

Формирование и трансформация институциональной системы регулирования структурных преобразований в угольной отрасли и на углепромышленных территориях России

DOI: <http://dx.doi.org/10.18796/0041-5790-2018-2-00-00>

РОЖКОВ Анатолий Алексеевич

*Доктор экон. наук, профессор,
Институт экономики и управления
промышленными предприятиями НИТУ «МИСиС»,
119049, г. Москва, Россия,
тел.: +7 (499) 230-24-78,
e-mail: aarozhkov@mail.ru*

СОЛОВЕНКО Игорь Сергеевич

*Канд. ист. наук, доцент,
Юргинский технологический институт (филиал)
ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский
Томский политехнический университет»,
652055, г. Юрга, Россия,
тел.: +7 (38451) 7-77-62,
e-mail:solovenko71@mail.ru*

В ноябре 1997 г. постановлением Правительства РФ № 1462 «О совершенствовании управления угольной промышленностью» были созданы два государственных учреждения – «ГУРШ» и ГУ «СОЦУГОЛЬ» (ныне ФГБУ), практическая деятельность которых началась двадцать лет назад – в феврале 1998 г. и которые до сих пор остаются опорными звеньями институциональной системы структурных преобразований на углепромышленных территориях. В этой связи представляется целесообразным проанализировать исторический опыт формирования и трансформации институциональной системы в ходе реструктуризации угольной промышленности, а также при государственной поддержке моногородов, в том числе угольной специализации.

Ключевые слова: Россия, институциональная система, структурные преобразования, угольная отрасль, углепромышленные территории, моногорода.

ВВЕДЕНИЕ

Конец XX в. – начало XXI в. стали временем серьезных трансформаций во всех сферах общественной жизни суверенной России. Успех перемен в стране во многом определялся динамикой формирования и развития институциональных основ новой, либерально-демократической системы.

В этой связи особый интерес вызывает анализ опыта формирования и развития социально-экономических институтов в сфере угольной промышленности России, так как данная отрасль в течение рассматриваемого времени превратилась из «главного иждивенца» страны в одного из крупнейших доноров госбюджета [1], а некогда главные возмутители общественно-политического спокойствия в стране – шахтеры стали одной из социальных опор новой государственной системы. Сегодня уже можно не только давать оценки либеральным реформам в сфере угольной промышленности, но и определять стратегию укрепления институциональных основ социально-экономических преобразований на углепромышленных территориях России.

Цель статьи – показать особенности формирования и трансформации институциональной системы регулирования структурных преобразований в угольной отрасли и на территориях ее дислокации, прежде всего в углепромышленных моногородах России.

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В ПЕРИОД 1993-2000 гг.

Процесс реформирования угольной промышленности в условиях системного перехода к либерально-рыночным отношениям в 1990-е годы имел свои особенности, которые во многом ослабляли экономический и социальный потенциал базовой отрасли народного хозяйства. Несмотря на уже второстепенную роль в топливно-энергетическом комплексе России, уголь по-прежнему имел определяющее значение в формировании макроэкономических процессов. Свободные цены на уголь могли серьезно дестабилизировать обстановку в народном хозяйстве, поэтому до июля 1993 г. угольщики не имели той ценовой свободы, которую уже имели предприятия и компании других отраслей. Потеря конкурентоспособности отрасли, по этой и ряду других причин, осложняла решение широкого спектра вопросов жизнедеятельности не только шахт и разрезов, но и всех углепромышленных территорий. В наиболее сложном положении оказались те из них, которые были не столь масштабны, а эксплуатация недр здесь имела

долгосрочный период (например, Кизеловский угольный бассейн, имевший более чем 200-летнюю историю).

Системный характер проблем в угольной отрасли инициировал создание в ноябре 1993 г. нового органа, который должен был решать жизненно важные вопросы шахтеров – Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов (МВК). На ее заседаниях рассматривался широкий спектр вопросов, которые напрямую затрагивали интересы шахтерских семей, а для их реализации привлекались органы власти и управления всех уровней, научно-исследовательские учреждения, а также профсоюзы и первые представители угольного бизнеса. Появление данного органа можно считать первым шагом на пути формирования институциональной системы регулирования структурных преобразований на углепромышленных территориях России. Между тем структурное оформление институциональной базы в решении социально-экономических проблем углепромышленных территорий подрывалось политическими противоречиями основных участников рассматриваемого процесса. В условиях отсутствия достаточных финансово-материальных средств и полномочий деятельность МВК свелась к роли органа, действующего в чрезвычайных обстоятельствах.

Тем временем отрасль нуждалась в системных реформах, которые бы позволили вывести ее на качественно иной, конкурентоспособный уровень. Революционным шагом в этом направлении стало принятое в 1994 г. решение о реструктуризации угольной промышленности России. Данный курс обещал не только выход российских шахт и разрезов на мировой рынок угля, но и решение еще более обострившихся к тому времени социально-экономических проблем шахтерских семей – это снижение уровня жизни, отсутствие эффективного механизма социальной защиты и др.

Первый этап реструктуризации угольной промышленности (1994–1997 гг.) протекал весьма неоднозначно. Были серьезные достижения, но имелось немало проблем, которые с трудом преодолевались даже самыми перспективными угледобывающими предприятиями и компаниями. Очевидным был и хронический разрыв между экономическими интересами участников угледобычи и социальными обязательствами перед трудящимися отрасли.

