

**INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION
UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE**

REGIONAL FORUM

“Social Aspects and Financing of Industrial Restructuring”

26 and 27 November 2003, Moscow, Russian Federation

Topic 3. Alleviating the hardships of laid-off workers

Restructuring of the Russian Coal Industry: The Implementation of Social
Programmes

By Mr. Vladimir POPOV – Director, State Coordinating Institution for
Regional Development and Social Aspects “SOTSUGOL”, Ministry of
Energy

Russian Federation

(This paper is being circulated by the secretariat as received from the author)



UNITED NATIONS

Владимир Попов
Доктор экономических наук, профессор,
директор Государственного учреждения «СОЦУГОЛЬ», г. Москва (Россия)

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ПРИ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ УГОЛЬНОЙ ОТРАСЛИ РОССИИ

Процесс реструктуризации угольной промышленности России, начавшийся в 1994 г., явился закономерным шагом в реформировании и повышении эффективности функционирования российской экономики в целом.

На первоначальном этапе реструктуризации отрасли (1994-1997 гг.) основной упор делался на ликвидацию особо убыточных, неперспективных и опасных по горно-геологическим условиям предприятий.

За указанный период из угольной промышленности России было высвобождено по различным причинам 364,0 тыс. чел., или более половины численности персонала на начало реструктуризации, в том числе с ликвидируемых и подлежащих ликвидации особо убыточных и неперспективных предприятий – 78,7 тыс. чел. (21,6 % общего сокращения персонала). Только в Кузбассе за эти годы численность работников угольной отрасли сократилась на 147,6 тыс. чел., в том числе на ликвидируемых шахтах - на 22,2 тыс. человек.

Динамика высвобождения персонала угольной отрасли представлена в табл. 1.

Таблица 1

Снижение численности персонала

Годы	Общая численность персонала отрасли (на начало года), тыс. чел.	Снижение численности персонала отрасли, тыс. чел.	Высвобождение персонала с ликвидируемых организаций, тыс. чел.
1994	783,3	76,3	14,5
1995	703,8	79,5	18,9
1996	595,2	108,6	18,4
1997	495,6	99,6	26,9
1998	421,4	74,2	48,4
1999	370,8	49,8	18,2
2000	345,6	25,2	12,5
2001	336,5	9,1	5,4
2002	297,0	41,5	24,1
Всего за 1994-2002 гг.		563,8	187,3

Ускоренные темпы массового высвобождения работников отрасли в период 1994-1997 гг. не были подкреплены адекватными механизмами социальной защиты и создания новых рабочих мест, что негативно отразилось на уровне жизни высвобождаемых работников и на социально-экономическом положении шахтерских городов и поселков.

Поэтому дальнейший процесс реструктуризации необходимо было в социальном плане скорректировать и сбалансировать. С этой целью, во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 20 ноября 1997 г. «О совершенствовании управления угольной промышленностью» приказами Минтопэнерго России были созданы Государственные учреждения – по координации программ местного развития и решению социальных проблем, вызванных реструктуризацией предприятий угольной промышленности (ГУ «Соцуголь») и по вопросам реорганизации и ликвидации нерентабельных шахт и разрезов (ГУРШ).

ГУ «Соцуголь» фактически приступило к работе с марта 1998 года. Этот год в истории реструктуризации угольной отрасли России оказался «пиковым» по количеству закрываемых предприятий, соответствующему сокращению численности персонала (табл. 1), а также по накалу социальной напряженности в углепромышленных регионах, которая привела в некоторых из них к открытым социальным конфликтам, вошедшим в историю как «рельсовые войны». Разрешение этих конфликтов с активным участием ГУ «Соцуголь» стало фактическим началом стабилизации социально-экономического положения в углепромышленных регионах.

Период реструктуризации угольной промышленности России после создания ГУ «Соцуголь» по характеру решения крупных социально-экономических задач можно обозначить как социально ориентированный этап.

На этом этапе реструктуризации в целях решения уставных задач ГУ «Соцуголь» был разработан комплекс социальных программ по социальной защите и обеспечению занятости работников угольной промышленности. Реализация этих программ осуществлялась в следующих основных направлениях:

обеспечение социальных гарантий работникам действующих и ликвидируемых организаций угольной промышленности;

перевод высвобожденных работников ликвидируемых организаций на перспективные действующие предприятия отрасли и объекты социальной инфраструктуры в связи с их муниципализацией;

внедрение стимулирующих факторов с целью ротации кадров - назначение негосударственных пенсий бывшим работникам отрасли;

взаимодействие отраслевых управленческих структур с региональными и муниципальными органами Минтруда России по вопросам занятости населения;

совершенствование форм и методов профессиональной переподготовки работников угольной промышленности в соответствии с требованиями рынка труда;

формирование и реализация «Программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков»;

развитие социального партнерства в обеспечении социальной защиты работников угольной промышленности и др.

