

## МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МОНИТОРИНГА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЛОЖЕНИЯ ДЕПРЕССИВНЫХ ШАХТЕРСКИХ ТЕРРИТОРИЙ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

*Специфика мониторинга угольной отрасли определяется спецификой функционирования данной отрасли. При определении социально-экономического состояния шахтерских территорий, находящихся в Ростовской области, подчеркивается низкая производительность труда и, как следствие, низкий уровень жизни населения. Автор видит возможные пути выхода из сложившейся ситуации в реализации программ местного развития (ПМР) при поддержке из центра и на местах, а также заостряет внимание на законах, уже работающих в данном субъекте РФ, цель которых – осуществление поддержки зарегистрированных на шахтерских территориях предпринимателей. Обосновывается использование современных методов мониторинга, результаты которых могут использоваться при распределении средств государственной поддержки, представлении кредитных ресурсов для развития предприятий и т.д. Это облегчит контроль и слежение за расходом средств, а также реализацию самих законов.*

К шахтерским территориям Ростовской области традиционно относят города: Шахты, Новошахтинск, Белую Калитву, Красный Сулин, Гуково, Донецк, Зверево, объединенные общим названием – Восточный Донбасс.

Современное социально-экономическое состояние этих территорий в большинстве своем определяется последствиями кризиса в угольной отрасли и может быть охарактеризовано следующим образом:

- 1) завершение процесса реструктуризации угольной отрасли. В качестве одного из существенных последствий этого процесса следует признать тот факт, что в настоящее время шахтерские города производят отрицательную добавленную стоимость, понимаемую как разницу между стоимостью продукции и услуг, реализуемых предприятиями города и стоимостью сырья и материалов, комплектующих, приобретенных для этого, а также дотациями, полученными городскими властями для поддержания жизнеобеспечения в городах, исходя из нормативных для Ростовской области значений стоимости жизни;
- 2) формирование на шахтерских территориях многоотраслевой экономики смешанного типа, характеризующейся наличием хозяйствующих субъектов различных форм собственности и организационно-правовых форм, а также появлением бюджетобразующих предприятий, не относящихся к угольной отрасли;
- 3) низкий уровень жизни населения, особенно, в бывших шахтерских поселках, занимающих большой удельный вес в общей численности муниципальных образований Восточного Донбасса, в которых угольные предприятия составляли основной стержень социально-экономической жизни. Располагаясь вдоль федеральной трассы Москва-Воронеж-Ростов, население таких поселков, потерявшее работу в угольной отрасли, стихийно участвует в формировании инфраструктуры вокруг этой трассы;
- 4) неудовлетворительная демографическая ситуация, проявляющаяся в превышении смертности над рождаемостью во всех шахтерских городах и прилегающих к ним населенных пунктах, высоком удельном весе лиц пенсионного возраста в общей численности населения;
- 5) значительный уровень безработицы, особенно, среди бывших шахтеров, что приводит к необходимости их самостоятельного трудоустройства за пределами Восточного Донбасса, что сокращает численность экономически активного населения региона;

- 6) необходимость финансирования объектов социальной инфраструктуры, которые являются объектами жизнеобеспечения шахтерских поселков: котельных, трансформаторных подстанций, АТС, насосных станций;
- 7) недофинансирование персонально-ориентированных мер социальной защиты – выплаты выходных пособий в связи с закрытием шахт, задолженности по заработной плате, других платежей, предусмотренных законодательством РФ;
- 8) недостаточность финансирования социальных статей бюджетов предприятий муниципальных образований;
- 9) отсутствие вложений средств в профилактику работоспособности и поддержку инфраструктуры городов.

Оценка сложившегося положения позволяет сделать вывод о том, что в последние годы оказались серьезно нарушенными условия нормального функционирования шахтерских муниципальных образований, обеспечения воспроизводства населения, его занятости и жизнедеятельности. Территории с таким состоянием экономики характеризуются в настоящее время как депрессивные.

Для решения социально-экономических проблем, связанных с реструктуризацией угольной отрасли, Правительством РФ был разработан и реализован комплекс организационных мер, создана обширная нормативно-правовая база, в составе средств государственной поддержки угольной отрасли выделены специальные направления финансирования. К ним отнесены: 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; реализация программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков; формирование и использование централизованного и резервного фонда социальной поддержки работников ликвидируемых угольных шахт и разрезов и другие.

