

# Трансформация социально-экономических механизмов структурных преобразований в угольной промышленности России

**А.А. Рожков**, д.э.н., профессор, директор по науке и региональному развитию

ООО «Институт конъюнктуры рынка угля» (ИНКРУ)

**М.К. Анистратов**, экономист; **А.А. Фролов**, экономист

**Более 20 лет осуществляется реструктуризация угольной промышленности России – комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на преобразование производственной и организационной структур угольной отрасли в целях повышения ее эффективности и на решение вызванных реструктуризацией социально-экономических проблем углепромышленных регионов и муниципальных образований.**

## Историческая справка

В июле 1995 г. появилась первая редакция «Основных направлений реструктуризации угольной промышленности России». Однако существенный задел для будущих структурных преобразований был создан еще до появления этого документа. В ноябре 1993 г. была образована Межведомственная комиссия по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов (МВК)<sup>1</sup>. На первом заседании МВК были рассмотрены и приняты к сведению «Основные принципы санации неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов угольной промышленности России». В декабре 1993 г. было принято Постановление Совета Министров-Правительства РФ №1351 «О ликвидации шахты «Хальмер-Ю» производственного объединения «Воркутауголь» и мерах социальной защиты населения одноименного поселка, расположенного за полярным кругом в Республике Коми. Это было первое постановление Правительства о ликвидации убыточной шахты России и организованному переселению семей шахтеров из района Крайнего Севера за счет средств господдержки.

За эти 20 с лишним лет было ликвидировано 203 неперспективных и нерентабельных угледобывающих предприятия; рентабельные предприятия были приватизированы; прекратилось дотирование добычи угля государством, был осуществлен переход к свободному ценообразованию и др. К настоящему времени отрасль работает полностью в рыночных условиях, существенно обновилась активная часть основных фондов, сформировались устойчивые тенденции роста объемов производства, производительности труда, инвестиционных вложений в основной капитал.

По прошествии 20 лет реструктуризации угольной промышленности России можно утверждать, что реструктуризация имела отчетливый социально ориентированный характер. Об этом свидетельствуют показатели государственной поддержки реструктуризации, а также тот факт, что заключительный этап реструктуризации

угольной отрасли связан преимущественно с решением социально-экономических и экологических проблем.

## Трансформация социально-экономических механизмов на этапах реструктуризации

Условно можно выделить три этапа в теоретических и практических подходах к проведению реструктуризации угольной отрасли (рис. 1).

На первом этапе (1994–1997 гг.) преобладал технократический подход, когда основное внимание уделялось вопросам закрытия организаций отрасли, в первую очередь убыточных и неперспективных шахт, разрезов, обогатительных фабрик и непрофильных организаций. При этом вопросам социальной поддержки бывших работников отрасли и экономики углепромышленных территорий уделялось недостаточное внимание.

Первые негативные социально-экономические последствия такого подхода не заставили себя долго ждать. К ним относились длительные задержки выплат заработной платы работающим шахтерам, компенсационных выплат высвобожденным работникам, отставание в создании новых рабочих мест и т.п. Все эти негативные явления привели к росту социальной напряженности в углепромышленных регионах. Достаточно вспомнить так называемые «рельсовые



Рис. 1 Этапы реструктуризации угольной промышленности России

<sup>1</sup> В 2004 г. эта комиссия упразднена постановлением Правительства РФ от 16.04.2004 г. №125 в связи с завершением определенных этапов реструктуризации угольной промышленности и решения связанных с ними первоочередных социально-экономических задач.

войны» 1998 г. [1]. Об отсутствии научно обоснованной антикризисной социальной политики реструктуризации и должного понимания, что реструктуризация должна быть в первую очередь социально ориентированной, свидетельствует, например, следующий показатель: доля государственных расходов на социально ориентированные мероприятия реструктуризации в период 1994–1998 гг. не превышала 23% от общего объема средств государственной поддержки реструктуризации угольной промышленности [2].

Следует отметить, что на первом этапе реструктуризации практически полностью был реализован механизм передачи с балансов угольных предприятий непрофильных активов в муниципальную собственность (жилья, объектов соцкультбыта и др.), снизив при этом социальную нагрузку с угольной отрасли и, наоборот, увеличив ее на углепромышленных территориях.

