



А.А.РОЖКОВ

**РЕГУЛИРОВАНИЕ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ПОСЛЕДСТВИЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ
РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ**

(НА ПРИМЕРЕ УГОЛЬНОЙ ОТРАСЛИ)



МОСКВА, 2016

УДК 622:33

ББК 33.31

Р 63

Рожков А.А.

Регулирование социально-экономических последствий промышленной реструктуризации (на примере угольной отрасли). – М.: АО «Росинформуголь», 2016. – 290 с.

Монография посвящена методологическим проблемам и методам практического решения актуальных социально-экономических задач при промышленной реструктуризации на примере структурных преобразований угольной отрасли России. В настоящее время эти вопросы приобретают особое значение при регулировании социально-экономических последствий, вызванных необходимостью технологической реструктуризации базовых отраслей экономики России. На основе системно-целевого подхода рассмотрены принципиальные особенности промышленной реструктуризации, ее социально-экономические последствия на территориях, предложены территориально адаптированные методы, способы и механизмы регулирования этих последствий применительно к условиям крупномасштабной реструктуризации угольной отрасли России и углепромышленным моногородам. Методологические и прикладные рекомендации по проблемам регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли базируются на обширном практически апробированном материале.

Монография представляет интерес для научных и практических работников и специалистов угольной и других базовых отраслей промышленности, социальной сферы, государственных и муниципальных служащих, предпринимателей, а также преподавателей, аспирантов и студентов, специализирующихся в области отраслевой и региональной экономики.

Ответственный редактор:

доктор экономических наук А.М. Пяткин

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор В.Н. Попов

доктор экономических наук, А.Н. Гаркавенко

ISBN 5-85723-075-6

© А.А.Рожков, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Глава 1. Проблемы и методологические основы регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации	8
1.1. Современные проблемы регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации	8
1.2. Теория и практика регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации	24
1.3. Методологические положения формирования и реализации механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли.....	42
Глава 2. Исследование социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли России, принципы и условия формирования и реализации механизмов их регулирования	55
2.1. Социально-экономические последствия реструктуризации угольной отрасли и их системная диагностика.....	55
2.2. Принципы формирования механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации.....	73
2.3. Формирование институциональной среды реализации механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации.....	89
2.4. Социальные инновации как фактор эффективности функционирования механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации.....	96
Глава 3. Механизмы регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли России в период 1994-2015 годов	106
3.1. Разработка механизма оптимизации соотношения финансовых затрат и социальных результатов реструктуризации.....	108
3.2. Механизм формирования и реализации программ местного развития и обеспечения занятости населения	127
3.3. Механизм управления развитием социальной инфраструктуры	144

3.4. Механизм интегрального социально-экологического мониторинга последствий реструктуризации угольной отрасли.....	147
Глава 4. Регулирование социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли в постреструктуризационный период	162
4.1. Долговременные последствия реструктуризации на углепромышленных территориях.....	162
4.2. Методологический подход к формированию механизмов регулирования долговременных последствий реструктуризации угольной отрасли.....	176
4.3. Разработка обобщенной имитационной модели механизма регулирования социально-экономических последствий реструктуризации углепромышленных территорий в постреструктуризационный период.....	195
Глава 5. Реализация механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли	201
5.1. Механизм оптимизации соотношения финансовых затрат и социальных результатов реструктуризации на принципах государственно-частного партнерства.....	201
5.2. Механизм формирования программ местного развития и обеспечения занятости населения.....	220
5.3. Механизмы государственно-частного партнерства в жизнедеятельности углепромышленных моногородов.....	232
Заключение	264
Список использованной литературы	268
Приложение А.	284

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе рыночного реформирования экономики России ее мощная, но во многом морально устаревшая и физически изношенная промышленная база объективно нуждается в реструктуризации, модернизации и адаптации к прогрессивным социально-экономическим процессам, обеспечивающим достойный материальный уровень и благоприятные условия для жизни человека.

Для российской экономики, сформировавшейся при административно-централизованном управлении с его специфическими экономическими и социальными принципами, болезненно переходящей к рыночным условиям хозяйствования, реструктуризация базовых отраслей промышленности, в том числе угольной, со всеми вытекающими экономическими и социальными последствиями, является весьма сложной многоаспектной задачей, решение которой требует комплексных научных исследований и прикладных разработок. Особое место здесь по общественной и методологической актуальности занимают проблемы регулирования социально-экономических последствий реструктуризации на промышленных территориях. На региональном уровне до настоящего времени наибольшие трудности продолжает вызывать проблема реструктуризации экономики так называемых «старопромышленных регионов», где исторически были размещены базовые отрасли промышленности (угольная, металлургическая, химическая, электроэнергетика и др.).

Проблемная специфика регулирования социально-экономических последствий реструктуризации базовых отраслей промышленности обусловлена рядом принципиальных причин.

Во-первых, промышленная реструктуризация той или иной отрасли изначально инициируется с целью повышения рентабельности производства и повышения его конкурентоспособности в рыночных условиях и, соответственно, профессионально в отраслевом отношении прорабатываются структурные, технологические, финансово-экономические и другие параметры реструктуризации каждой конкретной отрасли и достигаемые, в конечном счете, целевые производственно-экономические результаты. При этом промышленная реструктуризация обычно осуществляется при наличии уже в основном сложившейся отраслевой институциональной среды. Что касается социально-экономических последствий на промышленных территориях, где непосредственно реализуются структурные мероприятия, то для реструктуризируемой отрасли промышленности они обычно являются нецелевыми событиями и находятся при программировании (про-

ектировании) реструктуризации в области внимания по остаточному принципу.

Во-вторых, управление социально-экономическими последствиями промышленной реструктуризации, затрагивающими сложнейшую область во многом трудно формализуемых социально-экономических отношений на территории, в отличие от управления промышленными реструктуризационными мероприятиями, требует своих по существу и форме методологических подходов, механизмов, регулирования и институциональной среды, обеспечивающих на каждой конкретной территории условия, при которых в процессе промышленной реструктуризации достигается бесконфликтный переход производственно-экономической доминанты в социально-экономическую. Структурная, технологическая и экономическая реструктуризация промышленного производства на конкретной территории инициирует по существу реструктуризацию социально-экономической обстановки на данной территории, включая изменения уровня занятости ее населения и потребной специализации рабочей силы, размеров и источников доходов, отношений собственности на средства производства и т.д.

В-третьих, разработка и реализация механизмов регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации весьма затруднена изначально многофакторно сложной социально-экономической обстановкой на многих промышленных территориях, неурегулированностью в масштабах страны отношений собственности в сфере производства, недостаточной развитостью институциональной среды в части обеспечения социальной защиты населения территорий в условиях промышленной реструктуризации и активной инновационной деятельности с сокращением и переквалификацией рабочей силы, ограниченностью имеющихся механизмов вовлечения ресурсов в социально-экономическое развитие промышленных территорий на основе диверсификации их экономики.

В этой связи остается недостаточно исследованной с научной точки зрения и мало разработанной в прикладном отношении такая важнейшая составляющая теории и практики реструктуризации базовых отраслей промышленности, в том числе угольной, как научное обоснование формирования и реализация механизмов регулирования структурных мероприятий и связанных с ними социально-экономических последствий.

Социально-экономическая цена неразработанности проблемы формирования и реализации механизмов регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации весьма велика, что предметно подтверждается уже имеющимся опытом крупномасштабной реструктуризации угольной отрасли России, где в результате

структурно-технологического реформирования производства было достигнуто существенное улучшение его технико-экономических показателей (концентрация добычи угля на более перспективных месторождениях и предприятиях, повышение производительности труда, снижение производственного травматизма, создание материальной основы для дальнейшего развития отрасли и т.д.). Вместе с тем, уже на начальном ее этапе (1994-1998 гг.), возник комплекс острых социально-экономических проблем: на углепромышленных территориях лавинообразно возросла безработица в связи с ликвидацией особо убыточных и неперспективных организаций угольной отрасли; увеличилась задолженность по заработной плате и социальным трансфертам; резко повысилась социально-экономическая неопределенность в жизни большей части населения территорий, для которой работа в угольной отрасли была основным источником дохода и социальной поддержки. Все это, в конечном счете, привело к крупным социально-экономическим издержкам и, как следствие, к интенсивному росту на углепромышленных территориях социальной напряженности и мощному забастовочному движению с различными актами гражданского неповиновения. Аналогичные негативные социальные последствия промышленной реструктуризации проявляются и в других отраслях, но пока в меньших по сравнению с угольной промышленностью масштабах.

Все это говорит о том, что проблемы регулирования социально-экономических последствий реструктуризации отраслей промышленности, в том числе угольной, недостаточно исследованы и не получили необходимого отражения в научных публикациях, связанных со структурно-инновационными преобразованиями промышленного производства в современных технико-экономических и технологических реалиях XXI века, особенно в социально-территориальном аспекте.

Данная монография, в которой рассмотрены вопросы теории и практики регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли, в значительной мере, по мнению автора, ликвидирует этот пробел и расширяет объем знаний и опыта по рассматриваемой проблеме.

Автор выражает искреннюю признательность и благодарность *за оказанную помощь в подготовке монографии* – д.э.н., проф. Пяткину А.М., д.э.н. Воскобойнику М.П. и коллегам по работе в АО «Росинформуголь» – Скрылю А.И. и Бабанину В.М.

ГЛАВА 1. ПРОБЛЕМЫ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ

1.1. Современные проблемы регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации

Для российской экономики реструктуризация базовых отраслей промышленности является необходимым и первоочередным этапом реформирования применительно к рыночным условиям. Регулирование процессов промышленной реструктуризации, ее социально-экономических последствий на всех уровнях хозяйственных отношений представляет собой сложную и многопрофильную проблему, для решения которой необходимы комплексные научные исследования и прикладные разработки.

При переходе к рыночным отношениям реформы в промышленности должны осуществляться на основе государственной промышленной политики, предусматривающей реализацию двух основных ее стадий. На первой стадии содержанием промышленной политики является реструктуризация отраслей промышленности и входящих в эти отрасли предприятий и организаций для обеспечения стабильного роста промышленного производства и технико-экономических показателей; на последующей стадии - содействие стабильному росту промышленного производства на основе инвестиций и повышения платежеспособного спроса потребителей продукции [1].

Объективным условием проведения промышленной реструктуризации в переходной экономике, в силу ограниченности государственных, в первую очередь, финансовых ресурсов является ее выборочный селективный характер. Поэтому на начальном этапе промышленной реструктуризации основные усилия, как правило, направляются на реструктуризацию базовых отраслей промышленности (топливно-энергетических и металлургических отраслей, электроэнергетики и др.), наиболее подверженных трансформационному кризису.

Не случайно первый в России масштабный проект реструктуризации базовой отрасли реализован в угольной промышленности. Концепция и основные направления реструктуризации угольной промышленности России изложены в работах [2,3,4,5,6,7,8,9,10]. В трактовке автора *под реструктуризацией угольной промышленности понимается комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на преобразование производственной и организационной структур*

угольной отрасли в целях повышения ее эффективности и решения сопряженных социально-экономических проблем с одновременной адаптацией отрасли к рыночным отношениям при переходе к ним российской экономики в целом.

