РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ – ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

КОЖУХОВСКИЙ
Игорь Степанович

РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

МОСКВА 2003

УДК 553.9.552

к.э.н. Кожуховский И.С. Реструктуризация угольной промышленности России
М. РАН 2003 г.

В книге рассматривается процесс реструктуризации угольной промышленности России – старейшей, крупной и сложной базовой отраслью топливно-энергетического комплекса страны.

Большое внимание уделено научно-методическим разработкам и организационно-структурным решениям реструктуризации отрасли, выработанным в период 1993-2001 гг.

Разработаны практические рекомендации по использованию наиболее рациональных форм и методов государственного управления процессами реструктуризации угольной промышленности, которые включают в себя трансформацию производственно-экономической структуры отрасли; формирование и эволюцию отношений собственности; социальные последствия этой трансформации для работников отрасли, жителей угледобывающих регионов, комплекс мер по смягчению социальных последствий, реформирование государственного аппарата и механизмов управления отраслью и др.

Опыт реструктуризации угольной промышленности может быть использован при реформировании других не рыночных секторов российской экономики.

Книга рассчитана на экономистов, энергетиков, научных работников, преподавателей ВУЗов и студентов, всех интересующихся проблемами реформирования.

Рецензенты:

д.т.н. Козлов В.А.	Центр стратегических разработок Минэкономразвития России
д.э.н. Ведута Е.Н.	Институт проблем рынка РАН

ISBN 5-93618-031
©Кожуховский И.С.
©Российская академия наук
Государственный университет – Высшая школа экономики 2003 г.

66. Щукин В.К. Социально-экономические проблемы реструктуризации угольной отрасли. Автор, дис. на соискание учен.степени докт. экон. наук. М.,МГГУ, 1999,34с.

67. Экономическая трансформация: цели, направления, динамика. М.: Изд-во ЭК 35 РАГС, 1999. - 349 с.

68. Яновский А.Б. Основы реструктуризации угольной промышленности. М.: Недра, 1995.- 136с.

69. Яновский А.Б. Сравнительный анализ организации управления угольной промышленностью за рубежом. ИГД им. А.А.Скочинского, М., 1995 г.

70. Ясин Е.Г. Перспективы российской экономики: проблемы и факторы роста. Общество и экономика, №2, 2002. с.31-74.

71.Ясин Е.Г. Экономический рост как цель и как средство. - М.: Фонд «Либеральная миссия», 2001. Сб. «Экономика России. Старые и новые проблемы», с.7-24.

72. Ясин Е.Г. Новая эпоха, старые тревоги. Вопросы экономики 2001, №1.

73. Ясин Е.Г. Алексашенко С., Гавриленков Е., Дворкович А. Экономическая стратегия и инвестиционный климат. Доклад на международной конференции «Инвестиционный климат и экономическая стратегия в России», Москва, апрель 2000.

74. Генкин Б.М. Экономика и социология труда. Учебник для вузов. - М.: Издательство НОРМА, 2001. - 448 с.

75. Обзор экономической политики в России за 1999 год С.В.Алексашенко, А.З.Астапович, И.С.Кожуховский и др.; Бюро экономического анализа. - М.: ТЕИС, 2000. - с.525-547.

76. Social Crisis Management in the Coal and Street Industries. European Models and Experiences. Commission of the European Union. ECSC - EEC - EAEC, Brussels - Luxemburg, 1994.

77. Доклад Всемирного Банка «Отчет о мировом развитии» (1977)

78. Социальные проблемы и программы местного развития угольных регионов России.- Информационный вестник государственного учреждения. ГУ Соцуголь, М.,1998 - 2002 гг.

79. Данные инспекции труда Росуглепрофа (см. На-гора!, 1998, N 7-8, с.8).

80. Wolfenson J. A Prorosal for a Comprehensive Development Framework. Washington,World Bank, 1999.

81. Annual bull, of coal statistics for Europe. N.Y. & Geneve;

82. Мазур И.И.. Шапиро В.Д и др. Управление проектами. М., Высшая школа, 2001, 875 с.

83. Рожков А.А. Социально-экономические последствия реструктуризации угольной отрасли России. Избранные труды. М.,2003.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 4

Глава 1. Социально-экономические проблемы угольной промышленности России 7

1.1. Угольная промышленность России перед началом реформ.. 7

1.2. Социальные проблемы угольной промышленности. Положение дел в угледобывающих регионах 25

Глава 2. Совершенствование методологических подходов к реструктуризации угольной промышленности 37

2.1. Мировой опыт реструктуризации угольной промышленности 37

2.2. Методологические подходы к реструктуризации угольной промышленности России 46

Глава 3. Основные направления и механизмы реструктуризации угольной промышленности России 63

3.1. Этапы реструктуризации угольной промышленности, основные мероприятия и организационно-экономические механизмы 63

3.2. Система управления реструктуризацией и социальное партнерство 73

3.3. Реформирование механизма управления средствами государственной поддержки 78

3.4. Ликвидация убыточных шахт и разрезов 88

3.5. Формирование структур угольных компаний и приватизация 91

3.6. Механизмы социальной защиты высвобождаемых трудящихся. 96

3.7. Содействие местному развитию шахтерских городов 105

Глава 4. Итоги реструктуризации угольной промышленности 118

4.1. Основные результаты 125

4.2. Роль Всемирного Банка 125

4.3. Оценка эффективности реструктуризации 127

4.4. Уроки и опыт реструктуризации угольной промышленности 129

Заключение 139

Литература 143

ВВЕДЕНИЕ

В новейшей истории России процесс реструктуризации крупной промышленной отрасли впервые реализован в угольной промышленности - старейшей, крупной и сложной базовой отрасли топливно-энергетического комплекса страны.

Анализ и обобщение во многом уникального отечественного опыта реструктуризации угольной промышленности, научно-методических разработок и организационно-структурных решений, выработанных в период 1993-2001 гг., представляет не только исторический интерес. С позиций экономической теории и практики данный опыт весьма актуален потому, что одной из важнейших задач формирования российской рыночной экономики, создания необходимого экономического потенциала долговременной макроэкономической стабильности и ускорения экономического роста является реформирование убыточных, нерыночных секторов, оставшихся в наследство от планово-централизованной экономики. Насколько глубоко, комплексно и полно будут проведены структурные преобразования в этих секторах экономики, а также преодолены неизбежно возникающие при этом негативные социально-экономические последствия, настолько эффективно будет решена эта задача.

Угольная промышленность России на рубеже XX-XXI веков продолжает занимать важное место в энергетическом и ресурсном обеспечении развития российской экономики. Сегодня доля ископаемого угля в балансе технологического топлива электростанций составляет около 30% и в дальнейшем, как прогнозируется, будет повышаться.

В связи с неизбежным опережающим ростом цены на природный газ, обусловленным рядом причин, ископаемый уголь в балансе технологического топлива тепловых электростанций после 2005 г. должен потеснить газ и, предположительно, выйдет на ведущее место, обеспечивая ожидаемый прирост выработки электроэнергии и тепла. Также уголь остается гарантированной сырьевой составляющей при производстве продукции черной металлургии.

Чтобы смена топливно-энергетического уклада (от газовой к газо - угольной энергетике) прошла без негативных последствий, необходимо иметь такой производственно-экономический потенциал в угледобыче, который бы не сдерживал рост производства электроэнергии и металлургической продукции. Поэтому реструктуризация угольной промышленности с целью ее преобразования в рыночный, динамично развивающийся сектор промышленного производства важна не только сама по себе, но и с позиций создания необходимых предпосылок для устойчивого развития всей российской экономики.

ного региона в условиях реструктуризации предприятий отрасли (на примере Воркутинского угольного района). Автореф. дисс. на соискание учен, степени канд. эконом, наук. ЦНИЭИуголь, М., 1996, 26 с.

50. Пономарев В.П. Воспроизводство экономического потенциала добычи угля в системе ТЭК России. Методология переходной экономики. «Недра коммюникейшенс ЛТД», М., 1997, 178 с.

51. Попов Е. Интеграция миниэкономической теории. Интеграция «Власть. Наука. Производства. Научный инфорамационно-аналитический, экономический альманах уральского федерального округа №1 2002г. стр. 17,19.

52. «Перестройка угольной промышленности: люди - превыше всего». Доклад МБРР ,том 1, с. 75.

53. «Профиль» от 17 июня 2002, с.35

54. Прогнозное социальное проектирование. Теоретико- методологические и методические проблемы. М.,«Наука», 1994, 302 с.

55. Руководство по реструктуризации российского предприятия. Nomura Reseaarch Institute Ltd, 1998, 94 с.

56. Рожков А.А. Разработка методических положений формирования региональных социально-экономических программ реструктуризации угольной отрасли. Дис. на соиск. учен, степени канд. экон. наук. М., ЦНИЭИуголь, 1998.

57. Развитие малого бизнеса на основе реорганизации крупных предприятий. - М.: КОНСЭКО, 1998. - 144 с.

58. Россия после кризиса 1998 г.: на пути к беспроигрышной стратегии роста и социальной защиты. “Вопросы экономики”, 2001, № 12 с. 62-102.

59. Стиглиц Дж. Куда ведут реформы. Вопросы экономики, 1999, № 7, с.4-30.

60. Стратегия реформирования экономики России (Аналитический доклад ИЭ УрО РАН), «Вопросы экономики». № 3,1996.

61. Трансформация экономических институтов в постсоветской России, Под ред. д.э.н. Р.М.Нуреева. - Серия «Новая перспектива»,выпуск XIV. - М.: Московский общественный научный фонд. - 2000. - 304 с.

62. Труд и занятость в России. 1996, с. 26;

63.Текущие материалы Фонда РеформУголь. Материалы Фонда РеформУголь по 98 городам и районам, где угольное производство является ведущим градообразующим фактором.

64. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая контрактация». СПб., Лениздат, 1996, 436 с.

65. Уринсон Я.М. В угольной отрасли должно оставаться только рентабельное производство. - Эксперт, 1998, №20, с.8.

32. Концепция реформирования предприятий и иных коммерческих организаций. Утверждена Постановлением Правительства РФ от 30 октября 1997 г.,№ 1373. «Российская газета», 13 ноября 1977 г.

33. Кушлин В.И. !!!!!!!!!!

34. Линн И. Новое руководство, новые возможности. Вопросы экономики, 2000,№11,с.4-12.

35. Лопатин Л.И. Рабочее движение Кузбасса в воспоминаниях его участников и очевидцев. - М.: ИМЭМО РАН, 1998.-617 с.

36. Малышев Ю.Н. и др. Реструктуризация угольной промышленности (Теория. Опыт. Программы. Прогноз). -М.: Изд-во «Росуголь», 1996. - 536 с.

37. Минерально-сырьевая база угольной промышленности России. В 2-х томах. Под ред. А.Е.Евтушенко, Ю.Н.Малышева. МГГУ, 1999, 1280 с.

38. Мазур И.И., Шапиро В.Д. Реструктуризация предприятий и компаний: Учеб.пособие для вузов.-М.:ЗАО «Издательство «Экономика», 2001. - 456 с.

39. Модель И.М., Модель Б.С. Социальное партнерство в России. Социологические исследования, № 9, 2000, с.42.

40. М.Месарович, Д.Мако, ИТакахара. Теория иерархических многоуровневых систем, М., «Мир», 1973, 385 с.

41. Норт Д.С. Институты, идеология и эффективность экономики. От плана к рынку: будущее постсоциалистических республик. Пер. с англ, под ред. Б.С.Пинскера. Catallaxy, 1993, 307 с.

42. Норт Д.С. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., Начала-пресс, 1997, 356 с.

43. Некоторые проблемы мировой угледобывающей промышленности. По материалам зарубежной печати 1996-1997. М., 1997, с. 1. (Обзор, подготовленный Информационно-аналитическим центром компании Росуголь).

44. Олейник А.Н. Институциональная экономика. М., ИНФРА-М. 2000, 364с.

45. Отчет Международной Энергетической Организации (I E A) «Опыт реструктуризации угольной отрасли».

46. Попов В.П., Рожков А.А. Социальные проблемы в угледобывающих регионах при структурной перестройке угольной промышленности России. М.: 1998 г., 256 с.

47. Попов.В.Н., Татаркин А.И. О социально-экономической политике в регионах горнопромышленного профиля. Уголь, 2001, № 6, 5 с.

48. Попов В.Н. Концепция социально-экономического программирования реструктуризации углепромышленных территорий. «Недра коммюникейшенс ЛТД», М., 2000, 176с.

49. Попов В.Н. Формирование социальной инфраструктуры уголь-

Практические результаты реструктуризации угольной промышленности для экономики страны очевидны уже сегодня. Так, за период 1994 - 2000 гг. удалось снизить нагрузку на федеральный бюджет в части государственной поддержки угольной промышленности более чем в 10 раз (с 1,4 до 0,13 % ВВП); сократить удельный вес расходов на погашение убытков угольных предприятий в общем объеме средств государственной поддержки более чем в 3,5 раза, а с 2002 г. полностью прекратить их дотирование; производительность труда рабочего по добыче угля выросла на 70-80 %. С 1999 г. угольная промышленность вышла из длительного спада угледобычи, а рентабельность угледобычи стала положительной. Этот результат стал одним из важных итогов реструктуризации.

Цели, направления и масштабы реструктуризации сравнительно просто конкретизируются, если реформируются отдельные и не крупные организационные структуры (предприятия, компании). В рамках этих относительно небольших структур решение классических задач их реструктуризации (изменение структуры производства, активов и пассивов, системы управления с целью повышения конкурентоспособности, устойчивости, доходности, преодоления угрозы банкротства и т.п.) достаточно успешно может осуществляться силами акционеров и менеджмента.

В то же время реструктуризация крупной отрасли промышленности, тем более, сырьевой и базовой, географически рассредоточенной, многоотраслевой по видам производственной деятельности, с входящими в нее сотнями градообразующих предприятий с разной степенью убыточности (доходности), сотнями тысяч занятых работников и др., невозможна без активного участия государства. Роль государства в крупномасштабной отраслевой реструктуризации, реализуемая во взаимодействии с другими участниками процесса (местные органы власти, предприниматели, профсоюзы и др.), является определяющей. Однако методологические принципы осуществления государством крупных отраслевых преобразований, его функции в процессе отраслевого реформирования, принципы разграничения ответственности между государством и другими участниками (за редким исключением, в плане постановки задачи) еще не стали предметом углубленного научного анализа, обобщения и разработки рекомендаций.

При этом особую значимость имеет накопленный социально-экономический опыт взаимодействия государственных структур с различными социальными группами, вовлеченными в процесс отраслевой трансформации, создания механизмов смягчения негативных социальных последствий и разрешения социальных конфликтов, сопровождавших реструктуризацию угольной промышленности, а

также опыт регулирования и координации темпов и глубины шагов по реструктуризации с мероприятиями по смягчению и компенсации социальных последствий.

С учетом вышесказанного, целью настоящего исследования является разработка рекомендаций по использованию наиболее рациональных форм и методов регулирования государственными органами процессов реформирования нерыночных секторов экономики, сопряженной с ними социальной сферы и экономики монопромышленных территорий, решению социальных проблем, обусловленных сокращением избыточных трудовых ресурсов и необходимостью трудоустройства высвобожденных работников.

Теоретической и методологической основой представленного ниже исследования, являются работы российских экономистов, исследующих экономику переходного периода – А.Г.Аганбегяна, А.Р.Белоусова, Е.Е.Гавриленкова, Е.Т.Гайдара, В.Н.Лексина, А.В.Мартынова, В.А.Мау, А.С.Некрасова, Р.М.Нуреева, С.Г.Синельникова, А.В.Улюкаева, Е.Г.Ясина. Методологической основой разработки и применения социальных механизмов являются социологические исследования опыта российских реформ – Б.М.Генкина, Л.А.Гордона, Т.И.Заславской, Р.И.Капелюшникова, В.В.Комаровского, Т.М.Малеевой, И.М.Модель; подходы, методы и модели российских ученых, работающих над проблемами реструктуризации угольной отрасли – А.Б.Ковальчука, Г.Л.Краснянского, А.А.Макарова, Ю.Н.Малышева, В.Н.Попова, А.Н.Рожкова, А.Б.Яновского, а также работы Всемирного Банка по реструктуризации угольной промышленности России и других стран.

Автор выражает благодарность за совместную работу по реструктуризации угольной промышленности России руководителям Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов и Минэкономики России (Е.Т.Гайдару, А.Б.Чубайсу, Е.Г.Ясину, Я.М.Уринсону, В.О.Потанину, А.Н.Шохину), коллективу департамента Минэкономики России и фонда «Реформуголь» (В.А.Бродский, Ю.М.Горлин, О.Ю.Голодец, М.К.Смиттен, А.С.Дмитриев, В.И.Бахмин, А.В.Робуль, Ю.Л.Полунов и др.), руководителям и специалистам угольной отрасли (Ю.Н.Малышев, В.Е.Зайденварг, А.Б.Яновский, С.С.Цыбко, В.Н.Попов, А.А.Рожков и др.), Ассоциации шахтерских городов (А.В.Черни), специалистам Всемирного Банка (М. Картер, В.П.Воронин, Дж.Котч и др.), которые внесли огромный вклад в научно-техническое обеспечение и в практическое осуществление реструктуризации угольной отрасли, а их идеи и практический опыт нашли отражение в данной работе.

19. Кендрик Дж. Тенденции производительности в США. М., «Наука», 1967,276с.

20. Козаков Е.М. и др. Социально-экономическое обоснование структурных преобразований в горнопромышленных регионах. Екатеринбург- Москва, Уро РАН, 2000, 252 с.

21. Е.М.Козаков, Е.А.Орлова и др. Проблемы разработки социально- экономической политики развития индустриальной территории. Препринт. Екатеринбург. Уральское отделение РАН, 2002, 49 с.

22. Кожуховский И.С. Государственная политика реформирования угольной отрасли: результаты и дискуссии. // Актуальные проблемы государственного и регионального развития. -М.: Эдиториал УРСС, 1999.-с.52-57.

23. Кожуховский И.С. Системные преобразования в угольной промышленности: сущность и предпосылки государственного регулирования. //Актуальные проблемы государственного и регионального развития. -М.: Эдиториал УРСС, 1999.-С.105-125.

24. Кожуховский И.С. Политика Правительства Российской Федерации по смягчению социальных последствий при реструктуризации угольной промышленности и итоги работы по смягчению социальных последствий и содействию занятости в 1997-1998 годах.//Сборник информационных материалов «Реструктуризация угольной промышленности и местное развитие».- М.: фонд «Реформуголь», 1999.

25. Кожуховский И.С., Бродский В.А., Бахмин В.И. О механизме государственной поддержки угольной отрасли. Журнал «Уголь».М.: 1998.-с.3-5.

26. И.С.Кожуховский. Фонд социальных гарантий на пути к полновесному партнерству. Журнал « Трудовые отношения» М.:1993 №1(2). - с.34-46.

27. Кожуховский И.С. Реструктуризация угольной промышленности. Журнал «Вопросы экономики».М.:2000.№1.-с.147-155.

28. Комаровский В.В. Система социального партнерства в России. Социологические исследования, 1998,№2, с 24.

29. Крутой пласт. Шахтерская жизнь на фоне реструктуризации отрасли и общероссийских перемен. Под ред. Л.А.Гордона, Э.В.Клопова, И.С.Кожуховского. Комплекс-Прогресс, М., 1999, 350 с.

30. Краснянский Г. Л. Проектирование экономического механизма функционирования угольной промышленности в условиях реструктуризации отрасли. Автор, дис. на соискание учен.степени докт. экон. наук. М.,МГГУ, 1994,36с.

31. Краснянский Г.Л. Экономические аспекты развития топливно-энергетического комплекса России. - М.: Издательство Академии горных наук, 2000. - 128 с.

ЛИТЕРАТУРА

1. Антонов Н.П. Социальная защита высвобождаемых работников ликвидируемых угольных организаций. Уголь,№6,1999, с. 18.

2. Антонов Н.П. Проблемы социальной защиты работников угольной промышленности России в процессе ее реформирования. Уголь, № 6, 1999.

3. Антонов Н.П. и др. Исследование и оценка заработной платы работников угольной отрасли. В сб. научных трудов ЦНИЭИуголь, вып.2,1999. 12с.

4. Астахов А.С. Превратности «радикальной экономической реформы», АН России, «Экономика и математические методы», т.31, вып.4, 1995,18.с.

5. Александров Ю.Г. Бегство от социализма. Журнал Pro et Contra, т.6, №3 Человек в социальном государстве, с.23-45. -М.: Фонд Карнеги, 2001.

6. Гребенщиков В. П., Гусев С.М. Современное состояние мировой угольной промышленности. «Уголь», №1, 2002, 6 с.

7. Государство в меняющемся мире: Отчет о мировом развитии 1997. Пер с англ. Агентство экономической информации «Крайм - ТАСС», 1997, 115с.

8. Гордон Л.А. Надежда или угроза? Рабочее движение и профсоюзы в переходной России. -М.:1995.

9. Дьяконова И.А. Нефть и уголь в энергетике царской России в международных сопоставлениях.М., «РОССПЭН».1999, 296 с.

10. Дерябина М. Институциональные аспекты постсоциалистического переходного периода. Вопросы экономики, 2001, №2, с. 108-124.

11. Доклад Всемирного Банка «Отчет о мировом развитии» (Wolfenson J. A Prorosal for a Comprehensive Development Framework. Washington,World Bank, 1999.

12. Доклад Всемирного Банка «Россия после кризиса 1998 г.: на пути к беспроигрышной стратегии роста и социальной защиты «(Вопросы экономики, 2001, № 12„ с. 62-102)

13. Дьяконова И.А. Нефть и уголь в энергетике царской России в международных сопоставлениях. М., «РОССПЭН».1999, 296 с.

14. Зыков В.М., Скрыль А.И. Основные результаты 10-летней реструктуризации угольных отраслей стран с переходной экономикой. «Уголь», № 4, 2002, 6 с.

15. Занятость и рынок труда: новые реалии, национальные приоритеты, перспективы. М., 1998, с. 152.

16. Информационные вестники Соцугля

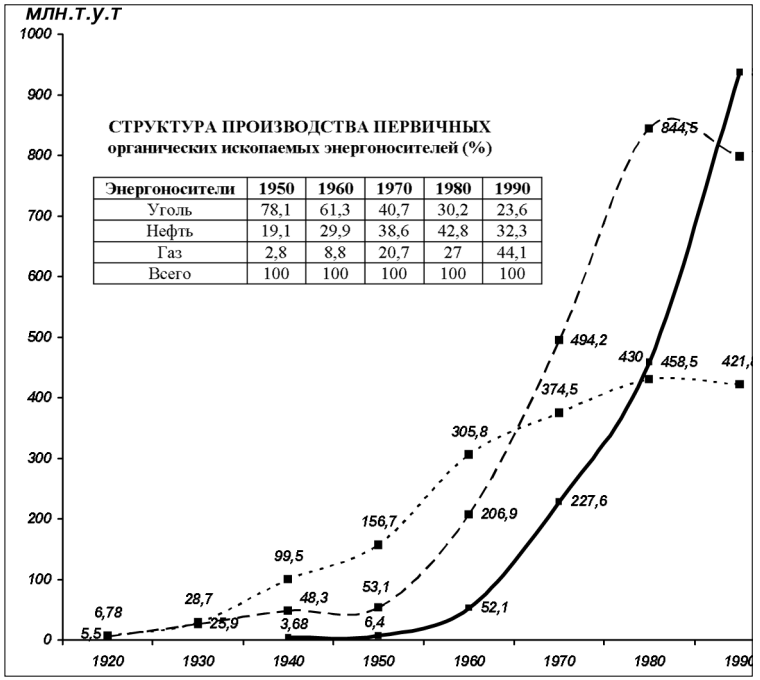
17. Климов С.Л. Угольная промышленность и энергетическая безопасность стран мира. М., МГГУ, 2002, 672 с.

18. Капелюшников Р. Крупнейшие и доминирующие собственники в российской промышленности. Вопросы экономики 2000 №1 с.99-119.

ГЛАВА 1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

1.1. Угольная промышленность России перед началом реформ

История становления и развития угледобычи в России, начиная с открытия первых угольных месторождений, насчитывает около трех столетий. Их освоение происходило замедленными темпами. Достаточно сказать, что только в 1872 г. добыча ископаемого угля в России превысила один миллион тонн, в то время как Великобритания добывала в это время примерно 112 млн.т, а США - более 30 млн.тонн. Максимальный уровень добычи угля в дореволюционной России пришелся на 1916 г. и составил 34,5 млн.т, при этом США и Великобритания добывали его в неизмеримо больших объемах. На рис.1.1. представлена динамика добычи ископаемого угля и изменения структуры топливно-энергетического баланса в России в XX в.



СТРУКТУРА ПРОИЗВОДСТВА ПЕРВИЧНЫХ органических ископаемых энергоносителей (%)

Энергоносители	1950	1960	1970	1980	1990
Уголь	78,1	61,3	40,7	30,2	23,6
Нефть	19,1	29,9	38,6	42,8	32,3
Газ	2,8	8,8	20,7	27	44,1
Всего	100	100	100	100	100

Рис1.1 Динамика производства первичных органических ископаемых энергоносителей в советский период (1922-1991 г.)

Начальная стадия минерализации топливного баланса России (конец XIX в.) проходила в условиях острой конкуренции между нефтью и ископаемым углем, причем последний эту борьбу проигрывал. И только в начале XX в. тенденция «нефтезации» топливного баланса постепенно сменилась тенденцией его «углезации». С такой же конкуренцией нефти, а затем природного газа уголь встретился только во второй половине XX века.

Угольная промышленность России как крупнейшая сырьевая базовая отрасль сформировалась в 30-40 гг. XX в. Уголь был единственной энергетической базой промышленности и транспорта.

«Золотой век» угольной промышленности России пришелся на 50-70 гг. XX века. Этот период сопровождался непрерывным ростом объемов угледобычи, наращиванием производственных мощностей предприятий, повышением технического уровня процессов угледобычи, совершенствованием способов разработки месторождений, внедрением рациональных систем организации производства и труда. В 1958 г. СССР вышел на первое место в мире по объемам добычи угля и почти полтора десятка лет удерживал преимущество по объемным показателям. Вместе с тем, обогнать США – мирового лидера угледобычи по объемам производства в тоннах условного топлива так и не удалось. Во-первых, в США добывался более качественный по теплотворной способности уголь, во-вторых, доля угля, обогащенного механическим способом, в США превышала в 2,5 раза аналогичный показатель по СССР (данные 1960 г.). Количество занятых в отрасли превышало 1,5 млн. чел, престиж шахтерской профессии был высок, угольщики по уровню заработной платы занимали первое место в промышленности.

Первые признаки наступления кризиса в угольной промышленности начали проявляться в конце 60-х г. прошлого века. Произошли кардинальные изменения в структуре потребления угольной продукции, в первую очередь произошла полная замена паровой тяги на железнодорожном и водном транспорте на тепловозную и электровозную. Основными потребителями энергетического угля стали мощные теплоэлектростанции и крупные теплоэлектроцентрали.

Истоки кризиса в угольной промышленности СССР в исторической ретроспективе связаны со сменой приоритетов основных видов топлива в топливно-энергетическом балансе: «эра» угля (1913-1965 гг.), «эра» нефти (1965-1985 гг.), «эра» газа (с 1985 по настоящее время, рис.1.2).

Начальный период кризиса в угольной промышленности (1965-1970 гг.) можно обозначить как технологический кризис, поскольку технология добычи нефти и газа в СССР по сравнению с добычей угля

Опыт реструктуризации угольной промышленности, в частности, показал следующее.

1. Реализация структурных проектов сопряжена с большими сложностями, в том числе потому, что любые реформы, как правило, встречают сопротивление.

2. Наиболее активное сопротивление оказывают силы, интересы которых затрагиваются реформами.

3. Для того, чтобы противостоять «лоббистскому» воздействию этих сил, необходимо выполнение как минимум двух условий:

а) правительство должно иметь сильную политическую волю в проведении реформ;

б) координация реализации процесса реструктуризации должна быть поручена единой команде квалифицированных специалистов, внутренне разделяющих идеологию проекта и не имеющих с ним конфликта интересов.

- отделение «здорового ядра» производственного потенциала отрасли от неэффективного, неперспективного и непрофильного бизнеса;

- реформирование отраслевого механизма государственного управления применительно к задачам реструктуризации отрасли;

- реформирование механизма управления дотированием (субсидированием) предприятий отрасли, с включением в структуру дотаций (субсидий) средств на компенсацию социальных последствий и содействие занятости, а также созданию механизмов целевого доведения социально ориентированных средств в составе субсидий;

- использование организационных механизмов реализации мероприятий по социальной защите высвобождаемых работников и содействию занятости в регионах с массовым высвобождением работников ликвидируемых организаций при ключевой роли местного самоуправления;

- формирование институциональных и организационных структур и механизмов социального партнерства, обеспечивающих взаимодействие государства и ключевых социальных групп в проведении реструктуризации;

- использование количественных и качественных индикаторов для оценки масштаба и темпов реструктуризации в целях социального мониторинга динамики реструктуризации и социально-экономических последствий.

Цели реструктуризации отрасли в основном достигнуты. Осуществлена приватизация угольных компаний. В частной собственности находится около 60 крупных акционерных обществ. Общая цена продажи федеральных пакетов акций в результате проведенных в 1997-2001 гг. торгов составила 430,2 млн. долл. США, а объем средств, перечисленных в федеральный бюджет, составил 376,1 млн. долл. США. В целом приход к управлению угольными компаниями частных собственников положительно сказался на их финансовом оздоровлении – ускорились процессы погашения долгов по заработной плате, активизировалась маркетинговая и финансово-экономическая деятельность.

Устойчивое функционирование отрасли в значительной мере связано с созданием возможностей для успешного развития частных угольных компаний. Основная проблема - это урегулирование частными угольными компаниями кредиторской задолженности по налогам и сборам перед федеральным бюджетом и привлечение инвестиций для обновления производственных мощностей.

Необходимо завершить решение социальных проблем - ликвидацию (смягчение) ущерба окружающей среде, восстановление социальной инфраструктуры в регионах закрытия шахт, перемещение (переселение) рабочей силы из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

в большей степени соответствовала мировому техническому уровню.

В силу отсутствия конкуренции между углем, мазутом и газом, про-

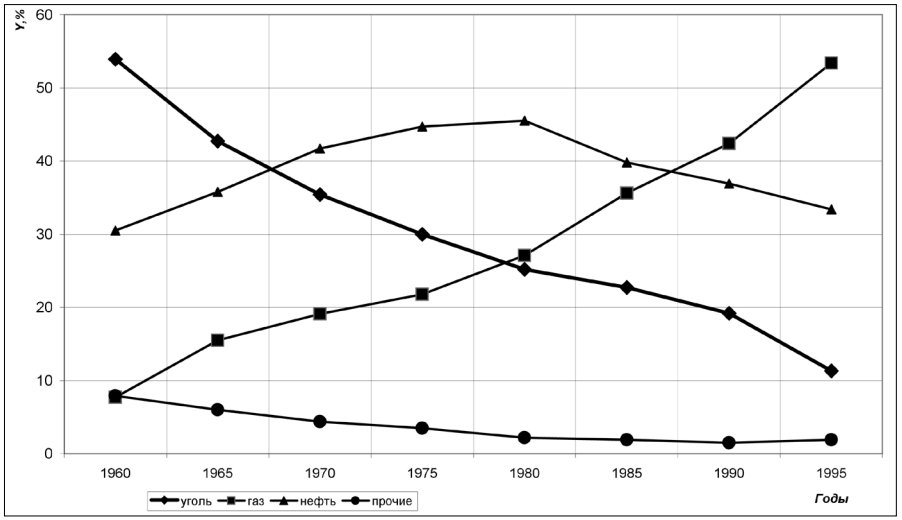


Рис. 1.2. Доля различных энергоносителей в структуре топливно-энергетического баланса России у, %

Примечание: с 1960 по 1985 гг. - данные по СССР.

цесс вытеснения угля пытались регулировать административными мерами, через так называемую политику «топливных режимов», которая запрещала свободную закупку топлива электростанциями и крупными котельными.

Экстенсивный рост добычи угля в этот период сопровождался существенными изменениями в размещении угольной промышленности при опережающем развитии ее производственного потенциала в восточных регионах страны. Если в конце 50 г. XX в. более 60% добычи угля приходилось на европейские регионы, в том числе свыше 35% - на Донбасс, то в начале-середине 60-х г. в общем приросте добычи около двух третей обеспечивалось восточными бассейнами, прежде всего Кузнецким и Канско-Ачинским. С начала 70-х годов почти весь прирост добычи угля обеспечивался в восточных районах.

Основным направлением в развитии и размещении производственного потенциала стало создание региональных топливно-энергетических комплексов на базе крупных угольных бассейнов восточных районов: Кузнецкого, Канско-Ачинского, Южно-Якутского и Павлодар-Экибастузского (Казахстан).

В связи с освоением новых месторождений на востоке страны сле-

дует отметить интенсивное развитие в этот период и в дальнейшем открытого способа добычи угля (рис. 1.3, 1.4).

Одновременно с освоением новых угольных бассейнов, по экстенсивному пути продолжала развиваться угледобыча в регионах Крайнего Севера, куда в значительных объемах привлекалась дополнительная рабочая сила, для жизнеобеспечения которой требовалось создание социальной инфраструктуры.

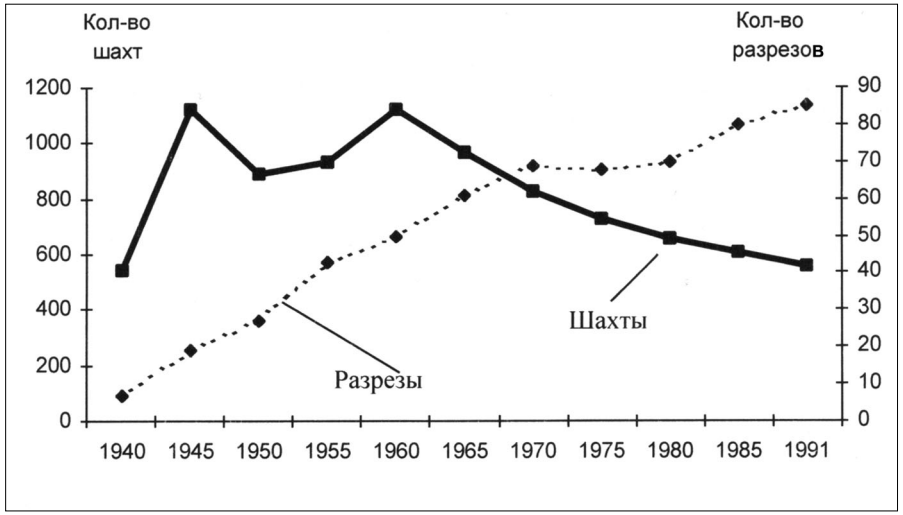


Рис. 1.3. Динамика изменения количества угледобывающих предприятий (техн. ед.)

Примечание: в составе угольной промышленности

Определенное, но совершенно недостаточное развитие получило углеобогащение. Благодаря строительству отдельных крупных обогатительных фабрик высокого технического уровня (обогатительная фабрика производительностью 9,5 млн. т/год при разрезе «Нерюнгринский» в Южно-Якутском бассейне; ЦОФ «Сибирь» (6,9 млн. т) в Кузбассе и др.) зольность концентрата, полученного в результате обогащения, составляла по коксующимся углям 8,5%, по энергетическим углям -12,3%. Вместе с тем, предпринятые для развития обогащения углей меры оказалось недостаточными для обеспечения необходимой конкурентоспособности угольного топлива на тепловых электростанциях.

Императив «Даешь стране больше угля – любой ценой» действовал вплоть до 1988 г., когда был достигнут наивысший в истории СССР и России уровень добычи угля – 771 и 425,4 млн.т соответственно. В 1989 г. социально-экономическая обстановка в угольной промышленности резко обострилась. Технологический кризис в отрасли вылился в социально-экономический кризис, который привел к началу шахтерских забастовок.

ледствий реструктуризации. Выбранные в ходе его проведения согласованные индикаторы позволили обнаружить ряд серьезных проблем с выплатой предусмотренных законом пособий и принять государственные меры по их решению.

5. Программы местного развития стали эффективным инструментом социальной защиты. Их особое значение проявляется в том, что они, кроме всего прочего, способствовали формированию на территориях институциональной «бизнес-среды». Вместе с тем, они не смогли решить в необходимом объеме проблему занятости высвобожденных работников трудоспособного возраста.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В России накоплен большой опыт проведения социально ответственной реструктуризации угольной промышленности. Создана развитая нормативная база, институты и механизмы социальной защиты и адаптации работников, затрагиваемых процессами реструктуризации.

В процессе реструктуризации угольной отрасли на всех ее этапах участие государства было определяющим. С одной стороны, на начальном этапе реструктуризации государство продолжало дотировать шахты и выступало их собственником, как правило, не имея возможности обеспечить эффективное управление ими.

В 1993-1998 годах государство, постепенно избавляясь от активов, все больше сосредоточивалось на организации процесса реструктуризации и гарантиях социальной защиты высвобождаемых трудящихся.

На завершающем этапе реструктуризации, когда отрасль оказалась приватизированной на 80-90 %, государство постепенно и целенаправленно переходило к выполнению функции, «естественной» для рыночного хозяйства - функции законодателя, арбитра, регулятора социально-экономической и социально-политической среды.

Поэтому суть реформирования государственного управления угольной промышленностью состоит в выходе государства из прямого участия в угольном бизнесе и сосредоточении на формировании благоприятных условий для его ведения.

С учетом вышеизложенного, в работе на основе анализа тенденций прошлого развития и опыта реструктуризации угольной промышленности в заключительном десятилетии XX в. изучена методология участия государства в проведении реструктуризации крупной отрасли промышленности и разработаны методические подходы по ее совершенствованию на основе применения подходов институциональной экономики системного анализа и социального прогнозного проектирования.

Эти подходы включают:

отрасли. Ряд угольных компаний поглощаются металлургическими компаниями (Кузбассразрезуголь, Кузнецкуголь и др.). С другой стороны, компания Южный Кузбасс стала приобретать контроль над рядом металлургических заводов.

