

На правах рукописи

Кожуховский Игорь Степанович

РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

Специальность 08.00.05 - «Экономика и управление народным хозяйством»

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук

Москва - 2003

Работа выполнена в Государственном университете - Высшей школе экономики.

Научный руководитель - д.э.н., профессор Уринсон Я.М.

Официальные оппоненты: д.э.н Плакиткин Ю.А., к.э.н.Лисуренко А.В.

Ведущая организация - Институт системного анализа РАН.

Защита диссертации состоится 26 июня 2003 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.048.02 в Государственном университете - Высшей школе экономики по адресу: 101990, Москва, ул. Мясницкая, д.20, ауд.311.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного университета Высшей школы экономики.

Ученый секретарь совета, д.э.н.

Смирнов С.Н.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Важнейшим условием макроэкономической стабильности, ускорения экономического роста для современной российской экономики является реформирование ее нерыночных секторов, генерирующих отрицательную добавленную стоимость. Решение этой задачи предполагает глубинные преобразования отношений собственности в таких секторах, отказ от перекрестного субсидирования, за счет которого они поддерживают свое финансовое положение, демпфирование пусть временных, но неизбежных негативных социальных последствий их реструктуризации. Значительный опыт решения такой задачи накоплен в угольной промышленности, процесс реструктуризации которой стартовал в 1993 году и в настоящее время завершается.

Анализ и обобщение во многом уникального отечественного опыта реструктуризации угольной промышленности, научно-методических разработок и организационно-структурных решений, выработанных в ходе угольной реформы, представляет не только исторический интерес. Они, на наш взгляд, весьма актуальны и с практической точки зрения - для реформирования других нерыночных секторов, которые еще занимают заметное место в российской экономике.

Если реформирование отдельных предприятий является прежде всего задачей акционеров и менеджмента, то реформирование промышленной отрасли невозможно без участия государства. Роль государства здесь является решающей, несмотря на принципиальную значимость позиций других участников и прежде всего руководства отраслевых управленческих и профсоюзных структур. Однако методологические принципы осуществления государством крупных отраслевых преобразований, его функции в процессе отраслевого реформирования, принципы разграничения ответственности между государством и бизнесом до сих пор не стали предметом научного анализа и обобщения.

Особую значимость имеет накопленный социально-экономический опыт взаимодействия государственных структур с социальными группами, вовлеченными в процесс отраслевой трансформации, создания механизмов смягчения краткосрочных негативных социальных последствий и разрешения социальных конфликтов, сопровождавших реструктуризацию угольной промышленности, реализации подхода и методов государственного управления реформированием угольной отрасли, составляющих в совокупности технологию управления отраслевой реструктуризацией.

Целью настоящего исследования является разработка методов государственного управления процессами реструктуризации угольной промышленности России и рекомендаций по применению этих методов при реформировании нерыночных секторов экономики, сопряженной с ними социальной сферы и экономики монопромышленных территорий, решению социальных проблем.

В диссертационной работе ставятся и решаются следующие задачи:

раскрывается методология участия государства в реструктуризации угольной отрасли;

обосновываются положения по созданию системы управления реструктуризацией угольной отрасли;

разрабатывается подход к реформированию механизма субсидирования угольной отрасли, обеспечивающий переход к ее функционированию без дотаций;

разрабатывается система мер по социальной защите и обеспечению занятости высвобождаемых работников, обеспечивающая смягчение социальных последствий реструктуризации и снижение социальной напряженности;

формулируются предложения по координации и взаимоувязке темпов и глубины преобразования производственной структуры с развитием социальной ситуации и мерами по решению социальных проблем;

разрабатываются рекомендации по применению опыта реструктуризации угольной промышленности России в других нерыночных секторах российской экономики.

Объектом исследования является угольная промышленность России в широком понимании, включая производственную и организационную структуру, социально-экономическую сферу угледобывающих регионов, социальные проблемы трудящихся отрасли и высвобожденных работников, механизм бюджетного финансирования отрасли, структуру отраслевых органов государственной исполнительной власти, систему представительства интересов и социального партнерства.

Предметом исследования является процесс реструктуризации угольной отрасли России. Он включает трансформацию производственно-экономической структуры отрасли, отношений собственности в ней, социальные последствия этой трансформации для работников отрасли, жителей угледобывающих регионов и региональных экономик, комплекс мер по смягчению социальных последствий, реформирование государственного аппарата и механизмов в части, касающейся управления угольной промышленностью, создание и функционирование многоуровневой системы социального партнерства различных слоев населения, участвующих в реструктуризации, и государственных структур. Исследуется опыт реструктуризации угольной промышленности других стран - Великобритании, Бельгии, Германии, США.

Теоретической и методологической основой исследования являются работы российских ученых: - 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, Б.М.Генкина, Л.А.Гордона, Т.И.Заславской, Р.И.Капелюшниковой, В.В.Комаровского, Т.М.Малева, И.М.Модель, А.Б.Ковальчука, Г.Л.Краснянского, А.А.Макарова, К.Ш.Мальшева, В.Н.Лопова, А.К.Рожкова, А.Б.Яновского, а также работы специалистов Всемирного Банка.

Научная новизна работы заключается в следующем:

- разработан методологический подход и методы управления реструктуризацией угольной отрасли, представляющей из себя крупнейший социально-регионально-промышленный комплекс;
- проанализирован и обобщен опыт системной реструктуризации угольной промышленности России, ее перехода из нерыночного сектора экономики в рыночный;
- обоснованы конкретные формы участия государства в реструктуризации угольной промышленности, взаимодействия его с основными негосударственными участниками при организации управления процессом отраслевой реструктуризации;
- предложены методы обоснования объема, структуры и механизмов использования финансовых ресурсов государственного бюджета в ходе реформирования;
- предложен комплексный подход к смягчению социальных последствий реструктуризации и снижению социальной напряженности на территориях ее проведения на основе пакета мер по социальной защите высвобождаемых работников, программ местного развития шахтерских городов и системы социального партнерства.

Практическая значимость работы.