Широкую известность получил опыт реструктуризации базовых отраслей промышленности (в частности, угольной и металлургической) в странах Западной Европы, который был тщательно изучен при разработке Концепции и Основных направлений реструктуризации угольной промышленности России [11,12,13,14,15]. Так, например, в угольных отраслях основные цели их реструктуризации в обобщенном виде сводились к следующему:

приведение в соответствие себестоимости добытого угля и цены на него;

создание угольных компаний оптимальных размеров;

поощрение и обеспечение рыночной политики сбыта угля;

обеспечение социальной защиты высвобожденных работников отрасли;

деиндустриализация (диверсификация) экономики углепромышленных территорий.

В странах Западной Европы, в отличие от России, реструктуризация угольных отраслей происходила в более благоприятных экономических условиях. Во-первых, социальная защита высвобождаемых шахтеров и структурные преобразования в экономике шахтерских регионов осуществлялись на базе более широких экономических возможностей, и во-вторых, структурная перестройка угольной отрасли была взаимоувязана с реструктуризацией смежных базовых отраслей (энергетикой и металлургией), которые проводились одновременно.

В методологии организации и управления сложными системами под реструктуризацией в самом общем смысле понимается изменение структуры системы (объекта). В результате реструктуризации состояние системы изменяется, она переходит к новым условиям функционирования, соответствующим изменившимся условиям внешней среды. Для переходных экономик процесс реструктуризации экономической системы в целом и промышленной реструктуризации, в частности, сопровождается структурными сдвигами, коррекцией направлений ее развития, изменением характерных свойств и др.

Важнейшим условием эффективности реструктуризации является комплексность проводимых преобразований. При изменении структуры системы ее отдельные подсистемы пытаются обособиться, в то время как сама система старается либо их сохранить и усилить свое влияние, либо отторгнуть. Примером тому является угольная промышленность России, которая в начале 1990-х годов предпри-

няла попытку перестроиться на рыночные принципы хозяйствования и одновременно сохранить себя как государственную организационную структуру. Однако реальная трансформация этой отрасли промышленности в рыночный хозяйственный механизм оказалась возможной лишь в процессе сокращения государственного вмешательства и изменения форм собственности.

В работах [16,17] промышленная реструктуризация рассматривается как способ преодоления так называемого «трансформационного спада», обусловленного переходным состоянием экономики. Выделяются следующие основные направления реструктуризации: а) финансовая реструктуризация за счет общей расчистки балансов и пересмотра обязательств; б) отделение от основных видов деятельности не относящихся к ней производств, с соответствующим разделением активов; в) структурная перестройка с целью улучшения рыночных позиций отрасли (предприятия). Также отмечается, что промышленная реструктуризация в рыночной экономике - это процесс перманентной адаптации промышленной деятельности к задачам выживания в конкурентной среде с целью достижения устойчивой рыночной конкурентоспособности.

Исходя из сложившегося разделения экономической теории на ее основные разделы, объекты и предметы исследования, «цели – направления - последствия – механизмы» промышленной реструктуризации должны рассматриваться во взаимосвязи изменений на всех уровнях хозяйственных отношений:

- «макроуровне» (объект - национальный рынок; предмет - отрасли и секторы национального хозяйства);
- «мезоуровне» (объект – региональный рынок; предмет - отрасли и секторы региональной системы хозяйствования);
- «микроуровне» (объект – отдельный рынок; предмет - хозяйствующие субъекты рынка, например, предприятия).

На национальном (или «макро») уровне промышленная реструктуризация означает процесс, посредством которого происходит увеличение доли одних секторов промышленности в ВВП, занятости, экспорте и т.д. и снижение доли других секторов [18].

Для переходных экономик есть еще один дополнительный и важнейший фактор, диктующий необходимость глубокой промышленной реструктуризации на национальном уровне и связанный с наличием большого количества отраслей и предприятий, сформировавшихся в условиях социалистической системы планирования, которые по различным причинам при переходе к рыночным отношениям внезапно стали неконкурентоспособными и нерентабельными в ре-

зультате ценовой и рыночной либерализации. В первую очередь это произошло в базовых отраслях промышленности или в других секторах экономики, в которых своевременно не были четко продуманы решения о размещении предприятий, или в случае отставания от конкурентных требований к технологиям и/или рынкам сбыта.

Примерами промышленной реструктуризации на национальном уровне являются структурные преобразования, как уже отмечалось в угольной промышленности (Великобритания, Франция, Германия Россия и др.), а также металлургии (США, страны ЕЭС), электроэнергетике (США, Канада, Россия) [15,19,20,21].

Реструктуризация в базовых отраслях промышленности вызывает необходимость в структурных преобразованиях на региональном уровне («мезоуровне»), когда ликвидация убыточных и неэффективных отраслей промышленности, в основном формирующих экономическую структуру региона, приводит к деградации экономического потенциала территории.

Во многих странах продолжает вызывать трудности проблема экономического развития так называемых «старопромышленных регионов», где исторически размещались базовые отрасли промышленности (угольная, металлургическая, химическая и др.) и продолжают сказываться социально-экономические последствия их реструктуризации. В этой связи не прекращается интерес к исследованиям и разработкам, связанным с проблемами структурных преобразований в так называемых монопромышленных (монопрофильных, монопродуктовых, моноструктурных, моноотраслевых) поселениях [22,23]. В качестве характерного регионального примера можно привести Воркутинский угольный район, где социально-экономические проблемы одной и единственной отрасли промышленности, состоящей из угледобывающих и углеперерабатывающих предприятий, способны вызывать политическую, экономическую и социальную напряженность на всей территории.

По данным Экспертного института [24] большая часть монопрофильных поселений образована при предприятиях лесной и деревообрабатывающей отраслей (20% от их общего числа), машиностроения (17%), пищевой промышленности (14%), топливной промышленности (11%), оставшаяся часть распределена по ряду других отраслей. Наибольший удельный вес таких поселений по отношению к общему числу населенных пунктов в регионе приходится на Уральский экономический район (88 из 150 городов Урала).

Известно, что если на монопромышленной территории производится и реализуется за ее пределы продукция в виде сырья или полуфабрикатов, то доходная часть местного бюджета гораздо меньше,

чем у территории, где производится и реализуется готовая продукция с более высокой добавленной стоимостью. Вместе с тем, по данным того же Экспертного института, из всей совокупности обследованных специалистами этой организации монопромышленных территорий с различными отраслями только на 15 % из них генерировалась положительная добавленная стоимость (данные 2000 г.) [24].

На большинстве углепромышленных территорий удельный вес занятых в угольной отрасли составляет от 30 до 60% от численности трудоспособного населения, а налоги в местный бюджет от градообразующих предприятий составляют около 70 % всех налоговых поступлений. Таким образом, благополучие этих территорий зависит, в основном, от финансово-экономического состояния угледобывающих и перерабатывающих предприятий, а также их конкурентоспособности на угольных рынках.

В этой связи, для кризисных углепромышленных территорий, особенно для тех их групп, где угольный сектор промышленности был полностью свернут или не имеет достаточного потенциала для развития, особую актуальность приобретает проблема выживания этих территорий в средне- и долгосрочной перспективе.

Общие и специфические проблемы реструктуризации экономики горнопромышленных территорий, в связи с реструктуризацией их экономики, и мировой опыт их решения рассматриваются в работах [11,19,25]. В качестве основных направлений преодоления и регулирования экономических, социальных и экологических последствий реструктуризации на региональном уровне предусматриваются следующие группы основных мероприятий:

создание обновленной экономической структуры на базе привлеченных в регион филиалов крупных, а по возможности и транснациональных компаний - при условии имеющегося потенциала инвестиционной привлекательности территории;

развитие малых и средних предприятий, создание новых рабочих мест в малом бизнесе, освоение взамен крупного производства так называемой, предпринимательской «культуры самозанятости»;

переход на «экономику обслуживания», оказывающую рекреационные и другие виды услуг;

полный отказ от производственной сферы и превращение территории в зону «жилья и потребления», где основной источник существования - государственные субвенции и субсидии.

Промышленная реструктуризация отдельно взятого предприятия («микроуровень») является ключевым фактором достижения целей эффективности структурных преобразований на национальном и региональном уровнях. Как правило, цели реструктуризации про-

мышленного предприятия заключаются в проведении изменений в производственной и организационной структурах, активах, задолженности, составе персонала и др., при этом процесс реструктуризации может осуществляться в оборонительной или стратегической формах [26,27].

При проведении промышленной реструктуризации в оборонительной форме сокращаются или полностью ликвидируются убыточные виды деятельности, принимаются меры по снижению производственных издержек, сокращению рабочей силы и т.д. Данные мероприятия призваны довести производственную деятельность, как минимум, до «точки безубыточности», или, если это невозможно, ее «сжатия» по основной (традиционной) деятельности при одновременном выполнении мероприятий, позволяющих максимально использовать высвободившиеся имущество и рабочую силу. По своей сути эти меры (механизмы) являются тактикой выживания предприятия в кризисных условиях.

В отличие от этого, вторая форма - стратегическая реструктуризация - означает принятие гораздо более далеко идущих мер по перестройке предприятия за счет внедрения новых продуктов, модернизации производственных процессов, поиска новых рынков и других мер. Такой подход требует наличия обширного предпринимательского опыта, а также доступа к инновациям и инвестициям.

В работах [28,29] отмечается, что фундаментальной ошибкой при проведении структурных преобразований является непонимание различий между реструктуризацией отдельного предприятия («микроруровень») в рамках развитой рыночной экономики и реструктуризацией практически всей экономики или, по крайней мере, ее крупного промышленного сектора. Ключ к успеху – реструктуризация через децентрализацию управления (централизованные функции - в государственные ведомства, децентрализованные - на рынок). Реструктуризация влечет за собой резкий уход от стратегии сохранения или укрупнения больших структур, которые заняты «выбиванием» дотаций. Стратегия децентрализации предполагает социальное партнерство, перемещение власти вниз, на уровни, где можно использовать местные институты (например, предприятия, ассоциации, профсоюзы и местные правительства) для защиты собственных интересов и распоряжения своими ресурсами, для постепенной комплексной перестройки функционирующих институтов. Принцип социального партнерства методологически базируется на институциональной «теории соглашений», постулирующей множество форм координации и согласования интересов [30].

В работе [31] отмечается, что применительно ко всем рассмотренным выше уровням, реструктуризация может быть процессом организованным, комплексным и целенаправленным на достижение стратегических целей развития, либо реактивной и стихийной под влиянием рыночных факторов, целенаправленной на достижение целей выживания. Осуществление реструктуризации, исходя из реактивных целей, как правило, не учитывает важнейшей и необходимой компоненты данного трансформационного процесса – системности. Системность проведения промышленной реструктуризации в виде запроецированных целенаправленных действий (проектный подход) позволяет оценивать процесс достижения целей реструктуризации, корректировать динамику ее проведения, оценивать глубину и масштабы ее производственных, экономических, социальных и других последствий и применять соответствующие механизмы их регулирования.