Оставляя в стороне финансирование технических аспектов реструктуризации угольной промышленности, отметим, что наибольший вклад в решение социально-экономических проблем шахтерских территорий внесли программы местного развития, хотя и они имели в процессе своей реализации недостатки, порой, весьма серьезные.

В ходе реализации программ местного развития на условиях социального партнерства установились и сформировались взаимосвязи между федеральными органами управления угольной промышленностью, администрациями субъектов федерации угледобывающих регионов, органами местного самоуправления шахтерских территорий, территориальными органами Минтруда России по вопросам занятости населения, Росуглепрофсоюзом. Указанное взаимодействие стало основой для осуществления структурной перестройки экономики шахтерских городов.

Впервые реализация программ местного развития (ПМР) началась с «пилотных проектов» в 1996 г., реализуемых за счет средств первого займа Международного банка реконструкции и развития (МБРР). В период 1996-1997 гг. формирование программ местного развития осуществлялось без должного нормативно-методического обеспечения, в условиях бюджетного финансирования угольной отрасли, в рамках которой не велся раздельный учет движения средств по направлениям использования. С 1998 г. формирование ПМР и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков начало осуществляться на основе новых нормативных документов.

Выделение средств государственной поддержки угольной отрасли в рамках ПМР стало осуществляться в соответствии с трехсторонними договорами, заключаемыми между органами местного самоуправления (получатель средств господдержки), администрациями субъекта федерации и федеральным министерством (Минтопэнерго России). В свою

очередь получатели средств господдержки – администрации шахтерских городов и районов по итогам конкурсного отбора заключали двухсторонние договоры с исполнителями проектов по направлениям финансирования. В соответствии с трехсторонними договорами средства государственной поддержки угольной отрасли выделялись по следующим направлениям финансирования:

- а) профессиональное консультирование и переобучение высвобождаемых и высвобожденных работников;
- б) организация общественных работ;
- в) поддержка малого бизнеса;
- г) содействие созданию рабочих мест.

По первому направлению предусматривалось проведение предувольнительных консультаций по правовым, трудовым вопросам и профессиональной ориентации, а также профессиональное переобучение работников ликвидируемых предприятий. Организация общественных работ осуществлялась в шахтерских городах (поселках) в соответствии с законодательством Российской Федерации с целью обеспечения временной занятости граждан, состоящих на учете в качестве безработных в органах занятости, за счет предоставления им общедоступных видов трудовой деятельности на объектах местной инфраструктуры. Поддержка малого бизнеса проводилась с целью обеспечения занятости высвобождаемых работников угольной отрасли за счет привлечения их в сферу малого предпринимательства (бизнеса). Содействие созданию новых рабочих мест осуществлялось за счет расширения, реконструкции и технического перевооружения действующих перспективных предприятий, создания новых производств, включая субъекты малого предпринимательства.

В Ростовской области в число получателей средств государственной поддержки угольной отрасли по программам местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков, решением Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов, были включены следующие администрации муниципальных образований области: г. Новошахтинска, г. Шахты, г. Гуково, г. Донецка, г. Красного Сулина, г. Белой Калитвы, г. Зверево. Выделение средств производилось пропорционально количеству высвобождаемых работников угольной отрасли. При конкурсном отборе приоритетными являлись инвестиционные проекты, которые содействовали обеспечению занятости высвобождаемых работников угольной отрасли и членов их семей, поддержанию и развитию социальной инфраструктуры, максимальному использованию существующих зданий и сооружений поверхностных комплексов ликвидируемых предприятий, имеющих срок реализации не более 12 месяцев.

Отмечая огромную важность реализации программ местного развития для шахтерских территорий, все же следует отметить их недостатки. Выделение средств на создание новых рабочих мест, хотя и происходило по строгому регламенту, в соответствии с требованиями действующего в этой области законодательства, но не учитывало характер и специфику вновь создаваемых рабочих мест. Создаваемые на средства государственной поддержки рабочие места, должны были в первую очередь, рассчитаны на трудоустройство бывших шахтеров, а не решать финансовые вопросы предприятий. Например, существенные средства были выделены ЗАО «Дон-Текс», хотя вряд ли текстильное и швейное производства могут служить возможным местом трудоустройства бывших шахтеров. На большую часть средств государственной поддержки следовало организовать одно-два промышленных предприятия, состав работ которого учитывал бы те трудовые навыки, которые присущи шахтерскому труду.