Резкое обострение социальных проблем на углепромышленных территориях в середине 1990-х годов активизировало действия местных органов власти. В 1995 г. десятки шахтерских городов и поселков создали Ассоциацию шахтерских городов (АШГ). Ее основной целью стали консолидация и координация работы администраций углепромышленных городов и поселков, защита социально-экономических интересов их населения. АШГ стала противовесом отраслевым интересам шахтерских профсоюзов и приватизировавшихся угольных компаний. Во многом благодаря ее деятельности удалось наладить поступление средств на социальные программы без дополнительных этапов и посредников, а следовательно, без риска коррупции [2, с. 44]. Деятельность АШГ способствовала реализации важных социальных про-

грамм на муниципальном уровне и обеспечению социальных гарантий горнякам и членам их семей; содействовала динамичному и рациональному развитию экономики шахтерских городов и поселков. Однако попытка институционализировать социально-экономические процессы на углепромышленных территориях посредством создания АШГ имела ограниченный успех, так как сохранялась противоречивость интересов между местными органами власти и отраслевыми профсоюзами, а в некоторых случаях и представителями бизнеса. Недостаточным являлось и взаимодействие АШГ с федеральными органами власти, которые «не успевали» реагировать на проблемы угольной отрасли. Дефицит политико-экономических полномочий руководителей региональных органов власти также снижал уровень их взаимодействия с АШГ. Таким образом, в середине 1990-х годов еще отсутствовала четкая координация действий ключевых участников угольной политики как на уровне регионов, так и всей страны в целом.

В этих условиях центральной задачей являлось усиление взаимодействия между органами исполнительной власти всех уровней. Рост напряженности на всех углепромышленных территориях, особенно в ведущем, Кузнецком угольном бассейне страны, подталкивал все органы власти и управления к более активному вмешательству в решение шахтерских проблем. В условиях сохранения высокой степени централизации управления отраслью организовать все заинтересованные в выполнении такой задачи силы мог только главный исполнительный орган страны. В июле 1996 г. решением Правительства РФ в шестидесяти углепромышленных муниципальных образованиях были созданы Наблюдательные советы. В них вошли местные профсоюзные лидеры, представители администраций шахтерских городов и районов, руководители организаций угольной отрасли, влиятельные общественные деятели и представители местного бизнеса. Создание Наблюдательных советов стало важным этапом в части развития системы социального партнерства в угольной отрасли и демократических начал на углепромышленных территориях в целом.

Однако реструктуризация угольной промышленности нуждалась в серьезной корректировке ее регулирования на федеральном уровне. Важным решением Правительства РФ стало создание в ноябре 1997 г. двух государственных учреждений – «ГУРШ» и «СОЦУГОЛЬ»¹. Их активная деятельность началась с февраля 1998 г., и в рамках своих компетенций они активно до сих пор взаимодействуют с органами исполнительной власти всех уровней, общественными организациями и профсоюзами. Ключевым элементом в реализации деятельности данных организаций стала широкая опора на отечественную науку и практику. Серьезная теоретическая и мето-

¹ ГУ «ГУРШ» – Государственное учреждение по вопросам реорганизации и ликвидации нерентабельных шахт и разрезов (ныне ФГБУ «ГУРШ»).

ГУ «СОЦУГОЛЬ» – Государственное учреждение по координации программ местного развития и решению социальных проблем, вызванных реструктуризацией предприятий угольной промышленности (ныне ФГБУ «СОЦУГОЛЬ»).

дологическая база, ориентированная на прогнозирование и планирование социально-экономических процессов, позволила эффективно расходовать средства государственной поддержки и совместно с местными властями оказывать адресную помощь углепромышленным территориям и трудовым коллективам ликвидируемых убыточных организаций.

В рамках деятельности ГУ «ГУРШ» стали более эффективно решаться такие вопросы, как снос ветхого жилья, реконструкция социальной инфраструктуры, эксплуатация природоохранных объектов и др. Если в первые годы реструктуризации угольной отрасли наибольший объем средств из федерального бюджета направлялся на технические работы по ликвидации организаций, то начиная с 1998 г. акцент реформ сместился на реализацию социально ориентированных мероприятий в рамках программ местного развития и восстановления экологического баланса в районах, где велись разработки угля.

ГУ «СОЦУГОЛЬ» разработало и далее активно реализовывало комплексную систему регулирования и оптимизации социальных последствий структурной перестройки угольной промышленности, основными особенностями которой являлись следующие: адресный характер социальной защиты высвобождаемых работников; повышение уровня целевого использования средств государственной поддержки путем перехода на казначейскую систему доведения средств до их получателей; разработка новых социальных технологий, связанных с обеспечением занятости высвобождаемых работников; развитие системы социального партнерства между субъектами реструктуризации угольной отрасли и др. [3, с. 99–104].

В середине 1998 г. в угольной промышленности появились очертания новой институциональной системы социально ориентированного регулирования структурных преобразований в угольной отрасли и на углепромышленных территориях. Центральным звеном новой системы стали администрации углепромышленных муниципальных образований – конечные получатели средств государственной поддержки на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости населения на основе развития малого и среднего предпринимательства. На углепромышленных территориях начали действовать такие новые институциональные структуры, как муниципальные фонды поддержки предпринимательства, бизнес-центры, инвестиционные (инновационные) фонды местного развития.