Принцип системности, как правило, только провозглашается, но редко применяется на практике. В системе нельзя изменить ни одного элемента без того, чтобы не были затронуты другие. Вопрос только в том, регулируем мы эти изменения на основе целенаправленного управления, или они происходят случайным и неведомым образом. На начальном этапе проведения реструктуризации угольной отрасли системности явно не хватало, потому что ускоренные темпы реформирования, «сжатие» этого процесса во времени практически исключало системность. В альтернативе выбора между системностью и темпами реструктуризации, предпочли темпы. Примером является ускоренное закрытие убыточного сектора производства, что привело к спаду производства, резкому снижению уровня жизни шахтеров, лавинообразному росту безработицы, экономической депрессии на многих углепромышленных территориях.

Промышленная реструктуризация в условиях переходной экономики может эффективно осуществляться только на основе методологии социально-экономического (социально ориентированного, социально ответственного) подхода к формированию как собственно механизмов достижения целей реструктуризации, так и механизмов преодоления (сглаживания, нейтрализации, минимизации) ее отрицательных последствий. Опыт промышленной реструктуризации в России на «мезо» и «микро» уровнях, например, при реструктуризации угольной отрасли показывает, что нормативно-правовое, методологическое и методическое несовершенство используемых социально ориентированных механизмов ее проведения на индустриальных территориях, практическое отсутствие эффективных механизмов регулирования долговременных последствий реструктуризации обуславливал

на определенных этапах ее проведения интенсивный рост социальной напряженности [32, 33,34,35,36].

В теории и практике социальная ориентация рыночного механизма реструктуризации экономики на всех уровнях хозяйствования и управления (государство, регион, отрасль экономики и т.п.) обусловлена рядом конкретных выводов и обобщений. Во-первых, как отмечает акад. Л.И.Абалкин, «...в современной мировой науке существенно возросла потребность в комплексном системном анализе экономики. Речь идет о ее взаимодействии с социологией и культурой, с психологией и историей (с политическими и юридическими нормами). Российская экономическая школа всегда выступала за изучение личности во всем богатстве форм ее жизнедеятельности...» [37]. Во-вторых, в мировой практике все шире применяется *концепция социально-экономической эффективности* (курсив наш - А.Р.), основанная на признании внутреннего единства и равноправия ее составляющих: социальной и экономической» [38]. Категорией «социально-экономическая эффективность» интегрируется весь комплекс результатов хозяйствования в производственной и непроизводственной сферах экономики территории.

Происходящий в России переход к рыночному хозяйствованию расходится по многим позициям с экономической теорией и практикой развитых постиндустриальных государств. Вместе с тем, необходимость включения «социальной компоненты» в рыночный механизм хозяйствования, способной обеспечить реальный рост производительности труда, экономическую эффективность производства с существенным ростом уровня и качества жизни населения, подталкивает экономистов к активной разработке теории социально ответственной реструктуризации предприятий [14,33].

Сегодня промышленная реструктуризация в экономически развитых странах прямо и косвенно вписывается в систему ценностных представлений международных организаций (ООН, ЮНЕСКО, МОТ и др.) о роли и месте человека в структурных преобразованиях при переходе от индустриального общества к постиндустриальному, где будут главенствовать новые наукоемкие, экологически чистые, информационные и другие инновационные технологии [25]. В основу перехода к постиндустриальному развитию положен следующий императив социально ориентированного подхода – «люди находятся в центре процессов реструктуризации экономики, именно они придают импульс усилиям по осуществлению реформ, именно они ощущают на себе положительные и отрицательные последствия реструктуризации, в итоге именно люди будут пользоваться плодами социально-экономического развития».

Игнорирование или недостаточность внимания к социально ориентированному подходу при проведении промышленной реструктуризации, тем более в странах с переходной экономикой, углубляет социальное неравенство, провоцирует существование бедности, разрушает социальное согласие и препятствует становлению гражданского общества.

Теория социально ориентированного подхода к проведению промышленной реструктуризации в рыночных условиях получает все большее распространение [19,39]. Впервые вывод о том, что технико-экономический подход, ориентированный на производственно-экономические изменения, совершенно недостаточен при освоении минерально-сырьевой базы, был сделан отечественными учеными еще в конце 80-х годов XX века [40,41]. Так в этих работах отмечается, что идея социально ориентированного подхода, применительно к освоению минеральных ресурсов в горнопромышленных регионах сводится не только к решению проблем трудоустройства, принципиально ее важный аспект - это необходимость создания нормальных условий жизни населения в горнодобывающих районах. При этом учитывалось, что «жизненный цикл» развития поселений горнопромышленной специализации жестко связан с цикличностью разработки месторождений. В период освоения месторождений поселения развиваются интенсивно – строится жилье, расширяется коммунальное хозяйство, транспорт и т.д. С достижением проектной мощности стабилизируется производственный персонал, возникают условия для развития социальной инфраструктуры (образования, медицины, сферы бытового обслуживания). По мере исчерпания запасов и (или) снижения конкурентоспособности добываемого сырья наступает период затухания работы горнодобывающего предприятия, а в ряде случаев и его полная ликвидация. Возникающие при этом социальные проблемы приобретают первостепенную важность, а методы их решения – исключительную сложность.

Новый импульс к развитию социально ориентированного подхода был придан в связи с переходом к рыночным принципам хозяйствования. Также в условиях рыночных отношений оказалось под сомнением стереотипное представление о том, что чем больше минерального сырья добывает общество, тем оно богаче, тем больше у него возможностей для повышения жизненного уровня своего народа.

Социально ориентированный подход в обязательном порядке подразумевает решение экологических проблем, непосредственно связанных не только с рациональным природопользованием и ресурсосбережением, но в большей степени - с жизнедеятельностью человека и жизнеобеспечением территории. Для горнопромышленных

территорий эти проблемы отличаются особой актуальностью. Экологичность производства, утилизация накопившихся сырьевых отходов, научное обоснование оптимального режима эксплуатации гео- и биосистем, последствия технической ликвидации угольных предприятий - все это должно стать элементами социального рыночного механизма структурных преобразований. Достаточно подробно проблемы и механизмы преодоления экологических последствий реструктуризации угольной отрасли рассматриваются в работах [42,43,44,45,46].

Исходя из того, что экологические последствия промышленной реструктуризации на региональном уровне тесно взаимосвязаны с социальными последствиями, с позиций механизма их регулирования они должны рассматриваться как самостоятельная группа «социально-экологических последствий».

На практике реализация социально экономического подхода к обоснованию направлений реструктуризации экономики промышленных территорий предполагает:

- необходимость определения на качественно-количественной основе социально-экономической эффективности реконструктивных мероприятий и трансформации технико-экономических обоснований (ТЭО) в социально-экономические обоснования (СЭО), т.е. приоритетными являются социальные критерии (индикаторы);

- согласование интересов на всех уровнях управления;

- вариантность с использованием итеративных процедур и определением социально-экономических последствий реструктуризации;

- необходимость стратегического подхода к реструктуризации и регулированию ее последствий.

Основное препятствие, сдерживающее реформы в целом, промышленную реструктуризацию отраслевого масштаба на всех уровнях хозяйствования и управления – это боязнь перед негативными социально-экономическими последствиями реструктуризации. Поэтому в методологии проведения промышленной реструктуризации, формирования ее механизмов, особое значение приобретает проблема регулирования социально-экономических последствий структурных преобразований.

В работе [47] под последствиями (в системном анализе их называют косвенными эффектами) понимаются положительные или отрицательные воздействия осуществляемых мероприятий на внешнюю среду либо на другие объекты системы сверх прямого основного эффекта. По своей величине и значимости косвенные эффекты могут быть сопоставимы с прямым эффектом и могут совпадать с ним, либо быть противоположными ему по знаку. При этом отмечается, что последствия нередко возникают в смежных сферах – социальной, экологической

гической и других, поддающихся оценке лишь в натуральных измерителях.

Под социальными последствиями, как правило, понимаются ожидаемые (планируемые) или неожиданные, стихийно возникающие, непредвиденные результаты экономических, политических и иных преобразований в обществе, каких-либо нововведений в ограниченной территориальной социальной системе (регион, город), которые сказываются в виде определенных изменений на социальных отношениях групп, общностей, индивидов.

Исходя из общего понимания процесса регулирования экономики, как управляющего воздействия на нее со стороны органов управления, под регулированием реструктуризации и предотвращения ее последствий также можно понимать управляющее и корректирующее воздействие на объект реструктуризации с целью поддержания на определенном уровне протекающих в ней процессов и предотвращения (подавления) неблагоприятных (отрицательных) явлений. Из этого вытекает, что функция регулирования последствий реструктуризации должна быть «вмонтирована» в систему социально ориентированного механизма проведения реструктуризации. Тем самым выполняется одно из требований теории управления – необходимости осуществления эффективной обратной связи с целью саморегулирования общественных систем, основанной на информации о последствиях управляющих воздействий. Не случайно в практике управления чрезвычайно важен общий принцип: принимаемые решения не должны перекрывать возможности будущего развития.

Основываясь на положительном опыте развитых стран, которые уже завершили определенный этап промышленной реструктуризации, при обосновании отечественных концепций, методологии, основных направлений структурных преобразований базовых отраслей промышленности должны быть четко и недвусмысленно определены функции государства.

Академик Н.П.Федоренко отмечает, что «...за государством всегда сохраняются классические функции, такие, как защита прав собственности; обеспечение свободы предпринимательства, стимулирование деловой активности и борьба с монополистическими тенденциями; обеспечение законности и правопорядка в хозяйственной сфере; регулирование взаимоотношений между трудом и капиталом, между предпринимателями и наемными работниками... Ни одна из этих функций не исчезает и не утрачивает своей роли. *Перемены касаются механизмов, методов, способов осуществления государством этих функций и своего предназначения в экономике*» (курсив наш - А.Р.) [48, с.401-402].

Поэтому дискуссии на темы «больше или меньше государства», «усилить или ослабить роль государства» малопродуктивны. Целеполагание развития реструктурируемых территорий - с точки зрения интересов социума данного региона - безусловная функция государства, реализуемая на региональном и муниципальном уровнях управления.

Кроме прямого участия государства в создании рамочных условий преобразований (законы, институты и т.п.), государственной финансовой поддержки, можно выделить несколько основных областей, в которых государство призвано играть ведущую роль в промышленной реструктуризации [25].

1) Социальная защита высвобождаемых работников.

Чаще всего системы социальных гарантий высвобождаемым в процессе промышленной реструктуризации работникам основываются на базе традиционных, морально устаревших компенсирующих механизмов социальной защиты, выстроенных по эталону «пассивной» (минимально необходимой) социальной защиты. Это приводит к углублению социального неравенства, потере базового дохода и социальной защищенности, расширению бедности, которые подрывают политическую стабильность, отчуждают население от позитивного отношения к рыночной экономике. Недостаточный уровень социальной защищенности подавляет предпринимательский дух населения, готовность идти на риск, браться за новое дело, искать новые возможности.

2) Местноориентированный аспект промышленной реструктуризации.

Социально-экономические последствия реструктуризации проявляются, в конечном итоге, на территориальном уровне (муниципальном образовании или ряде смежных муниципальных образований, объединенных по отраслевому или иному признаку). Именно здесь люди теряют свою работу и затем вынуждены искать новые возможности трудоустройства. В основном именно на местном уровне ощущается побочный эффект «локализации» и «делокализации» социально-экономических последствий. Новые предприятия и новые предприниматели, как правило, также формируются на местном уровне.