Второй социально ориентированный этап реструктуризации начался в 1998 г., когда стали функционировать два специализированных государственных учреждения – ГУ «Соцуголь» и ГУРШ<sup>2</sup>, и когда в практику реструктуризации активно начали внедряться механизмы регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли – совокупность методов, средств и способов целенаправленного воздействия на протекание социально-экономических процессов, вызванных реструктуризацией [2]:

- механизмы адресной социальной защиты высвобожденных работников отрасли, включая обеспечение бесплатным (пайковым) углем; дополнительное (негосударственное) пенсионное обеспечение и др.
- механизмы социальной поддержки кризисных углепромышленных территорий (где ликвидировался или резко сокращался угольный сектор промышленности) в рамках формирования и реализации «Программ местного развития и обеспечения занятости населения» (ПМР), включая: создание новых рабочих мест; поддержку малого предпринимательства; переселение шахтерских семей из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей; переселение шахтерских семей из ветхого и подработанного жилья на горных отводах; и др.

Разработка и внедрение этих механизмов осуществлялись одновременно с созданием социально ориентированной институциональной системы и системы социального партнерства, в которой ведущую роль играл Российский независимый профсоюз работников угольной промышленности (Росуглепроф), а также Ассоциация шахтерских городов – общественная организация, официально зарегистрированная в апреле 1996 г. и созданная для представления на федеральном уровне интересов администраций и жителей углепромышленных муниципальных образований. Существующая на первых двух этапах реструктуризации социально ориентированная институциональная система регулирования структур-



Рис. 2 Институциональная система социально ориентированного регулирования структурных преобразований в угольной отрасли и на углепромышленных территориях в период 1994–2004 гг.

ных преобразований в угольной промышленности и их социально-экономических последствий на углепромышленных территориях показана на схеме (рис. 2).

Формирование и реализация мероприятий и проектов по стабилизации социально-экономической обстановки на углепромышленных территориях базировались на постоянно развивающейся институциональной системе осуществления реструктуризации угольной отрасли, инновационном подходе к решению методологических, региональных и финансовых задач и принципах социального партнерства, основанного на координации и согласовании интересов населения, государства и бизнеса.

Об усилении социального вектора реструктуризации угольной отрасли свидетельствуют многие как качественные, так и количественные показатели. Говоря о первых, можно привести в качестве примера эволюцию принятого в 1996 г. Федерального закона «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности», который остается до настоящего времени законодательной базой реструктуризации угольной промышленности. Этот закон за всю историю своего действия не один раз корректировался и дополнялся, причем необходимость этого в большинстве случаев была обусловлена решением именно социальных проблем.

Однако наиболее показательным о ярко выраженном социальном векторе реструктуризации свидетельствуют количественные показатели (рис. 3).

В процессе крупномасштабной реструктуризации угольной отрасли страны успешно применялся механизм государственно-частного инвестирования проектов в рамках ПМР – программных комплексах конкретных мер, реализуемых в процессе реструктуризации угольной отрасли и ориентированных на снижение социальной напряженности при ликвидации организаций с массовым высвобождением работников, на лик-

<sup>2</sup> ГУ «Соцуголь» – Государственное учреждение по координации программ местного развития и решению социальных проблем, вызванных реструктуризацией предприятий угольной промышленности (ныне ФГБУ «Соцуголь»).  
 ГУРШ – Государственное учреждение по вопросам реорганизации и ликвидации нерентабельных шахт и разрезов (ныне ФГБУ «ГУРШ»).

видацию последствий влияния ведения горных работ на объекты социальной инфраструктуры и жилого фонда шахтерских городов и поселков, а также на поддержание природоохранных объектов, переданных ликвидируемыми организациями угольной промышленности в муниципальную собственность.

При этом в общей стоимости реализуемых социально-экономических проектов наряду с государственными инвестициями, как правило, большую часть составляли негосударственные инвестиции (в среднем около 55%). Эти программы осуществлялись в 79 муниципальных образованиях моноугольной специализации, где только за период 1998–2008 гг. было реализовано в различных секторах экономики около 1600 отобранных по конкурсу инвестиционных проектов, на основе которых дополнительно создано 40,8 тысяч новых рабочих мест [3].