Поддержка малого бизнеса осуществлялась в основном путем обучения шахтеров этому виду деятельности и выделению им финансовой помощи (субсидии) на сомоза-

нятость. При этом, размер субсидий был крайне мал (8-30 тыс. р.) для организации серьезного собственного дела, и по истечении установленного минимального срока занятия малым бизнесом, в основном, в форме индивидуального предпринимательства, дело разваливалось, и шахтер опять оказывался в рядах безработных. Общественные работы по своему содержанию не могут быть предметом серьезного трудоустройства, а только средством временного небольшого заработка. Вновь созданные производства создали потенциал дальнейшего развития в условиях диверсификации экономики угледобывающих территорий. Однако, эффект программ местного развития можно охарактеризовать как локальный, так как они не стали полноценной заменой действующему здесь ранее градообразующему угольному сектору промышленности. Совершенно очевидно, что основной эффект этих программ заключается в снижении социальной напряженности, вызванной ликвидацией угольных предприятий. Вместе с тем, их реализация недостаточна для обеспечения экономического развития шахтерских территорий.

Ход реструктуризации угольной отрасли Восточного Донбасса показал, что реформирование экономики шахтерских территорий Ростовской области не закончено – пока создан только фундамент для стабилизации социально-экономической обстановки в шахтерских территориях региона. Закреплению и развитию позитивных тенденций в развитии экономики шахтерских территорий послужил закон Ростовской области «О приоритетном развитии шахтерских территорий Ростовской области». Целью этого закона явилось создание благоприятных условий, способствующих росту доходов и платежеспособности населения, проживающего на шахтерских территориях, развитию потребительского рынка товаров и услуг, снижению уровня безработицы и повышению уровня бюджетной обеспеченности шахтерских территорий. Хозяйствующим субъектам, т.е. юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, зарегистрированным в установленном порядке на шахтерских территориях, органами государственной власти Ростовской области была предусмотрена региональная поддержка в следующих формах:

- льготы по налогам;
- уменьшение размера арендной платы за пользование нежилыми зданиями, строениями, сооружениями и помещениями, находящимся в государственной собственности Ростовской области, путем применения понижающих коэффициентов территориального зонирования;
- уменьшение размера арендной платы за пользование земельными участками, находящимися в государственной собственности Ростовской области, путем применения понижающих коэффициентов к размерам арендной платы по видам использования земель и категориям арендаторов;
- предоставление субсидий за счет средств областного бюджета на возмещение части расходов по уплате процентов по привлеченным кредитам или займам на пополнение оборотных средств;
- предоставление государственных гарантий Ростовской области и бюджетных кредитов;
- предоставление инвестиционных налоговых кредитов;
- предоставление бюджетных инвестиций.

Хозяйствующим субъектам, зарегистрированным (вновь созданным) после вступления в силу рассматриваемого Областного закона были предусмотрены следующие льготы:

- 1) освобождение от уплаты налога на имущество организаций; в отношении вновь созданного имущества, непосредственно используемого для производства и (или) реализации товаров (работ, услуг);
- 2) освобождение от уплаты земельного налога – в части сумм земельного налога,

- подлежащих зачислению в областной бюджет;
- 3) освобождение от уплаты транспортного налога в соответствии с Областным законом «О транспортном налоге»;
  - 4) снижение на 2 процентных пункта ставки налога на прибыль организаций в части сумм налога, зачисляемых в областной бюджет.

Хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на день вступления в силу Областного закона, при условии увеличения после вступления в силу Областного закона не менее чем на 25 процентов фонда оплаты труда на последнюю отчетную дату (без учета изменения индекса потребительских цен на товары, работы, услуги, определенного в целом по Российской Федерации) по сравнению с соответствующим отчетным периодом прошлого года были предусмотрены следующие льготы по налогам:

- а) установление налоговой ставки по налогу на имущество организаций в размере 1,1 процента;
- б) снижение на 50 процентов суммы земельного налога в части, подлежащей зачислению в областной бюджет;
- в) освобождение от уплаты транспортного налога;
- г) снижение на 4 процентных пункта ставки налога на прибыль организаций в части сумм налога, зачисляемых в областной бюджет.

Хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на день вступления в силу Областного закона, при условии увеличения при вступлении в силу Областного закона более чем на 35 процентов фонда оплаты труда на последнюю отчетную дату по сравнению с соответствующим отчетным периодом прошлого года, предусматривались следующие льготы по налогам: установление налоговой ставки по налогу на имущество организаций в размере 0,6 процента; освобождение от уплаты транспортного налога; снижение на 4 процентных пункта ставки налога на прибыль организаций в части сумм налога, зачисляемых в областной бюджет. Основанием для предоставления льгот по налогам должен быть договор о региональной поддержке, заключаемый сроком на пять лет между Администрацией Ростовской области и хозяйствующим субъектом.