Разработанный и реализованный подход к реструктуризации угольной отрасли, совокупность созданных организационных структур, институциональных механизмов и методов позволили кардинально оздоровить экономику и финансовое состояние отрасли, преобразовать структуру собственности, ликвидировать глубинные причины постоянно воспроизводившихся социальных конфликтов в угледобывающих регионах. Этот подход, а также многие из предложенных методов обладают высокой степенью общности и могут быть использованы при реформировании других нерыночных отраслей российской экономики.

Личный вклад автора.

1. Разработаны методы обоснования объемов и направлений использования бюджетных

средств при реформировании, обеспечивающие поддержку реструктуризации угольной отрасли и постепенную ликвидацию ее субсидирования.

2. Предложен механизм использования бюджетных средств, обеспечивающий прозрачность бюджетного финансирования, адресное доведение финансовых ресурсов до получателей, контроль эффективности их расходования.

3. Разработаны принципы формирования организационной структуры и институциональных механизмов управления реструктуризацией угольной промышленности, предусматривающие, в частности, взаимодействие министерств и ведомств между собой, федерального уровня с субъектами Федерации и муниципальным уровнем, государства и бизнеса, объединений работодателей с профсоюзами.

4. Предложен и реализован подход к проведению реструктуризации отрасли, основанный на методологии социального прогнозного проектирования. Этот подход предусматривает участие общественности в решении проблем реструктуризации и включает мониторинг хода реструктуризации, упреждающую оценку социальных последствий, формирование показателей и социальных индикаторов и оценку эффективности проводимых мероприятий. Он позволяет увязать темпы реформирования (приватизации, сокращения субсидирования, закрытия убыточных шахт) с возможностями компенсации социальных последствий проводимых преобразований.

5. Предложена идея и разработан механизм программ местного развития и содействия занятости в шахтерских городах.

6. Разработаны организационные формы взаимодействия с международными финансовыми организациями, привлекаемыми к реформированию отрасли

Апробация работы. Основные положения диссертационного исследования были представлены в докладах автора:

- на коллегиях Минэкономики России, Минтопэнерго России, на заседаниях МВК, на заседаниях Правительства РФ, на съездах угольных профсоюзов,

- на семинаре «Экономическая политика в условиях переходного периода» при Высшей школе экономики - 27 октября 1999 г.;

- на Международном Круглом столе - 18 ноября 1999 г.;

- на Экономическом клубе - сентябрь 1999 г.

- на Международном семинаре МБРР в сентябре 2001 г. в Катовице (Польша), по опыту реструктуризации и приватизации угольной промышленности . 4

По теме диссертации опубликованы 9 печатных работ общим объемом 484 стр.

Структура и объем работы. Работа состоит из введения, четырех глав, заключения, списка литературы из 90 наименований и приложений. Общий объем работы 198 машинописных страниц.

II. КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

В первой главе представлен развернутый анализ социально-экономических проблем угольной отрасли и угледобывающих регионов России на момент начала реструктуризации (1993 г.), предопределивших необходимость участия государства в ее осуществлении.

Угольная промышленность России, сложившаяся в условиях плановой экономики, отличалась крайней неэффективностью. На подавляющем большинстве шахт и разрезов производительность труда рабочих была в 5-12 раз ниже, чем в передовых угледобывающих странах. Плановые цены на уголь устанавливались на уровне, не обеспечивающем рентабельность угледобычи, а дефицит средств покрывался за счет дотаций.

Финансовое положение отрасли еще более ухудшилось в связи с либерализацией российской экономики. Цены на уголь были освобождены только в середине 1993 года -на 1,5 года позже начала общей либерализации цен. Из-за явно заниженных цен на газ, которые устанавливались государством, спрос на уголь неуклонно снижался. В 1993 г. в среднем по

отрасли только 30 % текущих расходов покрывалось за счет выручки от продажи угля. Остальные 70% дотировались из федерального бюджета в форме государственной поддержки угольной отрасли, которая составляла 2,1 трлн. руб. У многих руководителей и специалистов отрасли существовала убежденность в том, что дотационность - это нормальное состояние угольной промышленности, ее объективное свойство.

В период 1992 -1993 гг. шахты, разрезы, вспомогательные предприятия были акционированы и частично приватизированы. В процессе акционирования возникло большое количество мелких субъектов угольного рынка, юридически находящихся в собственности государства, но фактически контролируемых их директорами. Угольный рынок наполнили тысячи недобросовестных посредников.

После распада СССР система управления угольной промышленностью России неоднократно трансформировалась. Сначала на базе Минуглепрома СССР сформировалась корпорация «Уголь России» (1992), а затем – государственное предприятие «Росуголь» (1993), преобразовавшееся в дальнейшем в открытое акционерное общество. Минтопэнерго России не имело ресурсов для выполнения функций государственного управления функционированием отрасли. Эти функции по существу выполняло ГП «Росуголь», неизбежно (особенно на начальном этапе) воспроизводя технологии централизованного управления, сложившиеся при плановой экономике и плохо соответствовавшие самостоятельному статусу шахт и разрезов и свободному ценообразованию на уголь. На базе ГП «Росуголь» сложилась отраслевая хозяйственная монополия.

В социальной сфере шахтерских городов преобладало ветхое жилье и социальная инфраструктура, особенно в старых углепромышленных районах. Доля социальных объектов, принадлежащих угольным предприятиям, в общем количестве социальных объектов городов и поселков составляла 80-90%. Большинство угольных предприятий являлись градообразующими. Поэтому значительное сокращение объемов добычи угля и доминирование бартера в расчетах за уголь резко сократили поступление средств в местные бюджеты.

Объективные социальные проблемы шахтерских городов и поселков, опасность шахтерского труда и травматизм, задержки заработной платы были основными причинами воспроизводства массовых забастовок шахтеров.