Начиная с 2005 г., с началом III этапа реструктуризации принципиально была изменена правовая и бюджетно-финансовая основа ПМР, из которых была исключена часть направлений государственного финансирования (консультирование и переобучение высвобождаемых работников; поддержка малого бизнеса; организация общественных работ), изменена формулировка одних и включены новые направления, ранее входившие в технические мероприятия по ликвидации шахт и разрезов, в том числе:

- снос ветхого жилого фонда, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных (сланцевых) шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности;
- содействие переселяемым из ветхого жилья гражданам в приобретении (строительстве) жилья, взамен сносимого;
- содействие в приобретении (строительстве) жилья по новому месту жительства работникам, высвобожденным до 01.01.2005 г. при ликвидации расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях организаций угольной промышленности и имеющим стаж работы не менее 10 лет в организациях угольной промышленности;
- реконструкция и замена пострадавших в связи с ликвидацией угольных (сланцевых) шахт и разрезов объектов социальной инфраструктуры, предоставлявших основные коммунальные услуги населению шахтерских городов и поселков;
- завершение мероприятий по созданию новых рабочих мест;
- эксплуатация природоохранных объектов, переданных ликвидируемыми организациями угольной промышленности в муниципальную собственность.

В период 2005–2008 гг. реализация ПМР осуществлялась за счет субвенций (трансфертов) из федерального бюджета по направлениям, связанным с выполнением социально ориентированных мероприятий, включенных в проекты ликвидации организаций отрасли, а также с завершением в 2007 г. мероприятий по созданию новых рабочих мест и продолжением переселения семей шахтеров из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Подводя краткие итоги трансформации механизма формирования и реализации ПМР за период 1998–2008 гг., можно отметить следующее:

1) работники, высвобожденные в процессе реструкту-



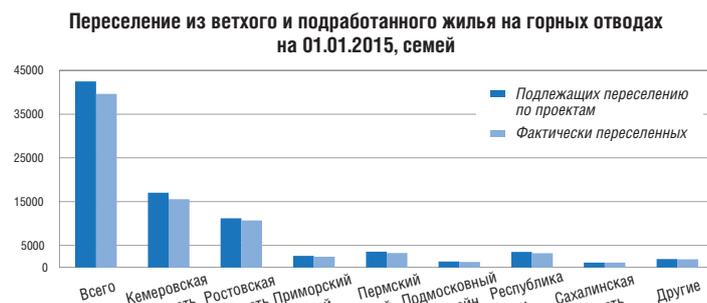
Источник: Минэнерго России



Источник: ФГБУ «Соцуголь»



Источник: ФГБУ «Соцуголь»



Источник: ФГБУ «ГУРШ»



Источник: ФГБУ «Соцуголь»

**Рис. 3 Трансформация основных социально-экономических механизмов структурных преобразований в угольной промышленности России**

- ризации угольной отрасли, смогли пройти переобучение и трудоустроиться на новые рабочие места с уровнем заработной платы, не ниже среднего на данной территории;
- 2) муниципальные образования с моноструктурным типом экономики получили стартовые возможности для развития новых секторов экономики, альтернативных угольной, за счет долевого финансирования проектов создания новых производств из средств федерального бюджета;
  - 3) на большинстве углепромышленных территорий сформировалась инфраструктура поддержки малого и среднего предпринимательства;
  - 4) органы местного самоуправления за счет средств федерального бюджета получили возможность создавать достаточно конкурентоспособные новые производства и рабочие места, способные обеспечить экономическую живучесть территории и переход к относительно конкурентоспособной экономике.

В соответствии с целевыми ориентирами государственной программы Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики» и «Программы развития угольной промышленности России на период до 2030 г.»<sup>3</sup> реструктуризацию угольной промышленности планируется завершить в 2020 г. В планируемом Минэнерго России объеме средств государственной поддержки на завершение мероприятий по реструктуризации более 70% этих средств также приходится на социально ориентированные мероприятия, в основном связанные с завершением в рамках реализации ПМР переселения шахтерских семей из ветхого и подработанного жилья, расположенного на горных отводах ранее ликвидированных шахт.

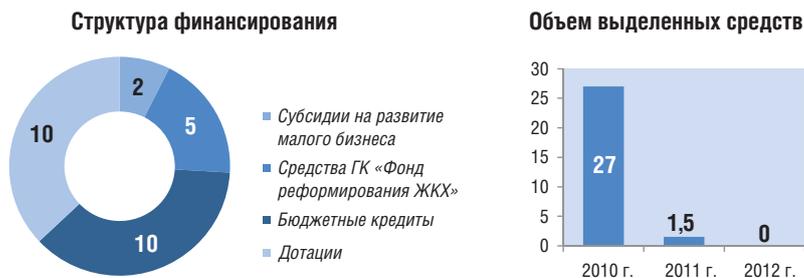
**Развитие социально-экономических механизмов поддержки углепромышленных моногородов**

В 2009 г. в период проявления кризисных явлений в экономике страны резко обострились социально-экономические проблемы российских моногородов, следствием которых явились протестные выступления местного населения, потребовавшие прямого государственного вмешательства.