Значимость фактора приоритетности местноориентированного экономического развития в рыночной экономике подробно рассмотрена в работах [11,12,19,49]. В угольной отрасли государственная поддержка реструктуризации базировалась, в основном, на компенсационных и адаптационных механизмах, функционирующих за счет средств государственной финансовой поддержки. На значительной части углепромышленных территорий с помощью этих механизмов

были созданы определенные стартовые возможности для развития предпринимательства и диверсификации местной экономики. Вместе с тем, на многих территориях проводимая социально-экономическая политика традиционно сводится к решению текущих задач «выживания» [50].

3) Практика любого реформирования лишний раз подтверждает аксиому - «без прозрачности нет реформы – без реформы нет прозрачности», поэтому основной функцией государства является создание правовых, регулирующих и институциональных механизмов, обеспечивающих эффективность промышленной реструктуризации. «Правила игры», реализуемые этими механизмами, должны быть транспарентными (прозрачными), понятными и не дискриминационными.

Государственное регулирование может осуществляться с использованием прямых и косвенных методов. Прямые методы включают активное вмешательство государства в промышленность или сектор экономики. Косвенные методы представляют собой создание инвестиционного и предпринимательского климата, правовых норм, выработку институциональных механизмов [20,25,51,52]. В работе [20] отмечается, что в последнее время страны с переходной экономикой стараются чаще использовать косвенные методы воздействия на процессы реструктуризации.

Важнейшими элементами структурных преобразований, с точки зрения их адекватности социальным интересам горнопромышленных территорий, являются институциональные изменения на всех уровнях управления - федеральном, региональном и муниципальном. Понятие формальной организации, одним из проявлений которой является социально ориентированный механизм реструктуризации и регулирования ее последствий, связано с понятием социального института. В широком смысле «институт» определяется как нормативный порядок и правила, а также совокупность механизмов, обеспечивающих их выполнение.

В экономической литературе рассматривается два типа государства – «остаточное» и «институциональное» [38,52]. «Остаточный» тип характерен для США, где рыночный механизм призван решать социальные проблемы. При этом государство выступает в качестве гаранта национальной системы страхования и социального обеспечения. Для современной России более приемлем «институциональный» тип государства, определяющей чертой которого является «социализация без национализации». «Институциональная» экономика нацелена на максимальную занятость с высокой долей расходов на пере-профилирование рабочей силы и повышение ее квалификационной,

профессиональной и территориальной мобильности в условиях структурных преобразований.

На значимость проблемы формирования базовых институтов рыночной демократии, восстановления макроэкономической и политической стабильности было обращено внимание еще на начальном этапе рыночного реформирования. Так в работе [53] было отмечено, что провал жёсткой кредитно-финансовой политики и других квазимонетаристских начинаний «команды Гайдара» был обусловлен институциональной слабостью первого состава правительства реформаторов. Однако в тот момент проблема качества институтов, символизирующих суть проводимых преобразований, оставалась вне поля зрения и политиков, и экономистов, и общества.

Достаточно подробно проблемы развития институциональной системы при реструктуризации промышленности рассматриваются в работах [26,31,54,55].

Таким образом, при проведении реструктуризации базовой отрасли промышленности требует методической проработки проблема институционального обеспечения создания и реализации механизмов государственного и рыночного регулирования социально-экономических последствий структурных преобразований, процедур согласования интересов участников реструктуризации, обеспечения информационной прозрачности структурных преобразований и др.

Достаточно сложной научной проблемой является разработка и эффективная реализация комплексного механизма регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации, в котором были бы учтены цели и отдельные интересы социума, государства, отрасли и региона. Причина этой сложности состоит в том, что собственных механизмов, учитывающих условия переходного периода явно недостаточно, а применяемые на практике механизмы в основном заимствуются из зарубежной теории и практики промышленной реструктуризации, проводимой постоянно в условиях конкурентной среды и инновационного обновления. Поэтому большое значение при разработке комплексного и частного механизмов регулирования последствий реструктуризации имеет учет фактора инновационного развития в рыночной среде.

В современном Большом экономическом словаре дано следующее определение: «механизм хозяйственный - совокупность организационных структур и конкретных форм хозяйствования, методов управления и правовых норм, с помощью которых общество использует экономические законы с учетом складывающейся исторической специфики» [56, с.476].

Широко используется понятие «организационно-экономический механизм», которое вошло в экономический лексикон в 60-е годы XX в. Одним из первых авторов этого термина является академик Л.И.Абалкин, использовавший данное понятие в связи с рассмотрением хозяйственного механизма в качестве подсистемы производственных отношений, «охватывающих внешний (поверхностный) слой производственных отношений...» [57].

Категория «рыночный механизм структурных преобразований экономики» и ее производные, применительно к условиям переходной экономики, различным уровням управления и т.п. получила в отечественной экономической литературе достаточно широкое распространение. В частности, академик А.Г.Аганбегян использует термин «рыночный механизм» в статье «Формирование рыночного механизма экономического роста в России» [58, с.34-38].

Социальная направленность «рыночного механизма» сформулирована в понятии, которое дается акад. Н.П.Федоренко: «Новый хозяйственный механизм - это социально ориентированная экономическая система современного рыночного типа, которая учитывает и приспособлена к специфике национальных условий России (т.е. реальна в воплощении) и позволяет нашей стране занять подобающее ей место в мировом сообществе» [48, с.394].

В работах [59,60] формулируется понятие механизма трансформации экономической системы, под которым понимается «совокупность взаимосвязанных явлений, состояний экономической системы, происходящих в ней процессов и определяющих эти процессы факторов, которые в совокупности являются движущими силами трансформационного процесса и определяют его тип, характер, ход и конечный результат». Важнейшим свойством трансформации (структурных преобразований), как отмечает автор этих работ, является ее отставание от процессов изменения среды и функциональных преобразований в системе, так как структура всегда более инерционна (инертна) по сравнению с функциями.

Таким образом, оценивая в целом проблемы, связанные с осуществлением социально ориентированной реструктуризации и регулированием ее последствий, выделим ряд следующих принципиальных предпосылок, обеспечивающих эффективность их решения.

1. Промышленная реструктуризация изначально инициируется с целью повышения рентабельности производства и повышения его конкурентоспособности в рыночных условиях. Соответственно профессионально и достаточно полно на отраслевом уровне прорабатываются структурные, технологические, финансово-экономические и другие аспекты реструктуризации и рассчитываются ее конечные

производственно-экономические результаты. Что же касается социально-экономических последствий реструктуризации отрасли, то они обычно являются не главными целевыми событиями и находятся при проектировании реструктуризации в области внимания по остаточному принципу, что является движущей причиной возникновения и роста социальной напряженности.

2. С целью обеспечения бесконфликтной интеграции отраслевых производственно-экономических и территориальных социально-экономических целей промышленной реструктуризации, объективной оценки масштабов ее негативных социально-экономических последствий, необходимы специфические по форме и существу методологические подходы и механизмы регулирования этих последствий, ускоряющие процесс полноценного завершения структурных преобразований.

3. Учитывая, что крупномасштабная реструктуризация базовой отрасли промышленности, как правило, инициируется государственными органами исполнительной власти, ее осуществление должно происходить на базе тесного сотрудничества (социального партнерства) всех заинтересованных сторон. При этом функция государственного регулирования заключается в формировании правовых и институциональных «правил игры», оказании при необходимости финансовой поддержки и ограничении неоправданного влияния политических факторов на ход и процессы реструктуризации.

4. Механизмы регулирования негативных социально-экономических последствий промышленной реструктуризации должны базироваться на упреждающих и стратегических подходах к регулированию и их моделях, исходя из того, что спонтанные и недостаточно обеспеченные в ресурсном отношении реактивные модели регулирования последствий имеют краткосрочный эффект воздействия и не позволяют достигнуть основных стратегических целей реструктуризации.

Эти предпосылки положены в основу разработанной автором методологии формирования механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли, которая приобретает особую актуальность в постреструктуризационный период структурно-инновационных преобразований, технологической модернизации угольного производства и связанного с этим неминуемого сокращения занятости персонала и непроизводительных рабочих мест.

1.2. Теория и практика регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации

Социально-экономические последствия промышленной реструктуризации рассматриваются нами как результат технологического развития промышленных территорий той или иной отраслевой принадлежности (территориальных систем). Одним из первых дал понятие территориальной системы (на примере района) У.Изард, отмечая, что «...все характерные черты района и самый путь его развития связаны запутанным клубком взаимосвязей. В этом клубке переплетаются межрайонные системы населения, обеспеченности ресурсами, размещения производства, местных особенностей хозяйства, распределения доходов между различными социальными группами, состояние платежеспособного баланса, рынков сбыта, центральных мест и городских конурбаций, административной и политической организации, институтов и даже моральных ценностей, стимулов и социальных целей. Все эти системы связаны в этом клубке межрайонными системами межотраслевых связей, потоков товаров и денег, перемещений населения, транспортных путей и вообще социально-культурных взаимодействий, включая и процессы принятия решения» [61].

Социально-экономические последствия промышленного развития для территории могут иметь как позитивный, так и негативный характер в зависимости от положительной или отрицательной динамики эффективности производственной деятельности промышленных предприятий, расположенных на данной территории. Основными показателями здесь выступают уровень безработицы, величина доходов населения, уровень его платежеспособности, уровень собираемости местных бюджетов. Все эти показатели, а также еще ряд других, напрямую зависят от уровня рыночной эффективности предприятий промышленной территории, на которой может быть размещен высоко эффективный промышленный комплекс или комплекс, состоящий из убыточных и неперспективных предприятий. Прямая зависимость развития социальной системы территории от типа ее промышленного комплекса прослеживается на примере «старопромышленных» территорий, имеющих в своей основе, как правило, предприятия добывающих отраслей промышленности, уже переживших пик своего развития или приближающихся к стадии затухания своего роста.

В этой связи целесообразно дать оценку характеру последствий технологического развития территории в зависимости от «жизненного цикла» промышленного предприятия (строительство - эффективное развитие – стагнация – кризис - «затухание»). При этом акцент

делается на заключительные стадии «жизненного цикла», когда должно приниматься решение о необходимости промышленной реструктуризации.

На начальной стадии (строительство) негативные последствия (в основном это недостаток жилья, слабая обеспеченность объектами социальной инфраструктуры, вполне вероятная дифференциация в уровне жизни между местным населением и строителями-эксплуатационниками) имеют кратко- и среднесрочный характер, поскольку эффективно развивающееся новое предприятие имеет потенциал для сглаживания этих последствий.

В стадии стагнации и наступления кризисных явлений (если вовремя не принято решение о реструктуризации) негативные последствия приобретают потенциал долговременных и становятся более сложными по характеру воздействия на социально-экономическое состояние территории.

Основным подходом к разрешению кризисных явлений в развитии являются структурные преобразования, включающие реструктуризацию предприятий в форме технико-технологического обновления (технического перевооружения, реконструкции) или полной ликвидации (при условии потенциальной убыточности) и диверсификации производства. Отличия между реструктуризацией и диверсификацией показаны в таблице 1.1.