Благодаря позитивным процессам в деле реформирования отрасли с конца 1998 г. приоритетными направлениями реструктуризации угольной промышленности стали финансирование мероприятий по социальной защите трудящихся, созданию безопасных условий работы и финансирование технических работ по ликвидации особо убыточных и неперспективных угольных (сланцевых) шахт и разрезов, предоставление инвестиций и др. [4].

Впервые за годы реформ динамика угледобычи стала расти, существенно выросла производительность труда в отрасли, снизились травматизм и число несчастных случаев на угольном производстве. В 1999 г. на углепромышленных территориях было введено около 600 новых

рабочих мест по добыче угля (в 1998 г. только 242), почти девять тысяч рабочих мест в сфере малого и среднего бизнеса неугольного профиля [5, с. 38]. Позитивные результаты деятельности в сфере угольной промышленности стали одним из факторов роста доверия шахтеров и резкого снижения уровня конфликтности на углепромышленных территориях [6, 7]. Все эти положительные факты свидетельствуют о создании в конце 1990-х годов достаточно эффективной институциональной системы регулирования структурных преобразований в угольной отрасли и на углепромышленных территориях России.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ (начало 2000-х гг.)

До рубежа 2000-х гг. формирование институциональной системы проходило в условиях острых политических и экономических противоречий. В начале XXI в. ее развитие вышло на качественно новый уровень. Этому способствовали: укрепление государственной стабильности, проведение ряда социально-экономических реформ (налоговой, земельной, пенсионной, банковской и других), а также повышение темпов экономического роста.

В период 2004–2008 гг. созданная в ходе реструктуризации угольной промышленности институциональная система претерпела значительную трансформацию, связанную прежде всего с реформированием исполнительных органов власти на федеральном уровне. Так в соответствии с Указом Президента России были образованы Министерство промышленности и энергетики РФ, а также входящее в его структуру Федеральное агентство по энергетике (Росэнерго), осуществляющее свою деятельность непосредственно и через подведомственные организации (в том числе через государственные учреждения «ГУРШ» и «СОЦУГОЛЬ»), во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями [8]. Таким образом, институциональная система в сфере угольной отрасли и на углепромышленных территориях России приобрела более централизованный характер.

В связи с упорядочением состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством РФ, была упразднена и МВК. Основные этапы реструктуризации угольной промышленности были завершены, а первоочередные социально-экономические задачи выполнены [9]. Соответственно, на региональном уровне прекратили свою деятельность региональные МВК, а на муниципальном – Наблюдательные советы, которые трансформировались в различные общественные институты (общественные советы) при региональных и муниципальных органах власти.

В ходе дальнейшего реформирования федеральных органов исполнительной власти было упразднено Минпромэнерго России и создано Министерство энергетики Российской Федерации, осуществляющее и в настоящее время функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регу-

лированию в сфере топливно-энергетического комплекса, в том числе по вопросам угольной промышленности [10]. Данные преобразования окончательно сформировали существующую сегодня отраслевую институциональную систему.

На заключительном этапе структурных преобразований угольной промышленности (начиная с 2005 г.) началась реализация новой сбалансированной территориально-отраслевой корпоративной социальной политики с элементами государственного регулирования в части завершения бюджетного финансирования социально ориентированных мероприятий реструктуризации по линии Минэнерго России (ФГБУ «Соцуголь» и «ГУРШ»), окончание которых предполагается к 2020 г. Данные мероприятия включают: обеспечение бесплатным пайковым углем льготных категорий граждан; дополнительное негосударственное пенсионное обеспечение; реализацию программ местного развития (ПМР).

Всего в рамках созданной институциональной среды регулирования структурных преобразований в угольной отрасли и на углепромышленных территориях России по состоянию на начало 2009 г. за счет социально-экономических механизмов, координируемых и реализуемых государственными учреждениями «Соцуголь» и «ГУРШ», были решены все наиболее актуальные проблемы шахтерских семей, а также созданы условия стабильного функционирования социальных механизмов поддержки населения углепромышленных городов и поселков [11, с.7-8; 12, с. 5].

Таким образом, в ходе реструктуризации была создана государственная институциональная организационно-экономическая среда, обеспечивающая функционирование практически всех механизмов ее проведения, в том числе социально ориентированных.

Постепенное расширение полномочий региональных и местных органов власти позволило активнее привлекать бизнес к реализации социально значимых проектов, в том числе на основе развития институтов и механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) и муниципально-частного партнерства (МЧП). Работники предприятий угольной промышленности получили дополнительные формы поддержки за счет отраслевых соглашений и договоров о социальном партнерстве [13, с. 237]. Увеличивалось количество работников угольной отрасли, направленных на отдых в лечебно-оздоровительные санатории и профилактории, стали проводиться спортивные соревнования среди угольных компаний и т.д. [14, с. 221]. Активнее других руководителей шахтерских территорий новые возможности использовал губернатор Кемеровской области А. Тулеев, что стало дополнительным фактором динамичного развития ведущего угольного бассейна [15, С. 215].

В Кузбассе впервые получила развитие практика заключения региональных соглашений о социально-экономическом сотрудничестве областной администрации с крупными частными угольными компаниями, которая затем нашла широкое распространение и в других углепромышленных регионах. В этих соглашениях предусматриваются не только программно-целевые ме-

роприятия по диверсификации и модернизации угольного и смежных производств, но и социально ориентированные мероприятия. Государственно-частное партнерство здесь последовательно развивается по уровням комплексности и масштабности конкретных экономических и социальных мероприятий [16, с. 58].