Объемы средств государственной поддержки на социальную защиту за период 1998-2002 гг. по основным направлениям изменялись в зависимости от значимости социальных проблем.

Из общих расходов по социальной защите высвобождаемых работников за период 1998-2002 гг. в сумме более 7 млрд. руб. было направлено на:

- выплату выходных пособий и других компенсаций - 17,3%;
- на обеспечение бесплатным (пайковым) углем пенсионеров и других лиц, имеющих право на его получение - 25%;
- на погашение задолженности по заработной плате - 57,7%.

В период 1998-2000 гг. основная доля средств государственной поддержки приходилась на погашение задолженности по заработной плате, которая накапливалась по различным причинам (в связи с неплатежами за угольную продукцию, бартерными сделками, ослаблением финансовой дисциплины и др.). В связи с завершением ликвидационных работ на большинстве ликвидируемых шахт и разрезов, начиная с 2001 г. изменилась структура выплат по социальной защите. Основная доля расходов стала приходиться на обеспечение бесплатным (пайковым) углем, который в настоящее время получают свыше 115 тыс. человек.

Следует отметить, что до начала 2002 г. также финансировались за счет средств государственной поддержки социальные мероприятия, предусмотренные отраслевым тарифным соглашением.

В ходе реструктуризации угольной отрасли одним из основных вопросов, которые необходимо было решать в первую очередь, стала ротация кадров путем приема на работу молодежи за счет увольнения работающих пенсионеров (которых было 23,5 %) с предоставлением им дополнительных социальных гарантий. Наиболее эффективным выходом из создавшегося положения, как с моральной, так и с экономической точек зрения, было решение о предоставлении увольняемым пенсионерам дополнительной пенсии пожизненно. Программа дополнительного пенсионного обеспечения шахтеров была введена через специально созданные организации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации (№ 1077 от 16 сентября 1992 г. «О

негосударственных пенсионных фондах») - отраслевое страховое акционерное общество (САО) «Геополис» (1993 г.) и негосударственный пенсионный фонд (НПФ) «Уголь» (1994 г.). В настоящее время дополнительную пенсию получают более 105 тыс. человек.

Решение проблемы занятости высвобожденных работников в шахтерских городах и поселках - важная составная часть мероприятий по снижению негативных социальных последствий от ликвидации или сокращения угольного сектора в углепромышленных регионах. В период 1998–2002 гг. осуществлялся мониторинг рынков труда в углепромышленных регионах, его результаты явились исходной базой при принятии решений о трудоустройстве работников ликвидируемых организаций. По сравнению с 1999 г., когда по всем регионам в совокупности доля «угольщиков» среди всех категорий безработных, получающих пособие в органах службы занятости, составляла около 3,5%, то на начало 2002 г. эта доля уменьшилась до 1,1%. Вместе с тем, ещё имеются углепромышленные локальные территории, где уровень безработицы превышает среднерегionalный. К таким территориям все еще относится более 45% углепромышленных муниципальных образований, в которые направляется доленое финансирование в виде средств государственной поддержки на создание новых рабочих мест.

В связи с высвобождением персонала ликвидируемых организаций, в целях снижения социальной напряженности на локальных рынках труда в углепромышленных регионах в период 1998-2002 гг. занятость высвобожденных работников с ликвидируемых предприятий обеспечивалась, в основном, за счет ускоренного создания новых рабочих мест в углепромышленных муниципальных образованиях.

Создание новых рабочих мест с долевым участием средств государственной поддержки угольной отрасли осуществляется по «Программам местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков» (ПМР), которые разрабатываются и реализуются в существующем виде с 1998 года. ПМР законодательно оформились как механизмы обеспечения занятости и социальных гарантий для работников наемного труда, принятые в большинстве цивилизованных и экономически развитых странах мира.

Если в 1998 г. эти программы осуществлялись в 22 углепромышленных регионах и 66 локальных углепромышленных муниципальных образованиях, то в 2002 г. они осуществлялись уже в 25 регионах и 79 углепромышленных муниципальных образованиях.

Средства государственной поддержки, направленные в 1998-2002 гг. на реализацию ПМР, распределялись по направлениям в следующих пропорциях (рис. 1).