Реструктуризация территориального промышленного комплекса территории включает в себя следующие основные направления: свертывание и перепрофилирование неэффективных производств; модернизация производственного аппарата и инфраструктуры промышленного комплекса на новой технологической базе; развитие наукоемкой продукции; ресурсосбережение; повышение глубины переработки и эффективности использования природных ресурсов; техническое переоснащение вредных производств; смягчение социально-экономических последствий реструктуризации; обеспечение экономической безопасности территории [19,62,63,64,65,66,67].

Выработка политики реструктуризации экономики и социальной инфраструктуры территории должна базироваться на индуктивном подходе, согласно которому оценка состояния каждого субъекта хозяйствования и его перспектив должна осуществляться по принципу «снизу-вверх». В первую очередь это касается градообразующих предприятий, возможностей перепрофилирования имеющихся производственных мощностей и т.п. При этом выбор вариантов (сценариев) реструктуризации промышленных территорий должен осуществляться с учетом комплексной оценки их последствий.

Таблица 1.1 - Разграничение понятий «реструктуризация экономики территории» и «диверсификация производства на территории»

Характеристики структурных преобразований	Реструктуризация экономики территории	Диверсификация производства на территории
Цели и задачи	Подчинены социально-экономическим и экологическим интересам населения территории	Подчинены интересам собственника (собственников) бизнеса (капитала, вложенного в предприятие)
Объект: экономика и социальная сфера	Территория, рассматриваемая на мезо- или микроуровне	Бизнес, вид деятельности, осуществляемый на предприятиях, находящихся в общественной собственности, частной или кооперативной
Направления	Изменение структуры экономики и социальной сферы на территории, реструктуризация собственности на территории	Изменение номенклатуры продукции конкретного предприятия; вложение капитала в другие предприятия (в т.ч. их поглощение, слияние и т.п.)
Временной горизонт	Перманентный процесс, не ограниченный во времени	Практически не ограничен во времени и связан со сроком существования капитала, который может многократно перемещаться из одной отрасли в другую, а также изменять свою материальную форму
Интересы	Согласование интересов всех сторон, причастных к реструктуризации	Интересы и инициатива собственника капитала (бизнеса)
Способы	Выработка и реализация обоснованной, структурной, промышленной, кредитной, налоговой и инвестиционной политики; организационные мероприятия; инвестирование	Инвестирование в новые производства продукции, виды деятельности предприятия

В этой связи предлагается структурировать последствия по следующим признакам:

по месту и масштабу проявления последствий - на предприятии, на уровне конкретной отрасли, на уровне региона (территории);

источнику возникновения последствий, характеризующих причинно-следственные связи, которые могут быть разделены на следующие группы, в зависимости от: 1) их характера (например, связанные с действием сторон, с изменениями природно-ресурсной среды,

макроэкономической и политической ситуации и т.д.); 2) момента их возникновения; 3) от связи с программными мероприятиями;

характеру воздействия на объект и субъект реструктуризации - на положительные и отрицательные (негативные);

моменту возникновения в зависимости от «жизненного цикла» объекта реструктуризации;

времени возникновения и длительности воздействия - на текущие и долгосрочные;

по связи с основными направлениями и целями промышленной реструктуризации - прямые и косвенные;

по отношению к субъектам реструктуризации: 1) отрасли и предприятия; 2) региональный уровень (территории); 3) федеральный уровень (государство); 4) институты, принимающие участие в процессе структурных преобразований; 5) коллективы предприятий; 6) население территории, общественные объединения.

При любой разновидности промышленной реструктуризации основные ее долгосрочные негативные социально-экономические последствия связаны с высвобождением работников вследствие сокращения рабочих мест и со снижением уровня жизни.

Традиционно одной из наиболее сложных, социально «взрывоопасных» проблем структурной перестройки является перелив рабочей силы из неэффективных производств в перспективные. В этом отношении показателен известный по литературным источникам опыт США, ФРГ и других стран. В США, например, в течение года в среднем 25% совокупной рабочей силы меняет рабочее место, в ФРГ - 19%. Развитый рынок жилья, соответствующая социальная инфраструктура, гибкая система заработной платы, отлаженная система повышения квалификации и упреждающей переподготовки трудящихся - все это создает условия высокой мобильности рабочей силы [68].

Ранее отмечалось, что одним из наиболее эффективных направлений структурной перестройки экономики на территории является переход к содействию развитию производства по его местонахождению [19,68,69,70]. Традиционно конкретное местонахождение производства определяется совокупностью классических факторов производства (земля, труд, капитал). Однако эти ресурсные факторы могут в определенных социально-экономических ситуациях не иметь решающего значения. Не менее важными факторами становятся производственная и социальная инфраструктура и, прежде всего, система коммуникаций, наличие научно – образовательной инфраструктуры, слоя предпринимателей и условий для его появления. Последнее весьма актуально для горнопромышленных районов, отличающихся крайне низкой предпринимательской активностью.

Кроме того, надо отметить, что реструктуризация рассматривается как эффективное средство привлечения инвестиций. Многие наши предприятия, хотя и преобразовались в акционерные общества, пока так и не сумели в необходимой степени адаптироваться к рыночным отношениям. Это проявляется в том, что организационная структура акционерных компаний остается крайне сложной, не нацеленной на эффективный менеджмент, денежные потоки непрозрачны для инвесторов, по существу нет долгосрочной маркетинговой политики и т.д. Нередко реструктуризация убыточных отраслей промышленности, проводимая на федеральном уровне, приводит к необходимости ликвидации неперспективных и глубоко убыточных предприятий, находящихся на локальных территориях. При этом данные предприятия могут оказаться градообразующими, что значительно увеличивает серьезность социальных последствий реструктуризации для населения конкретной территории.

При регулировании последствий промышленной реструктуризации с целью прогнозирования их влияния как на динамику достижения основных целей реструктуризации, так и оценки их воздействия на социально-экономическую и горно-экологическую среду в регионе, важнейшим элементом регулирования является механизм диагностики и мониторинга. Для функционирования этого механизма, в основе которого лежит объективная оценка воздействий последствий, должна быть выработана система социальных и экологических индикаторов оценки. В этой связи теоретическое значение имеет проблема измерения и оценки этих воздействий.

Подтверждения тому, что в социально-экономических системах не все можно выразить на языке затрат и эффективности, что внутренние конфликты несут косвенные издержки, которые трудно измерить классическими стоимостными (количественными) показателями, содержатся в работах [71,72,73,74,75], из содержания которых вытекает, что социальную эффективность сложно, а порой и невозможно оценить из-за отсутствия простого и единственного показателя эффективности.

Социально-экономические последствия промышленной реструктуризации с позиций их диагностики, измерения, мониторинга и прогнозирования воздействия можно классифицировать на последствия, оцениваемые в стоимостной (количественной) форме и не подлежащие стоимостной количественной оценке (таблица 1.2) [76].

В стоимостной форме можно оценить затраты на организационные и технологические мероприятия по ликвидации (консервации) производства, социальную защиту высвобождаемых работников (поддержки на компенсационные выплаты, переобучение, переселение),

бюджетные последствия реструктуризации (прекращение налоговых поступлений в федеральный, региональный и местный бюджеты), некоторые из экологических последствий и т.п. Также подлежит стоимостной оценке косвенный ущерб, обусловленный недоиспользованием региональной производственной и непроизводственной инфраструктур и т.д.

Таблица 1.2 – Социально-экономические последствия промышленной реструктуризации, имеющие качественную и количественную оценку

Сфера социальных последствий	Социально-экономические последствия	Не подлежащие количественной оценке	Подлежащие количественной оценке	
			в натуральной форме	в стоимостной форме
Социально-политический микроклимат на территории.	Неуверенность в будущем. Потеря доверия к властям всех уровней.	+		
Социально-экономическая сфера.	Миграция населения. Сокращение занятости. Содержание высвобождаемых трудящихся. Переквалификация кадров.		+	+
Бюджет территории.	Снижение налоговых поступлений в бюджет и внебюджетные фонды.			+
Демографическая ситуация.	Ухудшение показателей рождаемости, смертности; снижение средней продолжительности жизни и др.		+	
Жизненный уровень населения.	Снижение официальных доходов на душу населения. Ухудшение обеспеченности социальной инфраструктуры.		+	+
Здоровье населения.	Рост заболеваемости, алкоголизма и наркомании.		+	+
Криминогенная обстановка.	Рост преступности.		+	
Экологическая ситуация.	Сокращение работ по реализации природоохранных мероприятий.		+	+

К социально-экономическим последствиям промышленной реструктуризации, не подлежащим адекватной количественной оценке, например, на территории с градообразующим предприятием, относятся элементы общего ухудшения социально-экономической ситуации,

снижения качества жизни и т.п. Например, при оценке социально-экономической категории «качество жизни» используются не только количественные показатели (доход на душу населения, производительность труда и др.), но и качественные показатели удовлетворения человеческих потребностей, развития человеческого потенциала, реализации прав и обязанностей и т.п.

Так, на примере реструктуризации угольной отрасли было установлено, что отдельные виды напряженности, которые могут возникать в процессе реформирования угольной отрасли, можно оценить только с помощью социальных индикаторов. Так, например, взаимосвязь процесса ускоренного закрытия шахт с длительными задержками социальных выплат, которая вызывала рост социальной напряженности в угледобывающих регионах, можно оценить преимущественно с помощью социальных индикаторов [9,22,77,78].

Таким образом, социально-экономическая эффективность промышленной реструктуризации по определению не может быть однозначно выражена конкретной цифрой или адекватно смоделирована, поскольку социально-экономическая эффективность - категория качественно-количественная, причем в ряде случаев качественные (прежде всего социальные и экологические) факторы могут иметь решающее значение при оценке последствий структурных преобразований.

Ранее уже отмечалось, что основным препятствием, сдерживающим в условиях переходной экономики социально-экономические реформы в целом, к которым можно отнести промышленную реструктуризацию – это неуверенность в возможности социально-приемлемого преодоления негативных социально-экономических последствий реформирования.

Учитывая, что результатом промышленной реструктуризации являются ее разнообразные положительные и негативные последствия (положительные и отрицательные), образующие разветвленную и взаимосвязанную систему (пирамиду или «дерево» последствий), необходимы специальные технологии, механизмы и ресурсы, как для закрепления положительных изменений, так и для преодоления негативных последствий. При этом особую важность приобретает проблема установления объективных и закономерных причинно-следственных связей между параметрами, характеризующими объект реструктуризации и результирующие последствия изменений. Установление этих связей позволяет организовать целенаправленное, организованное и эффективное управление изменениями (диагностику, мониторинг, прогнозирование и планирование) с целью минимизации эффектов воздействия негативных социально-экономических последствий на субъекты реструктуризации.

Установление причинно-следственных связей между параметрами, характеризующими объект реструктуризации и возможными негативными социальными последствиями ее проведения, количественная оценка вероятности наступления последствий позволяет организовать управление будущими изменениями (диагностику, мониторинг, прогнозирование, программирование, проектирование, планирование) с целью минимизации социальных рисков.

