промышленность и строительство играют ведущую роль в экономической базе города и делят между собой 1-е и 2-е места, имея по 1/3 по численности промышленно-производственного персонала.

С этого времени Алтайский коксохимический завод – объект черной металлургии – определяет промышленную специализацию города.

Основные потребители продукции – предприятия Урала, а также Центра и Средней Азии. При этом планировался широкий ассортимент выпускаемой заводом продукции: кокс и его разновидности, безводный аммиак, легкие пиридиновые основания, феноляты натрия, технический нафталин, антраценовые фракции, электродный пек, бензол сырой, бензол технический, толуол, сольвент технический, инден–кумароновые фракции.

На заводе шел активный процесс диверсификации производственной деятельности: открыто пассажирское железнодорожное движение ст. Заринская – ст. Притаежная; подсобное хозяйство – совхоз «Блиновский»; профилакторий «Бодрость»; бассейн «Дельфин», культурный центр «Досуг»; организован центр здоровья, открыт заводской стадион «Юность»; введен в эксплуатацию участок по производству элементов мягкой мебели из пенополиуритана (в сотрудничестве с Бийской и Томской мебельными фабриками, Австрией); введен в эксплуатацию свинарник на 1200 голов; на основе контракта с американской фирмой на монтаж оборудования построен мясоперерабатывающий комплекс (мощностью 3 тонны в сутки).

Однако АКХЗ был главным, но не единственным объектом, формирующейся экономической базы города.

Экономическая база города могла бы развиваться на основе многоотраслевой промышленной специализации (а не только черной металлургии), а именно: рассматривался вариант строительства крупного азотно-тукового завода с численностью работающих 12 тыс. чел., радиозавода; «Сибгипростройом» был разработан проект завода по производству спецжелезобетона для дорожно-мостового строительства, проектной мощностью 61 тыс. куб. м железобетонных конструкций в год; Костромским филиалом «Гипродревпрома» был разработан проект мебельной фабрики, мощностью 38 тыс. наборов корпусной мебели.

В конце 80–х годов построены новые предприятия: филиал Барнаульской трикотажной фабрики и три швейных фабрики: «Рассвет», «Авангард», «Старт».

В 1989 г. начато строительство завода керамических стеновых материалов проектной мощностью 75 млн. шт. кирпича в год и мясокомбината, проектной мощностью 10 т мяса и 5 т колбасных изделий в смену, в 1991 г. – фабрики верхнего трикотажа, проектной мощностью 4 млн. изделий в год.

Реформа политических и экономических отношений в стране застала г. Заринск на этапе формирования его экономической базы, социальной сферы, планировочной структуры и других подсистем города. По уровню социально-экономического развития в предреформенный период его можно было отнести к быстро развивающимся городам. По характеру экономической базы – к городам–новостройкам, развивающегося на основе крупного специализированного производства, дополняемого предприятиями других отраслей промышленности, с ориентацией на широкие межрегиональные хозяйствственные связи.

На сегодняшний день площадь территории города составляет 79,16 кв. м. Город пересекает железнодорожная магистраль Барнаул–Заринская–Артышта (Кузбасс), которая обеспечивает связи города и близлежащих районов – Залесовского, Кытмановского и Тогульского с Казахстаном и Кузбасом. Удаленность от мегаполиса 110 км.

Заринск – один из многих городов, градообразующей базой которого является, по существу, единственное предприятие – открытое акционерное общество (ОАО) «Алтай–Кокс», которое обеспечивает занятость 32,5% работающего населения города и производит 96,1% общего объема промышленной продукции.

Работа этого предприятия оказывает серьезное влияние на развитие города и его производственного потенциала, на экологическую обстановку, на качество жизни городского населения. Экономические трудности, охватившие всю страну, не могли не сказаться на положении г. Заринска. В этом искусственно созданном территориальном образовании коренится целый ряд труднейших проблем развития города – экономического, социального, градостроительного, управленческого и другого характера.

Следует отметить, что в современных условиях среди градообразующих предприятий моноотраслевых городов Алтайского края ОАО «Алтай–Кокс» является непрофильным предприятием (табл. 2.1).

Таблица 2.1  
Монопрофильные города Алтайского края  
и их градообразующие предприятия

№	Название города	Численность жителей, тыс. чел.	Преобладающая отраслевая специализация	Название градообразующего предприятия
1.	Алейск	29,2	Пищевая промышленность	ОАО «Алейский сахарный завод», ОАО «Алейскзернпродукт»
2.	Белокуриха	15,3	Курорт	-
3.	Заринск	50,3	Черная металлургия	ОАО «Алтай–Кокс»
4.	Новоалтайск	75,1	Машиностроение	ОАО «Алтайвагон»
5.	Рубцовск	160,9	Машиностроение	ОАО «Тракторозапчасть», ОАО «Алттрак»
6.	Яровое	22,4	Химия и нефтехимия	ОАО «Алтайхимпром»

Как видно, основная масса моноотраслевых городов отражает агропромышленную специализацию Алтайского края. ОАО «Алтай–Кокс» не имеет в регионе ни источников сырья, ни рынков сбыта продукции.

## 2.2. Современное состояние хозяйства

Современное состояние экономической базы города является результатом реформирования экономики на всех уровнях (федеральном, краевом, городском), которое привело к коренным изменениям в его хозяйстве: в составе собственности, отраслевой структуре, глубокому спаду производства в отдельных (и во всех традиционных) отраслях хозяйства и росту безработицы, ослаблению организационно–хозяйственных связей с окружающей территорией и т. д.

В начале рыночных преобразований экономическая база города имела полноценную, многоотраслевую структуру, с ориентацией на широкие хозяйствственные связи (табл. 2.2).

Таблица 2.2

Динамика численности занятых в народном хозяйстве г. Заринска  
и распределение их по отраслям

Отрасли	1994 г.		1999 г.		2002 г.		2003 г.	
	Кол-во, чел.	Уд. вес, %	Кол-во, чел.	Уд. вес, %	Кол-во, чел.	Уд. вес, %	Кол- во, чел.	Уд. вес, %
Всего, в том числе:	20627	100	15777	100	15882	100	15772	100
Промышленность из них «Алтай-Кокс»	7215 5191	34,9 71,9	6546 5459	41,5 83,4	6229 5429	41,6 87,2	6653 5166	42,2 77,6
Сельское хозяйство	1270	6,2	21	0,1	49	0,3	74	0,5
Строительство	3437	16,7	2727	17,2	2269	14,1	2238	14,2
Транспорт и связь	1278	6,2	665	4,2	526	3,4	480	3,0
Торговля, общественное питание и бытовое обслуживание	1213	5,9	918	5,8	1228	7,7	1324	8,4
ЖКХ	1782	8,6	1493	9,5	1307	8,3	1245	7,9
Отрасли социально-культурного обслуживания населения (народное образование, здравоохранение, культура)	3096	15,0	2835	18,0	2891	18,2	2901	18,4
Банки, страхование	202	1,0	168	1,4	246	1,5	273	1,7
Управление	306	1,5	210	1,2	226	1,4	213	1,5
Прочие	828	4,0	194	1,2	487	3,1	664	4,2

В связи с резким сокращением объемов производственного строительства и практическим прекращением строительной деятельности на территории города, доля отрасли «строительство» в отраслевой структуре снизилась с 16,7% в 1994 г. до 14,3% – в 2003 г. Основной причиной явилось изменение порядка финансирования капитального строительства, а именно: с переходом от прямого централизованного (ведомственного) финансирования строительных объектов к привлечению инвестиционных ресурсов: средств бюджетов разных уровней (на возвратной и безвозвратной основе), кредитных ресурсов банков, средств иностранных инвесторов и т.д.

За период рыночных преобразований роль традиционных для территории бывшего Сорокинского района отраслей (объектов) по переработке сельскохозяйственной продукции резко сократилось. Если в 1994 г. численность занятых в сельскохозяйственном производстве составляла 6,2% от общего числа занятых в хозяйстве г. Заринска, то в 2003 г. только 0,5%.

Промышленность занимает в городе доминирующее положение. За период 1994–2003 гг. произошло увеличение численности работников, занятых в промышленном производстве с 7,3% до 42,2%, т.е. на 34,9%.

В самой промышленности также произошли структурные изменения – усилилось значение ОАО «Алтай–Кокс» и его доли в промышленном производстве города (табл. 2.3).

Таблица 2.3

Динамика отраслевой структуры промышленности г. Заринска  
по объему продукции, (%)

Наименование	1980 г.	1990 г.	1994 г.	2000 г.	2002 г.	2003 г.
Промышленность – всего в том числе:	100	100	100	100	100	100
Черная металлургия	4,7	93,3	94,5	94,8	95,8	96,1
Машиностроение	9,3	0,8	0,3	-	-	-
Лесная, деревообрабатывающая	15,9	1,7	0,2	0,02	0,02	0,01
Промышленность строительных материалов	-	-	1,3	1,4	1,2	0,5
Легкая	-	-	0,9	0,2	0,2	0,1
Пищевая	69,2	4,1	2,7	3,2	2,5	1,6
Прочие	0,9	0,1	-	0,4	0,28	1,69

Данные таблицы свидетельствуют о том, что в структуре промышленности удельный вес черной металлургии возрос с 4,7% в 1980 г. до 96,1% – в 2003 г., произошло сокращение доли лесной и деревообрабатывающей промышленности на 15,99%, пищевой – на 67,6%.

В начале рыночных реформ (1991–1993 гг.) промышленность г. Заринска формировалась из 10 ведущих промышленных предприятий:

- АООТ «Алтай–Кокс» (5274 чел.);
- АООТ «Заринский лесокомбинат» (128 чел.);
- АООТ «Заринский завод Лесхозмаш» (106 чел.);
- АООТ «Заринский маслосыркомбинат» (175 чел.);
- АООТ «Заринский холодильник» (83 чел.);
- АООТ «Заринский хлебокомбинат» (279 чел.);
- АООТ «Заринский трикотаж» (109 чел.);
- ТОО «Фабрика Алтай» (167 чел.);
- ТОО «Комбинат ЖБИ» (343 чел.).

Как видим, эти предприятия образуют многоотраслевую структуру промышленности: черная металлургия, машиностроение, лесная, деревообрабатывающая, промышленность строительных материалов, легкая, пищевая. Номенклатура, выпускаемая промышленными предприятиями продукции, представлена достаточно широким ассортиментом. Это, прежде всего, кокс и продукты коксохимии, электроэнергия, минеральные удобрения, древесина и пиломатериалы, сельскохозяйственная техника (бульдозерное оборудование, навесная тракторная техника и пр.), деревообрабатывающие станки, гидроцилиндры, железобетонные конструкции и металлоизделия, мебель и комплектующие для мебельного производства, изделия из пластмасс, домики из полистерола, сельскохозяйственная продукция (мясо и мясопродукты, масло, сыр, мука, макароны, мед и т.д.), спортивная обувь и трикотажные изделия (бельевой и верхний трикотаж).

За период рыночных преобразований многие предприятия прошли процедуру банкротства.

Таким образом, промышленность города на 01.01.04 г. представляют 3 ведущих предприятия (табл. 2.4).

Таблица 2.4

Динамика основных показателей работы ведущих  
промышленных предприятий г. Заринска

Наименование	Темпы роста производства, (%)				Балансовая прибыль (+), убыток (-), (тыс. руб.)			
	1998г.	2000г.	2002г.	2003г.	1998г.	2000г.	2002г.	2003г.
ОАО «Алтай-Кокс»	121,3	91,0	112,4	112,5	87825	199758	36923	30227
ОАО «Заринский маслосыркомбинат»	101,0	91,0	103,0	64,8	387	-49	-538	- 4527
ОАО «Заринский элеватор»	66	96,2	100	82,5	-713	1065	696	603

Из-за нехватки оборотных средств ОАО «Заринский маслосыркомбинат» не обеспечен в достаточном количестве сырьем, так как частные предприниматели покупают молоко за наличные деньги и дороже по цене, чем предприятие. На уменьшение поставок молока сказалось снижение поголовья скота в районе. В связи с этим последние годы часть продукции Общество производит из давальческого сырья. При этом положительным моментом является то, что удельный вес данной продукции сократился с 33,8% в 2001 г. до 8,9% – в 2003 г. В 2003 г. контрольный пакет акций ОАО «Заринский маслосыркомбинат» перешел в руки барнаульских предпринимателей, произошла смена руководства. Перспективы деятельности предприятия теперь будут зависеть от политики нового руководства.

ЗАО «Заринский элеватор» является хотя и прибыльным предприятием, но с каждым годом отмечается тенденция к снижению данного показателя. Причина заключается в том, что предприятие также частично работает на давальческом сырье. За 2002 г. удельный вес продукции из давальческого сырья составил 33,9% общего объема производства, в 2003 г. – 34,0%, т.е. практически на том же уровне.

ОАО «Алтай–Кокс» является для г. Заринска градообразующим предприятием. Уставный капитал Общества на 01.01.04 г. составляет 988 157 832 руб., разделенный на 988 157 832 обыкновенные именные бездокументарные акции номинальной стоимостью 1 рубль. Доли уставного капитала, находящейся в государственной собственности, нет. Наличие специального права на участие Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в управлении эмитентом («золотой акцией») нет. Наиболее крупными акционерами ОАО «Алтай–Кокс» являются в основном зарубежные акционеры (табл. 2.5).

Таблица 2.5

## Сведения о наиболее крупных акционерах

ОАО «Алтай–Кокс» (на 01.01.04 г.)

№	Акционер	Место нахождения	Доля в УК, (%)
1	ООО «Алтай-Кокс-Инвест»	Кемеровская область	26,55
2	Клеона Трейдинг Лимитед	Никосия, Кипр	19,50
3	Роуспайн Инвестментс Лимитед	Неаполи, Лимассол, Кипр	19,32
4	Микасио Трейдинг Лимитед	Лимассол, Кипр	12,90
5	Ирвона Инвестментс Лимитед	Лимассол, Кипр	12,32
6	Физические лица		8,61

ОАО «Алтай–Кокс» относится к одному из четырех коксохимических заводов металлургического комплекса России, куда также входят восемь металлургических комбинатов.

Следует отметить, что в общем объеме производства коксохимической продукции предприятиями России доля ОАО «Алтай–Кокс» возрастает. Если в 2001 г. удельный вес продукции ОАО «Алтай–Кокс» составлял 9,2%, то в 2003 г. уже 10,7%. Среди металлургических предприятий России ОАО «Алтай–Кокс» занимает в 2003 г. четвертую позицию (табл. 2.6).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Данные по производству кокса коксохимическими предприятиями России за 2002 г. приведены по информационному обзору ООО «ТД «Металлургия», за 2003 г. – по информационно-аналитическому обзору корпорации производителей черных металлов «Чермет»

Таблица 2.6

**Динамика производство кокса 6% влажности  
коксохимическими предприятиями России**

№	Наименование	2001 год		2002 год		2003 год	
		Тыс. т	Уд. вес, %	Тыс. т	Уд. вес, %	Тыс. т	Уд. вес, %
1.	ОАО «Магнитогорский МК»	5 255,5	17,4	4 719,3	15,3	5 826,5	17,6
2.	ОАО «Новолипецкий МК»	4 348,7	14,4	4 385,7	14,2	4 336,3	13,1
3	ОАО «Северсталь»	4 020,8	13,4	4 099,9	13,3	4 146,0	12,5
4.	ОАО «Западно-Сибирский МК»	3 385,4	11,2	3 319,1	10,8	3 409,7	10,3
5.	ОАО «Нижнетагильский МК»	2 892,4	9,6	28,66	9,3	2 919,5	8,8
6.	ОАО «Алтай-Кокс»	2 768,8	9,2	3 156,0	10,2	3 550,0	10,7
7.	ОАО «МЕЧЕЛ»	2 257,2	7,5	2 556,5	8,3	2 617,1	7,9
8.	ОАО «Кокс»	1 705,2	5,7	1 965,7	6,7	2 006,9	6,1
9.	ОАО «Носта»	1 311,5	4,4	1 324,5	4,3	1 548,1	4,7
10.	ОАО «Кузнецкий МК»	1 192,9	4,0	1 137,0	3,7	1 175,8	3,5
11.	ОАО «Московский КГ завод»	808,6	2,7	867,4	2,8	1 081,3	3,3
12.	АООТ «Губахинский КХЗ»	145,7	0,5	432,7	1,4	538,5	1,5
	<b>Всего Россия</b>	<b>30 092,7</b>	<b>100</b>	<b>30 829,8</b>	<b>100</b>	<b>33 155,7</b>	<b>100</b>

Общество имеет ряд наград: 1993 г. – приз годовой международной конвенции «Европейская арка» «Золотая звезда за превосходство в корпоративном имидже и качестве»; 1997 г. – ежегодный приз конвенции управления инициативным бизнесом в г. Мадриде «Приз качества и совершенства»; 2000 г. – диплом Фонда социального развития «Третье Тысячелетие», Российского союза промышленников и предпринимателей, Фонда «Звезды Отечества» – «За наивысший вклад в социально-экономическое развитие России XX столетия». В 2003 г. самыми почетными наградами были: сертификат «Бренд года» от «Российской газеты» и диплом лауреата конкурса «Лучшие менеджеры России», полученный председателем Совета директоров.

Основными видами деятельности ОАО «Алтай-Кокс» являются производство и реализация коксохимической продукции, тепловой и электрической энергии, товаров народного потребления, сельскохозяйственной продукции, промышленное и жилищное строительство, железнодорожная деятельность по перевозке грузов, оказание платных услуг населению. Кроме

того, торгово-закупочная деятельность, посредническая на рынке товаров и ценных бумаг, банковская деятельность и другие виды производственно-коммерческой деятельности, зафиксированные в Уставе. Основные виды продукции: кокс различных фракций, смола каменноугольная, бензол сырой каменноугольный, сульфат аммония, электроэнергия, сельхозпродукция, теплоэнергия. ТЭЦ ОАО «Алтай-Кокса» на 4 котла, мощностью 1430 тонн пара в час, является основным источником теплоснабжения большинства объектов города, т.е. все микрорайоны Привокзального жилого района, вся заливная часть, промбазы города.

Работая в старой системе хозяйствования, завод был привязан как к сырьевой базе (угли Кузнецкого бассейна), так и к потребителям его продукции.

С ломкой старой системы, либерализацией экономики и ее последствий (разрыв хозяйственных связей, инфляция, кризис неплатежей и т.д.) завод, как и другие предприятия промышленности, вынужден был самостоятельно налаживать партнерские отношения.

В качестве основного вида сырья ОАО «Алтай-Кокс» по-прежнему использует коксующийся каменный уголь Кузнецкого бассейна РФ.

Структура реализации коксохимической продукции существенно изменилась. Так, если в 1997 г. 71,1% коксохимической продукции реализовывалось на территории Российской Федерации, 26,6% – в страны дальнего зарубежья и только 2,5% приходилось на страны СНГ, то в 2003 г. в структуре реализации 49,0% от общего объема реализации коксохимической продукции приходится на страны СНГ, 33,8% – на российский рынок, 17,2% продукции реализуется в режиме дальнего экспорта (рис. 2.1).

По сравнению с 2001 годом отмечается снижение реализации продукции на российском рынке за счет увеличения поставок на украинский рынок. Доля реализации на последнем увеличилась с 19,7% – в 2001 г. до 37,1% – в 2003 г. при одновременном ее снижении на российском рынке на 13,8%.

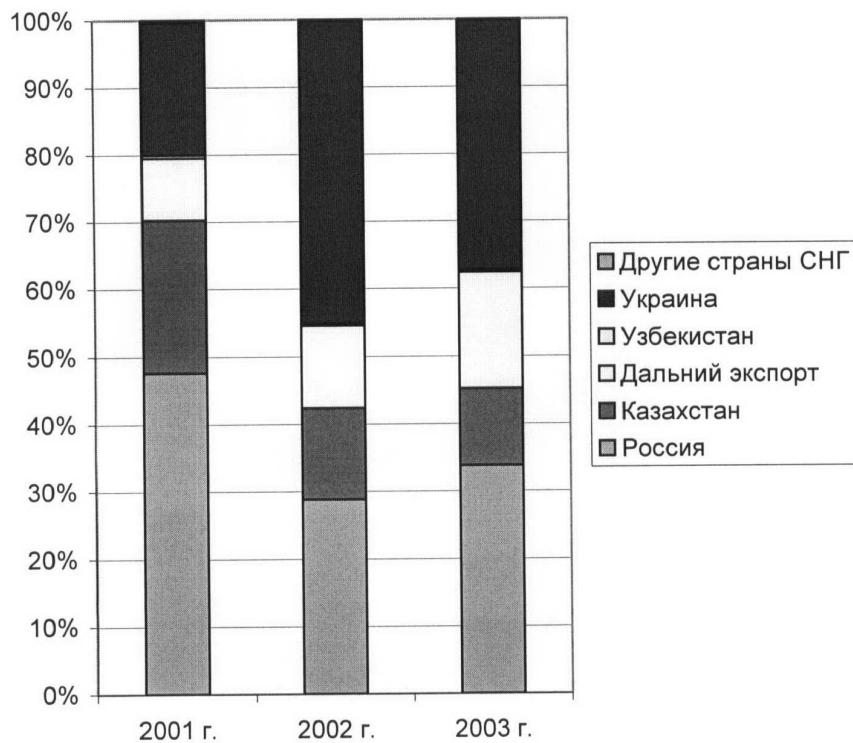


Рис.2.1. Структура реализации коксохимической продукции по географическим сегментам

Основным фактором, определяющим объемы производства кокса для ОАО «Алтай–Кокс», является потребность в нем на рынке кокса, которая в свою очередь зависит от спроса на металлопродукцию (табл. 2.7).

Таблица 2.7

Динамика производства основных видов продукции  
ОАО «Алтай–Кокс», (тыс. т)

Наименование	1996 г.	1998 г.	1999 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Кокс 6% влажности	2 127,5	1 996,6	3 042,4	2 768,8	3 156,0	3 550,0
Смола	117,8	96,3	138,6	130,2	150,6	162,3
Сульфат 20,5%	47,3	42,9	70,4	63,4	75,2	81,3
Бензол	23,4	21,9	30,8	34,3	38,9	43,8

Самым кризисным периодом в деятельности ОАО «Алтай–Кокс» стал 1998 г. Затянувшийся кризис Азиатского рынка, неплатежеспособность российских предприятий создали трудности сбыта коксохимической продукции.

В связи с массовыми забастовками шахтеров в мае, июне и августе 1998 г. производство опускалось до минимального уровня. Таких показателей завод не имел за весь период перестройки. Из-за недостатка собственных оборотных средств предприятие было вынуждено работать на давальческом сырье (от 30% до 50%).

Несмотря на достаточно сложные экономические условия и нестабильную ситуацию на рынке сбыта кокса, предприятию удалось укрепить свои позиции и увеличить объемы производства.

За 2003 г. произведено товарной продукции на сумму 6 485 085 тыс. руб., что в 1,5 раза больше, чем в 2002 г. Существенное увеличение величины товарной продукции обусловлено снижением доли кокса, произведенного по давальческой схеме (доля кокса, произведенного из давальческого сырья, составила за 2001 г. – 36%, за 2002 г. – 3%), а так же ценовыми факторами. Следует отметить, что по производству основных видов продукции «Алтай-Кокс» имел более высокие показатели. Так, максимальное производство кокса отмечалось в 1995 г. – 3,7 млн. т., смолы – в 1992 г. (163,0 тыс. т.), бензола – в 1992 г. (45,0 тыс. т.).

Производственные мощности завода используются не в полную меру. Уровень загрузки производственных мощностей в 2003 г. составил 81,8%. По сравнению с 2000 г. произошел рост данного показателя на 7,9%. Данную ситуацию можно объяснить тем, что в современных условиях реализация кокса осуществляется согласно спроса покупателей. Потенциально Общество может выпускать значительно больше коксохимической продукции. Тем не менее на 2004 г. запланировано увеличение производства кокса 6% влажности на 4,6%, смолы каменноугольной – на 2,7%, бензола – на 6,1%; производства сульфата снизится на 2,4%.

Одним из существенных факторов деятельности ОАО «Алтай-Кокс» является увеличение коэффициента износа основных фондов. По сравнению с 1999 г. показатель вырос на 0,04% и составил на 01.01.04 г. 50%. Коэффициент износа активной части значительно выше – 67%. Ремонтные работы

ведутся только за счет амортизационных отчислений. Для продления ресурса коксовых батарей по методам «Фосбель» и «Лихтенберг» потребуются дополнительные инвестиции в сумме 16 891 тыс. руб. Таких ресурсов завод пока не имеет. В перспективе это может существенно повлиять на объем выпускаемой коксохимической продукции.

В соответствии с «Планом социально-экономического развития Алтайского края на период до 2000 г., скорректированном на 2002–2005 гг. по итогам 1998–2001 гг.», утвержденным Постановлением Администрации Алтайского края от 16.04.02 г. №205, определены точки экономического роста городов на 2002 г. В данном перечне (кроме проекта завершения строительства завода керамических стеновых материалов в г. Заринске) содержится проект реконструкции и модернизации ОАО «Алтай–Кокс». Проект предполагает строительство печи ГС СПУЦУ, модернизацию и развитие технологического оборудования основных цехов, модернизацию и развитие станочного парка ремонтных цехов, внедрение АСУП, приобретение оборудования для охраны труда и т д. Необходимый объем инвестиций составляет 152 051 тыс. руб. [41].