Интеграция угольных и энергетических компаний не развивается, так как либерализация в электроэнергетике еще практически не началась. Единственный пример угольно-энергетической компании ЛуТЭК, созданной в 1998 году в Приморском крае, нельзя считать удачным.

5. Сейчас страх и недоверие к приватизации угольных компаний прошли. Угольная промышленность стала предметом всеобщего внимания и интереса инвесторов. Успешно продаются угольные компании, раньше считавшиеся убыточными.

Из опыта социальной защиты высвобождаемых работников можно выделить следующие важные аспекты.

1. Основной урок заключается в необходимости опережающего введения механизмов социальной поддержки реструктуризации и обеспечения адекватного финансирования мероприятий по социальной защите трудящихся. Декларируемая в исходных документах реструктуризации важность цели социальной защиты противоречила практике неполного финансирования социальных обязательств, в первую очередь, из-за отсутствия эффективного комплексного механизма социальной защиты и тем самым, до определенного момента, провоцировала социальную напряженность в угледобывающих регионах.

2. Механизм социальной защиты должен быть гибким в смысле адаптации к изменяющимся условиям. Например, такое социальное нововведение, как предоставление значимых льгот работникам, высвобождаемых с действующих шахт, принесло одновременную выгоду работникам и работодателям. Работники извлекли выгоду из наличия надежного источника финансирования задолженности по заработной плате, а работодатели извлекли выгоду из того, что государство приняло на себя ответственность работодателей – вовремя и в полном объеме выплачивать заработную плату.

3. Сами по себе новые подходы к социальной защите, доказавшие свою эффективность на уровне отрасли, стимулировали положительные изменения на федеральном (региональном) уровне. Так, например, опыт Фонда социального страхования, накопленный в сфере реализации программы возмещения вреда работникам угольной промышленности, был неоценим для последующего перехода к новой национальной системе страхования работников от несчастных случаев на производстве.

4. Эффективным инструментом оценки деятельности в сфере социальной защиты стала программа мониторинга социальных пос-

Выделим основные группы факторов, которые обусловили эволюцию и разрастание кризиса в угольной промышленности, а также предопределили необходимость ее полномасштабной реструктуризации. К ним можно отнести а) природно-географические факторы; б) макроэкономические факторы; в) отраслевые производственные и технико-экономические факторы; г) отраслевые организационно-управленческие факторы; д) региональные социально-экономические

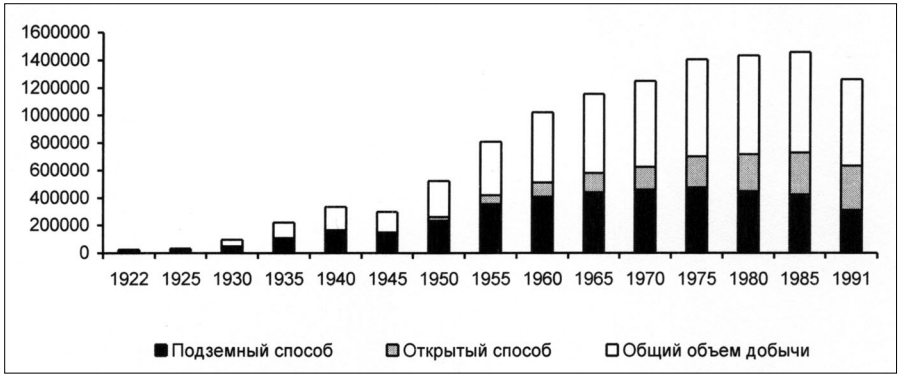


Рис. 1.4. Динамика объемов добычи угля в СССР по способам добычи (тыс. т)

факторы. Действие этой совокупности факторов кризисного развития, назовем их внутренними факторами, было обусловлено причинами и следствиями развития угольной промышленности в системе централизованной планово-директивной экономики в СССР (РСФСР).

К внешним факторам, оказавшим существенное влияние на необходимость реструктуризации угольной промышленности России, относятся тенденции развития мирового топливно-энергетического комплекса, входящего в него угольного сектора и его структурной перестройки в целях укрепления позиций на рынке энергоресурсов.

Природно-географические факторы

Российская Федерация обладает мощной и разнообразной сырьевой базой ископаемых углей. По геологическим ресурсам углей мира Россия занимает первое место в мире; по разведанным запасам углей третье место – после США и Китая.

До начала реструктуризации производственная деятельность угольной промышленности России (Минтопэнерго РФ) осуществлялась в 25 регионах (субъектах Федерации), из них наиболее крупные производители угля находились в 22 субъектах.

В табл. 1.1. представлены данные, характеризующие региональную специфику угольной промышленности по природно-географическому фактору (размещение, количество и качество запасов сырья) и основному производственному параметру – мощности предприятий.

На основании представленных данных можно сделать следующие выводы.

1.Только чуть более 10% промышленных запасов и примерно такая же доля высокотехнологичных запасов находится в европейской части страны; все оставшиеся запасы, в том числе высокотехнологичные, сосредоточены в восточной части - за Уралом;

2. Высокая технологичность угольных запасов зависит от сложности природных горно-геологических условий и возможности применения эффективных технологий отработки запасов, например открытого способа добычи. В мировой практике к «высокотехнологичным» запасам относятся достаточно мощные пласты: при открытой разработке - мощностью свыше 6,5 м. При подземном способе для отнесения к высокотехнологичным необходимы мощности более 1,8 м и пологое залегание, а также неопасность по внезапным выбросам и горным ударам, незначительная газоносность и природная зольность – менее 32%.

3. За период 1970-1992 гг. по названным признакам: средняя мощность разрабатываемых пластов увеличилась с 1.86 до 2.16 м (по всем бассейнам), при этом с самой минимальной мощностью разрабатывались пласты в Восточном Донбассе (в 1992 г.- в среднем 1,17 м); количество шахт, опасных по внезапным выбросам и сверхкатегорных по относительной метанообильности выросло (в % к общему количеству шахт) с 10,1 до 16,2 % и с 25 до 31,2% соответственно; средняя зольность

Таблица 1.1. Основные природно-географические и производственные характеристики угольных бассейнов (регионов) до начала реструктуризации угольной промышленности (1993 г.)

Природно-географические (угольные бассейны) и административные регионы (субъекты РФ)	Распределение промышленных запасов (в % от всех запасов)	Распределение высокотехнологических промышленных запасов (в % от всех запасов)	Распределение тепловых эквивалентов углей (в долях от единицы)	Распределение производственных мощностей (в % от всех мощностей)
Восточный Донбасс (Ростовская область)	**4,0**	**0,8**	**0,83**	**7,1**

в определении индивидуальных границ компетенции государства и бизнеса в осуществлении реструктуризации отрасли.

Выводы и рекомендации из анализа процесса приватизации.

1. Взаимоотношение приватизации и реструктуризации угольных компаний. Противники реструктуризации говорят, что сначала нужно осуществить реструктуризацию компании, а только потом начинать ее приватизацию.

Опыт России показал, что государство способно и должно сформировать структуру угольных компаний, обеспечивающую с одной стороны их жизнеспособность (для этого компании должны быть достаточно крупными, хотя нет препятствий к приватизации мелких компаний и отдельных шахт), с другой стороны – конкурентную среду в угольной отрасли. Осуществить глубокую внутрифирменную реструктуризацию каждой угольной компании, т.е. выработать корпоративную стратегию, повысить качество менеджмента, и т.д. государство как правило не способно или делает это хуже частного стратегического инвестора.

Реальная коммерциализация и реструктуризация угольных компаний начала осуществляться только после прихода частных собственников. В связи с этим частный угольный сектор демонстрирует лучшую динамику развития, чем государственный.

2. Практика работы частных шахт, которые были приватизированы трудовыми коллективами в начале экономических реформ в России (1991-1992 гг.) доказала неэффективность трудового коллектива в качестве собственника. Это справедливо для переходного периода, когда рынок еще не сформировался, когда от менеджмента требуются нестандартные и непопулярные действия. Многие из этих шахт прошли через банкротство. Успешно функционируют те из них, где акции были сконцентрированы в руках менеджмента.

При приватизации угольных компаний целесообразно стремиться к консолидации контрольного пакета акций в руках персонифицированного собственника. Нужно избегать ситуации, когда собственность размыта, когда ни у кого из собственников не оказывается контрольного пакета.

3. Сдерживание приватизации приводит к неявной приватизации в уродливых формах – через банкротство компаний, через использование властных полномочий губернаторов для контроля за финансовыми потоками.

Сдерживание приватизации приводит к снижению конкурентоспособности угольных компаний в перспективе и усугублению имеющихся проблем.

4. Приватизация ускорила интеграционные процессы в угольной

Продолжение таблицы 4.5.

Инвестиции в реструктуризацию угольной промышленности (хорошие дотации), млрд.руб		3,2	3,0	1,7	5,4	4,7	7,0	6,7	5,6	4,7	2,7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Поток реальных денег (Экономия- текущие затраты-инвестиции), млрд.руб		-32,4	-28,4	-2,2	-11,0	4,0	5,8	12,4	16,4	16,2	23,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4
Чистый дисконтированный доход, млрд руб		-32,4	-26,8	-2,0	-9,2	3,2	4,3	8,7	10,9	10,2	13,9	18,1	17,1	16,1	15,2	14,3	13,5	12,8	12,0	11,4	10,7
Интегральный эффект (Чистый дисконтированный доход нарастающим итогом), млрд.руб	121,9	-32,4	-59,2	-61,2	-70,4	-67,2	-62,9	-54,1	-43,2	-33,1	-19,2	-1,1	15,9	32,0	47,2	61,6	75,1	87,8	99,9	111,2	121,9
Текущая стоимостьнвестиций нарастающим итогом, млрд.руб		3,24	6,1	7,6	12,2	15,9	21,2	25,9	29,6	32,6	34,2										
Рентабельность инвестиций	3,57																				
Внутреняя норма доходности (ВНД),%	16,44																				
Ставка дисконтирования	0,06																				

Подмосковный угольный бассейн (Тульская, Тверская, Калужская, Смоленская области)	1,0	0,0	0,271	1,7
Печорский угольный бассейн (Республика Коми)	6,0	6,0	0,738	7,6
Урал (Свердловская, Челябинская, Пермская области, Республика Башкортостан)	2,0	1,7	0,512	5,4
Кузнецкий угольный бассейн (Кемеровская, Новосибирская области)	40,0	34,5	0,875	35,5
Канско-Ачинский бассейн (Красноярский край, Республика Хакасия)	28,0	46,5	0,493	18,4
Восточная Сибирь (Иркутская, Читинская области, Республики Бурятия и Тыва)	8,0	5,0	0,586	11,4
Дальний Восток (Республика Саха (Якутия); Магаданская, Амурская, Сахалинская области; Приморский и Хабаровский края; Чукотский автономный округ)	11,0	5,5	0,473	12,9
Итого	100%	100%	-	100

ность добытых углей уменьшилась с 21,3 до 12,9%, при этом самыми высокозольными углями были подмосковные угли (около 40% в 1992 г.). Почти 82% всего объема угля добывали на газовых шахтах. Почти 20% подземной добычи угля все еще обеспечивалось за счет отработки тонких и крутых пластов.

4. В европейской части страны преобладают месторождения со сложными природно-геологическими условиями, неблагоприятными для освоения все еще значительных запасов. В европейской части практически отсутствуют возможности применения открытого способа. Определенные перспективы имеются у Печорского угольного бассейна (Воркутинский район), где почти половина добываемого угля – коксующиеся марки, применяемые в черной металлургии.

5. Основным угольным бассейном Российской Федерации является Кузнецкий угольный бассейн (Кемеровская область). В нем сосредоточены запасы каменных углей с высоким природным потенциалом органического вещества и конкурентоспособных для всех направлений использования. Значительная часть запасов сосредоточена в месторождениях с благоприятными для разработки условиями. Разведанные запасы угля в бассейне позволяют достигнуть практически любых уровней добычи углей, ограничением могут быть экологически допустимые нагрузки на окружающую природу.

Уникальным по большинству природных признаков, в т.ч. признаку «высокотехнологичности», является Канско-Ачинский бассейн (Красноярский край). Добываемый здесь бурый уголь, кроме сжигания в энергетических установках, может быть использован для производства жидкого синтетического топлива. Исключительно простые природные условия дают возможность достижения любых уровней добычи дешевых углей открытым способом.

Месторождения в Восточной Сибири, где уголь добывается преимущественно открытым способом, покрывает дефицит в угольном топливе регионов Дальнего Востока (Приморский и Хабаровский краях), где еще до реструктуризации ощущался его недостаток за счет собственной добычи.

Макроэкономические факторы

Влияние макроэкономических факторов на тенденции добычи и использования ископаемого угля, изменения его роли в топливно-энергетическом балансе России достаточно подробно рассмотрено во многих работах.

Отмечается, что угольная промышленность в экономическом смысле была мнимо благополучным королевством «кривых зеркал». Нереальной, завышенной была расчетная потребность в угле страны

Таблица 4.5. Оценка эффективности реструктуризации угольной промышленности

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Государственная поддержка угольной промышленности без реструктуризации,млрд.руб	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4
Государственная поддержка на реструктуризацию угольной промышленности, млрд.руб	32,4	30,4	17,3	21,7	14,2	13,3	10	8	8,1	4,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Экономия средств государственной поддержки при реструктуризации угольной промышленности, млрд.руб	0	2	15,1	10,7	18,2	19,1	22,4	24,4	24,3	27,9	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4	32,4
Текущие затраты на реструктуризацию угольнойпромышленности(плохие дотации), млрд.руб	29,2	27,4	15,6	16,3	9,5	6,3	3,3	2,4	3,4	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Продолжение таблицы 4.4.

			6.2.1.Недостатки в развитии социального партнерства, работе с профсоюзами и другими организациями,представляющими интересы работников отрасли, недостатки в PR-компании по разъяснению целей, задач и мероприятий по реструктуризации отрасли не позволили исключить социальные конфликты, которые в определенные периоды принимали открытые формы (например, 1998 г.). Ликвидация последствий таких конфликтов вела к дополнительным бюджетным затратам и тормозила весь процесс реформ.
6.	Совершенствование механизмов социального партнерства и информирования общественности о государственной политике по реструктуризации отрасли	6.1.1.Создание предпосылок для сокращения бюджетных затрат: • связанных с ликвидацией последствий социальной напряженности в угольных регионах; • усиления контроля за их использованием со стороны профсоюзов и трудовых коллективов. 6.1.2. Создание предпосылок для роста налоговых поступлений от производственно-хозяйственной деятельности в угольных регионах в связи с ростом ее привлекательности для бизнеса в связи с уменьшением социальных рисков.	6.2.2.Поддержка, оказанная в рамках «угольных» проектов некоторым профсоюзным и другим организациям, незаинтересованным в снижении объемов господдержки, в том числе их неприоритетных составляющих, усилила их лоббистские возможности по давлению на Правительство и Государственную Думу.

с чрезмерной материалоемкостью и энергоемкостью плановой экономики. Государственные сильно заниженные и десятилетиями не изменяющиеся цены на уголь создали «псевдоэкономическую» основу планово-убыточного хозяйствования за счет государственных дотаций. Причем эти дотации складывались из отобранных у предприятий прибыли и амортизации. Инвестиции в капитальное строительство из тех же источников шли преимущественно на прирост производственных мощностей при пренебрежении вопросами поддержания действующих мощностей, развития социальной инфраструктуры и экологии.

В связи с высоким износом основных фондов, низкой фондоотдачей и соответствующими издержками производства при переходе к рыночной экономике рынки потребления угольной продукции еще более сузились, что обусловило необходимость использования радикального структурного реформирования.

В различных работах раскрываются следующие макроэкономические факторы и условия существования угольной промышленности в планово-централизованной экономике.

Первое. При отсутствии ценовой конкуренции на основные энергоносители в системе централизованного назначения цен, снижение конкурентоспособности угля и вытеснение его из топливно-энергетического баланса народного хозяйства в целом и из углепотребляющих отраслей промышленности (черная металлургия, электроэнергетика, транспорт, бытовое потребление и др.) было обусловлено действием технологического фактора, разрывом в технологическом отставании угледобычи от нефте-газодобычи.

Второе. Вторым по значению макроэкономическим фактором является фактор транспортировки угля. Исторически сложившийся постулат экономики ископаемого угля заключается в том, что уголь - это малоценный объемный товар, цена которого в значительной мере зависит от дальности его перевозки. В плановой экономике реальная стоимость железнодорожных перевозок во взаимосвязи со спросом на уголь не учитывалась при размещении и развитии производственных мощностей угольной промышленности.

Третье. Одним из наиболее значимых макроэкономических факторов, оказавшим влияние на кризисное развитие угольной промышленности, является фактор массового скрытого субсидирования отраслей промышленности и межгосударственного субсидирования.

Механизм субсидирования угольной промышленности осуществлялся в плановой экономике через максимальную мобилизацию финансовых источников в бюджете страны, а размеры субсидий зависели от места отрасли в социально-отраслевой иерархии приоритетов партии и правительства. Для руководства приоритетных

отраслей промышленности главной задачей было стремление увеличить долю выделяемых бюджетных средств и их обязательное освоение в течение планового периода. На практике выделенные средства не всегда осваивались полностью и эффективно.

Перед началом реформ Правительство находилось в тисках зависимости от угольной проблемы. Объем бюджетных дотаций в 1991 году был эквивалентен 1,0 % объема ВВП, в 1993 году он составил 1,4% ВВП. На долю угольных дотаций в 1992 году пришлось 5% доходов федерального бюджета, а в 1994 году эта доля возросла до 15%. При этом доля ископаемого угля составляла всего 12,8 % в балансе первичных энергоресурсов.

В 1993 году предприятиям отрасли было выделено из федерального бюджета 5881 млн. рублей. Из них 1529 млн. руб (26 %) было направлено на погашение убытков (компенсацию разницы между ценой и издержками); 1142 млн.руб (19 %) – на капитальные вложения; 1121 млн. руб (19 %) – на социальные услуги, 2089 млн. руб (36 %) – на выплату заработной платы. Таким образом, дотации распределялись в пользу убыточных и неэффективных угольных шахт. У предприятий не было стимулов к сокращению затрат. Эффективные предприятия, расположенные близко к потребителям, не получали рыночных преимуществ. Система предоставления дотаций в пользу неэффективных предприятий искажала условия конкуренции. У работников и специалистов отрасли существовала убежденность в том, что дотационность – это нормальное состояние угольной промышленности, ее объективное свойство. Единовременное волевое прекращение дотирования отрасли было невозможно. Каждое сокращение или задержка выделения дотаций вызывали всплеск забастовок.

Четвертое. Не оказывал сильного противодействия экстенсивному развитию угольной промышленности и такой макроэкономический фактор как экология.

Влияние этого фактора проявляется в настоящее время в сдерживании роста углепотребления при выработке электроэнергии и в дополнительных государственных расходах на преодоление социально – экологических последствий реструктуризации угольной промышленности.

Пятое. К макроэкономическим можно отнести социально-политический фактор, который практически не принимался во внимание в тоталитарной экономике социалистического периода. Шахтеры относились к передовому отряду рабочего класса, стояли в шеренге самых высокооплачиваемых работников в промышленности, имели более широкий набор льгот, чем в других базовых отраслях промышленности. События, которые происходили в угольной промышленности Анг-

4.	Обеспечение безопасных условий труда в угольной промышленности	4.1.1.Сокращение дополнительных затрат бюджетных средств, связанных с ликвидацией последствий аварий на угольных предприятиях: • выделение средств из резервных фондов на ликвидацию крупных аварий; • затраты на компенсационные выплаты и лечение пострадавших. 4.1.2. Рост налоговых и таможенных поступлений от организаций угольной отрасли, за счет роста объемов производства и улучшения финансовых результатов в связи с тем, что улучшение ситуации с охраной труда и техникой безопасности в отрасли: • создает предпосылки для снижения затрат на производство угля, уменьшения рисков, повышения его эффективности; • обеспечивает большую конкурентоспособность предприятий отрасли, приток в нее частного капитала.	4.2.1.Недостатки в реализации «угольных» проектов не позволили обеспечить достаточно эффективное использование средств, направляемых на охрану труда и создание безопасных условий работы в отрасли: • не был обеспечен переход к конкурсным процедурам осуществления закупок; • в большей мере внимание уделялось приобретению технических средств в ущерб системным мерам содействующим безопасности труда: обучению персонал и др.
5.	Социально – экономическое и экологическоездоровлениеуглеродобывающихрегионов	5.1.1.Создание предпосылок для сокращения бюджетных затрат, связанных с ликвидацией последствий: • социальной напряженности в угольных регионах; • негативного влияния экологии на здоровье жителей угольных регионов. 5.1.2.Создание предпосылок для роста налоговых поступлений от производственно-хозяйственной деятельности в угольных регионах в связи с: • ростом ее привлекательности для бизнеса в связи с уменьшением социальных и экологических рисков; • созданием дополнительных рабочих мест.	5.2.1.Недостатки в реализации «угольных» проектов не позволили исключить нецелевое использование средств господдержки, в том числе, выделяемых на программы местного развития и содействия занятости.

Продолжение таблицы 4.4.

3.	Совершенствование системы управления угольной промышленностью	3.1.1.Создание предпосылок для сокращения затрат средств господдержки, необходимых для реструктуризации отрасли, в связи с тем, что ликвидация компании «Росуголь» в определенной мере: • ослабила давление на Правительство и Государственную Думу в части увеличения объема бюджетных расходов на государственную поддержку угольной промышленности[1]; • способствовала сокращению нецелевого использования бюджетных средств. 3.1.2.Рост налоговых и таможенных поступлений от организаций угольной отрасли, за счет роста объемов производства и улучшения финансовых результатов в связи с тем, что ликвидация компании «Росуголь» позволила ослабить негативное влияние на эффективность рынка, связанное с в определенной мере монопольном положении «Росуглясбыт», руководство которого использовало государственные рычаги управления для обеспечения конкурентных преимуществ в собственной разносторонней коммерческой деятельности и тем самым: • облегчить вхождение новым участникам в угольный рынок; • способствовала относительно более равному доступу всех участников угольного рынка к необходимой информации по отрасли, которая ранее находилась в монопольном владении, структур аффилированных с руководством «Росугля»; • привлечь в угольное производство дополнительные частные инвестиции в связи с тем, что оно стало более привлекательным для частных инвесторов.	3.2.1. Сосредоточение практически всех функций по управлению отраслью в Минтопэнерго ослабило в определенной мере систему сдержек и противовесов (между Минэкономики, в большей мере выражавшем общественные интересы и Минтопэнерго, выражающем отраслевые интересы), что создало предпосылки для торможения реформ и, в том числе, лоббирования больших объемов господдержки, продолжения выделения дотаций на покрытие убытков и тарифное соглашение после 1999 г. в противоречие с целями «угольных» проектов.

[1] В течение ряда лет заявки на средства господдержки, которые представлялись «Росуглем» для включения в проекты федерального бюджета , как правило, более чем в два раза превышали размер средств, предусматриваемых после этого в бюджете.

лии в 1984 г., не могли представиться партийному руководству страны реальной аналогией возможного развития ситуации у нас.

Поэтому требования о решении социально-экономических проблем, выдвинутые в ходе шахтерских забастовок 1989-1991 гг., вынудили руководство страны и угольной отрасли впервые серьезно задуматься о необходимости кардинального изменения экономических условий функционирования угольной отрасли.

В работах отмечается, что «страна, строящая свою энергетику на каменном угле, неизбежно взращивает массовый и “взрывоопасный” рабочий класс, причем “смертоносный характер схватки между трудом и капиталом в угольной промышленности” наблюдался почти на всем протяжении истории мировой угольной промышленности. Делается вывод, что рост социального самосознания угольных рабочих явился важным стимулом к энергичной разработке нефтяных запасов в XX в. и сыграл решающую роль в переходе от «эры угля» к «эре нефти».

Экономически этот вывод обосновывается тем, что нефтедобыча - отрасль промышленности, имеющая незначительную долю заработной платы рабочих в издержках производства. Это качество нефтяной промышленности предопределяло сравнительную успешность забастовок рабочих-нефтяников, требования которых сводились главным образом к увеличению заработной платы.

Макроэкономический фактор социального характера оказал свое достаточно сильное влияние как на заключительном этапе экстенсивного развития угольной промышленности, так и на этапе осознания необходимости скорейшей реструктуризации угольной промышленности.

Массовые забастовки шахтеров, начавшиеся в 1989-1991 годах, были вызваны как грузом социальных проблем в отрасли и в регионах, так и общим системным кризисом социализма. Если в 1989 году требования шахтеров носили преимущественно социально-экономический характер, то к 1991 году они переместились в политическую плоскость. В дальнейшем (1994-1998 гг.) забастовки были вызваны преимущественно задержками в выплате заработной платы, компенсаций при увольнении, отсутствием информированности шахтеров о причинах накопления задолженности, ее размерах, перспективах погашения задолженности. На рис. 1.5. представлена динамика забастовок в 1990-е годы.

Оценивая в целом влияние рассмотренных выше основных макроэкономических факторов на возникновение и разрастание кризиса в угольной промышленности можно отметить следующее.

Жизнеспособность отрасли длительное время искусственно поддерживалась благодаря завышенному спросу на уголь, обеспечива-

емому с помощью жесткого государственного управления, хотя макроэкономические индикаторы свидетельствовали о явно негативных тенденциях. Ни одна из других базовых отраслей промышленности не имела такого нарастания неэффективности, как в угольной промышленности. На рис.1.6 показано сопоставление динамик изменения добавленной стоимости и материальных затрат по базовым отраслям

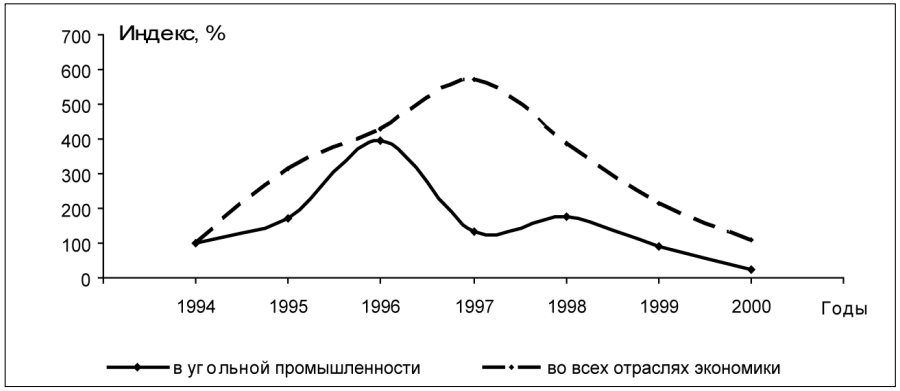


Рис. 1.5. Динамика забастовок

промышленности, среди которых угольная промышленность оказалась единственной, у которой наблюдалось абсолютное падение добавленной стоимости.

На начало реструктуризации угольная промышленность находилась в состоянии крайней неэффективности. Финансовое положение отрасли еще более ухудшилось в связи с падением спроса после начала либерализации экономики. Цены на уголь были освобождены только в середине 1993 года – на 1,5 года позже начала либерализации. Однако из-за продолжения дотирования отрасли, стремительного роста транспортных тарифов, цен на материальные ресурсы эффект либерализации цен на уголь оказался существенно меньше ожидаемого.

После забастовок 1989-1991 годов шахты, разрезы, вспомогательные предприятия были акционированы, получили самостоятельный юридический статус и стали субъектами угольного рынка. Контрольные пакеты акций предприятий угольной промышленности находились у государства. Прежние производственные объединения, как правило, были преобразованы в холдинги, владеющие небольшими пакетами акций шахт и разрезов. Отдельные шахты в порядке эксперимента были полностью приватизированы. В результате появления большого количества мелких субъектов угольного

2.	Совершенствование механизма государственной поддержки реструктуризации угольной промышленности	2.1.1 Снижение затрат средств господдержки, необходимых для реструктуризации отрасли (как в отдельные годы, так и в совокупности за весь период реструктуризации), за счет: • повышения эффективности их использования; • в т.ч. сокращения объемов их нецелевого использования. 2.1.2. Формирование предпосылок для роста налоговых поступлений от организаций отрасли за счет увеличения объемов производства и улучшения финансово-экономического положения в отрасли в связи с созданием условий для более эффективного распределения инвестиционной компоненты средств господдержки.	2.2.1.Недостатки в реализации «угольных» проектов не позволили в полной мере в первоначально установленные сроки достичь намеченных целей, в том числе, в части: • исключения возможности нецелевого использования бюджетных средств; • перехода на договорную систему предоставления бюджетных средств; • предоставления инвестиционных средств господдержки на конкурсной, возвратной и платной основе.

Таблица 4.4. Основные группы (направления) мероприятий, реализованных в рамках «угольных» проектов, и факторы, определяющие их эффективность для федерального бюджета

№пп	Наименование группы мероприятий	1. Факторы, определяющие положительное влияние на бюджетную эффективность «угольных» проектов	2. Факторы, определяющие отрицательное влияние на бюджетную эффективность «угольных» проектов
1.	Мероприятия, направленные на формирование конкурентоспособных угольных компаний, обеспечивающих свое самофинансирование в длительной перспективе, создание конкурентного угольного рынка	1.1.1. Создание предпосылок для снижения бюджетных расходов в части дотаций убыточным шахтам и разрезам. 1.1.2. Рост налоговых и таможенных поступлений от организаций угольной отрасли, за счет увеличения объемов производства и улучшения финансовых результатов в связи с: • прекращением дотационного вмешательства государства в конкурентный рынок. Предоставление государством дотаций особо убыточным угольным предприятиям, производившим относительно небольшой объем угля, ведет к неэффективному использованию ресурсов за счет завышенного спроса на них со стороны этих предприятий, созданию для них искусственных преимуществ перед другими производителями угля. Это препятствует оптимальному распределению ресурсов как в рамках угольной отрасли, так и всей экономики в целом, снижает возможностей для развития эффективных производств. • созданием предпосылок для привлечения дополнительных частных инвестиций в конкурентоспособные полностью приватизированные угольные компании свободные от излишнего государственного вмешательства. 1.1.3.Рост налоговых поступлений в федеральный бюджет в связи с ростом доходов работников угольной промышленности. 1.1.4.Рост налоговых поступлений от предприятий других отраслей экономики в связи с мультипликативным влиянием улучшений в угольной отрасли. 1.1.5.Получение дополнительных доходов бюджета от продажи госпакетов акций угольных компаний в более ранний период, чем при условии не реализации «угольных» проектов.	1.2.1 Ликвидация некоторых шахт, в случае ошибочного отнесение их к категории особо убыточных и неперспективных, может приводить к дополнительным затратам бюджета в связи с необходимостью компенсации негативных последствий локальных энергетических кризисов. 1.2.2.Возможная упущенная выгода от получения относительно больших (в номинальном выражении) доходов бюджета от продажи госпакетов акций угольных компаний, в случае их продажи в более поздний период времени.

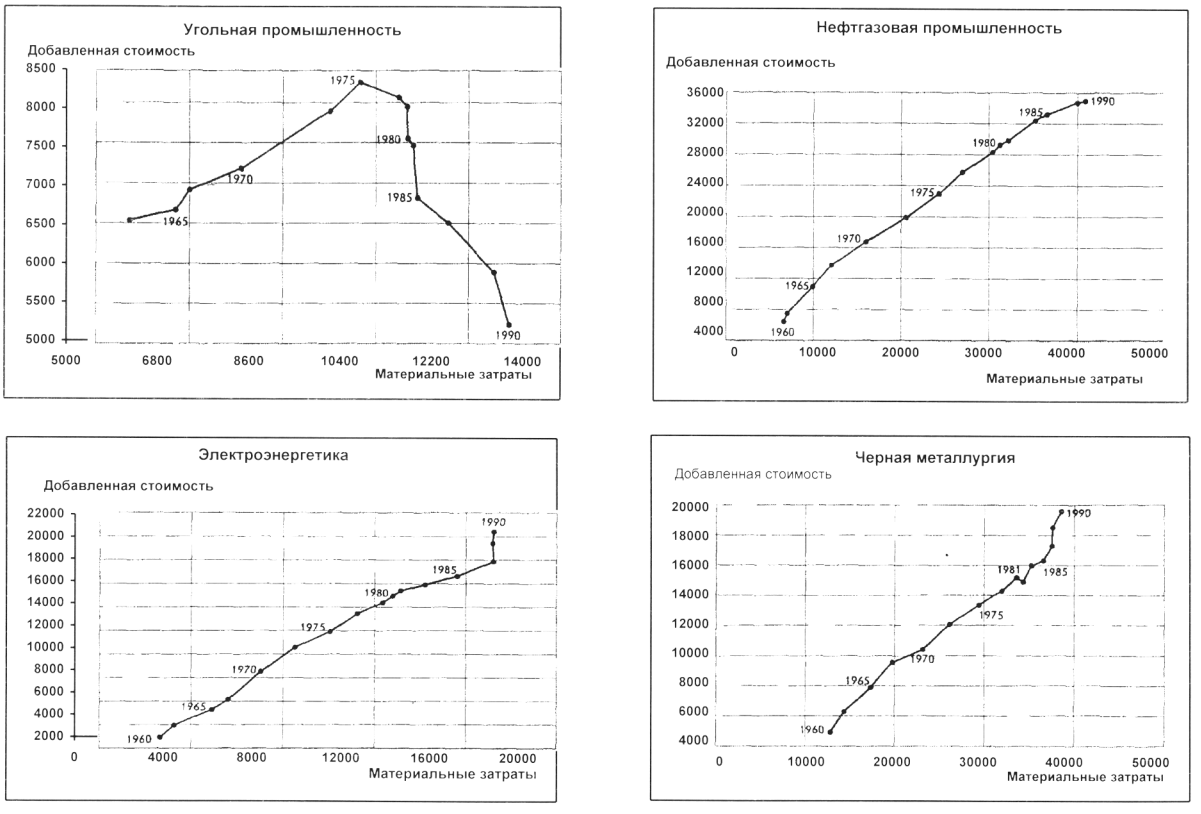


Рис. 1.6. Соотношение роста добавленной стоимости и материальных затрат, млрд. руб. (в ценах 1985 г.)

рынка, юридически находящихся в собственности акционеров, крупнейшим из которых было государство, а фактически контролируемых местным директоратом, этот рынок наполнили многочисленные посредники, возрос уровень криминогенности в торговле углем.

Отраслевые производственные и технико-экономические факторы

Отмечается, что «пик» экстенсивного развития угольной промышленности СССР и России пришелся на 1988 г. При оценке динамики изменения технико-экономического уровня угольной промышленности России (в современных ее границах) воспользуемся данными за достаточно длительный период 1965-1992 гг. (табл.1.2). Именно с 1965 г. доля угольного топлива в балансе первичных энергоресурсов начала неуклонно снижаться.

Из анализа приведенных данных можно сделать следующие основные выводы.

1. Снижение к началу 90-х гг. объемов годовой добычи с наивысшего объема добычи угля в России (в 1988 г.-425 млн.т) было связано с общим спадом промышленного производства в России и сокращением потребности в угольном топливе.

2. При общем сокращении количества шахт и разрезов, как положительном явлении, структура шахтного и карьерного фонда изменя-

Таблица 1.2. Динамика изменения основных технико-экономических показателей угольной промышленности в период 1965-1992 годы

Показатели, единицы измерений	Годы						
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1992
1. Добыча угля, млн. т/год	318,6	336,3	374,4	384,4	387,2	386,3	327,9
2. Количество действовавших шахт (технических единиц)	420	374	328	290	258	238	234

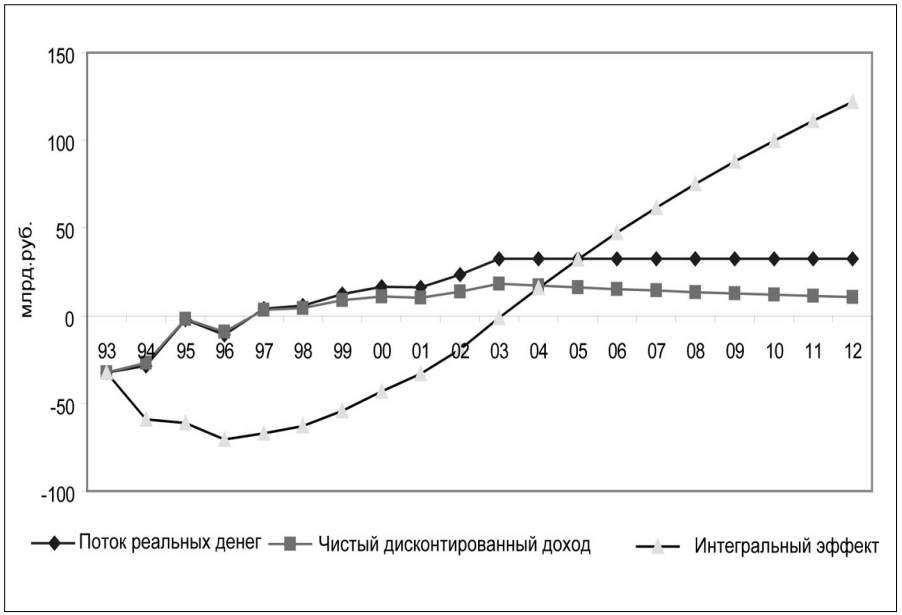


Рис. 4.1. Бюджетная эффективность реструктуризации угольной промышленности

4.4. Уроки и опыт реструктуризации угольной промышленности

Опыт реструктуризации угольной промышленности необходимо учитывать при реформировании отраслей нерыночного сектора. Типичными особенностям отраслей нерыночного сектора в переходной экономике являются производимая ими отрицательная добавленная стоимость, высокий уровень прямого бюджетного или скрытого перекрестного субсидирования, совместное функционирование в составе производственно-хозяйственных комплексов как неперспективных, так и потенциально рентабельных предприятий, чрезмерно высокий уровень занятости, наличие централизованной системы управления (это относится к отраслям естественных монополий и не характерно для жилищно-коммунального хозяйства)

К наиболее важным рекомендациям, применимым к большинству отраслей нерыночного сектора, следует отнести: осуществление специальных мер по организации социального партнерства социальных групп, заинтересованных в проведении реструктуризации, выделение «здоровых ядер» и отделения неперспективных предприятий в существующих структурах, упреждающую социальную защиту и адекватное финансирование социальных обязательств, специальные меры по ликвидации субсидирования отрасли, активное участие государства

Факторы, влияющие на эффективность «угольных» проектов с точки зрения федерального бюджета, с указанием на качественном уровне характера этого влияния представлены в приведенной ниже таблице 4.4. Эти факторы определяют на качественном уровне причины и направления их влияния на бюджетные доходы и расходы.