Управление риском является исходным понятием в ряде теорий, например, в теории безопасности, изучающей состояние защищенности жизненно важных интересов человека, общества и государства от чрезвычайных ситуаций (ЧС) природного, техногенного и социального характера [79,80]. В работе [79] под риском понимается мера количественного измерения опасности, представляющая собой векторную величину, включающую ряд показателей, таких, как: величина ущерба от воздействия того или иного опасного фактора, вероятность возникновения рассматриваемого опасного фактора, неопределенность в качественно-количественной оценке ущерба от опасности и др.

В работе [80] рассматривается проблема разработки организационно-управленческих механизмов минимизации социальных рисков, связанных с негативными последствиями функционирования системы общего среднего и специального среднего (профессионального) образования, развитие которой в современных условиях реформирования связано со множеством причин и последствий (отсутствие вакансий на рынке труда для выпускников средних школ и училищ, общая напряженность на региональных рынках труда, рост преступности, наркомании и др.).

К социальным рискам (чрезвычайным ситуациям социально-экономического характера) условно можно отнести социально-экономические последствия промышленной реструктуризации на «микро» и «мезо» уровнях. Опираясь на понятие «риск», можно выделить три возможных направления управленческого влияния на вероятность наступления негативных социальных последствий:

управление путем воздействия на причину возникновения рисков;

управление через воздействие на «силу» причинно-следственной связи;

комбинированная стратегия.

Объектом управленческого воздействия в первом случае выступают сами причины возникновения социальных рисков. Эти причины можно устранить полностью или частично нейтрализовать за счет использования специальных компенсирующих воздействий (меха-

низмов). Например, если массовое закрытие убыточных и неперспективных шахт на локальной горнопромышленной территории является причиной массового высвобождения трудовых ресурсов (негативное последствие № 1), создающего социальную напряженность на местном рынке труда, то управленческие воздействия (минимизация риска) могут быть сосредоточены, например, на регулировании темпов реструктуризации, упреждающем создании новых рабочих мест и т.п.

Управлять социальными рисками, наряду с воздействием на причины, их порождающие, можно путем уменьшения влияния причинно-следственной связи, т.е. применяя вторую управленческую стратегию. Например, если причиной резкого роста уровня безработицы на локальной территории (негативное последствие) является большой объем высвобождения трудовых ресурсов с закрываемых угольных шахт, то управленческие воздействия могут быть сосредоточены, например, на сценарии трудоустройства части этих ресурсов на действующих угольных шахтах.

Третья стратегия управления социальными рисками представляет собой различные комбинации первых двух - одновременное скоординированное управленческое воздействие и на причину возникновения рисков, и на «силу» причинно-следственных связей между фактором риска и наступлением негативного социального последствия.

Во взаимосвязи с прогностической функцией возможных результатов промышленной реструктуризации, под социально-экономическими ее последствиями на территориально-отраслевом уровне можно понимать вероятность наступления целого ряда событий, которые тем или иным образом (положительным или отрицательным) оказывают воздействие на жизнедеятельность территорий и качество жизни населения.

Например, часть трудоспособного населения на территории с градообразующим предприятием при его реструктуризации теряет свою работу в условиях, когда не существует адекватной альтернативы трудоустройства. В экстремальных случаях такая ситуация может привести к исчезновению целых населенных пунктов. Но даже в более «нормальной» ситуации, когда новые возможности для трудоустройства и существуют, они могут предлагаться в совершенно иных секторах. Таким образом, можно предположить, что первоначальный «шок» реструктуризации повлечет за собой целый ряд социальных последствий и соответствующих проблем, которые потребуют разработки и эффективного использования соответствующих социально-ориентированных механизмов решения этих проблем, например, механизмов переподготовки/переобучения рабочей силы, диверсификации экономики территории и ускоренного создания новых рабочих

мест, организованной миграции рабочей силы и т.д. Поскольку все эти меры требуют материальных затрат, сразу же возникают проблемы оценки объемов этих затрат, источников финансирования и т.п.

Основные направления промышленной реструктуризации, ее цели и задачи, применительно к конкретной базовой отрасли и уровням хозяйственной деятельности, имеют свою специфику. Так, например, угольная шахта отличается от металлургического цеха или тепловой электростанции, также различаются особенности горнопромышленных (углепромышленных) регионов от других промышленных регионов, например, с развитой обрабатывающей промышленностью. В этой связи механизмы проведения реструктуризации и регулирования ее социально-экономических последствий также могут обладать определенными отраслевыми и региональными особенностями.

Тем не менее, можно выделить типичный перечень текущих и долговременных социально-экономических последствий промышленной реструктуризации.

В практике промышленной реструктуризации выделяются шесть основных групп (видов) социальных издержек, которые с той или иной степенью вероятности возникают в результате социально-экономических последствий глубокой структурной перестройки [20,81]. К их числу относятся:

- 1) выходные пособия и компенсации высвобожденным работникам;
- 2) пособия по безработице высвобожденным работникам, вставшим на учет в службах занятости;
- 3) содействие в поддержке социальной инфраструктуры на территории;
- 4) содействие в профессиональной переподготовке высвобожденных работников;
- 5) содействие в создании новых рабочих мест, развитии предпринимательства и диверсификации структуры местной экономики в целом;
- 6) содействие в организованной миграции высвобожденных работников и членов их семей.

Учитывая, что перечень социальных издержек является весьма объемным по форме и содержанию, на практике органы управления, ответственные за проведение реструктуризации, нередко готовы не допустить ее проведения или даже ее отложить. Вместе с тем задержки в проведении реструктуризации влекут за собой последствия в виде повышения затрат на преодоление последствий.

В этой связи масштаб, глубина и цена социальных последствий зависят от компромисса между темпами реструктуризации и объемом социальных издержек (последствий). Что лучше: стратегия быстрых реформ (стратегия развития), реактивным отражением которой становится высокий уровень безработицы на протяжении ограниченного периода времени, с одной стороны, но достаточно быстрый переход к экономическому возрождению территории, с другой; или тактика эволюционных преобразований с искусственным регулированием роста безработицы (тактика выживания), соответствующим увеличением стоимости издержек преодоления последствий, замедлением процесса выхода на траекторию развития. Разумеется, что более предпочтительным является вариант быстрых реформ, поскольку он в будущем обеспечит более высокий уровень жизни; но на это требуется политическая воля и сдерживание на приемлемом уровне терпимости в краткосрочной и среднесрочной перспективе роста социальных издержек реструктуризации.

Примером ускоренной промышленной реструктуризации является опыт реформирования угольной отрасли России. При этом по мере массовой ликвидации убыточных организаций отрасли выявлялся реальный масштаб социально-экономических последствий, возникновение которого первоначально даже не прогнозировалось [3,4]. Масштаб этих последствий оказал непосредственное влияние на развитие социально-экономической ситуации на углепромышленных территориях (рост безработицы, снижение налогооблагаемой базы местных бюджетов, упадок социальной инфраструктуры и др.). Вместе с тем, подтвердилась обоснованность социально ориентированного подхода к процессу реструктуризации, опирающегося на государственную поддержку в области социальной защиты высвобождаемых работников [82], обеспечения их занятости за счет создания новых рабочих мест [83], а также содействия в организованной миграции избыточных трудовых ресурсов [84,85]. Причем, если компенсационная социальная защита имела единовременный характер, то регулирование рынков труда углепромышленных территорий должно было создать реальную экономическую основу для социально-экономического их развития.

Основным долговременным последствием промышленной реструктуризации в случае закрытия или санации убыточных и неперспективных предприятий является высвобождение трудовых ресурсов, обуславливающее общий рост социальной напряженности на территории и дестабилизацию местного рынка трудовых ресурсов. Отсутствие альтернативных секторов экономики и рабочих мест усиливает значимость проблемы трудоустройства и стабилизации заня-

тости на территории при проведении отраслевой промышленной реструктуризации. Например, в работах [86,87] отмечается, что за последние несколько лет система рабочих мест в России претерпела значительные изменения и практически пришла в критическое состояние: существенно сократилось число рабочих мест, понизился их технический уровень, утяжелилась структура, что проявилось в относительном росте доли рабочих мест в сырьевых отраслях, сокращении в наиболее передовых (наукоёмких), а также подвергшихся реструктуризации. Уменьшение количества рабочих мест, выразившееся в сокращении занятости, составило за 1992-1998 гг. более 10 миллионов. Одновременно происходил процесс снижения эффективности функционирования действующих рабочих мест, что проявилось в уменьшении производительности труда, уровня реальных доходов работников и в увеличении скрытой безработицы. Общее число неэффективных рабочих мест в легальном секторе экономики составляло в 1998 году порядка 25 млн. единиц. Сложившаяся на обозримую перспективу ситуация в сфере занятости подтвердила настоятельную необходимость разработки специальных механизмов регулирования всей системы создания и сохранения рабочих мест. В качестве одного из них, например, была представлена разработанная Институтом макроэкономических исследований (при Минэкономразвития России) по заказу Минтруда России «Генеральная схема создания рабочих мест на 1999-2005 годы» в разрезе отраслей и территорий [88]. Схема представляет собой набор количественных и качественных показателей, характеризующих общие потребности страны и каждого субъекта Российской Федерации в рабочих местах на определенный период времени, число и структуру имеющихся и прогнозируемых рабочих мест, сложившийся и прогнозируемый уровень безработицы, в ней также оценивается количество, структура и стоимостные параметры дополнительных рабочих мест, которые необходимо создать для обеспечения социально-приемлемых уровней занятости и доходов населения. В отличие от федеральных целевых программ содействия занятости, направленных, в первую очередь, на решение проблем незанятых и безработных. Схема рассматривает более широкий круг проблем совершенствования всей системы занятости, и в этом аспекте может использоваться не только как инструмент государственной политики занятости, но и как один из элементов макроэкономической политики. Она позволяет обеспечить координацию усилий государственных органов власти всех уровней и работодателей в вопросах создания и сохранения рабочих мест как важнейшего условия выхода страны из системного кризиса и обеспечения социальной стабильности в обществе.

При управлении социальными последствиями реструктуризации угольных отраслей промышленности в странах Западной Европы удалось разработать комплекс достаточно эффективных организационно-экономических механизмов для преодоления социальных последствий и поддержания стабильности в регионах. При этом акцент делался на разработку механизмов и частных моделей (инструментов), связанных с решением основного долговременного последствия реструктуризации – потерей рабочего места при закрытии предприятий (безработицей) и необходимости в трудоустройстве. В реальной практике последствия регулировались на протяжении длительного времени (в среднем не менее 10 лет) с помощью специально созданных органов регулирования. Например, в Англии трудоустройство регулировалось специальным агентством по закрытию и созданию новых рабочих мест «Бритиш Коул Энтерпрайз»; во Франции – компанией «Софирем» при государственной компании «Шарбонаж де Франс». Применялись как государственные методы регулирования с использованием средств государственного бюджета, так и чисто рыночные методы. Принципиальные особенности механизмов трудоустройства в странах Западной Европы рассматриваются в работах [5,12,81]. Опыт этих стран показал, что поскольку каждый регион, испытывавший последствия реструктуризации, уникален по потенциалу возможного развития в постреструктуризационный период, различными должны быть и механизмы преодоления социально-экономических последствий. Тем не менее, можно выделить определенный перечень стандартных механизмов, использование которых в разных сочетаниях пригодно для любой серьезной кризисной ситуации на различных уровнях управления реструктуризацией и ее последствиями. В таблице 1.3 приведен перечень типичных мер по стабилизации занятости.