Думается, что в сложившейся ситуации на помощь краевого бюджета в ближайшее время заводу рассчитывать не стоит. В Плане отмечается, что в связи с ограниченными возможностями создания новых высокоэффективных производств без имеющейся материальной базы в данной категории городов бесперспективно. Поэтому особое внимание должно быть уделено развитию предпринимательства и оказанию помощи в осуществлении быстроокупаемых проектов из фонда поддержки предпринимательства по отдельной программе. Необходимо искать дополнительных инвесторов.

Показателем эффективности деятельности предприятия является полученная прибыль. По ОАО «Алтай–Кокс» отмечается тенденция к снижению данного показателя. Если в 2000 г. балансовая прибыль составляла 199 758 тыс. руб., то в 2003 г. – 30 227 тыс. руб., т.е. на 169 531 тыс. руб. меньше.

Одним из факторов такого нестабильного финансового положения является частая смена руководства предприятия. Только за период 1998–2002 год трижды сменился руководящий состав.

Начиная с 2002 г. на ОАО «Алтай–Кокс» происходят существенные перемены, которые касаются не только изменения структуры производства, но и сокращение социальной инфраструктуры. С баланса предприятия в муниципальную собственность были переданы следующие объекты социальной инфраструктуры: четыре детских сада, рассчитанных на 1280 детей, стадион «Юность», центр отдыха «Досуг», помещение магазина «Уют».

Ликвидирован цех товаров народного потребления и на его основе создано первое дочернее предприятие ООО «Полисэм», которое работает полностью на самообеспечении. С руководством завода подписан договор займа для оказания заводчанам услуг по приобретению у ООО «Полисэм» любых товаров из всего выпускаемого ассортимента, имеющихся в наличии или на заказ, под зарплату с рассрочкой платежа до 3-х месяцев.

Основанием для прекращения торговой деятельности «Алтай–Кокс» послужило решение о продаже магазинов, находящихся на балансе Общества. В октябре 2002 г. упразднена типография.

В дальнейшем, по плану реорганизации предприятия, предусматривается непрофильные производства – совхоз «Блиновский», численностью 345 чел. и вспомогательно–обслуживающий персонал цехов завода, общей численностью 700 чел., выделить в отдельные структурные подразделения со своими расчетными счетами и балансами.

При этом на заводе отмечается рост среднемесячной заработной платы одного работника (рис. 2.2).

Как видно ОАО «Алтай–Кокс» имеет самый высокий показатель среднемесячной заработной платы не только в г. Заринске, но и в Алтайском крае. За 2002–2003 гг. темп роста среднемесячной заработной платы ОАО «Алтай–Кокс» составил 23,1%, в промышленности города – 19,9%, в целом по городу – 20,8% (по Алтайскому краю – 23%). Таким образом, все работающее насе-

ление города незримо делится на две группы. С одной стороны – высокооплачиваемая категория, которая работает на заводе. С другой стороны – сотрудники бюджетной сферы, которые получают в несколько раз меньше.

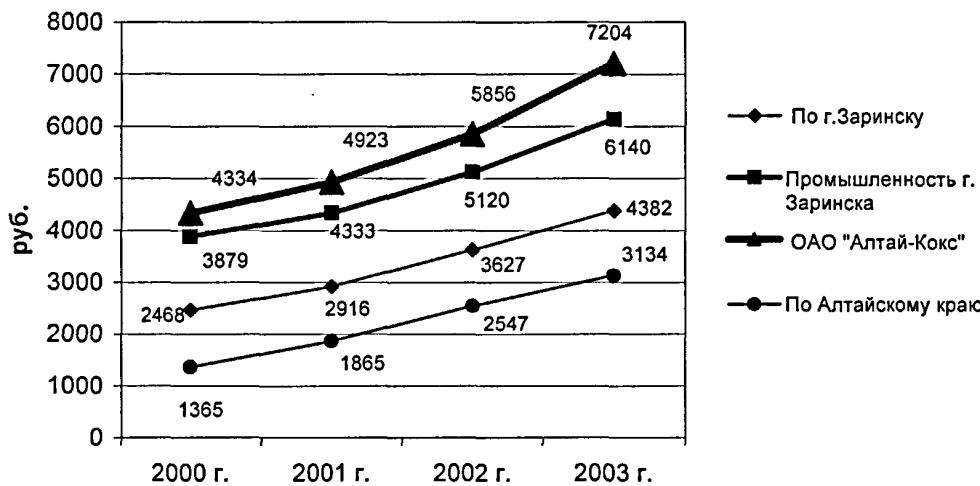


Рис. 2.2. Динамика среднемесячной заработной платы одного работника, (руб.)

Ежегодно «Алтай–Кокс» делает отчисления на благотворительную деятельность.

При этом в структуре благотворительных отчислений доля непосредственно г. Заринска сокращается. Если в 2001 г. из общего числа благотворительных отчислений ОАО «Алтай–Кокс» 71,2% приходился на финансовую помощь организациям и учреждениям города, то в 2003 г. показатель сократился на 39,9% и составил 31,3%. Причем администрации города завод отчислений не делает, финансирование осуществляется строго целевое.

В марте 2000 г. в Заринске была создана некоммерческая организация благотворительный Фонд «Мегаполис». В состав учредителей вошли работники ОАО «Алтай–Кокс» в количестве 21 человека, все их которых являлись депутатами городского Собрания. Из директорского фонда было выделено по 100 тыс. руб. каждому депутату. Был сформирован Совет Фонда, который еженедельно проводил заседания по поводу использования денежных средств. Причем работа осуществлялась на добровольных началах, заработную плату получал только бухгалтер за счет средств Фонда.

Основной целью деятельности Фонда явилось осуществление благотворительной деятельности. За период работы Фонд оказал большую помощь детско-юношеской спортивной школе, городским спортивным клубам. С участием Фонда в городе открылись две баскетбольные секции, были проведены соревнования с привлечением большого количества участников. Фонд оказал помошь всем библиотекам города, в том числе библиотекам школ и детских садов, в обновлении библиотечного фонда. Оказана помощь больнице, школам, центру детского творчества, художественной и музыкальной школам в укреплении их материально-технической базы. Всего за период деятельности фонда было израсходовано 2 092 тыс. руб. 31 декабря 2001 г. Фонд был упразднен.

В 2000 г. в ОАО «Алтай–Кокс» был разработан бизнес-план проекта «5-я коксовая батарея». Однако данный проект был не востребован до 2003 года и только новое руководство ОАО «Алтай–Кокс» решилось на его реализацию.

Осуществление проекта является своевременным и стратегически важным. Отказ от него повлечет уступку позиций как на мировом, так и на внутреннем рынке, что в обстановке повышенной конкуренции является неприемлемым.

Целью данного проекта явилось увеличение объемов производства и реализации кокса за счет введения в эксплуатацию пятой коксовой батареи, мощностью 1140 тыс. тонн валового кокса в год. По габаритам и емкости печных камер строящаяся батарея не имеет действующих аналогов в России и странах СНГ.

В результате реализации проекта объем производства кокса увеличится на 987,5 тыс. т в год, что позволит за период осуществления проекта дополнительно получить 3 460,3 млн. руб. чистой прибыли.

Проведённые исследования технико-экономической эффективности и условий финансовой осуществимости проекта показали, что общая потребность в инвестициях составляет 1 980,5 млн. руб. Реальным инвестором бу-

дет выступать ОАО «Мариупольский металлургический комбинат», которому уже сейчас реализуется порядка 100 тыс. т кокса в месяц. Заинтересованность инвестора вызвана двумя причинами. Во-первых, украинский кокс, являющийся на сегодня сырьем для комбината, низкого качества. Во-вторых, основной объем коксохимической продукции 5 батареи будет поставляться ОАО «Мариупольский металлургический комбинат».

Следует отметить высокую социальную значимость проекта. Запуск коксовой батареи в действие позволит создать дополнительно 783 рабочих места. Ввод в эксплуатацию 5 коксовой батареи планируется осуществить в 2006 г.

Думается, что при реализации проекта возникнут кадровые проблемы. В последние годы в ОАО «Алтай–Кокс» наблюдается старение рабочей силы.

Наибольший удельный вес в структуре работников занимают лица в возрасте 41-50 лет – 45%, доля молодых работников в возрасте до 30 лет только 14% (рис. 2.3).

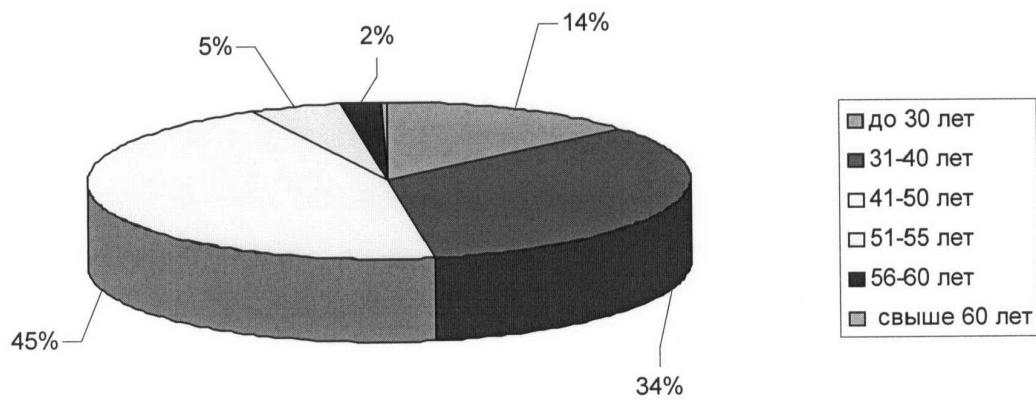


Рис. 2.3. Структура возрастного состава работников  
ОАО «Алтай–Кокс» на 01.01.04 г.

В 1998 г., например, данные показатели составляли соответственно 42% и 21%.

На заводе проводится работа по подготовке и переподготовке кадров в соответствии со сложившимися на сегодня потребностями. ОАО «Алтай–Кокс» аккредитован в качестве образовательного учреждения. В Обществе разработано Положение о производственно–техническом обучении кадров.

Учебно–материальная база ОАО «Алтай–Кокс» включает в себя учебно–производственный участок на 25 рабочих мест и 14 учебных классов для профессионального обучения (в цехах). На каждые 302 человека приходится учебное помещение. Для проведения профессионального обучения разработано и утверждено 3 учебных программы согласованных с Госгортехнадзором России. В 2003 г. охват обучения рабочих составил 39% от числа работающих (в 1998 году – 22,7%).

ОАО «Алтай–Кокс» ежегодно заключает договор с Государственным образовательным учреждением начального профессионального образования Профессиональным училищем №41 (ГОУ НПО ПУ–41). Только за 2000–2002 гг. на заводе прошли производственную практику 672 учащихся. Кроме того, завод производит частичную оплату питания учащихся (15 рублей на одного человека, что составляет 60%). При этом следует отметить, что начиная с 2003 г. училище не производит набор учащихся по специальностям машинист коксовых машин и аппаратчик улавливания химических продуктов. Что касается подготовки инженерно–технических работников, то «Алтай–Кокс» оплачивает учебу студентов в высших учебных заведениях. В Кузбасском государственном техническом университете обучается 33 человека на факультете химической технологии природных энергоносителей и углеродных материалов. В перспективе выпускники данного ВУЗа смогут обслуживать коксовые батареи. Но если учесть, что из общего числа специалистов завода 40,9% составляют лица в возрасте 41–50 лет и только для обслуживания 5 коксовой батареи потребуется 73 инженерно–технических работника, данного числа выпускников будет недостаточно. Следовательно, ОАО «Алтай–

Кокс», на наш взгляд, должен наладить работу по подготовке специалистов, обслуживающих непосредственно коксохимическое производство.

Одним из положительных результатов проводимых экономических реформ является развитие в г. Заринске малого бизнеса и предпринимательства (табл. 2.8).

Таблица 2.8

Характеристика малых предприятий г. Заринска за 1995–2003 гг.

Показатели	1995 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Количество малых предприятий	193	110	121	154	178	151
Среднесписочная численность работников, чел.	1858	1477	1311	1552	1878	2098
Удельный вес работников малых предприятий в общей численности занятых в хозяйстве города, %	9,4	9,4	8,0	9,5	11,8	11,7
Среднемесячная заработная плата одного работника, руб.	-	1334,2	1422,2	1625,3	2269,7	2760,0

Данные таблицы свидетельствуют о том, что по динамике количества малых предприятий в городе отмечается некоторая мобильность. Удельный вес работников малого предпринимательства в общей численности занятых в хозяйстве города за 2002–2003 гг. сократился на 0,1%. Это можно объяснить несовершенством нормативно-правовой базы, системы налогообложения, государственной поддержки малого предпринимательства, а также нежеланием местного самоуправления развивать малый бизнес.

И хотя по мнению Главы администрации города «предпринимателей в городе столько, сколько нужно», по числу занятых в сфере малого бизнеса на 1000 жителей за 2003 г. г. Заринск занимает 9 позицию из 11 городов Алтайского края – 62,6 чел. (максимальный показатель в г. Барнауле – 124,6 чел., минимальный в г. Камень-на-Оби – 51,9 чел., краевой показатель – 48,2 чел.). Поступило налоговых платежей от субъектов малого предпринимательства г. Заринска в расчете на 1 чел. – 447,8 руб. Среди городов Алтайского края это 8 показатель (максимальный показатель в г. Барнауле – 1592,9 руб., минимальный в г. Камень-на-Оби – 144,7 руб., краевой показатель – 418,5 руб.). В городе не развивается рынок общественного питания [47, с.14].

Среднемесячная заработная плата работников малых предприятий ниже, чем в среднем по городу на 1621,9 руб. При этом, темп роста заработной платы работников малого бизнеса за 2002-2003 гг. составил 21,6%, что значительно ниже городского показателя (27,9%).

Наибольший удельный вес в общей численности малых предприятий приходится на розничную торговлю и общественное питание – 37,1 % и только 12,6% относятся к промышленности.

В городе на 01.01.04 г. зарегистрировано 1320 предпринимателей без образования юридического лица, которые тоже в основном представляют торговлю, общественное питание, бытовое обслуживание населения.

Так, за 2003 г. оборот розничной торговли в г. Заринске на 74% формировался торговыми предприятиями малого бизнеса (юридическими лицами) и на 24% – индивидуальными предпринимателями.

И хотя одним из приоритетных направлений в развитии экономики на период до 2005 г. определяется обеспечение устойчивого развития малого бизнеса, в городе до сих пор нет специальной управленческой структуры, которая занималась бы решением проблем данных предприятий (а не только регистрацией), их поддержкой и защитой.

В середине 90-х годов в г. Заринске было 3 объекта незавершенного строительства (табл. 2.9).

Таблица 2.9  
Перечень объектов незавершенного строительства г. Заринска

Наименование объекта	Отрасль хозяйства	Номенклатура продукции	Кол-во работников (чел.)	% готовности объекта	Сроки окупаемости затрат (год)
Заринская фабрика верхнего трикотажа	Легкая промышленность	Спортивный и детский трикотаж	1940	28	2,2
Заринская прядильная фабрика	Легкая промышленность	Переработка шерсти	680	15	1,8
Завод керамических стеновых материалов	Промышленность Строительных материалов	Кирпич глиняный	300	70	4,5

В настоящее время реальным является реализация проекта по завершению строительства завода керамических стеновых материалов. Завод по-

зволит удовлетворить потребности Алтайского края в высококачественном лицевом керамическом пустотелом кирпиче марки 125 и полнотелом марок 150–250 из местного сырья. Спрос на облицовочный кирпич постоянно растет и по оценкам специалистов к 2005 г. составит 102 млн. штук в год. Производство собственного кирпича из местного сырья позволит существенно уменьшить его поступления из других регионов и обеспечить потребителей качественной и более дешевой продукцией. Объем производства – 75 млн. штук облицовочного кирпича в год. Проект завершение завода керамических стеновых материалов в г. Заринске включен в перечень региональных проектов. Необходимый объем финансирования составляет 275,8 млн. рублей, в том числе 55,2 млн. руб. за счет собственных средств [109, с.80].

Таким образом, анализ современного состояния экономики г. Заринска характеризуется следующими процессами:

- ведущее место в экономике города принадлежит промышленности;
- за постреформенный период в г. Заринске из десяти ведущих предприятий, представляющих многоотраслевую структуру промышленности, осталось только три: ОАО «Алтай–Кокс», ОАО «Заринский элеватор», ОАО «Заринский маслосыркомбинат», который является убыточным;
- в объеме промышленного производства усиливается значение ОАО «Алтай–Кокс»;
- старение кадров ОАО «Алтай–Кокс» в перспективе может обернуться серьезной проблемой как для завода, так и для города в целом;
- ОАО «Алтай–Кокс», передав на баланс муниципалитета объекты социальной инфраструктуры, усиливает нагрузку на городской бюджет;
- реконструкция градообразующего предприятия приводит к сокращению работников, что существенно влияет на состояние безработицы в городе;

- по уровню заработной платы отмечается существенное различие между работниками ОАО «Алтай–Кокс» и работниками остальных отраслей экономики города;
- увеличивается количество предприятий малого и среднего бизнеса, проблемы которых в Заринске практически не решаются;
- отсутствие инвестиций не дает возможность завершить реализацию проекта по строительству завода керамических стеновых материалов, что значительно улучшило бы состояние экономики города.

### **2.3. Анализ развития социальной сферы и занятости населения**

Кризисные явления в функционировании всех основных социально-экономических подсистем города и, прежде всего его экономической базы, выражавшиеся в спаде объемов производства и даже остановке некоторых предприятий, появлении значительного числа безработного и частично занятого населения (особенно из числа лиц молодого возраста), обусловили выдвижение на первый план решение проблемы социальной защиты населения.

В г. Заринске на 01.01.04 г. – 50 300 жителей, из которых 11 400 – пенсионеры, 5 000 – школьники и учащиеся ПУ–41, 18 000 – работающее население, остальная часть приходится на неработающее население (дошкольники, временно неработающие, неработающие и те, кто занят коммерческой деятельностью) (рис. 2.4).



Рис.2.4. Структура населения г. Заринска по занятости (на 01.01.04)

Женское население в городе составляет 27 200 чел. (54%), мужское – 23 200 чел. (46%) от общего числа населения.

Следует отметить, что в городе наблюдается ухудшение демографической ситуации.

Начиная с 1995 г. в городе отмечается естественная убыль населения (табл. 2.10).

Таблица 2.10

#### Динамика естественного прироста населения г.Заринска

(в расчете на 1000 человек населения)

год	Число родившихся	Число умерших	Естественный прирост (+),убытие (-)
1989	13,9	7,5	6,4
1992	9,4	9,1	0,3
1995	7,9	11,0	-3,1
1999	8,0	7,0	-1,0
2000	9,5	12,0	-2,5
2001	10,1	12,7	-2,6
2002	9,6	13,0	-3,4
2003	10,6	13,5	-2,9

Как видно, за 1989–1992 гг. отмечался естественный прирост населения, хотя показатель сократился на 6,1. Уже с 1995 г. число умерших пре-

вышает число родившихся. С момента образования города число смертей возросло в 2,2 раза. В 2001 г. среди городов Алтайского края в г. Заринске был самый высокий показатель смертности населения в возрасте старше трудоспособного (на 1000 чел.) – 68,9; минимальный в г. Белокуриха – 38,5; всего по краю – 52,3.

Высокий уровень смертности негативно сказывается на ожидаемой продолжительности предстоящей жизни. В 2003 г. она составила для обоих полов 65,5 года: у мужчин – 59 лет, у женщин – 72 года (снижение за год на 0,5 года).

Если рассматривать основные причины смертности, то наибольший удельный вес составляют болезни системы кровообращения – 52,6%. Для лиц в трудоспособном возрасте на первом месте по причине смертности стоят несчастные случаи, травмы – 98 случаев (или 46,5%). По сравнению с 2002 г. отмечается рост на 10%.

Важнейшим демографическим показателем является младенческая смертность. Если в 2001 г. среди городов Алтайского края в г. Заринске был зафиксирован минимальный показатель – 5,5 на тысячу родившихся, то за 2003 г. младенческая смертность составила 20,6 на 1 тыс. родившихся детей. В абсолютных цифрах умерло 12 детей первого года жизни (в 2001 г. – 5,7 на 1 тыс. родившихся живых детей).

Неполное выделение средств из Территориального фонда обязательного медицинского страхования привело к тому, что за 2002–2003 гг. финансирование на 1 жителя в рамках «Территориальной программы государственных гарантий оказания населению бесплатной медицинской помощи» в городе сократилось на 14,1% и составило 1 085,0 руб.

Для г. Заринска, как и для всех городов Алтайского края, характерно «старение» населения. В 1995 г. Заринск по сравнению с другими городами края имел самую высокую долю лиц детских возрастов (28,0%) и самую низ-

кую – пенсионных (11,5%), хотя для самого города уже отмечалась тенденция изменения данных показателей (табл. 2.11).<sup>3</sup>

Таблица 2.11

Динамика структура населения г.Заринска по возрасту,  
(%)

Показатели	год					
	1979	1993	1995	1999	2000	2002
Все население	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Из общей численности населения в возрасте: молодеж трудоспособного	25,9	30,6	28,0	20,4	17,4	9,3
трудоспособном	58,3	57,9	60,5	67,3	63,9	69,7
старше трудоспособного	15,8	11,5	11,5	12,3	18,7	21,0

За период 1979–2002 гг. численность населения молодеж трудоспособного возраста сократилась на 16,6% и составляет только 9,3% общей численности населения. Это объясняется недостаточным пополнением этой группы населения в связи с повышением естественной убыли населения.

При этом наблюдается рост лиц старше трудоспособного возраста с 15,8% – в 1979 г. до 21% – в 2002 г. Почти каждый 6-й житель является пенсионером. Категория пенсионеров увеличивается и за счет граждан, получающих пенсию по инвалидности. Показатель первичного выхода на инвалидность в 2003 г. составил 114,9 на 10 тыс. человек, что меньше, чем в 2002 г. на 14,2%.

Из всего количества проживающих категория малообеспеченных граждан постоянно увеличивается. Если в 1995 г. число нуждающихся в какой-либо социальной помощи составляло 19 тыс. чел. (или 35,1% населения города), то в 2003 г. почти 22 тыс. чел. (43,5%), душевой доход которых ниже прожиточного минимума, установленного в Алтайском крае (табл. 2.12).

<sup>3</sup> За 2003 год данных нет.

Таблица 2.12

Количество жителей, нуждающихся в социальной поддержке  
в 2000–2002 гг., (чел.)

№	Категории	2000 г.		2001 г.		2002 г.		2003 г.	
		Всего в городе	Поставлено на учет						
1.	Пенсионеры	11050	6000	11100	6938	11400	7000	11400	7000
2.	Многодетные семьи в них детей	595	4000	250	2000	210	197	159	159
		1938	1500	950	720	740	680	530	530
3.	Неполные семьи в них детей	2000	1250	1500	1252	1600	1100	1600	1100
		3100	2000	1916	1628	2156	1652	2147	1632
4.	Опекунские семьи в них детей	101	105	115	42	122	69	137	137
		115	115	125	45	130	70	150	150
5.	Семьи с детьми-инвалидами в них детей	253	238	255	225	228	228	235	235
		257	240	259	227	230	230	240	240
6.	Другие <sup>4</sup>	5968	333	5650	842	4188	4168	7422	4248
	Всего	24428	10198	11100	10400	14656	13800	21889	13800

Увеличение малообеспеченной категории объясняется увеличением суммы прожиточного минимума, причем не в сложившихся малообеспеченных категориях, а в других семьях, где родители оказались безработными (например, за 2002 г. более 800 человек сокращено только на ОАО «Алтай-Кокс»), неудачная коммерческая деятельность или заработка плата ниже прожиточного минимума.

Следует отметить, что за 1–е полугодие 2003 г. денежные доходы на душу населения в городе составили 1 984 руб. По данному показателю г. Заринск среди городов Алтайского края занимает 8-ю позицию. На первом месте г. Барнаул – 4 102 руб., на последнем г. Яровое – 1 599 руб. (краевой показатель – 2 441 руб.) (приложение 8).

<sup>4</sup> Под словом «другие» следует понимать: дети-чернобыльцы; дети неработающих родителей, длительно не получающих заработную плату или получающих ее в размерах ниже прожиточного минимума; семьи, где один из родителей – безработный; семьи, где родители-инвалиды; семьи с опекаемыми детьми, не получающими государственного денежного пособия; люди, освободившиеся из мест лишения свободы; беременные и кормящие матери.

Комитет по социальной защите населения администрации города постоянно совершенствует выявление и учет граждан, нуждающихся в социальной поддержке.

В этих целях составлен и постоянно обновляется социальный паспорт города, в рамках которого уточняется список нуждающихся лиц. Работа ведется по заявлениям граждан с последующим социальным обследованием условий и уровня их жизни.

Ежегодно городским Собранием депутатов и постановлением главы администрации города утверждается программа адресной социальной помощи.

В структуре граждан, поставленных на учет в комитет по социальной защите г. Заринска (далее Комитет) наибольший удельный вес составляют пенсионеры – 50,7%.