Основные приведенные в таблице факторы в той или иной мере учитываются в модели денежных потоков федерального бюджета, связанных с реализацией проекта реструктуризации угольной промышленности.

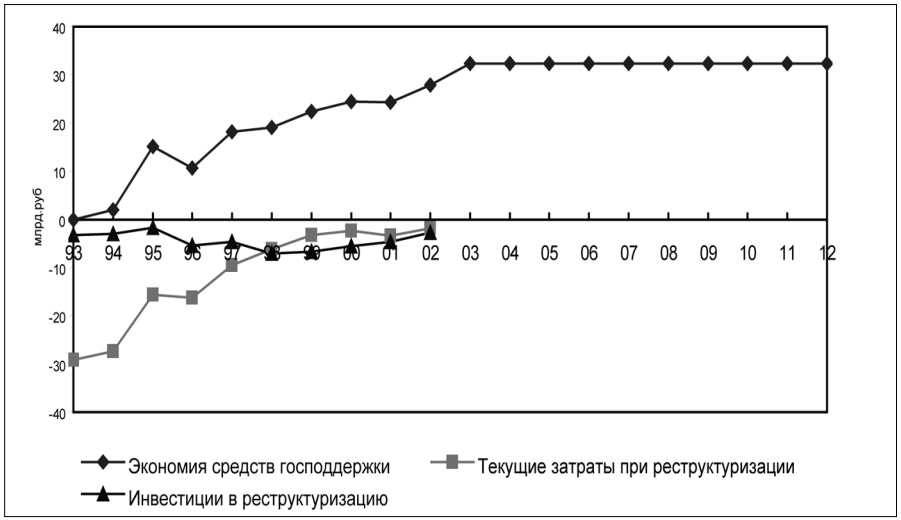
Модель оценки бюджетной эффективности реструктуризации предусматривает расчет доходов (поступлений) и расходов (оттоков) федерального бюджета, связанных с угольной промышленностью, построения соответствующего потока бюджетных средств.

Модель основывается на сравнении фактического варианта развития отрасли, то есть в условиях проведения и завершения реструктуризации, и гипотетического варианта, основанного на допущении, что эти проект реформирования отрасли не реализовывался.

В качестве расчетного взят период с 1993 по 2015 год..

Результаты расчетов на модели приведены на рис.4.1. и в табл. 4.5.

Общий вывод, который можно сформулировать в отношении апостериорных оценок бюджетной эффективности реструктуризации угольной промышленности, состоит в том, что этот проект явился позитивным для федерального бюджета, т.е. бюджетные затраты, в том числе по обслуживанию и возврату займов МБРР, были перекрыты положительными для бюджета результатами.



3. Количество действовавших разрезов (технических единиц)	**50**	**54**	**53**	**55**	**61**	**64**	**65**
4. Освоение производственных мощностей, %	**-**	**101,1**	**104,0**	**99,9**	**96,8**	**93,3**	**88,4**
5. Среднесуточная добыча на одно угледобывающее предприятие, тонн							
- шахту,	**1636**	**1886**	**2192**	**2978**	**2106**	**2123**	**1840**
- разрез	**6257**	**6685**	**8299**	**9192**	**8927**	**9262**	**7773**
6. Число комплексно-механизированных забоев на пластах падением до 35° на конец года, ед.	**-**	**374**	**476**	**526**	**528**	**463**	**431**
7. Среднесуточная добыча угля из одного действующего очистного забоя, т	**245**	**320**	**488**	**485**	**490**	**544**	**496**
8. Проведение подготовительных выработок на 1000 т годовой добычи угля, м	**23,1**	**19,2**	**15,5**	**13,3**	**13,9**	**11,6**	**11,0**
9. Годовая производительность одноковшового экскаватора на добыче угля в разрезе, тыс.т	**864,5**	**832,5**	**767,0**	**766,0**	**843,0**	**846,0**	**658,0**
10. Доля обогащения угля на обогатительных фабриках, %	**26,1**	**31,7**	**34,4**	**33,1**	**36,6**	**38,9**	**36,0**

Продолжение таблицы 1.2.

11. Среднесписочная численность рабочих по добыче угля, тыс. чел.	**418,5**	**379,9**	**316,9**	**331,4**	**352,7**	**344,9**	**369,0**
12. Среднемесячная производительность труда рабочего по добыче угля на шахтах, тонн	**46,0**	**51,8**	**65,3**	**54,8**	**52,0**	**50,0**	**40,0**
13. Сменная производительность труда рабочего на очистных работах, тонн	**5,96**	**7,49**	**11,1**	**10,56**	**10,36**	**11,3**	**9,85**

лась в худшую сторону. Так, например, в структуре шахтного фонда заметно выросло число шахт с низкой годовой добычей – менее 300 тыс.т в год. Негативные изменения происходили в структуре карьерного фонда.

3. Нагрузка на очистной забой является важнейшим показателем концентрации горных работ. За период 1965-1990 гг. среднесуточная добыча из одного действующего очистного забоя на шахтах возрастала – все еще сказывался положительный эффект комплексной механизации, в основном на полого-наклонных пластах. Вместе с тем, среднеотраслевое значение этого показателя заметно отставало от мирового уровня, где значения нагрузок свыше 1000 т/сутки считаются не высокими. Происходило резкое сокращение объемов подготовительных работ, темпы проведения выработок были низкими, масштабы комбайнового способа проходки незначительны.

В целом, не более 10-15% российских шахт по своему технико-экономическому уровню были близки к западно-европейским угольным шахтам. В то же время, даже на лучших высокопроизводительных шахтах России произошло заметное ухудшение технико-экономических показателей. Так, крупнейшая шахта России «Воргашорская» (Печорский угольный бассейн) в 1992 г. по сравнению с 1990 г. сократила годовой объем добычи угля на 22%, при этом среднемесячная производительность труда рабочего по добыче угля была снижена на 26%. Еще большее снижение значений этих показателей произошло на шахте «Распадская» - самой крупной шахте России.

нутых позитивных результатов, а также откровенный и непредвзятый анализ просчетов и ошибок имел бы большое значение для российского Правительства.

Попытка оценить эффективность проекта реструктуризации угольной промышленности была предпринята Федеральным центром проектного финансирования (ФЦПФ) в 2001 году. Полномасштабная оценка эффективности проекта должна учитывать изменения в соотношениях доходов и расходов в связи с реализацией проекта для общества в целом (оценка общественной или экономической эффективности проекта), бюджетов всех уровней (оценка бюджетной эффективности проекта), других участников проекта. В принципе комплексная полномасштабная апостериорная оценка проекта реструктуризации должна была бы включать[1]

- апостериорный анализ целесообразности целей и мероприятий проектов;
- оценку степени выполнения целей и мероприятий проектов в соответствии с установленным временным графиком;
- оценку устойчивости достигнутых целей (необходимо оценить выполняются ли достигнутые цели на момент оценки и каковы будущие риски отклонения от намеченных целей);
- анализ факторов, препятствующих реализации отдельных целей и мероприятий или снижающих устойчивость достижения целей;
- проведение интервью с участниками процесса реформирования сектора с целью получения экспертных заключений по эффективности «угольных» проектов;
- количественный анализ эффективности проектов (с учетом имеющихся возможностей количественной оценки затрат и результатов от их реализации) с позиций различных участников и общества в целом;
- комплексное заключение по достижению целей проектов, а также заключение по изменению ситуации в секторе в целом, произошедшему в связи с реализацией проектов.

В рамках исследования ФЦПФ не предусматривалось проведение комплексной полномасштабной оценки «угольных» проектов. Проведена лишь ценка бюджетной эффективности. Для этого были определены основные факторы, влияющие на эффективность «угольных» проектов, построена модель и проведены вариантные расчеты, демонстрирующие возможные подходы к количественной оценке эффективности угольных проектов с точки зрения федерального бюджета.

[1] Более подробно см. Горлин Ю.М. Предварительные предложения по методологии оценки эффективности проектов, реализуемых при содействии Банка. Отчет для ФЦПФ. Июнь.2001 г.

емая для западных консультантов), отработаны эффективные формы сотрудничества, позволяющие добиваться результата.

Одним из основных факторов успешной реализации угольных займов явилась эффективная работа Фонда «Реформуголь». Фонд выполняет функции группы по реализации займа. Вместе с тем, он учрежден и управляется социальными партнерами, участвующими в процессе реструктуризации – профсоюзами, государством, Ассоциацией шахтерских городов. Без подобного органа, осуществляющего техническую поддержку реформ и обеспеченного определенными ресурсами, проведение реструктуризации какой-либо отрасли невозможно.

2) При содействии Банка российская общественность, жители угледобывающих регионов были ознакомлены с мировым опытом реструктуризации.

3) При содействии Банка более эффективно предотвращались инициативы и мероприятия, направленные против реформирования отрасли, но лоббировавшиеся влиятельными внутрироссийскими силами. Например, во многом благодаря поддержке Банка оказались безрезультатными попытки ряда губернаторов воспрепятствовать приватизации угольных компаний, расположенных на их территории.

Дальнейшее сотрудничество с МББР в угольной отрасли на завершающем этапе реструктуризации целесообразно в таких направлениях как:

- реабилитация социальной инфраструктуры в шахтерских городах и поселках;
- ликвидация негативных экологических последствий, остающихся после ликвидированных шахт;
- содействие реализации мер, направленных на повышение безопасности и охраны труда в угольной промышленности;
- реализация комплекса мер по содействию привлечению инвестиций в угольную промышленность.

4.3. Оценка эффективности реструктуризации

Реструктуризация угольной промышленности имела широкое освещение в российских СМИ. Она неоднозначно воспринималась различными слоями российской общественности. Обстоятельством, усиливающим интерес общественности и поляризацию оценок, явилось активной участие Всемирного Банка. В этом контексте, с моей точки зрения, большое значение имеет качественное выполнение и представление общественности исследования по оценке эффективности проекта реструктуризации. Показ российскому обществу на основе материалов такого исследования достиг-

4. Современный конкурентный рынок топливно-энергетических ресурсов предъявляет жесткие требования к улучшению потребительских свойств и качества товарной продукции, которое обеспечивается, в первую очередь, через обогащение горной массы. В мировой практике, в ведущих странах обогащается не менее 45-50 % угля, используемого в энергетике. В России охват обогащением добываемых энергетических углей составлял около 25-30%. При этом электростанции «большой энергетики» повсеместно употребляли необогащенный уголь, что приводило к увеличению затрат на транспортировку сырья до мест переработки (ТЭС, котельные и пр.), снижению эффективности котельных установок, загрязнению окружающей среды.

5. «Ахиллесовой пятой» угольной промышленности всегда оставался уровень производительности труда. За рассматриваемый период, если она и повышалась (1970-1975 гг.) то незначительно и была в 5-12 раз ниже, чем за рубежом. К началу реструктуризации общий физический износ фондов составлял не менее 45-50%, а активной их части (средств механизации) – более 50-55%.

На рост себестоимости к началу реструктуризации оказали влияние, в первую очередь, весьма высокая фондоемкость отрасли и общий спад объемов производства угольной продукции (снижение добычи в 1993 г. к 1992 г. в среднем на 10% привело к росту себестоимости продукции на шахтах на 7,4 %). Наиболее отрицательным явлением в изменении структуры себестоимости было снижение доли средств на оплату труда при сохранении численности промышленно-производственного персонала и амортизационных отчислений.

Под давлением профсоюзов в отраслевые тарифные соглашения были включены необеспеченные источниками финансирования социальные обязательства. Так, после шахтерских забастовок 1989 г. была увеличена продолжительность отпусков российских шахтеров, которая в 2 – 2,5 раза превысила длительность отпусков, действующих в основных угледобывающих странах, а ежемесячное количество выходов рабочего на российских шахтах стало в среднем на 20 % меньше, чем у шахтеров других стран.

Отмена действующего порядка регулирования оплаты труда после перехода шахт к самостоятельности позволила директорам начислять заработную плату без учета финансовых результатов работы предприятия. Отмена дисциплинарного устава в сочетании с хроническими задержками по выплате заработной платы привела к резкому падению дисциплины, росту травматизма и аварийности.

Отмечается, что в угольной промышленности в конце 1980 - начале 1990 гг., несмотря на ухудшение условий труда, значи-

тельно сократились преимущества в оплате труда по сравнению с работниками других отраслей (табл.1.3).

Таблица 1.3. Ранжирование отраслей промышленности по уровню заработной платы работников промышленно-производственного персонала

Отрасли	Среднемесячная заработная плата работников, руб.				Ранжирование отраслей по уровню оплаты труда работников		
	1985 г.	1990 г.	1998 г.	темпы роста, раз	1985 г	1990 г	1998 г
Промышленность, всего	217,5	310,7	1297,8	5,97	-	-	-
в том числе:							
угольная	361,9	477,9	2002,7	5,53	1	3	7
машиностроение	220,5	304,7	936,5	4,25	7	9	10
электроэнергетика	222,6	366,4	2138,2	9,61	6	5	5
нефтедобывающая	320,7	501.8	2883,2	8,99	4	2	2
нефтеперерабатывающая	203,8	317,6	2323,0	11,40	9	7	3
газовая	360,3	555,1	4684,3	13,00	2	1	1
черная металлургия	244,5	353,1	1435,3	5,87	5	6	8
цветная металлургия	322,4	440	2311,0	7,17	3	4	4
промышленность строительных материалов	209,7	316,1	1056,8	5,04	8	8	9
коксохимическая	-	-	2035,2	-	-	-	6

Приведенные в табл. 1.3 данные свидетельствуют об утере преимуществ угольной промышленности среди других, в том числе базовых отраслей промышленности.

В 1997 году было заключено Соглашение между Российской Федерацией и МБРР на предоставление 2-го угольного займа в обьеме 800 млн. долларов США. Выделение средств займа должно было осуществляться тремя траншами: первым (400 млн. долларов США), «социальным» (200 млн. долларов США) и «приватизационным» (200 млн. долларов США).

Кроме того, Эксимбанк Японии принял решение о предоставлении Российской Федерации 1,6 млрд. долларов США на оказание содействия структурным преобразованиям в экономике России, предоставив эти средства в управление МБРР. Выделение из этих средств 800 млн. долларов США увязывалось МБРР с выполнением российской стороной условий 2-го угольного займа.

В 1997 году в федеральный бюджет поступили средства первого транша 2-го угольного займа МБРР (400 млн. долларов США), а в начале 1998 года – связанные с этим траншем 400 млн. долларов от Эксимбанка Японии. В 1998 году оставшиеся средства 2-го угольного займа и связанные с ним средства Эксимбанка Японии не были получены из-за того, что российской стороной не выполнены условия «социального» и «приватизационного» займов.

С самого начала своего участия в реструктуризации угольной отрасли позиция Всемирного Банка состояла в необходимости перевода отрасли на рыночный путь развития, снятия с бюджета нагрузки по дотированию убыточного угольного производства. Приоритетным для Банка являлось обеспечение социальной защиты работников, высвобождаемых в ходе реструктуризации. Большое внимание Банк также всегда уделял вопросам обеспечения прозрачности и эффективности механизма управления средствами господдержки.

Без поддержки Банка было бы чрезвычайно трудным, а может быть и невозможным преодоление монополизма в угольной отрасли, создание прозрачного механизма распределения и доведения до получателей бюджетных средств. Во многом благодаря сотрудничеству с Всемирным Банком был разработан и внедрен в шахтерских городах механизм программ местного развития и содействия занятости населения.

Предоставив угольные займы, Всемирный Банк поддержал курс реформ в отрасли, позволяющий решить проблему в общественных, а не в узкокорпоративных интересах, т.е. курс, апробированный мировым опытом.

Из положительного опыта взаимодействия с МББР в процессе реструктуризации угольной промышленности можно извлечь следующие конструктивные уроки.

1) Несмотря на известные недостатки взаимодействия с МБРР (сильная бюрократизация процедур, большая доля средств, выделя-

Продолжение таблицы 4.3.

Темп изменения к базовому году, %	**100,0**	**107,7**	**115,2**	**127,3**	**138,0**	**161,5**	**173,15**	**183,0**
5. Доля добычи угля приватизированными организациями в общем объеме годовой добычи угля, %	**1,5**	**3,7**	**8,9**	**8,9**	**31,2**	**33,6**	**57,0**	**78,9**
6. Объем государственной поддержки, выделяемой из федерального бюджета, млрд.US долл., в т.ч.	**2,76**	**2,51**	**2,03**	**1,12**	**0,61**	**0.4**	**0,28**	**0,22**
доля «хороших дотаций», %	**23,0**	**25,0**	**26,0**	**290**	**53,0**	**67,0**	**75,0**	**80,0**
Темп изменения объемов, %	**100,0**	**90,9**	**73,5**	**40,6**	**22,1**	**14,5**	**10,1**	**7,8**

- обоснование объема и структуры бюджетных дотаций на реструктуризацию отрасли, механизма их выделения и целевого использования;

- согласование реформенных мероприятий с допустимой социальной нагрузкой на персонал угольных предприятий и экономику угледобывающих регионов на основе регулярного мониторинга на местах;

- осуществление комплекса мер по социальной поддержке высвобождаемых из угольной отрасли работников и содействие занятости в угледобывающих регионах.

Опыт государственного участия, накопленный в процессе реструктуризации угольной промышленности, может быть полезен при реструктуризации других отраслей нерыночного сектора экономики.

4.2. Роль Всемирного Банка

Политика Правительства по реформированию угольной промышленности нашла поддержку у различных международных организаций. В качестве финансового содействия реструктуризации были использованы бюджетозамещающие займы Всемирного Банка (МБРР), которые оказали большое влияние на проведение реформ в отрасли.

В 1996 году в соответствии с Соглашением между Российской Федерацией и МБРР о Займе на структурную перестройку угольной отрасли (1-й угольный займ) в федеральный бюджет поступило 500 млн. долларов США.

Отраслевые организационно-управленческие факторы

Не рассматривая детально в ретроспективе эволюцию структур управления угольной промышленностью, отметим, что первые организационные структуры управления топливной промышленностью, в том числе угольной, появились в начале 20-х г. XX в. в связи с национализацией угольной промышленности и началом реализации плана ГОЭЛРО. После выделения угольной отрасли в самостоятельную отрасль промышленности в конце 40-х гг. в ней доминировала жесткая («полувоенная») вертикаль управления, которая подавляла инициативу угледобывающих предприятий даже в те редкие периоды экономической истории СССР, когда поощрялась хозрасчетная самостоятельность предприятий.

Высокий статус угольной промышленности в социально – отраслевой стратификации сконцентрировал массу противоречий в ее развитии: уголь – необходимый сырьевой компонент для целого ряда ключевых отраслей, но угледобыча всегда занимала по отношению к ним подчиненное значение; шахтеры всегда были одной из самых высокооплачиваемых профессий, но уровень их жизни был всегда ниже, чем в других регионах и др.

Противоречия накапливались в виде «долга неосуществленных мер», централизованно загонялись внутрь и достигли совершенно неподъемных размеров. Поэтому, как только были чуть «отпущены вожжи» централизованного управления, «королевство кривых зеркал» по выражению проф.А.С.Астахова разрушилось, а его «подданные» - шахтеры стали главными возмутителями спокойствия.

Поэтому превратить угольную промышленность в конкурентоспособный угольный сектор ТЭКа можно было лишь на основе рыночной конкуренции, диктующей необходимость создания прибыльного производства на базе перспективных и стабильно работающих угольных предприятий.

1.2. Социальные проблемы угольной промышленности. Положение дел в угледобывающих регионах.

Горнодобывающие отрасли промышленности, в том числе угольная, сформировавшиеся на территориях бассейнов и месторождений полезных ископаемых, представляли собой многоотраслевые комплексы, в состав которых входили добывающие и перерабатывающие предприятия, вспомогательные и обслуживающие производства, объекты энергетической, транспортной и социальной инфраструктуры.

К началу 1993 г. производство угля осуществлялось в 28 регионах (субъектах Федерации), при этом около 90% угля добывалось в 22 субъектах. Предприятия основного производства (угледобыча и пере-

работка), других подотраслей располагались в 64 угольных городах, 76 крупных административных поселках городского типа. Численность занятых в отрасли составляла около 900 тыс.человек.

В качестве примера можно привести основные характеристики угольного сектора промышленности Кемеровской области, на территории которой расположен крупнейший в стане Кузнецкий угольный бассейн. Так, на конец 1993 г. угольный сектор включал 76 шахт и 24 разреза, 28 обогатительных фабрик, 5 заводов угольного машиностроения, 226 вспомогательных предприятий, собственную научно-техническую базу. Численность занятых в угольном секторе составляла более 225 тыс.чел (17% работающих в регионе и 42 % занятых в промышленности), проживающих в 8 шахтерских относительно крупных городах (не считая Кемерово и Новокузнецка), самым крупным из которых был типичный монопродуктовый шахтерский город Прокопьевск с численностью населения более 240 тыс.человек.

В ряде работ приводится классификация углепромышленных территорий с целью выработки целенаправленной стратегии решения социальных проблем в условиях реструктуризации на базе разработки специальных программ социальной защиты высвобождаемых работников, их трудоустройства, создания новых рабочих мест и т.п. Под углепромышленной территорией понимается обособленное муниципальное образование с определенной численностью населения, единой замкнутой социальной инфраструктурой и наличием угольных и других производств. В классификацию были включены:

- муниципальные образования на базе градообразующих угольных предприятий;
- муниципальные образования на базе угольной отрасли со смежными отраслями промышленности (электроэнергетика,
- коксохимия, металлургия);
- муниципальные образования с угольными и другими отраслями, работающих на других ресурсах.

К муниципальным углепромышленным образованиям на базе градообразующих предприятий были отнесены территории с численностью занятых на предприятиях отрасли не менее 30 % от общей численности занятых в экономике и не менее 50 % в доходной части бюджета.

Из 78 муниципальных углепромышленных образований, включенных в классификацию, к группе образований на базе градообразующих предприятий были отнесены 39 муниципальных образований (50 %); на базе отрасли и сопутствующих отраслей – 2 (3 %); на базе угольной и других отраслей – 37 муниципальных образований (47 %).

Таблица 4.3. Масштабы и темпы реструктуризации

Показатели (индикаторы)	Годы							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1.Количество закрываемых предприятий по добыче угля, единиц нарастающим итогом	23	27	19	32	39	13	17	13
Темп изменения к базовому году (1994 г.)	100,0	117,4	82,6	139,1	169,6	56,5	73,9	56,5
Закрытие нарастающим итогом	23	50	69	101	140	153	170	183
2.Численность занятого персонала в отрасли, всего тыс.чел., в т.ч.	819,1	730,5	630,6	519,9	416,9	364,4	340,4	328,4
Темп изменения, %	100,0	89,1	76,9	63,5	50,9	44,5	41,6	40,1
численность производственно-промыш-ленного персонала	399,9	361,3	323,2	277,2	248,3	231,2	225,4	224,1
Темп изменения, %	100	90,3	80,8	69,3	62,1	57,8	56,4	56,0
3.Добыча угля, всего млн.т, в т.ч.	261,6	250,1	242,7	237,8	225,4	246,3	254,2	266,4
подземным способом (%)	43,9	42,1	39,0	38,3	35,9	35,7	35,2	35,9
открытым способом (%)	56,1	57,9	61,0	61,7	64,1	64,3	64,8	64,1
Темп изменения объемов добычи угля, %	100,0	95,6	92,8	90,9	86,2	94,2	97,2	101,8
4. Производительность труда								
- на одного занятого в отрасли, т/год	319,3	342,2	385,0	457,4	540,6	676,0	747,0	810,0
Темп изменения к базовому году, %	100,0	107,2	120,5	143,3	169,3	211,7	234,0	253,7
- рабочего по добыче, т/мес.	63,7	68,6	73,4	81,1	87,9	102,9	110,3	1166

в возмещение вреда в связи с трудовым увечьем, за период с 1996 по 1999 годы увеличилось с 47,7 тыс. до 64,3 тыс. человек, что составляет около 30% от имеющейся численности промышленно-производственного персонала отрасли. Наибольшая доля работников, занятых в условиях, не отвечающих требованиям санитарно-гигиенических норм, зарегистрирована при добыче угля подземным способом (55,4%).

4. Экологические обязательства угольных компаний формируются как из обязательств действующих, так и ликвидируемых предприятий. Так, только объем невыполненных обязательств по ликвидации вредного влияния на окружающую среду от ведения горных работ ликвидируемых шахт и разрезов на 01.01.2001 г. составил 11,0 млрд. руб. Часть средств на реализацию этих обязательств покрывается за счет средств государственной поддержки в рамках Программы ликвидации особо убыточных шахт (разрезов), однако этого объема финансирования явно недостаточно для решения оставшихся экологических проблем угольных компаний.

5. В результате реализации программы ликвидации особо убыточных шахт (разрезов) остались нерешенными до конца также проблемы, имеющие серьезные социальные последствия: содействие гражданам в приобретении жилья взамен нарушенного горными работами или ветхого жилья, реконструкция и замена объектов социнфраструктуры, пострадавших в связи с ликвидацией шахт (разрезов), обеспечение занятости работников, высвобожденных в процессе реструктуризации, содействие гражданам в переселении, в том числе из районов Крайнего Севера.

Для ликвидации социальных и экологических последствий массового закрытия шахт (разрезов), решения проблем безопасности труда на угольных шахтах Правительству целесообразно изыскать источники финансирования соответствующих мероприятий, включая собственные средства предприятий и внебюджетные источники.

В табл. 4.3. представлены данные за период 1994-2001 гг., полученные в результате мониторинга и характеризующие масштабы и темпы реструктуризации угольной промышленности.

Немаловажным итогом работы является разработка и реализация на практике концепции участия государства в регулировании процесса реструктуризации угольной промышленности, которая предусматривает:

- организацию управления процессами реструктуризации отрасли на федеральном, областном и местном уровнях на основе социального партнерства, с использованием системы контрольных и индикативных социально-экономических и инженерно-технических показателей;

- регулирование преобразования отношений собственности в отрасли;

Приведенные выше примеры характеризуют масштабы перестроечных процессов, которые необходимо было осуществить в социальной сфере при реструктуризации угольной промышленности в угледобывающих регионах и локальных углепромышленных территориях. Достаточно сказать, что число жителей в этих муниципальных образованиях составляло около 4,5 млн. чел.

Угольная промышленность была не способна самостоятельно заработать достаточно средств, чтобы поддерживать производственный потенциал, содержать в удовлетворительном состоянии социальную инфраструктуру углепромышленных территорий, удовлетворять нужды работников отрасли и членов их семей.

Длительные тенденции экстенсивного роста угольного производства привели к тому, что существование сотен тысяч трудоспособных квалифицированных рабочих-мужчин, занятых тяжелым и опасным трудом, оказывалось невозможным без выделения государственных дотаций. При этом в структуре выделяемых в начале 90-х г. дотаций более 80 % предназначалось на поддержку убыточного производства и капитальные вложения и только около 17 % - на содержание социальной инфраструктуры шахтерских территорий.

Из дотационных средств шахтерам доставалась незначительная часть. Так, в 1993 г. фонд заработной платы по угольной промышленности составлял 70% от размера дотаций из федерального бюджета. При этом значительная часть средств на оплату труда расходовалась на оплату предоставленных шахтерам после забастовок конца 80 г. – начала 90 г. дополнительных льгот (увеличения продолжительности отпусков и др.). Например, по угольным предприятиям Кузбасса в 1992 году объем социальных льгот составил 38% к заработной плате, в 1993 году он вырос до 39%. В связи с этим, с 1993 г. начала проявляться тенденция к накоплению задолженности по заработной плате, компенсационным выплатам и др. Таким образом, дотации больше защищали устаревшие формы производства, чем занятых в нем работников, сохраняя при этом чрезмерную занятость с присущими экстенсивной угледобыче тяжелыми условиями труда и высоким уровнем травматизма. В табл. 1.4 приведены сравнительные характеристики условий труда в угольной промышленности.

Почти половина работников угольной промышленности (40-45% в последние годы) и подавляющее большинство шахтеров, занятых на подземных работах, были вынуждены трудиться в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам; распространенность профессиональных заболеваний почти в 20 раз превосходила среднестатистические показатели (примерно 30-50 случаев на 10 тыс. работающих

Таблица 1.4. Доля работающих во вредных и опасных условиях труда в угольной отрасли и в среднем во всей промышленности (в % ко всем занятым на начало года)

Годы	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Угольная промышленность						
Работают в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам	38.3	42.5	42.9	42.8	46.1	43.4
Занято тяжелым физическим трудом	16.4	16.4	16.4	15.0	16.4	...
Работают на оборудовании, не отвечающем требованиям безопасности	1.0	0.6	1.1	2.0	1.0	...
Число пострадавших при несчастных случаях со смертельным исходом (в расчете на 1000 работающих)	0.52	0.54	0.57	0.40	0.40	0.73
Вся промышленность						
Работают в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам	21.4	21.4	21.6	21.4	21.2	21.3
Занято тяжелым физическим трудом	2.8	2.7	2.9	2.7	2.7	2.7
Работают на оборудовании, не отвечающем требованиям безопасности	1.8	1.5	1.1	1.0	0.7	0.6
Число пострадавших при несчастных случаях со смертельным исходом (в расчете на 1000 работающих)	0.13	0.14	0.13	0.14	0.16	0.15

Источники: Промышленность в России. 1996. - Статистический сборник, с. 97-98; Российский статистический ежегодник: 1997. с. 128-129; Информационные материалы для делегатов Всероссийского съезда работников угольной промышленности, 21 апреля 1998 г., с.34.

угольной промышленности и социально-экономической ситуации в угледобывающих регионах и информирование общественности о его результатах);

- обеспечение СМИ на федеральном и региональном уровне информацией о ходе реформ в угольной отрасли.

Несмотря на положительные результаты реструктуризации, остается еще целый ряд нерешенных проблем. Ключевыми из них являются большие объемы кредиторской задолженности и угроза банкротства, износ горно-шахтного оборудования и применение устаревших технологий добычи, оставшиеся обязательства в области безопасности и экологии, ликвидации особо убыточных шахт и разрезов.

1. Кредиторская задолженность предприятий по добыче и переработке угля превышает дебиторскую примерно в 3 раза. Кредиторская задолженность угольных компаний на 1 мая 2002 г. превышает 79 млрд. руб., из нее просроченная задолженность составляет 72,6 % от общей суммы кредиторской задолженности. Наибольший удельный вес (около 64,0 % по данным за 2001 г.) в общей сумме кредиторской задолженности составляют долги по платежам в бюджет и внебюджетные фонды.

Тяжелое финансовое положение ряда компаний создает серьезную угрозу их банкротства. Причем такое положение угольных компаний обусловлено, в основном, историческими обязательствами компаний, связанными с общим кризисом российской экономики девяностых годов, и, в меньшей степени, с текущей хозяйственной деятельностью компаний. Груз старых и сложных проблем решить компаниям самостоятельно чрезвычайно сложно.

2. Износ основных фондов угольных компаний в 2000 г. составил 43,7 %, из них износ машин и оборудования – 53,4 %.

3. Серьезной проблемой угольных компаний является большой объем обязательств в области безопасности и экологии. Отвлечение средств на решение этих вопросов снижает возможности угольных компаний в модернизации и поддержании производства. Несмотря на то, что в 2000-2001 гг. в рамках государственной поддержки угольной отрасли были выделены значительные средства на обеспечение безопасности труда, уровень аварийности и связанных с этим смертельных исходов (несмотря на их снижение) и производственных травм на российских угольных шахтах остается высоким по сравнению с аналогичными показателями развитых угледобывающих стран мира. По уровню травматизма со смертельным исходом угольная промышленность России в 3 -3,5 раза обгоняет Германию, США и Японию. Согласно данным Международного бюро труда на долю угольной промышленности в России приходится 43,8% случаев травматизма и профзаболеваний. Количество пострадавших, получающих денежные выплаты

шахтерских городах и поселках Ростовской, Кемеровской и Тульской областей за счет предоставления безвозмездные целевые субсидии на организацию предпринимательской деятельности (например, целевые субсидии по 33 тыс. руб. были предоставлены 566 бывшим шахтерам в гг. Шахты и Белая Калитва, что позволило стабилизировать социальную обстановку в регионе);

- обеспечено содействие реализации проектов модернизации социальной сферы шахтерских городов и поселков.

В процессе реструктуризации угольной промышленности был кардинально усовершенствован механизм государственной поддержки в направлении более четкой регламентации порядка распределения, перечисления, контроля использования бюджетных средств, усиления прозрачности, а также большей детализации перечня мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, которые могут финансироваться за счет средств государственной поддержки.

Внедрена система доведения средств господдержки до получателей на основе перехода на казначейскую систему и открытия каждому получателю лицевого счета в соответствующем отделении федерального казначейства, позволяющего вести раздельный учет движения средств по всем направлениям их использования, в том числе доведение средств на социальную защиту до конкретных высвобождаемых трудящихся на их банковские счета или почтовые отделения.

Проведена рационализация структуры и состава средств государственной поддержки угольной промышленности: (I) поэтапное повышение доли средств направляемых на реструктуризацию отрасли (приоритетные направления), при одновременном сокращении доли средств на неприоритетные направления; (II) поэтапное расширение перечня приоритетных направлений (включение направлений имеющих выраженную социальную направленность – погашение задолженности по заработной плате, работника, высвобождаемым в связи с реструктуризацией, финансирование мероприятий по созданию безопасных условий труда в угольной промышленности).

Создан и постоянно совершенствуется механизм социального партнерства и информирования общественности о государственной политике по реструктуризации отрасли, в связи с чем осуществлено:

- создание в шахтерских городах местных наблюдательных советов;

- организационное и информационное содействие активному и заинтересованному участию работников отрасли и жителей шахтерских городов и поселков в процессе реструктуризации отрасли (обеспечение информацией о программе реформ, ходе ее реализации, формах социально-правовой защиты; укрепление профсоюзов и общественных организаций, организация мониторинга реструктуризации

угольщиков против 2 случаев в промышленности в целом[1]).

Подземные работы неизбежно связаны с более высокой, нежели в других отраслях, опасностью травматизма и гибели. На угольную промышленность, где трудится менее 1% всех занятых в народном хозяйстве и 1-2% занятых в материальной сфере, приходится 5-6% всех ежегодных травм на производстве. Такая же пропорция характерна и для травм со смертельным исходом[2]. Иными словами, шахтерский труд вчетверо опаснее большинства других видов производственной деятельности. Характерный для 90-х годов уровень смертельного травматизма (4-7 случаев на 10 тысяч занятых в год) означает, что за 30 лет нормальной трудовой жизни шахтера на производстве гибнут около 2% горняков.

Остановимся более подробно на ключевых социально-экономических проблемах отраслевого и регионального характера, которые предстояло решить в процессе реструктуризации угольной промышленности. К основным из них относятся:

- социальная защита работников, высвобожденных с ликвидируемых и действующих организаций отрасли;

- обеспечение занятости высвобожденных работников отрасли и экономическая реабилитация углепромышленных территорий;

- переселение избыточных трудовых ресурсов из углепромышленных территорий (районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей);

- поддержка системы жизнеобеспечения, объектов социальной сферы углепромышленных территорий.

Совокупность вышеперечисленных проблем (направлений) в обобщенном понимании может быть объединена в одну проблему - социальная защита работников угольной отрасли в связи с последствиями реструктуризации. Вместе с тем, каждому из этих направлений присущи свои особенности, решаются они на отличающейся друг от друга правовой, экономической, финансовой и институциональной основе, затрагивают различные категории работников и др. Поэтому для раскрытия специфики этих проблем мы рассматриваем их по отдельности.

Социальная защита высвобожденных работников

Под «социальной защитой высвобожденных работников» здесь подразумевается комплекс мер по возмещению материальных

[1] Данные инспекции труда Росуглепрофа (см. На-гора!, 1998, N 7-8, с.8)

[2] Россия в цифрах. 1998, с.55. В Россихин. Анализ состояния охраны труда и здоровья на предприятиях угольной промышленности. - Информационные материалы для делегатов Всероссийского съезда работников угольной промышленности. 24 апреля 1998 г., с.34..

(моральных, психологических) издержек в связи с увольнением работников отрасли и в период их адаптации к новым условиям жизнедеятельности.

Основная трудность в разработке этих мер заключалась в том, что существовавшее (до реструктуризации) трудовое законодательство и социальное обеспечение работников, уволенных в результате закрытия организаций, было мало эффективным для угольной промышленности, поскольку не могло учесть специфические для угольной промышленности факторы и условия.

В этой связи пришлось разрабатывать специальную систему социальной защиты по материальной поддержке шахтеров и членов их семей, обосновывать размеры денежных выплат и компенсаций, связанных с потерей заработка, количество и размеры специальных льгот и т.п.

Данная система социальной защиты получила правовое оформление только в 1996 г., когда был принят Федеральный закон «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности». В преамбуле закона было особо отмечено, что «ликвидация организаций по добыче угля вследствие отработки запасов угля или неэффективности указанных организаций приводит к высвобождению работников, не подготовленных к выполнению другой профессиональной деятельности, и обуславливает необходимость принятия особых мер по их социальной защите».