Меры по стабилизации занятости сопровождаются социальными издержками, среди которых, помимо «традиционных» издержек (возмещение расходов, связанных с переходом на другое место работы, повышением квалификации и переподготовкой и др.), наибольший удельный вес приходится на затраты по созданию новых рабочих мест или, если это нецелесообразно, на организованное переселение (миграцию) трудовых ресурсов из региона. В работе [89] отмечается, что проблема переселения и миграции – это по сути проблема рационализации баланса трудовых ресурсов и системы расселения. При этом нельзя не учитывать, что программы переселения снимают с региональных и местных бюджетов большие социальные нагрузки, вполне сопоставимые с затратами на переселение.

Таблица 1.3 - Типичные меры стабилизации занятости

Краткосрочные меры	Среднесрочные меры	Долгосрочные меры
<p>1. Переводы на другую работу внутри предприятия.</p> <p>2. Создание временных коллективов.</p> <p>3. Ускоренное осуществление запланированных капиталовложений.</p> <p>4. Отказ от услуг сторонних подрядчиков на выполнение ремонтных, строительных, производственных работ и их передача в ведение персонала компании, например, временного коллектива.</p> <p>5. Временное допущение контрактов на производство продукции по заниженной цене.</p> <p>6. Заключение с другими компаниями, расположенными в непосредственной близости, контрактов на обеспечение рабочей силой.</p> <p>7. Предоставление дополнительных оплачиваемых или неоплачиваемых отпусков.</p> <p>8. Прекращение (полностью или частично) нового найма и использование естественной текучести кадров.</p> <p>9. Более ранний вывод на пенсию, с использованием возможностей, предоставляемых законодательством.</p>	<p>1. Переводы на другую работу внутри предприятия.</p> <p>2. Перевод на другие шахты или сталелитейные предприятия, если они расположены в разумной близости.</p> <p>3. Создание в компании центра трудоустройства (если речь идет о корпорации или промышленной группе - создание в ее рамках центра трудоустройства, который будет вести и трудоустройством в компании других отраслей, принадлежащих корпорации (группе)).</p> <p>4. Загрузка свободных мощностей работой для других компаний.</p> <p>5. Ликвидация или сокращение, насколько возможно, сверхурочных работ.</p> <p>6. Отказ от продления срочных трудовых договоров по истечении их срока.</p> <p>7. Одновременный уход в отпуск по коллективной договоренности большого количества работников.</p> <p>8. Предоставление учебных отпусков, т.е. освобождения от работы с сохранением заработной платы для профессиональной подготовки и переподготовки.</p> <p>9. Работа по укороченному графику, т.е. временное сокращение предусмотренного коллективным договором количества рабочих часов в неделю.</p> <p>10. Временное прекращение действия индивидуальных трудовых договоров (невозможно в ряде стран из-за особенностей трудового законодательства).</p> <p>11. Увольнения с гарантией восстановления на работе через определенный период.</p> <p>12. Увольнение по собственному желанию с компенсацией.</p>	<p>1. Создание центра занятости в рамках корпорации.</p> <p>2. Отказ в приеме на работу ученикам, завершившим курс профессиональной подготовки.</p> <p>3. Досрочный выход на пенсию в сочетании со специальным «социальным пакетом».</p> <p>4. Принудительные увольнения.</p> <p>5. Сокращение ежегодного рабочего времени для всех работающих путем сокращения рабочего дня или рабочей недели.</p> <p>6. Поддержка компаний, создающих новые рабочие места.</p> <p>7. Меры по созданию альтернативных возможностей для трудоустройства путем предоставления, например, помещений, машин, услуг, денежных ссуд и т.д.</p> <p>8. Участие в реструктуризации (деиндустриализации) экономики региона.</p>

Другим обязательным компонентом социальной разгрузки территории является сокращение избыточного числа и функций объектов социальной инфраструктуры. Действия в рамках этого направления должны предусматривать ликвидацию или реорганизацию имеющихся объектов социальной инфраструктуры в целях приведения объемов их работы в соответствие с фактической численностью обслуживаемого населения и государственными минимальными социальными стандартами [89].

Возвращаясь к роли государства в промышленной реструктуризации, отметим, что государственная поддержка основывается, как правило, на краткосрочных (среднесрочных) компенсационных механизмах (наборе выплат выходных пособий, компенсаций по безработице, возможностях более раннего выхода на пенсию, при необходимости некоторых субсидиях по переезду в другое место жительства и др.). Но, как общее правило, международный опыт преимущественно указывает на рыночное решение проблемы трудоустройства и стабилизации занятости, когда корпоративный сектор своими силами или с помощью государственной поддержки, прежде всего, меняет свою производственную специализацию, сохраняет работников и население города. Если это невозможно для территории в целом, то опять же совместно (государством и корпоративным сектором) создаются экономические возможности для переезда работников и членов их семей с целью использовать свой трудовой потенциал на других рынках рабочей силы и жилья.

В таблице 1.4 приведены источники финансирования отдельных направлений социальных издержек промышленной реструктуризации в развитых странах и странах с переходной экономикой. В зависимости от общенационального значения решаемых в программах реструктуризации задач, доля средств государственного бюджета колеблется в разных странах от 3 до 70 %, а в отдельных программах достигает 100%. По территориям с базовыми градообразующими отраслями промышленности этот показатель составляет в среднем около 30% [19].

В зависимости от целей промышленной реструктуризации и региональных особенностей при регулировании используются различные сочетания вышеперечисленных социальных издержек.

Таблица 1.4 - Источники финансирования социальных издержек промышленной реструктуризации в развитых странах

№	Наименование социальных издержек	Источники финансирования социальных издержек в развитых странах	Источники финансирования социальных издержек в странах с переходной экономикой
1.	Расходы на выходные пособия и компенсации.	Промышленная компания, в отдельных случаях при некоторой государственной поддержке.	При крупномасштабной отраслевой реструктуризации, как правило, из средств государственной поддержки в размерах, определенных законодательно.
2.	Расходы на пособия по безработице.	Государственная поддержка в рамках политики социального обеспечения.	Из средств государственной поддержки в течение периода, ограниченного законодательно.
3	Расходы на оказание местных коммунальных услуг.	Местные органы власти.	Местные органы власти на начальном этапе крупномасштабной отраслевой реструктуризации участвуют в ограниченных объемах («снежный ком» проблем).
4.	Содействие профессиональной переподготовке.	Государственные и региональные органы государственного управления.	За счет государственной поддержки, однако в монопрофильных районах переподготовка уволенных работников редко позволяет им быстро найти новую работу. Переподготовка ради переподготовки является пустой тратой ресурсов.
5.	Содействие созданию новых рабочих мест и развитию предпринимательства.	Государственные и региональные органы государственного управления.	При крупномасштабной территориально-отраслевой диверсификации по принципу «софинансирования».
6.	Содействие миграции.	Государственные и региональные органы государственного управления.	В основном за счет государственной поддержки в случаях, закрепленных законодательно.

1. Закрытие градообразующего предприятия, содержащего социальную инфраструктуру территории и оказывавшего социальные услуги своим работникам и населению в целом.

Заккрытие градообразующего предприятия влечет за собой три вида социальных издержек:

1) расходы на выплату выходных пособий и другие виды компенсаций высвобождаемым работникам;

2) расходы на выплату пособий по безработице высвобождаемым работникам трудоспособного возраста;

3) альтернативные расходы на социальные услуги, которые раньше оказывались закрывающимся предприятиям (а иногда издержки, связанные с прекращением оказания подобных услуг).

2. Заккрытие отдельного предприятия, не являющегося градообразующим.

По сравнению с первым вариантом это сценарий гораздо проще, поскольку социальные издержки в связи с закрытием предприятия сводятся лишь к вышеуказанным расходам 1) и 2).

3. Реструктуризация действующего предприятия с целью повышения его конкурентоспособности при сокращении определенной численности персонала.

Многие потенциально рентабельные предприятия, работающие в условиях конкуренции, сталкиваются с необходимостью сокращения численности персонала и производственных издержек. При этом основные издержки сводятся к вышеуказанным расходам типа 1) и 2).

4. Последствия реструктуризации для отрасли и региона.

Когда предприятиям отрасли, сконцентрированным в том или ином регионе (типичный случай для угольной отрасли) приходится одновременно закрываться и сокращать свой персонал в течение довольно короткого периода времени, в дополнение к уже рассматривавшимся социальным издержкам могут возникнуть и другие. К их числу относятся: 4) расходы на содействие переезду работников в другие регионы, где существует больше возможностей для трудоустройства; 5) расходы на переподготовку работников, вынужденных осваивать новые профессии; и 6) расходы на диверсификацию экономики территории, если это целесообразно и создание новых рабочих мест (производств).

С учетом вышеизложенного можно сформулировать ряд общих условий достижения социально-экономических целей промышленной реструктуризации с минимальными негативными последствиями. К этим условиям относятся:

финансовая поддержка социальных процессов реструктуризации с использованием государственных и внебюджетных инвестиций;

готовность к тому, что структурная перестройка и адаптация к последствиям займет длительное время, при этом увольнения всегда

происходят быстрее, чем создаются новые рабочие места или новый базис для них;

готовность органов регулирования последствиями реструктуризации к массивированному политическому давлению;

постоянный поиск наилучшего сочетания пассивных мер (выплата пособий по безработице) с активными мероприятиями по стабилизации местного рынка труда, оказывающих содействие при трудоустройстве высвобожденных работников.

Активные программы, в основу которых положены технологии профессиональной переподготовки, стимулирования организации собственного бизнеса, досрочного выхода на пенсию и т.п. должны способствовать безболезненной адаптации высвобождаемых работников к новым условиям своего существования [90,91,92,93,94].

В рамках долгосрочной государственной промышленной политики, суть которой, как уже отмечалось, составляет реструктуризация отраслей и предприятий, важной составляющей должна стать программа поддержки и создания новых рабочих мест. Эффективная реструктуризации невозможна без высвобождения излишней численности работников, которая пока еще сохраняется на большинстве предприятий. Так, например, программы стратегического развития ряда отраслей предусматривают массовые сокращения персонала — например, 300-350 тыс. человек в металлургии, до 100 тыс. человек — в Российских железных дорогах, высвобождение персонала предусматривается при реструктуризации РАО ЕЭС.

Таким образом, активные программы преодоления социально-экономических последствий являются основным инструментом упреждения негативного влияния социально-экономических последствий промышленной реструктуризации.

1.3. Методологические положения формирования и реализации механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли

В целом анализ имеющихся публикаций и фондовых материалов по вопросам реструктуризации экономики и базовых отраслей промышленности показал, что внимание научной общественности к проблематике социально-ориентированной реструктуризации только усиливается, что обусловлено, во-первых, условиями перехода к рыночным отношениям и, во-вторых, издержками реализации уже выполненных проектов промышленной реструктуризации на различных уровнях хозяйственных отношений. Эти издержки связаны, в первую очередь, с тем, что человеческий фактор не стал преобладающим, а акцент в реструктуризации делался на производственно-технологические факторы. Автором были детально изучены и проанализированы результаты первых попыток реструктуризации промышленных предприятий в моногородах Уральского экономического района, которые освещены в работе [19]. Как правило, такие попытки заканчивались неудачей и почти всегда приводили к росту социальной напряженности на территории. Этот вывод также подтверждается результатами исследований, приведенных в работах [42,95,96].