В городе имеется общежитие для ветеранов, в котором проживает 55 человек. Все они находятся на самообслуживании и самообеспечении, хотя многие из них нуждаются в посторонней помощи. На протяжении нескольких лет требуется решить вопрос по текущему ремонту кровли и приобретению двух холодильников, четырех электроплит, пылесоса, мягкой мебели.

Из-за отсутствия денежных средств и большой загруженности стационара заринской центральной городской больницы в городе до сих пор отсутствуют палаты сестринского ухода. Только со сдачей объекта детской поликлиники планируется открытие таких палат для обслуживания нуждающегося населения, а особенно одиноких престарелых граждан и инвалидов. Бюджетное финансирование предполагается только в размере 25%, остальная часть будет оплачиваться пенсионерами. 5 социальных коек позволят обслужить за год около 100 пенсионеров, это крайне недостаточно при постоянном старении населения города и увеличения количества нуждающихся.

Достаточно острой остается из года в год проблема лечения пенсионеров. Финансирование льготных лекарств осуществляется в пределах 10–12% от запланированных сумм. Усложняется процесс оформления престарелых

людей в дома–интернаты. Если 2–3 года назад этот вопрос можно было решить легче, то теперь срок ожидания 1,5–2 года.

В городе функционирует общество инвалидов (ЗГООВОИ) и общество слепых. Основной проблемой является трудоустройство инвалидов, могущих выполнять посильную работу.

В наиболее привилегированном положении находятся пенсионеры ОАО «Алтай–Кокс». Общество ежегодно делает отчисления на социальную поддержку своих пенсионеров. Так за 2003 г. на материальную помощь пенсионерам направлено 3 760,6 тыс. руб., в том числе: материальная помощь – 2 313,4 тыс. руб.; лечение – 1 261,7 тыс. руб.; компенсация стоимости топлива – 52,5 тыс. руб.; культурно-массовая работа – 133,1 тыс. руб.

Не менее важной является работа Комитета по социальной защите детей.

Негативным явлением в г. Заринске является рост опекунских семей со 105 (115 детей) – в 2000 г. до 137 (150 детей) – в 2003 г. Основной причиной является лишение родителей родительских прав. По сравнению с 2000 годом количество детей, отданных под опеку, увеличилось с 6 до 16 человек. В органах опеки и попечительства на 01.01.04 г. состоят на учете 130 несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей.

Всего в городе проживает 240 детей–инвалидов, для реабилитации которых необходимо открытие филиала от краевого центра. До 2002 года работа по реабилитации детей–инвалидов велась на дому и при Центре детского творчества. В настоящее время при городском обществе инвалидов образовано общество детей–инвалидов, в состав которого входит 60 детей. В муниципальной специализированной школе действует коррекционный класс.

Постановлением главы администрации от 09.01.04 г. №15 в городе открыт Центр социальной помощи «Семья и дети».

Открытым остается вопрос о бюджетном финансировании социальной сферы. Средств городского бюджета недостаточно. При этом за последние

годы отмечается сокращение бюджетных ассигнований на решение социальных проблем.

Комитет по социальной защите активно работает с предприятиями и организациями города, такими, как ОАО «Заринский маслосыркомбинат», ООО «Холод», ОАО «Заринский элеватор», ООО «Торговый дом» МПУ «ЖКУ», которые оказывают посильную помощь в проведении различных мероприятий. Однако за последние два года размер спонсорской помощи также сокращается. Если за 1998–2001 гг. отмечалось увеличение финансовой поддержки социально незащищенного населения за счет средств предприятий города с 444,5 тыс. руб. до 1035,0 тыс. руб. (на 590,5 тыс. руб.), то уже за 2002 г. размер сократился почти в два раза и составил 525,0 тыс. руб.

Наибольшую помощь оказывает Комитету ОАО «Алтай–Кокс». Только за 2001–2002 гг. завод перечислил 1 760,5 тыс. руб. для оказания финансовой поддержки пенсионерам города.

Так за 1997–2000 гг. малоимущим семьям были оказана материальная помощь на сумму 858 тыс. руб. (переданы теплые куртки, обувь, ткани и т.д.).

За 2001–2002 гг. дети получили 1400 новогодних подарков. В 2003 г. администрация ОАО «Алтай–Кокс» выделила 25 путевок в летний оздоровительный лагерь «Лесная даль» на сумму 276 тыс. рублей; 80 тыс. руб. – для проведения дорогостоящих операций. По ходатайству Комитета за счет средств завода обучаются два студента в Кузбасском государственном техническом университете.

Положительным моментом является то, что в общем объеме финансирования социальной сферы увеличивается доля предприятий города (рис. 2.5).

За 1998–2003 гг. показатель возрос на 20,6% и составил 70,6%. За 2003 г. предприятия города перечислили Комитету 2 499,5 тыс. руб., что на 1 939,5 тыс. руб. больше предыдущего года (в 2002 г. – 560,0 тыс. руб.) Тем не ме-

нее, количество граждан, получивших социальную помощь от общего числа поставленных на учет составляет 87%.

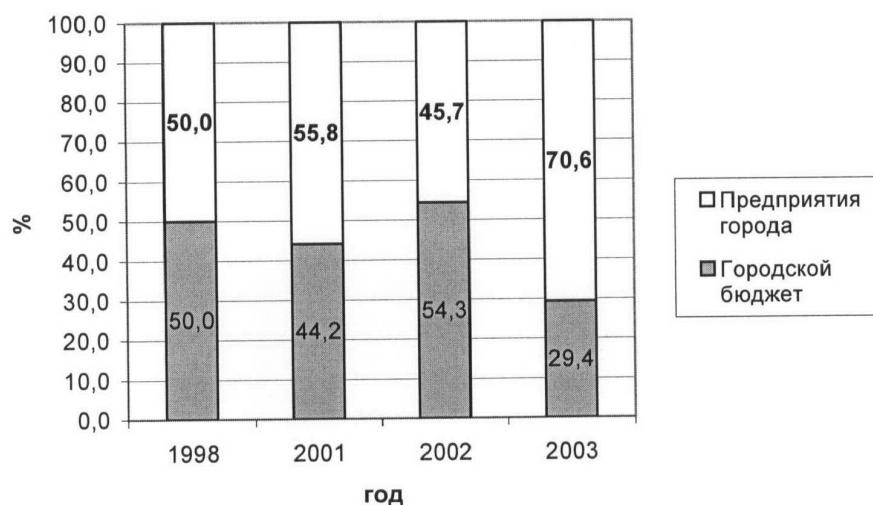


Рис. 2.5. Структура финансирования социальной сферы г. Заринска в 1998–2003 гг., (%)

Положение дел в сфере занятости населения оказывает чрезвычайно сильное воздействие на состояние общества. В данной сфере формируется основная часть доходов населения, а следовательно, от происходящих здесь процессов зависят уровень его благосостояния, масштабы бедности и имущественного неравенства. В сфере занятости реализуется одно из основополагающих конституционных прав человека – право на труд, а также и объективная потребность в труде.

Проблема занятости населения г. Заринска является одной из приоритетных, т.к. численность безработного населения за последнее время начинает расти. Следует отметить, что данная тенденция характерна и для городов Алтайского края в целом (за исключением гг. Алейска и Камня-на-Оби) (табл. 2.13).

Таблица 2.13

Уровень безработицы в городах Алтайского края в 1993-2003 гг.,  
(на начало года; в % к населению в трудоспособном возрасте)

Города	1993г.	1997г.	1998г.	2000г.	2001г.	2002г.	2003г.
Всего по краю		2,3	2,6	1,4	1,8	2,5	2,5
Всего по городам	0,7	2,9	2,3	1,6	1,4	1,8	2,0
Алейск	1,0	5,5	6,1	1,1	1,1	5,6	3,5
Барнаул	0,03	1,1	1,2	1,0	0,7	0,9	0,9
Белокуриха	0,9	4,9	3,1	1,7	1,6	1,7	2,4
Бийск	0,1	2,1	2,0	2,0	1,6	2,2	3,0
Заринск	4,4	7,6	5,0	2,5	1,9	2,7	3,8
Змеиногорск	1,3	6,9	5,4	2,8	2,4	2,6	7,0
Камень-на- Оби	0,5	3,2	3,3	3,9	1,7	2,1	1,7
Ново-Алтайск	0,8	2,7	2,8	1,7	1,4	2,1	2,7
Рубцовск	0,3	2,6	1,4	0,5	0,6	0,6	0,7
Славгород	0,6	5,3	5,5	6,2	6,8	4,7	8,9
Яровое	-	8,5	6,8	2,0	1,1	3,8	6,9

Как видно уровень безработицы в г. Заринске за 2003 г. выше краевого показателя на 1,3%, среднегородского – на 1,8%. Среди городов Алтайского края г. Заринск по уровню безработицы занимает третью позицию в крае после городов Славгород и Яровое [106, с.65].

Максимальная численность безработных в городе была отмечена в 1997г. (2 482 чел.), минимальная – в 2001 г. (699 чел). За последующий период времени отмечается стабильный рост безработицы (рис. 2.6).

Увеличение численности регистрируемой безработицы связано с двумя факторами. Во–первых, с изменением федерального законодательства в области занятости населения возрос размер минимального пособия по безработице. По мнению работников городского центра занятости населения, безработным гражданам выгоднее получать пособие по безработице, нежели устраиваться на низкооплачиваемую работу.

Во–вторых, реорганизация градообразующего предприятия ОАО «Алтай–Кокс» существенно увеличило численность безработных.

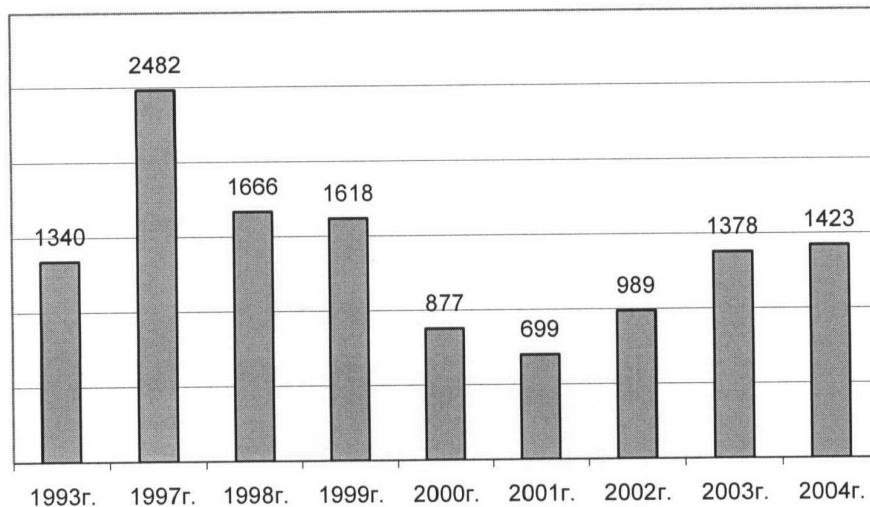


Рис. 2.6. Динамика численности зарегистрированных безработных г. Заринска, (на начало года, чел.)

За 2002–2003 гг. обратилось в службу занятости 150 человек, высвобожденных с ОАО «Алтай-Кокс» или каждый третий работающий в цехе товаров народного потребления, цехе торговли и общепита, ЗАО «Алтай-кокс-интеграция» и др. по разным профессиям.

В городе отмечается увеличение средней продолжительности безработицы (рис. 2.7).

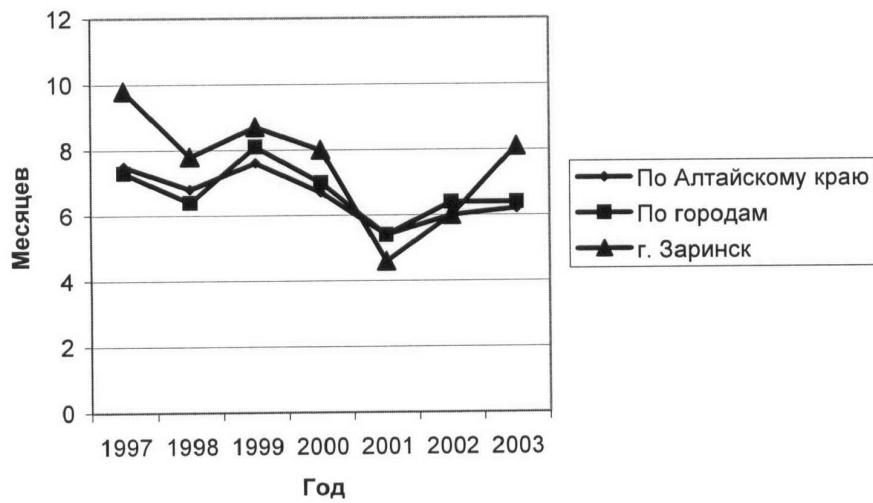


Рис. 2.7. Динамика средней продолжительности безработицы, (мес.)

Из рисунка видно, что г. Заринск по данному показателю занимает ведущее положение. Только за 2001–2003 гг. средняя продолжительность безработицы возросла с 4,6 мес. до 8,1 мес. (по краю – 6,2 мес., среднегородской – 6,4 мес.).

Негативным моментом является и то, что в структуре безработных 74% составляют женщины, причем по сравнению с 2002 г. показатель увеличился на 15,9%. В соответствии с трудовым законодательством труд данной категории не должен быть задействован на предприятиях с вредными условиями труда, к разряду которых относится ОАО «Алтай–Кокс».

Из общего числа безработных 43% не имеют профессионального образования, 26% имеют начальное профессиональное образование, 23% имеют среднее профессиональное образование, 8% имеют высшее образование.

Заринский городской центр занятости населения осуществляет свою работу в соответствии с «Программой содействия занятости населения Алтайского края на 2001–2005 гг.», утвержденной Законом Алтайского края от 06.07.01 г. №40-ЗС.

В городе создана трехсторонняя комиссия по регулированию социально–трудовых отношений, в состав которой вошли 12 человек: от администрации города – 4 человека, от совета директоров работодателей – 4 человека, от городского совета председателей профсоюзных организаций – 4 человека.

В рамках реализации Закона Алтайского края «О квотировании рабочих мест для лиц, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы» принято распоряжение администрации г. Заринска №254 от 29.10.01 г. по доведению минимального количества рабочих мест для предприятий и организаций.

Партнерами службы занятости по данному виду работы стали 50 предприятий и учреждений города, имеющие разные организационно–правовые формы собственности. Количество квотированных рабочих мест в 2003 г. составило 129. ОАО «Алтай–Кокс» занимает ведущую позицию – 37

мест (или 28,7%), МУП «ЖКУ» – 22 места (17,1%), остальные предприятия города имеют квоту в 1–2 места.

Руководство ОАО «Алтай–Кокс» в счет выполнения квоты по инвалидам заключило с Обществом инвалидов договор на 4 рабочих места, ежеквартально на счет Общества поступают перечисления в размере 25 тыс. рублей, тем самым была частично решена проблема трудовой реабилитации инвалидов, работающих в обществе.

Кроме того, из 154 подростков трудоустроенных работодателями 107 трудоустроило ОАО «Алтай–Кокс». Градообразующее предприятие не первый год, сохраняя объемы данного показателя, организует летний семестр детей родителей, работающих на заводе. Цеховые комитеты из доведенного им числа выделенных мест, делают отбор поступивших заявлений от родителей по принципу преимущества семьям, которые менее обеспечены. Подростки, как правило, заняты на хзработах вне территории завода, оплата в среднем составляет около 600 рублей.

Тем не менее, проблема остается не решенной. За 2003 г. выполнение показателей по трудоустройству на квотируемые рабочие места составило: инвалиды – 77,3%; выпускники учебных заведений – 95,7%; несовершеннолетние, состоящие на учете в ИДН – 100%; лица, освобожденные из мест лишения свободы – 66,7%.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

- в г. Заринске отмечается ухудшение демографической ситуации;
- значительная часть населения (более 1/3) нуждается в различных видах социальной помощи;
- ограниченность выделяемых на социальную поддержку населения средств не позволяет охватить помощью всех нуждающихся, также увеличить размеры оказываемой помощи до необходимых размеров;
- материальная база органов социального обеспечения требует реконструкции, обновления и расширения;

- за 2000–2003 гг. в городе отмечается рост безработицы;
- по средней продолжительности безработицы г. Заринск имеет максимальный в крае показатель;
- в структуре безработных граждан наибольший удельный вес занимают женщины, что обостряет проблему их трудоустройства;
- из общего числа безработных почти половина не имеет профессионального образования.

Решение проблем социальной поддержки населения, по нашему мнению, возможно в двух направлениях. Главным из них должно стать преодоление кризисных явлений в функционировании социально-экономических подсистем города, стабилизация экономического развития, повышение уровня занятости и жизни населения, что приведет к сокращению контингента нуждающегося населения. Второе направление – это увеличение размера выделяемых на социальную поддержку населения средств, повышение эффективности работы и уровня обслуживания социально незащищенных слоев населения органами социального обеспечения города.

#### **2.4. Проблемы формирования муниципальных финансов**

Муниципальные финансы – это система экономических отношений, посредством которой распределяются и перераспределяются национальный доход, фонд денежных средств, используемых на экономическое и социальное развитие муниципальных образований. В состав муниципальных финансов входят: финансы муниципальных унитарных предприятий; финансы коммерческих организаций, направленных на финансирование строительства, ремонт и содержание социально-культурных, жилищно-бытовых коммунальных и др. объектов; финансы местных внебюджетных фондов; муниципальные займы [12].

Основой финансовых ресурсов любого города является его бюджет, состояние которого характеризуется такими показателями, как величина и

структурой его доходной и расходной частей, уровнем бюджетного дефицита, наличием муниципального долга.

Существующая в настоящее время система формирования доходов местных бюджетов законодательно базируется на Налоговом, Бюджетном кодексах и Федеральном Законе «О финансовых основах местного самоуправления» от 25 сентября 1997 г. №126-ФЗ.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ доходная часть бюджета муниципальных образований состоит из собственных доходов (налоговых и неналоговых) и безвозмездных перечислений [4].

Практика российского бюджетного федерализма свидетельствует о том, что у подавляющего большинства местных бюджетов, в том числе и г. Заринска, в структуре доходной части бюджета отмечается сокращение собственных доходов и увеличение безвозмездных перечислений из вышестоящего бюджета (табл. 2.14).

Таблица 2.14  
Динамика структуры доходов городского бюджета г. Заринска, (%)

№	Доходы	1996 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
1.	Собственные	66,3	70,8	90,5	88,5	82,2	70,9	67,3
	в т.ч. налоговые	65,3	69,1	88,8	87,0	78,3	6	64,5
	неналоговые	1,0	1,7	1,7	1,5	3,4	8,3	2,8
2.	Безвозмездные перечисления	33,7	29,2	9,5	11,5	17,8	29,1	32,7
	Итого доходов	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Как видно из таблицы, за 1996–1999 гг. наблюдался рост собственных доходов бюджета с 66,3% до 90,5% (на 24,5%), в т.ч. налоговых с 65,3% до 88,8% (на 23,3%). В дальнейшем, за 1999–2003 гг., собственные доходы сокращаются на 23,2% и составляют в 2003 г. 67,3%.

Собственные доходы бюджета на душу населения в городе составляют за 2003 г. 3 140,1 руб., что выше среднего показателя по городам края на 62 руб. и выше краевого на 873,2 руб.

Среди городов Алтайского края по данному показателю Заринск занимает 4 место после гг. Белокуриха, Барнаул, Алейск (приложение 9).

При этом усиливается зависимость бюджета от краевого финансирования. Так в 1999 г. безвозмездные перечисления в структуре бюджета составляли только 9,5%; к 2003 г. уже 32,7%, рост произошел на 23,2 %.

Если рассмотреть структуру налоговых поступлений, то за 1998–2003 гг. она существенно изменилась (табл. 2.15).

Таблица 2.15  
Структура собственных доходов бюджета г. Заринска  
по видам налогов в 1998–2003 гг., (%)

Налоги	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Налог на имущество предприятий	40,9	21,2	12,8	10,7	23,1	19,7
Налог на доходы физических лиц	32,9	23,0	34,2	58,2	45,7	42,6
Налог на прибыль	9,6	13,2	-	3,8	6,4	14,0
Местные налоги в т.ч. налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы	9,4 7,1	28,3 27,7	37,2 36,8	11,7 -	9,2 -	9,8 -
НДС	1,6	2,5	-	-	-	-
Налог с продаж	-	4,6	8,2	10,6	9,6	6,3
Платежи за пользование природными ресурсами	0,7	2,7	4,3	0,9	2,0	2,7
Налоги на совокупный доход	1,1	1,9	2,6	3,0	3,0	3,9
Штрафные санкции	1,1	1,0	0,7	1,1	1,0	1,0
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

В 1998 г. ведущую позицию занимал налог на имущество предприятий. Однако банкротство ведущих предприятий г. Заринска привело к сокращению налога с 40,9% в 1998 г. до 19,7% – в 2003 г., т.е. на 21,2%.

В 1999–2000 гг. отмечался рост местных налогов, в основном за счет налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы. Важность этого налога для местных бюджетов определялась в значительной мере тем, что он являлся основным и целевым источником покрытия дополнительных расходов на содержание объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, передаваемых предприятиями муниципальным образованиям. Только за 1999 г. в бюджет г. Заринска получено 33 353 тыс. руб., что на 103,3% выше запланированного показателя. Отмена

данного налога с 2001 г. сократила удельный вес местных налогов в городском бюджете на 25,5%.

Более того, действующие сегодня пропорции распределения налоговых доходов по уровням бюджетной вертикали не позволяют осуществить покрытие минимально необходимых расходов местных бюджетов.<sup>5</sup>

Налог на добавленную стоимость (НДС) с 2000 г. полностью поступает в федеральный бюджет. Это в значительной степени повлияло на структуру распределения налогов в 2002 г. Дело в том, что в соответствии со ст.143 Налогового кодекса РФ товары, вывозимые за пределы РФ, налогом на добавленную стоимость не облагаются [3].

В связи с этим из федерального бюджета в 2002 г. ОАО «Алтай–Кокс» произведен возврат излишне уплаченного налога на сумму 179 643 тыс. руб.

Увеличение поступлений налога на прибыль в 2,7 раза вызвано тем, что в соответствии с Законами Алтайского края на 2002–2003 гг. в бюджет г. Заринска зачислялись поступления по ставке соответственно 16,5% и 16%, подлежащие, согласно федерального законодательства, зачислению в бюджет субъекта Федерации [18, 19].

При условии зачисления в городской бюджет налога на прибыль предприятий только по «местной» ставке 2% удельный вес налога был бы крайне незначительный. Налог на прибыль является высокомобильным, а вследствие этого более трудно прогнозируемым доходным источником. За 2003 г. основные платежи (более 85%) поступили от филиалов и представительств, размещенных в городе, но состоящих на «основном» налоговом учете в г. Москве. Данные о работе филиалов в статистических показателях деятельности города отсутствуют, что не позволяет более точно прогнозировать доходы бюджета.

---

<sup>5</sup> См.: Чертов Н. А. Регулирование бюджетно-финансовых отношений в регионе агропромышленной ориентации (на примере Алтайского края): Монография. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 1999. 133 с., Игонин Л. Л. Принципы организации муниципальных финансов. // Финансы. – 2003. - №5, Пронина Л. И. Местное самоуправление и межбюджетные отношения. // Финансы. – 2003. - №8., Федоткин В. Федерализм и местное самоуправление: проблемы экономического взаимодействия. // Вопросы экономики. 2002. - №1. и т. д.

В структуре собственных доходов бюджета наибольший удельный вес занимает промышленность (рис. 2.8).

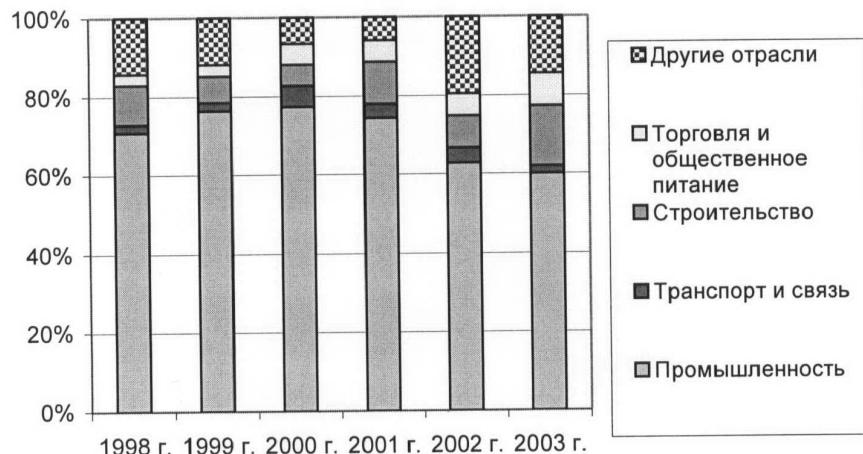


Рис. 2.8. Структура собственных доходов бюджета г. Заринска в отраслевом разрезе в 1998–2003 гг., (%)

За 1998–1999 гг. отмечался незначительный рост промышленности в доходах бюджета (на 5,6%). В дальнейшем наблюдается сокращение показателя с 76,4 % в 1999 г. до 60% – в 2003 г., т.е. на 16,4 %.