В последующих главах еще не один раз будут обсуждаться особенности социальной защиты высвобождаемых работников в связи с реструктуризацией отрасли в контексте «встраивания» ее в общую систему мер по структурной перестройке. Вместе с тем, отметим следующее:

- социальная защита осуществлялась не только в отношении работников ликвидируемых организаций, но и работников, высвобожденных с действующих организаций, ввиду их избыточности;

- система разработанных мер предусматривала обеспечение выплат, льгот и компенсаций по минимальным «стандартам» жизнеобеспечения, которые не могли компенсировать в достаточной мере материальный, моральный и психологический ущерб от потери работы. В этом отношении зарубежная практика выгодно отличалась от российской;

- относительная эффективность системы мер по социальной защите проявилась только начиная с 1998-1999 годов. К этому времени из отрасли после начала реструктуризации было уже высвобождено более 50 % работников, причем значительная часть из них уволилась по собс-

бычи с 232,2 млн. тонн в 1998 году до 269,3 млн. тонн в 2001 году;

- в результате реализации Программы приватизации в угольном секторе более 72% добычи в 2001 г. обеспечено частными угольными компаниями; в 2003 г. ожидается, что доля добычи угля частными компаниями достигнет 95% (государством от приватизации путем продажи федеральных пакетов акций получено более 400 млн. долларов США, большая часть этих средств поступила в федеральный бюджет);

- улучшились денежные расчеты за угольную продукцию (с 24% в 1998 году до 68,3% в 2001 году);

- снижена задолженность по выплате заработной платы (с 5,5 месяцев до 1,4 месяцев);

- в целом по отрасли угледобыча вышла на положительный уровень рентабельности, хотя около 50% компаний пока работают с убытками;

- выработка на одного рабочего увеличилась с 912,2 т/чел в 1985 г до 1222,7 т/чел в 2001 г. Такого уровня производительности не было за всю историю существования угольной отрасли в СССР;

- травматизм со смертельным исходом на 1 млн. тонн добытого угля снизился в 1,5 раза;

- стабилизировалась социально-политическая обстановка в угледобывающих регионах, практически нет забастовок.

Численность работников угольной отрасли за годы реструктуризации уменьшилась более чем на 500 тыс. человек.

Практически все высвобожденные работники получили в полном объеме полагающиеся в соответствии с действующим законодательством социальные выплаты и компенсации, трудоустроены десятки тысяч человек.

В рамках Программ местного развития и обеспечения занятости населения в шахтерских городах и поселках:

были проведены предувольнительные консультации по вопросам трудового законодательства, а также возможностям трудоустройства для более чем 63,4 тыс. работников, высвобожденных с ликвидируемых предприятий;

- прошли профессиональное обучение 7,44 тыс. человек;

- было создано около 26,6 тыс. новых рабочих мест, включая рабочие места в сфере малого бизнеса и предпринимательства (за период 1998-2001 гг. в рамках «содействия созданию новых рабочих мест» реализовано в различных секторах экономики 850 инвестиционных проектов, финансируемых с долевым участием средств государственной поддержки угольной отрасли);

- было переселено 4,4 тыс. семей шахтеров из неперспективных шахтерских городов и поселков;

- разработан комплекс мероприятий по развитию малого бизнеса в

ГЛАВА 4. ИТОГИ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

4.1. Основные результаты

Важнейшим итогом работы является общепризнанный среди специалистов и ученых факт – реализован единственный в постсоветской России проект отраслевого реформирования, обеспечивший перевод угольной отрасли из нерыночного сектора экономики в рыночный. Ликвидирована зависимость угольной отрасли от бюджета. Прекратилось воспроизводство социальных конфликтов в угледобывающих регионах.

Приведем некоторые данные, характеризующие результаты реструктуризации угольной промышленности:

- за счет уменьшениясредств господдержки отрасли снизилась нагрузка на федеральный бюджет с 1,4% от ВВП в 1993 году до 0,12% в 2001 году;

- доля бюджетных средств в суммарных финансовых ресурсах организаций отрасли снизилась с 70% в 1993 году до 10-11% в 2001г. (см. табл.4.1.);

Таблица 4.1. Доля бюджетных средств в финансовых ресурсах угольной отрасли

1993 г.		1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
70,0%		26-29%	17-20%	15-18%	22-26%	13-15%	10-11%

- доля господдержки в расходах бюджета понизилась с 1,54% в 1994 г. до 0,37% в 2002 г., т.е. примерно в 5 раз (табл. 4.2);

Таблица 4.2. Доля господдержки в расходах бюджета

1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
1,54%	2,76%	1,69%	1,22%	1,14%	1,02%	0,99%	0,67%	0,37%

- ликвидировано 188 шахт (разрезов), т.е. более 93% особо убыточных, неперспективных и опасных по горно-геологическим условиям предприятий прекратили добычу, из них на 153 – завершены основные технические работы по ликвидации, уволенные работники получили все причитающиеся выплаты;

- в 1998г. впервые с 1988 г. удалось переломить процесс падения объемов добычи угля; благоприятная макроэкономическая ситуация в течение последних лет позволила обеспечить рост ежегодной угледо-

твенному желанию. Эффект запаздывания в совокупности с длительными задержками обязательных социальных выплат, задолженностью по заработной плате в действующих организациях, другими негативными явлениями, в значительной мере влиял на достаточно высокий уровень социальной напряженности в угледобывающих регионах;

- определенный набор мер по социальной защите шахтеров действовал и в начальный период реструктуризации. Однако комплексная система мер соцзащиты шахтеров, высвобождаемых в связи с реструктуризацией, была внедрена в 1998 году. Принципиальная ее особенность состояла в том, что в связи с усилением «социальной компоненты» реструктуризации в 1998 г. был разработан и внедрен новый механизм государственной поддержки угольной отрасли, который обеспечил переход от финансирования организаций, регулирующих процесс реструктуризации, к финансированию функций реструктуризации. В результате социальная защита приобрела «адресный» характер и стала значительно более эффективной.

Обеспечение занятости высвобожденных работников отрасли и экономическая реабилитация углепромышленных территорий

Угольная промышленность всегда предоставляла большое количество рабочих мест за счет высокой трудоемкости горных работ на шахтах, наличия производственных подотраслей и вспомогательных предприятий, непрофильных организаций, собственной жилищно-коммунальной, социальной, агропромышленной и других сфер, обеспечивающих жизнедеятельность населения углепромышленных территорий. Поэтому положение с занятостью в угольной промышленности было в среднем не хуже, а даже лучше по сравнению с ситуацией в целом по народному хозяйству (табл.1.5).

Таблица 1.5. Занятость в народном хозяйстве, промышленности и ее угольной отрасли

Годы	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Все занятое население								
— тыс.человек	75325	73848	72071	70852	68484	66441	65950	65400
— % к 1990 г.	100	98	96	94	91	89	88	87
— % к 1993 г.	106	104	102	100	97	94	93	92
Все занятые в промышленности								
— тыс.человек	22809	22407	21324	20805	18576	17182	16366	15500

Продолжение таблицы 1.5

— % к 1990 г.	**100**	**98**	**93**	**91**	**81**	**75**	**72**	**68**
— % к 1993 г.	**110**	**108**	**102**	**100**	**89**	**83**	**79**	**74**
В том числе: промышленно-производственный персонал								
— тыс.человек	**20998**	**20117**	**20020**	**18864**	**17440**	**16006**	**14934**	**...**
— % к 1990 г.	**100**	**96**	**95**	**90**	**83**	**76**	**71**	**...**
— % к 1993 г.	**111**	**107**	**106**	**100**	**92**	**85**	**79**	**...**
Все занятые в угольной промышленности*								
— тыс.человек	**...**	**...**	**914**	**841**	**766**	**686**	**577**	**466**
— % к 1993 г.			**109**	**100**	**91**	**82**	**69**	**55**
В том числе промышленно-производственный персонал								
— тыс.человек	**484**	**488**	**525**	**529**	**494**	**451**	**427**	**375**
— % к 1990 г.	**100**	**101**	**108**	**109**	**102**	**93**	**88**	**77**
— % к 1993 г.	**91**	**92**	**99**	**100**	**93**	**85**	**81**	**71**

Источники: Российский статистический ежегодник. 1997. - С. 11, 115, 349;

Россия в цифрах, 1998. - С. 43; И.Кожуховский, В.Бродский, О.Голодец, Ю.Горлин. Реструктуризация угольной промышленности: опыт, проблемы, перспективы. Аналитический доклад, 1998. Приложение; Перестройка угольной промышленности: люди - превыше всего. Том 1, с. 75. Итоги работы угольной промышленности за январь-декабрь 1997, с. 4, 11.

До 1992-1993 гг. совокупная занятость в угольной отрасли имела тенденцию к росту, тогда как в других отраслях промышленности стала заметной тенденция к сокращению количества занятых. С 1993 по 1997 г. занятость в отрасли сократилось на 40-50% (округленно с 850-900 тыс. до 450-500 тыс. человек), тогда как во всей промышленности общее сокращение за это пятилетие составило только 20-25% .

* На конец года.

пального жилого фонда, удельный вес ветхого жилья увеличился на углепромышленных территориях до 20-25 %, а износ объектов социальной инфраструктуры достигает 70-80 %.

Проблема поддержки и реконструкции объектов социальной инфраструктуры в процессе реализации мероприятий по реструктуризации решалась в непосредственной взаимосвязи с мероприятиями по техническому закрытию и ликвидации угольных шахт и разрезов. Несмотря на определенные достижения в замене и строительстве новых объектов этого предназначения (жилые дома для населения, проживавшего на горных отводах, сооружения и коммуникации водотеплоснабжения и многое другое), данная проблема до настоящего времени далека от своего решения. Нерешенность этой проблемы в депрессивных углепромышленных муниципальных образованиях с началом проведения жилищно-коммунальной реформы может вызвать рост социальной напряженности, при этом вся ответственность уже ложится на региональные и местные органы власти.

собного возраста. Вместе с тем, их особое значение проявляется в том, что они, кроме всего прочего, способствовали формированию на территориях институциональной «бизнес-среды».

Третье направление социальной защиты, связанное с передачей социальной инфраструктуры шахтерских городов и поселков, дальнейшей ее поддержкой за счет средств государственной поддержки, в методическом обосновании и реализации которого автор принимал непосредственное участие, в контексте данной работы подробно не рассматривается, поскольку глубоко и основательно этот вопрос исследован и изложен в работах /28-30, 38, 39/. Принципиально, отметим лишь следующее.

Воздействие широкомасштабной передачи местным органам власти объектов социальной сферы, официально находившихся на балансе угледобывающих предприятий, и ликвидация угольных шахт (основных «работодателей» и плательщиков в налоговые фонды шахтерских городов и поселков), наложило на местные органы власти в угледобывающих регионах тяжелое финансовое и организационное бремя, к которому они оказались не готовы. Одним из аспектов поддержки местных органов власти в этой сфере является предоставление средств для найма уволенных шахтеров на краткосрочные общественно-полезные работы (ремонт жилого фонда, дорог и т.д.), и этот метод показал свою значимость как промежуточный в поддержке трудоустройства

При передаче объектов социальной инфраструктуры должно быть обеспечено адекватное увеличение финансовой базы местных органов самоуправления и укрепление организационных структур на муниципальном уровне, так как без гарантий адекватного финансирования процесс передачи оказывается весьма сложным.

Вопрос финансового обеспечения содержания объектов социальной инфраструктуры решается за счет пересмотра налоговых поступлений в местные бюджеты и увеличения трансфертов. Одновременно с изменением источников финансирования в этих городах должна активизироваться реформа жилищно-коммунального хозяйства. Для того, чтобы не допустить разрыва в финансировании содержания объектов социальной инфраструктуры в период проведения реформы ЖКХ необходимо дополнительное государственное финансирование.

На балансы муниципалитетов было передано 2 тыс. объектов социальной сферы, практически весь жилой фонд (более 35 млн. кв.м), из которого более 7 % в момент передачи было признано ветхим. В настоящее время, из-за неудовлетворительного содержания муници-

В результате реструктуризации угольная отрасль в середине 1990 гг. оказалась одним из лидеров свертывания промышленной занятости.

Однако значительный удельный вес в сокращении занятости приходился на непрофильный персонал в результате муниципализации жилищно-коммунального хозяйства, социальной инфраструктуры и т.п Общая численность занятых в угольной отрасли в период 1993-1997 гг. уменьшилась на 400-450 тыс. чел., при этом численность промышленно-производственного персонала сократилась примерно на 150 тыс. чел. Для большинства работников непроизводственной сферы высвобождение из отрасли не означало потери рабочего места. Происходила просто смена административной подчиненности и соответствующее изменение статистической отчетности. Существенным было то, что оплата и условия труда этих работников с переходом в подчинение местным органам власти как правило ухудшались.

Что касается промышленно-производственного персонала угольной промышленности, его сокращение в период реструктуризации было связано с закрытием большого количества убыточных и неперспективных организаций. В главе 3 более подробно отражаются тенденции сокращения этой группы работников, здесь же отметим лишь некоторые принципиальные особенности.

В 1992-1993 гг. в угольной отрасли численность промышленно-производственного персонала достигала 520-530 тыс. чел., в 1996-1997 гг. - около 400 тыс. чел. В начальный период реструктуризации (1993-1995 гг.) численность работников основных профессий (горномонтажников, горнорабочих, забойщиков, проходчиков, стволовых, крепильщиков, навалоотбойщиков) оставалась примерно на одном уровне - 230 тыс. чел. и резко сократилась в 1996 г. — до 158 тысяч.

С 1996 г. прогнозировалось обострение проблемы обеспечения занятости высвобождаемых работников трудоспособного возраста в связи с началом процесса интенсивного закрытия убыточных шахт и разрезов, сокращением численности работников на действующих предприятиях.

Так, по данным социального мониторинга, проведенного в 1997 г. в ряде угледобывающих регионов, около половины опрошенных среди занятых подчеркнули, что считают неизбежным или очень вероятным потерю своего рабочего места уже в течение ближайшего года: так думали 55% опрошенных в г.Прокопьевске (Кемеровская область), 41% — в г.Новошахтинске (Ростовская область), 50% — в Киреевском районе (Тульская область). В г. Новошахтинске опасались потерять работу 44% опрошенных шахтеров и 36% других работников, в Киреевском районе — 95% шахтеров и 40% других работников. Не случайно центром “рельсовой войны” стал г. Анжеро-Судженск, где были

закрыты практически все шахты. И хотя главной причиной этой “войны” были невыплаты заработной платы, одновременное повышение давления начавшегося роста безработицы также сыграло свою роль в том, что нарыв общего возмущения прорвался именно здесь.

Необходимо отметить, что высвобождение работников в ходе реструктуризации не создавало на местных рынках труда большинства шахтерских городов заметно более тяжелого положения, чем это происходит в целом по стране. Так, например, если в 1996-1997 гг. регистрируемая безработица охватывала в среднем 3% экономически активного населения страны, то в угольной промышленности уровень регистрируемой безработицы составлял примерно те же 3-4% от числа занятых в отрасли. Показательно, что на углепромышленных территориях, где угольный сектор продолжает играть ведущую роль, бывшие угольщики не образуют ни абсолютного, ни относительного большинства безработных.

Чрезвычайно высокое давление безработицы ощущалось только на территориях с высоким удельным весом закрытия шахт, разрезов, других связанных с угледобычей производств. Хотя в таких депрессивных территориях живет относительное небольшое количество шахтеров и членов их семей, абсолютное их большинство не имеет работы. Собственно, пауперизм и деградация населения умирающих поселков - непосредственные следствия безработицы. К тому же, в депрессивных поселениях гораздо меньше возможностей ее рассасывания. Например, в Киреевском районе Тульской области на каждое вакантное рабочее место (включая самые непопулярные) приходилось в 1997 г. примерно 70 безработных. Во всей Тульской области этот показатель равнялся в то время 16, в среднем по России - 11.

С помощью программ местного развития, ряда «пилотных» экспериментов, утвержденных Правительством РФ (Ростовская и Пермская области), институциональных проектов по оказанию помощи шахтерским городам (проект «МЕРИТ I по программе «Тасис»), других мероприятий, роль которых будет более подробно рассмотрена в главе 3, удалось стимулировать процесс трудоустройства высвобожденных работников и сделать его управляемым.

Переселение избыточных трудовых ресурсов из углепромышленных территорий

До начала реструктуризации угледобыча осуществлялась в ряде регионов, расположенных в географической зоне Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Магаданская область, Чукотский автономный округ и др.). Кроме республик Коми и Саха (Якутия),

регионах с 2000 г. для постоянного отслеживания ситуации, связанной с техническими, экологическими и социальными последствиями реструктуризации. Особо острая необходимость в осуществлении социально-экологического мониторинга возникла в регионах практического полного свертывания угледобычи (Кизеловский бассейн в Пермской области, Тульская область, Приморский край).

Из опыта социальной защиты высвобождаемых работников можно выделить следующие важные аспекты.

Основной урок заключается в необходимости опережающего введения механизмов социальной поддержки реструктуризации и обеспечения адекватного финансирования мероприятий по социальной защите трудящихся. Декларируемая в исходных документах реструктуризации важность цели социальной защиты противоречила практике неполного финансирования социальных обязательств, в первую очередь, из-за отсутствия эффективного комплексного механизма социальной защиты и тем самым, до определенного момента, провоцировала социальную напряженность в угледобывающих регионах.

Механизм социальной защиты должен быть гибким в смысле адаптации к изменяющимся условиям. Например, такое социальное нововведение, как предоставление значимых льгот работникам, высвобождаемых с действующих шахт, принесло одновременную выгоду работникам и работодателям. Работники извлекли выгоду из наличия надежного источника финансирования задолженности по заработной плате, а работодатели извлекли выгоду из того, что государство приняло на себя ответственность работодателей – вовремя и в полном объеме выплачивать заработную плату.

Сами по себе новые подходы к социальной защите, доказавшие свою эффективность на уровне отрасли, стимулировали положительные изменения на федеральном (региональном) уровне. Так, например, опыт Фонда социального страхования, накопленный в сфере реализации программы возмещения вреда работникам угольной промышленности, был неоценим для последующего перехода к новой национальной системе страхования работников от несчастных случаев на производстве.

1.Эффективным инструментом оценки деятельности в сфере социальной защиты стала программа мониторинга социальных последствий реструктуризации. Выбранные в ходе его проведения согласованные индикаторы позволили обнаружить ряд серьезных проблем с выплатой предусмотренных законом пособий и принять государственные меры по их решению.

2.Программы местного развития не смогли решить в необходимом объеме проблему занятости высвобожденных работников трудоспо-

5. Доступность рабочих мест на действующих предприятиях отрасли и на предприятиях других отраслей;

6. Обеспечение возможностей для самозанятости за счет «микрокредитования» и в сфере малого бизнеса в целом;

7.Наличие временных рабочих мест в рамках программы общественных работ;

8. Наличие механизмов для подачи апелляций и получения юридической помощи;

В результате проведенного социального мониторинга были получены представительные данные, которые явились объективной основой для разработки и внедрения нового механизма распределения средств государственной поддержки, механизма программ местного развития и содействия занятости населения в шахтерских городах и поселках, других государственных регуляторов, обеспечивших снижение социальной напряженности в угледобывающих регионах, особенно в период массового закрытия шахт и высвобождения персонала, длительных задержек в выплате заработной платы и других социальных выплат, обострения ситуации на рынках труда в некоторых депрессивных углепромышленных муниципальных образованиях.

Так, по результатам социального мониторинга, осуществленного в 1996 году, была выявлена серьезная задолженность по выплате выходных пособий в населенных пунктах, попавших в выборку обследования. Эта задолженность образовалась из-за того, что руководители угольных компаний, которые несли официальную ответственность за выплату выходных пособий высвобождаемым работникам, обычно предпочитали использовать эти ограниченные средства на сокращение задолженности по зарплате тем работникам, которые оставались на шахтах.

Результаты социального мониторинга были использованы при подготовке постановлений Правительства РФ о проведении социально-экономических экспериментов, связанных с трудоустройством и переселением шахтеров в Ростовской и Пермской областях.

Последняя фаза мониторинга социальных последствий реструктуризации (завершенная в мае 2000 года) показала соответствие согласованным индикаторам (что требовалось для предоставления “социального” транша), включая очень высокий показатель (более 90%) отзывов высвобожденных работников о своевременной выплате задолженности по зарплате и выходным пособиям, а также пособий по возмещению вреда получателям, имеющим на это право.

Методология социального мониторинга также явилась основой для создания региональных центров социально-экологического мониторинга, которые начали создаваться в некоторых угледобывающих

в других северных регионах уголь добывался в незначительных объемах и использовался практически на месте.

Инфрастуктура угольного производства, состоящая из шахт и разрезов за десятилетия их эксплуатации «обросла» множеством вспомогательных предприятий, объектов социальной сферы и т.п. Работающие на этих предприятиях, за редким исключением, проживали в плохо обустроенных для нормальной (не «фронтовой») жизни поселках. Значительная часть вышедших на пенсию работников по различным причинам не выезжала на «материк», тем самым создавая дополнительную нагрузку на и ,без того, плохо развитую социальную инфраструктуру. Так, например, в г. Воркуте, самом крупном на Крайнем Севере шахтерском городе, численность населения которого составляла на начало реструктуризации около 200 тыс.чел, около 20% жителей города находились в пенсионном возрасте, причем примерно 40 % пенсионеров продолжали работать.

В ходе реструктуризации предполагалось значительно сократить угледобычу угля в северных регионах, а в некоторых свернуть ее полностью. Поэтому в целях социальной защиты высвобождаемых работников и пенсионеров необходимо было использовать в значительных масштабах такую дорогостоящую социальную технологию как организованное переселение за счет средств государственной поддержки.

Поддержка системы жизнеобеспечения углепромышленных территорий

К началу 1990-х г. на балансе угольных предприятий находилось свыше 35 млн.кв.м. жилой площади, в которых проживало более 2 млн.чел. В состав угольной промышленности входили сотни клубных учреждений, баз отдыха и спортивных сооружений, более 2 тыс. предприятий торговли и общественного питания, около 400 подсобных агрохозяйств. На обслуживании социальной инфраструктуры угольной промышленности было занято около 15 % работников отрасли.

Жилищные условия шахтеров отличались по регионам в зависимости от степени урбанизированности того или иного поселения. Например, г. Прокопьевск (Кемеровская область) является относительно новым, застроен преимущественно многоквартирными домами, около 70 % населения проживает в отдельных благоустроенных квартирах. В г. Новошахтинске (Ростовская область) значительная часть жилья восстанавливалась в первые послевоенные годы, поэтому здесь высока доля бараков (треть жилого фонда) и частных домов, во многих из которых отсутствует канализация, газ, водопровод. Особенно много бараков находится в шахтерских поселках, окружающих город и входящих в его черту.

Во всех угледобывающих регионах финансирование социальной сферы осуществлялось по остаточному принципу. В результате было создано большое количество неблагоустроенных городов и поселков, в которых преобладало ветхое жилье и неразвитая социальная инфраструктура. Доля объектов жилищно-коммунального хозяйства, принадлежащих угольным предприятиям, в общем количестве социальных объектов шахтерских городов и поселков в среднем была существенно выше, чем в других отраслях народного хозяйства. В отдельных шахтерских городах она составляла 80-90%.

реструктуризации отрасли на все население шахтерских городов. Вместе с тем, существовавший порядок перечисления государственных средств на создание новых рабочих мест в регионы, а затем в муниципалитеты, а в соответствии с новым механизмом - прямо на уровень муниципалитетов, во всех этих случаях вопрос контроля над средствами является источником конфликта интересов между региональными и муниципальными органами власти. При прежнем порядке средства задерживались на региональном уровне и использовались для других целей (приоритеты региональных органов власти часто не совпадают с приоритетами администраций шахтерских городов). Поэтому новый механизм, так или иначе, стал более эффективным с позиций социального партнерства.

Социальный мониторинг проводился в угледобывающих регионах в 1996-1999 гг. в несколько этапов по согласованной методике, разработанной Всероссийским центром изучения общественного мнения, рядом других институтом под координацией Фонда «Реформуголь» /31,69/. На первом этапе социального мониторинга (1996-1997 гг.) основное внимание было уделено изучению следующих вопросов:

- состояние информированности шахтеров о социальных выплатах, компенсациях и льготах, полагающихся при закрытии организаций и сокращении штатов;
- объемы использования этих выплат, компенсаций и льгот;
- реальные возможности поиска новой занятости на углепромышленных территориях;
- возможности территориальных центров занятости по обеспечению пособиями по безработице, доступности профессиональных консультаций, обучения новым профессиям и т.п.

На втором этапе (1997 –1999 гг.) изучалась социальная ситуация в отрасли в целом, положение шахтеров в типичных шахтерских городах и поселках, уточнялись и дополнялись итоги первого этапа социального мониторинга.

В качестве «мягких» социальных индикаторов использовались следующие качественные показатели:

1. Предоставление высвобожденным работникам информационных и консультационных услуг;
2. Выплата задолженности по заработной плате, выходным пособиям, другим материальным льготам и компенсациям высвобождаемым работникам ликвидируемых и действующих угольных организаций;
3. Снабжение «пайковым» углем социально незащищенных групп населения:
4. Наличие возможностей для профессиональной переподготовки;

средства на создание рабочих мест, имеют значительный долгосрочный потенциал. Из числа названных предприятий, 61% реинвестировал собственные финансовые средства в развитие предприятия. 72% из числа обследованных предприятий, согласно мнению экспертов, производят продукцию, для которой характерен высокий уровень конкурентоспособности. Еще одним обнадеживающим обстоятельством было то, что 69% из числа обследованных предприятий имели, как показал анализ, краткосрочные и/или долгосрочные заказы на свою продукцию. Что касается средней стоимости создания рабочих мест (которая различна в каждой отрасли), по оценке консультантов, опыт ПМР положительно смотрится на фоне оценок затрат на создание рабочих мест в целом в российской экономике.

С началом реализации ПМР связаны первые положительные подвижки в изменении психологии жителей шахтерских городов и поселков, в первую очередь, высвобожденных работников трудоспособного возраста. Они начали учиться мыслить рыночными категориями, преодолевать барьеры неуверенности перед малым бизнесом, обеспечением собственной занятости и т.п. В рамках программ местного развития начали создаваться центр социальной адаптации в Кемерово, социально-деловой центр в Тульской области, центр поддержки малого бизнеса в Ростовской области.

В рамках ПМР в 1998-1999 гг. по постановлению Правительства РФ было проведено два социально-значимых государственных эксперимента:

- по предоставлению целевых субсидий высвобожденным работникам ликвидируемых организаций угольной промышленности гг. Белая Калитва и Шахты (Ростовская область);

- по предоставлению государственных жилищных сертификатов высвобожденным работникам ликвидируемых организаций угольной промышленности гг. Кизел, Губаха, Гремячинск и Чусовой (Пермская область).

По результатам экспериментов принимались решения по совершенствованию методической базы ПМР и целесообразности внедрения аналогичных механизмов социальной защиты в других угледобывающих регионах.

Механизм ПМР был усовершенствован в результате реализации проекта «МЕРИТ 1», профинансированного за счет программы ТАСИС. На примере 5 пилотных шахтерских городов был создан модельный пакет социально ориентированных мероприятий и проектов для содействия местному развитию.

Мы уже отмечали необходимость признания решающей роли и возможностей муниципальных органов власти в смягчении влияния

ГЛАВА 2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

2.1. Мировой опыт реструктуризацииугольной промышленности

Зарубежный опыт реструктуризации угольной промышленности был тщательно изучен российскими специалистами как на этапе подготовки к реструктуризации, так и в процессе ее проведения, когда возникала необходимость в корректирующих воздействиях. Некоторые слабо изученные аспекты зарубежного опыта, связанные в первую очередь с совершенствованием системы управления отраслью, приватизацией угольных компаний, социальной защитой высвобожденных работников, выбором приоритетов финансирования мероприятий реструктуризации были дополнительно изучены и реализованы на практике в рамках участия Всемирного банка и других международных организаций в поддержке угольных реформ.

Ниже мы остановимся лишь на ключевых моментах зарубежного опыта структурных преобразований в угольной промышленности в ряде стран, при этом акцентируем внимание на социально-экономических аспектах реструктуризации.

Влияние макроэкономических факторов на угольную промышленность (глава 1) в самом общем виде было характерным для всех индустриально-развитых стран мира, которые добывали и потребляли ископаемый уголь. До второй половины XX века уголь играл монопольную роль в энергетике, а в ведущих угледобывающих странах (США, Германия, Великобритания, Франция), вплоть до 1960-х годов насчитывалось от полумиллиона до одного миллиона занятых в угольном секторе энергетики.

Во второй половине XX века, в связи с увеличением удельного веса потребления конкурирующих и более эффективных энергетических источников — нефти, природного газа, гидро и атомной энергии, разработка месторождений угля со сложными горно-геологическими условиями оказалась экономически и социально неприемлемой. Общий рост жизненного уровня, утверждение идеологии всеобщего благосостояния и социальной ответственности сделали невозможным сохранение в странах Запада заработков, условий труда, экологических норм, сложившихся до Второй мировой войны и в первые послевоенные десятилетия. Добыча угля подорожала и стала рентабельной лишь на наиболее благоприятных по горно-геологическим условиям месторождениях — там, где возможна открытая разработка угля или применение высокопроизводительных технологий подземной добычи. Практически это означало необходимость закрытия множества убыточных или низкоэффективных шахт и концентрации производства в

относительно небольшом числе угольных бассейнов при одновременном сокращении занятости и повышении производительности труда в угольной промышленности.

В результате структурной перестройки угольной промышленности, под влиянием процессов глобализации мировой экономики, расширения транспортных возможностей, роста международной торговли и т.п., в одних странах объемы добычи угля сокращались (Великобритания, Германия, Франция), в других возрастали (США, Австралии, Индонезии, Китае, ЮАР).

Однако повсюду, независимо от того, происходил спад или рост добычи, в западных угледобывающих странах структурная перестройка вызывала мощное социальное напряжение в результате сокращения численности занятых в угольных отраслях. С начала 60-х до середины 90-х гг. численность занятых в угольном секторе сократилась в несколько раз: в Великобритании с 500 до 30-35 тыс.чел.; в Германии - с 400 до 90 тыс. чел.; в США - с 230 до 110 тыс. чел.; во Франции -с 320 до 10 тыс. чел. (табл. 2.1.). Гигантские армии горняков сегодня сохраняются только в развивающихся странах, в первую очередь в Китае и в Индии.

Масштабное сокращение рабочих мест неизбежно создавало сложные социальные проблемы. Поэтому в большинстве стран, в угольной промышленности которых на протяжении последних десятилетий снижались объемы производства и масштабы занятости, осуществлялось государственное регулирование структурных преобразований.

Поскольку наиболее слабыми звеньями структурных преобразований в угольной промышленности обычно становились социально-экономические и экологические последствия, одной из главных целей государственного регулирования выступала оптимизация (смягчение) этих последствий. Она осуществлялась на основе государственной поддержки при активном участии всех заинтересованных сторон - профсоюзов, предпринимателей (работодателей), представителей территорий, где расположены предприятия угольного сектора. Между участниками структурных преобразований, естественно, возникали противоречия и конфликты; в необходимых случаях участники процесса объединялись и выступали совместно против государства и общественного мнения[1]. Согласование интересов в процессе регулирования структурных преобразований обеспечивало взаимоприемлемое и эффективное решение проблем.

[1] Некоторые проблемы мировой угледобывающей промышленности. По материалам зарубежной печати 1996-1997. М., 1997, с. 1. I(Обзор , подготовленный Информационно-аналитическим центром компании Росуголь).

Согласно данным исследования, в большинстве рассмотренных случаев новые или уже существующие предприятия, которые получили

Таблица 3.5. Программы местного развития: распределение по отраслям инвестиционных проектов, осуществленных на 410 предприятиях, которые получили финансирование на создание рабочих мест, 1998-2000

Отрасль	Количество проектов	% от общего количества
Производство пищевых продуктов	132	23
Стройматериалы	68	12
Древесина, целлюлоза, бумага	62	11
Потребительские услуги	59	10
Химикаты и нефтепродукты	54	9
Машиностроение и металлообработка	45	8
Легкая промышленность	41	7
Сельское хозяйство	31	5
Другие отрасли	27	5
Связь	21	4
Поставка пищевых продуктов в общественные заведения	15	3
Медицинская отрасль	13	2
Транспорт	7	1
Печатное производство	2	0,3
Электроработы	1	0,2
Всего:	578	100

управления, в свою очередь, заключает двухсторонние договора с конечными получателями средств, реализующими конкретные проекты. Средства на создание рабочих мест предоставляются на возвратной основе. Возврат средств происходит в местные револьверные фонды, которые сформированы в ряде шахтерских городов в 1999 году и из которых будут в дальнейшем, в том числе и после прекращения господдержки из федерального бюджета, финансироваться программы местного развития. Органами управления этих фондов являются местные Наблюдательные советы.

За период 1998-2000 гг. с использованием механизма софинансирования в рамках направления «содействие созданию рабочих мест» было создано около 20 тыс. новых рабочих мест в 25 угледобывающих регионах на вновь созданных и действующих предприятий вне угольной отрасли. Общее количество вновь созданных рабочих мест относительно невелико в сравнении с количеством уволенных работников угольной отрасли в тот же период времени. Направление создания новых рабочих мест в рамках ПМР предполагалось как механизм дополнительной помощи в трудоустройстве на фоне массовых сокращений среди работников угольной отрасли. Кроме того, идеология ПМР предусматривала, что бюджетные средства, направляемые на смягчение ситуации на локальных рынках труда и содействие занятости высвобожденных работников, должны рассматриваться как «стартовые» инвестиции в оздоровление местной экономики.

В таблице 3.5. отражено распределение новых рабочих мест по отраслям (578 проектов, указанных в таблице, соответствуют примерно созданию примерно 20 тыс. новых рабочих мест).

Оценка эффективности и долгосрочности рабочих мест, созданных с участием софинансирования со стороны Программ местного развития за период с 1998 года по 2000 год, была проведена в 2001 году независимыми экспертами на средства Проекта содействия реструктуризации угольной промышленности. Консультанты проанализировали существующие данные о совокупности проектов, которые получили финансирование в рамках Программ местного развития, и предприняли углубленное изучение выборки предприятий, получивших такое финансирование, включая поездки на места. Данный анализ был основан на характере деятельности каждого предприятия и его положении на соответствующем рынке сбыта продукции; финансовом положении каждого предприятия, включая его практический опыт погашения средств, заимствованных в рамках ПМР, и других кредитов; фактической стоимости создания рабочих мест на предприятии; размере заработной платы, включая заработок бывших работников угольной отрасли; инвестиционной программе предприятия и т. д.

Таблица 2.1. Добыча каменного угля и занятость в угольной промышленности*

		Великобритания	ФРГ	США	Франция	СССР	Российская Федерация
Добыча угля (млн.т)							
	1960	**200**	**142**	**370**	**52**	**510**	**294**
	1970	**145**	**111**	**543**	**37**	**624**	**345**
	1980	**130**	**95**	**741**	**20**	**716**	**391**
	1990	**95**	**77**	**854**	**11**	**703**	**395**
	1993	**81**	**65**	**838**	**9**	**—**	**306**
Численность работников, занятых добычей угля (тыс. чел.)							
	1960	**490**	**400**	**230**	**320**	**1196**	**542**
	1970	**254**	**176**	**160**	**98**	**1120**	**494**
	1980	**231**	**118**	**260**	**43**	**1178**	**481**
	1990	**63**	**105**	**131**	**9**	**1273***	**484**
	1993	**33**	**90**	**110**	**6**	**—***	**529**
Выработка в расчете на одного занятого (тонн в год)							
	1960	**410**	**360**	**1630**	**160**	**426**	**542**
	1970	**570**	**633**	**3390**	**380**	**557**	**698**
	1980	**560**	**803**	**2850**	**470**	**608**	**813**
	1990	**1410**	**727**	**6170**	**1220**	**590***	**816**
	1993	**2330**	**780**	**8180**	**1330**	**—***	**578**

* По СССР и России — включая данные по бурому углю в пересчете на условные тонны.

Источники: Перестройка угольной промышленности: Люди - превыше всего. Доклад МБРР № 13187. 1994, Т. II. Приложение В, с. 4. См. также: Annual bull. of coal statistics for Europe. N.Y. & Geneve; Ю.Малышев и др. Реструктуризация угольной промышленности. М., 1996, с. 15; Труд в СССР. М., 1988, с. 49; Труд и занятость в России. М., 1996, с. 26; Народное хозяйство СССР. 1982-1992. М., 1982, с. 182; Народное хозяйство СССР в 1990 г. М., 1991, с. 397; Российский статистический ежегодник. 1997. М., 1998, с. 349.

В странах Западной Европы, где добыча угля осуществлялась преимущественно подземным способом добычи, в начале 1990-х годов себестоимость добычи угля превышала не только цены внутреннего рынка, но и экспортные цены. Поэтому добыча угля субсидировалась государством прямым или косвенным образом (табл. 2.2)

Таблица 2.2. Объемы субсидий, выделяемых на цели развития угольных отраслей в странах ЕЭС

Страны	Общий размер субсидий, млн. экю*			Размер субсидий на 1 т угля*		
	1991г.	1992 г.	1993г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.
Бельгия	61,2	40,9	4462,6	96,7	187,6	69,5
Германия	4502,7	4497,7	190,2	61,9	62,3	21,5
Франция	165,3	186,9	373,3	16,4	19,7	19,8
Испания, Португалия	667,4	463,3	6,4	36,7	24,2	29,1
Великобритания	4,5	5,8	153,8	19,4	26,4	2,3
Всего	5401,1	5194,6	5186,3	28,0	28,1	32,4
* 1 экю =1,4 доллара США.						

Цели реструктуризации зависели от энергетической политики, проводимой правительствами и парламентами угледобывающих стран. Так, в Великобритании, угольная промышленность была в государственной собственности. Поэтому генеральная цель и подцели реструктуризации заключались в перестройке процесса управления, постепенной приватизации шахт и разрезов, развитии конкуренции с производителями природного газа и поставщиками импортного угля, прекращении государственного субсидирования угольной промышленности, обеспечении удовлетворительной социальной защиты высвобожденных шахтеров. Как известно, в Великобритании, в процессе достижения цели (подцелей) возникали серьезные социальные конфликты и только за счет жесткой политики правительства М.Тэтчер, реструктуризация угольной отрасли была доведена до логического завершения.