Минрегионом России был определен перечень проблемных моногородов на основе двух ключевых критериев:

- наличие предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на которых занято на основной работе более 25% экономически активного населения;
- наличие в населенном пункте одного или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на долю которых приходится более 50% объема промышленного производства.

В этот перечень вошли 335 населенных пунктов, в том числе 22 населенных пункта на базе градообразующих действующих предприятий угольной отрасли, 6 населенных пунктов на базе градообразующих предприятий других отраслей, на территории которых осуществлялась в это время добыча угля, и 3 населенных пункта на базе градообразующих предприятий других отраслей, на территории которых до



**Рис. 4 Структура финансирования и объем средств федеральной поддержки моногородов России в 2010–2012 гг., млрд руб. [5]**

реструктуризации угольной отрасли велась добыча угля [4].

В 2009–2011 гг. на федеральном и региональных уровнях был принят ряд специальных институциональных и методологических решений по поддержанию жизнедеятельности моногородов России, в том числе и угольной специализации. Были разработаны «Комплексные инвестиционные планы» (КИП) модернизации большинства шахтерских городов, а три из них – Прокопьевск, Ленинск-Кузнецкий и Гуково в конце 2009 г. были включены Правительством РФ в перечень «пилотных» монопрофильных населенных пунктов, в которых в 2010 г. в первоочередном порядке началась реализация КИП на основе механизма государственно-частного партнерства с долевым финансированием за счет средств федеральной поддержки из различных источников (рис. 4) [4–5].

Из 27 млрд руб., запланированных в бюджете на цели государственной поддержки моногородов в 2010 г., Правительством РФ фактически были приняты решения о выделении 28 моногородам 22,7 млрд руб., в том числе 1,5 млрд руб. трем «пилотным» углепромышленным моногородам (Прокопьевску, Ленинск-Кузнецкому и Гуково) на реализацию КИП, которые в обязательном порядке включают объемы софинансирования мероприятий по диверсификации экономики со стороны *регионального и местного бюджетов*, а также *средства собственников градообразующих предприятий*. При этом наиболее востребованным в регионах и на местах видом финансовой помощи оказались естественно дотации, поскольку они не требовали возврата [5].

Механизм предоставления бюджетных средств моногородам предусматривал их выделение только на создание инфраструктуры – промышленных парков, транспортных коммуникаций, коммунальной инфраструктуры. Средства «Фонда реформирования ЖКХ» оказались одним из наиболее эффективных и доступных моногородам источников. Эти средства выделялись для капитального ремонта домов и переселения жильцов из ветхого и аварийного жилья наряду с трансфертами на эти же цели в рамках реализации механизма ПМР. Субсидии на развитие малого бизнеса также были полностью освоены. Наименее востребованной и малоэффективной мерой оказался бюджетный кредит – более 40% от объема заложенных средств остались неизрасходованными. Из-за того что часть средств в 2010 г. оказалась невостребована и была возвращена в Минфин, в 2011 г. Правительство РФ финансирование резко сократило и оно составило всего 1,5 млрд руб. (см. рис. 4). В 2012–2013 гг. бюджетных средств на программу поддержки моногородов заложено не было, т.к. происходило постепенное освоение ранее выделенных средств, но фактически решение проблем моногородов было отложено до лучших времен [5].

<sup>3</sup> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2014 г. №1099-р «О Программе развития угольной промышленности России на период до 2030 г.».

Дальнейшее совершенствование механизмов государственной поддержки моногородов должно быть связано с реализацией Федерального закона от 29 декабря 2014 г. №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», в котором предусмотрен порядок создания таких территорий в монопрофильных муниципальных образованиях с наиболее сложным социально-экономическим положением, включенных в перечень, утверждаемый Правительством РФ. В частности, от Кемеровской области, где ведется системная работа по развитию моногородов, подано 6 заявок на создание территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР)<sup>4</sup> в углепромышленных моногородах Анжеро-Судженск, Киселевск, Калтан и Прокопьевск, а также Юрга и Таштагол.