За исследуемый период прослеживается четкая тенденция увеличения доли торговли и общественного питания в городском бюджете с 2,7 % в 1998 г. до 8,2 % – в 2003 г.

Удельный вес строительства в городском бюджете за 2002–2003 гг. возрос с 8,1% до 15,4 %. Данная ситуация объясняется продолжением строительства КБ-5 в ОАО «Алтай–Кокс».

Структура расходов городского бюджета за последние пять лет отличается некоторой мобильностью (табл. 2.16).

Таблица 2.16

Динамика структуры расходов бюджета г. Заринска  
по функциональной классификации, (%)

Расходы бюджета	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Местное самоуправление	4,1	4,2	4,9	5,1	4,8	5,6
Правоохранительная деятельность	1,0	1,6	1,6	1,7	1,9	0,7
Промышленность, энергетика, строительство	-	0,2	0,3	5,3	4,7	6,2
Транспорт и связь	1,8	2,3	3,5	1,7	2,1	1,1
ЖКХ	57,3	48,4	41,4	28,2	12,5	13,5
Образование	18,0	22,1	26,8	30,2	39,7	35,5
Культура, искусство	1,1	1,4	1,4	2,0	3,8	2,9
Здравоохранение и физическая культура	13,0	16,5	15,3	17,6	22,9	22,4
Социальная политика	1,0	1,9	2,8	7,5	6,9	10,3
Прочие расходы	2,7	1,4	2,0	0,7	0,7	1,8
Всего расходов	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Данные таблицы свидетельствуют о постепенном сокращении расходов на содержание ЖКХ. Если в 1998 г. показатель составлял 57,3 % от общего объема расходов, то в 2003 г. – 13,5 %, сокращение произошло на 43,8 %.

Снижение доли затрат на ЖКХ в структуре расходов связано с тем, что с 2001 г. капитальные вложения по отрасли в соответствии с Бюджетной классификацией РФ показываются как расходы по направлению «Промышленность и строительство» [8].

При этом произошло сокращение удельного веса расходов на образование (4,2%), на финансирование культуры и искусства (0,9%), здравоохранения и физической культуры (0,5%). Это объясняется тем, что основное увеличение заработной платы в бюджетной сфере (в 1,89 раза) произошло в конце 2001 г., в дальнейшем рост заработной платы происходил более плавно.

Одним из важных качественных показателей бюджета является процент исполнения его доходной и расходной частей (табл.2.17).

Таблица 2.17

## Динамика исполнения городского бюджета г. Заринска

Год	Доходы, (тыс. руб.)			Расходы, (тыс. руб.)		
	План	Факт	Исполнение, (%)	План	Факт	Исполнение, (%)
1998	84533,0	85626,9	101,0	107864,0	74245,8	68,8
1999	131759,0	133280,0	101,2	126500,0	126403,0	99,9
2000	154111,0	162743,0	105,4	157321,0	154478,0	98,2
2001	155317,0	159779,0	102,9	167078,0	160392,0	96,0
2002	194971,0	191567,0	98,3	207723,0	197917,0	95,3
2003	241448,0	252983,0	104,8	248910,0	245276,0	98,5

Как видно, доходная часть бюджета не исполнена только 2002 г. Недоимка по платежам в бюджет составила 5 116 тыс. руб.

Невыполнение расчетного объема доходов за 2002 г. произошло в основном по налогу на доходы физических лиц и по налогу на прибыль предприятий.

Фактически поступления по налогу на доходы физических лиц составили 83,6 % от предполагаемого объема. В консолидированный бюджет Алтайского края недополучено 17 349 тыс. руб. налога.

На данную ситуацию повлияли два фактора. Во-первых, начисленный фонд оплаты труда вырос за год на 13,6% при прогнозированном уровне роста 35 %. Во-вторых, произошло снижение численности работающих на 7,4 % за счет реструктуризации ОАО «Алтай-Кокс» и приостановления строительства 5-й коксовой батареи, на которой предполагалось задействовать 2 тыс. человек.

По налогу на прибыль предприятий фактически в бюджет получено 42 % от прогнозируемого уровня. Недопоступило в местный бюджет 12 024 тыс. руб. при этом полностью за 2002 г. не начислялся к уплате в бюджет налог на прибыль по ОАО «Алтай-Кокс». Кроме того, названному предприятию в конце года из городского бюджета был произведен возврат на расчетный счет плательщика переплаты 1 927 тыс. руб. по налогу на прибыль, сложив-

шейся по расчетам за 2001 г. и фактически уплаченный в 2001 г. в основном в краевой бюджет.

Отсутствие налогооблагаемой прибыли по ОАО «Алтай–Кокс» объясняется применением на предприятии толлинговой схемы деятельности.<sup>6</sup> Также на уменьшение налогооблагаемой прибыли повлиял резерв по сомнительным долгам, созданный на предприятии в полном объеме (88 млн. руб.) дебиторской задолженности городского МУП «Жилищно–коммунальное управление» за потребленную городом электроэнергию (задолженность более 1,5 отопительных сезона). Безвозмездные перечисления из краевого бюджета финансируются в полном объеме.

В области расходной части наблюдается систематическое невыполнение расходов в основном по таким статьям как образование, культура и искусство, здравоохранение и физическая культура, социальная политика. И если в 1998 г. задолженность по финансированию из бюджета составляла 86 120 тыс. руб., то за 2003 г. уже 209 785 тыс. рублей (табл. 2.18).

Таблица 2.18  
Динамика задолженности по финансированию из бюджета г. Заринска,  
(тыс. руб.)

Статьи расходов	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
1	2	3	4	5	6	7
Образование	26 270	24 990	26 607	33 909	31 777	31 067
Здравоохранение и физическая культура	7 290	9 740	6 383	8 444	9 762	9 131
ЖКХ	43 670	55 980	65 664	82 738	102 022	155 474
Культура	1 755	2 320	2 049	3 009	2 973	5 101

<sup>6</sup> Толлинг (от англ. Tall – пошлина, сбор), разновидность договорных отношений между заказчиком и производителем продукции, предусматривающих ее изготовление из сырья (материалов) поставляемых заказчиком непосредственно или по договору заказчика с третьей стороной. Используется в случае недоступности или ограниченности доступа изготовителя к рынку данного сырья, особых требований к нему, которые может обеспечить только непосредственно заказчик, а также при желании заказчика контролировать производство указанного продукта или самого изготовителя. Применяется в различных отраслях, однако наибольшее распространение получил при переработке первичного сырья. Экономическая энциклопедия / Науч.-ред. совет изд-ва «Экономика»; Ин-т экон. РАН; Гл. ред. Л. И. Абалкин. – М. : ОАО «Издательство «Экономика», 1999. – 1055 с.

(Продолжение таблицы 2.18)

1	2	3	4	5	6	7
Социальная политика	2 889	10 330	10 874	5 901	16 021	3 541
Транспорт	610	1 236	11 306	13 601	7 205	1 937
Управление	2 852	2 520	2 768	2 161	2 478	2 460
Прочие	784	714	671	736	853	945
Всего	86 120	107 830	126 322	150 499	173 091	209 785

При общем приросте задолженности по финансированию за 2002–2003 гг. (на 21,2%), на 2,3 % снижена задолженность в образовании; на 6,5 % – в культуре; на 73,2% – в транспорте. По остальным статьям расходов задолженность повышается. По финансированию ЖКХ задолженность возросла на 52,4 %, что выше роста показателя общей задолженности на 31,2 %. Это объясняется ростом задолженности по льготам, предоставляемым населению в соответствии с федеральным законодательством.

По расходам бюджета на душу населения г. Заринск среди городов Алтайского края за 2000–2003 гг. переместился со второго места на последнее место. Причем в 2000 г. среднедушевые расходы были выше среднего показателя по городам на 86,1 руб. и выше краевого показателя на 426,2 руб. За 2003 г. расходы бюджета на душу населения составили 4 243 руб., что ниже среднего показателя по городам на 1 140 руб. и ниже краевого показателя на 1 026 руб. (приложение 10).

Объяснить данный факт можно разными причинами, как объективного, так и субъективного характера. Из объективных причин можно назвать следующие – город самый молодой в крае, соответственно, техническое состояние объектов ЖКХ и социальной инфраструктуры не требует больших вложений в капитальные ремонты. Теплоснабжение города на 95% обеспечивается с ТЭЦ ОАО «Алтай–Кокс», где самая низкая в крае стоимость Гкал (так как тепло вырабатывается из «попутного» коксового газа).

Причинами субъективного характера можно назвать и более жесткий подход краевых властей в решении вопросов выделения городу дотаций на

выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности, вследствие недостаточно проработанной методики распределения краевого фонда поддержки муниципальных образований.

Если рассмотреть динамику доходов и расходов бюджета, то отмечается рост обеих частей (рис. 2.9).

Как видно из рисунка до 2002 г. темпы роста расходной части бюджета превышают темпы роста доходной части, следствием чего является бюджетный дефицит, предельный уровень которого ежегодно закладывается в бюджете на текущий финансовый год. Однако за 2003 г. бюджет города исполнен с профицитом в сумме 7 707 тыс. руб. при плановом уточненном размере дефицита в сумме 7 462 тыс. руб.

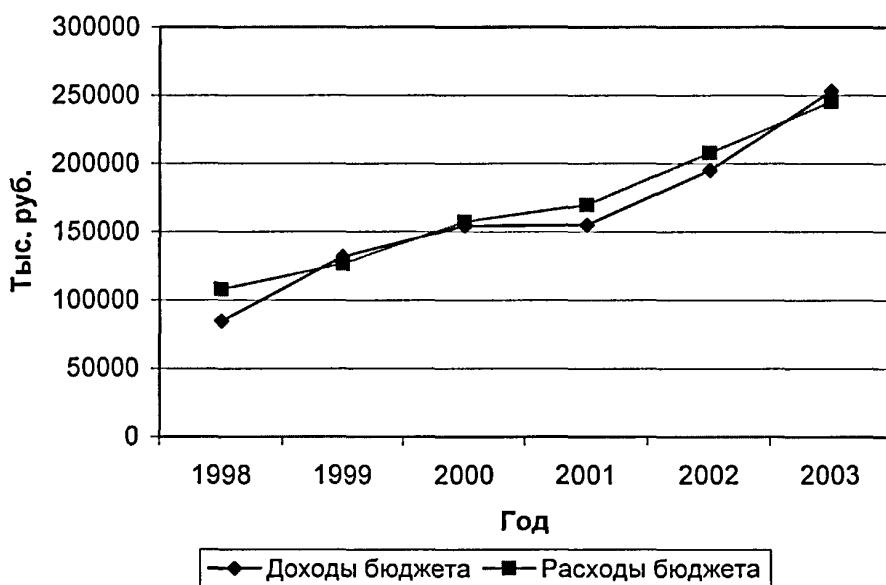


Рис. 2.9. Динамика доходов и расходов бюджета г. Заринска, (тыс. руб.)

При утверждении годового бюджета на 2003 г. предполагалось осуществить заимствования у ОАО «Алтай-Кокс» путем переуступок права требования долга к ОАО «Алтайэнерго» на сумму дефицита с последующим зачетом встречных требований от ОАО «Алтайэнерго» бюджетным организациям за потребляемую электроэнергию и от администрации города к ОАО «Алтай-энерго» за поставленную на ФОРЭМ электроэнергию ОАО «Алтай-Кокс». В связи с изменением в 2003 г. схемы расчетов за энергоресурсы (требования

энергетиков в основном по денежным расчетам), администрация г. Заринска прекратила практику заимствований, а также погасила заимствования прошлых лет. В соответствии с правилами бухгалтерского учета исполнения бюджета, операции по погашению заимствований не относятся к расходам бюджета. В расходах отражаются только проценты за пользование заемными средствами. Таким образом, при внешнем благополучии, бюджет города можно считать «условно дефицитным».

На основании вышеизложенного можно утверждать, что состояние бюджета г. Заринска в большей степени зависит от проблем федерального законодательства в области бюджетного выравнивания: ежегодный пересмотр нормативов отчислений по регулирующим налогам в пользу федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, завышенное прогнозирование поступлений в местные бюджеты отчислений от федеральных и региональных налогов, искусственное занижение прогнозируемых расходов местных бюджетов с целью уменьшения нормативов отчислений по регулирующим налогам. Фактически качество жизни в городе в той части, в которой оно зависит от доходов городского бюджета, слабо зависит от деятельности органов местного самоуправления.

Градообразующее предприятие ОАО «Алтай–Кокс» играет все меньшую роль в формировании городского бюджета. Невозможность прогнозирования поступления налоговых и иных обязательных платежей в городской бюджет ОАО «Алтай–Кокс» вызвана тем, что с 2003 г. предприятие состоит на учете в Межрайонной ИМНС России по крупнейшим налогоплательщикам Алтайского края, расположенной в г. Барнауле.

Мы считаем, что в целом на социально–экономическое положение г. Заринска негативно повлияли как внешние, так и внутренние факторы.

К внешним факторам относятся: несовершенство законодательства в области межбюджетных отношений, налогового регулирования, местного самоуправления; отсутствие законодательной базы в области моноотраслевых городов и градообразующих предприятий.

К внутренним факторам относятся: ухудшение демографической ситуации, увеличение численности социально незащищенного населения, рост реальной безработицы, высокий износ основных фондов в промышленности, сокращение собственных доходов городского бюджета, отсутствие стратегии развития города, отсутствие партнерских отношений между городским самоуправлением и градообразующим предприятием (рис. 2.10).



Рис. 2.10. Схематичное представление некоторых факторов, негативно влияющих на социально-экономическое положение г. Заринска

По нашему мнению структура факторов имеет причинно-следственный характер, причем более существенное влияние оказывают внешние факторы.

## ГЛАВА 3. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МОНООТРАСЛЕВОГО ГОРОДА

### 3.1. Рекомендации по формированию государственной программы содействия реформированиюmonoотраслевых городов

Основная цель преобразований, осуществляемых в настоящее время в РФ, направлена на демонтаж централизованной государственной системы управления и замена ее новыми экономическими отношениями и новой политической системой.

В отношении городских поселений изменения в политической сфере выразились в фактическом отказе государства от непосредственного участия в процессе управления их развитием. В СССР органы государственной власти участвовали в управлении развитием городов посредством соответствующих структурных подразделений союзных министерств. «Ведомственные города» (города одного министерства) составляли значительную часть городов России. При этом существовали стабильные источники финансирования социально-экономического развития городских поселений.

В начале 90-х годов функции управления развитием города были переданы органам местного самоуправления, при этом без передачи им соответствующих необходимых ресурсов.

В результате рыночных реформ monoотраслевые города оказались в особенно сложном положении, однако государственная поддержка оказывается лишь незначительному количеству monoотраслевых городов.

В научной литературе рассматриваются различные варианты возможного государственного регулирования социально-экономического развития monoотраслевых городов.

В частности, в монографии «Монопрофильные города и градообразующие предприятия: обзорный доклад» основные аспекты государственной политики в области реформирования monoотраслевых городов предлагается строить на основании трех базовых сценариев.

Сценарий 1. Потребности в продукции градообразующего предприятия данного моногорода в настоящее время нет, но есть достаточные основания полагать, что она может возникнуть. В этом случае помочь федерального правительства должна быть направлена на консервацию данного моногорода.

Сценарий 2. Потребности в продукции градообразующего предприятия данного моногорода в настоящее время нет и нет достаточных оснований полагать, что она может возникнуть. Однако населенный пункт расположен в регионе, позволяющем обеспечить нормальные условия для жизнедеятельности без чрезмерно высоких затрат даже в случае, если возродить эффективную хозяйственную деятельность на градообразующем предприятии не удастся.

В данной ситуации государственная поддержка должна содействовать реализации на этой территории инвестиционных проектов различного типа, направленных на ускорение диверсификации производства и расширения возможностей альтернативной занятости в данном населенном пункте.

Сценарий 3. Потребности в продукции градообразующего предприятия данного моногорода в настоящее время нет и нет достаточных оснований полагать, что она может возникнуть. При этом населенный пункт расположен в регионе, позволяющем обеспечить нормальные условия для жизнедеятельности людей только за счет чрезмерно высоких затрат.

В этом случае помочь федеральному правительству должна быть направлена на содействии переселению граждан [93, с.88].

Во всех вышеизложенных сценариях рассмотрены кризисные градообразующие предприятия. Результат диссертационного исследования выявил существенно новый сценарий. Потребности в продукции данного предприятия есть и в дальнейшем будут увеличиваться. Градообразующее предприятие является финансово благополучным, а город кризисным. При этом населенный пункт расположен в депрессивном дотационном регионе.

В данном случае государственная поддержка должна быть направлена на урегулирование взаимодействия градообразующего предприятия с местным самоуправлением и органами власти субъекта Федерации.

Нам представляется, что для решения проблем моноотраслевых городов по любому из всех перечисленных сценариев, необходимо принятие двух Федеральных законов: «О промышленном градообразующем предприятии» и «О порядке передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность». В 1998-1999 гг. на рассмотрение нижней палаты российского парламента выносились оба проекта. Однако уже в первом чтении Государственная Дума отклонила оба документа.

В законопроекте под промышленным градообразующим предприятием понимается «организация любой формы собственности, в которой занято не менее 30% от общего числа трудоспособного населения муниципального образования, созданного в связи с деятельностью предприятия, или имеющая на своем балансе объекты инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30% населения указанного муниципального образования, или налоги (платежи) которой составляют не менее 50% доходной части бюджета муниципального образования, а также не имеющая связи городским транспортом с другими местами трудоустройства».

Коллектив ученых под руководством И.В. Липсица предлагает несколько иные критерии: «К монопрофильным относятся городские (и другие) поселения, в которых на предприятиях (в организациях) одной или двух отраслей работает не менее 25% общей численности занятых в экономике города или объем производства на этих предприятиях отрасли составляет не менее 50% общего объема промышленной продукции города» [93, с.12].

Думается, что для полного и объективного определения градообразующего предприятия в законе более рационально использовать комбинацию вышеназванных критериев, т. е. под градообразующим предприятием пони-

мать «организацию любой формы собственности, в которой занято не менее 25% от общего числа трудоспособного населения муниципального образования, созданного в связи с деятельностью предприятия, или объем производства на этом предприятии (отрасли) составляет не менее 50% общего объема промышленной продукции города или налоги (платежи) которого составляют не менее 50% доходной части бюджета муниципального образования».

Что касается «объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30% населения указанного муниципального образования», предлагаемый в законопроекте, то данный критерий, на наш взгляд, не является характерным дляmonoотраслевых городов. В период рыночных реформ многие градообразующие предприятия полностью или частично передали в муниципальную собственность данные объекты.

Тем не менее, передача объектов социальной инфраструктуры еще оставшихся на балансе предприятий в муниципальную собственность является одним из наиболее проблемных мест во взаимоотношениях администраций градообразующих предприятий и органов местного самоуправления.

Действующее на сегодня законодательство несовершенно и противоречиво. На федеральном уровне передачу объектов приватизированных предприятий в муниципальную собственность регламентируют: указы и распоряжения Президента РФ и утвержденные им правовые документы; постановления Верховного Совета РФ; постановления Правительства РФ; а также ведомственные подзаконные акты (приказы, распоряжения, инструктивные письма), выпущенные по отдельности или совместно Госкомимуществом РФ, Минфином РФ, Минстроем РФ и т. д. [22, 25, 38, 45].

Кроме того, к этому специализированному правовому массиву следует отнести отдельные нормы, касающиеся данной проблемы, но включенные в законодательные акты общего содержания, как например, в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» №154-ФЗ от 28.08.95.

Сформировавшаяся нормативно–правовая база передачи социальных объектов не позволяет завершить растянувшийся на несколько лет процесс муниципализации социальных объектов в максимально бесконфликтном режиме, с наиболее полным учетом интересов, как предприятий, так и государственных и, главное, местных органов власти.

Приходится констатировать, что рассматриваемые нормативно–правовые акты изначально были ориентированы на освобождение предприятий от выполнения социальных функций и уделяли недостаточное внимание проблеме создания необходимых условий и предпосылок (организационных, финансовых и т.п.) для выполнения местным самоуправлением возрастающей социальной нагрузки. Этот подход привел к тому, что процесс муниципализации социальной инфраструктуры застопорился. Создалась крайне запутанная ситуация с организационно–правовым режимом значительной части социальных объектов, для которой передача от предприятий в муниципальную собственность еще не состоялась.

На этой основе и с учетом новых требований было бы целесообразно принять своего рода «кодифицированный» нормативно–правовой акт, который бы системно вобрал в себя все аспекты правового регулирования завершения процесса муниципализации социальных объектов, а также обеспечил бы юридическое закрепление его результатов.

Необходимость принятия именно закона диктуется нормой, содержащейся в п.3 статьи 212 Гражданского Кодекса РФ, согласно которой особенности приобретения и прекращения права собственности на имущество, владения, пользования и распоряжения им в зависимости от того, находится имущество в собственности гражданина или юридического лица, в собственности РФ, ее субъекта или муниципального образования, могут устанавливаться лишь законом [2].

То, что этот закон должен быть федеральным, следует из ст. 4 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данной статьей, регулирование законами порядка передачи объек-

тов федеральной собственности в муниципальную собственность отнесено к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, которыми они наделены в области местного самоуправления [11].

К сожалению, законопроект «О порядке передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность» не затрагивает самого главного аспекта рассматриваемой проблемы – финансового обеспечения.

В законопроекте «О промышленном градообразующем предприятии» (ст.6, п.4) сказано, что «финансирование и материально–техническое обеспечение объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, переданных градообразующим предприятием муниципальному образованию, осуществляется органом местного самоуправления. Объекты инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, находящиеся на балансе градообразующего предприятия и обслуживающие население муниципального образования, могут не передаваться на баланс муниципального образования в случае удорожания их содержания при смене балансодержателя».

Думается, что данная трактовка на сегодняшний день не совсем верна. Передача объектов социальной инфраструктуры происходит в России уже более 10 лет. При этом финансирование переданных в муниципалитет социальных объектов осуществляется за счет местных бюджетов, которые в большинстве своем являются дотационными и получают для этих целей субвенции и дотации из региональных бюджетов, многие из которых также являются высоко дотационными (рис. 3.1).

Проблема же межбюджетных отношений является в бюджетной системе РФ наиболее острой и до конца не разрешенной.

Говоря об эффективности предоставления местным бюджетам финансовой помощи, следует упомянуть о необходимости постепенного свертывания встречных денежных потоков в рамках межбюджетных отношений.

Трудно подсчитать реальные финансовые потери, которые возникают из–за нерационального распределения финансовой помощи. Собранные на местах налоговые доходы поступают в федеральный бюджет, в бюджеты

субъектов РФ, а затем по сложной технологической программе возвращаются назад в урезанном виде.

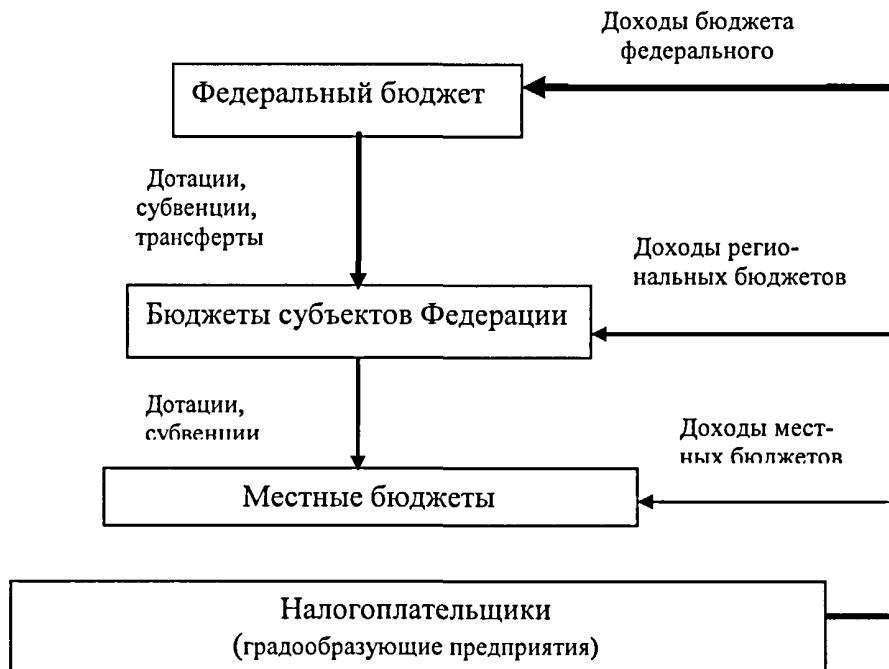


Рис. 3.1. Существующая схема бюджетных потоков в РФ

Нам представляется, что для решения вопроса содержания и финансирования объектов социальной инфраструктуры, переданных на баланс муниципалитета необходим дифференцированный подход. Необходимо провести мониторинг финансового состояния градообразующих предприятий mono-отраслевых городов и социально-экономического положения субъектов Федерации, в которых находятся данные населенные пункты.

Как было сказано в предыдущей главе, ОАО «Алтай-Кокс» является в г. Заринске единственным предприятием, которое в годы реформ сохранило финансово устойчивое положение. Более того, с завершением строительства КБ-5 ОАО «Алтай-Кокс» превратится в самое крупное в мире предприятие по производству кокса.