В этот период Правительство России находилось в жестких тисках зависимости от положения дел в угольной отрасли. С 1991 года Правительство было вынуждено подписывать отраслевые тарифные соглашения с угольными профсоюзами, содержащие обязательства по бюджетному финансированию отрасли. Из-за плохого исполнения федерального бюджета в начале экономических реформ практически все выступления шахтеров сопровождались требованиями увеличения дотаций, обращенными непосредственно к федеральным властям. Одномоментное волевое прекращение дотирования отрасли было невозможно. Вместе с тем, действовавшая система распределения и доведения дотаций до получателей была крайне непрозрачной и слабо регламентированной.

Указанные проблемы угольной промышленности, с одной стороны, ускорили принятие Правительством решений о реструктуризации угольной отрасли, с другой - серьезно осложнили выполнение этих решений.

Во второй главе на основе обобщения опыта реструктуризации национальной угольной промышленности, накопленного в развитых странах, а также анализа публикаций, посвященных этой проблеме, формулируются методологические основы государственного управления процессами реструктуризации угольной промышленности.

В 60-80-х годах XX века в ряде стран Западной Европы (Великобритания, Франция, Бельгия, ФРГ), имевших высокоразвитую угольную промышленность, прошло массовое закрытие угольных шахт и сокращение численности шахтеров. В этот период в

Великобритании и Германии добыча сократилась в 2,5 раза, а во Франции и Бельгии фактически прекратилась.

Масштабное сокращение добычи угля в странах Западной Европы было вызвано тремя основными факторами: увеличением доли других видов топлива (нефти, газа, гидроэнергетики, атомной энергии) в национальных топливно-энергетических балансах при одновременном значительном сокращении доли угля; отработкой угольных месторождений с хорошими горно-геологическими условиями; высоким уровнем заработной платы шахтеров. При этом мировой объем добычи угля продолжал расти за счет стран, имевших угольные месторождения с хорошими горно-геологическими условиями (США, Австралия), а также стран с очень низкой заработной платой шахтеров (Китай, ЮАР, Индия).

Основная задача государства, возникавшая при массовом закрытии угольных шахт в Западной Европе, состояла в предупреждении и компенсации негативных социальных последствий, связанных, прежде всего, с массовой потерей рабочих мест.

Основной принцип решения этой задачи - государственная поддержка социальной защиты высвобождаемых трудящихся при активном участии всех заинтересованных сторон — профсоюзов, объединений работодателей, представителей местности, где расположены угольные предприятия. Такое социальное партнерство позволяет избежать или, по меньшей мере, смягчить конфликты, грозящие огромными социальными и экономическими издержками.

В западных странах создана целая система теоретических подходов и практических инструментов преодоления и управления социальными кризисами. При этом в каждой стране был реализован свой путь реструктуризации угольной отрасли и решения связанных с ней социальных проблем.

В диссертации проанализирован опыт решения социальных проблем, связанных с массовым закрытием угольных шахт, компаниями стран Западной Европы - АО «Рурколле» (Германия), Бритиш Коул Энтерпрайз (Великобритания), Шарбонаж де Франс (Франция).

Обобщающие материалы по рассматриваемой проблеме представлены в работе Международной Энергетической Организации "Опыт реструктуризации угольной отрасли". В этой работе приведены, в частности, сведения об объемах бюджетных средств, выделенных на компенсацию негативных последствий массового закрытия шахт. Например, за период с 1987 по 1991 г. затраты на вывод из депрессивного состояния и развитие бельгийского региона Лимбург составили 1,5 млрд. дол., а стоимость компенсации одного потерянного рабочего места в угольном бассейне Аахен, расположенного в этом регионе, составляет от 100 до 225 тыс. дол.

Зарубежный опыт реструктуризации угольного сектора и решения связанных с этим социальных проблем был важен для разработки российской модели реструктуризации угольной отрасли.

В настоящее время, по оценкам ряда экономистов (Е.Е.Гавриленков, АВ.Улюкаев, Е.Г.Ясин и др.), в России сохранилась недореформированная рыночная экономика, нерыночный сектор в которой составляет не менее 25-30% предприятий. К нему относятся отчасти и предприятия отраслей естественных монополий - МПС, РАО «ЕЭС России», Газпром. К особенностям нерыночных отраслей относятся прежде всего 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.

Структурная перестройка экономики, включая ликвидацию нерыночного сектора, будет одной из главных задач предстоящего десятилетия. Одно из основных препятствий для ее активного осуществления - социальные проблемы, связанные с реструктуризацией. Несмотря на сложившееся в последнее время мнение о том, что высвобождение рабочей силы на неэффективных предприятиях в основном завершено, проектные оценки ряда

организаций свидетельствуют об обратном¹. Поэтому опыт реформирования российской угольной промышленности актуален и сегодня. А этот опыт формировался как на базе анализа, обобщения и использования мировой практики реформирования угольной промышленности, так и на основе разработок отечественных ученых и специалистов.

В работах А.С. Астахова, А.Б. Ковальчука, В.Е. Зайденварга, А.Е. Евтушенко, Ю.Н. Малышева, А.Б. Яновского, Г.Л. Краснянского, В.Н. Лопова дается ретроспективный анализ и обосновывается прогноз развития угольной отрасли, рассматриваются методологические и практические подходы к ее реструктуризации.

Автор разделяет позицию российских ученых о необходимости использования системного подхода к анализу процесса реструктуризации отрасли. Однако, по мнению автора, границы объекта реформирования должны быть существенно расширены.

В качестве объекта реструктуризации угольной промышленности целесообразно рассматривать целостную совокупность, включающую: (1) производственную и организационную структуру, отношения собственности в отрасли; (2) социальные проблемы трудящихся отрасли и высвобождаемых работников; (3) социально-экономическую сферу угледобывающих регионов с учетом депрессивной структуры их производственной базы и интересов части жителей, отличных от интересов шахтеров; (4) систему представительства интересов социальных групп, вовлеченных в реструктуризацию, и социального партнерства; (5) механизм бюджетного финансирования отрасли и (6) структуру отраслевых органов исполнительной власти.