Следует отметить, что наиболее сложная социально-экономическая обстановка на завершающем этапе реструктуризации угольной промышленности сложилась в Анжеро-Судженском городском округе и Прокопьевско-Киселевском районах Кемеровской области, где возникла проблема поэтапной ликвидации 9 действующих убыточных шахт и масштабного переселения жителей из ветхого аварийного жилья. Эти шахты осуществляют добычу угля в сложных горно-геологических условиях, с высокой степенью потенциальной опасности, аварийности и травматизма, а горные отвалы данных шахт (10317 га) занимают около 30% жилой застройки городов Анжеро-Судженск, Киселевск и Прокопьевск и на них расположено 11370 ветхих жилых домов, в которых проживают 16033 семей, а также многочисленные объекты инфраструктуры и соцкультбыта [6].

При дифференциации шахтного фонда в период реструктуризации угольной промышленности России (с 1994 г. по н.в.) данные шахты не были отнесены к категории «особо убыточных» и, соответственно, не были включены в перечень организаций, подлежащих ликвидации за счет средств государственной поддержки. Проявление социально-экономических и экологических последствий для этих шахт имеет долговременный характер, поскольку в этих последствиях достаточно велика доля социальной компоненты, связанной с необходимостью переселения части населения углепромышленной территории из ветхого жилого фонда, непригодно для проживания в результате ведения горных работ, а также экологической компоненты, связанной с рекультивацией нарушенных горными работами земель [7].

Общие укрупненные затраты на ликвидацию этих шахт оцениваются в размере 53,8 млрд руб. в текущих ценах, в том числе на переселение граждан из ветхого и аварийного жилья – 35,3 млрд руб. (65,5%) [8].

Объективно оценивая прогнозные затраты на выполнение технических и социальных мероприятий по ликвидации подземной добычи угля на убыточных шахтах следует констатировать, что их реализация невозможна без объединения усилий государства и частного бизнеса.

Участие государства может заключаться в предоставлении предприятиям и монопрофильным территориям налоговых преференций, а также увеличении и перераспределении на региональном и муниципальном уровнях межбюджетных трансфертов и субвенций из федерального бюджета в Кемеровскую область. Это требует внесения изменений в действующее законодательство, прежде всего в части переселения жителей с горных отвалов ликвидируемых шахт, жилье которых не соответствует их безопасному проживанию, и работ по реконструкции (новому строительству) объектов инженерно-технической и социальной инфраструктуры<sup>6</sup>.

В целом необходимо разработать и внедрить на завершающем этапе реструктуризации на региональном уровне организационно-экономический механизм управления процессами ликвидации убыточных шахт в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП). В качестве примера на рис. 5 приведен один из возможных вариантов такого организационно-экономического механизма [8].

Основой этого механизма может быть создание региональной «Специализированной управляющей трастовой компании» и регионального «Специализированного (объединенного) ликвидационного фонда», основными функциями которых будут концентрация и оптимальное использование финансовых ресурсов на решение проблем ликвидации убыточных предприятий, в том числе за счет предоставления

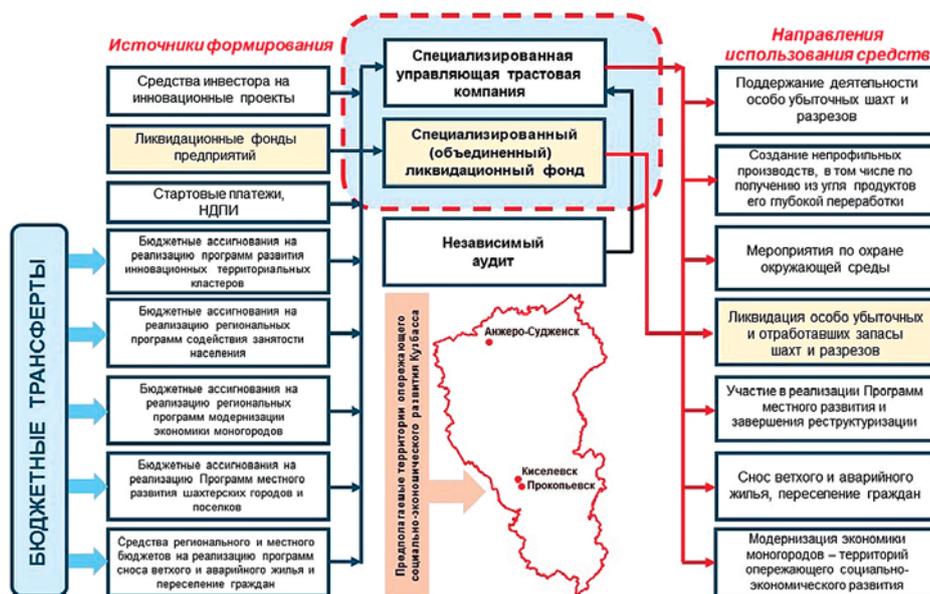


Рис. 5 Схема организационно-экономического механизма государственно-частного партнерства при создании системы выбытия неэффективных и формировании конкурентоспособных производств на завершающем этапе реструктуризации угольной промышленности

<sup>4</sup> Территория опережающего социально-экономического развития – часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2015 г. №314 «О внесении изменений в Правила предоставления межбюджетных трансфертов на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков».