Проект строительства КБ-5 обусловлен факторами, как мирового, так и внутрироссийского масштаба. Стабилизация ситуации на мировом рынке металлопродукции и тенденция роста объемов производства стали и чугуна в перспективе до 2010 г. требуют увеличения производственных мощностей по

выпуску кокса. Одновременно с этим отмечается ухудшение состояния мировой коксохимической промышленности, связанные со старением печеного фонда, высокими капитальными затратами как на модернизацию печей, так и на их строительство, а также с ужесточением законодательства в области экологии.

Завершение строительства КБ-5 в свете наметившегося дефицита на мировом рынке кокса, в том числе странах СНГ, открывает возможности для ОАО «Алтай–Кокс» увеличивать объем поставки на экспорт. В настоящее время основным экспортером кокса является Китай, который также оказывает существенное влияние на мировой уровень цен на кокс. Преимущество ОАО «Алтай–Кокс» перед китайскими производителями будет обеспечено за счет высоких качественных характеристик кокса. Высокое качество продукции позволит также предприятию участвовать в процессе мирового ценообразования. По предварительным подсчетам уже в 2006 г. ОАО «Алтай–Кокс» получит прибыли в сумме 18 445 тыс. руб.

Тем не менее, передача с баланса предприятия трех детских садов в муниципальную собственность потребует из городского бюджета 11 004,8 тыс. руб., которые в виде субвенций будут выделяться из краевого бюджета.

При этом Алтайский край является агропромышленным (доля аграрного сектора в экономике края в два раза выше, чем в среднем по России; более половины населения края проживает в сельской местности), депрессивным, дотационным регионом (финансовая помощь из федерального бюджета за 2003 г. составляет 57,8% доходной части).<sup>7</sup>

В 2002 г. край занимал 78 место из 89 регионов с результатом «–32,6» (в 2000 г. – 69 место). В данный момент край находится в нижней части группы «регионы с низким уровнем развития». Далее следуют: Карачаево-Черкесия, Курганская, Читинская области, Республика Дагестан, а также 6 регионов группы «регионы с крайне низким уровнем развития»: 2 Бурятских,

---

<sup>7</sup> См.: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Депрессивные территории: прежние проблемы и новые варианты их решения // РЭЖ. – 2001.- №9; Кузнецова О. О некоторых проблемах федерального регулирования экономического развития регионов России // Федерализм. – 2002. - №4 и т.д.

Коми-Пермяцкий, Корякский АО, Республика Тыва, Республика Ингушетия. Соседние регионы занимают более высокие места: Республика Алтай – 73, Омская область – 62, Иркутская область – 46, Новосибирская область – 44, Кемеровская область – 33, Томская область – 25, Красноярский край – 22, Тюменская область – 20 (приложение 11).

В сравнении со среднероссийскими показателями Алтайский край выше только по двум: плотности автомобильных дорог – в 2 раза и обеспеченности лечебными учреждениями – 286 посещений в смену на 10 тыс. жителей (в среднем по России – 245).

По всем остальным показателям Алтайский край существенно отстает от среднероссийских:

- по валовому региональному продукту на душу населения – более чем в 2 раза, причем за 2000–2002 гг. темп роста ВРП в среднем по РФ составил 147%, а в крае только 114%;
- по объему инвестиций в основной капитал на душу населения – в 3 раза;
- по объему внешнеторгового оборота – в 5,3 раза;
- по финансовой обеспеченности региона на душу населения – в 2,6 раза;
- по соотношению среднедушевых доходов к среднедушевому прожиточному минимуму – в 2 раза;
- по доле населения с доходами ниже прожиточного минимума (в Алтайском крае – 53% (в 2000 г. – 43%), а в среднем по России – 32,2%);
- по объему розничного товарооборота – в 2 раза, причем по России этот показатель с 2000 г. увеличился с 19,9 до 31,5 тыс. руб. на душу населения, а в крае – с 13,1 до 16,1 тыс. руб. [82].

Более того, ОАО «Алтай-Кокс» для Алтайского края является непрофильным моноотраслевым городом, т.е. не имеет в регионе ни источников сырья, ни рынка сбыта. Взаимоотношения администрации ОАО «Алтай-Кокс» и Администрации Алтайского края существуют в основном только в

области уплаты налогов и иных обязательных платежей. ОАО «Алтай–Кокс» является одним из крупных налогоплательщиком Алтайского края.

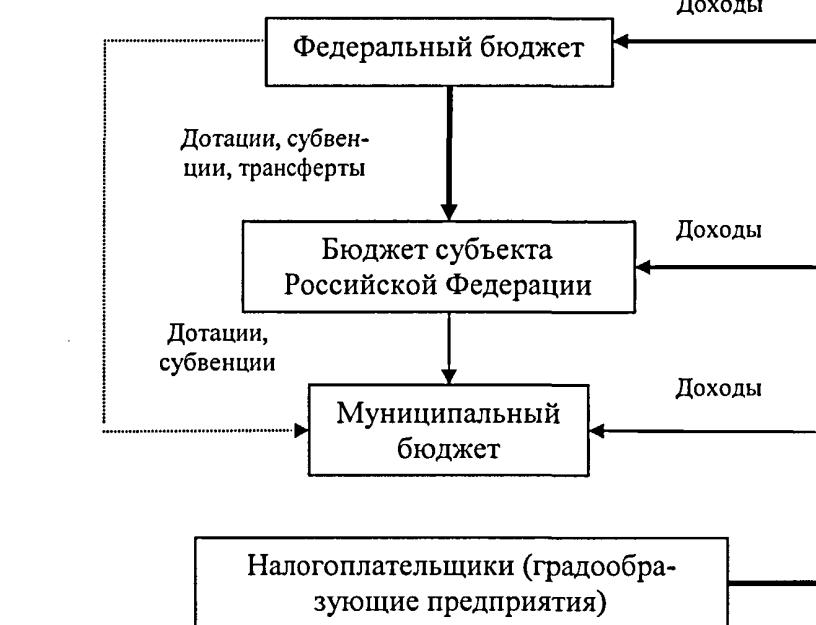
Как известно, существующее ныне налоговое законодательство несовершенно и позволяет налогоплательщикам уклоняться от уплаты налогов. Кроме того, передача налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет значительно снизило доходную часть краевого бюджета.

Думается, что подобная ситуация существует и в других регионах. Доказательством тому может служить то, что за 2003 г. только в 10 субъектах Федерации было собрано 52% всех доходов страны, в остальных 79 – остальные 48% бюджетных поступлений [97, с.12].

В соответствии с проектом «Стратегии социально–экономического развития Алтайского края на период до 2010 г.» одной из главных точек роста является развитие тракторного и сельскохозяйственного машиностроения. Уже реализуется краевая программа, принятая Постановлением Администрации Алтайского края «Об освоении и производстве современных тракторов, сельскохозяйственных машин и оборудования для агропромышленного комплекса на промышленных предприятиях края в 2001–2005 гг.» от 10.09.01г. №569. Черная металлургия приоритетной не является.

Федеральное законодательство, как нам думается, должно ввести классификацию «профильных» и «непрофильных» градообразующих предприятий и в соответствии с этим осуществлять государственную политику в области регулирования отношений: градообразующее предприятие – муниципалитет – субъект Федерации – Федеральный Центр.

Согласно предлагаемого нами сценария источником финансирования объектов социальной инфраструктуры, переданных в муниципальную собственность должен быть Федеральный бюджет (рис. 3.2).



—> —субвенция на финансирование муниципализированных объектов

Рис. 3.2. Предлагаемая схема финансово–бюджетных потоков

У непрофильных градообразующих предприятий моноотраслевых городов возникают большие трудности в подготовке и привлечении квалифицированных кадров, особенно инженерно–технических. Это обусловлено тем, что, как правило, такие предприятия и города находятся в отдаление от центров, где находятся высшие и средние специальные учебные заведения, готовившие нужных специалистов.

Необходимо обеспечить устойчивость поддержки развития моноотраслевых городов, то есть преемственности федеральной политики поддержки их реструктуризации. В этих целях рационально создать при Правительстве РФ постоянного государственного органа, например «Межведомственного центра по развитию моногородов».

Деятельность такого органа должна финансироваться преимущественно из федерального бюджета, но выполнение проектов в конкретных городах должно осуществлять с обязательным софинансированием местных властей и градообразующих предприятий. При этом основным содержанием этой деятельности должно быть обеспечение властям моноотраслевых городов

возможности воспользоваться услугами квалифицированных экспертов, сертифицированных Межведомственным центром по развитию моноотраслевых городов.

Основная задача, которую придется решать Правительству РФ, состоит в том, чтобы создать механизм изменения ситуации в моноотраслевых городах, адекватный рыночной экономической системе и потому обеспечивающий возможность саморазвития этих населенных пунктов и их гибкой адаптации к изменениям окружающей среды.

### **3.2. Основные направления улучшения социально-экономического положения моноотраслевого города**

Законы управления гласят, что без правильно сформированного комплекса целей, учитывающего как стратегические перспективы, так и оперативные текущие задачи, управление невозможно. В основе управленческой деятельности органов местного самоуправления лежит удовлетворение или реализация общественных (коллективных) интересов и потребностей местного сообщества. Поэтому основным видом деятельности органов местного самоуправления является подчинение деятельности предприятий, организаций и учреждений муниципальной и иных форм собственности, расположенных на территории муниципального образования, удовлетворению общественных интересов граждан. Чем богаче и благополучнее будут эти хозяйствующие субъекты, тем полнее будет местный бюджет, следовательно, наиболее полно будут удовлетворяться нужды местного населения. При этом целью органов местного самоуправления является не только координация хозяйственной деятельности данных субъектов, но и создание благоприятных условий, в которых она протекает (рис. 3.3).

Достижение целей деятельности органов местного самоуправления возможно при решении множества задач, которые представлены следующими блоками:

- повышение качества жизни населения;
- совершенствование системы муниципального управления;
- улучшение условий хозяйствования;
- развитие отраслей жизнеобеспечения и улучшение условий жизнедеятельности.



Рис. 3.3. Комплекс целей муниципального образования

Роль градообразующих предприятийmonoотраслевых городов столь значительна для решения проблем местного сообщества, что возникает необходимость в разработке и реализации специальной политики органов местного самоуправления в отношении данных хозяйствующих субъектов.

Конкретное содержание политики органов местного самоуправления в отношении градообразующих предприятий определяется, во-первых, общей концепцией перспективного развития муниципального образования; во-вторых, местом и ролью градообразующего предприятия в его комплексном социально-экономическом развитии.

При этом влияние градообразующего предприятия проявляется в соответствующих социально-экономических сферах и затрагивает интересы ор-

ганов местного самоуправления (табл. 3.2). На основании проведенного в предыдущей главе анализа можно констатировать, что в г. Заринске взаимодействие градообразующего предприятия и городской администрации является недостаточным.

Более тесное сотрудничество градообразующего предприятия и администрации города может быть достигнуто, на наш взгляд, только при наличии в данной области совершенного федерального законодательства.

Мы считаем, что потенциально «точками роста» городской экономики могут быть: завершение строительства на ОАО «Алтай–Кокс» коксовой батареи №5, окончание строительства завода керамических стеновых материалов и развитие малого и среднего предпринимательства.

По прогнозным оценкам завершение строительства КБ–5 уже в 2006 г. пополнит доходы городского бюджета на 49 495 тыс. руб. (табл. 3.1).

Таблица 3.1  
Прогноз платежей ОАО «Алтай–Кокс»  
в бюджет г. Заринска, (тыс. руб.)

Вид налого- га	Год									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Налог на прибыль	-	-	-	-	-	-	109515	160900	179204	198898
Налог на имущество	42841	40502	38175	36259	34397	32595	30857	29191	27603	26102
Налог на доходы физических лиц	6654	7452	8346	9348	10470	11726	13133	14709	16474	18451
Всего платежей	49495	47954	46521	45607	44867	44321	153505	204800	223281	243451

Как видно из таблицы, основными видами налогов до 2012 г. будут налог на имущество и налог на доходы физических лиц. Причем, судя по тенденции увеличения налога на доходы физических лиц, ОАО «Алтай–Кокс» предусматривает постоянное увеличение заработной платы своим работникам.

Таблица 3.2

## Градообразующее предприятие в сфере интересов органов местного самоуправления

Роль градообразующего предприятия	Сфера и характер проявления роли	Соответствующая сфера интересов местных органов
Производитель	Реализация продукции (товаров, услуг) на территории муниципального образования	Обеспечение населения товарами (услугами); обеспечение эффективного решения местных проблем
Источник пополнения финансовой базы местного самоуправления	Плата налогов, финансовых санкций, арендная плата, участие в формировании целевых внебюджетных фондов	Укрепление финансовой базы местного самоуправления
Инвестор	Участие в инвестиционных проектах на территории муниципального образования; инвестирование строительства, ремонта и содержания объектов производственной и социальной инфраструктуры; участие в создании предприятий смешанной формы собственности; участие в различных акциях, связанных с инвестированием	Привлечение внебюджетных средств для решения местных проблем и реализации проектов
Работодатель	Предоставление рабочих мест для трудоспособного населения; предоставление рабочих мест для социально уязвимых групп населения ограниченной трудоспособности	Обеспечение занятости населения.
Участник решения социально-бытовых проблем	Предоставление социально бытовых услуг для работников предприятия и членов их семей; участие в благоустройстве и озеленении территории; участие в решении жилищной проблемы и охраны здоровья населения; социальная поддержка пенсионеров – бывших работников предприятия	Защита социально уязвимых групп населения
Потребитель ресурсов	Использование природных, энергетических, трудовых и иных местных ресурсов	Рациональное использование социально-экономического потенциала территории
Источник возможного ущерба	Загрязнение окружающей среды; нарушение налогового законодательства; неэффективное использование местных ресурсов; сокращение численности работников	Обеспечение экологической защиты населения; финансовое обеспечение развития территории, рациональное использование социально-экономического потенциала территории; обеспечение занятости населения

Однако нестабильность налогового законодательства может привести к значительной корректировке проведенных расчетов.

Что касается завершения проекта строительства завода керамических стеновых материалов, то по оценке ГУП «Алтайстройзаказчик», проект является на сегодняшний день нерентабельным. Более того, имущество завода является предметом судебных разбирательств.

Таким образом, в создавшейся ситуации основной точкой роста социально-экономического положения в г. Заринске является развитие малого и среднего предпринимательства.

Малое предпринимательство играет значительную роль в решении ряда социально-экономических проблем, негативное влияние которых особенно остро ощущается именно на муниципальном уровне. В число таких проблем входят дефицит бюджета, безработица, низкая конкурентоспособность местной экономики. Отсюда очевидна заинтересованность местных органов власти в оказании поддержки малому предпринимательству.

Местная власть располагает большими возможностями для поддержки местных производителей товаров и услуг, создания для них благоприятного климата. Чтобы эти возможности стали реальностью, необходимо создать развитую рыночную инфраструктуру поддержки муниципальной экономики: информационно-аналитическое обеспечение, консалтинговые услуги, маркетинг, инвестиционное планирование, бизнес обучение. Однако в г. Заринске такая работа не налажена.

В городе созданы координационный совет предпринимателей при Главе администрации и союз предпринимателей, но они существуют лишь名义ально. Взаимодействие предпринимателей с администрацией заключается только в области выделения бюджетных средств. Администрация готова выделить денежные средства только под высокий процент и при наличии значительного пакета документов. Предприниматели с такими условиями не соглашаются.

Для выхода из создавшейся ситуации мы предлагаем принципиально новую схему поддержки муниципальной экономики г. Заринска (рис. 3.4).

Каждый из элементов инфраструктуры и все элементы вместе могут создать условия, способствующие обороту финансовых средств внутри города, развитию деловой активности, местного производства товаров и услуг, привлечению инвестиций в экономику города.

Муниципальный консалтинговый центр должен оказывать постоянную поддержку представителям малого бизнеса, частным предпринимателям, физическим лицам, а также бюджетным организациям в создании предприятий, подготовке и оформлении учредительных документов, консультировании по вопросам бухгалтерского учета, налогообложения и налогового планирования, бизнес–планирования, реструктуризации и санации предприятий, юридическим и другим вопросам

Часть работы по координации усилий администрации и различных экономических структур может быть выполнена посредством создания муниципального информационно–аналитического центра, который содержит координаты хозяйствующих субъектов и малого предпринимательства, различную справочную, юридическую, экономическую и другого рода информацию для предпринимателей, блок инновационных и инвестиционных проектов малых предприятий, способствует поиску деловых партнеров как в данном регионе, так и в других областях, оказывает услуги по рекламной и издательской деятельности и др.

Одним из объектов инфраструктуры должна стать бизнес–школа. В ней целесообразно проводить обучение начинающих предпринимателей основам бизнеса. Предположительно проведение семинаров и создание курсов начинающих предпринимателей «Открой свое дело» для выпускников общеобразовательных школ. Конкурсы бизнес–идей позволят перейти от изобретения к их коммерческому применению.

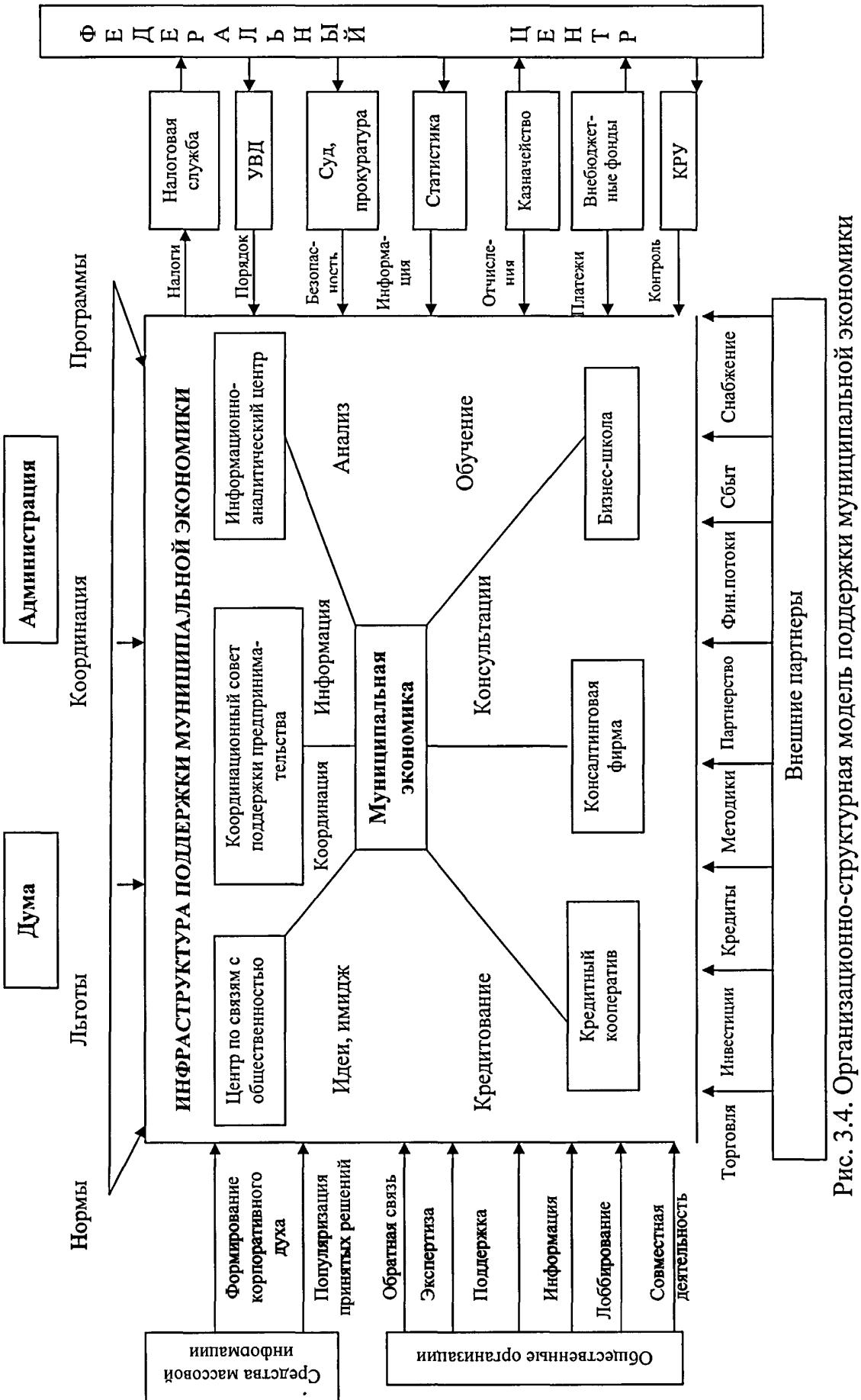


Рис. 3.4. Организационно-структурная модель поддержки муниципальной экономики

При поддержке местной администрации в городе может быть создан кредитный кооператив предпринимателей, действующий по схеме: создание общего гарантийного фонда, вложение этих средств в банк и поочередное гарантирование кредитов для каждого участника кооператива.

В соответствии с Указом Президента РФ «О первоочередных мерах государственной поддержки малого предпринимательства в РФ» от 4 апреля 1996 г. №491 и Федерального Закона «О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ» от 14 июня 1995 г. №88-ФЗ органам власти субъектов РФ и местного самоуправления рекомендовано выделять на поддержку малых предприятий средства в размере не менее 0,5% от годовых доходов соответствующих бюджетов и предусматривать предоставление налоговых льгот, стимулирующих развитие малого предпринимательства [16].

Думается такой подход будет оправдан даже с тех позиций, что в перспективе малый бизнес принесет дополнительные доходы в городской бюджет.

При этом муниципальная финансово–кредитная поддержка должна затрагивать следующие аспекты:

- разработку общей стратегии муниципальной финансово–кредитной поддержки малого бизнеса;
- разработку нормативно–правового регулирования и льготного налогообложения малого предпринимательства в рамках полномочий муниципального образования;
- привлечение инвесторов, заинтересованных в инвестировании в малый бизнес.

Центр по связям с общественностью поможет реализовывать различные идеи через средства массовой информации и сообщать о результатах работы.

Для того, чтобы потенциальные возможности были использованы, а отношения между субъектами хозяйствования стали действительно эффективными и взаимовыгодными, необходима объединяющая всех основа.

Без сильного, достаточно самостоятельного и авторитетного местного самоуправления решить эти задачи невозможно.

Рациональное управление городом требует изменения отношения к нему, чего вообще трудно добиться. Во-первых, необходимо изменение взгляда на местную администрацию, поскольку из главного действующего лица она превращается в особого участника сложной сети акционеров. Во-вторых, изменение отношения нужно ввиду того, что многие компоненты рационального управления зависят от мнения участвующих сторон.

Для успеха таких усилий нужно выполнить четыре условия:

- управление и должностные лица должны быть твердо убеждены, что результаты стоят затрат;
- усилия необходимо сосредоточить на проблемах, которые надлежит решить городу;
- предусмотреть участие населения;
- формирование потенциала должно продолжаться для того, чтобы воздействовать на постоянно меняющуюся ситуацию.

Как говорится в Европейской Хартии городов: «Идеальный город – это город, который добивается равновесия между различными секторами и видами деятельности, который обеспечивает гражданские права и наилучшие условия жизни, который отражает образ жизни и мыслей своих жителей и реагирует на них, в котором полностью учитываются интересы всех тех, кто им пользуется, работает или торгует в нем, посещает его, ищет в нем развлечения, культуру, информацию, знания и кто в нем учится» [13].

## Заключение

Результаты проведенного исследования показали, что моноотраслевые города издавна являлись объектом изучения.

В СССР взгляды ученых на управление развитием моноотраслевых городов носили отпечаток особенностей исторического пути развития всей страны.

Анализируя научные труды по данной тематике, мы пришли к выводу, что до 60-х годов прошлого столетия моноотраслевые города исследовались в основном с точки зрения их социально-экономических функций.

Наиболее интенсивно изучение моноотраслевых городов началось с 1966 г., когда по решению Госплана СССР в более чем 500 городах было начато строительство крупных промышленных предприятий. В соответствии с технико-экономическими расчетами определялось наиболее эффективное географическое размещение моноотраслевых городов и градообразующих предприятий;

80-е годы характерны более интенсивным изучением моноотраслевых городов. Дискуссионным моментом явилось определение специализации города. Большинство ученых пришло к мнению, что отрасль специализации должна определяться с позиции создания потребительной стоимости. Исследовалась взаимосвязь градообразующей и градообеспечивающей отраслей с позиций системного подхода. Выделились группы ученых, занимающихся исследованием моноотраслевых городов в региональном аспекте.

Переход к рыночным отношениям определил существенно новый подход к изучению моноотраслевых городов. Впервые определены критерии отнесения населенных пунктов к монопрофильным, а предприятий – к градообразующим. Даны оценка общих и методологических проблем моноотраслевых городов. Исследователи рассматривают моноотраслевые города с точки зрения их адаптации к рыночным отношениям и возможные варианты выхода из кризиса. При этом отмечается, что единого алгоритма быть не может,

должны учитываться специфика конкретного города и региона, в котором он располагается, а также общегосударственная социально-экономическая политика.