Приведенное определение объекта реструктуризации позволяет осуществить его декомпозицию и выработать основные направления реструктуризации, нацеленные на реформирование выделенных подсистем, не потеряв при этом целостность процесса управления реструктуризацией. Понимание объекта реструктуризации именно в такой широкой постановке предопределяет и трактовку самого процесса реструктуризации угольной отрасли, как прежде всего крупной социально-экономической трансформации.

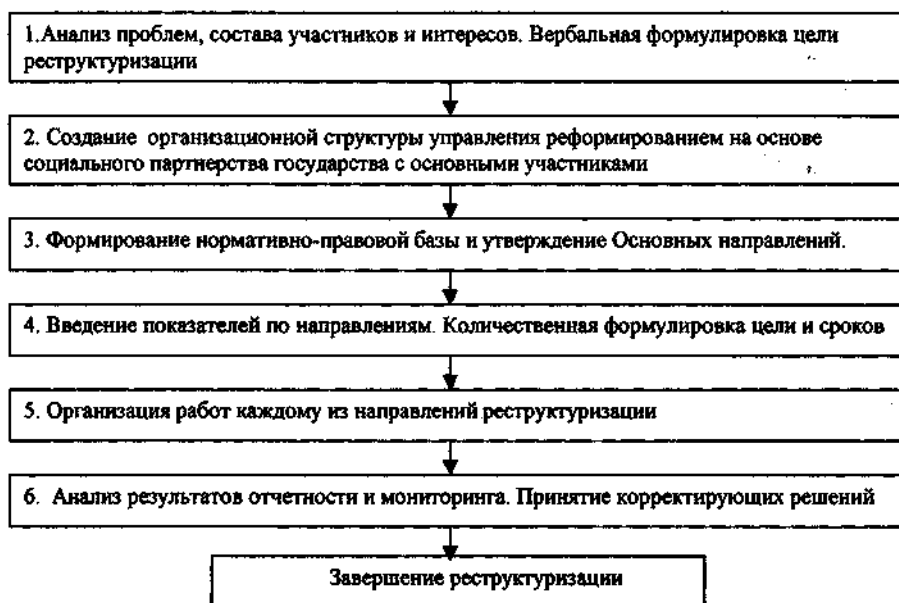
Под реструктуризацией угольной промышленности понимается целенаправленное воздействие на структуру объекта реформирования для достижения его целевого состояния в условиях ограниченных ресурсов и за ограниченное время.

В диссертации обоснована необходимость использования методологии социального прогнозного проектирования для разработки системы государственного управления процессом реструктуризации. Эта методология предусматривает выявление заинтересованных в решении проблемы социальных групп и организацию их участия в управлении процессом, социальные исследования и оценку социальных последствий до начала реструктуризации, проектирование целевых количественных социально-экономических индикаторов, характеризующих конечное состояние объекта, разработку мер по минимизации нежелательных последствий, проведение социальных экспериментов, перенос акцентов с ведомственно-отраслевого на территориально-региональный анализ, регулярный мониторинг социальной ситуации в регионах и обеспечение обратной связи с управлением ходом реструктуризации.

Схема методологического подхода к управлению реформированием угольной отрасли показана на рис.1. Она включает общесистемные меры (блоки 1-4 и б) и меры, реализуемые для отдельных направлений реструктуризации (блок 5).

¹ По РАО «ЕЭС России» количества высвобождаемых трудящихся отрасли в предстоящие 2-3 года -200-300 тыс. чел., в МПС - до 1 млн.чел.

Рис. 1. Схема методологического подхода к государственному управлению реформированием угольной отрасли

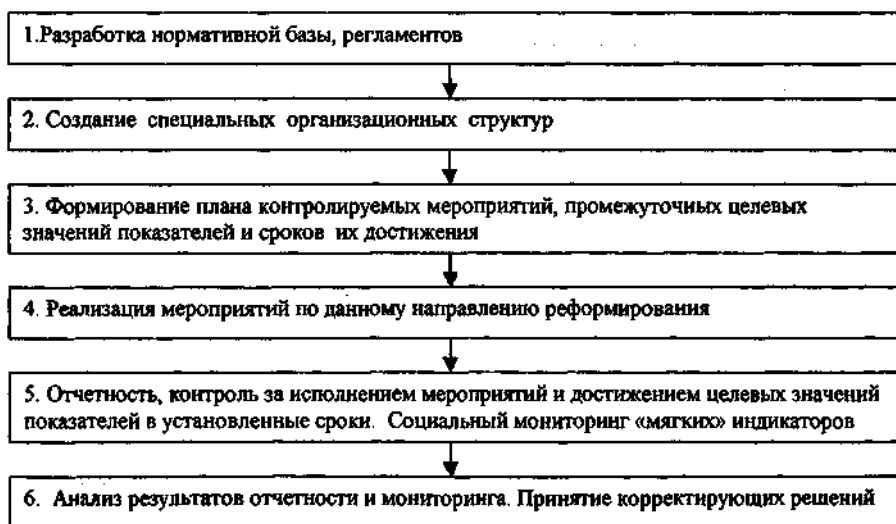


Первый блок завершается формулировкой цели. Приведем ее краткую формулировку, отражающую результаты приведенного выше анализа проблем - отрасль должна состоять из обеспечивающих саморазвитие в длительной перспективе частных угольных компаний, сформированных на базе имеющихся, реконструируемых и вновь вводимых мощностей, конкурирующих друг с другом и функционирующих без бюджетных дотаций. При этом экономика угледобывающих регионов должна быть диверсифицированной и обеспечивать формирование финансовых ресурсов, достаточных для выполнения основных социальных функций и предотвращения социальной напряженности.

Государство вместе с основными участниками формирует на федеральном уровне систему управления реформированием. Основные направления реструктуризации утверждаются совместно государством и негосударственными участниками. Это повышает вероятность их конструктивного восприятия в обществе. Вводятся количественные «жесткие» показатели и «мягкие» индикаторы, по которым измеряется прогресс в реформировании по каждому из направлений. Цель выражается количественно через введенные показатели, с указанием целевого срока ее достижения.