права пользования участками недр с учетом обязательного участия недропользователей в решении социальных вопросов шахтерских моногородов. Финансовые ресурсы ликвидационного фонда целесообразно формировать как за счет средств собственников угольных компаний, так и с привлечением бюджетных средств на основе ГЧП.

Идея создания ликвидационных фондов, формируемых компаниями-недропользователями для финансирования мероприятий, обеспечивающих консервацию и ликвидацию горных выработок, социальную поддержку высвобождаемых работников, восстановление природной среды с рекультивацией земель и благоустройством территорий, заложена и в утвержденную Правительством РФ «Программу развития угольной промышленности России на период до 2030 г.».

В заключение отметим, что для создания и функционирования такого механизма требуется специальное рассмотрение вопросов обеспечения законодательно-правового и нормативного его обеспечения, а также порядка формирования финансовых ресурсов.

Таким образом, по мере совершенствования законодательной базы регулирования процессов реструктуризации, решения проблем обеспечения занятости высвобождаемых работников и реформирования социально-трудовой сферы, развития малого и среднего бизнеса, увеличения масштабов и глубины социально-экономических последствий перестройки экономики углепромышленных территорий, происходила поэтапная трансформация социально-экономических механизмов структурных преобразований с повышением их инновационного уровня.

На завершающем этапе реформирования угольной промышленности необходима разработка инновационной социально-экономической стратегии долгосрочного развития для каждой углепромышленной территории на основе современных механизмов развития с учетом государственно-частного партнерства, предусматривающих комплекс взаимосвязанных организационно-экономических действий с целью опережающего социально-экономического развития территории, повышающего ее конкурентоспособность и условия жизнедеятельности.

**Источники информации:**

1. Соловенок И.С. Цели и задачи протестного движения шахтеров России во время перехода к рыночным отношениям (1992–1999 гг.). – Вестник Томского государственного университета. – 2015. – №394. – С. 143–149.
2. Рожков А.А. Механизмы регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли. Под общ. ред. А.И.Татаркина. – Екатеринбург: Уральское отд. РАН, Институт экономики, 2004. –
3. Пяткин А.М., Рожков А.А. Государственно-частное партнерство в жизнедеятельности углепромышленных моногородов. – Уголь – 2013, №6. – С. 58–63.
4. Рожков А.А., Пяткин А.М., Корчак О.А. Комплексный программно-целевой подход к модернизации экономики углепромышленных моногородов на основе государственно-частного партнерства. – В сб. научных трудов «Социально-экономические и организационные проблемы стабилизации и развития угольной промышленности», вып. 27. – М.: ОАО «ЦНИИУголь», 2011. – С.53–65.
5. Моногорода. Перегрузка. Поиск новых моделей функционирования моногородов России в изменившихся экономических условиях. – М.: Промышленная группа «Базовый элемент» – Центр стратегических разработок, 2013. – 53 с. – Интернет-ресурс: <http://www.basel.ru/monogoroda/>
6. Концепция ликвидации шахт, расположенных в городах Прокопьевске, Киселевске, Анжеро-Судженске (Кемеровская область). – Кемерово: Администрация Кемеровской области, 2012. – 10 с.
7. Рожков А.А., Барыльников В.В., Фролов А.А. К оценке последствий ведения горных работ на проблемных шахтах Кузбасса в условиях урбанизированных территорий / Антикризисное управление: производственные и территориальные аспекты. – Труды VIII Всероссийской научно-практической конференции. – Новокузнецк: НФИ КемГУ, 2012. – С.92–98.
8. Комплексный анализ производственной и финансово-хозяйственной деятельности шахт Анжеро-Судженского городского округа и Прокопьевско-Киселевского района Кемеровской области с оценкой перспектив их функционирования и влияния на социально-экономическое развитие производственно-региональных комплексов. – Отчет НИР (заключительный, этап III). – М.: ООО «ИНКРУ», 2012. – 215 с.