В качестве положительного примера институционализации территориально-отраслевой корпоративной социальной политики следует отметить создание на принципах ГЧП некоммерческой организации Фонд социально-экономической поддержки регионов «СУЭК-Регионам», созданной в конце 2007 г. для разработки и реализации социальных и благотворительных программ АО «СУЭК» [17]. Кроме Кемеровской области деятельность Фонда осуществляется еще в шести регионах страны.

ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ НА СТРУКТУРНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В УГОЛЬНОЙ ОТРАСЛИ И НА УГЛЕПРОМЫШЛЕННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Параллельно с функционированием институциональной системы регулирования структурных преобразований в угольной отрасли и на углепромышленных территориях с 2005 г. на федеральном уровне началась массовая институционализация российской экономики в целях стимулирования региональных инновационных процессов и реализации инфраструктурных проектов с использованием механизмов ГЧП, в результате которой были созданы: Инвестиционный фонд РФ (2005 г.); особые экономические зоны (2005 г.); государственные корпорации «Внешэкономбанк» (2007 г.), «Российская корпорация нанотехнологий» (2007 г.), реорганизованная в 2011 г. в АО «Роснано», ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ» (2007 г.); зоны территориального развития (2011 г.); территории опережающего социально-экономического развития (2014 г.); Фонд развития промышленности (2014 г.); Фонд развития моногородов (2014 г.) и др.

По аналогии с мировым опытом с 2006 г. в России начал внедряться новый инновационный институт технопарков и промышленных парков, представляющий собой особую форму взаимодействия науки, производства и образования с целью стимулирования развития передовых технологий и наукоемкого бизнеса. Была развернута государственная программа «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий» [18]. Кроме того, началось создание частных технопарков и промышленных парков [19]. При этом только в одном углепромышленном регионе – в Кемеровской области действует с 2008 г. «Кузбасский технопарк» (входит в состав 12 технопарков, поддержанных Минкомсвязью России), среди резидентов которого пока только одно ОАО «Газпром добыча Кузнецк» реализует проект, связанный с угольной отраслью – добыча метана из угольных пластов на первоочередных площадях в Кузбассе [20].

Следует отметить, что, несмотря на некоторую стихийность формирования, институты развития заняли определенную нишу в национальной инновационной структу-



Федеральные институты развития, оказывающие влияние на регулирование структурных преобразований в угольной отрасли и на углепромышленных территориях России

ре и до сих пор доказывают свою состоятельность. Фактически сегодня можно выделить три уровня функционирования институтов развития в зависимости от того, кто является инициатором их создания: федеральные институты развития, федеральные институты развития на региональном уровне, региональные институты развития [21]. В свою очередь федеральные институты развития можно классифицировать как общеэкономические, отраслевые и территориальные (см. рисунок) [22, с. 14].

Экономический кризис 2008–2009 гг. больно затронул добывающие отрасли промышленности, в том числе и угольную. Несмотря на сложную финансовую ситуацию, Правительство РФ приняло ряд мер по поддержанию социально-экономической стабильности на углепромышленных территориях. 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 угольной специализации, когда по решению Правительства России при институциональной и финансовой поддержке государства и участии бизнес-структур начались разработка и реализация комплексных инвестиционных планов (КИП) модернизации моногородов на период до 2020 г.

Из шахтерских городов в качестве пилотных были определены Гуково, Ленинск-Кузнецкий и Прокопьевск, которые частично получили бюджетные средства на реализацию своих КИПов в 2010–2011 гг. через федеральные общеэкономические институты развития (Инвестиционный фонд РФ, Фонд содействия реформированию ЖКХ, Фонд

развития промышленности). Средства в виде дотаций и кредитов предоставлялись субъектам РФ для реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и модернизации объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры, необходимых для создания условий реализации на территории моногородов этих инвестиционных проектов. Кроме того, оказывалась господдержка моногородам через субсидии бюджетам субъектов РФ на конкурсной основе по линии Минэкономразвития России на поддержку малого и среднего предпринимательства, а по линии Федеральной службы по труду и занятости – на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда.

В этот период были также разработаны КИПы по городам: Междуреченск, Анжеро-Судженск, Белово, Киселевск, Осинники и др. Но государственная поддержка моногородов на основе финансирования комплексных инвестиционных планов не получила должного развития. Проблема заключалась в том, что разработка КИПов не регламентировалась какими-либо нормативными правовыми актами, кроме того, требования к КИПам по содержанию, срокам разработки и другим параметрам не учитывали существенных различий в ресурсах и возможностях моногородов, и, как следствие, только 49 городов из 327 получили господдержку [23, с. 153]. При этом реализация мероприятий, софинансируемых из федерального бюджета в 2010–2011 гг., по состоянию на 1 июля 2016 г. не была завершена в 11 моногородах [24, с. 7].

Всего в рамках основных направлений антикризисных действий Правительства РФ в 2010–2011 гг. Минфин Рос-

сии предоставил дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ в рамках государственной поддержки реализации мероприятий КИПов и (или) бюджетных кредитов 41 субъекту РФ в сумме 17165 млн руб., в том числе 2237,7 млн руб. углепромышленным территориям – Кемеровской области (г. Прокопьевск и г. Ленинск-Кузнецкий) и Ростовской области (г. Гуково) [25, с. 69-71].