Нам представляется, что в научной литературе не уделяется должного внимания проблемам моноотраслевых городов, находящихся в депрессивных агропромышленных регионах и имеющих непрофильные финансово устойчивые градообразующие предприятия. Под непрофильным градообразующим предприятием мы предлагаем понимать предприятие, не имеющее в данном регионе ни источников сырья, ни рынков сбыта продукции.

Анализ работы ученых по данной тематике выявил использование различной терминологии: моногород, монопрофильный город, моноструктурный город, моноотраслевой город, моноцентричный город.

Изучив справочную литературу по рыночной экономике, мы пришли к выводу, что более корректно будет использование дефиниции «моноотраслевой город».

Исследование основных аспектов государственной политики социально-экономического развития моноотраслевых городов показало, что в данный перечень входит незначительное количество городских поселений, представляющих государственный интерес, причем механизмы государственной поддержки далеко не совершенны и находятся в стадии доработки.

В работе дана оценка региональных программ общефедерального значения, реализация которых затрагивает социально-экономическое развитие многих моноотраслевых городов РФ. Отмечается тенденция к сокращению региональных программ общефедерального значения. Одной из главных причин создавшейся ситуации, по нашему мнению, является отсутствие реальных источников финансового обеспечения программ.

В ходе изучения нормативных актов выявлено, что значительный перечень требований, предъявляемых к целевой программе и сложная процедура ее принятия, будут не по силам основной массе моноотраслевых городов, ко-

торые в большинстве своем являются средними и малыми и не представляют общегосударственного интереса.

В диссертационной работе проанализированы и обобщены существующие виды региональной поддержки, которые в пределах своей компетенции субъекты РФ оказывают моноотраслевым городам.

Исследование показало, что все города являются крупными промышленными центрами, градообразующие предприятия которых относятся к объектам атомной промышленности, судостроения, нефтехимии и т.д., имеющие общегосударственное значение. Расположены они в основном в регионах с относительно высоким и выше среднего уровнем развития. При этом в реализации региональных программ участвуют федеральное правительство и зарубежные инвесторы.

Положение основной массы моноотраслевых городов усугубляется еще и тем, что в федеральном законодательстве до сих пор отсутствуют правовые нормы, позволяющие юридически точно идентифицировать и классифицировать моноотраслевые города для использования в государственной экономической (промышленной), социальной и региональной политике (за исключением ЗАТО и наукоградов).

На основании проведенного исследования можно сделать заключение, что основная масса российских моноотраслевых городов находится под косвенным воздействием государства, которое можно разделить на два типа: экономическое и внеэкономическое. Причем в большей мере развитие моногородов зависит от экономического воздействия.

В работе проведен анализ социально-экономического положения г. Заринска, имеющего финансово благополучное градообразующее предприятие ОАО «Алтай-Кокс».

Следует отметить, что среди градообразующих предприятий моноотраслевых городов Алтайского края, являющимся агропромышленным регионом, ОАО «Алтай-Кокс» является непрофильным предприятием

В исследовании показано, что экономическая база города могла бы развиваться на основе многоотраслевой промышленной специализации. Однако реформа политических и экономических отношений в стране не позволила реализовать задуманные планы.

В современных условиях промышленность города представлена тремя промышленными предприятиями, из которых только ОАО «Алтай-Кокс» сохраняет финансовую устойчивость и оказывает существенное влияние на состояние бюджета города и социальную сферу.

Передача объектов социальной инфраструктуры в муниципальную собственность усилило нагрузку на городской бюджет, который является высокодотационным. Более того, градообразующее предприятие ОАО «Алтай-Кокс» играет все меньшую роль в формировании городского бюджета. Процесс прогнозирования поступления налоговых и иных обязательных платежей в городской бюджет ОАО «Алтай-Кокс», на наш взгляд, усложняется тем, что с 2003 г. предприятие состоит на учете в Межрайонной ИМНС России по крупнейшим налогоплательщикам Алтайского края, расположенной в г. Барнауле.

Сокращение работников ОАО «Алтай-Кокс» привело к росту реальной безработицы в городе и увеличению граждан, нуждающихся в социальной защите.

Уровень безработицы в г. Заринске за 2003 г. выше краевого показателя на 1,3%, среднегородского – на 1,8%.

Негативным моментом является и то, что в структуре безработных 74% составляют женщины, причем по сравнению с 2002 г. показатель увеличился на 15,9%.

За 2001-2003 гг. количество граждан, нуждающихся в социальной поддержке в г. Заринске возросло с 11 100 чел. до 21 889 чел.

В работе отмечается, что в структуре благотворительных отчислений ОАО «Алтай-Кокс» доля непосредственно г. Заринска постепенно сокращается. Причем администрации города завод отчислений не делает, финансирование осуществляется строго целевое.

Проведенный анализ показал, что по уровню доходов все работающее население города делится на две группы. С одной стороны – высокооплачиваемая категория, которая работает на заводе. С другой стороны – сотрудники бюджетной сферы, которые получают в несколько раз меньше.

В диссертационной работе охарактеризованы внешние и внутренние факторы, негативно повлиявшие на современное социально-экономическое положения г. Заринска. По нашему мнению структура факторов имеет причинно-следственный характер, причем более существенное влияние оказывают внешние факторы.

Мы считаем, что для проведения эффективной государственной политики в области реформированияmonoотраслевых городов и обеспечения взаимодействия градообразующих предприятий с городским самоуправлением необходимо, по мнению автора, принять Федеральные Законы «О monoотраслевых городах и градообразующих предприятиях» и «О порядке передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность», которые были отклонены Государственной Думой.

При этом источником финансирования переданных в муниципальную собственность объектов социальной инфраструктуры крупных, непрофильных, финансово-устойчивых градообразующих предприятий, находящихся в депрессивных регионах должен быть федеральный бюджет. Для сокращения встречных финансовых потоков и предотвращения нецелевого использования бюджетных средств федеральный бюджет должен осуществлять перечисления непосредственно в бюджет monoотраслевого города.

В процессе исследования доказано, что в ситуации, создавшейся в г. Заринске, реальным путем подъема экономики является развитие малого бизнеса. При этом отмечаются значительные возможности местного самоуправления для поддержки местных производителей товаров и услуг, создания для них благоприятного климата.

В работе предложена организационно-структурная модель поддержки муниципальной экономики и охарактеризованы ее элементы.

На представляется, что каждый из элементов модели и все элементы вместе могут и должны создать условия, способствующие обороту финансовых средств внутри города, развитию деловой активности, росту объемов производства товаров и услуг, привлечению инвестиций в экономику города.

При этом считаем, что главным условием успешного функционирования предлагаемой модели должно быть согласование интересов всех сторон.

## Список используемой литературы

1. Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации: офиц. текст. - М.: Маркетинг, 2001. – 40 с.
2. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР: офиц. текст: по состоянию на 15 ноября 2001 г. / М–во юстиции Рос. Федерации. – М.: Юрайт–М, 2002. – 462 с.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. – М.: ООО ТК Велби, 2003. – 520 с.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: ЭКМОС, 1998. – 128 с.
5. СССР. Законы. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: офиц. текст принят 09.04.90 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 6. – Ст. 267.
6. Российская Федерация. Законы. О статусе наукограда РФ: офиц. текст принят 07.04.99 г. № 70–ФЗ. // Собрание законодательства РФ, 12.04.1999, № 15, ст. 1750.
7. Российская Федерация. Законы. О ЗАТО: офиц. текст принят 14.07.92 г. № 3297–1 (с измен. и доп. от 24 декабря 2002 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1915.
8. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О бюджетной классификации РФ»: от 26.05.04 № 45–ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 22. – Ст. 2095.
9. Российская Федерация. Законы. О федеральном бюджете на 1998 год: офиц. текст принят 26.03. 98 г. № 42–ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 13. – Ст. 1464.
10. Российская Федерация. Законы. О федеральном бюджете на 2002 год: офиц. текст принят 30.12.01 г. № 194–ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 53 (ч. 1). – Ст. 5030.

11. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: офиц. текст принят 28.08.95 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.
12. Российская Федерация. Законы. О финансовых основах местного самоуправления в РФ: офиц. текст принят 25.09.97 г. № 126-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3330.
13. Российская Федерация. Законы. О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления: офиц. текст принят 11.04.98 г. № 15 // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 15. – Ст. 1695.
14. Российская Федерация. Законы. О приватизации государственного и муниципального имущества: офиц. текст принят 21.12.01 № 178-ФЗ (с изм. и доп. от 27.02.03 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 4. – Ст. 251.
15. Российская Федерация. Законы. О несостоятельности (банкротстве): офиц. текст принят 26.10.02 № 127-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 43. – Ст. 4190.
16. Российская Федерация. Законы. О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ: офиц. текст принят 14.06.95 г. № 88-ФЗ (с изм. и доп. от 21.03.02 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 25. – Ст. 2343.
17. Алтайский край. Законы. Программа содействия занятости населения на 2001–2005 гг.: офиц. текст принят 06.07.01 г. № 40-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. – 2001. – № 63. – С. 30.
18. Алтайский край. Законы. О краевом бюджете на 2002 год: офиц. текст принят 28.12.01 № 11-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. – 2001. – № 68.
19. Алтайский край. Законы. О краевом бюджете на 2003 год: офиц. текст принят 30.12.02 № 90-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. – 2002. – № 80.

20. Российская Федерация. Президент. Указы. О мерах по развитию научноградов как городов науки и высоких технологий: офиц. текст принят 07.11.97 г. № 117.
21. Российская Федерация. Президент. Указы. Об использовании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий: офиц. текст принят 10.01.93 г. № 8 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 3. – Ст. 168.
22. Российская Федерация. Президент . Указы . Методические рекомендации по применению основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ: офиц. текст принят 22.07.94 г. № 1535 // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. – Ст. 1478.
23. Российская Федерация. Президент. Указы. О первоочередных мерах государственной поддержки малого предпринимательства РФ: офиц. текст принят 04.04.96 г. № 491 (с изм. от 14.11.97 г., 06.01.96 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 15. – Ст. 1583.
24. Российская Федерация. Президент. Указы. Основные положения региональной политики в РФ: офиц. текст принят 03.07.96 г. № 803 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2756.
25. Российская Федерация. Президент. Распоряжения. Об утверждении положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности: офиц. текст принят 18.03.92 г. № 114–рп. // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 13. – Ст. 697.
26. РСФСР. Президиум Верховного Совета. Указы. О переименование Сорокинского района в Заринский» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 52. – С. 1107.
27. РСФСР. Правительство. Постановления. Положение об обеспечении особого режима в ЗАТО, на территории которого расположены объекты Ми-

- нистерства обороны РФ: офиц. текст принят 26.06.98 № 655 // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 27. – Ст. 3180.
28. РСФСР. Правительство. Постановление. Положение о порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими: офиц. текст принят 29.08.94 № 101 // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 19.
29. РСФСР. Правительство. Постановления. О программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 гг.: офиц. текст принят 26.02.97. № 222 // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 10. – Ст. 1173.
30. РСФСР. Правительство. Постановления. О мерах по развитию муниципальных образований с градообразующими научно–производственными комплексами (наукоградов): офиц. текст принят 24.01.98 г. № 7. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 5. – Ст. 618.
31. РСФСР. Правительство. Постановления. Об утверждении критериев присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда и прекращении такого статуса: офиц. текст принят 22.09.99 г. № 1072 // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 40. – Ст. 4858.
32. РСФСР. Правительство. Постановления. О концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера: офиц. текст принят 07.03.00 г. № 198 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 12. – Ст. 1286.
33. РСФСР. Правительство. Постановления. Об утверждении федеральной комплексной программы развития малых и средних городов РФ в условиях экономических реформ: офиц. текст принят 28.06.96 г. № 762 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 28. – Ст. 3376
34. РСФСР. Правительство. Постановления. Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ в связи с ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год»: офиц. текст при-

нят 24.08.02 г. № 630 // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 35. – Ст. 3382

35. РСФСР. Правительство. Постановления. О программе социально–экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.: офиц. текст принят 06.06.02 г. № 338 // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 31. – Ст. 3295.

36. РСФСР. Правительство. Постановления. О внесении изменений и дополнений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует РФ: 22.04.02 г. № 263 // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 17. – Ст. 1682.

37. РСФСР. Положение о государственном финансировании мероприятий по реструктуризации угольной промышленности: офиц. текст принят 03.12.97 г. № 1523 // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 50. – Ст. 5684.

38. РСФСР. Правительство. Постановления. О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально–бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов РФ и муниципальную собственность: офиц. текст принят 07.03.99 г. № 235 (с измен. внесен. Постановлением Правительства РФ от 27.08.99 г. № 996) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 1 (часть 2). – Ст. 128..

39. РСФСР. Правительство. Постановления. Об утверждении перечня закрытых административно–территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов: офиц. текст принят 05.07.01 г. № 508 // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 3019.

40. Алтайский край. Законодательное Собрание. Постановления. Об утверждении Плана социально–экономического развития Алтайского края на 1998–2000 гг. и на период до 2005 г.: офиц. текст принят 01.04.98 г. № 116 // Сборник законодательства. – 1998. – № 24(44).- С. 42.

41. Постановление Администрации Алтайского края «Об освоении и производстве современных тракторов, сельскохозяйственных машин и оборудования для агропромышленного комплекса на промышленных предприятиях края в 2001–2005 гг.» от 10.09.01 № 569 // Сборник законодательства Алтайского края. – 2002 г.– № 74, ч. 8. – С. 7.
42. Распоряжение СМ СССР. О строительстве нового коксохимического предприятия в Алтайском крае: офиц. текст принят 23.04.71 г. № 743–р.
43. Приказ Министерства Энергетики РФ. Об утверждении Положения о формировании и реализации программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков, финансируемых за счет средств государственной поддержки угольной отрасли: офиц. текст принят 19.06.02 г. № 185 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2002. – № 38.
44. Приказ Министерства Энергетики РФ. Об утверждении Положения о действия переселению высвобожденных работников ликвидируемых организаций угольной отрасли гг. Кизел, Губаха, Гремячинск и Чусовой (Пермская область) за счет средств государственной поддержки угольной отрасли, направляемых на реализацию программ местного развития: офиц. текст принят 11.07.02 г. № 214 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.– 2002. – № 38.
45. Распоряжение Государственного комитета РФ по управлению государственным имуществом. О внесении изменений и дополнений в типовой план приватизации: офиц. текст принят 15.09.93 г. № 1602–р. // Российские вести. – 1993. – № 244.
46. Алтайский край. 1998–2002: КР. СТАТ. СБ. / Алтайский краевой комитет гос. стат. – Б., 2003. – 60 с.
47. Бабичев, И. Мифы должны быть разрушены, а «узкие места» расширены // Муниципальная власть. – 2000. – № 6.
48. Бадман, М.К. Федеральная помощь депрессивным и отсталым регионам России / Бадман М.К., Гузнер С.С., Селиверстов В.Е. // Федерализм и регио-

- нальная политика: проблемы России и зарубежный опыт / ред. Селиверстов В.Е.. – Новосибирск: Экор, 1996. – Вып. 3.–15–20.
49. Барихин, А. Б. Экономика и право: Энциклопедический словарь. – М.: Книжный мир, 2000. – 928 с.
50. Баранский, Н.Н. Избранные труды. Становление советской экономической географии. – М.: Мысль, 1980. – 720 с.
51. Большая книга по экономике. / Пер. с нем. В. Годруда. – М.: ТЕРРА, 1997. – 736 с.
52. Борисов, А. Б. Большой экономический словарь. – М.: Книжный мир, 2001. – 895 с.
53. Блэк, Дж. Экономика: Толковый словарь: Англо-русский – М.: ИНФРА – М, Издательство «Весь мир», 2000. – 840 с.
54. Браде, И. Районная планировка и разработка схем расселения: опыт и перспективы / Браде И., Перцик Е., Питерский Д. – М.: Международные отношения, 2000. – С. 84–85.
55. Бадман, М.К. Стратегические проекты развития Арктики, Сибири и Дальнего Востока / Бадман, М.К., Кулешов В.В., Харитонова В.Н. // Регион: экономика и социология, 2000. – № 3 – С. 101.
56. Бернар И., Колли Ж.-К. Толковый экономический и финансовый словарь. Французская, русская, английская, испанская терминология: в 2 т. – М.: Международные отношения, 1994. – Т.2 – С. 585.
57. Возрождение и развитие малых городов России. В.П. / Анищев, В.С. Варламов и др. – М.: АО «Панас–Аэро», 1994. – 318 с.
58. Воронин, А. Основы управления муниципальным хозяйством. / Воронин А., Лапин В., Широков А – М.: Дело, 1998. – 10 с.
59. Васильев, М. О положительных итогах развития российского законодательства в сфере местного самоуправления в 2002 году и его задачах в 2003 году // Местное самоуправление. – 2003. – № 2.
60. Виноградов, В. Птица счастья завтрашнего дня // Муниципальная власть. – 2001. – № 3.

61. Велихов, Л.А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.: Наука, 1996.
62. Глазычев, В.Л. Городская среда. Технология развития: Настольная книга. / Глазычев, В.Л., Егоров М.М., Ильина Т.В. и др. М.: Изд–во «Ладья», 1995.
63. Город, построенный коммунистами, живет и развивается // Мой налоговый советник. – 2004. – № 9 (93).
64. Горяченко, Е.Е. Малый город Сибири сегодня / Горяченко Е.Е., Маршалова А.С., Пушкирев // Регион: экономика и социология. 1997. – № 4.
65. Горяченко, Е.Е. Сибирский город: проблемы и перспективы / Горяченко Е.Е., Пушкирев В.М. // Регион: экономика и социология. 1997. – № 1.
66. Гузнер, С.С. Концепция федеральной программы развития Севера / Гузнер С.С., Харитонова В.Н., Вижина И.А., Новикова И.Я // Регион: экономика и социология. 1997. – № 4.
67. Данилов, Н. Регулирование развития крупных городских промышленных центров: использование новых организационно–хозяйственных форм // РЭЖ. – 2000. – № 3.
68. Демченко, О.В. Формирование стратегии социально–экономического развития города в условиях севера: Автореф. на соиск. учен. степ. канд. эк. наук: (08.00.05) / Демченко Олег Васильевич; [Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации] – Москва, 1999. – 23 с.
69. Дневник Алтайской школы политических исследований. № 11. Зап. Сиб.: регион, экономика, инвестиции. Материалы международной экономической конференции / ред. проф. Ю. Г. Чернышова. – Барнаул, изд–во «Азбука», 2001. – 222 с.
70. Дятлов, В.В. Программы социально-экономического развития муниципальных образований // Федеративные отношения и региональная социально–экономическая политика. 2002. – № 11.

71. Ельцин, Б.Н. Россия на рубеже эпох. (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // Российская газета. – 1999. – 31 марта. – С. 3–6.
72. Еремеева, Л. Комплекс полноценности // Муниципальная власть.– 2001. – № 3. – С. 58.
73. Ефремов, А. Организационная роль областной администрации в экономике // Экономист. – 2002. – № 1.
74. Жабин, А. Местное самоуправление в системе Российского федерализма / Жабин А., Матвеев Ю. // Федерализм. – 2001. – № 3.
75. Занадворов, В.С. Экономика города. / Занадворов В.С., Занадворова А.В. – М., 1998.
76. Зеркин, Д. Основы теории государственного управления: Курс лекций / Зеркин Д., Игнатов В. – Ростов н/Д: изд. Центр «МарТ», 2000. – С. 320.
77. Игонин, Л.Л. Принципы организации муниципальных финансов // Финансы.– 2003. – № 5.
78. Коган, Л.Б. Куда идут наши города // Городское хозяйство. – 2003. – № 8. – С. 2–5.
79. Кузнецова Г. Монопрофильные города: мониторинг и возможные подходы к решению их проблем / Кузнецова Г., Любовный В. // Федерализм. – 2002. – № 2. – С. 140.
80. Кузнецова, О. О некоторых проблемах федерального регулирования экономического развития регионов России // Федерализм. – 2002. – № 4.
81. Кордунский, Б.Л. Депрессивный район в переходной экономике / Кордунский Б.Л., Леонов С.Н. – Владивосток: Дальнаука, 1999.
82. Комментарий по комплексной оценке уровня социально-экономического развития субъектов РФ в 2000 и 2002 годах (готовит Министерство соц.–экон. развития и торговли) // сайт [www.gks.ru](http://www.gks.ru)
83. Краткий экономический словарь / ред. А.Н. Азрилияна – М.: Институт новой экономики, 2001. – 1088 с.

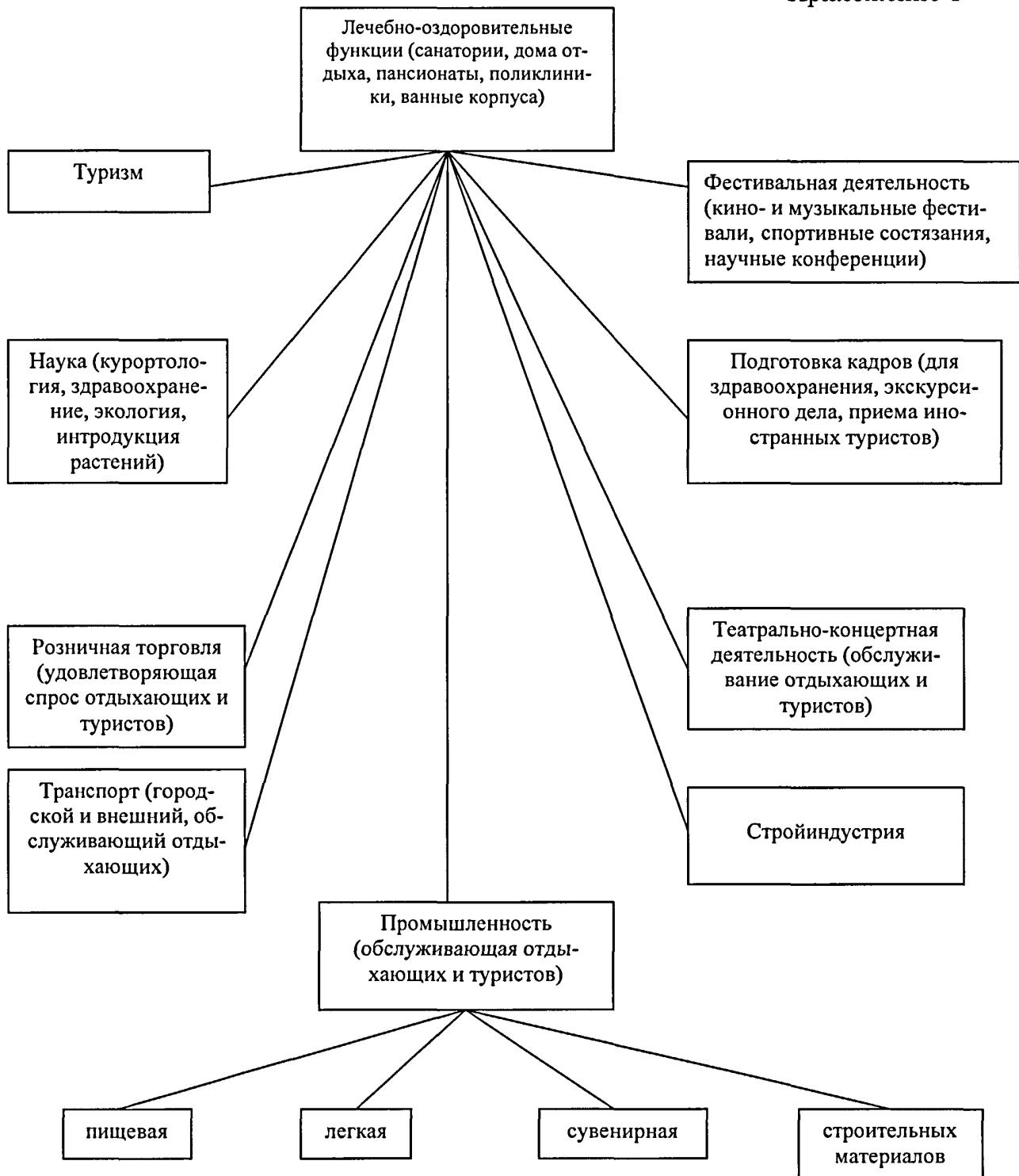
84. Лавров, А. Перспективы реформирования бюджетной системы. / Лавров А., Климанов В., Онищенко В. // Экономист. – 2001. – № 8.
85. Лаппо, Г.М. Города на пути в будущее. – М.: Мысль, 1987.
86. Лаппо, Г.М. География городов. – М., 1997.
87. Лексин, В. Общероссийские реформы и территориальное развитие / Лексин В., Швецов А. // Российский экономический журнал. – 2002. – № 1–2.
88. Лексин, В. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Депрессивные территории: прежние проблемы и новые варианты их решения / Лексин В., Швецов А. // РЭЖ. – 2000. – № 9.
89. Лексин, В. Становление новой экономической системы / Лексин В., Швецов А. // РЭЖ. – 2001. – № 9.
90. Лебедевич, В. В. Формирование стратегии корпоративного развития малых городов Крайнего Севера: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук: (08. 00. 05) / [Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ] – М., 2000. – 20 с.
91. Леонтьев, Г. Местное самоуправление – ресурс государства для управлением развития // Муниципальная власть. – 2002. – № 10.
92. Любовный, В. Не рынком единым // Муниципальная власть. – 2000 – № 4.
93. Монопрофильные города и градообразующие предприятия: обзорный доклад / ред. к.э.н. Липсиц И.В. – М.: Издательский дом «Хроникер», 2002. – 256 с.
94. Нещадин, А. Жизненный цикл города / Нещадин А., Горин Н. // Муниципальная власть. – 2002. – № 3.
95. Нестеров, А.Ю. Управление промышленным развитием города / Нестеров А.Ю., Чуркин В.Г., Шабашев В.А – Кемерово: Кузбассиздат, 2000. – 140 с.
96. Памятники социалистического и коммунистического строительства Алтайского края и их использование в коммунистическом воспитании. // Тезисы к конференции. – Барнаул. – 1982.