В Германии в качестве генеральной цели реструктуризации был выбран более мягкий социально-ориентированный подход, обусловленный соображениями социальной стабильности и безопасности топливоснабжения. Экономические (коммерческие) соображения играли

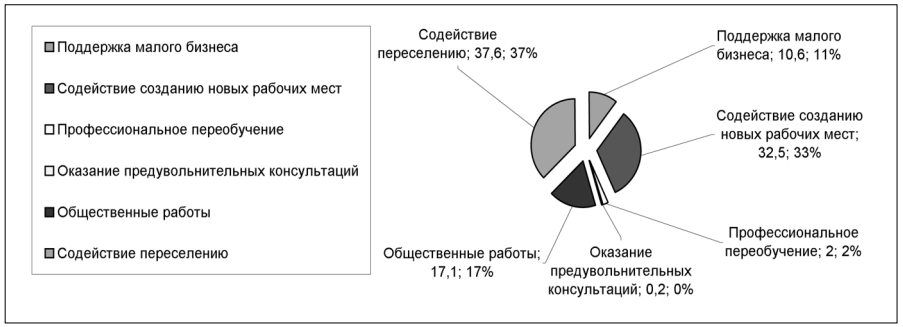


Рис.3.18.Структура финансирования программ местного развития и обеспечения занятости населения в 2000 г.

местный наблюдательный совет включает представителей местной администрации; угольной компании и ликвидационных комиссий, имеющихся в данном населенном пункте; местных отделений Федеральной службы занятости (ФСЗ) и Федерального казначейства; представителя местного профсоюза.

Местные наблюдательные советы играют важную роль как объединяющие различные заинтересованные стороны органы, которые обеспечивают прозрачность процесса проверки, оценки и принятия решений об использовании средств, предназначенных для развития местной экономики и создания новых рабочих мест вне угольной отрасли.

Институциональное значение Программ местного развития, вследствие всего вышесказанного, достаточно велико. Этим программам потребовался длительный “период становления” ввиду большой потребности в наращивании потенциала местных органов власти на начальном этапе реструктуризации угольной отрасли, неизбежных срывов, вызванных изменениями в составе администрации, избираемой на местном уровне, и т.д. На федеральном уровне руководство ПМР было возложено на государственное учреждение «Соцуголь», специально организованное в 1998 г. для решения социальных аспектов ликвидации убыточного сектора угольной промышленности в процессе реструктуризации.

Методическое обеспечение ПМР было связано с разработкой нормативной базы реализации программ, методики распределения финансовых средств между местными органами исполнительной власти, регламентации основных «правил игры».

Предоставление средств на реализацию программ местного развития осуществляется на основании трехсторонних договоров: Минтопэнерго-администрация субъекта Российской Федерации – орган местного самоуправления шахтерского города. Орган местного само-

Также необходимо отметить, что новый механизм переселения был апробирован в виде целевого эксперимента для Кизеловского угольного бассейна в Пермской области, не относящегося к районам Крайнего Севера, где в результате реструктуризации угольный сектор был свернут полностью, а трудоустроить всех высвобожденных работников так, чтобы обеспечивался экономический эффект, не предоставлялось возможным

Проблема переселения («организованной миграции») рассмотрена в работах.

На рис.3.17.и рис. 3.18. представлены данные, характеризующие динамику финансирования и распределение средств государственной поддержки на реализацию ПМР в 2000 г.

Важным следствием действия Программ местного развития стало создание Местных наблюдательных советов, состоящих из представителей различных местных органов власти и местных отделений федеральных и других общенациональных организаций. Как правило,

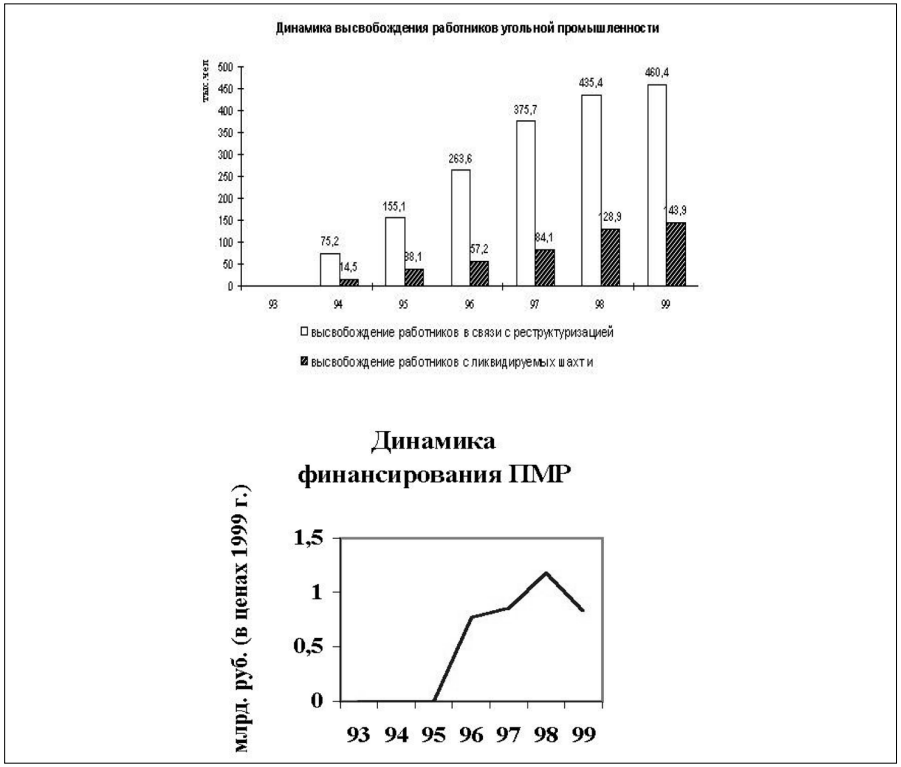


Рис.3.17. Динамика высвобождения работников и финансирования ПМР

важную, но не главенствующую роль. Опыт Германии выделяется среди других стран тем, что в этой стране использовалась уникальная процедура достижения консенсуса на переговорах по формированию перспективной угольной политики с участием государства, предпринимателей и профсоюзов, которые периодически вносили изменения в планы развития и преобразования угольной промышленности.

Во Франции, где угольная промышленность в свое время была крупной базовой отраслью промышленности, во второй половине XX в. приоритет был отдан развитию атомной энергетики, поэтому генеральная цель реструктуризации была направлена на полное свертывание угледобычи при выполнении необходимых и достаточных политически значимых и социально-ориентированных мероприятий.

Примерно по этому пути пошли Бельгия и Голландия, которые полностью прекратили угледобычу в конце 80 – начале 90 гг. XX века.

В основном опыт вышеназванных стран был адаптирован с учетом национальной энергетической политики и использован при проведении реструктуризации угольной промышленности в странах Центральной и Восточной Европы, а также России и Украины. Условия хозяйственной деятельности угольных отраслей в этих странах в системе планово-централизованной экономики были практически идентичными. Отличия в проведении реструктуризации в этих странах обуславливались масштабами угольной и других отраслей промышленности, их способности к выживанию, скоростью перехода к рыночным отношениям, менталитетом и толерантностью общественного сознания.

В работах приведены основные результаты реструктуризации угольных отраслей стран с переходной экономикой. Отмечено, что в этих странах за период 1990-2000 гг. добыча угля сократилась на 33,5 %, количество угледобывающих предприятий - на 31,5 %, число занятых в угольной отрасли - на 49,8 %. Рост производительности труда составил около 80 %, объемы государственного субсидирования сократились более чем в 13 раз.

Среди угледобывающих стран с переходной экономикой в Центральной и Восточной Европе ведущей страной (после России) является Польша. Объем добычи угля составил в 2000 г. 102,2 млн. т, и сократился по сравнению с 1990 г. на 48 %. Количество занятых в отрасли за этот период сократилось в два раза, при этом также в два раза выросла производительность труда в отрасли. Реструктуризация угольной отрасли в Польше осуществляется с 1996 г. На территории самого крупного в стране Верхнесилезского каменноугольного бассейна около одного миллиона человек живут за счет угольной промышленности, поэтому социальное спокойствие в этой стране зависит от успехов или неудач в проведении реструктуризации.

Не останавливаясь на технологических деталях и особенностях структурных преобразований в угольных отраслях Великобритании, Германии, Франции и Бельгии сформулируем универсальные методологические принципы проведения реструктуризации, вытекающие из мирового опыта.

1. Реструктуризация базовых отраслей промышленности является не только экономической, но и политической проблемой, которая не может быть решена без участия государства.

2. Реструктуризация угольного сектора промышленности должна сопровождаться структурными изменениями в смежных отраслях промышленности (металлургии, электроэнергетике, химической промышленности). С одной стороны, это увеличивает на начальном этапе структурной перестройки масштабы социального кризиса, с другой - дает возможность сконцентрировать ресурсы на достижении единой стратегической цели – обеспечении устойчивого экономического развития промышленного региона, обновления его промышленного потенциала, что в конечном итоге способствует достижению мультипликативного экономического эффекта.

3. Процессы реструктуризации крупных базовых отраслей промышленности и экономического возрождения «старо-промышленных» регионов даже в благоприятной экономической среде являются весьма длительными – не менее 15-20 лет. Так, для прекращения эксплуатации шахты или разреза требуется до 2 лет; для переобучения высвобождаемого персонала и адаптации к новой работе – от 2 до 3 лет; для развития новых видов хозяйственной деятельности в бывшем угледобывающем регионе – от 15 до 20 лет. Вместе с тем, радикальные преобразования, связанные с сокращением занятости должны проводиться быстро и последовательно.

4. Реструктуризации угольной (смежных отраслей) промышленности должна быть обеспечена необходимой законодательно-правовой базой. Прежде всего, должны быть четко определены такие понятия как темп реструктуризации (ограничение периода ее проведения), конкурентоспособность продукции, обновление, модернизация и технологические инновации, меры социальной защиты (в широком понимании) на отраслевом и региональном уровне и пр. Законодательство должно разграничивать полномочия центральных, региональных и местных органов власти в процессе реструктуризации.

5. В обязательном порядке необходимо соблюдение принципа партнерства в процессе реструктуризации. Все участники этого процесса (центральные, региональные и местные органы власти, работодатели и профсоюзы, частный сектор, общественные движения, население регионов и локальных территорий) должны участвовать в разработке

новными получателями средств государственной поддержки по этому направлению.

Программы местного развития включают в настоящее время шесть направлений допустимых затрат:

1) предоставление предувольнительных консультаций увольняемым работникам;

2) профессиональное консультирование и переобучение увольняемых работников;

3) организация общественных работ (временные общественно-полезные работы);

4) поддержка малого бизнеса (финансирование бизнес-центров, бизнес-инкубаторов и т.д.);

5) содействие созданию новых рабочих мест (создание рабочих мест вне угольной отрасли на условиях софинансирования в качестве дотационных, возвратных кредитов на конкурсной основе);

6) переселение граждан из неперспективных шахтерских городов.

В последнем случае речь идет об изолированных, так называемых “нежизнеспособных” шахтерских городах и поселках. Проблема переселения жителей из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей является намного более широким вопросом, далеко выходящим за пределы угольной отрасли. Процент граждан, связанных с угольной промышленностью, является относительно малым на фоне общего числа жителей этих шахтерских городов и поселков. В течение многих лет содействие гражданам в переселении требовалось в гораздо больших объемах, чем это допускали ограниченные средства на данные цели в рамках Программ местного развития, и социально-экономическая цена промедления в решении этой проблемы очевидно высока.

Процесс организованного переселения шахтерских семей из северных регионов, который начался еще в советский период, проходил с темпами примерно 300-500 семей в год. Так, в 1993 г. из Воркуты было переселено только 288 семей при существующей очереди на переселение в 5000 семей. С учетом естественного возрастного прироста нуждающихся в переселении количество таких семей еще более возросло, к настоящему времени примерно до 30 тыс. семей.

Процесс организованного переселения активизировался после 1998 г., когда в новом механизме распределения средств государственной поддержки социальная функция переселения была выделена как самостоятельная. Прозрачность этой функции была обеспечена через механизм выдачи жилищных сертификатов непосредственно переселяемым семьям.

На рис.3.16. представлена принципиальная схема организационно-экономического механизма ПМР

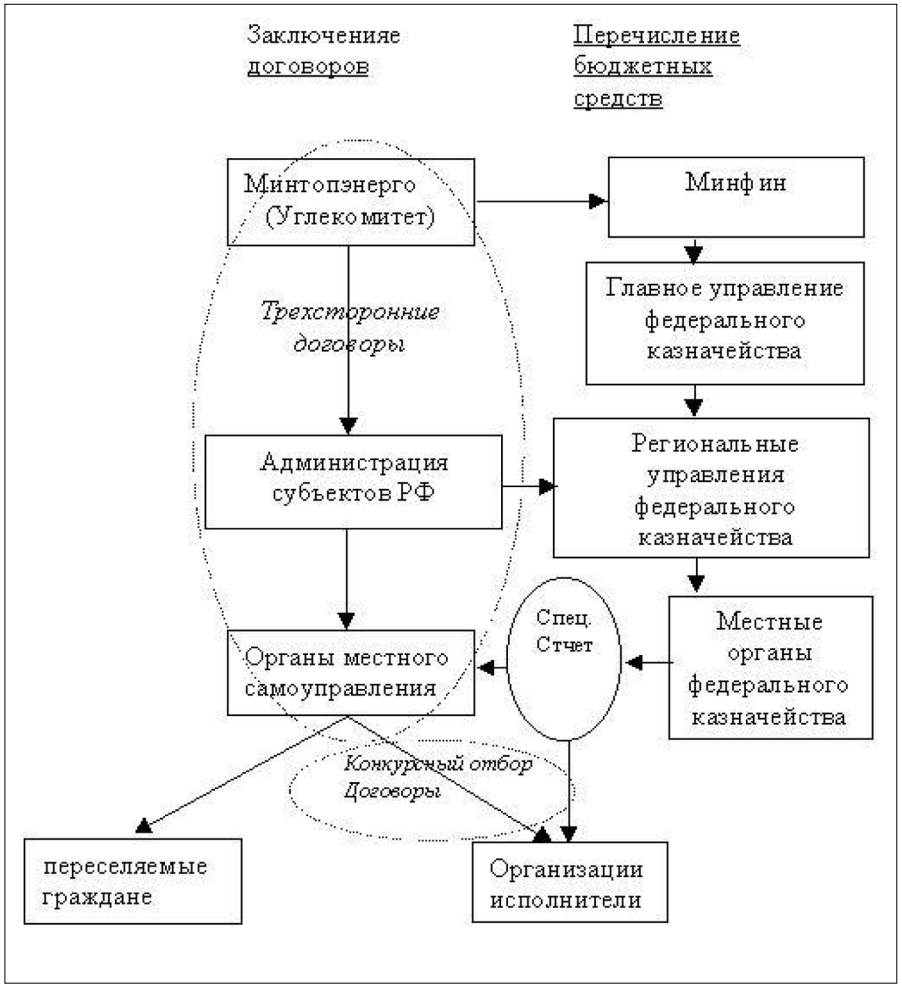


Рис.3.16. Механизм финансирования программ местного развития

В связи с тем, что проблемы высвобождаемых работников выпадали из сферы интересов их прежних работодателей, механизмом ПМР было предусмотрено передать полномочия и соответствующие ресурсы для управления целевым местным развитием в руки местных органов исполнительной власти. Местные органы власти являются ос-

программы реструктуризации и возрождения регионов. Наличие такой программы способствует скоординированной деятельности различных ведомств, вовлеченных в процесс реструктуризации, а также выявлению ресурсов для реализации приоритетных задач. При этом каждая сторона, в первую очередь население, наиболее болезненно реагирующее на последствия реструктуризации, должна обладать реальным правом на выражение своего мнения через профсоюзы и местные выборные органы власти. Чтобы это мнение было объективным, население должно обеспечиваться регулярной и достоверной информацией о ходе реализации программы реструктуризации.

Для всех этих подходов обязательным является наличие инструментов социальной защиты высвобожденных работников, включая материальные компенсации, переобучение и трудоустройство, оздоровление экономического потенциала депрессивных территорий, развитие малого бизнеса и др.

В контексте данной работы, прежде всего, представляют методический интерес модели и инструменты смягчения социальных последствий реструктуризации угольной промышленности. Наибольший интерес из зарубежного опыта представляют меры по расширению возможностей альтернативной занятости и реконверсии угледобывающих регионов.

В формате данной проблемы наибольший интерес представляет зарубежный опыт взаимодействия различных субъектов реструктуризации в условиях гражданского общества. Это, в первую очередь, кампании по информированию общественности и постоянный социальный диалог, которые показали свою эффективность в решении социальных проблем.

В целях создания рыночных институтов, способствующих структурным преобразованиям, был использован опыт создания «бизнес-инкубаторов» для становления и поддержки малого бизнеса, увеличения представительства женщин и молодежи среди местных предпринимателей и др.

Как итог вышесказанному, в качестве наиболее важного компонента использования положительного зарубежного опыта отметим следующее. В 2001 г. прекратилось субсидирование из средств государственной поддержки убытков от основной деятельности, что само по себе является огромным достижением. Это произошло, в первую очередь, в результате закрытия убыточных предприятий, а также создания нового механизма перераспределения средств государственной поддержки.

Оппоненты реструктуризации продолжают ссылаться на опыт Германии и некоторых других государств, которые субсидируют свою

угольную промышленность. На наш взгляд эти ссылки малоубедительны. Государственные дотации нельзя считать постоянной, обязательной чертой экономики угольной промышленности, органическим проявлением ее отраслевой специфики. В конкретном случае с Германией должна как раз учитываться ее специфика - общее благосостояние страны, допускающее выделение на преобразование угольной отрасли намного больше средств, чем могла себе позволить Россия. Также сыграло свою роль то обстоятельство, что в Германии уголь является практически единственным собственным топливно-энергетическим ресурсом (энергоснабжение Германии на 60% обеспечивается привозным сырьем). С учетом этого, государственная политика по поддержке угольной отрасли была направлена на обеспечение энергетической независимости Германии.

Причем государственная поддержка процессов, происходящих в угольной отрасли Германии, рассматривалась как временное явление. В 1998г. Германия приняла специальную программу поэтапного отказа от дотаций и ликвидации неэффективной угледобычи. В сущности, уже с 60-х годов дотации немецкой угольной промышленности направлены не столько на ее сохранение, сколько на облегчение тягот реструктуризации, которая в конечном счете должна повести к резкому сокращению (если не полному прекращению) добычи угля в Германии.

Таким образом, осуществление планомерной, целенаправленной и «мягкой» в смысле социальных последствий реструктуризации угольной отрасли стало возможным в результате эффективного государственного законодательного и экономического регулирования (субсидий и компенсаций производителям энергетического и коксующегося углей, налоговых льгот и др.), а также за счет наличия в Германии одной из лучших систем социальной защиты в Европе.

Почти повсеместно в зарубежной практике, субсидирование угольной промышленности в условиях ее реструктуризации было направлено на социальную поддержку бывших шахтеров и содействие развитию углепромышленных территорий, где они проживают, а не на поддержание убыточных предприятий.

Сходства и различия в реструктуризации угольной реструктуризации в России и на Западе проявляются также в специфической роли, которую играет в этом процессе государство. И здесь и там (по крайней мере, в Западной Европе) государство выступает ведущей силой преобразования угольного производства. Реструктуризация угольной промышленности по сути своей является везде проблемой общества в целом, а не сугубо отраслевой проблемой. Общеэкономические и социальные аспекты превалируют в ней над отраслевыми.

обеспечение «пайковым углем». Это старая традиционная льгота для работников угольной промышленности. Сегодня в ней нуждаются более всего нетрудоспособные граждане, пенсионеры, иждивенцы, потерявшие кормильца - работника угольной промышленности. Новым механизмом обеспечение «пай-углем» трудоспособных работников не пенсионного возраста за счет госдотаций более не предусматривалось, что явилось позитивным шагом в направлении рационализации бюджетных издержек на обеспечение пай-углем (пособие предоставляется до конца жизни гражданина). Однако, несмотря на это, количество получателей, имеющих соответствующее право, и общая стоимость обеспечения «пай-углем» возрастали по спирали в последние годы. Количество получателей «пай-угля» составляет более 100 тыс. чел., 65% из которых проживают в Ростовской области. В настоящее время «пай-уголь» является «лидером» среди социальных направлений дотирования и предусматривает выделение 700 млн. руб. (2002 г.).

3.7. Содействие местному развитию шахтерских городов

Не менее важную проблему социальной защиты представляла проблема обеспечения занятости высвобожденных работников трудоспособного возраста. В связи с закрытием градообразующих шахт необходимо было не только реструктуризировать производственную и экономическую деятельность угольных организаций, действующих на местной территории (если они оставались), но также способствовать стабилизации и устойчивости экономики депрессивных моноугольных территорий.

Для этих целей был разработан с участием автора и внедрен уникальный в практике постсоветской России механизм программ местного развития и содействия занятости населения (ПМР). До внедрения ПМР средства, предназначенные для создания рабочих мест, распределялись компанией «Росуголь» в рамках отраслевой программы диверсификации через угольные компании, которые были не заинтересованы в создании новых рабочих мест и расширении местной экономики. Данные средства не всегда использовались целевым образом. Кстати говоря, зарубежный опыт диверсификации угольных компаний, как в период стабильной работы, так и в период структурной перестройки показывает высокую эффективность этого направления реструктуризации деятельности .

Механизм ПМР как отдельный угольный проект реструктуризации оказался значительно более эффективным по критерию «бюджетная эффективность», чем отраслевая «программа диверсификации производства», которая также финансировалась из бюджета.

финансирования задолженности по заработной плате (суммы этого финансирования в среднем превышали размер выходного пособия), а работодатели извлекли выгоду из того, что государство взяло на себя ответственность за задолженность по заработной плате, которая обычно лежит на работодателях.

Эффект нового механизма сказался еще и потому, что в 1997-1998 гг. устойчивыми стали задержки выплаты пособий по безработице, финансируемых из Фонда занятости.

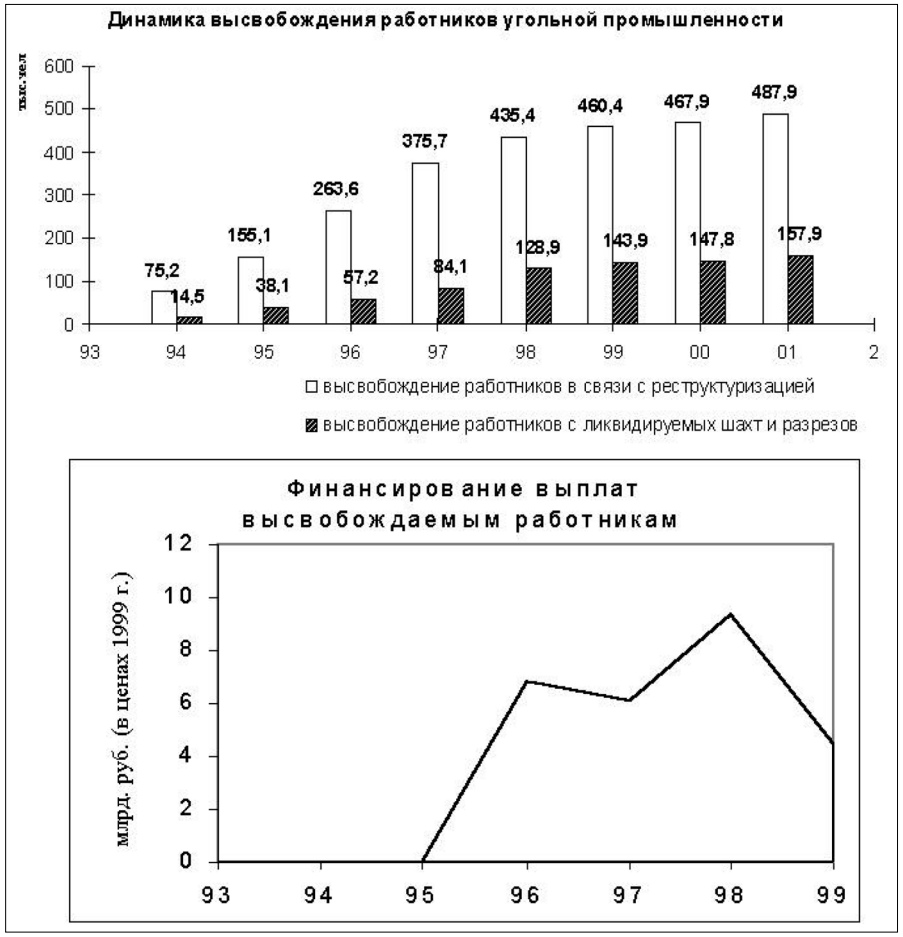


Рис 3.15. Объемы выплат высвобождаемым работникам

Единственным компонентом программы социальной защиты, стратегическое решение по которому в рамках программы реструктуризации угольной промышленности все еще не найдено, является

Соответственно, реструктуризация повсюду финансируется государством. В России роль государства особенно велика, что объясняется как его недавним положением главного субъекта хозяйствования, так и слабостью частного капитала в начальный период реформ, не способного еще к сколько-нибудь масштабным инвестициям. Практически все финансирование реструктуризации угольной отрасли осуществляется в России из государственных средств. Государство выполняет в отношении угольной отрасли «нормальную» для рынка функцию законодателя, арбитра, регулятора социально-экономической и социально-политической среды. С другой стороны, в первые годы реструктуризации оно продолжало дотировать шахты, в том числе убыточные, и, кроме того, нередко выступало собственником угольных компаний, как правило, не имея возможности обеспечить эффективное управление ими. Эти хозяйственно-управленческие и собственнические функции государства в результате реформирования отрасли должны радикально сократиться или полностью отмереть.

Отметим также следующее. Реструктуризация угольных отраслей в большинстве западноевропейских стран была направлена на постепенное сокращение объемов добычи угля, в отдельных странах – на полное свертывание угольного сектора промышленности и ориентацию на импорт угольного топлива. Опыт этих стран оказал существенное влияние на методологию проведения реструктуризации угольной отрасли в России, в первую очередь, в социально-экономических аспектах преодоления последствий реструктуризации.

Вместе с тем, то или иное принципиальное сходство содержания перемен в угольной промышленности у нас и на Западе отнюдь не означает, что в России буквально повторен какой-либо из западных аналогов реструктуризации. В нашей стране не наблюдается в чистом виде ситуация подъема угледобычи на основе опережающего повышения производительности, как в США, или фактической ликвидации или почти ликвидации, как в Великобритании, Германии, Франции, где производственные мощности снизились на 80-90% и продолжают сокращаться. В начале реструктуризации преобладало мнение отечественных и зарубежных специалистов о том, что угледобыча в России уменьшится, но не в такой степени, как в Европе, поскольку ее «жизнеспособное ядро» составляют мощности, обеспечивающие добычу примерно двух третей уровня, характерного для рубежа 80-90-х годов. Стержень преобразований - концентрация производства там, где оно может быть рентабельным в рыночном смысле, прекращение добычи там, где рыночная рентабельность недостижима - будет характерен для России. При этом, отечественная угольная промышленность остается одной из

крупнейших в мире. Причем, если долговременная производственная перспектива российской угольной промышленности в целом резко отлична от западноевропейской, ибо предполагается, что Россия и дальше будет «великой угольной державой» (примыкая в данной связи к американскому варианту), то характер преобразований в отдельных угледобывающих регионах (Подмосковный угольный бассейн, российский Донбасс) не может не напоминать европейские модели.

Таким образом, реструктуризация угольной отрасли России была направлена на ее дальнейшее развитие. По прошествии почти восьмилетнего периода реструктуризации, стало окончательно ясно, что без проведения реструктуризации угольная отрасль была бы не в состоянии адаптироваться к рыночным условиям и выжить в жесткой конкурентной борьбе, прежде всего с газовой отраслью промышленности.

2.2 Методологические подходы к реструктуризации угольной промышленности России

Необходимо акцентировать внимание на двух подходах к методологии, а точнее к идеологии проведения реструктуризации, которые доминировали на начальном этапе реструктуризации. Своего рода «борьба» между этими подходами является показательной иллюстрацией выбора, который существовал тогда - между государственно-монополистическим капитализмом или конкурентной рыночной экономикой.

Идеология первого направления была сформирована в компании «Росуголь». На начальном этапе реструктуризации руководство и специалисты компании сыграли свою положительную роль, взяв на себя ответственность за реальное управление реформированием отрасли, за развертывание широкого фронта работ по ликвидации особо убыточного сектора промышленности. Специалисты «Росугля» активно участвовали в разработке политики реструктуризации отрасли, ее научно-методологическом обосновании, содействовали подготовке на начальной стадии угольного займа МБРР.

Однако принятие решений по ликвидации убыточного сектора угледобычи без регламентации этого процесса, без попыток достижения согласия коллективов и проведения соответствующей разъяснительной работы, нарушение прав высвобождаемых трудящихся на социальную защиту вызывало справедливое возмущение населения шахтерских городов. Руководством отрасли пропагандировалась и активно реализовывалась на практике инвестиционная политика строительства новых шахт за счет бюджетных средств, выделяемых

ставлении средств господдержки для реализации проекта ликвидации шахты (разреза), в котором имеется раздел по социальной защите высвобождаемых работников. Этим договором предусматривалось адресное перечисление социальных выплат через территориальное отделение Федерального казначейства на лицевой счет получателя средств господдержки – высвобожденного работника. Эта принципиально важная мера ограничила возможности не целевого использования социальных средств, когда они приходили на счета угольных компаний, и их «прокрутки» в коммерческих банках.

Одним из стратегических нововведений в новом механизме государственной социальной защиты явилось дополнительное направление использования средств государственной поддержки на выплаты задолженности по заработной плате работникам, высвобождавшимся с действующих шахт в рамках сокращения численности или штата. До этого такое право имели только высвобождаемые работники ликвидируемых организаций.

Учитывая наличие в российской угольной промышленности большого количества шахт, имеющих долгосрочные перспективы, но, тем не менее, с избыточным количеством занятой рабочей силы, это но-

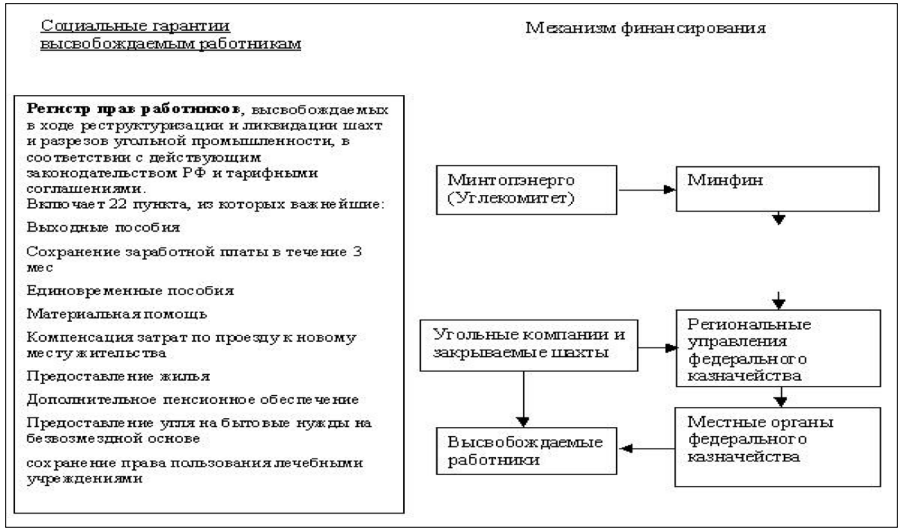


Рис 3.14. Направления и механизм выплат высвобождаемым работникам

вовведение явилось прорывом, обеспечившим более справедливые условия для высвобожденных рабочих, а также для их работодателей. Работники извлекли выгоду из наличия надежного источника

адресное перечисление социальных выплат через территориальное отделение Федерального казначейства на лицевой счет получателя средств господдержки – высвобожденного работника. Эта принципиально важная мера ограничила возможности не целевого использования социальных средств, когда они приходили на счета угольных компаний, и их «прокрутки» в коммерческих банках.

Одним из стратегических нововведений в новом механизме государственной социальной защиты явилось дополнительное направление использования средств государственной поддержки на выплаты задолженности по заработной плате работникам, высвобождавшимся с действующих шахт в рамках сокращения численности или штата. До этого такое право имели только высвобождаемые работники ликвидируемых организаций.

Была разработана необходимая нормативно-правовая база механизма, в частности «Методика расчета средств господдержки по направлениям финансирования мероприятий по социальной защите высвобождаемых работников», а также «Типовой договор» о предо-

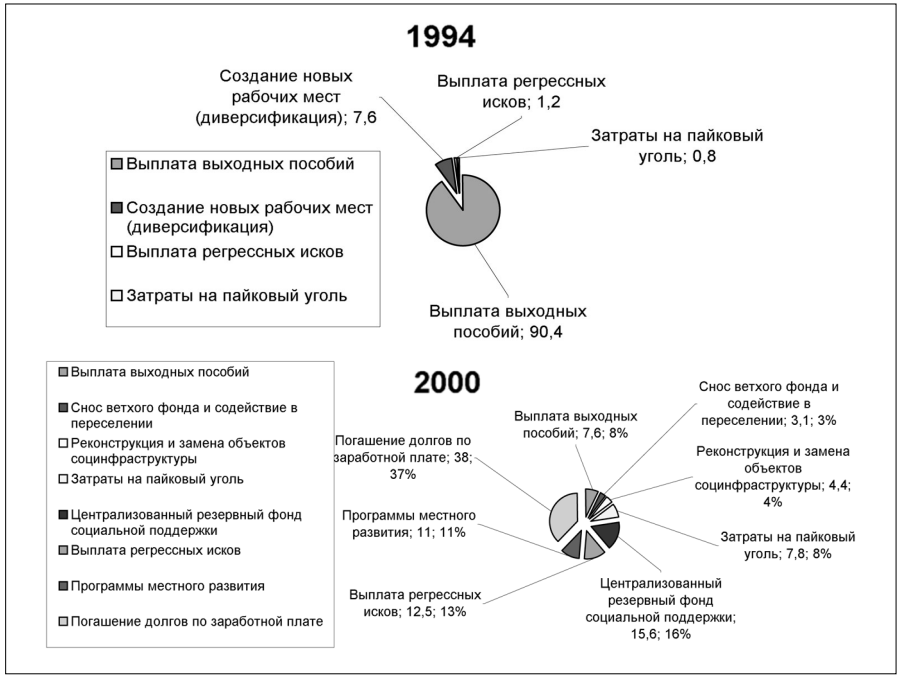


Рис.3.13. Государственное регулирование финансирования социальных направлений реструктуризации угольной промышленности

на безвозвратной основе. Тенденция упрочения административной монополии, использования государственных рычагов управления для обеспечения собственных конкурентных преимуществ[1] стала преобладающей в деятельности компании «Росуголь».

Второе направление идеологии реструктуризации развивалось Минэкономики РФ, полагавшем, что реструктуризация угольной промышленности должна проводиться, в первую очередь исходя из интересов общества в целом, в рамках институтов социального партнерства участников реструктуризации. В центр политики реструктуризации ставилась задача создания конкурентной среды и приватизация угольных компаний, полного отказа от угольных дотаций в конкретные сроки, достижение прозрачности использования выделяемых бюджетных средств, перенос приоритетов их использования с инвестиций на социальную защиту, переход к выделению бюджетных инвестиций исключительно на условиях софинансирования на конкурсной и возвратной основе.

В основном конфликт между двумя подходами развивался вокруг следующих вопросов:

- должно ли общество дотировать угольную промышленность на протяжении неопределенного периода времени, или же убыточные и неперспективные шахты должны быть ликвидированы и притом за достаточно короткий промежуток времени, а оставшиеся - функционировать без бюджетной поддержки;

- должны ли предприятия отрасли находиться в жесткой зависимости от монопольного органа управления (например, государственного холдинга), или отрасль должна состоять из конкурирующих частных угольных компаний;

- должно ли государство предоставлять инвестиции угольщикам на безвозвратной основе без четко установленных правил, без должной оценки эффективности проектов, на основе решений руководителей отрасли, или же отрасль должна развиваться на основе частных инвестиций;

---

[1] При «Росугле» было создано больше десятка частных коммерческих фирм, работавших по различным бизнес-направлениям, близким к деятельности соответствующих его подразделений. Руководители структурных подразделений «Росугля» являлись по совместительству директорами этих фирм. Во многом благодаря совмещению государственных функций и коммерческой деятельности большинству из этих фирм удалось стать крупными бизнес-структурами (например, ЗАО «Росуголесбыть» - крупнейший трейдер на российском угольном рынке, страховая компания «Геополис» - в 1996 г. занимала второе место после «Росгосстраха» и т.д.). Заявки на средства господдержки, которые готовил «Росуголь», а Минтопэнерго представляло на очередной бюджетный год, как правило, более чем в два раза превышали размер средств, предусматриваемых после этого в бюджете. В то же время «Росуголь» сопротивлялся детализации направлений использования бюджетных средств и регламентации механизма из использования.

- должны ли функции государственного регулирования быть совмещены с коммерческой деятельностью, или же функции государства и угольного бизнеса должны быть жестко разделены.

Обе стороны признавали необходимость сильной социальной политики по отношению к высвобождаемым шахтерам. Однако специалисты Минэкономики РФ сделали ставку на развитие местного самоуправления шахтерских городов, механизмов регионального развития, а также на углубление адресного, индивидуального характера мер по социальной защите, обеспечивающего прозрачность и целевое использование бюджетных средств. Представители угольной отрасли отстаивали сохранение функций социальной защиты за руководителями угольных компаний, что затрудняло прозрачность эффективного использования бюджетных средств.

В условиях противоборства двух идеологически разных подходов часто принимались непоследовательные, противоречащие друг другу решения. Например, в июне 1996 года почти одновременно были подписаны документы первого угольного займа МБРР, предусматривающие меры по демонополизации отраслевого управления, и постановление Правительства № 651, усиливающее командно-распределительные функции компании «Росуголь».

По прошествии времени, после ликвидации компании «Росуголь» в 1997 г., можно сделать важнейший и объективный вывод – создание и развитие конкурентной среды на угольном рынке было невозможным на базе «непрозрачной» монопольной структуры, совмещающей функции государственного регулирования с коммерческой деятельностью. Можно сделать еще один вывод. Передача функций по координации реформирования угольной отрасли из Минэкономики РФ в Минтопэнерго РФ, состоявшаяся в 1998 году, во многом замедлила темп угольных реформ и сказалась на качестве принимаемых решений. Подтвердилось общее правило о том, что эффективное рыночное реформирование крупнейшей и одновременно инерционной отрасли промышленности возможно только при координации извне, из межотраслевого органа.