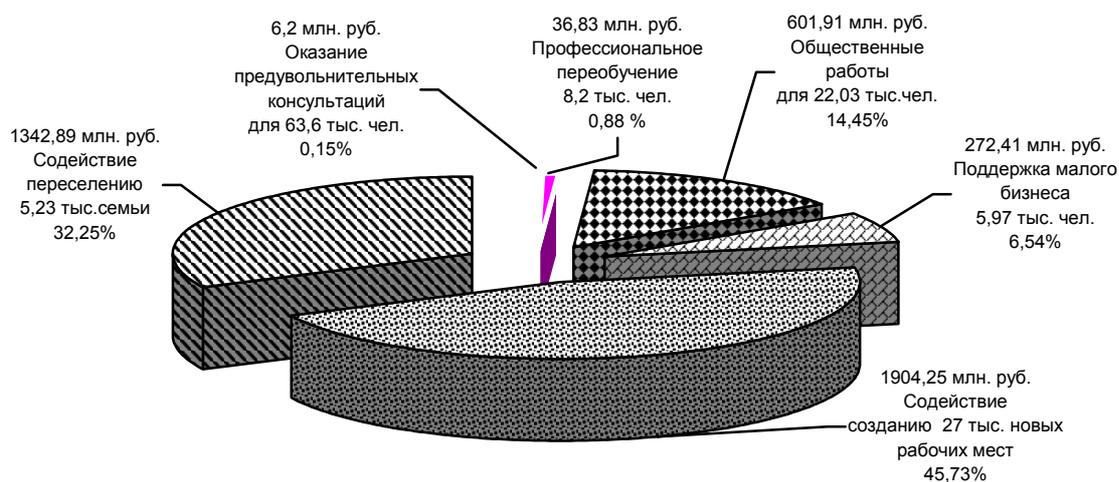


Рис. 1. Распределение средств государственной поддержки угольной отрасли по направлениям финансирования программ местного развития за период 1998-2002 гг.

По направлению ПМР «содействие созданию новых рабочих мест» за период 1998-2002 гг. реализовано в различных секторах экономики 1134 проекта, финансируемых с долевым участием

средств государственной поддержки угольной отрасли. Благодаря этому в результате технического перевооружения, расширения действующих и нового строительства более 800 крупных, средних и малых предприятий было создано 27 тысяч новых рабочих мест, в том числе: в Кемеровской области – 7,8; в Ростовской – 7,2; в Тульской – 4,8; в Пермской – 2,8; в Челябинской области – 1,8 тыс. новых рабочих.

При организации общественных работ на объектах социальной инфраструктуры, газификации шахтерских городов и поселков, ремонте водопроводных, газовых, канализационных и других коммуникаций, капитальном ремонте объектов коммунального и жилищного хозяйств было временно задействовано более 22 тыс. человек.

В целях оценки социально-экономической эффективности программных мероприятий, реализуемых на углепромышленных территориях, а также разработки мер по их дальнейшему совершенствованию, ГУ «Соцуголь» совместно с Фондом «РеформУголь» в 2001 г. был организован мониторинг эффективности создания новых рабочих мест за счет долевого финансирования из средств государственной поддержки угольной отрасли.

Мониторинг проводился на 42 предприятиях, расположенных в 25 муниципальных образованиях с различными природно-географическими и социально-экономическими условиями. В частности, были обследованы 14 предприятий в Кемеровской области, по 7 предприятий в Ростовской, Тульской, Пермской и Челябинской областях. На этих предприятиях было реализовано 66 проектов в различных секторах производственной деятельности с долевым участием средств государственной поддержки. Мониторинг осуществлялся на основе изучения финансового; производственного; маркетингового; социально-экономического и инвестиционного потенциала этих предприятий.

Результаты мониторинга показали, что в большинстве случаев средства государственной поддержки на создание новых рабочих мест были вложены эффективно, а обследованные предприятия имеют значительный потенциал не только выживания, но и дальнейшего развития.

В течение 1998-2002 гг. проводились при поддержке государства социальные эксперименты по предоставлению адресных субсидий на организацию предпринимательской деятельности (Ростовская область) и по предоставлению жилищных сертификатов с целью переселения семей шахтеров из углепромышленных территорий, где угольные предприятия были градообразующими и полностью ликвидированы в результате реструктуризации (Пермская область, Кизеловский угольный бассейн).

Значительное сокращение угольного сектора произошло в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. В этой связи значительный объем средств государственной поддержки угольной отрасли направляется на переселение семей бывших шахтеров из этих районов. За 1998-2002 гг. из угольных регионов Российской Федерации (Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Сахалинская и Магаданская области, Чукотский автономный округ) переселено около 3,5 тыс. семей. Наибольший удельный вес объемов переселения за 1998-2002 гг. пришелся на Республику Коми (58,4%).

Оценивая социальные проблемы реструктуризации угольной отрасли России, необходимо отметить, что их решение осуществлялось и осуществляется в условиях экономической нестабильности. Однако, несмотря на эти трудности, многие наиболее острые социальные проблемы реструктуризации угольной отрасли удастся решать на принципах социального партнерства.