По каждому отдельному направлению реструктуризации реализуется аналогичный общесистемным мерам цикл действий (рис.2). Разрабатываются нормативные документы и регламенты, создаются специальные организационные структуры, необходимые для реализации данного направления. Формируются планы мероприятий с указанием промежуточных целевых значений показателей, сроков их достижения, с интервалом не более чем квартал.

Рис.2. Схема государственного управления по отдельному направлению реформирования угольной отрасли



Механизмы реализации мероприятий по отдельным направлениям реформирования, отчетность и мониторинг, адекватные структуре направлений и

введенным показателям, на начало реструктуризации, как правило, отсутствуют. Они должны быть предметом специального проектирования.

На основе анализа результатов отчетности и мониторинга организуется обратная связь к любому из блоков схемы, принимаются необходимые корректирующие решения.

Несмотря на то, что реструктуризация направлена на либерализацию и уход государства из несвойственных для него сфер, в период реструктуризации по сравнению с режимом регулярного функционирования отрасли требуется резкое усиление централизации государственного управления процессами реформирования.

Описанный методологический подход к государственному управлению процессами реструктуризации угольной отрасли является основой для разработки технологии управления отраслевой реструктуризацией.

В третьей главе исследуются методы государственного управления реформированием угольной промышленности, которые использовались на разных этапах ее реструктуризации.

Процесс реструктуризации угольной отрасли, с определенной долей условности, принято делить на четыре этапа.

Первый этап (1993 - 1996) характеризовался началом практической реструктуризации без должной регламентации процесса. Он завершается разработкой и утверждением на МВК Основных направлений реструктуризации.

Второй этап (1996-1997) - внедрение нового механизма господдержки, ограничение и затем исключение монопольной составляющей в деятельности ОАО "Росуголь". Начало эксперимента по отработке доверительного управления угольными предприятиями. Для финансирования ряда важных мероприятий второго этапа использовались средства первого угольного займа МБРР.

Третий этап (1997-1998) - преобразование ОАО "Росуголь" в структурные подразделения Минтопэнерго России, переход к прямой приватизации крупнейших угольных компаний, кардинальное улучшение механизма господдержки. Привлечение второго угольного займа МБРР. «Рельсовые войны» шахтеров.

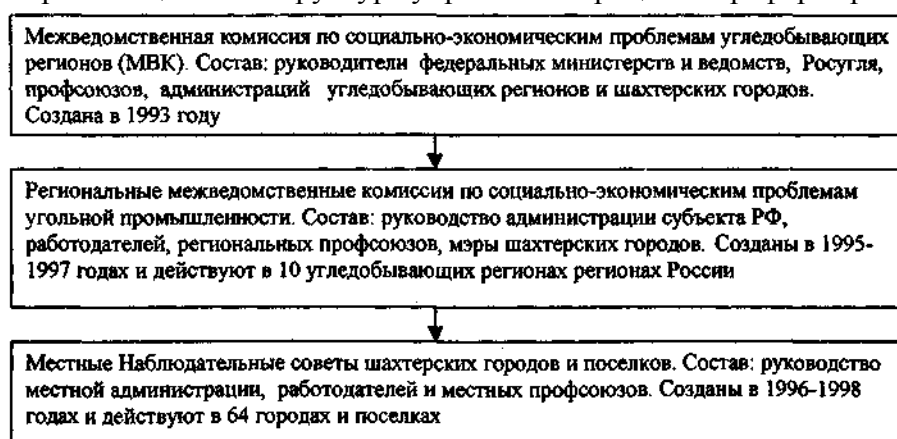
Четвертый этап (с 1999 по настоящее время) - практически полная приватизация угольных активов, формирование законодательства, адекватного рыночной и приватизированной угольной отрасли, завершение в основном реализации социальных мер, прекращение дотирования угледобычи, завершение второго угольного займа МБРР, постановка дальнейших задач в области экологической и социальной реабилитации угледобывающих территорий. Характерная черта этого этапа - интенсивное развитие производства на приватизированных предприятиях, обострение борьбы частных инвесторов

за акции ряда угольных компаний, концентрация угольных активов в собственности нескольких финансово-промышленных групп.

Автором предложена классификация методов государственного управления процессами реструктуризации. В качестве классификационных признаков используются (1) направления реструктуризации (общесистемное направление, реформирование механизма государственной поддержки, ликвидация неперспективных и убыточных шахт, формирование перспективных угольных компаний и приватизация, социальная защиты высвобождаемых работников и др.) и (2) функции метода в управленческом цикле (формирование нормативно-правовой базы, организационно структурное обеспечение, планирование, реализация, контроль). Классификация является удобным инструментом системного управления процессами реструктуризации по разным ее направлениям, обеспечивает проверку на полноту состава применяемых методов.

В диссертации конкретизируется и исследуется один из ключевых методов государственного управления процессами реструктуризации – формирование трехуровневой организационной структуры управления реформированием (рис.3).

Рис.3. Организационная структура управления процессом реформирования



Центральным звеном этой структуры является Межведомственная комиссия (МВК), создаваемая на федеральном уровне. Ее задача состоит в согласовании интересов и принятии большого количества обязательных для исполнения министерствами и ведомствами решений, необходимых для продвижения реформы. Этой комиссии целесообразно придать высокий статус и наделить широким кругом полномочий.

Основная задача региональных МВК - организация разработки и реализация региональных программ реструктуризации угольной промышленности. Местные наблюдательные советы организуют разработку и утверждение программ местного развития городов и поселков, отбор наиболее эффективных проектов, обеспечивающих занятость высвобождаемых работников, контроль на местах целевого использования средств государственной поддержки.

Функции исполнительного органа до конца 1997 года выполняла компания Росуголь. Затем эти функции были переданы Минтопэнерго России.

Государственный аппарат, в том виде, в котором он существует на начало реструктуризации, не способен осуществлять резко возрастающий объем работ по обеспечению реформ. Поэтому организация технического содействия является важным фактором результативности реформирования. Для технического содействия создан фонд «Реформуголь», учрежденный Мингосимуществом России, угольными профсоюзами и Ассоциацией шахтерских городов. С 1998 года эти функции были усилены за счет создания двух специализированных государственных учреждений - по социальной защите работников угольной отрасли (Соцуголь) и по реорганизации и ликвидации убыточных шахт (ГУРШ).