Описанное выше противостояние и взаимодополнение двух идеологически отличных подходов помогало вырабатывать взвешенные решения. Необходимо отметить большой вклад специалистов компании «Росуголь» и научно-исследовательских организаций, входивших в структуру компании, в научно-методологическое обоснование реструктуризации угольной промышленности. Имеется ряд работ методологического и практического характера, обосновывающих подходы к реструктуризации угольной отрасли, обобщающих ее опыт на ранних и на более поздних стадиях.

работников узаконенными выплатами выходных пособий и льгот, установленными ведомственными актами и отраслевыми тарифными соглашениями.

Регистр материальных выплат из средств государственной поддержки (выходные пособия и др.) был определен в соответствии с общероссийской юридической базой, с учетом отраслевых особенностей (по мере необходимости) и согласно соответствующей законодательной и нормативной базе. Регистр предусматривал следующие материальные выплаты:

а) выплата задолженности по заработной плате;

б) выплата выходных пособий;

в) обеспечение определенных групп населения, так называемым «пайковым» (бесплатным) углем для бытовых нужд;

г) выплата пособий по возмещению вреда бывшим работникам, имеющим право на такие пособия (до передачи дел в федеральный орган по социальному страхованию).

Подробное описание регистра прав и их детализация при социальной защите работников в условиях реструктуризации приводится в работах /1-3/.

Согласно этому регистру прав, суммарный объем социальных выплат был несопоставим с объемом выплат и благ, предоставляемых в таких случаях шахтерам в странах Западной Европы. В среднем при увольнении работник угольной отрасли России получал около 30 тыс. руб., что было эквивалентно размеру годовой заработной платы. На Западе аналогичные льготы и выплаты дают возможность получать близкие к прежним доходы в течение нескольких лет (иногда до 10 лет и дольше).

На рис.3.13. показана трансформация комплексного процесса социальной защиты в части распределения средств государственной поддержки в различные периоды реструктуризации.

Для внедрения нового механизма социальной защиты были приняты постановления Правительства РФ, которыми выделялось социальное направление финансирования, регламентировался порядок обоснования, выделения и использования средств государственной поддержки.

Была разработана необходимая нормативно-правовая база механизма, в частности «Методика расчета средств господдержки по направлениям финансирования мероприятий по социальной защите высвобождаемых работников», а также «Типовой договор» о предоставлении средств господдержки для реализации проекта ликвидации шахты (разреза), в котором имеется раздел по социальной защите высвобождаемых работников. Этим договором предусматривалось

б) поддержка создания рабочих мест в шахтерских городах и поселках, население которых пострадало от негативных последствий реструктуризации угольной отрасли.

в) поддержка жизнедеятельности и эксплуатации объектов социальной инфраструктуры в шахтерских городах, переданных с баланса угольных предприятий на баланс муниципальных органов власти, включая также меры по подготовке данных объектов к зиме.

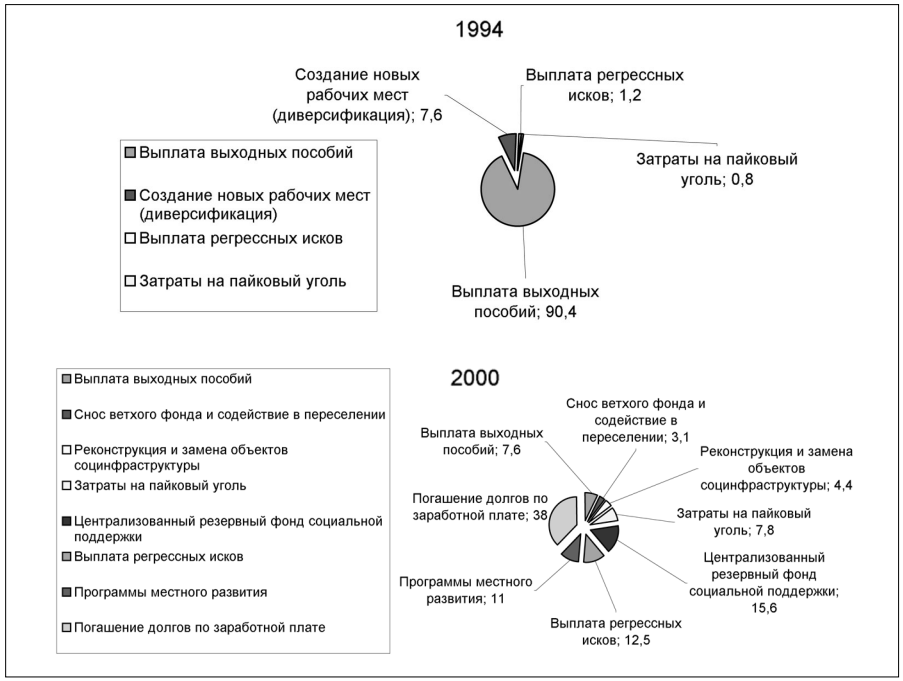


Рис.3.12. Государственное регулирование финансирования социальных направлений реструктуризации угольной промышленности

В данном подразделе акцентировано внимание, в рамках рассматриваемого механизма, на особенностях социальной защиты в части материальной компенсации тягот реструктуризации и потери рабочего места.

Под социальной защитой, в этом смысле, в рамках регулируемой государством реструктуризации изначально понималось не столько предоставление дополнительных благ, призванных восполнить потери работников в чрезвычайных условиях снижения (свертывания) угольного производства (как например, в странах Западной Европы), сколько необходимость элементарного обеспечения высвобождаемых

Выделяются три крупных блока управляющих решений, которые сопровождают процесс реструктуризации – это договор с Правительством и связанные с ним внутриотраслевые соглашения; региональные программы реструктуризации и бизнес-планы угледобывающих компаний. При этом отмечается отсутствие договорных отношений с правительством, что, по мнению автора, приводит к нестабильности процесса реструктуризации, затрудняет выстраивание и реализацию стратегической линии поведения отрасли, вызывает эффект постоянного запаздывания мероприятий. В этой связи предлагается заключить договор с Правительством, в котором фиксируются взаимосогласованные параметры изменения состояния отрасли в процессе реструктуризации и с учетом их достижения обосновываются потребности в средствах государственной поддержки на будущий бюджетный цикл.

Этот подход предполагает сохранение отраслевой хозяйственной монополии, централизованную организацию управления угольной отраслью до завершения ее реструктуризации. Представляется, что он затруднил бы переход к приватизации и к децентрализованной схеме функционирования угольной отрасли.

Под реструктуризацией угольной промышленности мы понимаем целенаправленное воздействие государства на объект реформирования (на его структурные элементы и на механизмы взаимодействия между ними) для достижения желаемого состояния объекта за конечный промежуток времени.

В терминах проектного управления процесс реструктуризации угольной отрасли представляет собой уникальный мегапроект. Для профессионального управления крупным отраслевым проектом необходимо создание временного по своей природе механизма государственного управления. После окончания проекта этот механизм должен быть демонтирован или преобразован для выполнения других функций. В процессе реструктуризации, на ее промежуточных этапах государство выступает в двух ролях: как организатор отраслевого управления (особенно на начальных этапах, когда предприятия отрасли являются государственными), и как организатор проекта реструктуризации отрасли (в том числе и реструктуризации государственных функций отраслевого управления).

Угольная отрасль является сложной и территориально распределенной социально-экономической системой, а процесс ее реструктуризации является по сути проектом крупной социально-экономической трансформации. Поэтому к проектированию и управлению процессом реструктуризации применен подход, основанный на методологии прогнозного социального проектирования. Прогнозное социальное проек-

тирование представляет собой социальную технологию, нацеленную на диагностику актуальных и перспективных социально-значимых проблем, выработку вариантов их решения совместно с механизмом обеспечения согласованных действий по их реализации.

Инструментарий этого подхода включает: а) выявление вовлеченных в проект социальных групп и организацию их участия в управлении процессом (проектом); б) социальные исследования и оценку социальных последствий до начала структурных преобразований; в) проектирование целевых социально-экономических индикаторов, характеризующих конечное состояние объекта в результате структурных преобразований; г) разработку мер по минимизации нежелательных последствий; д) проведение социальных экспериментов, характеризующихся сложными взаимосвязями, например, отраслевыми и региональными; е) регулярный мониторинг социальной ситуации в процессе реструктуризации объекта и обеспечение обратной связи с управлением.

На основе указанных подходов предложена логическая схема проекта реструктуризации угольной отрасли. Она состоит из следующих этапов:

Первый этап. Обследование угольной отрасли и угледобывающих регионов России с целью уточнения границ объекта реформирования, его структуры и взаимосвязей между подсистемами. Выявление и формулировка проблем. Описание желаемого состояния объекта реформирования, формулировка целей. Определение состава социальных групп, вовлеченных в процесс реструктуризации, которые будут являться участниками социального партнерства. Формирование органа управления реструктуризацией, которая при координации со стороны государства обеспечивает представительство участников социального партнерства и имеет полномочия по принятию решений.

Разработка и принятие концепции (основных направлений) реструктуризации отрасли. Конкретизация описания конечного состояния объекта реформирования, целей, сроков и основных качественно-количественных параметров процесса реструктуризации, разработка показателей, характеризующих прогресс хода реструктуризации по каждому из направлений.

Второй этап. Собственно структурное преобразование угольной отрасли, включающее преодоление отраслевой монополии и реформирование государственных органов отраслевого управления, формирование структур угольных компаний, их приватизацию, закрытие шахт, реформирование механизма господдержки, реализацию программ и проектов по каждому из других направлений реструктуризации, мониторинг ключевых показателей хода их реализации. Выделяются два подэтапа:

2.1. Реформирование производственно-экономической системы

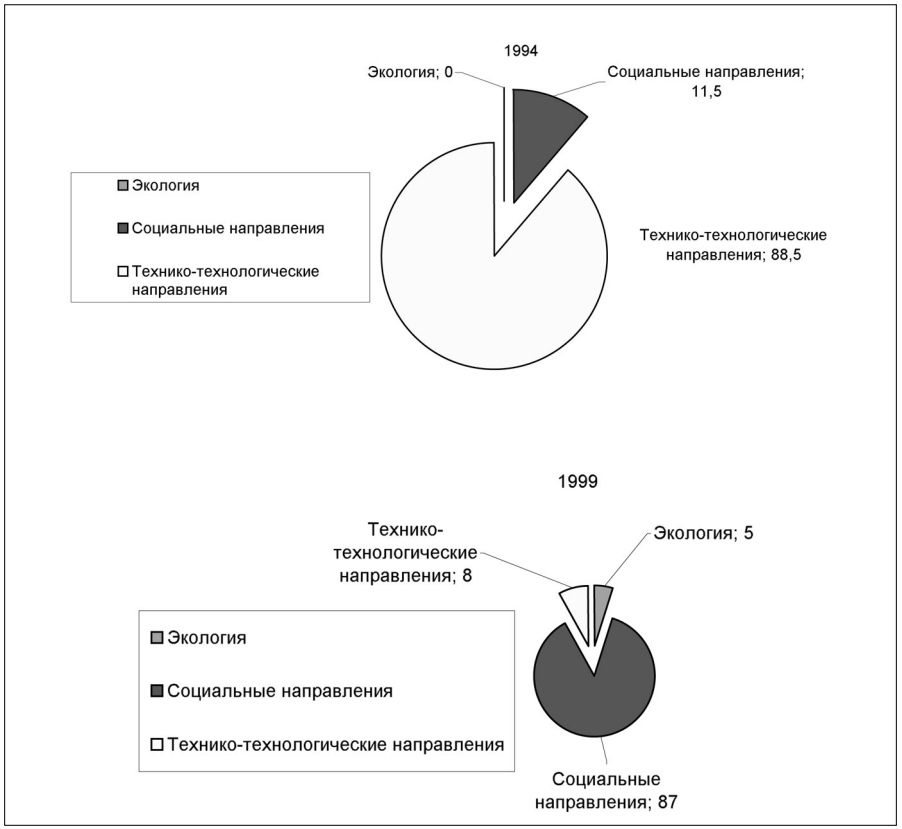


Рис.3.11. Государственное регулирование финансирования мероприятий по реструктуризации угольной отрасли

В контексте срочной необходимости как можно более эффективного и одновременно реального смягчения негативного влияния реструктуризации угольной промышленности на граждан и содействия социально ответственному сокращению отрасли, с участием автора был разработан комплексный организационно-экономический механизм социальной защиты, который позволил переориентировать средства государственной поддержки на решение социальных задач. На рис.3.12. показана трансформация процесса реструктуризации в части усиления социальной компоненты при планировании и распределения средств государственной поддержки.

Новый механизм социальной защиты был направлен на решение трех задач:

а) социальная защита уволенных работников (материальная компенсация потери рабочего места);

Из-за недостаточного финансирования мероприятий по социальной защите высвобождаемых работников (по сравнению с обоснованной потребностью в объемах финансирования) и отставания в создании механизмов социальной поддержки в угледобывающих регионах периодически обострялась социальная напряженность.

Рис.3.10.Темпы ликвидации убыточного сектора и высвобождения работников

Из-за отсутствия четких нормативно-правовых оснований, структурирующих направления социальной защиты, на ее цели в 1994 – 1995 гг. направлялось только 5-10% средств государственной поддержки. Соотношение средств государственной поддержки по укрупненным направлениям реструктуризации, в том числе социальным, в различные ее периоды, показано на рис.3.11.

Свою роль сыграли также неспособность и нежелание государственных работодателей, в условиях общего снижения объемов государственной поддержки и ее доли на дотирование убыточного производства, вовремя и в полной мере рассчитываться с высвобождаемыми работниками.

Несопоставимость доли средств государственной поддержки на закрытие угольных организаций и социальную защиту высвобождаемых работников, которая была значительно меньше доли средств на дотирование производства и инвестиции, была отмечена в работе, в которой отмечалась явная сомнительность дорогостоящего проектирования и сооружения порта для экспорта угля в Усть-Луге (Ленинградская область) в ущерб актуальной задаче смягчения социальных последствий реструктуризации.

отрасли и механизма отраслевого управления, работа по упреждающей компенсации и смягчению социальных последствий;

2.2. После того, как реформирования производственно-экономической и управленческой подсистем завершено - компенсация оставшихся социальных, экологических и других последствий реформирования.

Третий этап. Исследование, оценка и анализ итогов реструктуризации.

В реальности эти этапы реализуются не строго последовательно. Отдельные мероприятия по реальному реформированию (этап 3) начинаются еще до завершения разработки концепции (этап 2) или даже до завершения этапа 1. С другой стороны, между этапами существует постоянное взаимодействие, прямые и обратные связи. Например, концепция реструктуризации (этап 2) может уточняться в процессе осуществления реальных мероприятий по реформированию.

Ниже даются пояснения к каждому из этапов.

Первый этап. Проведение исследований с целью уточнения границ объекта реструктуризации и формулировки проблем является общепринятым инструментом применения системного подхода. Автор разделяет позицию российских ученых, работающих над проблемами реструктуризации угольной промышленности, о необходимости использования системного подхода к анализу процесса реструктуризации.

Принципиальным отличием применения системного подхода в настоящей диссертации является иной, нежели в упомянутых выше работах, выбор границ объекта реформирования. Представляется, что в качестве объекта реструктуризации угольной промышленности целесообразно рассматривать не только угольную отрасль, а целостную совокупность подсистем, включающую:

1) производственно-экономическую отраслевую структуру (отрасль в макроэкономическом понимании);

2) трудящихся и бывших работников отрасли с их потребностями и социальными проблемами;

3) угледобывающие регионы (угольные районы) с их депрессивной экономической структурой и жителями, имеющими цели и интересы, отличные от интересов шахтеров;

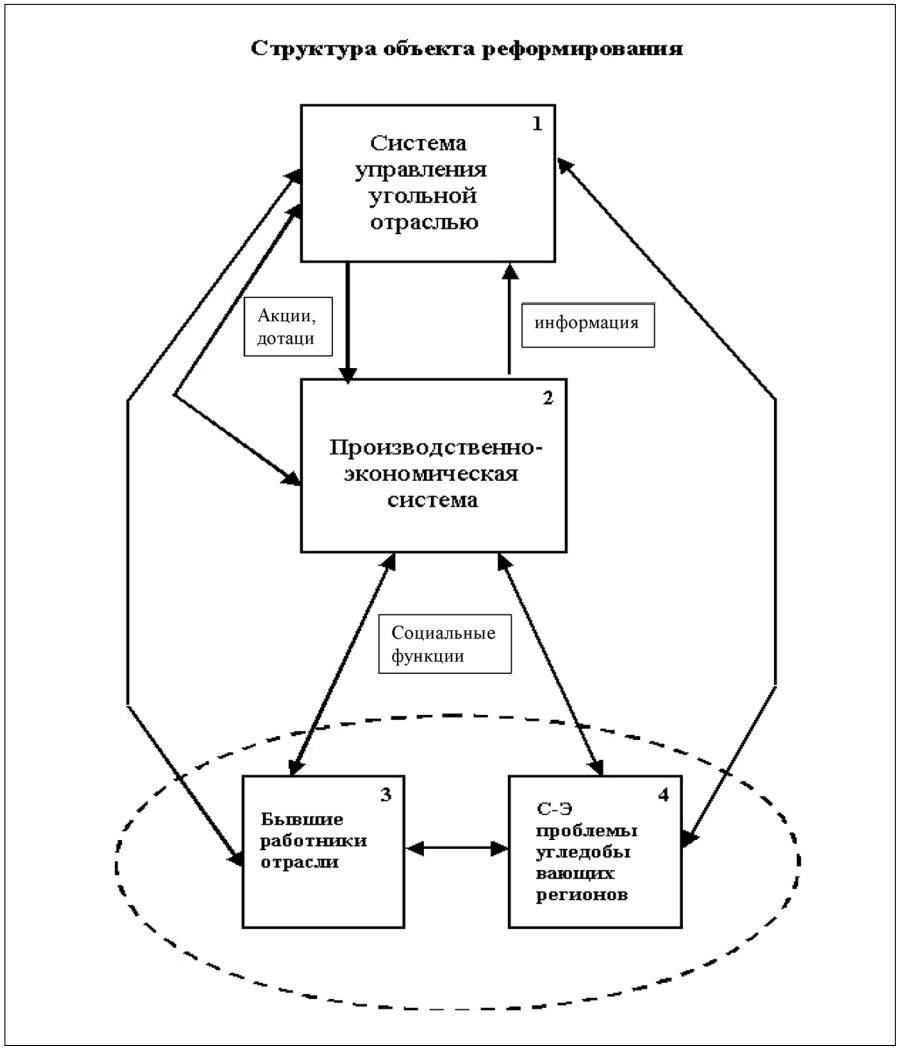
4) механизмы государственного отраслевого управления и бюджетного финансирования угольной отрасли;

5) систему представительства интересов участников реструктуризации и социального партнерства.

Объект реформирования имеет сложную внутреннюю структуру. Он включает в себя систему отраслевого управления и производственно-экономическую подсистему – совокупность угледобывающих

и углеперерабатывающих предприятий, включая запасы угля в месторождении, основные фонды, персонал, финансы. Производственно-экономическая структура угольной отрасли тесно взаимосвязана с социально-экономической сферой угледобывающих регионов и со сферой социальных проблем бывших работников угольной отрасли. Логика взаимоотношений различных подсистем объекта реформирования иллюстрируется на рис.2.1.

На начало реструктуризации объект реформирования характеризовался следующими ключевыми качествами. Производственно-



как с позиций целевого выделения и эффективного использования средств государственной поддержки на социальную защиту, так и с позиций учета интересов основной социальной группы в системе социального партнерства – высвобождаемых трудящихся. В 1994-1995 гг., например, для закрываемых организаций выделение дотаций на покрытие убытков сразу же прекращалось, тогда как официальное увольнение шахтеров в связи с прекращением добычи и необходимые социальные выплаты откладывались на неопределенное время. В этой ситуации, многие из работников закрываемых организаций (в 1995 году – до 60%) предпочитали не дожидаться официального сокращения штатов и увольнялись по собственному желанию. Учитывая, что в этом случае администрация не была обязана выплачивать шахтерам выходные пособия и предоставлять многие другие льготы, вместо организованного высвобождения, происходило «организованное» выдавливание работников. Реально в первые годы реструктуризации социальная поддержка выражалась в получении пособий по безработице, однако в местных органах занятости для этих целей не имелось необходимых и достаточных финансовых ресурсов.

Период 1996-1997 гг. был периодом замедления многих процессов интенсификации угольного производства. Замедлилась макроэкономическая динамика. Например, доля бюджетных дотаций (в расчете на рубль товарной продукции угольной промышленности), сократившаяся в период 1993-1995 гг. с 0,7 до 0,3 руб. (в 2,33 раза), в 1996-1997 гг. сократилась – с 0,3 до 0,17 руб. (в 1,76 раза). Удельный вес дотируемой добычи угля сократился соответственно с 60 до 44% и с 44 до 38%, доля угольных дотаций в составе ВВП – с 1,2 до 0,5%, и с 0,5 до 0,3%, во всех доходах консолидированного бюджета - с 3,6 до 1,6% и с 1,6 до 1,0%.

Новым фактором ухудшения финансового состояния многих угольных предприятий в этот период стал кризис платежей, рост задолженности организаций, финансируемых из бюджета, за оплату топливно-энергетических ресурсов.

На отраслевом уровне в этот период смягчение социальных последствий реформирования угольного производства осуществлялось менее эффективно, чем сокращение нерентабельной угледобычи. Особенно заметным было отставание социальной защиты высвобождаемых работников от интенсификации угольного производства на первых стадиях реструктуризации и сокращения убыточного сектора. Например, высвобождение работников с закрываемых шахт (разрезов) опережало закрытие (рис.3.10.).

3.6. Механизмы социальной защиты высвобождаемых трудящихся

В долгосрочном плане реструктуризация выгодна шахтерам, жителям угольных регионов, обществу в целом. Однако ее проведение сопряжено с отрицательными социальными последствиями. Это - закрытие убыточных шахт, сокращение численности занятых в отрасли трудящихся и повышение уровня безработицы на местном уровне, возможное ухудшение качества или полное прекращение социальных услуг в связи с передачей социальных обязательств от угольных компаний различным правопреемникам.

Принципиально важным является то обстоятельство, что негативные социальные последствия имеют краткосрочный характер, наступают сегодня, вызывают социальную напряженность, забастовки и другие формы протеста трудящихся, а положительный эффект наступает позднее. Поэтому важнейшей задачей государства при проведении угольной реформы являлась компенсация негативных социальных последствий. Для этого были нужны законодательные, организационные меры и концентрация финансовых ресурсов.

За период 1993-2001 годов было высвобождено 455 тыс. работников угольной отрасли - примерно по 40-70 тыс. человек в год (пик высвобождения пришелся на 1997-1998 годы). Динамика высвобождения персонала в целом, в том числе с ликвидируемых организаций приведена на рис.3.9.

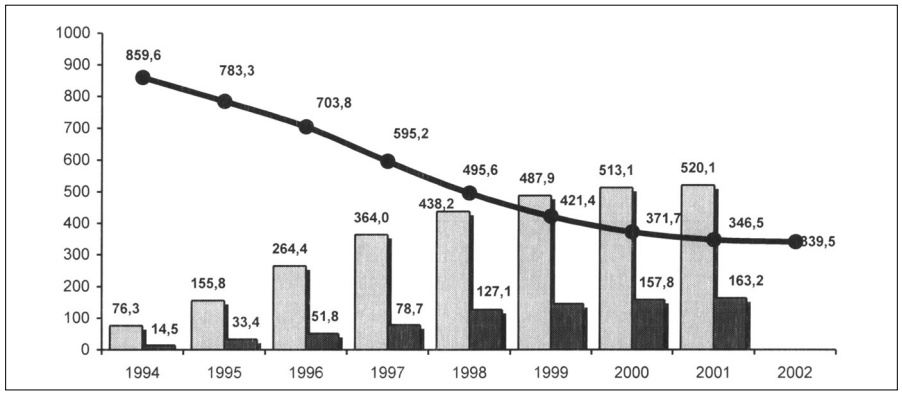


Рис.3.9. Динамика высвобождения персонала

В первые годы реструктуризации процесс высвобождения работников отрасли, их трудоустройства и материальной компенсации потери рабочего места отличался крайней несбаласированностью,

экономическая подсистема была неэффективной, при этом границы «здорового ядра» и нерыночного сектора были размыты. Зависимость производственно-экономической подсистемы от государства (через госпакеты акций, субсидирование и налоги) была чрезвычайно сильна.

В свою очередь, экономика угледобывающих регионов и бывшие (высвобожденные) работники отрасли находились в сильной зависимости от производственно-экономической подсистемы за счет большого количества социальных функций и обязательств, выполнявшихся угледобывающими предприятиями. Отношения социального партнерства были неразвиты и сводились к отраслевому тарифному соглашению между государством и угольным профсоюзом.

Желаемое (целевое) состояние объекта реформирования вербально задается следующим обобщенным описанием:

1. Производственно-экономическая подсистема состоит из частных конкурентоспособных и обеспечивающих саморазвитие в длительной перспективе угольных компаний, конкурирующих друг с другом и функционирующих без бюджетных дотаций, при этом она зависит от государства только по налогам и не выполняет несвойственных для нее социальных функций;

2. Экономика угледобывающих регионов (районов) развивается в направлении диверсификации структуры и имеет достаточный потенциал для выполнения основных социальных функций;

3. Социально-экономическая ситуация в угольных регионах характеризуется отсутствием социальных конфликтов, безработица находится на социально приемлемом уровне.

Объект реформирования (в широком его понимании) полностью государством не контролируется. Даже на начальном этапе реструктуризации он включает в себя важные сегменты гражданского общества. Отсюда обязательной частью исследования должно быть социальное исследование и оценки. В процессе реструктуризации контролируемая государством часть объекта уменьшается, переходя в сферу ведения рынка и других институтов гражданского общества. Поэтому механизм партнерства государства с социальными группами, вовлеченными в процесс реструктуризации, является наиболее адекватным инструментом государственного управления трансформацией такой сложной социально-экономической системой, какой является угольная промышленность. Создание этого механизма на самой начальной стадии, когда еще не разработана концепция реструктуризации, является важнейшим условием успешной реализации всего проекта реструктуризации отрасли в целом.

Первый этап завершается разработкой концепции (основных направлений) реструктуризации.

Было сформулировано «ядро» социально - экономических подходов и принципов, которые легли в основу концепции реструктуризации угольной отрасли России. Это «ядро» включает следующие идеи:

1. Цель создания конкурентной среды частных рентабельных угольных компаний, способных к саморазвитию в долгосрочном плане, достигается за счет стержневого процесса - приватизации угольных компаний. Приватизация не является неким политическим постулатом. Она нужна для вовлечения стратегических инвесторов в управление и привлечения инвестиций в развитие угольных компаний.

2. Прогнозируемый рост спроса на уголь должен быть обеспечен частными угольными компаниями преимущественно за счет негосударственных инвестиций. Чтобы адаптировать угольные компании, привыкшие к дотационной поддержке государства, к цивилизованному инвестиционному процессу, должен быть введен механизм выделения бюджетных инвестиций по конкурсу на возвратной основе и на условиях софинансирования с частными инвесторами. Роль государства здесь заключается в создании нормативно-правовой среды для привлечения инвестиций на основе проектного финансирования под банковские гарантии и гарантии поставок продукции на внутренний и внешний рынки.

3. Формирование угольных компаний должно осуществляться из «здорового ядра» прежних производственных объединений. При этом, должны быть отделены от бизнеса убыточные организации, непрофильные виды деятельности, объекты социальной сферы, высвобождена излишняя численность трудящихся. Социальные обязательства должны быть переданы правопреемникам и обеспечены финансированием, или в противном случае - отменены. Введение изменений по каждому из таких социальных обязательств требует корректировки законодательной базы, разработки и введения альтернативных механизмов финансирования, диалога с профсоюзами и разъяснительной работы.

4. Отделение от «здорового ядра» и ликвидация убыточных организаций – не самоцель, а вспомогательный процесс для достижения рентабельности угольных компаний. Закрытие организаций финансируется из бюджета только на период проведения реструктуризации отрасли, в отношении конечного списка убыточных организаций. После завершения реструктуризации закрытие вновь появившихся убыточных организаций должно производиться за счет средств угольных компаний.

5. Социальная защита высвобождаемых работников склады-

Таблица 3.4. Производительность труда в российских угольных компаниях (в тоннах на человека в месяц)*

Предприятия угледобычи	1998	1999	2000	% 2000 к 1998 г.
Открытые разрезы (число компаний)				
Приватизированные конкурсным путем (5)	215	247	282	31,0
Не приватизированные (4)	134	132	127	- 5,0
Подземные шахты (число компаний)				
Частные (стихийная приватизация) (4)	81	99	112	38,0
Приватизация конкурсным путем (2)	60	63	70	17,0
Приватизация не завершена (2)	59	73	81	37,0
Не приватизированные (6)	40	43	46	15,0

ности угольных компаний в инвестициях составляют 18-20 млрд. руб. в год Возможности самих компаний по инвестициям в основной капитал не превышают 50 % потребностей. Привлечение заемных средств на внутреннем и внешнем рынках капитала, использование для этого других финансовых инструментов осложняется тяжелым финансовым состоянием предприятий. Кредиторская задолженность прошлых лет в целом по отрасли на середину 2002 г. составляет свыше 80 млрд. руб. и превышает дебиторскую задолженность в 2,8 раза. Указанное превышение связано в основном с задолженностью в бюджеты всех уровней (28,9 млрд. руб.) и во внебюджетные фонды (17,4 млрд. руб.).

Существующая законодательная база, специфическая для угольной промышленности (в сфере недропользования, лицензирования, техники безопасности и др.) абсолютно неадекватна рыночному способу организации угольной промышленности и требует пересмотра.

* в среднем для каждой группы предприятий. Данные не полные, охватывают около 77% российских угольных компаний.

что оно неспособно эффективно осуществлять глубокую внутрифирменную реструктуризацию каждой угольной компании, вырабатывать корпоративную стратегию, оптимизировать организационную, функциональную, территориальную структуры, повышать качество менеджмента и эффективности системы внутрифирменного управления, осуществлять переход на международные стандарты бухгалтерской отчетности и т.п.

3. Искусственное сдерживание приватизации приводило к ее осуществлению в уродливых формах – через банкротство компаний, через использование властных полномочий губернаторов для контроля за финансовыми потоками. В результате снижалась конкурентоспособность угольных компаний и усугублялись как производственно-экономические, так и социальные проблемы.

4. Решение начать реальную приватизацию лучших, а не худших или средних компаний, оказалось правильным. Оно привело к росту интереса инвесторов к другим предприятиям угольной промышленности. Сейчас наблюдается острая конкуренция среди инвесторов за покупку акций угольных компаний, которые перед началом приватизации были отнесены к разряду «худших».

5. При приватизации угольных компаний целесообразно стремиться к консолидации контрольного пакета акций в руках персонифицированного собственника. Нужно избегать ситуации, когда собственность размыта, когда ни у кого из собственников не оказывается контрольного пакета.

6. Угольная промышленность после приватизации стала предметом всеобщего внимания и интереса инвесторов. Приватизация ускорила интеграционные процессы в угольной отрасли. Ряд угольных компаний поглощаются металлургическими компаниями («Кузбассразрезуголь», «Кузнецкуголь» и др.) и наоборот, угольная компания «Южный Кузбасс» стала приобретать контроль над металлургическими заводами. Вместе с тем, интеграция угольных и энергетических компаний пока что развивается слабо, так как приватизация отдельных секторов в электроэнергетике еще не стала устойчивым процессом.

7. Вместе с увеличением доли приватизированной угледобычи начал проявляться реальный эффект от повышения эффективности угледобывающего производства в связи с приходом новых собственников. Начиная с 1999 г. частный угольный сектор демонстрирует лучшую динамику развития по сравнению с государственным (табл.3.4.).

Вместе с тем, приватизированные угольные компании сталкиваются с рисками, далеко выходящими за рамки коммерческих. Потребвается из адресных мер, нацеленных персонально на каждого из них (материальные выплаты при увольнении), и комплекса мер, направленных на оздоровление местной экономики и содействие местному развитию, стабилизацию локальных рынков труда в угольных регионах, где происходит высвобождение трудящихся.

Финансирование предусмотренных законодательством адресных мер социальной защиты при ликвидации убыточных шахт возложено на государство. На действующих угольных предприятиях государство софинансирует социальные мероприятия совместно с угольными компаниями.

6. В условиях свободных цен на уголь очевидна вредность прежней идеологии дотирования угольной отрасли (компенсация разницы между ценой и себестоимостью). Прекратить одномоментно дотирование убыточных организаций нельзя – это остановит их деятельность и станет «шоковой терапией» для шахтеров, которые останутся без работы. Поэтому должна быть разработана модель перехода от дотационной отрасли к бездотационной. Эта модель была предложена. Она описывается в главе 3.

7. Объединяющей базовой идеей реструктуризации угольной отрасли стала концепция социального партнерства, нацеленная на учет интересов социальных групп, вовлеченных в процесс реструктуризации, на их активное вовлечение в принятие решений на федеральном, региональном и местном уровнях. Социальное партнерство должно осуществляться на базе новых и действующих институтов, представляющих интересы этих групп, а также механизмов их взаимодействия.

8. Учитывая межотраслевой и региональный характер реструктуризации, было сочтено целесообразным не разрабатывать федеральную программу реструктуризации и ограничиться на федеральном уровне разработкой общей стратегии («Основных направлений»). Конкретные мероприятия по реструктуризации угольных секторов промышленности в отдельных регионах должны разрабатываться в региональных программах социально-экономического развития и программах местного развития. Только такие программы способны обеспечить более высокий уровень координации стратегии регионального развития, включающей разноплановые проекты и мероприятия, увязки их с имеющимися финансовыми ресурсами из различных источников финансирования.

Система отраслевого управления трансформируется путем ликвидации отраслевой монополии и передачи части функций управления государственным органам, а части – рыночным структурам.

Производственно-экономическая подсистема разделяется на «здоровое ядро» организаций отрасли и «нерыночный сектор», состоящий из нежизнеспособных организаций, подлежащих ликвидации, а также социальные объекты, функции и обязательства, подлежащие передаче в социально-экономическую региональную подсистему.

Социально-экономическая подсистема пополняется за счет высвобожденных работников и переданных социальных объектов и обязательств. В социально-экономической подсистеме, в первую очередь, проявляются социальные последствия реформирования производственно-экономической подсистемы.

Реформирование государственной системы отраслевого управления (она включает органы государственного отраслевого управления, механизм управления государственными пакетами акций и механизм субсидирования) является ядром всего проекта реструктуризации угольной отрасли. Бюджетные дотации и акции, принадлежащие государству, являются двумя основными рычагами отраслевого государственного управления.

Механизм управления акциями, принадлежащими государству, в процессе реструктуризации не претерпевает особых изменений. Задачи, которые решаются с преимущественным использованием этого канала государственного управления, лежат в сфере реформирования производственно-экономической подсистемы. Это отделение здорового ядра от нерыночного сектора, формирование структур угольных компаний и их приватизация.

Механизм управления бюджетными дотациями, наоборот, нуждается в принципиальном изменении. Практически необходимо создание нового механизма финансирования реструктуризации. Реформирование механизма бюджетных дотаций является наиболее сложным и принципиально важным подпроектом, который затрагивает все другие направления реструктуризации отрасли. Ликвидация бюджетных дотаций является важнейшей целью реструктуризации угольной отрасли. Поэтому реформирование механизма дотаций выделено в отдельное направление реструктуризации угольной отрасли.

Эти идеи послужили основой для формирования концепции и методологии осуществления реструктуризации угольной отрасли, которая официально была закреплена в «Основных направлениях реструктуризации угольной промышленности России» (первая редакция 1995 г; вторая редакция 1998г.).

Представляется недостаточным утверждение концепции (основных направлений) реструктуризации отрасли только государством. Необходимо ее утверждение органом, в котором представлены все

1. Практика работы частных шахт, которые были приватизированы трудовыми коллективами в начале экономических реформ в России (1991-1992 гг.), доказала неэффективность коллективной формы собственности. Размытость структуры собственности приводила к коллективной безответственности и плохой управляемости.

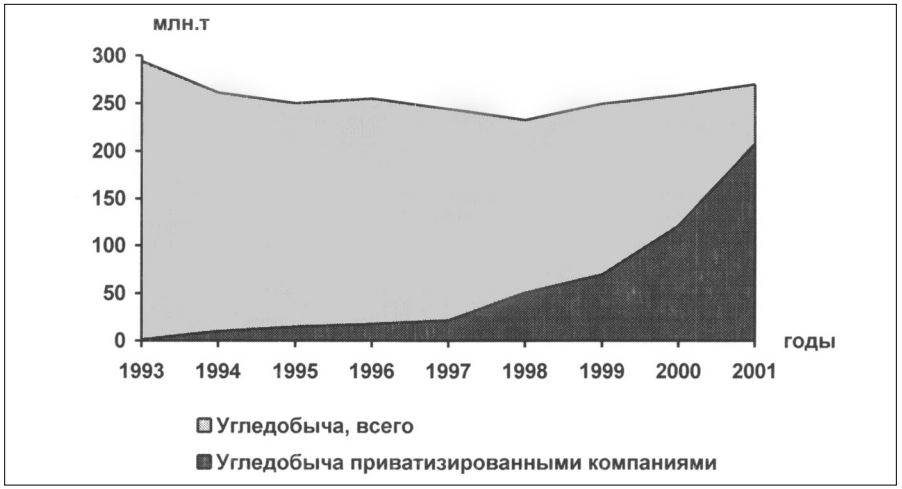


Рис. 3.7. Динамика роста добычи угля в частном секторе

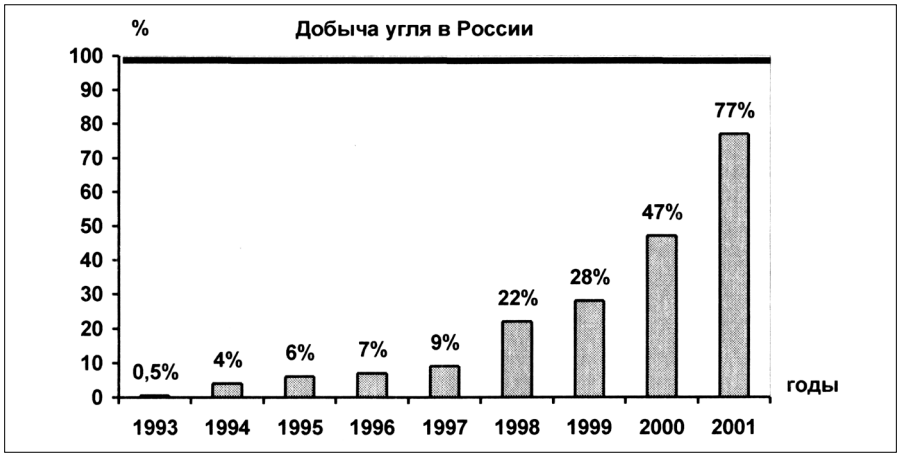


Рис.3.8. Доля добычи угля приватизированными компаниями

2. Процесс приватизации ускорился и приобрел устойчивую тенденцию только после устранения скрытой оппозиции в лице государственной компании «Росуголь». Государство согласилось с тем,

Шестая группа – акционерное общество, созданное на базе производственного объединения по добыче угля путем слияния имущества входящих в него предприятий основного и вспомогательного производств (одно акционерное общество – «Вахрушевуголь» на Урале).