Начиная с 2002 г., процесс реструктуризации отрасли вступил в новую фазу. Это, в первую очередь, связано с началом этапа банкротства ликвидируемых организаций угольной промышленности, с последующим прекращением деятельности ликвидационных комиссий этих организаций и передачей своих полномочий конкурсным управляющим, администрациям муниципальных образований и государственным учреждениям ГУРШ и «Соцуголь».

На этом этапе возрастает роль государственных учреждений и, в первую очередь, в решении проблем социальных последствий закрытия как отдельных шахт и разрезов, так и в целом угольных компаний - ОАО «Кизелуголь», ОАО «Башкируголь», ОАО «Ростовуголь», ОАО «Вахрушевуголь», ОАО «Тулауголь».

Например, в 2002 году в связи с принятием решения о ликвидации крупнейшего в отрасли акционерного общества «Ростовуголь» и высвобождением в течение первого полугодия всей численности его работников (22,2 тыс.чел), более половины средств государственной поддержки угольной отрасли, предусмотренной на социальную защиту, было направлено в ОАО

«Ростовуголь» - 55,4%, из них более 70% - на погашение многолетней (с 1996 г.) задолженности по заработной плате этого акционерного общества перед своими работниками и соответствующих отчислений во внебюджетные фонды.

Учитывая масштабность и неоднозначность возникших проблем, отдельные вопросы социальной защиты работников ОАО «Ростовуголь» в 2002 г. были предметом рассмотрения на Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов. Для решения вопроса о выплате из средств федерального бюджета задолженности по заработной плате работникам, уволенным до принятия решения о ликвидации акционерного общества, потребовалось принятие специального распоряжения Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2002 г. № 1810-р.

Специалистами ГУ «Соцуголь» совместно с ликвидационной комиссией ОАО «Ростовуголь» в кратчайшие сроки была проделана огромная работа по подготовке необходимой документации для оперативного решения вопросов социальной защиты высвобожденных работников.

В 2001-2002 гг. в связи с началом этапа банкротства ликвидируемых организаций угольной промышленности потребовались новые подходы к решению задач социальной защиты. В связи с этим Минэнерго России внесло предложения в Правительство Российской Федерации по решению социальных проблем в организациях, признанных банкротами, которые нашли отражение в распоряжении Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2001г. № 1623-р.

В соответствии с этим распоряжением ГУ «Соцуголь» были переданы функции от ликвидируемых организаций, в которых прекратили свою деятельность ликвидационные комиссии, по обеспечению бесплатным (пайковым) углем для бытовых нужд неработающих пенсионеров, инвалидов, вдов и других лиц, имеющих право на его получение, а также по финансированию дополнительных пенсий, назначенных по решениям ликвидационных комиссий шахт и разрезов.

Для решения возложенных на ГУ «Соцуголь» задач образовано 7 филиалов в основных угольных регионах страны – Тульский, Донецкий, Кизеловский, Кузбасский, Приморский, Сахалинский и Челябинский. Основным предметом деятельности филиалов является осуществление функций по обеспечению бесплатным (пайковым) углем для бытовых нужд пенсионеров, инвалидов и других лиц, имеющих право на его получение в угледобывающих организациях в соответствии с действующим законодательством.

В ходе реструктуризации угольной промышленности до настоящего времени государственная поддержка оказывалась, в основном, ликвидируемым государственным предприятиям и акционерным обществам, акции которых находились в государственной собственности (федеральной и субъекта федерации).

Учитывая, что в настоящее время практически завершилась приватизация угольных компаний и финансирование мероприятий по закрытию частных неперспективных и особо убыточных шахт (разрезов) должно осуществляться, в основном, за счет собственных средств организаций, необходимы новые подходы к порядку и условиям финансирования ликвидации шахт и разрезов из средств федерального бюджета, предусматривающие государственную поддержку только в отдельных и строго обоснованных случаях.

Новые подходы к социальной защите позволят снизить нагрузку на федеральный бюджет в части государственной поддержки угольной отрасли, направляемой на мероприятия, связанные с ликвидацией шахт и разрезов, обеспечив при этом социальную защиту работников, высвобождаемых в ходе реструктуризации угольной промышленности, в полном объеме.

Подводя некоторые итоги деятельности ГУ «Соцуголь» по смягчению социально-экономических последствий реструктуризации угольной промышленности России для углепромышленных территорий, работающего и проживающего на них населения, можно сделать вывод, что разработанные и внедренные социально ориентированные механизмы и программы позволили решить многие проблемы, связанные с социальной защитой людей.

Накопленный в ГУ «Соцуголь» уникальный опыт формирования и реализации программ социальной поддержки реструктуризации угольной отрасли России, безусловно, должен быть использован при реформировании других секторов российской экономики и, прежде всего, основных ее базовых отраслей, смежных с угольной отраслью, – электроэнергетики и металлургии.