Для измерения прогресса по отдельным направлениям реструктуризации предложено применять специальные «жесткие» показатели и «мягкие» индикаторы. Такие показатели и индикаторы для каждого направления реструктуризации были с участием автора разработаны и использованы на практике. Их примеры приведены в таблицах 1 и 2. «Жесткие» показатели должны быть простыми, проверяемыми на основе отчетных данных, и дополнять традиционные показатели (объем добычи, численность, производительность труда), «Мягкие» индикаторы применяются в основном для измерения прогресса в социальной защите и «измеряются» с помощью социального мониторинга.

В диссертации исследована роль реформирования механизма государственной поддержки угольной отрасли в обеспечении системного проведения реструктуризации.

Табл.1. Примеры «жестких» показателей

№	Направление реструктуризации	Названия показателей	Ед.	Целевое значен.
1	Формирова перспективных компаний и их приватизация	Доля добычи угля ми угольными компаниями в общем объеме добычи угля	%	100
2	Реформио механизма господдержки и ликвидация лотирования угольной отрасли	Годовой объем средств угольной отрасли Доля «плохих» и «хороших» общем объеме средств	млрд. руб. % %	0 0 100

Табл.2. Примеры «мягких» индикаторов

Направление реструктуризации	Основные индикаторы
Социальная защита работников при закрытии неперспективных и реструктуризации действующих шахт	<ol style="list-style-type: none"> 1. Предоставление высвобождаемым работникам и консультационных услуг, информированность работников о своих правах 2. Осуществление выплат высвобождаемым работникам шахты выходных пособий, задолженности по зарплате 3. Наличие механизмов для подачи апелляций и получения юридической помощи 4. Передача дел инвалидов с ликвидируемых шахт в Фонд социального страхования 5. Снабжение пайковым углем социально незащищенных групп населения

При активном участии диссертанта предложена и реализована следующая концепция поэтапного перехода угольной отрасли к бездотационной деятельности.

Средства господдержки должны быть разделены на две категории - традиционные («плохие») дотации, и средства на финансирование реструктуризации («хорошие»).

«Плохие» дотации должны быть постепенно сведены к нулю за 3-5 лет, равномерно уменьшаясь из года в год от сложившейся для каждой шахты базы. Планы сокращения дотаций доводятся до всех бюджетополучателей. Распределение общей суммы «плохих» дотаций среди получателей производится по принципу равномерного уменьшения дотаций для каждого получателя по сравнению с начальным уровнем.

Реакция отрасли на сокращение «плохих» дотаций должна проявляться в виде закрытия убыточных шахт, высвобождения трудящихся, приспособления

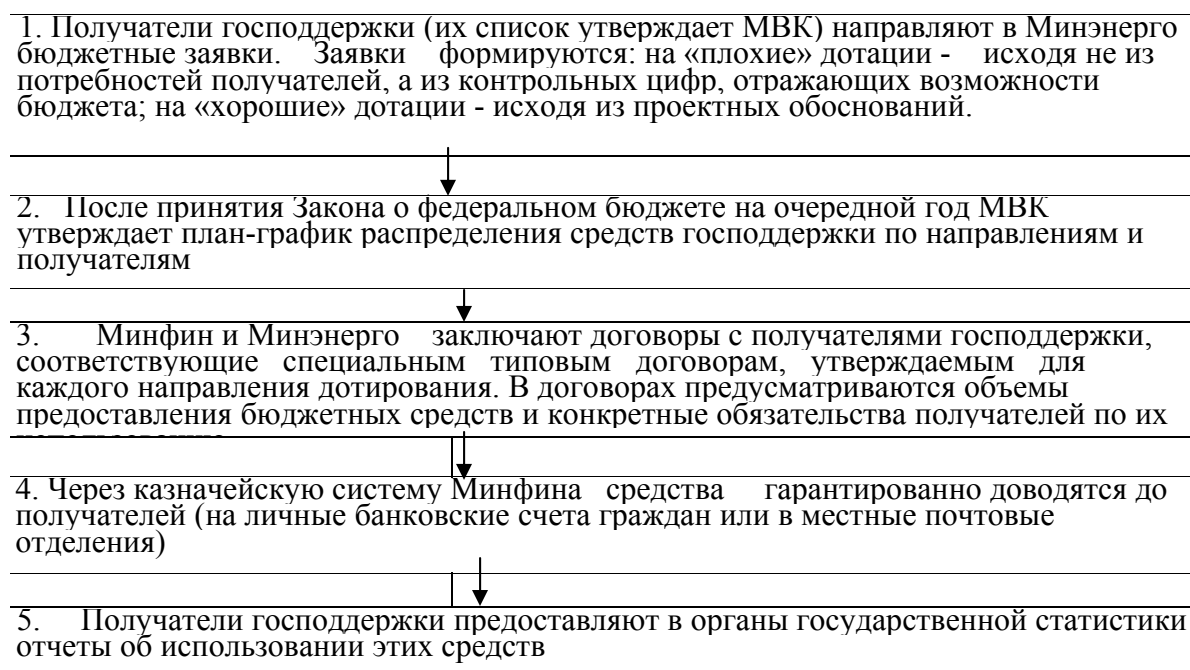
потенциально рентабельных компаний к работе в бездотационных условиях, ускоренного развития угольных компаний, составляющих здоровое ядро отрасли, с сокращением на них лишней

численности работников. Проекты приспособления предприятий к сокращению «плохих» нотаций разрабатываются менеджментом шахт.

Средства на финансирование реструктуризации («хорошие» дотации) должны выделяться с целью помочь предприятиям приспособиться к работе без плохих дотаций, социально защитить и трудоустроить высвобождаемых людей, закрыть убыточные шахты. Объем этих средств, наоборот, определяется на основе детальных проектных обоснований, проектов ликвидации шахт, учета высвобождения каждого работника, сведений о каждом пенсионере и инвалиде. "Хорошие" дотации должны закончиться на 2-3 года позже прекращения "плохих" дотаций.