К сожалению, из-за того, что часть средств в 2010–2011 гг. оказалась невостребованной регионами и была возвращена в федеральный бюджет в 2012 и 2013 гг., дополнительные средства на поддержку моногородов в федеральном бюджете уже не предусматривались.

В целом, институциональные преобразования в целях стимулирования региональных инновационных процессов и реализации инфраструктурных проектов с использованием государственной поддержки российских моногородов в период 2010–2013 гг., по мнению авторов, не оказали существенного влияния на изменение социально-экономического положения и снижение уровня монозависимости в моногородах, включая территории угольной специализации.

С 2014 г. прямая господдержка моногородов осуществляется через негосударственную некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» на основе заключения соглашений с субъектами РФ о софинансировании расходов в целях реализации мероприятий по строительству и реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации инвестиционных проектов в конкретном монопрофильном муниципальном образовании. В настоящее время такие соглашения имеются в Кемеровской и Ростовской областях, а также Хабаровском крае.

Однако, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, целесообразно пересмотреть механизм предоставления субсидий из федерального бюджета на софинансирование расходов субъектов РФ на поддержку моногородов в части возможности предоставления данных субсидий непосредственно через Минэкономразвития России, что позволит эффективно осуществлять контроль за использованием субсидий и достижением целевых показателей их предоставления [24, с. 60].

С 2014 г. предусмотрена также мера поддержки моногородов в форме создания территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 16 апреля 2015 г. № 668-р монопрофильные муниципальные образования разделены на три категории, к которым отнесены:

– **с наиболее сложным социально-экономическим положением (категория 1)** – 10 углепромышленных территорий, включая моногорода Анжеро-Судженск (Кемеровская обл.) и Гуково (Ростовская обл.), получившие статус ТОСЭР;

– **с риском ухудшения социально-экономического положения (категория 2)** – 20 углепромышленных территорий;

– **со стабильной социально-экономической ситуацией (категория 3)** – две углепромышленные территории Кузбасса (пос. Краснобродский и г. Новокузнецк).

Экономическое положение в моногородах Российской Федерации за период 2014–2016 гг. характеризуется следующими особенностями [24, с. 5; 25, с. 4]:

– больше всего моногородов в углепромышленной Кемеровской области – 24 моногорода, в Свердловской и Челябинской областях – 17 и 16 соответственно;

– наибольшее количество «кризисных» моногородов отмечается в углепромышленной Кемеровской области – 9 моногородов, в Челябинской области – 7, в Республике Карелия – 6 и Пермском крае – 6;

– количество моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением увеличилось с 75 до 100;

– в 71 моногороде уровень регистрируемой безработицы превышает среднероссийский показатель в два и более раз.

Как отмечается в Бюллетене Счетной палаты РФ [24, с. 56], в настоящее время оценить эффективность использования субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий, направленных на формирование необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечение инвестиций в моногородах, практически не представляется возможным, поскольку ни данные Минэкономразвития России, ни данные «Фонда развития моногородов» и субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не дают объективной информации. При этом, в целом, несмотря на финансовую поддержку моногородов со стороны государства, на сегодняшний день существует негативная динамика в сфере занятости их населения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, в последнее десятилетие XX в. шел процесс формирования институциональной системы регулирования структурных преобразований в угольной отрасли и на углепромышленных территориях России. Одним из важнейших результатов этого процесса стало создание государственных учреждений «ГУРШ» и «СОЦУГОЛЬ» – организаций, сумевших объединить и реализовать на принципах социального и государственно-частного партнерства интересы всех участников территориально-отраслевых структурных преобразований и продолжающих свою деятельность на заключительном этапе реструктуризации. Успешные результаты развития угольной отрасли на рубеже веков [26, 27] позволили трансформировать и сориентировать институциональную систему регулирования структурных преобразований на реализацию задач конкурентоспособного и инновационного уровня. Однако слабым звеном современной институциональной системы остаются финансовые институты, через которые до сих пор не отработаны четкие и прозрачные механизмы доведения бюджетных средств государственной поддержки до конечных получателей на реализацию инвестиционных проектов по диверсификации экономики и программ социально-экономического развития углепромышленных территорий. В этой связи целесообразно

но использовать накопленный опыт институциональных взаимодействий в ходе реструктуризации угольной промышленности России, адаптировав его к современным социально-экономическим условиям.