Седьмая группа – производственное объединение по добыче угля «Якутуголь» и трест «Арктикуголь», остававшиеся в государственной собственности.

Период 1995 - 1997 гг. является периодом проведения эксперимента по доверительному управлению, когда независимые доверительные управляющие должны были за вознаграждение провести реструктуризацию угольных компаний и подготовить их к прямой приватизации. Всего лишь две крупных угольных компании были переданы по конкурсу независимым доверительным управляющим. Этот эксперимент в целом оказался неудачным и подтолкнул к решению об ускорении приватизации.

С 1997 г. начался период прямой конкурсной приватизации.

Из предусмотренных законодательством способов продажи государственных акций (конкурс с инвестиционными условиями, специализированный аукцион, аукцион) только для угольных компаний«Южный Кузбасс», «Кузбассразрезуголь», «Красноярскуголь» был проведен конкурс с инвестиционными условиями. Этот тип конкурса для потенциальных покупателей оказался непривлекательным. Губернаторы регионов и профсоюзы были против приватизации угольных компаний и навязывали неподъемные для потенциальных покупателей инвестиционные условия социального характера.

Поэтому в дальнейшем стали применяться другие способы продажи государственных пакетов акций – специализированный аукцион и аукцион без инвестиционных условий. Однако и в этих случаях сопротивление противников приватизации преодолевалось за счет жесткой и принципиальной позиции Правительства РФ, которое считало что приватизация – решающий фактор успешного осуществления программы реструктуризации угольной промышленности.

Достижение цели «демонополизация – коммерциализация - приватизация» угольной отрасли относится к числу наиболее впечатляющих итогов приватизации. К концу 2001 г. российские угольные компании производили около 77 % всей продукции отрасли (рис. 3.7., рис. 3.8.). Общая цена продажи федеральных пакетов акций в результате проведенных в 1997-2001 гг. приватизационных сделок составила около 430 млн.долл. США, а объем средств, перечисленных в федеральный бюджет около 376 млн. долл. США.

Из опыта приватизации угольной промышленности можно выделить следующие важные аспекты.

социальные партнеры. Это формирует у них чувство причастности к процессу реформирования и предотвращает отторжение ими основных направлений реформы.

Динамика продвижения реструктурируемой системы к желаемому состоянию может идентифицироваться значениями различных показателей (индикаторов), характеризующих прогресс структурных преобразований системы в целом и ее отдельных подсистем.

Динамика хода реструктуризации может измеряться как на основе динамики количественных показателей (экономических, финансовых, производственно-технических, социальных и др.), так и на основе качественных показателей, характеризующих степень продвижения системы к желаемому состоянию.

Отметим относительно слабую разработанность при планировании реструктуризации комплекса целевых показателей (индикаторов), характеризующих желаемое состояние системы. На начальном этапе реструктуризации, даже при том, что основные цели реструктуризации сформулированы были правильно, задача разработки нормативного прогноза желаемого состояния системы казалась трудно выполнимой из-за целого ряда условий. Вместе с тем, в «Основных направлениях» реструктуризации (редакция 1998 г.), с учетом уже выполненных мероприятий по достижению основных целей, были спрогнозированы некоторые конечные количественные и качественные целевые показатели реструктуризации к 2002-2003 гг. (табл.2.3.).

Таблица 2.3.Целевые прогнозируемые результаты реструктуризации угольной промышленности

№ пп	Целевые количественные и качественные показатели (индикаторы)	Уровень показателя по итогам 1994 г.	Прогнозируемый уровень показателя в 2002-2003 гг.	Уровень показателя по итогам 2001 г.
1.	Добыча угля , млн. т*	261,6	250 - 270,0	266,4
2.	Добыча угля открытым способом, %	56,9	60,0	64,0
3.	Объем производства коксующегося угля, млн. т	55,5	52 - 53,0	64,8
4.	Основные районы добычи угля, %			
4.1.	Европейская часть	18,2	15,6	10,9

Продолжение таблицы 2.3

4.2.	Урал	6,2	4,0	1,9
4.3.	Западно-Сибирский регион	52,0	67,0	62,3
4.4.	Дальний Восток (в т.ч. Восточная Сибирь)	23,5	13,0	25,4
5.	Среднесуточная нагрузка на очистной забой, т/сутки	513,0	1000,0	1192,0
6.	Среднемесячная производительность труда рабочего по добыче, т/месяц	63,7	140,0	116,6
7.	Общая численность занятого персонала в отрасли, тыс.чел. (на конец года)	819,08	230 - 250,0	339,5
8	Количество шахт и разрезов (технических единиц)	394	215-220	228
9.	Удельный вес дотируемой добычи угля в общем объеме угледобычи, %	70,0	Полное прекращение к 2000 г.	Селективная поддержка прекращена с начала 2002 г.
10.	Объемы государственной поддержки		Полное прекращение к окончанию реструктуризаци	
11.	Упорядочение социальной инфраструктуры шахтерских городов и поселков (доля объектов, переданных в муниципальную собственность)		80%	85%

Динамика и темпы достижения основных целевых показателей задавалась в программах закрытия организаций (шахт и разрезов), высвобождения численности персонала, диверсификации производства, региональных программах социально-экономического развития, других программных документах реструктуризации. Вместе с тем, ди-

твенности контрольные пакеты акций. Угольные компании, созданные в форме акционерных обществ на базе бывших производственных объединений по добыче угля, владели небольшими пакетами акций акционерных обществ по добыче угля (шахт и разрезов) и не могли эффективно ими управлять.

На конец 1992г. фонд угольной отрасли России насчитывал 208 шахт (административных единиц) и 65 разрезов. В их числе было 182 самостоятельные шахты и 26 шахтоуправлений, в состав которых входило 52 шахты. Шахт – технических единиц в фонде было 233 и 65 разрезов.

В течение 1993-1994 г.г. акционирование и приватизация предприятий проводились в соответствии с действовавшей нормативно-правовой базой, при этом объединения по добыче угля и отдельные предприятия преобразовывали в акционерные общества открытого типа со значительной долей акций в государственной собственности. В этот период акционирования 10 шахт и разрезов перешли в частную собственность.

В 1994 г. процесс акционирования существовавших производственных объединений по добыче угля и государственных предприятий в отрасли был практически завершен. Было зарегистрировано более 400 акционерных обществ. Организационно, с учетом различий в формах собственности, все угледобывающие и углеперерабатывающие предприятия были разделены на 7 групп, которые приведены ниже.

Первая группа – самостоятельные акционерные общества, созданные на базе государственных предприятий (14 акционерных обществ):

Вторая группа – акционерные общества, созданные на базе добровольного объединения государственных предприятий путем консолидации пакетов акций (13 акционерных обществ).

Третья группа – акционерные общества, созданные на базе производственных объединений путем слияния имущества входящих в них предприятий основного производства и учреждения дочерних акционерных обществ на базе предприятий вспомогательного производства (5 акционерных обществ).

Четвертая группа – акционерные общества, созданные на базе производственных объединений, имевшие в своем составе дочерние акционерные общества и предприятия – структурные подразделения основного и вспомогательного производств (5 акционерных обществ).

Пятая группа – акционерное общество, созданное на базе производственного объединения по добыче угля, имевшее в своем составе только дочерние акционерные общества основного и вспомогательного производств (одно акционерное общество – «Северовостокуголь»).

стоимости работ, предусмотренных в проектах ликвидации шахт.

Проблема последствий незавершенности этого процесса заключается в следующем. В состав технических работ по ликвидации шахт входят, кроме сугубо специфических видов работ, социально значимые направления, такие как реконструкция и замена объектов социальной инфраструктуры; снос ветхого жилого фонда; содействие в приобретении жилья. Так, по состоянию на первую половину 2002 г. с горных отводов ликвидируемых шахт переселено 12,7 тыс.семей (35, 3 % от предусмотренных к переселению 36,1 тыс. семей). На эти цели требуется около 8 млрд.руб. Для замены объектов социальной инфраструктуры, расположенных на тех же отводах, требуется около 7,5 млрд. руб.

Проблема переселения семей из аварийного ветхого жилья (вместе с созданием новой инфраструктуры) должна быть решена в кратчайшие сроки, ее затягивание приведет к нежелательным социальным последствиям. Вместе с тем, для ее решения необходимо более двух годовых «угольных бюджетов», выделяемых государством на реструктуризацию в целом.

К числу обязательств по закрытию шахт также относятся долгосрочные мероприятия по смягчению экологического ущерба от длительной хозяйственной деятельности шахт и разрезов, в частности рекультивация земель.

Правительство РФ приняло решение о передаче от ликвидационных комиссий местным органам власти полномочий и рычагов управления средствами государственной поддержки в таких сферах, как проекты, связанные с объектами социальной инфраструктуры и жилым фондом, которые по логике должны относиться к компетенции местной администрации.

Оценивая в целом практически реализованную Программу ликвидации шахт, необходимо отметить ее эффективность в том смысле, что сокращение убыточного производственного сектора наряду с процессом ежегодного сокращения объема дотаций явилось положительным сигналом для частных инвесторов, ожидавших возможности реализации долгосрочных коммерческих интересов в угольной отрасли.

3.5. Формирование структур угольных компаний и приватизация

Организованные действия по адаптации угольной промышленности к рыночным условиям функционирования (акционирование) начали проводиться в 1992 году. Шахты и разрезы передавались в прямое государственное управление через закрепленные в федеральной собс-

намика реструктуризации по целому ряду показателей не была устойчивой до тех пор, пока в условиях предоставления 2-го угольного займа МББР не были выделены контролируемые мероприятия (направления/компоненты) и расставлены контрольные «флажки», пока не начал проводиться регулярный социально-экономический мониторинг и аудит целевого расходования средств государственной поддержки.

На наш взгляд, масштабы и темпы реструктуризации, характеризующие прогресс в достижении основных целей, а также выполнение контролируемых мероприятий в достаточной мере можно оценить динамиками следующей группы индикаторов:

1.Количество предприятий отрасли, единиц:

а) по добыче угля;

б) вспомогательно-обслуживающих;

2. Количество занятого персонала в отрасли, тыс.чел.:

а) весь персонал;

б) производственно-промышленный персонал;

3.Добыча угля, всего, млн. т, в т.ч.:

а) подземным способом;

б) открытым способом;

4. Производительность труда:

а) на одного занятого в отрасли, т/год;

б) рабочего по добыче, т/мес;

5.Доля добычи угля приватизированными организациями в общем объеме добычи угля, %;

6.Объемы государственной поддержки, выделяемой из федерального бюджета в денежном выражении;

7.Доля «хороших» дотаций в общем объеме средств государственной поддержки.

В социально-экономических системах не все можно выразить на языке затрат и эффективности, внутренние конфликты несут косвенные издержки, которые трудно измерить известными стоимостными (количественными) показателями.

В процессе реформирования угольной отрасли необходимо использовать «мягкие» индикаторы. Их перечень был разработан и использован, в частности, в целях проведения мониторинга социальных последствий реструктуризации угольной отрасли. В качестве «мягких» социальных индикаторов использовались следующие качественные показатели:

1. Предоставление высвобожденным работникам информационных и консультационных услуг;

2. Выплата задолженности по заработной плате, выходным пособиям, другим материальным льготам и компенсациям высвобождаемым работникам ликвидируемых и действующих угольных организаций;

3. Снабжение «пайковым» углем социально незащищенных групп населения:

4. Наличие возможностей для профессиональной переподготовки;

5. Доступность рабочих мест на действующих предприятиях отрасли и на предприятиях других отраслей;

6. Обеспечение возможностей для самозанятости за счет «микрокредитования» и в сфере малого бизнеса в целом;

7. Наличие временных рабочих мест в рамках программы общественных работ;

8. Наличие механизмов для подачи апелляций и получения юридической помощи.

Таким образом, предложенная система количественных и качественных индикаторов позволяет:

во-первых, достаточно полно оценить масштабы и темпы реструктуризации с позиций достижения основных ее целей,

во-вторых, прогнозировать в краткосрочной перспективе социальные последствия текущих мероприятий реструктуризации, связанных, в первую очередь, с массовым высвобождением работников;

в третьих, вовремя реагировать на рост социальной напряженности в отдельных локальных очагах, применяя для этого соответствующие механизмы государственного регулирования и компенсирующих мер по смягчению социальных последствий реструктуризации.

Особо следует отметить, что при обосновании реструктуризации промышленных отраслей с высоким удельным весом градообразующих предприятий, оценке масштабов, темпов и последствий приоритет должен отдаваться социальным критериям. Приоритет социальных критериев не означает игнорирование целей промышленной политики, поскольку материальное производство всего лишь база для решения отраслевых и региональных социально-экономических и экологических проблем.

Второй этап. Осуществление реструктуризации.

Схематически управление ходом реструктуризации угольной отрасли со стороны государства изображено на рис.2.2.

На этапе реализации государство через имеющиеся рычаги и инструменты воздействия влияет на ход реструктуризации отрасли и на смягчение и компенсацию социальных последствий. Управление процессом осуществляется с помощью детальных планов-графиков мероприятий по основным направлениям реструктуризации.

Одним из основных механизмов обратной связи выступает мониторинг хода реструктуризации. Мониторинг охватывает как производственно-экономическую систему, так и социальную сферу, в

по ликвидации и осуществлены все социальные выплаты уволенным (высвобождаемым) работникам, т.е. процесс ликвидации оказался затянутым (рис.3.6.).

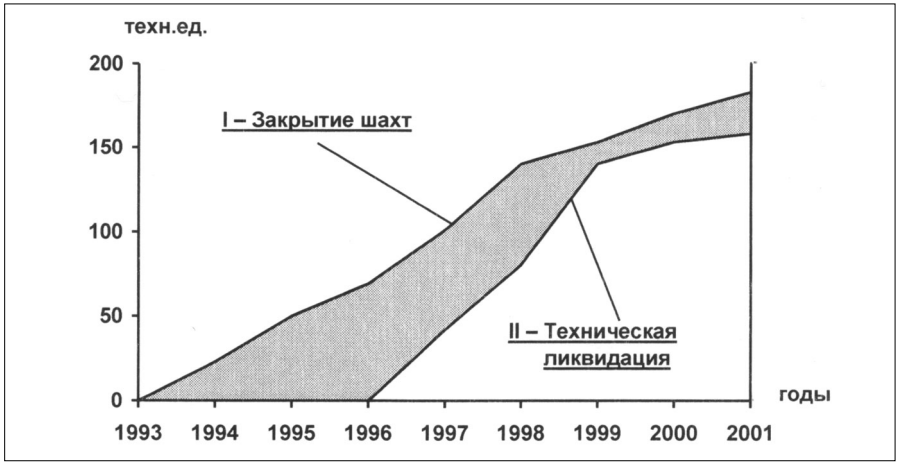


Рис. 3.6. Динамика закрытия и ликвидации убыточных шахт (нарастающим итогом)

Это означало, что добыча угля на шахте прекращалась, работники не выполняли свои профессиональные обязанности, но и не были уволены, что значительно увеличивало затраты на ликвидацию, социальные выплаты, в целом усиливало социальную напряженность.

Этот разрыв значительно сократился, благодаря мерам, предпринятым в 1998 г., которыми, в частности, было предусмотрено оценивать завершенность процесса закрытия шахт по следующим критериям:

а) завершение подземных работ по ликвидации;

б) сокращение численности работников шахты до 20 человек;

в) полная выплата уволенным всей задолженности по заработной плате и выходным пособиям;

г) принятие Фондом социального страхования (ФСС) ответственности за выплаты по нетрудоспособности всем бывшим работникам угольных шахт, имеющим право на подобные выплаты.

К концу 2001 г. работы по ликвидации проводились на 183 шахтах. На 158 из них подземные работы по ликвидации были завершены, а весь персонал - уволен с выплатой предусмотренных законодательством выходных пособий. Вместе с тем, процесс ликвидации шахт далек от завершения. За период с 1994 г. по 2001 г. на технические работы по ликвидации шахт из федерального бюджета было направлено 8,1 млрд. руб. Это составляет всего 22,2% от

фонд ликвидации перекрестного субсидирования, в фонд реструктуризации предприятий нерыночного сектора). Государство обеспечивает направление субсидий предприятию В в размере S* по механизму, изображенному на рис.3.2.

3.4. Ликвидация убыточных шахт и разрезов

Процесс оздоровления угольной отрасли и приватизации угольных компаний, как гарантии необратимости структурных изменений, не мог приобрести устойчивую тенденцию, пока не была решена проблема выделения и ликвидации убыточного сектора, в первую очередь шахт и разрезов (далее шахт).

Структура отрасли, сформированная из множества подотраслей, мелких непрофильных субъектов, убыточных предприятий основного производства была неэффективна, а отдельные потенциально эффективные самостоятельные шахты и разрезы в большинстве своем были в длительной перспективе нежизнеспособны без слияния и укрупнения, т.е. формирования перспективных и потенциально рентабельных компаний. Но даже укрупненные структуры, если включить в них большое количество убыточных и неперспективных шахт, не смогли бы стать эффективными и представлять интерес для инвесторов. Поэтому одним из базовых условий оздоровления угольной отрасли явилось закрытие убыточных и неперспективных угольных шахт и разрезов с тяжелыми горно-геологическими условиями.

Указом Президента от 2.02.1996 г. № 168 «О совершенствовании управления угольной промышленностью» был определен перечень угледобывающих предприятий, вошедших в состав формируемых угольных компаний. При этом некоторые особо убыточные и неперспективные шахты не были включены в этот состав и начали ликвидироваться государством. Однако в этот период потребность в ликвидации особо убыточных шахт была недооценена. Сначала предполагалось ликвидировать 130 предприятий. В последующем к первоначальному списку добавилось еще около 70 предприятий.

Закрытие организаций производилось на основе утвержденных МВК «Основных принципов государственной поддержки ликвидации неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов угольной промышленности России», «Эталона проекта ликвидации шахты (разреза)», других регламентирующих документов.

В наиболее интенсивный период закрытия шахт (1993-1998 гг.) существовал большой разрыв между количеством шахт, прекратившими добычу угля (закрытые шахты) и незначительным количеством шахт, на которых были завершены подземные технические работы

которой проявляются социальные последствия. Несмотря на то, что социальные последствия являются как бы следствием реформирования, они являются такой же важной частью объекта реформирования,

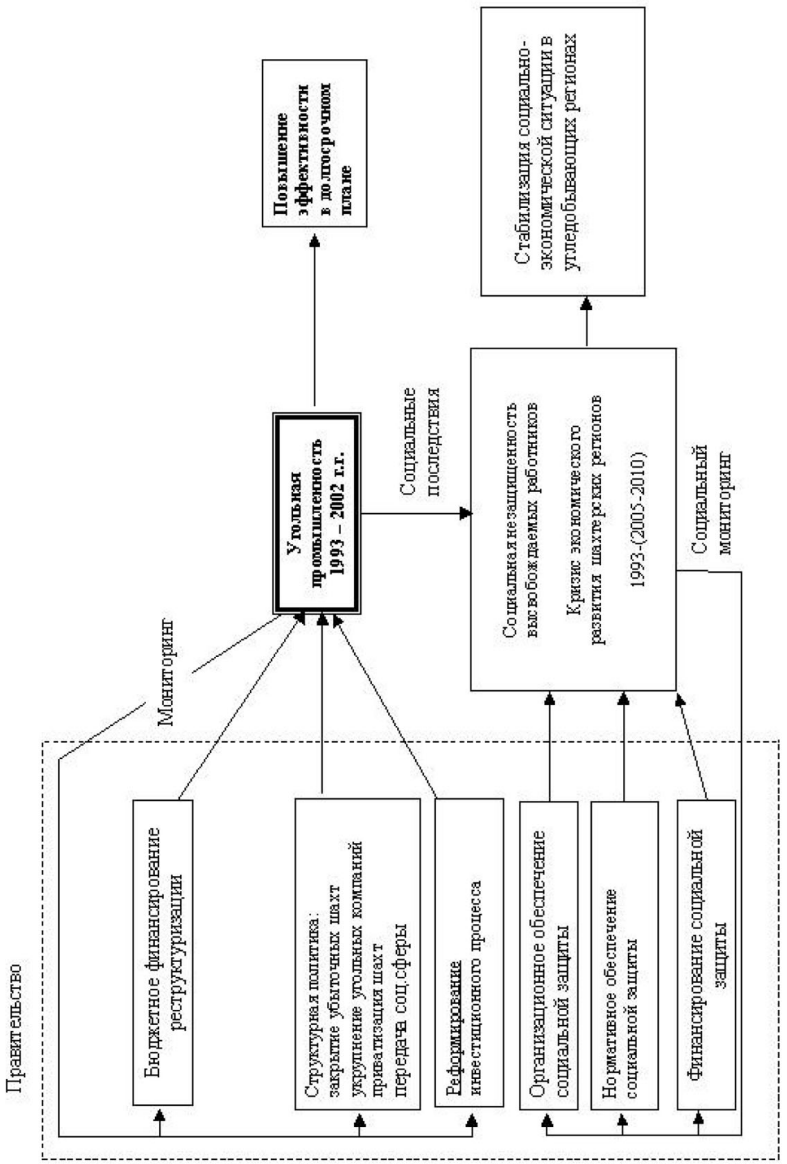


Рис. 2.2. Схема управления процессом реструктуризации угольной промышленности

как и производственно-экономическая подсистема. Мероприятия по предупреждению и смягчению социальных последствий должны осуществляться упреждающим образом, начинаться раньше, чем реформирование производственной сферы. Последствия носят более длительный характер и требуют больших затрат, чем реформа производственной сферы. Поэтому после того, как реформирования производственно-экономической и управленческой подсистем завершено, компенсация оставшихся социальных, экологических и других последствий реформирования должна быть продолжена. Учитывая опыт западных стран, на завершение этой работы может потребоваться от 2-3 до 10 –15 лет.

Реструктуризация отрасли решает внешние задачи, создающие условия для проведения реструктуризации отдельных шахт и угольных компаний. К этим задачам относятся:

1) ликвидация субсидирования, создающая правильные рыночные стимулы и неискаженные сигналы;

2) «грубая» расчистка отрасли в целом от явно убыточных организаций, социальных и непрофильных объектов;

3) создание механизмов социальной защиты высвобождаемых работников и придание позитивного вектора развитию территориям, на которых расположены организации отрасли;

4) реформирование государственного механизма отраслевого управления в состояние, когда он не препятствует угольному бизнесу, и создание благоприятных законодательных условий функционирования угольного рынка;

5) легитимный приход нового собственника.

В свою очередь, решение задач реструктуризации приватизированных организации угольной отрасли (формирование миссии, долгосрочных и краткосрочных целей развития, оптимизация организационной и функциональной структур, создание эффективной системы управления и др.) – это дело собственников и менеджмента предприятия.

сказывает следующий двухэтапный алгоритм ликвидации перекрестного субсидирования в экономике.

Перевести скрытое субсидирование между экономическими агентами в форму открытого субсидирования из бюджета. Для этого необходимо, чтобы государство в явном виде признало задачу ликвидации перекрестного субсидирования в экономике (или в конкретном сегменте) государственной задачей. Затем необходимо, чтобы конкретный размер скрытого субсидирования между конкретными экономическими агентами был признан государством. После этого необходимо перевести скрытое субсидирование в дотирование из бюджета в открытой форме.

Реализовать комплекс мер по отношению к субсидируемому из бюджета объекту, аналогичный мерам по реформированию господдержки в угольной промышленности.

Данная схема иллюстрируется на рис 3.5.

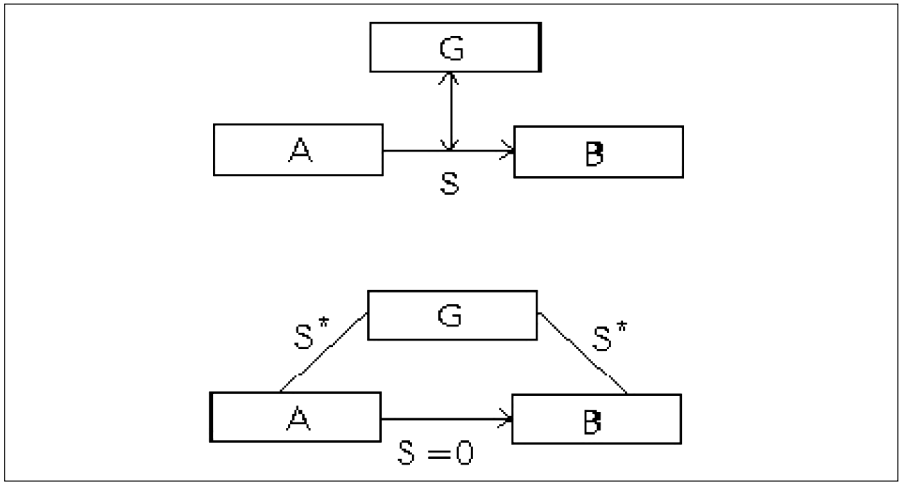


Рис. 3.5. Схема ликвидации перекрестного субсидирования

Предприятие А субсидирует предприятие В за счет заниженных цен на свою продукции. Цены на продукцию регулируются государством. Размер субсидии равен S. Государство G изучает эту ситуацию и принимает решение о признании данного размера перекрестного субсидирования.

После этого государство принимает решение об повышении цен на продукцию предприятия А до уровня, обеспечивающего ликвидацию субсидирования, S=0. Предприятие А направляет в течение определенного времени часть дополнительного дохода от повышения цен в размере S*, не превышающем S, государству (варианты - в бюджет, в

контролируемое через графики финансирования и договора, увеличилось с 7 до 14;

- создание механизмов, обеспечивающих доведение средств на социальную защиту непосредственно до получателей: индивидуальных выплат - до физических лиц, выплат на программы местного развития - до местных администраций. Раньше эти средств проходили через счета угольных компаний;

- утверждение типовых договоров для каждого направления использования средств господдержки. Эти договора предусматривали обязательства получателей по целевому использованию средств и достижению определенных показателей.

Реально договорная система предоставления дотаций была внедрена в 1998 году.

В 1998 –1999 гг. было проведено три специальных аудита, по результатам которых система управления дотациями была признана удовлетворительной.

Угольная промышленность одна из первых провела реформирование системы государственных затрат и по сути явилась пилотным проектом при переходе Федерального бюджета на казначейское исполнение и отказе от практики использования коммерческих банков для доведения бюджетных средств до получателей.

Следует сказать о трудности искоренения прочного стереотипа о том, что угольная отрасль является объективно убыточной. Этот стереотип до сих пор жив у специалистов. На «благородную» задачу обоснования и культивирования этого стереотипа до начала реструктуризации угольной отрасли, да и на первом этапе ее проведения, работала вся отраслевая «машина», включая отраслевую экономическую науку. Описание мирового опыта как правило служило подтверждением дотационности угольной отрасли. Казалось бы, успех приватизации угольных компаний должен опрокинуть этот стереотип. Однако тезис о необходимости бюджетной государственной поддержки частных угольных компаний уже в изменившихся условиях вновь выдвигается, а попытки его научного обоснования продолжаются .

Дотирование угольной промышленности из бюджета можно рассматривать как частный случай субсидирования, имеющего широкое распространение в российской экономике и приводящего к консервации условий воспроизводства обширного нерыночного сектора.

Однако существенным отличием перекрестного субсидирования, имеющего место в отношениях между экономическими контрагентами, от дотирования угольной промышленности, является его скрытость, отсутствие прозрачного и управляемого источника дотаций.

Опыт угольной промышленности по уходу от субсидирования под-

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И МЕХАНИЗМЫ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

3.1. Этапы реструктуризации угольной промышленности, основные мероприятия и организационно-экономические механизмы

Период реструктуризации можно разделить на ряд этапов, каждый из которых связан с принятием тех или иных государственных документов и реализацией групп мероприятий. Этапы реструктуризации и их организационно-правовое содержание представлены на схеме (табл. 3.1.).

Таблица 3.1. Организационно-правовое содержание этапов реструктуризации угольной промышленности

Организационные этапы	Содержание этапа и документы, определяющие его направленность
Первый этап 1992 г. – декабрь 1993 г	Создание государственного предприятия (ГП) «Росуголь», акционирование угольных предприятий, передача принадлежащих государству пакетов акций шахт и разрезов в коммерческое управление ГП «Росуголь» (Указ Президента РФ от 30.12.1992 г. № 1702) Формирование 10 частных шахт и разрезов Переход к свободным ценам на уголь, принятие постановления Правительства от 27.07.1993 г. № 727, которым введено 7 укрупненных направлений дотирования угольной отрасли Комплексное исследование угольного сектора России с участием международных экспертов и подготовка доклада (1993) Создание Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов (МВК) (Распоряжение Председателя Правительства РФ от 10.11.1993 г. № 2028-р)
Январь 1994 г. – апрель 1996 г.	Утверждение «Основных направлений реструктуризации угольной промышленности России» -(14.07.1995 г.) Преобразование ГП «Росуголь» в открытое акционерное общество (ОАО) «Росуголь», решение о передаче ему госпакетов акций угольных компаний в доверительное управление (Указ от 2.02.1996 г. № 168)

Продолжение таблицы 3.1

Второй этап 2.1. Май 1996 г.- декабрь 1997 г.	**Введение нового механизма господдержки отрасли (Постановление от 17.05.1996 №598)** **Принятие письма «О политике Правительства Российской Федерации в угольной промышленности» - (22.05.1996 г.)** **Принятие Федерального закона «О государственном регулировании области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности (20 июля 1996 г. № 81ФЗ** **Первый угольный займ МБРР (июнь 1996 г.)** **Эксперимент передачей на конкурсной основе государственных пакетов акций угольных компаний в доверительное управление (Постановление от 12.11.1996 г. №1485)**
Второй этап 2.2. Декабрь 1997 г. – декабрь 1998 г.	**Решение о ликвидации ОАО «Росуголь» и сосредоточение функций по управлению отраслью в Минтопэнерго России (Указ от 20.11.1997 г. №1243, Постановление от 20.11.1997 г. №1462)** **Принятие письма «О политике Правительства Российской Федерации в угольной промышленности» (28.11.1997 г.)** **Совершенствование механизма господдержки (Постановление от 3.12.1997 г. №1523)** **Передача выплат по возмещению вреда инвалидам ликвидируемых шахт в Фонд социального страхования (Постановление от 3.12. 1997 г. №1524)** **Начало реализации второго угольного займа МБРР (декабрь 1997 г.)** **Решения по улучшению расчетов, реструктуризации задолженности в бюджет и внебюджетные фонды и о мерах, направленных на погашение задолженности по зарплате (Указ Президента от 8.05.1998 г. №499, Постановление от 16.05.1998 г. №451)** **Утверждение второй редакции «Основных направлений реструктуризации угольной промышленности России» (21.08.1998 г.)** **Продажа госпакетов акций угольных компаний Кузбассразрезуголь и Южный Кузбасс**
Второй этап 2.3.Декабрь 1998 г. по настоящее время	**Создание Комитета по угольной промышленности при Минтопэнерго России («Углекомитет») и передача ему функций по управлению угольной промышленностью (Постановление от 11.12.1998 г. № 1482)** **Корректировка условий второго угольного займа МБРР (февраль 1999 г.)** **Ликвидация Углекомитета.** **Завершение выполнения условий второго угольного займа МБРР, в частности:** **полное прекращение выделения дотаций на покрытие убытков шахт;** **завершение ликвидации 160 шахт;** **обеспечение на конец 2001 года 77% добычи угля в частном секторе.**

2000	**7970**	**0,28**	**75**	**0,12**
2001	**6259**	**0,22**	**80**	**0,07**

Совершенствование системы управления дотациями в процессе реструктуризации угольной отрасли осуществлялось в направлении создания механизмов, обеспечивающих целевое и эффективное доведение средств господдержки до получателей.

На первом этапе реструктуризации процесс распределения, доведения до получателей и использования был непрозрачным и недостаточно регламентированным. Отсутствовала государственная отчетность об использовании дотаций. Следствием этого являлось нецелевое использование выделяемых дотаций.

До 1996 года дотации распределялись компанией «Росуголь». В 1996 году были внедрены в практику управления дотациями годовые (с разбивкой по кварталам) графики распределения дотаций по направлениям использования и по получателям. С помощью этих графиков был, в частности, зафиксирован конечный перечень потенциальных получателей дотаций. Вместе с тем, наиболее очевидную меру – переход на договорную основу предоставления дотаций – не удавалось реализовать до конца 1997 года.

В 1997 году по решению МВК была проведена специальная аудиторская проверка использования дотаций, выделенных в 1996 году. Согласно выводам аудиторской проверки, осуществленной КРУ Минфина, около 3% (300 млрд. «старых» рублей или 60 млн. долларов США) от объема дотаций угольной промышленности, выделенных в 1996 году, были распределены либо среди неуполномоченных получателей, либо использованы на неправомерные цели. Во многом в результате этой проверки Правительство приняло ряд кардинальных мер по совершенствованию механизма господдержки угольной промышленности.

Усовершенствованная система управления дотациями была внедрена начиная с 1998 года и предусматривала:

- прекращение управления господдержкой компанией Росуголь и передачу всех функций по управлению дотациями МВК и Минтопэнерго России;

- открытие всеми получателями господдержки лицевых счетов в отделениях Федерального казначейства, что сделало невозможным нецелевое использование средств;

- классификацию средств господдержки на «хорошие» и «плохие». Она была введена в 1996 году, а в 1997 году - усовершенствована. При этом были введены новые направления использования бюджетных средств. Общее количество направлений расходования средств,

- рост дотаций в 1996 году объясняется необходимостью выполнить условия МБРР при подготовке первого угольного займа;

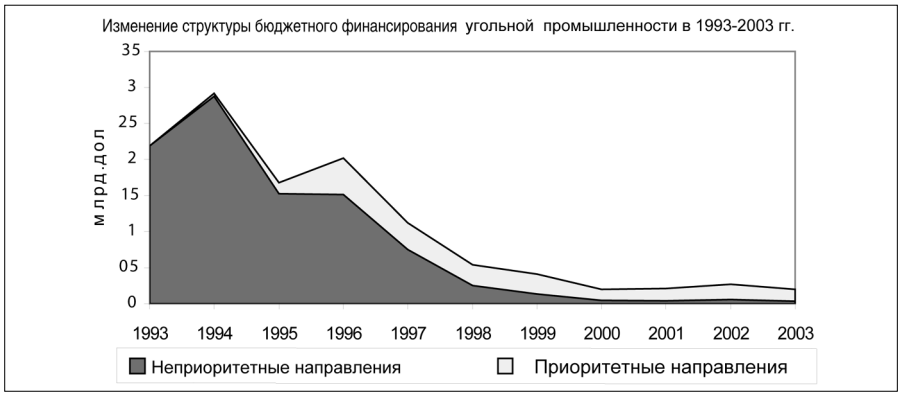


Рис. 3.4. Фактическая динамика плохих и хороших дотаций

- рост дотаций в реальных ценах, выделенных в 1999 году, вопреки тенденции к их сокращению, связан с последствиями рельсовых войн;

- общий размер господдержки в реальных ценах в настоящее время остается очень высоким, несмотря на кардинальное изменение структуры дотаций (они состоят в основном из «хороших» дотаций) и снижение дотаций (или в сопоставленных ценах).

Несмотря на отклонения и выбросы, тенденция, предложенная в модели, реализуется.

Динамика общего объема угольных дотаций приведена в таблице 3.3.

Таблица 3.3. Динамика общего объема угольных дотаций

	Общий объем дотаций, млн.руб. номинально	Общий объем дотаций млрд.дол. номинально	В т. ч. приоритетные дотации, %	Дотации угольной промышленности % от ВВП
1993	1794	1,76		1,05
1994	6237	2,76		1,02
1995	11453	2,51		0,72
1996	10400	2,03		0,47
1997	6469	1,12	29	0,25
1998	5254	0,61	53	0,20
1999	10000	0,40	67	0,22

На 1-ом этапе было осуществлено исследование угольного сектора и создана МВК. Одновременно с этим осуществлялись преобразования структуры собственности в отрасли.

Были так же разработаны и утверждены Основные направления реструктуризации. Одновременно с этим началась реализация отдельных мероприятий по реструктуризации. Ситуация характеризовалась улучшением структурных показателей функционирования отрасли при слабой социальной защите.

Второй этап – осуществление организованной реструктризации. Постепенно усиливались социальные направления реструктуризации, но проявлялись негативные тенденции, связанные с нарастающими объемами задолженности и невыплат заработной платы и социальных пособий, что оказывало влияние на рост социальной напряженности в коллективах большее, чем закрытие предприятий и потеря рабочих мест. В этих условиях сокращение дотаций действующим шахтам и направление средств на ликвидацию шахт и социальную защиту высвобождаемых работников воспринималось большинством шахтеров и профсоюзами негативно. На ликвидируемых предприятиях размер средств на социальную защиту воспринимался как недостаточный.

Прогресс реструктуризации этапах характеризовался развитием процесса приватизации отрасли, согласованием темпов закрытия шахт и социальной защиты высвобожденных работников, внедрением новой системы управления средствами государственной поддержки, реорганизацией системы управления отраслью и одновременно ростом шахтерских протестов, вызванного как объективными причинами, так и организованными действиями консервативно настроенного «угольного лобби».