Для реализации изложенной концепции разработан и реализован новый механизм государственного управления бюджетными средствами (рис.4)

Рис.4. Укрупненная блок-схема механизма государственного управления средствами господдержки угольной отрасли



Центральную роль в обеспечении инвестиционной привлекательности угольной отрасли сыграл процесс ее структурного оформления. Он включает в себя отделение (здоровых ядер) от неперспективных предприятий отрасли, ликвидацию неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов, формирование на базе «здоровых ядер» структур перспективных угольных компаний и их приватизацию.

Для идентификации неперспективных предприятий и организации их ликвидации с участием автора разработаны и утверждены МВК «Основные принципы государственной поддержки ликвидации неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов угольной промышленности России», «Эталон проекта ликвидации шахты (разреза)», создано специальное государственное учреждение по реорганизации и ликвидации убыточных шахт (ГУРШ).

В отношении перспективного сегмента угольной отрасли на первых этапах реструктуризации (до 1997 года) решались задачи формирования структур перспективных компаний, их коммерциализации и монополизации отраслевого управления. Для преодоления монопольных тенденций в деятельности ОАО "Росуголь" в качестве эксперимента было принято решение о передаче государственных пакетов акций двух

угольных компаний новым доверительным управляющим, выбранным на конкурсной основе. Однако этот механизм оказался неэффективным. Базовая причина - конфликт интересов государства, заинтересованного в повышении капитализации, и доверительных управляющих, заинтересованных в приобретении акций управляемых ими компаний по наименьшей цене.

После реорганизации компании Росуголь и передачи функций отраслевого управления в Минтопэнерго России при непосредственном участии автора обоснован и осуществлен переход к прямой приватизации угольных компаний, и выставлению на продажу в первую очередь наиболее привлекательных для инвесторов угольных компаний. Успех приватизации ОАО «Кузбассразрезуголь» и ОАО «Южный Кузбасс» резко повысил инвестиционную привлекательность других компаний отрасли. Приватизация окончательно уничтожила миф о неизбежности дотирования угольной отрасли и сделала ее реструктуризацию необратимой.

Для смягчения социальных последствий реструктуризации угольной отрасли обоснован и исследован подход к социальной защите, состоящий из трех компонент: (1) комплекс мер по содержанию и развитию объектов социальной сферы, переданных с балансов угольных предприятий местным органам власти; (2) программа социальной защиты уволенных работников; (3) программы местного развития и содействия занятости в шахтерских городах и поселках, пострадавших от реструктуризации.

Социальная защита уволенных работников включала следующие компоненты: выплаты задолженности по заработной плате и выходных пособий, обеспечение определенных групп населения пай-углем, выплату пособий по возмещению вреда бывшим работникам, получившим травмы или профессиональные заболевания.

Реформирование системы выплаты пособий по возмещению вреда работникам угольной промышленности было особенно актуальным в первые годы реструктуризации. Ответственность за эти выплаты лежала на работодателях и работники, пострадавшие на предприятиях отрасли, получали пособия в последнюю очередь, с задержками. После 1998 года ответственность за доведение этих средств была возложена на Фонд социального страхования, а в составе господдержки выделено специальное направление. Новый механизм позволил нормализовать ситуацию с финансированием указанных выплат инвалидам угольной отрасли.

Программы местного развития, предложенные автором в качестве механизма смягчения социальных последствий закрытия убыточных шахт, предусматривали передачу полномочий и ресурсов для управления развитием шахтерских городов в руки местных органов власти. На лицевые счета местных органов власти поступают соответствующие средства господдержки. Эти программы включают шесть компонент: предоставление предувольнительных консультаций; профессиональное переобучение увольняемых работников; временные общественно-полезные работы; поддержка малого бизнеса и финансирование бизнес-центров (инкубаторов); создание рабочих мест вне угольной отрасли через софинансирование коммерчески эффективных проектов; содействие переселению работников в другие регионы.

В рамках проекта МЕРИТ 1, профинансированного за счет программы ТАСИС, механизм программ местного развития были существенно развит за счет компоненты стратегического долгосрочного планирования местного развития, ряда других направлений и проектов, таких как содействие на местном уровне в трудоустройстве и обучении молодежи, содействие женщинам-предпринимателям и др. Создан модельный пакет социальной поддержки, готовый к распространению.

В четвертой главе представлен основанный на фактических результатах анализ эффективности методов государственного управления процессами реструктуризации угольной промышленности России, которые были исследованы в предыдущих главах, даны рекомендации по применению этих методов в других отраслях.

Главными качественными результатами реструктуризации угольной отрасли России являются изменение структуры и отношений собственности в отрасли, прекращение дотирования угледобычи из бюджета, ликвидация базовых причин для воспроизводства забастовок шахтеров. Некоторые количественные данные, характеризующие результаты реструктуризации угольной промышленности по состоянию на 2001 год, приведены в таблице 3.

Табл.3. Результаты реструктуризации

Название показателя	Ед. изм.	1993	2001
Объем добычи	млн.тонн	306	269
Численность работников	тыс. чел.	860	334
Производительность труда	тонн/год	36	81
Объем господдержки	млрд.дол.	2,2	0,2
Размер «плохих» дотаций	млрд.дол.	2,2	0
Доля господдержки в расходах	%	6,0	0,5
Доля господдержки в доходах	%	70	11
Количество ликвидированных	ед.	0	164
Доля добычи угля частными угольными компаниями в общем объеме добычи	%	1,5	72

Структура отрасли кардинально изменилась по сравнению с дореформенным периодом. Вместо более чем 250 шахт и 60 разрезов, контролируемых отраслевым монопольным органом, отрасль состоит из около 30 крупных угольных компаний, добывающих около 70% угля. В общей добыче угля преобладает доля частных компаний. Ожидается, что по итогам 2003 года эта доля составит 95%. Частные угольные компании, как правило, интегрированы в крупные межотраслевые финансово-промышленные группы.