Список литературы

1. Краснянский Г.Л. Реструктуризацию угольной промышленности России следует изучать в профильных вузах // Forbes. URL: <http://www.forbes.ru/biznes/343035-georgiy-krasnyanskiy-restrukturizaciyu-ugolnoy-promyshlennosti-rossii-sleduet-izuchat> (дата обращения: 15.01.2018).
2. День шахтера (реструктуризация угольной промышленности глазами участников и журналистов). М.: 2004. 132 с.
3. Угольная промышленность. Социально-экономический словарь-справочник. / Н.И. Гаркавенко, А.Н. Гаркавенко, В.Н. Попов и др. М.: ООО «Редакция журнала «Уголь», 2007. 514 с.
4. Постановление Правительства РФ от 03.09.1998 № 1026 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 1997 г. № 1523 «О государственном финансировании мероприятий по реструктуризации угольной промышленности». URL: <http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-03091998-n-1026/> (дата обращения: 15.01.2018).
5. Рожков А.А., Анистратов М.К., Фролов А.А. Трансформация социально-экономических механизмов структурных преобразований в угольной промышленности России // Горная промышленность. 2015. № 5. С. 36-42.
6. «Рельсовые войны» стали историей // Искра (Инта, Республика Коми). 10 апреля 1999.
7. Проблемы и перспективы развития угольной промышленности. Федеральный справочник. Топливо-энергетический комплекс России [Электронный ресурс]. URL: <http://federalbook.ru/files/FS/Soderjanie/FS-7/IV/Problemi%20i%20perspektivi.pdf> (дата обращения: 15.01.2018).
8. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». URL: <http://base.garant.ru/186816/#friends> (дата обращения: 15.01.2018).
9. Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2004 г. № 215 «Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации». URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=99516> (дата обращения: 15.01.2018).
10. Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти». URL: <http://base.garant.ru/12160263/> (дата обращения: 15.01.2018).
11. Интервью с директором ГУ «Соцуголь», доктором экономических наук, профессором А.А. Рожковым // Уголь. 2009, № 3. С. 7-12. URL: <http://www.ugolinfo.ru/Free/032009.pdf> (дата обращения: 15.01.2018).
12. Агапов А.Е. Анализ выполнения работ по реализации программы ликвидации особо убыточных шахт и разрезов в 2008 году // Уголь. 2009, № 3. С. 3-6. URL: <http://www.ugolinfo.ru/Free/032009.pdf> (дата обращения: 15.01.2018).
13. Буфина Н.Э. Развитие системы социального партнерства на угольных предприятиях Кузбасса в XXI в. // Интеллектуальный и индустриальный потенциал регионов России. Кемерово, 2012. С. 237–243.
14. Бирюкова О.В. Реструктуризация угольной промышленности Кузбасса в середине 1980-х – начале 2000-х гг. (на примере г. Кемерово) // Интеллектуальный и индустриальный потенциал регионов России. Кемерово, 2012. С. 217–222.
15. Harte S., Grävingsholt J., Pleines H., Schröder H.-H. Geschäfte mit der Macht. Bremen, 2003. 383 p.
16. Пяткин А.М., Рожков А.А. Государственно-частное партнерство в жизнедеятельности углепромышленных моногородов // Уголь. 2013. № 6. С. 58-63. URL: <http://www.ugolinfo.ru/Free/062013.pdf> (дата обращения: 15.01.2018).
17. Некоммерческая организация «Фонд социально-экономической поддержки регионов «СУЭК – РЕГИОНАМ». URL: <http://fond.suek.ru/> (дата обращения: 15.01.2018).
18. Комплексная программа «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий» (Одобрена распоряжением Правительства РФ от 10 марта 2006 г. № 328-п). URL: <http://minsvyaz.ru/ru/documents/3269/> (дата обращения: 15.01.2018).
19. Индустриальные парки и технопарки России. URL: http://russiaindustrialpark.ru/tehnopark_catalog_perecheny_spisok_russia (дата обращения: 15.01.2018).
20. АО «Кузбасский технопарк». URL: <http://technopark42.ru/departments/park/rezidents-technopark> (дата обращения: 15.01.2018).
21. Институты развития России: ретроспектива формирования. URL: http://kapital-rus.ru/articles/article/instituty_razvitiya_rossii_retrospektiva_formirovaniya/ (дата обращения: 15.01.2018).
22. Научный доклад: институты развития как инструмент региональной политики. М.: ФГБУН «Институт экономики РАН», 2015. С. 14.
23. Петрина О.А. Государственная поддержка моногородов в России // Вестник Государственного университета управления. 2015. № 6. С. 151-156.
24. Агапов С.А., Перчян А.В., Росляк Ю.В. Сводный отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» в 2014-2016 гг.» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2017. № 3. С. 3-67.
25. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности мер, принимаемых органами государственной власти по поддержке моногородов» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 7 апреля 2017 г. № 19К (1164, п.1). URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesya-meropriyatiya/item/12870343/> (дата обращения: 15.01.2018).
26. Яновский А.Б. Основные тенденции и перспективы развития угольной промышленности России // Уголь. 2017. № 8. С.10-14. doi: 10.18796/0041-5790-2017-8-10-14. URL: <http://www.ugolinfo.ru/Free/082017.pdf> (дата обращения: 15.01.2018).
27. Таразанов И.Г. Итоги работы угольной промышленности России за январь-сентябрь 2017 года // Уголь. 2018. № 1. С. 18-32. doi: 10.18796/0041-5790-2018-1-18-32/

Title
FORMATION AND TRANSFORMATION OF THE INSTITUTIONAL SYSTEM FOR THE RUSSIAN COAL INDUSTRY AND COAL PROVINCES STRUCTURAL TRANSFORMATIONS MANAGEMENTDOI: <http://dx.doi.org/10.18796/0041-5790-2018-2-00-00>**Authors**Rozhkov A.A.¹, Solovenko I.S.²¹ National University of Science and Technology "MISIS" (NUST "MISIS"), Moscow, 119049, Russian Federation² Yurginsky Institute of Technology (branch) of FSAEI HE "National Research Tomsk Polytechnic University", Yurga, 652055, Russian Federation**Authors' Information****Rozhkov A.A.**, Doctor of Economic Sciences, Professor, Institute of Economics and Management of Industrial Enterprises, tel.: +7 (499) 230-24-78, e-mail: aarozhkov@mail.ru**Solovenko I.S.**, PhD (History), Assistant Professor, tel.: +7 (38451) 7-77-62, e-mail: solovenko71@mail.ru**Abstract**