Рассматривая процесс реструктуризации угольной промышленности как сложный, уникальный и затратный проект структурных преобразований, состоящий из организованного и ограниченного во времени комплекса взаимосвязанных и взаимодополняющих целевых мероприятий (отдельных субпроектов), можно выделить наиболее важные группы мероприятий, включающие, в свою очередь, локальные задачи (направления). К этим группам мероприятий мы относим следующие.

1. Мероприятия по формированию конкурентоспособного угольного сектора, обеспечивающего свое самофинансирование в длительной перспективе и созданию конкурентного угольного рынка:

- разработка и реализация программы ликвидации (закрытия, выделения) неперспективных и особо убыточных и непрофильных организаций;

- разработка реализация комплекса мер по снижению социальной

напряженности в отрасли и социальной защите работников, высвобождаемых в процессе реструктуризации угольной промышленности (сокращение найма на работу;

- предоставление предувольнительных консультаций в организациях отрасли, планируемых к закрытию;

- выплата выходных пособий, пособий по инвалидности и профзаболеваниям; предоставление бесплатного (пайкового) угля, выплата задолженности по заработной плате;

- передача Фонду социального страхования ответственности за выплату пособий по инвалидности и профзаболеваниям работников высвобождаемых с ликвидируемых шахт и разрезов и др.);

- осуществление мер по децентрализации и демонополизации управления (программа передачи госпакетов акций угольных компаний в доверительное управление;

- программа продажи госпакетов акции угольных компаний частным инвесторам; ликвидация компании “Росуголь”).

2. Мероприятия по совершенствованию механизма государственной поддержки реструктуризации угольной промышленности:

- поэтапное совершенствование механизма управления средствами государственной поддержки, в направлении сокращения и полной ликвидации дотирования убыточного сектора угледобычи, более четкой регламентации порядка распределения, перечисления, использования и контроля бюджетных средств, усиления прозрачности, а также большей детализации перечня мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, которые могут финансироваться за счет средств государственной поддержки;

- усиление межведомственного и общественного контроля за распределением средств господдержки путем формирования планов-графиков распределения этих средств (с детализацией по направлениям использования и получателям);

- повышение ответственности за целевое использование средств господдержки посредством их предоставления при условии заключения договоров между Мин топэнерго (в настоящее время Минэнерго) России и получателями этих средств;

- усиление контроля за использованием средств господдержки за счет введения соответствующей государственной статистической отчетности;

- улучшение механизмов доведения средств господдержки до получателей на основе перехода на казначейскую систему и открытия каждому получателю лицевого счета в соответствующем отделении федерального казначейства, позволяющего вести раздельный учет движения средств по всем направлениям их использования, в том

дации дотаций - путем установления целевых пропорций между «плохими» и «хорошими» дотациями, при общем ограничении на сумму «плохих» и «хороших» дотаций, которая не должна расти по сравнению с первоначальным уровнем.

В соответствии с принятой моделью планируемая целевая доля «хороших» дотаций в 1997 году должна была составить не менее 33% от общего объема дотаций, в 1998 году - не менее 60%. Соответственно должна сокращаться доля «плохих» дотаций. Планировавшаяся в начале реструктуризации дата прекращения выделения «плохих» дотаций – 2001 год.

На практике предложенная модель изменения структуры господдержки реализовывалась не в таком чистом виде, как показано на рисунке 3.2.

На рис 3.3. приведена фактическая динамика структуры бюджетных дотаций в млрд.рублей, а на рис.3.4. – соответственно в млрд.долларов.

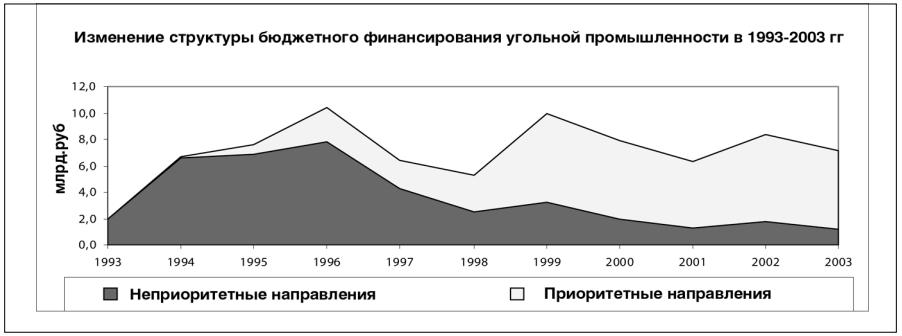


Рис. 3.3. Фактическая динамика плохих и хороших дотаций

В отличие от модельной конструкции, фактическая динамика выделения средств господдержки на неприоритетные и приоритетные направления («плохих» и «хороших» дотаций) выглядит крайне нестационарно. Динамика бюджетного финансирования в рублях и реальных ценах (рис.3.3.) искажена высокой инфляцией и скачками курса рубля к доллару, имевшими место в переходный период. На рис 3.4. тенденции, описанные в модели, прослеживаются более четко, так как влияние инфляции и курса элиминировано. На основе анализа фактической динамики бюджетного финансирования угольной отрасли можно сделать следующие выводы: общий размер господдержки в сопоставимых ценах (или в долларовом выражении) резко снижался по причинам, связанным не с процессами реструктуризации угольной промышленности, а с общим дефицитом бюджета;

альная сфера была передана органам местного самоуправления, а данная составляющая исчезла из состава хороших дотаций.

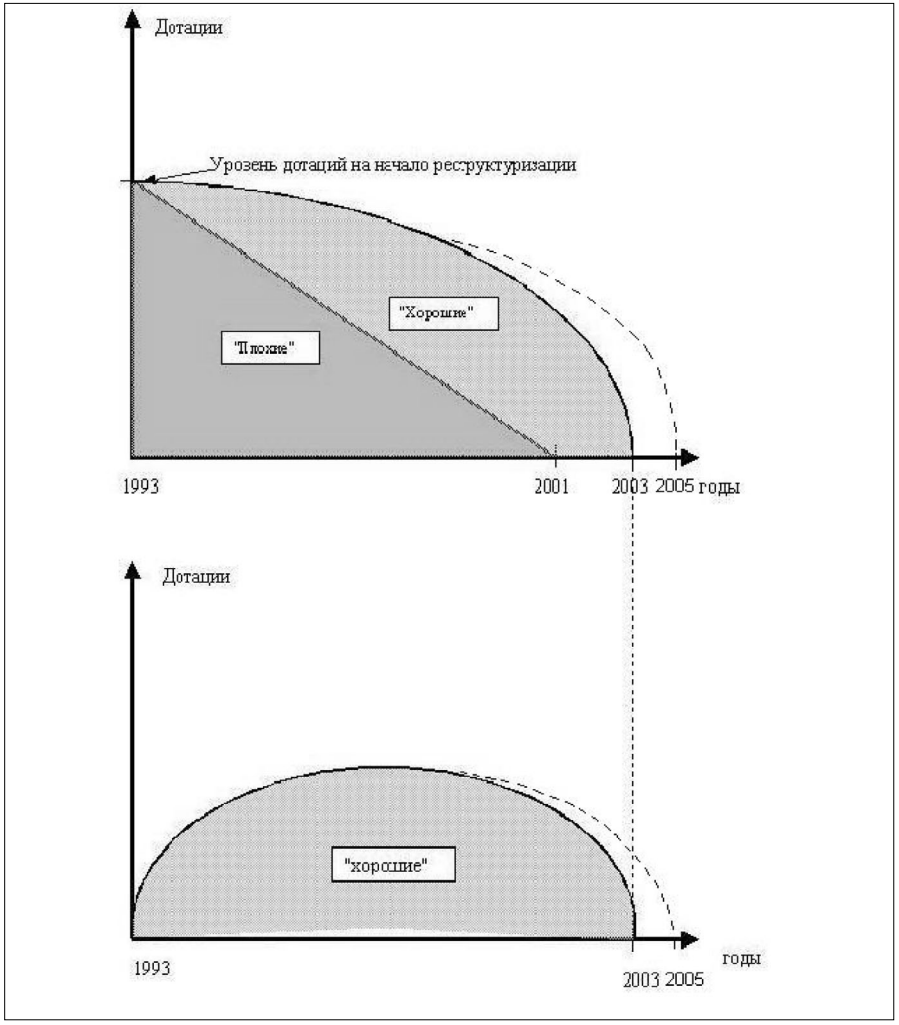


Рис 3.2. Модель изменения структуры дотаций угольной отрасли

Третья составляющая - появление в составе хороших дотаций новых направлений, введенных в 1997 году – погашение задолженности по заработной плате и средства на финансирование безопасных условий труда шахтеров.

Был предложен способ управления процессом постепенной ликви-

числе доведение средств на социальную защиту до конкретных высвобождаемых трудящихся на их банковские счета или почтовые отделения;

- рационализация структуры, состава средств государственной поддержки угольной промышленности и перечня получателей:

- (а) поэтапное повышение доли средств направляемых на реструктуризацию отрасли (приоритетные направления, при одновременном сокращении доли средств на неприоритетные направления;

- (б) поэтапное расширение перечня приоритетных направлений (включение направлений, имеющих выраженную социальную направленность – погашение задолженности по заработной плате работникам, высвобождаемым в связи с реструктуризацией, финансирование мероприятий по созданию безопасных условий труда в угольной промышленности);

- (в) усиление адресности средств государственной поддержки за счет рационализации перечня получателей.

- переход к распределению инвестиционной компоненты средств господдержки на конкурсной, платной и возвратной основе;

- совершенствование процессов, связанных с ликвидацией неперспективных и особо убыточных шахт, путем разработки и введение в действие соответствующей нормативной базы, введения практики финансирования ликвидационных работ на основе детализированных графиков (с регламентацией пропорций расходования средств на социальную защиту и на инженерно-технические мероприятия), предложений по повышению эффективности процесса ликвидации шахт, в первую очередь, в части сокращения продолжительности и стоимости технических работ;

- совершенствование системы возмещения вреда потерпевшим на ликвидируемых шахтах и разрезах угольной промышленности.

3. Мероприятия по совершенствованию системы управления угольной промышленностью:

- децентрализация управления процессом реструктуризации и сосредоточение функций государственного управления угольной промышленностью в Минтопэнерго (Минэнерго) России;

- создание двух государственных учреждений с четко разграниченными задачами и функциями, на которые возлагалось обеспечение деятельности Минтопэнерго по реструктуризации угольной промышленности: учреждение по ликвидации убыточных шахт и учреждение по социальной защите работников, высвобождаемых в ходе реструктуризации отрасли;

- создание новых структурных подразделений в Минфине России и Мингосимуществе России для усиления возможностей этих минис-

терств в части выполнения функций, связанных с реформированием угольной отрасли;

- содействие повышению квалификации и переподготовке управленцев и специалистов угольных компаний;

- содействие совершенствованию законодательных и нормативных актов, регулирующих работу предприятий угольной промышленности.

4. Мероприятия по обеспечению безопасных условий труда в угольной промышленности:

- содействие модернизации и обновлению индивидуальных средств защиты, оборудования пыле-газового контроля, пожарного и аварийного контроля, оперативной связи, техническому перевооружению действующих подразделений ВГСЧ;

- обеспечение горноспасательного обслуживания и проведения профилактических мероприятий подразделениями ВГСЧ по противоаварийной и противопожарной защите угледобывающих организаций, по обучению технике безопасности работников угледобывающих организаций;

- содействие обучению, переподготовке, повышению квалификации работников угольной промышленности в области техники безопасности;

- обеспечение проведения научно - исследовательских, информационно-аналитических услуг по повышению безопасности (на конкурсной основе).

5. Мероприятия по социально – экономическому и экологическому оздоровлению угледобывающих регионов:

- содействие разработке и реализации программ местного развития и содействия занятости в шахтерских городах и поселках, проведение локальных социально-экономических экспериментов по развитию малого бизнеса, содействию в переселении семей работников угольной отрасли из трудоизбыточных угледобывающих регионов;

- содействие передаче объектов социальной сферы с баланса угольных компаний в ведение местных органов власти и обеспечение необходимого финансирования передаваемых объектов;

- содействие реализации проектов модернизации социальной сферы шахтерских городов и поселков;

- содействие реализации природоохранных мероприятий при ликвидации угледобывающих организаций.

6. Мероприятия по совершенствованию механизмов социального партнерства и информирования общественности о государственной политике реструктуризации отрасли:

- создание федеральной и региональных межведомственных комиссий по социально-экономическим проблемам, укрепление органи-

Реакция отрасли на сокращение плохих дотаций проявляется в виде закрытия убыточных шахт, высвобождения трудящихся, приспособления потенциально рентабельных компаний к работе в бездотационных условиях, ускоренного развития угольных компаний, составляющих здоровое ядро отрасли, с сокращением на них лишней численности работников. Проекты ликвидации убыточных шахт и приспособления перспективных предприятий к сокращению плохих дотаций разрабатываются менеджментом шахт и представляются в МВК для принятия решений о выделении «хороших» дотаций.

Средства на финансирование реструктуризации («хорошие» дотации) выделяются с целью помочь предприятиям приспособиться к работе без «плохих» дотаций, социально защитить и трудоустроить высвобождаемых людей, закрыть убыточные шахты. Объем этих средств, в отличие от «плохих» дотаций, определяется на основе детальных проектных обоснований, проектов ликвидации шахт, учета высвобождения каждого человека. Из-за более длительного срока решения социальных проблем выделение «хороших» дотаций должно закончиться на несколько лет позже прекращения «плохих» дотаций.

Таким образом, в конструкцию отраслевого дотационного механизма как бы встраивалась составляющая его часть, работающая на цель ликвидации дотирования в принципе.

Указанный подход, позволяющий выработать модель изменения структуры господдержки, можно проиллюстрировать рисунком (рис.3.2).

Основная идейная конструкция подхода к реформированию дотаций дополняется некоторыми важными, но все же второстепенными с точки зрения их влияния на вид модели, составляющими.

Первая из них – инвестиции. В том виде, в котором они традиционно выделялись, т.е. на бесплатной и безвозвратной основе, без проведения конкурсов инвестиционных проектов, инвестиции отнесены к плохим дотациям. Основная идея реформирования бюджетных инвестиций– переход от бесплатных и безвозвратных инвестиций к их выделению по конкурсу на условиях софинансирования и возвратности. После того, как механизм бюджетных инвестиций станет более цивилизованным, их можно отнести к так называемым нейтральным дотациям. Почему не к хорошим? Потому что базовая цель реструктуризации - сделать отрасль привлекательной для частных инвестиций, обеспечив их привлечение вместо традиционного бюджетного источника. Поэтому независимо от механизма финансирования бюджетных инвестиций их объем необходимо минимизировать.

Вторая составляющая – это финансирование социальных объектов, которое отнесено к хорошим дотациям. После 1996 года соци-

имеющих перспективу для достижения самоокупаемости, минимизацию возмещения убытков нерентабельным шахтам. В связи с фактическим началом закрытия шахт было предусмотрено финансирование этого процесса на основе проектов ликвидации шахт, в которых предусматривались как технические мероприятия, так и меры по социальной защите.

Несмотря на явные подвижки позиции отраслевых специалистов в сторону изменения механизма господдержки в направлении финансирования реструктуризации, цельной концепции постепенного и последовательного сокращения и отказа от господдержки предложено не было.

Было предложено разделить средства господдержки на две категории – традиционные («плохие») дотации, выделяемые на неприоритетные направления[1] (к ним относятся средства на покрытие убытков, реализацию отраслевого тарифного соглашения, финансирование капитальных вложений на бесплатной и безвозвратной основе и др.), и средства на финансирование реструктуризации («хорошие»), выделяемые на приоритетные направления [2] (к ним относятся средства на финансирование закрытия убыточных шахт и социальную защиту высвобождаемых работников).

Одномоментно прекратить бессмысленное дотирование убыточных шахт нельзя – это остановит их деятельность и будет слишком сильной шоковой нагрузкой для шахтеров. Поэтому плохие дотации должны быть сведены к нулю не сразу, а за 3-5 лет, равномерно уменьшаясь из года в год от сложившейся для каждой шахты базы. Бессмысленные ежегодные обоснования убыточности шахт и расчета на этой основе размера дотаций заменены простым алгоритмом их линейного сокращения. Планы сокращения дотаций заранее должны быть объявлены всем получателям дотаций.

[1] - инвестиции на техническое перевооружение, реконструкцию и строительство;
-средства на разработку научно-технических программ федерального и регионального уровня на конкурсной и безвозвратной основе;
-селективная поддержка угледобывающих предприятий, не возмещающих свои расходы за счет свободных цен на угольную продукцию;
-реализация отраслевых тарифных соглашений на предприятиях и в организациях угольной промышленности и шахтного строительства;
-управление угольной отраслью.

[2] - ликвидация неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов;
-социальная защита работников, высвобождаемых в связи с реструктуризацией угольной промышленности, членов их семей, пенсионеров и инвалидов, работавших в угольной промышленности;
-возмещение вреда, причиненного работникам ликвидируемых и действующих шахт и разрезов вследствие производственной травмы или профессионального заболевания;
-реализация программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков;
-мероприятия по созданию безопасных условий работы в угольной отрасли.

зационно-технического и информационно-аналитического обеспечения их деятельности;

- создание на региональном уровне в шахтерских городах Наблюдательных советов;

- организационное и информационное содействие активному и заинтересованному участию работников отрасли и жителей шахтерских городов и поселков в процессе реструктуризации отрасли (обеспечение информацией о программе реформ, ходе ее реализации, формах социально-правовой защиты;

- укрепление профсоюзов и общественных организаций, организация мониторинга реструктуризации угольной промышленности и социально-экономической ситуации в угледобывающих регионах и информирование общественности о его результатах).

Необходимо отметить, что не все из перечисленных выше мероприятий удалось реализовать в полной мере, часть мероприятий была реализована с определенными временными задержками.

Для выполнения этих мероприятий на подготовительном и начальном этапах реструктуризации при участии автора был разработан комплекс организационно-экономических механизмов (методов) государственного регулирования социально – экономических процессов реструктуризации, которые в совокупности представлены в матрице «цели-задачи-организационно-экономические механизмы» (табл 3.2.).

3.2. Система управления реструктуризацией и социальное партнерство

До начала реструктуризации угольной промышленности система отраслевого управления, сформировавшаяся на базе Минуглепрома СССР, характеризовалась доминированием компании «Росуголь» и незначительным объемом функций, выполняемых Минтопэнерго России. В рамках такой структуры осуществить управление процессом реструктуризации отрасли было невозможно.

Учитывая комплексный характер отраслевой реструктуризации, базовым принципом, положенным в основу создания системы управления реструктуризацией, стал принцип социального партнерства.

Разработка этой системы осуществлялась на основе конкретного анализа социальных групп, вовлеченных в процесс отраслевого реформирования, наличия или отсутствия организаций, представляющих их интересы, системы и традиций социального партнерства, сложившихся в угольной отрасли.

В целом каркас этой системы выглядит следующим образом:

первая группа – это предприятия, обеспечивающие полное самофинансирование - 11 (29,7%) предприятий;

вторая группа – предприятия, получающие дотации только на капитальные вложения - 3 (8,2%) предприятий;

третья группа – объединения, получающие дотации на капитальные вложения и реализацию тарифного соглашения – 7 (18,9%) предприятий;

четвертая группа, по которой дотировались капитальные вложения, реализация тарифного соглашения и убытки - 16 (43,2%) предприятий

Был введен принцип селективного подхода к дотированию, означающий, что дотируются не все предприятия отрасли, а только те, которые попали во вторую, третью и четвертую группы. Предполагалось, что с предприятий первой группы будет взиматься акциз.

В рамках этой конструкции дотирование отрасли осуществлялось в 1994-1995 гг. и в первом полугодии 1996 г. (на практике акциз с рентабельных угольных компаний взимать не удавалось в связи с отсутствием законодательной базы).

Предложенная система выделения дотаций стимулировала угольные компании демонстрировать максимальную убыточность с целью получить максимальный объем дотаций. Не случайно объем заявок на выделение дотаций, которые Росуголь получал от угольных компаний, агрегировал и представлял при подготовке проекта федерального бюджета, был почти в два раза больше того, что предусматривалось в окончательном решении при утверждении бюджета. К сожалению, в этот период размер средств, предусматриваемый в бюджете, и фактический размер их выделения также существенно отличались. Например, в 4 квартале 1993 года было предусмотрено 800,8 млрд. руб., а фактически выделено 573,7 млрд.руб. Абсолютное сокращение размера выделяемых дотаций в тот период происходило независимо от лоббирующих отраслевых усилий, по факту выделения средств Минфином России. Бюджетный дефицит и низкая дисциплины исполнения бюджета, имевшая место в то время, привели к тому, что фактический размер выделяемых из бюджета дотаций перестал быть связан с обоснованиями убытков угольных компаний.

Понимая необходимость изменений, Росуголь совместно с Минтопэнерго обсуждали и пробовали применять на практике новые принципы дотирования. В 1994-1995 гг. началось незначительное финансирование закрытия убыточных шахт. В 1995 году Росуглем была разработана новая концепция господдержки Она предусматривала приоритетное выделение субсидий для действующих предприятий,

Таблица 3.2. Матрица «цели» – «задачи» – «социально-экономические организационные механизмы» реструктуризации угольной промышленности

№ п/п	Основные цели Реструктуризации / Основные задачи (направления) реструктуризации	Цели			
		Цель 1	Цель 2	Цель 3	Цель 4
		Формирование конкурентоспособного угледобывающего сектора	Обеспечение социальной защиты высвобождаемых работников	Снижение (сокращение) государственной поддержки	Социально-экономическое и экологическое оздоровление в угледобывающих регионах
1	2	3	4	5	6
1	Ликвидация убыточного и неперспективного угледобывающего сектора	Механизмы санирования и закрытия убыточных предприятий	Механизмы ликвидации социальных последствий закрытия убыточных предприятий	Механизмы оптимизации средств государственной поддержки реструктуризации	Механизмы ликвидации экологических последствий закрытия убыточных предприятий
2	Реформирование и финансовое оздоровление перспективного угледобывающего сектора	Механизмы создания прибыльного угольного производства	Механизмы регулирования социально-трудовых отношений Механизмы профессиональной подготовки и переподготовки кадров	Механизмы управления дотациями угледобывающим предприятиям	Диверсификация угольного производства

государственной функции в развитии социального партнерства в переходной экономике подчеркивается как российскими, так и зарубежными экономистами (см. гл. 2).

Государство должно поддерживать самоорганизацию представительных органов социальных партнеров, должно сформировать недвусмысленные сигналы представителям той или иной социальной группы, что консолидация интереса этой социальной группы, его организационное оформление будут поддержаны государством, инициатива встречена с одобрением, а с созданной организацией государство будет конструктивно взаимодействовать.

3.3. Реформирование механизма управления средствами государственной поддержки

Дотирование угольной отрасли из бюджета являлось неотъемлемым атрибутом угольной промышленности на протяжении многих десятилетий советской власти. В плановой экономике дотации имели под собой логическое обоснование. Государство, принимая решение о размере цен на уголь, не обеспечивающем рентабельное функционирование угольных предприятий, определяло взаимосвязанный с этим уровнем цен размер дотаций.

При переходе к свободному ценообразованию на уголь, который был осуществлен в середине 1993 года, дотации потеряли логическую основу, но продолжали выделяться. Искажающее влияние дотирования отрасли на установление рыночных отношений, справедливую конкуренцию, подлинную либерализацию цен было проанализировано и показано непосредственно после принятия решения о либерализации - по итогам работы угольной промышленности во втором полугодии 1993 г.

В этот период Росуголь предложил идеологию обоснования размера дотаций в условиях свободных цен на уголь. В основу этого механизма распределения дотаций была «положена идеология формирования оптимального баланса между источниками финансирования угольной промышленности и средствами от реализации угля у потребителей».

Для решения задачи оптимального распределения средств господдержки между угольными компаниями была разработана специальная экономико-математическая модель. Структура этой модели предусматривала выделение дотаций для финансирования направлений – капитальных вложений, тарифного соглашения (по сути это доплаты к заработной плате работникам угольных компаний) и покрытия убытков от основной деятельности.

Все угольные объединения - потенциальные получатели дотаций – были классифицированы на 4 группы:

3.	Разработка комплекса мер по социальной защите высвобождаемых работников	Механизмы социальной защиты сокращаемых работников с действующих организаций отрасли	Механизмы адресной социальной защиты высвобождаемых работников с ликвидируемых организаций отрасли	Механизмы оптимизации средств государственнойподдержки реструктуризации	Механизмы трудоустройства высвобождаемых работников,реформирования иподдержкисоциальной и создание рыночной инфраструктур
4.	Децентрализация и демонополизацияуправленияугольной отраслью	Механизмы акционирования и приватизации организаций отрасли	Механизмы регулирования рыночных социально-трудовых отношений Механизмы функционального управления социальными процессами реструктуризации отрасли	Механизмы государственной поддержки организаций отрасли на возвратной основе	-Механизмы налогообложения и регулирования рентных отношений
5.	Совершенствованиесистемыгосударственной поддержки угольной отрасли	Механизмы управлениядотациямина возмещениеубытковугольных организаций	Механизмы государственной поддержки социальной защиты высвобождаемых работников	Механизмы распределения и контроля средств государственной поддержки нафедеральномуровне	Механизмы распределения и контроля средствгосударственной поддержки на региональном и местном уровнях
6.	Поддержка местного развития в угледобывающих регионах	Финансовое оздоровление и диверсификация угольного производства	Механизмы социальной адаптации высвобожденных работников	Механизмы финансирования Программ местного развития	Механизмы обеспечения занятости высвобожденных работников (программы местного развития и социально-ориентированные эксперименты)

Продолжение таблицы 3.2

7.	Повышение уровня безопасности труда в угольной отрасли	Механизмы государственного регулирования обеспечения безопасности труда на федеральном уровне	Механизмы профессионального обучения, подготовки и переподготовки работников в области техники безопасности.	Механизмы оптимизации средств государственной поддержки реструктуризации	Механизмы государственного регулирования обеспечения безопасности труда на региональном уровне
8.	Обеспечение представительства интересов участников реструктуризации и социального партнерства	Механизмы регулирования социально-трудовых отношений в условиях рынка (отраслевые тарифные соглашения)	Механизмы стабилизации социальной напряженности Механизмы регулирования социально-рудовых процессов в рыночных условиях хозяйствования	Механизм МВК как органа управления реструктуризацией	Механизмы многостороннего социального партнерства, обеспечивающие процесс структурных преобразований на региональном уровне

общества играют общественные объединения, созданные на местном уровне. В 1996 г. была создана Ассоциации шахтерских городов (АШГ), целью которой была деятельность по консолидации и координации работы администраций шахтерских городов с федеральными и региональными органами исполнительной и законодательной власти, отраслевыми структурами управления и профсоюзами при решении социально-экономических проблем шахтерских городов и защиты интересов населения шахтерских городов. АШГ стала в какой-то мере противовесом отраслевым интересам шахтерских профсоюзов и приватизируемых угольных компаний. Ассоциация объединяет 86 шахтерских городов. Благодаря усилиям Ассоциации получил развитие механизм разработки программ местного развития и использования части средств господдержки на реализацию этих программ.

АШГ выступила инициатором и координатором проекта по оказанию поддержки городам с преобладанием монопрофильного производства, финансируемого за счет программы ТАСИС (проект МЕРИТ 1). Этот проект был инициирован с целью развития механизмов стратегического подхода к развитию угольных депрессивных территорий, предусматривающих вовлечение общественности в расширение занятости через развитие частного предпринимательства.

В целом, созданная в отрасли многоуровневая институциональная система представительных органов процесса реструктуризации выполняет следующие функции:

- реально обеспечивает реализацию идеи социального партнерства как основного условия осуществления структурных преобразований;

- создает специальным образом организованную среду социального партнерства; обеспечивает согласование интересов участников реструктуризации при принятии ключевых решений, исключая волевые и не демократические решения;

- неизбежно заставляет всех участников реструктуризации на всех уровнях управления этим процессом «садиться за стол переговоров».

После 1998 года интенсифицировались процессы выхода государства из угольного бизнеса, приватизации угольных компаний, постепенно снижалась острота социальных проблем и участие государства в их решении. Итогом реструктуризации станет выход государства из прямого участия в подписании отраслевого тарифного соглашения с профсоюзами. Соответственно, профсоюзы должны будут перейти на прямые соглашения с работодателями.

В организации системы социального партнерства принципиально важна специфическая функция государства. Государство выступает здесь в двух ролях – как организатор социального партнерства и как его участник – носитель определенных интересов. Ключевая роль

МВК стратегий и программ местного развития шахтерских городов, обеспечения занятости населения и социальной защиты высвобождаемых в ходе реструктуризации угольной промышленности работников;

- рассмотрение и согласование технико-экономических обоснований ликвидации неперспективных и особо убыточных организаций, в первую очередь, с позиций мероприятий по поддержанию и развитию объектов социальной сферы и инфраструктуры

- координация использования средств из различных источников, в том числе средств государственной поддержки, направляемых на финансирование программ местного развития, и контроль за их использованием;

- организация экспертизы проектов, связанных с выполнением программ местного развития и претендующих на использование государственных средств.

Окончательные решения по этим предложениям принимаются региональными МВК. В настоящее время Наблюдательные советы функционируют в 60 шахтерских городах.

Вместе с тем, в своей деятельности Наблюдательные советы и региональные МВК находились в чрезмерной зависимости от региональных и местных администраций. Так, анализ, проведенный в 1997 г., показал, что среди членов этих организаций более 50% составляли работники региональных и местных администраций и только 3 % – представители общественных организаций и групп населения.

В зарубежной практике реструктуризации угольной и металлургической отраслей промышленности местным органам власти предоставлялись решающие права. Эта практика показывает, что успешно управлять структурной перестройкой можно только при условии, если местные власти сумеют добиться консолидации наиболее значительных социальных сил, сформулировать цели, вокруг которых возможно объединение, и создать механизм принятия компромиссных решений. Если этого не происходит, то любая структурная реорганизация приводит к затяжному конфликту интересов. Важная роль отводилась местным властям в распределении государственной поддержки. Была доказана эффективность метода принятия решения о субсидировании на местном уровне, поскольку решающая экспертиза проводится только в том месте, где помощь необходима. Партнером для местных властей в процессе структурных преобразований является служба занятости, которая решает вопросы организации профессионального обучения и переподготовки высвобожденных работников, а также тщательно отслеживает тенденции на региональных рынках труда.

Поэтому важное место в системе социального партнерства в условиях структурных преобразований и становления гражданского

- трудящихся угольных предприятий представляют профсоюзы. Как отмечалось, именно в угольной отрасли профсоюзы являются традиционно сильными и дееспособными;

- жителей шахтерских городов представляет Ассоциация шахтерских городов, объединяющая большинство глав администраций шахтерских городов и поселков;

- население России, дотирующее угольную отрасль и потребляющее тепло и электроэнергию, представляет Правительство, Минтопэнерго, другие органы федеральной исполнительной власти;

- угледобывающие регионы – субъекты Российской Федерации – представлены главами администраций;

- другие социальные группы представлены различными общественными организациями (например, Ассоциация шахтеров-инвалидов и др.);

- работодатели.

До начала 1998 года интересы угольных предпринимателей (работодателей) были представлены компанией «Росуголь» и Минтопэнерго России. После ликвидации «Росугля» в начале 1998 года был создан Союз углепромышленников России - общественная организация, призванная защищать интересы углепромышленников. Этот оюз, в который вошли угольные предприятия независимо от их формы собственности, финансового состояния и уровня дотируемости, в настоящее время представляет интересы работодателей при подписании отраслевых тарифных соглашений.

Существовавшая в отрасли традиционная система социального партнерства, основанная на двухсторонних отношениях профсоюзов с работодателем (отраслевым руководством) и государством в одном лице, была принципиально недостаточна для обеспечения процесса реструктуризации отрасли. Социальная защита высвобожденных из отрасли работников хоть и является неизменным атрибутом отраслевых тарифных соглашений, но представляет все-таки меньший приоритет для профсоюзов, чем защита интересов людей, работающих в отрасли. Тем более, в рамках сложившегося «двупартизма» не могли быть адекватно учтены интересы других социальных групп, затронутых реструктуризацией в различных регионах, цели и интересы сбалансированного развития региональных экономик. Требовалась другая конструкция социального партнерства, адекватная сложности проблемы реструктуризации.

Для институционального оформления социального партнерства и вовлечения участвующих в ней социальных групп в управление процессами реструктуризации была разработана концепция создания многостороннего органа, координирующего процесс реструктуриза-

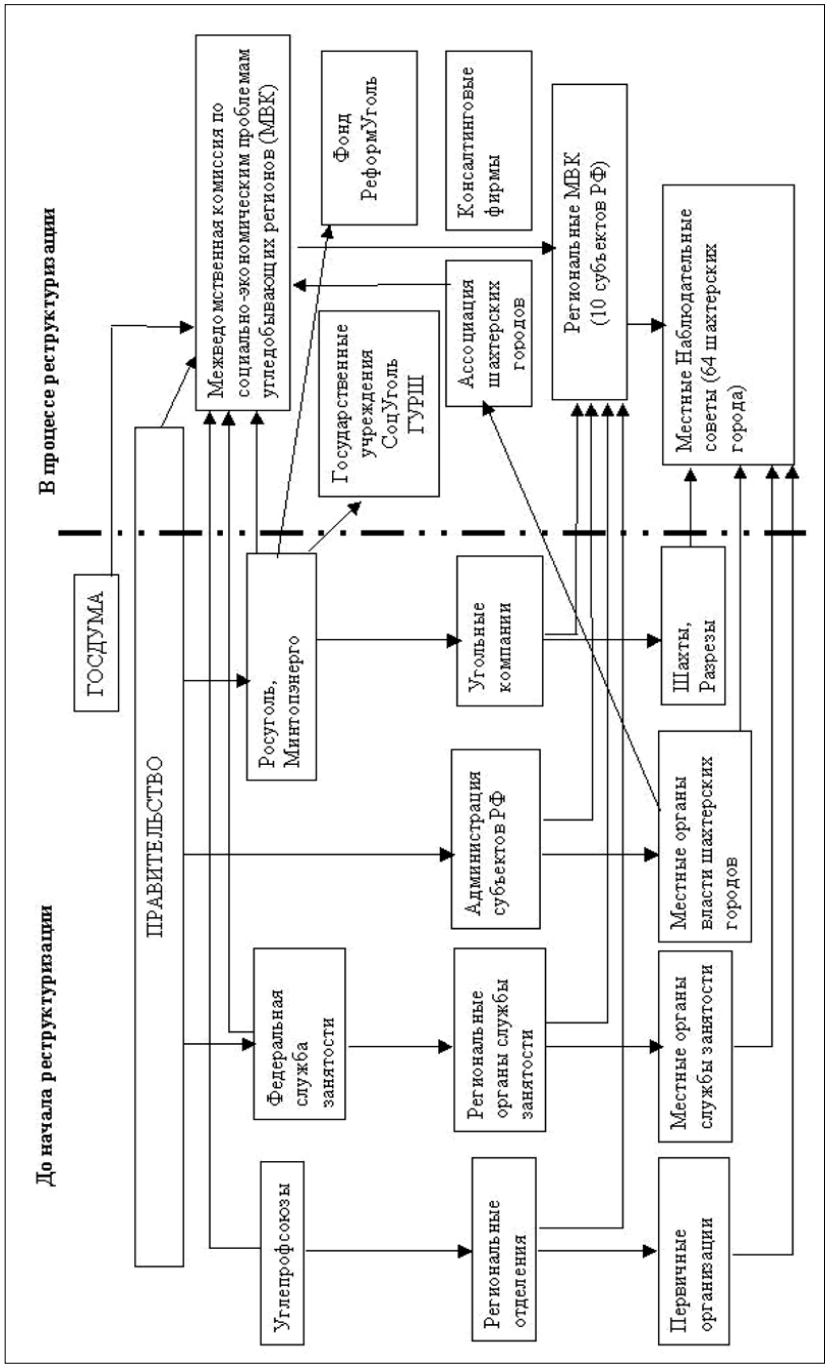


Рис.3.1. Система управления реструктуризации угольной промышленности

ции угольной отрасли. В 1993 году распоряжением Правительства была создана Межведомственная комиссия по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов. Координация деятельности МВК была возложена на Минэкономики России. Руководство комиссией по положению было возложено на первого заместителя Председателя Правительства, решения комиссии были обязательны для министерств и ведомств.

Основными задачами МВК являются:

- рассмотрение и принятие решений, определяющих политику и направления реструктуризации угольной промышленности;
- распределение средств государственной поддержки;
- утверждение региональных программ реструктуризации угольной промышленности, принятие решений о закрытии угольных организаций.

Сочетание демократического принципа формирования МВК, широких полномочий по принятию обязательных для исполнения решений, и независимость аппарата МВК от отраслевого руководства и от аппарата Правительства сыграло решающую роль в проведении реструктуризации. На базе МВК удалось создать эффективный механизм взаимодействия всех участников процесса реструктуризации. Создание МВК позволило направить весь дальнейший ход реструктуризации на достижение компромиссных решений и баланса интересов, на приоритет социальных вопросов при осуществлении реформ.

Масштабы и динамика реструктуризации потребовали организации региональных МВК, которые были созданы в Кемеровской, Ростовской областях и других угледобывающих регионах (всего 10). Региональные комиссии получили широкие полномочия по ликвидации убыточных шахт и по распределению средств господдержки на цели социальной защиты. Решения, выносимые на рассмотрение центральной МВК и касающиеся какого-либо региона сначала рассматривались на региональной МВК. В состав региональных МВК вошли руководители местных администраций, служб занятости, угольных предприятий, профсоюзов, общественности. Региональные МВК возглавлялись, как правило, губернаторами соответствующих регионов.

С точки зрения развития демократических начал очень важным явилось формирование Наблюдательных советов, созданных в шестидесяти шахтерских городах. В эти советы вошли местные профсоюзные лидеры, представители администраций шахтерских городов, руководители угольных шахт, и влиятельные общественные деятели. Возглавлял Наблюдательный совет, как правило, глава администрации города. Основные функции Наблюдательных советов заключаются в следующем:

- рассмотрение и представление для утверждения в региональную