97. Парламентские слушания в Совете Федерации // Местное самоуправление. – 2003. – № 2.
98. Пономаренко, Б. Много званых, да мало избранных // Муниципальная власть. – 2001. – № 5. – С. 85.
99. Пронина, Л.И. Местное самоуправление и межбюджетные отношения // Финансы. – 2003. – № 8.
100. Пушкарев, В.М. Основы концепции социально–экономического развития города // Регион: проблемы планирования и управления. Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2002.
101. Развитие производительных сил Севера СССР. – Новосибирск: Наука, 1991.
102. Рынок труда Алтайского края 1997–2002 гг. / Департамент федеральной государственной службы занятости населения по Алтайскому краю. Барнаул, 2004. – 135 с.
103. Рябухин, С.Н. Целевые программы развития регионов // ЭКО. – 2003. – № 4 – С. 16.
104. Самостроенко, Г. Парадигма отношений // Муниципальная власть. – 2001. – № 5.
105. Социально–экономическое положение Алтайского края в 2003 г. Стат. докл. / Алтайский краевой комитет государственной статистики. – Б., 2004. – 180 с.
106. Состояние рынка труда Алтайского края в 2003 году. / Департамент федеральной государственной службы занятости населения по Алтайскому краю. – Барнаул, 2004. – 65 с.
107. Социально–экономическое положение городов и районов Алтайского края. 2002 год. Стат. докл. / Алтайский краевой комитет государственной статистики. – Б., 2003. – 133 с.
108. Социально-экономическое положение Алтайского края. 2002 год. Стат. докл. / Алтайский краевой комитет государственной статистики. – Б., 2003. – 177 с.

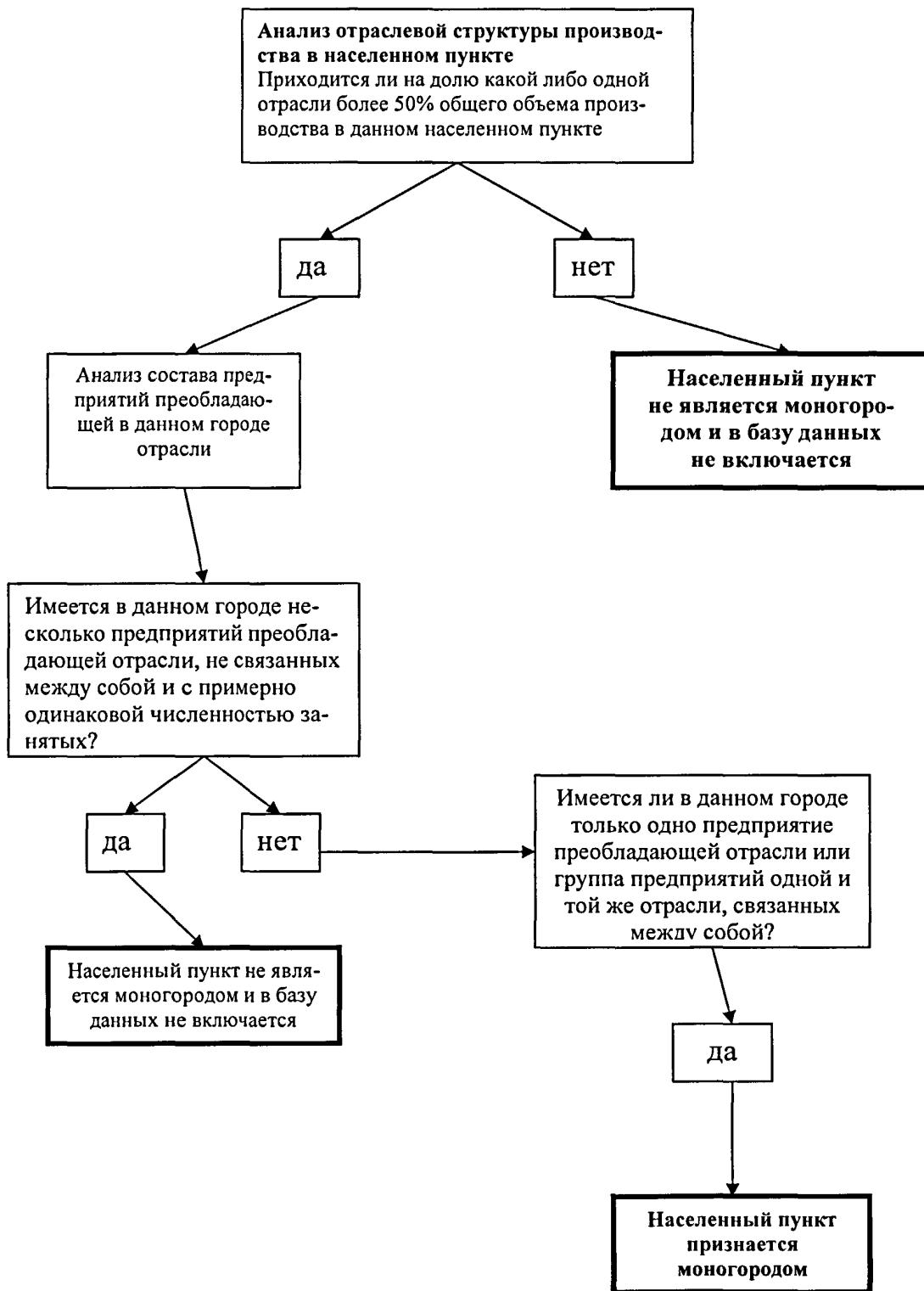
109. Социально-экономические аспекты реформирования в Алтайском крае в 90-е годы. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2001. – 248 с.
110. Смирнов, А. Будущее проектируется и строится // Муниципальная власть. – 2001. – № 3.
111. Словарь по экономике. / пер. с англ., ред. П. А. Ватника. – СПб.: Экономическая школа. 1998. – 752 с.
112. Словарь современной экономической теории Макмиллана. – М.: ИНФРА – М, 1997. – 608 с.
113. Степаненко, А.В. Социально-экономическое развитие городов (проблемы комплексности и сбалансированности). – Киев: Наукова думка, 1988. – 204 с.
114. Стратегия социально-экономического развития Алтайского края на период до 2010 г. (проект).
115. Татаркин, А.И. Социально-экономические проблемы формирования рыночных отношений // Федерализм. – 2001. – № 1.
116. Тихонов, В. Закрытые города в открытой России // Проблемы прогнозирования. – 1996. – № 3.
117. Федоткин, В. Федерализм и местное самоуправление: проблемы экономического взаимодействия // Вопросы экономики. – 2000. – № 1.
118. Федеральный бюджет должен стать инструментом модернизации экономики // Финансы. – 2004. – № 4.
119. Финагин, В.В. Экономика города: Теория, практика, перспективы. – Киев, 1983. – С. 48–60.
120. Форрестер, Дж. Динамика развития города. – М., 1974.
121. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации. – М.: Московский общественный научный фонд; Институт макроэкономических исследований, 2000. – Выпуск 20.
122. Черников, В. Муниципалы ответственности не боятся // Муниципальная власть. – 2000. – № 3. – С. 26.

123. Чертов, Н.А. Регулирование бюджетно-финансовых отношений в регионе агропромышленной ориентации (на примере Алтайского края): Монография. – Барнаул: Изд–во Алт. ун–та, 1999. – 133 с.
124. Чертов, Н.А. Проблемы дореформенного и современного социально-экономического развития Алтайского края: Монография – Новосибирск: Изд–во ИЭиОП СО РАН, 2002. – 156 с.
125. Чуркин, В.Г. Функциональное строение социально-экономической системы города // Реформирование экономики региона: опыт, проблемы, перспективы: Тезисы докладов второй международной научно-практической конференции. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 1996. – Ч. П. – С. 107.
126. Чудинов, А.Ю. Объектно-ориентированное моделирование состояния моноотраслевых городов на стадии реструктуризации угольного комплекса Кузбасса: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. эк. наук: (08.00.04) / Чудинов, Андрей Юрьевич; [Кузбасский государственный технический университет]. – Кемерово, 2000. – 24 с.
127. Широков, А. Не менялись бы принципы // Муниципальная власть. – 2000. – № 6.
128. Экономическая энциклопедия / Науч.–ред. совет изд–ва «Экономика»; Ин–т экон. РАН; гл. ред. Л. И. Абалкин. – М.: ОАО «Изд–во «Экономика», 1999. – 1055 с.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

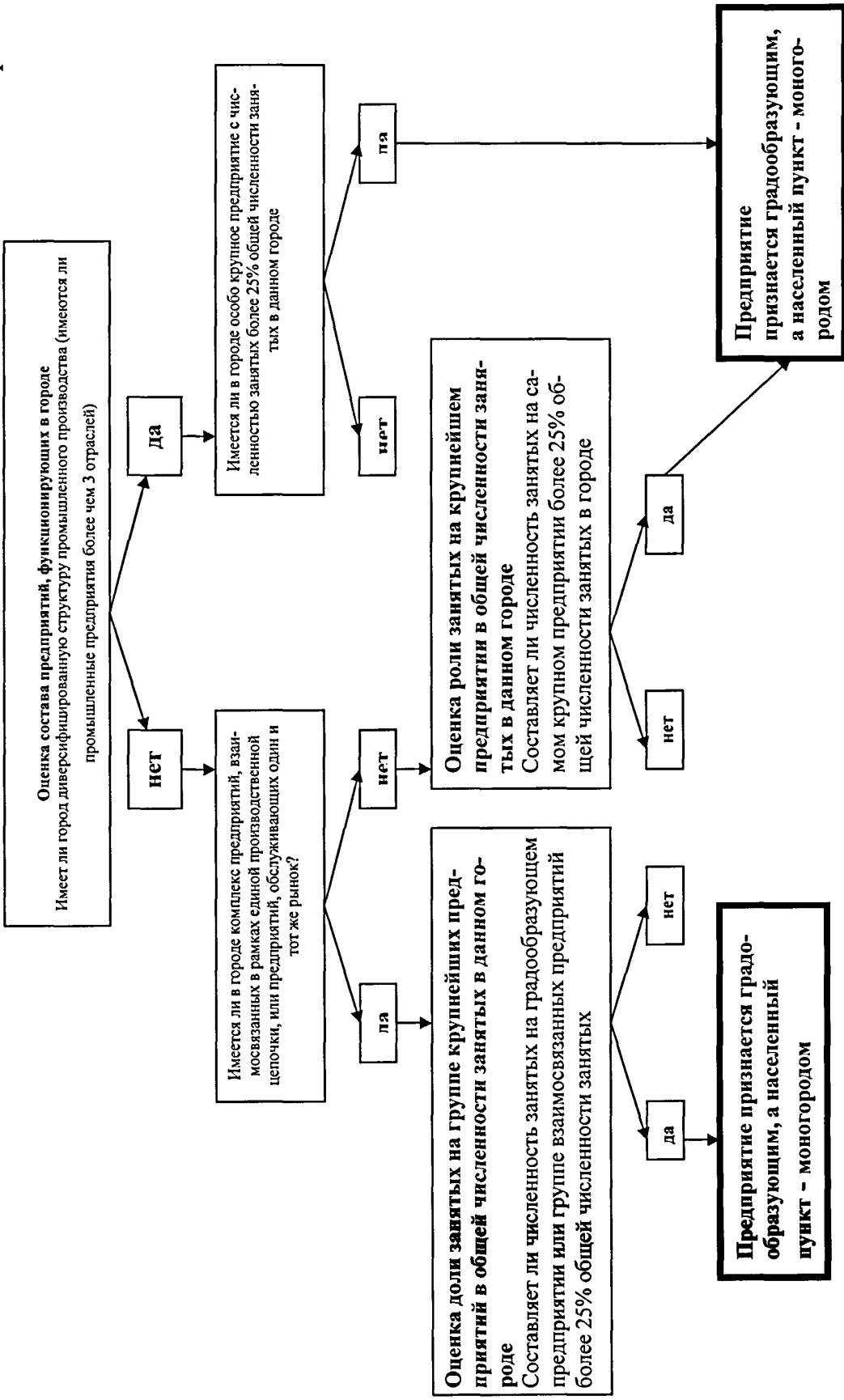


Функциональная структура города - курорта



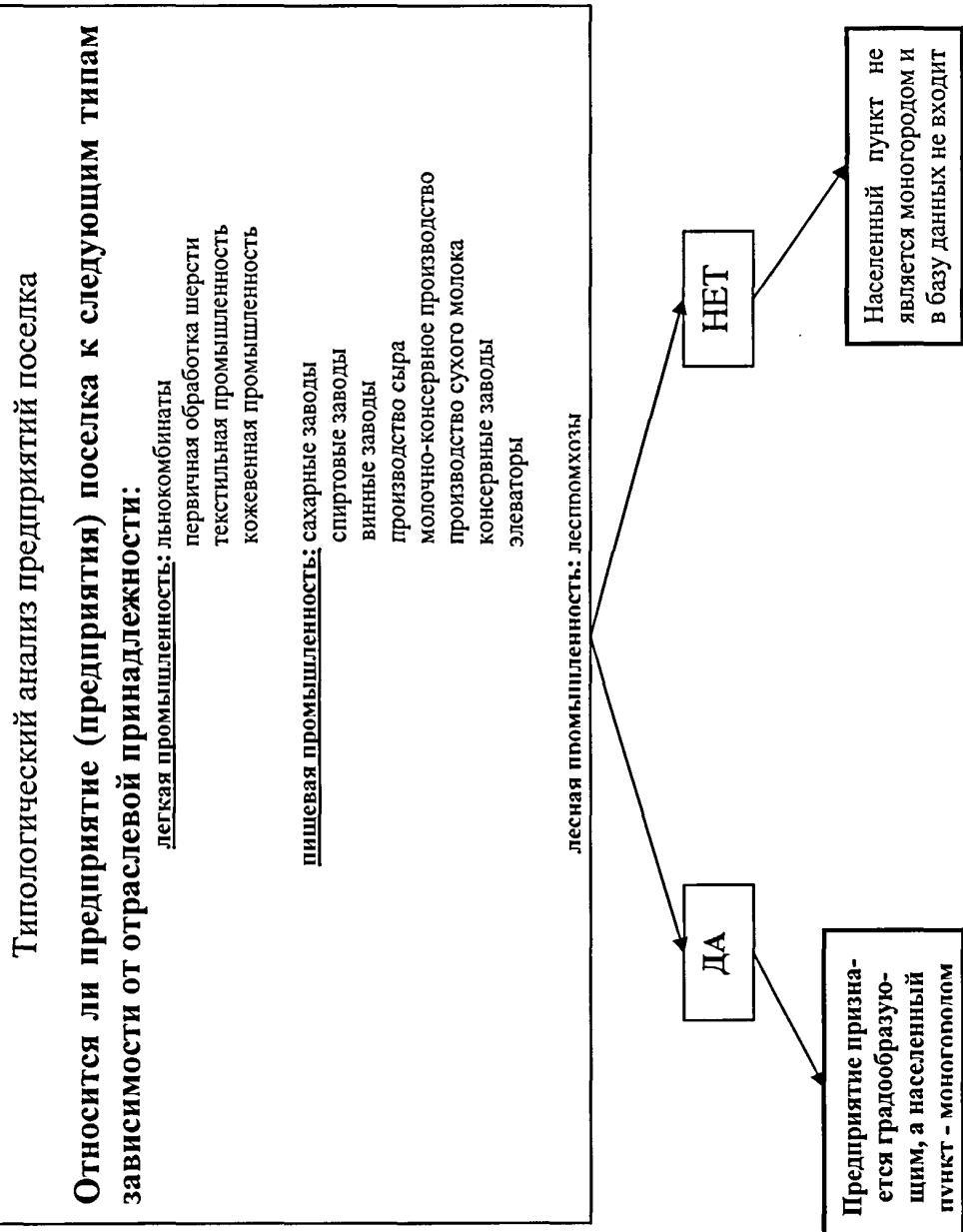
Селекция городов и ПГТ по критерию структуры производства

Приложение 3



## Селекция городов по критерию структуры производства

## Приложение 4



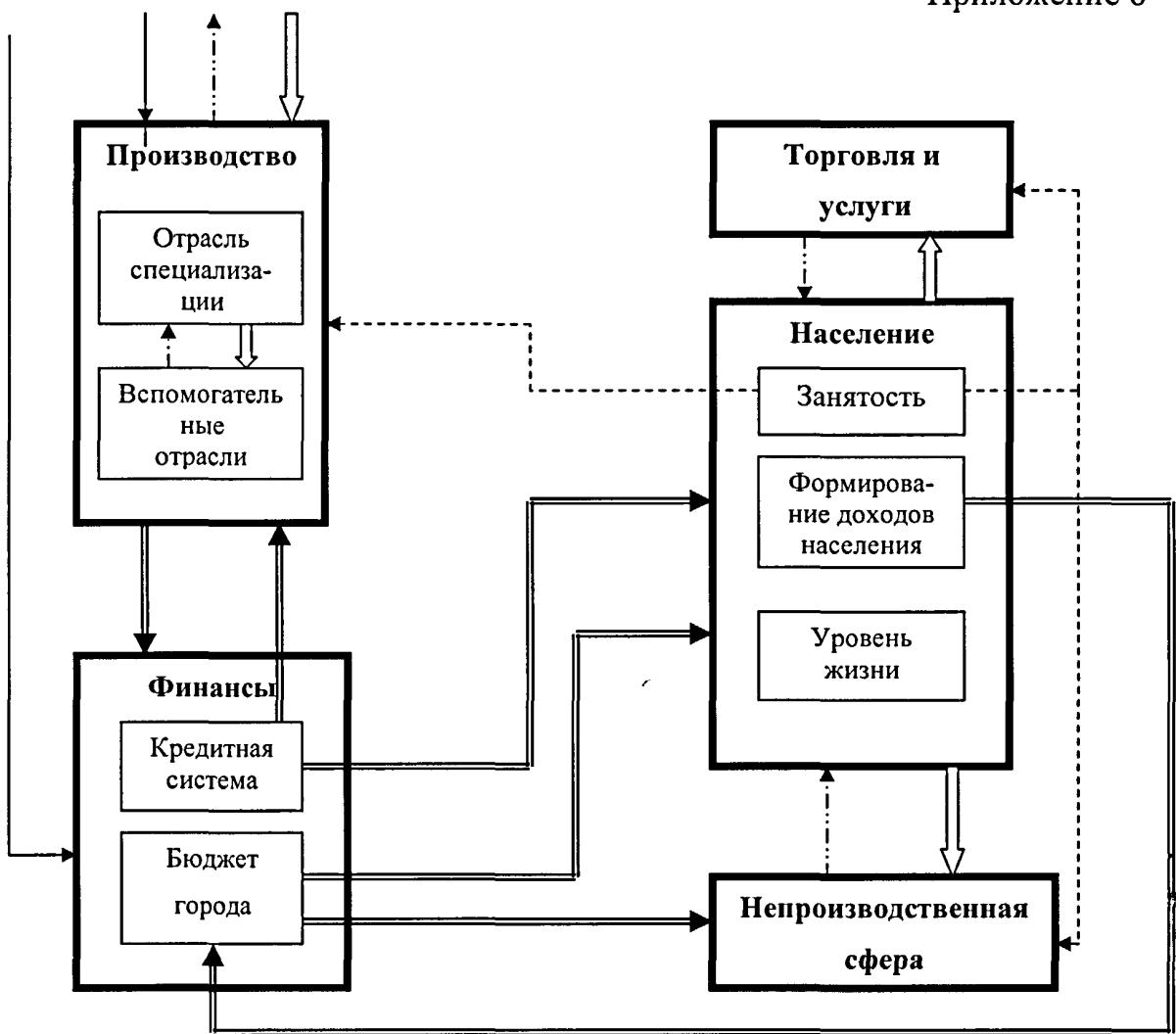
Селекция поселков городского типа на основе отраслевой типологии организации предприятий

## Приложение 5

Количество городов	Кластер 1 102	Кластер 2 46	Кластер 3 115	Кластер 4 116
Найменование	Барабинск (Новосибирская область), Галич (Костромская область), Долинск (Сахалинская область), Игарка (Красноярский край), Сергач (Нижегородская область), Ялуторовск (Тюменская область)	Грайворон, Короча (Белгородская область), Мглин (Брянская область), Озерск (Калининградская область), Зея (Амурская область)	Ачинск (Красноярский край), Метион, Югорск (Тюменская область), Бугуруслан (Оренбургская область), Рыбинск (Ярославская область), Мценск (Орловская область), Тейково (Ивановская область)	Медногорск (Оренбургская область), Буденовск (Ставропольский край), Ярцево, Ростовль (Смоленская область), Катайск, Петухово (Курганская область), Тейково (Ивановская область)
<b>Некоторые средние показатели по кластерам (1997 года)</b>				
Удельный вес убыточных предприятий (%)	56	54	46	51
Средняя заработка платы (тыс. руб.)	912,5	668,2	1230	720,1
Темпы роста заработной платы (%)	120,2	119,0	129,9	123,2

Состав и экономическая характеристика кластеров (групп) моногородов

## Приложение 6



Условные обозначения:

- ←— государственное регулирование (учетная ставка и др.)
- ↔— спрос
- ↔--- рабочая сила
- ↔--- продукция, услуги
- ↔— финансовые потоки (ресурсы, налоги)

Укрупненная схема модели диагностики и прогнозирования социально-экономического развития монофункционального города

## Приложение 7

**Характеристика монопрофильных поселений  
с критической ситуацией на рынке труда на уровне федеральных округов в 1999-2001 гг.**

Положение монопрофильных поселений по субъектам РФ	В том числе по профилю												
	Topch. Jigobip.	Beero H.I.	Maimhoscip.	Ctponnii	Minhoscra	ATK	Ctekojib.	Xmnjeck.	Vrotjhara	Tpachinopr	Ogybharra	Htp.3ar.3h.	Pbi6hara
<b>Северо-западный федеральный округ</b>													
Были в Перечне 1999 г.	50	1	35	2	4	2	1	3	1	1			
Улучшили положение	20		18			2							
Новое предложение	1		1										
Вошли в перечень 2001 г.	31	1	18	2	4	1	3	1	1				
<b>Центральный федеральный округ</b>													
Были в перечне 1999 г.	30		7		2	1	2	1	4	3	10		
Улучшили положение	9		3			1					4	1	
Новое предложение	2										2		
Вошли в перечень 2001 г.	24		4		2	1	1	1	4	3	8		
<b>Южный федеральный округ</b>													
Были в перечне 1999 г.	15	1	2	4	2			1			3	1	1
Выведены из перечня <sup>8</sup>	5		1	1							3		
Улучшили положение	4					2	2						

<sup>8</sup> Выведены из перечня из-за отсутствия информации

(продолжение таблицы)

Новое предложение	4					3		1
Нов. предл., не включены	3					3		
Вошли в перечень 2001 г.	7	1	1	1		1	1	1

Приволжский федеральный округ

<b>Были в перечне</b>	83	44	4	15	1	6	2	2	3	1
<b>Улучшили положение</b>	20	11	2	4		1			2	
<b>Новое предложение</b>	12	3	5	1		2	2			
<b>Вопросы в перечень 2001 г.</b>	70	36	2	15	2	6	1	2	3	1

## **Уральский федеральный округ**

1

Сибирский федеральный округ						
Были в перечне 1999 г.	72	4	41	9	2	1
Выведены из перечня	12	11				
Улучшили положение	16	1	10	1	1	1

3	2	1
46	3	22

Дальневосточный федеральный округ						
	Были в перечне 1999 г.	46	12	16	2	1
Выведены из перечня	11	4	6			1
Улучшили положение	13	3	4	1	1	
Новое предложение	9	3	1		1	
Вошли в перечень 2001 г.	29	8	7	1	1	1

## Приложение 8

**Рейтинг  
городов Алтайского края по основным показателям  
социально-экономического развития за 1 полугодие 2003 г.**

№	Показатели	Название города							
		Almaty	Bishkek	Bishkek	Kamensk-Han	Kamensk-Han	Pyatigorsk	Pyatigorsk	Ufa
1.	Объем промышленного производства на душу населения, руб.	21848	15943	3813	13513	64154	3237	3857	27456
2.	ИФО промышленного производства, %	118,1	107,5	101,4	102,7	125,2	90,0	103,1	136,2
3.	Объем капитальных вложений на душу населения, руб.	1922	1277	5352	918	1646	394	139	1700
4.	Темп роста объема капитальных вложений, %	160,7	100,0	155,0	114,2	126,0	141,2	173,0	234,0
5.	Оборот розничной торговли на душу населения, руб.	11878	18166	10135	6777	5405	3858	6275	5893
6.	ИФО розничной торговли, %	146,0	113,0	101,0	109,0	109,0	103,0	104,0	128,0
7.	Оборот общественного питания на душу населения, руб.	331	375	959	391	204	191	254	235
8.	ИФО оборота общественного питания, %	141,0	111,0	79,0	102,0	93,0	157,0	100,0	96,0