In 1997 two state institutions – "GURSH" and "SOTSUGOL" (currently FSBI) were established by the directive of RF Government no.1462 "On coal industry management improvement"; these institutions practical activities started twenty years ago, in February 1998, and until now they remain the corner stones of the institutional system for coal provinces structural reorganization. In this respect it is sensible to analyze the institutional system historical experience and transformation during coal industry reorganization and state support of the mono-cities, including coal industry associated cities.

Figures:

Fig. Federal Institutes of Development, having effect on the Russian coal industry coal provinces reorganization management

Keywords

Russian Federation, Institutional system, Reorganizations, Coal industry, Coal provinces, Mono-cities.

References

1. Krasniansky G.L. *Restrukturizatsiyu ugolnoy promyshlennosti Rossii sleduet izuchat v profilnykh vuzah* [Russian coal industry reorganization shall be studied in the specialized high schools]. Forbes. Available at: <http://www.forbes.ru/biznes/343035-georgiy-krasnianskiy-restrukturizatsiyu-ugolnoy-promyshlennosti-rossii-sleduet-izuchat> (accessed 15.01.2018).
2. *Den shahtera (restrukturizatsiya ugolnoy promyshlennosti glazami uchastnikov i zhurnalistov)* [Miner's Day (coal industry reorganization through the eyes of participants and journalists)]. Moscow, 2004, 132 p.
3. Garkavenko N.I., Garkavenko A.N., Popov V.N. et al. *Ugolnaya promyshlennost Sotsialno-ekonomicheskii slovar-spravochnik*. [Coal industry. Social-economic glossary – reference book]. Moscow, Ugol' Journal Edition LLC, 2007, 514 p.
4. *Postanovlenie Pravitelstva RF ot 03.09.1998 N 1026 "O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 3 dekabrya 1997 goda N 1523 "O gosudarstvennom finansirovani meropriyatii po restrukturizatsii ugolnoy promyshlennosti"*. [Decree of RF Government No. 1523 dated December 3, 1997 "On federal financing of the coal industry reorganization activities"]. Available at: <http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-03091998-n-1026/> (accessed 15.01.2018).
5. Rozhkov A.A., Anistratov M.K. & Frolov A.A. *Transformatsiya sotsialno-ekonomicheskikh mekhanizmov strukturnykh preobrazovaniy v ugolnoy promyshlennosti Rossii* [Transformation of the Russian coal industry restructuring social-economic mechanisms]. *Gornaya Promyshlennost – Mining Industry*, 2015, No. 5, pp. 36-42.
6. *Relsovye voyny stali istoriei* [Rail battles became history]. Iskra (Inta, Republic of Komi), April, 10, 1999.
7. *Problemy i perspektivy razvitiya ugolnoy promyshlennosti. Federalnyy spravochnik Toplivno-energeticheskii kompleks Rossii* [Coal industry problems and prospects. Federal reference book. Fuel and energy complex of Russia]. Web-resource. Available at: <http://federalbook.ru/files/FS/Soderzhanie/FS-7/IV/Problemy%20i%20perspektivi.pdf> (accessed 15.01.2018).
8. Ukaz Prezidenta RF ot 9 Marta 2004 goda N 314 "O sisteme i strukture federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti" [RF President Decree No. 314 dated March 9, 2004 "On executive federal agencies system and structure"]. Available at: <http://base.garant.ru/186816/#friends> (accessed 15.01.2018).
9. *Postanovlenie Pravitelstva RF ot 16 Aprelya 2004 goda N 215 "Ob uporyadochenii sostava koordinatsionnykh soveshchatelnykh inykh organov i grupp obrazovannykh Pravitelstvom Rossiyskoy Federatsii"* [RF Government resolution No. 215 dated April 16, 2004 "On regulation of coordination, consultative and other Russian Federation Government formed bodies and groups"]. Available at: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=99516> (accessed 15.01.2018).

10. Ukaz Prezidenta RF ot 12 Maya 2008 goda N 724 "Voprosy sistemy i struktury federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti" [RF President Decree No. 724 dated May 12, 2008 "On executive federal bodies system and structure aspects"]. Available at: <http://base.garant.ru/12160263/> (accessed 15.01.2018).

11. Intervyu s direktorom GU "Sotsugol" doktorom ekonomicheskikh nauk, profesorom A.A. Rozhkovym [Interview with Director GU "Sotsugol", Doctor of Economic Sciences, Professor Rozhkov A.A.]. *Ugol' – Russian Coal Journal*, 2009, No. 3, pp. 7-12. Available at: <http://www.ugolinfo.ru/Free/032009.pdf> (accessed 15.01.2018).

12. Agapov A.E. Analiz vypolneniya rabot po realizatsii programmy likvidatsii osobno ubytochnykh shaht i razrezov v 2008 godu [The analysis of performance of work on realization of the program of liquidation of especially unprofitable mines and open-pit mines in 2008 year]. *Ugol' – Russian Coal Journal*, 2009, No. 3, pp. 3-6. Available at: <http://www.ugolinfo.ru/Free/032009.pdf> (accessed 15.01.2018).