Произошло резкое улучшение производственно-экономических показателей работы отрасли. Если в 1988-1998 гг. добыча угля в России снизилась с 425 до 232 млн.тонн, то начиная с 1999 г. наблюдается рост производства угольной продукции. Перелом в динамике добычи угля и устойчивая тенденция роста обусловлены прежде всего ростом экономики и спроса на угольную продукцию. Однако рост объемов добычи угля произошел не только без увеличения бюджетных субсидий, а наоборот с их сокращением. Такая адекватная реакция отрасли на возросший спрос стала возможной только благодаря завершению в основном мероприятий по реструктуризации отрасли.

С 1995 года растет производительность труда. В 2001 году она превысила показатели советского периода. По итогам за 2001 год рентабельность предприятий угольной отрасли составила в среднем 6%.

Определены как неперспективные, особо убыточные, опасные по геологическим условиям и потому подлежащие ликвидации 183 предприятия угольной отрасли. На 176 из них (более 96%) прекращена добыча угля и проводятся технические ликвидационные мероприятия, а на 164 эти работы в основном завершены.

За период 1994-2001 годов высвобождено более 520 тыс. человек, в т.ч. промышленно-производственный персонал сокращен с 529 тыс.чел. в 1993 г. до 266 тыс. чел. в 2001 г. С ликвидируемых предприятий было высвобождено 163,2 тыс.чел. Темп высвобождения - примерно по 40-50 тыс.человек в год. При этом пик высвобождения пришелся на 1996-1998 годы.

Безусловным достижением является прекращение в 2002 году финансирования «плохих» направлений дотирования - дотаций на покрытие убытков и тарифного соглашения. Вместе с тем, общий уровень дотаций остается недопустимо высоким. В 2002 г господдержка угольной отрасли составила 7,2 млрд.руб., в 2003 году - 8 млрд. руб. В структуре господдержки возросла доля бюджетных инвестиций.

За счет реализации мероприятий по социальной защите обеспечена выплата каждому работнику выходных пособий, задолженности по заработной плате, других пособий и выплат, предусмотренных законодательством. Социальная напряженность и забастовки в угледобывающих регионах в течение 2001-2002 гг. практически отсутствовали.

Политика Правительства РФ по реформированию угольной промышленности была поддержана Всемирным Банком (МБРР), бюджетозамещающие угольные займы которого оказали существенное воздействие на проведение реформ в отрасли. 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.

Проект реструктуризации угольной промышленности России имеет высокую эффективность. По оценке Федерального центра проектного финансирования чистый дисконтированный доход федерального бюджета за период 2003 - 2015 гг. составит около 8 млрд.долларов. Расчеты сделаны исходя из предположения о том, что без осуществления реструктуризации угольной отрасли размер господдержки оставался бы неизменным по сравнению с ее уровнем в 1996-1997 годах. В качестве затрат на реализацию проекта реструктуризации, своего рода инвестиций в ее реструктуризацию, при расчете взят общий объем «хороших» дотаций, выделенных за период 1996-2002 гг.

Необходимыми условиями, обеспечивающими эффективность каждого из применяемых методов государственного управления процессами реструктуризации, являются их комплексность, совместное и скоординированное применение, а также долгосрочная стабильность позиции Правительства по отношению к первоначально объявленным целям реструктуризации.

Методологический подход и методы государственного управления, разработанные применительно к угольной отрасли и апробированные в российских условиях, имеют высокую степень общности. Их целесообразно использовать при реформировании нерыночных секторов и отраслей российской экономики: жилищно-коммунального хозяйства, электроэнергетики, железнодорожного транспорта, убыточных металлургических предприятий, неперспективных горнопромышленных районов.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ

1. Разработана и с участием автора реализована на практике концепция государственного управления реструктуризацией угольной промышленности, которая предусматривает:

- организацию управления процессами реструктуризации отрасли на федеральном, областном и местном уровнях основанную на принципах социального партнерства, с использованием системы контрольных и индикативных показателей;
- управление процессом преобразования отношений собственности в отрасли;
- обоснование объема и структуры бюджетных дотаций угледобывающим предприятиям и регионам, механизма их выделения и целевого использования;
- согласование реформенных мероприятий с допустимой социальной нагрузкой на персонал угольных предприятий и экономику угледобывающих регионов на основе регулярного социального мониторинга на местах;
- осуществление комплекса мер по социальной поддержке высвобождаемых из угольной отрасли работников и содействие занятости в угледобывающих регионах.

2. На основе обобщения опыта реструктуризации российской угольной промышленности предложены рекомендации, которые могут быть полезны при реформировании нерыночных отраслей. К наиболее важным из них следует отнести: использование методологического подхода и доказавших свою эффективность методов при организации государственного управления реформированием нерыночных отраслей; осуществление специальных мер по организации социального партнерства; отделение неперспективных предприятий от «здоровых ядер» в процессе структурного оформления отрасли, нецелесообразность их включения в структуры перспективных компаний; ускорение приватизации перспективных компаний отрасли; организацию упреждающей социальной защиты и адекватного финансирования социальных обязательств; осуществление специальных мер по ликвидации субсидирования отрасли.

СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Крутой пласт. Шахтерская жизнь на фоне реструктуризации отрасли и общероссийских перемен. Фонд «Реформуголь». Изд. Комплекс-Прогресс, Москва, 1999 г. Под ред. Л.А.Гордона, Э.В.Клопова, И.С.Кожуховского.

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

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

4. 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.

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

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

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

8. Кожуховский И.С. Реформирование угольной промышленности. В сб. Обзор экономической политики в России за 1999г./С.В.Алексащенко, А.З.Астапович, И.С.Кожуховский и др.; Бюро экономического анализа. - М.: ТЕИС, 2000. - с.525-547.

9. Е.М.Козаков, И.С.Кожуховский и др. Обоснование стратегии реструктуризации сырьевых территорий. Институт экономики УрО РАН. Препринт. Екатеринбург, 2002, 54 с.