(продолжение таблицы)

9.	Объем платных услуг на душу населения, руб.	2084	4401	8302	3333	1896	4203	2488	2205	2309	3015	2206
10.	Место	10	2	1	4	11	3	6	9	7	5	8
10.	Темп роста объема платных услуг, %	150,6	132,3	141,5	123,0	130,4	143,9	143,3	127,0	127,3	135,3	104,2
11.	Место	1	6	4	10	7	2	3	9	8	5	11
11.	Ввод жилья на 1000 населения, кв. м	36,1	74,8	234,0	34,9	50,8	29,0	65,9	91,4	6,3	44,6	30,7
12.	Место	7	3	1	8	5	10	4	2	11	6	9
12.	Темп роста ввода жилья, %	110,6	131,0	221,0	49,5	126,0	98,0	183,0	122,7	49,3	81,3	202,0
13.	Место	7	4	1	10	5	8	3	6	11	9	2
13.	Среднемесячная зарплата одного работника, руб.	3580	3800	4792	3051	4001	2909	2694	4225	2449	2877	2822
14.	Место	5	4	1	6	3	7	10	2	11	8	9
14.	Темп роста среднемесячной зарплаты, %	121,0	121,0	118,0	121,0	115,0	120,0	117,0	125,0	119,0	118,0	118,0
15.	Место	2	2	7	2	11	5	10	1	6	7	7
15.	Денежные доходы на душу населения, руб.	2778	4102	3933	2089	1984	1801	1737	2824	2299	2052	1599
16.	Место	4	1	2	6	8	9	10	3	5	7	11
16.	Уровень безработицы, %	3,0	0,9	1,7	2,6	3,9	3,4	1,6	2,5	0,8	8,0	5,8
	Место	7	2	4	6	9	8	3	5	1	11	10

## Собственные доходы бюджетов на душу населения, (руб.)

Название го- рода	2000 г.		2001 г.		2002 г.		2003 г.	
	Сумма	Занимаемое место	Сумма	Занимаемое место	Сумма	Занимаемое место	Сумма	Занимаемое место
Алейск	1923,6	5	3676,2	1	2974,0	3	3914,4	2
Белокуриха	2198,3	3	3031,6	2	4572,3	1	4718,2	1
Ново- Алтайск	2051,3	4	2701,0	3	2578,1	5	3267,3	4
Барнаул	2468,9	2	2666,5	4	3120,3	2	3692,9	3
Заринск	2678,8	1	2455,2	5	2598,4	4	3140,1	5
Яровое	1282,9	8	1921,7	6	1781,8	7	1903,8	7
Бийск	1819,2	6	1486,4	7	2538,2	6	2723,1	6
Славгород	1150,8	9	1473,6	8	1598,1	9	1843,4	8
Рубцовск	1443,1	7	1405,9	9	1672,4	8	1723,6	9
Камень-на- Оби	1022,8	11	1241,4	10	1328,9	10	1559,6	10
Змеиногорск	1120,6	10	938,5	11	1304,8	11	1514,2	11
Итого по го- родам	2083,9		2218,0		2665,3		3078,1	
Всего по краю	1478,3		2125,0		2588,0		2266,9	

Расходы бюджетов на душу населения, (руб.)<sup>9</sup>

Город	2000 г.		2001 г.		2002 г.		2003 г.	
	Сумма	Занимае- мое место						
Алейск	2433,1	10	4362,1	1	4324,0	8	5451,0	4
Барнаул	2968,6	1	4156,6	2	5436,0	1	5804,0	3
Белокуриха	2466,6	8	3446,0	8	5283,0	2	6129,0	1
Бийск	2658,3	4	3954,3	3	4887,0	4	5019,0	7
Заринск	2849,7	2	2985,3	11	3402,0	11	4243,0	11
Змеиногорск	2509,9	6	3489,0	7	4452,0	7	5224,0	5
Камень-на- Оби	2375,8	11	3657,2	6	3630,0	10	4689,0	8
Ново-Алтайск	2488,6	7	3427,7	9	4865,0	5	4581,0	10
Рубцовск	2459,9	9	3111,8	10	4894,0	3	5205,0	6
Славгород	2549,4	5	3673,1	5	4083,0	9	4686,0	9
Яровое	2804,8	3	3775,7	4	4580,0	6	6000,0	2
Итого по го- родам	2763,6		3859,1		5009,0		5383,0	
Всего по краю	2423,5		3379,2		4695,0		5269,0	

<sup>9</sup> На основании данных Управления экономики и инвестиций администрации Алтайского края

## Приложение 11

Комплексная оценка уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации за 2002 год<sup>10</sup>

Место в рейтинге	Территория	Объем внешнеторгового оборота на душу населения (тыс. руб.)	Финансовая обеспеченность региона на текущем уровне населения (тыс. руб.)	Доля занятых на малых предприятиях в общей численности занятых в экономике (% к общей числ. занятых в экономике)	Соотношение среднедушевых доходов и среднедушевого прожиточного минимума (%)	Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума (%)	Общий объем розничного товарооборота и платных услуг на душу населения (тыс. руб.)	Основные фонды отраслей экономики на душу населения (тыс. руб.)
3	Самарская область	89,7	10,7	878	32,2	11,6	2,6	2,7
7	Челябинская область	71,7	10,4	762	23,8	8,4	1,2	2,4
8	Свердловская область	63,8	8,5	914	29,2	7,3	0,4	1,9
11	Вологодская область	83,5	10,0	1757	34,9	10,4	2,2	1,9
26	Нижегородская область	48,7	6,0	426	15,8	9,9	0,9	1,5
35	Калужская область	45,5	6,1	292	23,1	11,4	1,2	1,6
46	Иркутская область	55,1	6,7	1079	20,4	6,7	2,3	2,1
54	Архангельская область	47,0	9,4	588	17,1	5,3	3,2	1,6
78	Алтайский край	24,7	4,1	151	9,9	8,0	2,2	1,1

<sup>10</sup> В таблицу включены данные по регионам, о которых упоминается в работе.

## Опыт модернизации экономики моноотраслевых городов РФ на муниципальном уровне

Международный опыт решения проблем моноотраслевых городов основывается на фискальном или рыночном подходах, или иногда на их комбинации. Фискальное решение проблем моноотраслевых городов представляет собой совокупность мероприятий по выплате выходных пособий, компенсаций по безработице, более раннего выхода на пенсию, субсидии по переезду в другое место. Но, как общее правило, международный опыт свидетельствует о преимущественно рыночном решении: корпоративный сектор своими силами или с помощью моногорода прежде всего меняет свою производственную специализацию, сохраняя рабочих и население города, или рабочие используют экономические возможности рынков рабочей силы и жилья и переезжают в другую местность, руководствуясь рыночными стимулами.<sup>11</sup>

Для современной России заимствование этого опыта, особенно практики передовых стран, весьма проблематично. Дело в том, что в нормальной экономике промышленность и иные отрасли развиваются неравномерно и находятся на разных стадиях своего «жизненного цикла». Когда одни отрасли погружаются в кризис, другие, наоборот, находятся на подъеме; соответственно в одних городах наблюдаются депрессивные тенденции, в других – инвестиционный бум. При этом государственная власть более или менее стабильна и обладает ресурсами для стимулирования прогрессивных сдвигов в экономических и территориальных отношениях.

<sup>11</sup> См. подробнее: Маршалова А. С., Новоселов А.С. Управление экономикой региона: Учебное пособие, - Новосибирск: Сибирское соглашение, 2001. – 404 с.; Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации. Серия «Библиотека местного самоуправления». Выпуск 20. М.: Московский общественный научный фонд; Институт макроэкономических исследований, 2000; Лексин В., Швецов А. Становление новой экономической системы. // РЭЖ, 2001. - №9.

В России все не так. Рыночные преобразования затронули экономику практически всех городских поселений, но в большей степени моноотраслевых.

Для моноотраслевых городов экономическое благополучие зависит от деятельности градообразующего предприятия (или отрасли), которое определяет благосостояние граждан, обеспечивая рабочие места и доходы работников, проживающих на территории муниципального образования, а также налоговую базу бюджета муниципального образования.

Смена формы собственности градообразующего предприятия (или отрасли), а в некоторых случаях их банкротство, вызвало ряд проблем: рост безработицы, свертывание социальной инфраструктуры, сокращение собственной базы бюджетов, снижение возможностей нормального функционирования города.

Градообразующее предприятие, действующее на территории моногорода, никоим образом не подчинено органам местной власти. Более того, государство охраняет эту независимость предприятия от местных властей. В то же время зависимость населения от состояния этого предприятия весьма значительна. Перспективы предприятия непосредственно связаны с перспективами муниципального образования и наоборот. Направление развития муниципального образования невозможно определить без учета направлений развития основных предприятий, действующих на территории. Позиция «невмешательства» в дела друг друга имеет негативные последствия и с точки зрения управлением развития экономики города, и с точки зрения ответственности за обеспечение благополучия населения. Муниципальная экономика современных моноотраслевых городов требует формирования новых способов управления процессами в условиях отсутствия административной и имущественной подчиненности [111].

В большинстве моногородов складывается ситуация, когда не местное самоуправление влияет на деятельность градообразующих предприятий,

определяя ту или иную стратегию, а наоборот, градообразующее предприятие полностью подчиняет себе муниципалитет. И даже там, где этого напрямую не наблюдается, на деятельность городских администраций очень большое влияние оказывают корпоративные интересы.

Во многих моногородах в течение целого десятилетия не проводилась оценка социально-экономического потенциала, не разработана концепция развития, отсутствует система выбора приоритетов при решении проблем, обеспечивающих не только поступательное развитие и эффективное вложение средств, но и соблюдение баланса интересов различных групп населения. Все это приводит к неправильным решениям и целому ряду отрицательных последствий, ликвидация которых требует дополнительных сил и материальных ресурсов.

Таким образом, в современных условиях резко возрастают потребность в создании системы эффективного муниципального управления, способного увязать разнонаправленные цели, многообразные ресурсы и обеспечить устойчивое, управляемое развитие на муниципальном уровне.

Уже накоплен некоторый опыт взаимодействия местного самоуправления с градообразующими предприятиями по выходу из кризисной ситуации (табл. 1).

На базе градообразующих предприятий кризисных монопрофильных поселений г. Сегежа и пос. Валдай сформирован единый холдинг, куда вошли 2 предприятия, выпускающих конечную продукцию «Сегежский ЦБК», «ЛДК Сегежский», и 2 лесозаготовительных – «Валдайлес», «Сегежалес». В результате объемы производства продукции на этих предприятиях выросли в два раза. Подобный опыт имеют и другие регионы.

В приморском крае обанкротившиеся зверосовхоз и рыбзавод с. Валентин обрели новых хозяев: первый продан «Преображенской базе тра-лового флота», второй передан ОАО «Приморрыбпрому».

Таблица 1

## Способы модернизации экономики monoотраслевых городов на муниципальном уровне

Название населенного пункта	Регион	Отрасль специализации	Название градообразующего предприятия	Способ модернизации экономики	Полученные результаты
г. Сегежа, пос. Валдай	Иркутская обл.	Лесная, деревообрабатывающая промышленность	«Сегежский ЦБК» «ЛДК Сегежский»	Создание холдинга	Объемы производства продукции увеличились в два раза.
г. Квиток	Иркутская обл.	Лесная, деревообрабатывающая промышленность	ОАО «Квитокская мебельная фабрика»	Передача в муниципальную собственность	Увеличение объемов производства продукции, рост заработной платы работников.
г. Навашино	Нижегородская область	Машиностроение	ГУП «Омская судостроительная верфь»	Передача в областную собственность	Увеличение объемов производства продукции, рост заработной платы работников.
г. Нижний Тагил	Свердловская область	Черная металлургия	ОАО «Нижнекамский металлургический комбинат»	Создание ФЛГ	Реально привлечение инвесторов, развитие потребительского сектора экономики города, повышение экспортных возможностей территории.
г. Обнинск	Калужская обл.	Наукоград	-	Принятие программы по бездотационному развитию города	Повышение собираемости налогов, увеличение доходов населения.
г. Карабаш	Челябинская область	Цветная металлургия	ЗАО «Карабашмедь»	Программа социально-экономического развития до 2005 г.	Повышение производства продукции, ликвидация безработицы, регулярные платежи в бюджетную систему.

Необходимо отметить, что объединение предприятий может иметь и негативные последствия. Контроль со стороны местных администраций за деятельностью акционерных обществ, ответственность за градообразующие предприятия кризисных населенных мест, - вынужденная необходимость этапа переходной экономики. Например, в г. Менил Удмуртской Республики лесозаготовительный участок входил в состав ОАО «Иградрев». Контрольный пакет акций ОАО «Иградрев» принадлежал ОАО «Комбин». Последний не смог вывести градообразующее предприятие г. Менил из кризиса. Пришлось администрации района при поддержке Министерства промышленности Удмуртской Республики реорганизовать ОАО «Иградрев», отделить лесозаготовительный участок и возобновить там производство.

В поселке городского типа Квиток Тайшетского района Иркутской области АО «Квитокская мебельная фабрика», находившееся в критической ситуации, перерегистрировано в муниципальное предприятие, администрация выделила ему лесосечный фонд. Отдельные машиностроительные предприятия перешли в областную собственность. Так, в г. Навашино ГУП «Окская судоверфь» перешла в областную собственность, начала стablyно работать, хотя пока и с неполной нагрузкой [59, с.24].

В моноотраслевом г.Нижний Тагил Свердловской области (преобладающая отраслевая специализация – черная металлургия, градообразующее предприятие – ОАО «Нижнетагильский металлургический комбинат») по инициативе местных органов власти создана финансово-промышленная группа (ФПГ). Целью создания ФПГ явилось: объединение финансово-кредитных и материально-технических ресурсов территории для осуществления приоритетных программ развития предприятия и территории, решения экспортных задач, для создания гибких хозяйственных связей, способных обеспечить быстрый перелив капитала и приспособляемость производства к изменяющимся запросам рынка при улучшении условий жизнеобеспечения города.

Создание ФПГ призвано решить следующие задачи:

- создание новой системы инвестирования промышленности города, предусматривающей концентрацию финансовых ресурсов, в т.ч. изымаемых у предприятий в виде налогов, и их использование для решения приоритетных программ;
- привлечение сторонних инвесторов, связанное с предоставлением государственных гарантий, а также с наличием высоколиквидного консолидированного пакета акций предприятий металлургической промышленности, имеющего статус залогового ресурса;
- создание в рамках группы диверсифицированной структуры производства и хозяйствования для уменьшения риска от изменения спроса на конкретные виды продукции;
- развитие потребительского сектора экономики города (перерабатывающих производств, городской инфраструктуры, жилищного строительства);
- обеспечение условий для повышения экспортных возможностей территории [68, с.50–51].

Создание ФПГ, безусловно, может вывести город из кризисного состояния. Однако при этом не стоит забывать, что объединение в ФПГ предприятий, финансово-кредитных учреждений и страховых организаций достижимо только при наличии общей цели, а определить ее, учитывая нестабильность российской экономики, довольно сложно.

И второй момент, роль городских органов управления в создании ФПГ будет ограничиваться их кредитно-финансовыми возможностями, рамками территории, размерами муниципальной собственности и т.д. Предоставление дополнительных гарантий, льготных кредитов и льготного режима налогообложения предприятиям и учреждениям-участникам групп, реально в весьма узких пределах. Вероятнее всего, роль городской администрации сводится к согласованию проектов участников ФПГ, к нацеливанию этих проектов на структурные преобразования экономики города и области.

Тем не менее, в ходе реализации концепции самоуправления и самофинансирования Нижнего Тагила отработаны или проектируются новые организационно-хозяйственные формы регулирования, заключающие значительный синергический потенциал согласования действий местных властей и хозяйствующих субъектов в целях обеспечения сбалансированности социально-экономического развития соответствующей территории.

Заслуживает внимания и опыт работы местного самоуправления г. Обнинска Калужской области.<sup>12</sup> В 1998-1999 гг. здесь была подготовлена и утверждена городским собранием программа проведения эксперимента по отработке механизмов перехода наукограда к устойчивому бездотационному развитию.

Более того, президентским указом №821 от 6 мая 2000г. Правительству РФ было поручено заключить с областным правительством и с городской администрацией соглашение о реализации программы (основных направлений) развития Обнинска как наукограда на 2000-2004 гг. и обеспечить ее выполнение. Тем самым появился прецедент утверждения на федеральном уровне регионально-местной программы с федеральным участием. Но и это еще не все: тем же президентским указом российскому правительству поручено к завершению реализации утвержденной программы (2004г.) разработать и утвердить новую – уже федеральную целевую – программу развития Обнинска как наукограда на последующие годы.

И это понятно, т.к. в Обнинске сосредоточен самый большой научно-технический потенциал области. Здесь в свое время появилась первая в мире атомная электростанция, а ныне действуют 12 научных учреждений, выполняющих государственные научно-технические программы по следующим направлениям: атомная энергетика, техника и технологии, медицинские науки, новые материалы, метеорология и науки о Земле.

---

<sup>12</sup> Калужская область обладает высоким научно-техническим потенциалом. По его величине область занимает третье место в Центральном регионе России. Здесь функционирует 380 НПО, НИИ, КБ, ВУЗов, в которых работает 300 докторов и 2500 кандидатов наук. Основные научные направления, развивающиеся в области: атомная энергетика, радиоэлектроника, материаловедение, химия и физхимия, метеорология и науки о Земле. [36]

Таким образом, г. Обнинск стал первым и пока единственным объектом практической (финансовой) помощи со стороны государства, инициатором которой являются органы городского самоуправления.

В Челябинской области, начиная с 2001 г., многие моноотраслевые города разрабатывают программы социально-экономического развития. При этом главным механизмом реализации программ является взаимодействие органов местного самоуправления с собственниками градообразующих предприятий, предпринимателями, различными группами населения на взаимовыгодной основе и вовлечение их в процесс эффективного использования и воспроизводства экономического потенциала территорий.

Наиболее ярким примером эффективности механизма партнерства муниципальной власти с предприятиями, расположенными на их территории можно считать программу социально-экономического развития г. Карабаша до 2005 г., явившуюся первым серьезным опытом подобного рода.

Основным градообразующим предприятием ранее здесь являлся Карабашский медеплавильный комбинат, который в 90-х годах полностью остановил работу, оставив г. Карабашу целый комплекс социальных и экологических проблем. Вместе с тем, органами власти было найдено комплексное решение проблем – с привлечением средств ЗАО «Кыштымский медеэлектролитный завод», нуждавшегося в сырье, вырабатываемом на карабашском комбинате, на базе комбината было создано новое предприятие ЗАО «Карабашмедь». В результате в городе было реанимировано производство черновой меди, выпуск которой в 2001 г. составил 41738 тонн, сформирован трудовой коллектив численностью более 1400 человек, обеспечена регулярная выплата заработной платы, полные и регулярные платежи в бюджеты всех уровней.

К концу 2001 г. программы были приняты всеми 16 моногородами Челябинской области. Вместе с тем уже на первом этапе выявились различные подходы к разработке программ со стороны органов местного самоуправления. Ряд моногородов отнеслись к разработке во многом формально: несмот-

ря на то, что в своих программах они предусмотрели значительное финансирование из областного бюджета мероприятий, не имеющих серьезной социально-экономической задачи, ими, тем не менее, не были четко определены стратегические задачи и цели, не найдена основа для взаимовыгодного партнерства хозяйствующими субъектами, расположенными на их территории. Тем же городам, которые разрабатывали программы на основе серьезного анализа социально-экономической ситуации и определили приоритеты развития территорий, мероприятия по устранению негативных тенденций, удалось получить ощутимые результаты уже в 2001 году. Учитывая постоянно меняющуюся экономическую ситуацию, программы социально-экономического развития изначально не должны были рассматриваться просто как перечень мероприятий или возможность получения лишних средств из областного бюджета. Задачей органов местного самоуправления являлось в первую очередь определение основных направлений развития, так называемых «точек роста» и «узких мест», поиск баланса интересов и ответственности предприятий, расположенных на территории муниципального образования. Именно решение этой задачи определяло уровень социальной и экономической эффективности планируемых мероприятий.

Причем, на сегодняшний день Челябинская область является, пожалуй, единственным регионом в России, где подобные программы разработаны и реализуются в комплексе. Более того, обсуждению проблем моногородов в области была посвящена региональная научно-практическая конференция, состоявшаяся в г. Челябинске в 2001 г.; вопросы реализации программ муниципальных образований широко обсуждались на Третьем Южно-Уральском форуме, состоявшемся в 2002 г. [71, с.56].

Многие моноотраслевые города для решения своих проблем объединились в союзы. Так возник «Союз наукоградов», объединяющий города с определяющей ролью научного комплекса (Жуковский, Протвино, Пущино, Дзержинский, Красноармейск и др.). Города, возникшие как жилые комплексы вблизи АЭС, объединились в «Союз атомградов» (Сосновый Бор, Поляр-

ные Зори и др.). Города «за колючей проволокой» (но не тюрьмы), само существование которых еще недавно отрицалось, объявились, как только оказались в критическом финансовом положении. «Положением об обеспечении особого режима в ЗАТО, на территории которого расположены объекты Министерства обороны РФ», принятым Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1998 г. №655 данные населенные пункты были отнесены к городам федерального значения и тут же объединились в свой союз (Юбилейный, Томск-7, Арзамас-16, Мурманск-60 и др.) [27].

Ассоциация шахтерских городов была создана в 1996 году. Инициаторами объединения выступили мэры 35 шахтерских городов, в основном из Кемеровской, Тульской и Ростовской областей. Затем к Ассоциации стали присоединяться другие города, даже те, в которых шахты закрылись. Сейчас в Ассоциацию входят около 80 городов из 25 субъектов РФ. Регулярно проводятся семинары, ежемесячно выходит бюллетень. Однако на собраниях Ассоциации шахтерских городов чисто муниципальные проблемы остаются на втором плане. В первую очередь обсуждаются проблемы отрасли, потому как шахты являются единственным источником обеспечения жизнедеятельности шахтерских городов. Ассоциация активно сотрудничает с проектами ТАСИС: в пяти шахтерских городах сейчас осуществляются программы по выходу из кризиса. В дальнейшем эти программы будут тиражироваться в других городах с монопроизводством [48, с.77].

Большинство моноотраслевых городов начали уделять внимание «правовому зонированию», «стратегическому планированию», в том числе – с использованием опыта Запада, основанных на нем рекомендаций науки и консалтинга.

По проведенным в 1999-2000 гг. институтом «ЕвроГрад» (Санкт-Петербург) исследованиям (на основании анкетирования администраций более 70 муниципальных образований России, имеющих статус моногорода), разработка стратегий развития ведется в различных формах в большинстве городов: 90% городов ведут работу над документами, которые с полным ос-

нованием можно назвать стратегическими (целевые комплексные программы – 77%, градостроительные планы – 62%, среднесрочные и долгосрочные концепции городского развития – 42%, стратегические планы на 10-15 лет – 35%, комплексные планы городского маркетинга и привлечение инвестиций – 35%, антикризисные городские программы – 23%, стратегии экономического развития – 19%) [61, с.69].

Однако вследствие слабой научной и организационно-методической обеспеченности процессов стратегического планирования в городах зачастую формируются концепции перспективного развития, в рамках которых не проводится комплексный анализ сложившейся социально-экономической ситуации, не учитывается специфика градообразующего предприятия, не выявляются закономерности развития территорий, не обосновываются приоритетные функции, которые целесообразно реализовать в перспективе, а целевой блок не содержит системы количественно определенных целей. В результате разработанные концепции носят преимущественно декларативный характер, отсутствуют механизмы их реализации.

Разрабатываемые программы социально-экономического развития муниципальных образований, призванные уточнять и конкретизировать концепции, характеризуются отсутствием четко определенных программных целей, низкой комплектностью, ориентацией преимущественно на средства местного бюджета.

Известный американский исследователь Дж. Форрестер отмечал, что искусство управления развитием города состоит в том, чтобы при планировании тех или иных акций (например, ограничения или, наоборот, стимулирования роста), при отсутствии крупных планировочных решений предугадать вызываемые ими последствия, среди которых могут быть и позитивные, и негативные. Представление о возможных последствиях позволит заранее принять меры, предупреждающие негативные последствия или уменьшающие их вред [122, с.54].

Вышеизложенное свидетельствует о том, что единого алгоритма решения проблем развития моногородов быть не может, так как каждый город имеет свою специфику. Еще в 30-е годы прошлого столетия классик российской науки о местном самоуправлении Л. А. Велихов считал важным уточнение содержания муниципальной деятельности по типам муниципальных образований, «поскольку в муниципальной деятельности учет местных особенностей для ее организации имеет большое значение, так как двух одинаковых муниципальных образований не бывает не только в разных странах, но даже в одной стране» [62, с.31].