Таким образом, обзор мер государственной поддержки угольной отрасли позволяет сделать вывод о том, что устойчивая прогрессивная эволюция экономического пространства Восточного Донбасса может быть достигнута только за счет консолидированной политики федерального центра, субъекта РФ и муниципальных образований.

Важность вопроса предполагает осуществление систематического мониторинга за социально-экономическим положением депрессивных шахтерских территорий Ростовской области.

Для определения уровня социально-экономического развития регионов, в том числе и благосостояния, используются, в основном, три подхода:

- путем выделения главного индикатора (например, ВРП) в сочетании с другими фиксированными наиболее важными индикаторами в качестве ограничительных условий, такими как обеспеченность населения жильем, условия труда и др.;
- путем многоцелевой оптимизации по нескольким индикаторам, как средства достижения наиболее высокого уровня социально-экономического развития;
- путем построения интегрированных социально-экономических индикаторов.

Метод интегрированных индикаторов все более широкое применение получает при построении «индексов» и «рейтингов» в предпринимательской среде, при внедрении инноваций, а также в ходе инвестиционной и внешнеторговой деятельности регионов. Данные для расчета указанных показателей берутся из межотраслевых балансов и региональных счетов.

Аналогичные показатели определяются в разрезе отраслей. При анализе отраслевой структуры изучается сложившаяся структура промышленности, сельского хозяйства и других отраслей (используются показатели валовой, товарной, чистой продукции, численности занятых, стоимости основных фондов), определяется их влияние на уровень развития и показатели региональной эффективности производства, рассматриваются структурные сдвиги, дается их оценка с точки зрения соответствия природным, трудовым, материальным ресурсам, требованиям научно-технического прогресса, социальным и экологическим условиям территории. Определение роли отраслей региона в национальной экономике осуществляется с помощью коэффициентов локализации (специализации) производства.

Предлагается проводить мониторинг социально-экономического положения шахтерских территорий Ростовской области по семи показателям: ВРП на душу населения ( $x_1$ ); среднемесячная заработная плата на душу населения ( $x_2$ ); объем промышленной продукции на душу населения ( $x_3$ ); оборот розничной торговли на душу населения ( $x_4$ ); прибыльные предприятия в % от общего числа ( $x_5$ ); инвестиции в основной капитал на душу населения ( $x_6$ ); инвестиции от иностранных инвесторов на душу населения ( $x_7$ ).

На основании расчета указанных показателей, определяется индекс социально-экономического положения  $t_j$  как отношение показателя по данному городу к среднему по группе городов. Затем формируется обобщающая рейтинговая оценка и рейтинг города.

Таблица 1.

Рейтинг шахтерских городов Ростовской области по уровню социально-экономического развития

Город	Значение индекса							Обобщающая рейтинговая оценка	Рейтинг города
	$t_1$	$t_2$	$t_3$	$t_4$	$t_5$	$t_6$	$t_7$		
Белая Калитва	0,425	0,531	0,342	1,000	0,732	0,923	0,214	0,567	3
Гуково	0,371	0,982	0,545	0,511	0,872	0,462	1,000	0,641	1
Донецк	0,354	0,737	0,721	0,553	0,900	0,231	0,109	0,435	6
Зверево	0,402	0,756	0,355	0,223	0,940	0,308	0,460	0,448	5
Красный Сулин	0,378	0,655	0,601	0,904	0,588	0,981	0,294	0,569	2
Новошахтинск	0,502	0,632	0,604	0,362	0,823	0,500	0,132	0,408	7
Шахты	0,409	0,731	0,702	0,543	0,656	0,769	0,527	0,538	4

Возможные направления использования рейтинга социально-экономического положения города:

- распределение средств государственной поддержки;
- представление кредитных ресурсов для развития предприятий;
- создание новых рабочих мест;
- создание особых экономических зон.

Осуществление мониторинга должно входить в функции отделов социально-экономического развития администраций городов. При снижении рейтинга города специалисты отделов должны проводить анализ причин подобной негативной динамики и своевременно корректировать те или иные экономические параметры. Мониторинг развития шахтерских территорий позволит наряду с другими мероприятиями снизить, а в дальнейшем полностью ликвидировать депрессивное состояние шахтерских городов Ростовской области.

*Южно-Российский государственный университет экономики и сервиса 23 сентября 2007 г.*