13. Bufina N.E. *Razvitie sistemy sotsialnogo partnerstva na ugolnykh predpriyatiyakh Kuzbassa v XXI veke* [Social partnership system development in Kuzbass coal enterprises in XXI century]. Russian regions intellectual and industrial potential. Kemerovo, 2012, pp. 237–243.

14. Birykova O.V. *Restrukturizatsiya ugolnoy promyshlennosti Kuzbassa v seredine 1980-h nachale 2000-h godov (na primere Kemerovo)* [Kuzbass coal industry reorganization in the middle of 1980s – beginning of 2000-s (with reference to Kemerovo)]. Russian regions intellectual and industrial potential. Kemerovo, 2012, pp. 217–222.

15. Harte S., Grävingsholt J., Pleines H., Schröder H-H. *Geschäfte mit der Macht*. Bremen, 2003. 383 p.

16. Pyatkin A.M. & Rozhkov A.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v zhiznedeyatel'nosti uglepromyshlennykh monogorodov [Partnership between the state and the business in the life of coal one-industry towns]. *Ugol' – Russian Coal Journal*, 2013, No. 6, pp. 58-63. Available at: <http://www.ugolinfo.ru/Free/062013.pdf> (accessed 15.01.2018).

17. *Nekommercheskaya organizatsiya Fond sotsialno-ekonomicheskoy podderzhki regionov "SUEK – REGIONAM"* [Non-profit company "Fund of regions social and economic support "SUEK – REGIONS"]. Available at: <http://fond.suek.ru/> (accessed: 15.01.2018).

18. *Kompleksnaya programma "Sozdanie v Rossiyskoy Federatsii tekhnoparkov v sfere vysokikh tekhnologiy"* (Odobrena rasporyazheniem Pravitelstva RF ot 10 Marta 2006 goda N 328-r [Comprehensive program "High technoparks establishing in the Russian Federation" (endorsed by the RF Government Decree No. 328-r dated March 10, 2006)]. Available at: <http://minsvyaz.ru/rf/documents/3269/> (accessed 15.01.2018).

19. *Industrialnye parki i tekhnoparki Rossii* [Industrial parks and technoparks in Russia]. Available at: http://russiaindustrialpark.ru/tehnopark_catalog_perecheny_spisok_russia (accessed 15.01.2018).

20. *AO Kuzbasskiy tekhnopark* ["Kuzbass tecnopark" JSC]. Available at: <http://technopark42.ru/departments/park/rezidents-technopark> (accessed 15.01.2018).

21. *Instituty razvitiya Rossii: retrospektiva formirovaniya* [Russian Institutes of development. Organization history]. Available at: http://kapital-rus.ru/articles/article/instituty_razvitiya_rossii-retrospektiva-formirovaniya/ (accessed 15.01.2018).

22. *Nauchnyy doklad: instituty razvitiya kak instrument regionalnoy politiki* [Scientific report: institutes of development as regional policy tool]. Moscow, FGBUN "Institut ekonomiki RAN" Publ., 2015, p. 14.

23. Petrina O.A. Gosudarstvennaya podderzhka monogorodov v Rossii [State support for mono-cities in Russia]. *Vestnik Gosudarstvennogo universiteta upravleniy* – Newsletter of the State Management University, 2015, No. 6, pp. 151-156.

24. Agaptsov S.A., Perchyan A.V. & Rosliak Yu.V. *Svodnyy otchet o rezultatah kontrolnogo meropriyatiya "Proverka effektivnosti ispolzovaniya sredstv federalnogo byudzheta napravlennykh v nekommercheskuyu organizatsiyu "Fond razvitiya monogorodov v 2014-2016 gg.* [Summary report on results of the audit activity "Audit of the expenditure efficiency of the federal budget funds, allocated to the non-profit company "Mono-cities development fund" in 2014-2016]. Audit Chamber of the Russian Federation Bulletin, 2017, No. 3, pp. 3-67.

25. *Otchet o rezultatah ekspertno-analiticheskogo meropriyatiya "Analiz rezultativnosti mer prinimaemykh organami gosudarstvennoy vlasti po podderzhke monogorodov" (utverzhden Kollegiy Schetnoy palaty Rossiyskoy Federatsii, protokol ot 7 Aprelya 2017 goda N 19K (1164), punkt 1)* [Report on expert-analytical activity results "Analysis of the effectiveness of the actions, performed by the state government bodies for mono-cities support" (endorsed by the Board of the Audit Chamber of the Russian Federation, protocol No. 19K (1164), dated April 7, 2017, item 1)]. Available at: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesya-meropriyatiya/item/12870343/> (accessed 15.01.2018).

26. Yanovsky A.B. Main trends and prospects of the coal industry development in Russia. *Ugol' – Russian Coal Journal*, 2017, No. 8, pp. 10-14. doi: 10.18796/0041-5790-2017-8-10-14. Available at: <http://www.ugolinfo.ru/Free/082017.pdf> (accessed 15.01.2018).

27. Tarazanov I.G. Russia's coal industry performance for January – September, 2017. *Ugol' – Russian Coal Journal*, 2018, No. 1, pp. 18-32. doi: 10.18796/0041-5790-2018-1-18-32.