Во многом это объясняется недостаточным вниманием, как с научной, так и практической точек зрения, к формированию и реализации механизмов регулирования социально-направленных процессов реструктуризации и ее социально-экономических последствий. Это обусловлено рядом причин, о которых частично уже упоминалось в разделе 1.1. К ним относятся:

1) недостаточное внимание к социально-экономическим последствиям реструктуризации обусловлено тем, что они обычно рассматриваются как нецелевые события, программируются и финансируются по остаточному принципу;

2) управление социально-экономическими последствиями промышленной реструктуризации на территориях, требует отличных по существу и форме методологических подходов, механизмов регулирования и институциональной среды. Структурная, технологическая и экономическая реструктуризация промышленного производства на конкретной территории инициирует по существу реструктуризацию социально-экономической обстановки на данной территории, включая изменения уровня занятости ее населения и потребной специализации рабочей силы, размеров и источников доходов, отношений собственности на средства производства и т.д. Поэтому данные подходы

и механизмы должны обеспечивать в процессе промышленной реструктуризации бесконфликтный переход отраслевой производственно-экономической доминанты в территориальную социально-экономическую;

3) разработка и реализация механизмов регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации затруднена также действием многих факторов, определяющих сложность социально-экономической обстановки на многих промышленных территориях: неустойчивостью в масштабах страны отношений собственности в сфере производства; недостаточной развитостью институциональной среды для эффективной социальной защиты населения территорий в условиях промышленной реструктуризации; ограниченностью имеющихся механизмов вовлечения ресурсов в социально-экономическое развитие промышленных территорий на основе диверсификации их экономики и др.

Социально-экономическая цена недостаточной разработанности проблемы формирования и реализации механизмов регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации весьма велика, что предметно подтверждается опытом крупномасштабной реструктуризации угольной отрасли России, которая продолжается уже более 20 лет (рисунок 1.1).



Рисунок 1.1 – Этапы реструктуризации угольной отрасли России

Так в результате структурно-технологического реформирования производства было достигнуто существенное улучшение его технико-экономических показателей (концентрация добычи угля на более перспективных месторождениях и предприятиях, повышение производительности труда, снижение производственного травматизма, создание материальной основы для дальнейшего развития отрасли и т.д.). Однако из-за отсутствия к моменту начала реструктуризации методологии и конкретных механизмов регулирования социальных последствий уже на первом ее этапе (1994-1997 гг.) возник комплекс острых социальных проблем: в шахтерских городах и поселках лавинообразно возросла безработица в связи с ликвидацией особо убыточных организаций угольной отрасли при совершенно недостаточном спросе на шахтерские специальности на местных рынках труда; увеличилась задолженность по заработной плате и социальным трансфертам; возросла социально-экономическая неопределенность в жизни большей части населения углепромышленных территорий, для которой работа в угольной отрасли была основным источником дохода и социальной поддержки и др.

В принципиально важном методологическом аспекте особое внимание необходимо обратить на то, что само по себе допущение в практике неурегулированных с необходимым упреждением негативных социально-экономических последствий промышленной реструктуризации, как минимум, не способствует реализации социально ориентированной политики государства, закрепленной Конституцией Российской Федерации (ст.7), согласно которой:

1) Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

2) в Российской Федерации охраняют труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты [97].

Констатируя актуальность неотложной разработки методологии формирования механизмов регулирования социально-экономических последствий при промышленной реструктуризации, следует также отметить, что к настоящему времени сложились благоприятные предпосылки для решения этой проблемы. С одной стороны, уже имеется необходимый задел в области теории и практики управления социально-экономическими процессами в переходный период к рыночным отношениям, в том числе при промышленной реструктуризации, с

другой – накоплен позитивный и негативный опыт регулирования социально-экономических последствий крупномасштабной реструктуризации угольной отрасли и отдельных хозяйствующих субъектов в других базовых отраслях промышленности, который является важнейшим критерием оценки необходимых и используемых при реструктуризации методических положений и практических решений.

Учитывая вышеизложенное, в качестве методологической основы формирования механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации базовых отраслей промышленности разработаны следующие принципиальные положения, базирующиеся на: Конституции Российской Федерации (ст.7) [97]; Концепции социального государства Российской Федерации [98]; аналитическом обобщении имеющихся исследований и научно-методических разработок по проблемам реструктуризации экономики и ее отраслей; международных нормах по правам человека; отечественном и зарубежном опыте в области промышленной реструктуризации. К этим положениям относятся:

1) реструктуризация угольной отрасли на всех ее этапах, нацеленная на повышение рентабельности производства, должна быть также социально ориентированной при условии своевременного обеспечения достойной социальной поддержки всех слоев населения углепромышленной территории, интересы которых негативно затрагиваются в процессе промышленной реструктуризации в форме ее социально-экономических последствий;

2) решающая роль в регулировании социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли на углепромышленных территориях должна принадлежать органам власти, включая федеральные и региональные государственные органы, а также органы местного самоуправления; при этом ответственность органов власти должна дополняться социальной ответственностью бизнеса в части обеспечения занятости населения в регионах реструктуризации, выплаты достойной заработной платы, активного участия в финансировании социальной сферы и осуществления других социальных мер (рисунок 1.2);

3) методология формирования механизмов регулирования последствий реструктуризации угольной отрасли должна отражать социально-экономическую политику государства, базироваться на существующих и вновь создаваемых институциональных структурах, действующих на принципах социального партнерства, и предлагаемых методов обоснования принятия решений при необходимом ресурсном, правовом, инновационном и информационном обеспечении;

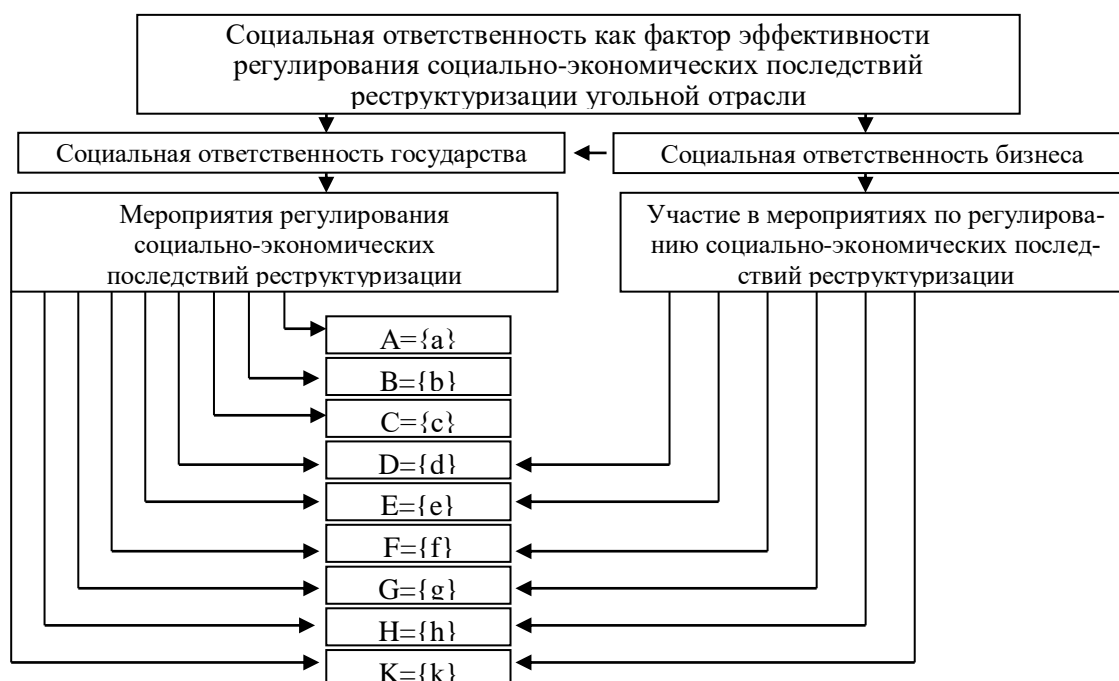


Рисунок 1.2 – Факторы эффективности и комплексы мероприятий регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли:

A={a} – правовое и институциональное обеспечение регулирования социально-экономических последствий; **B={b}** – государственная социально-экономическая экспертиза реструктуризационных мероприятий; **C={c}** – государственная поддержка реструктуризации экономическими методами (кредитные и налоговые льготы, субсидии и др.); **D={d}** – государственный контроль обеспечения социальных гарантий (заработная плата, социальные трансферты и др.); **E={e}** – обеспечение занятости населения на основе реализации программ местного развития; **F={f}** – развитие социальной инфраструктуры; **G={g}** – социально-экономическое развитие углепромышленных территорий, включая постреструктуризационный период; **H={h}** – государственная финансовая поддержка мероприятий по регулированию социально-экономических последствий реструктуризации; **K={k}** – комплекс других социально ориентированных мероприятий.

4) регулирование социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли и, соответственно, формирование механизмов этого регулирования должно осуществляться на принципах системно-целевого подхода к управлению большими и сложными социально-экономическими системами и процессами, важнейшим исходным элементом которого является системная диагностика причинно-следственных связей в процессе проявления социально-экономических последствий реструктуризации на углепромышленных территориях;

5) в методическом и организационно-техническом отношении механизмы регулирования социально-экономических последствий ре-

структуризации угольной отрасли должны базироваться на современных методах обоснования принимаемых решений, включая оптимизационное и имитационное моделирование, а также на интегрированной информационно-аналитической системе мониторинга социальных, экономических и экологических явлений и процессов на углепромышленных территориях;

б) механизмы регулирования социально-экономических последствий, вызванных развернутой во времени промышленной реструктуризацией, должны адаптироваться в каждом периоде реструктуризации к новым социально-экономическим целевым установкам, возможностям ресурсного и правового обеспечения мероприятий по поддержке позитивных и локализации негативных последствий реструктуризации, к особенностям различных типов углепромышленных территорий, институциональным и другим изменениям;

7) учитывая, что промышленная реструктуризация затрагивает позитивно или негативно не только интересы отдельных слоев населения углепромышленных территорий, но и дальнейшую судьбу самих территорий, необходимо упреждающее формирование стратегических механизмов регулирования долговременных социально-экономических последствий в постреструктуризационном периоде.

При промышленной реструктуризации наряду с достижением ее целевых технологических и экономических результатов должны также рассматриваться и ее позитивные и негативные социально-экономические последствия, под которыми понимаются *результаты воздействия реализуемых в процессе реструктуризации структурных, организационно-технологических и других преобразований на качество жизни населения, состояние и перспективы жизнедеятельности промышленных территорий*. В случае позитивных социально-экономических последствий реструктуризации необходима в той или иной форме их поддержка и развитие, а при негативных – требуется принятие неотложных мер по их предотвращению или локализации в процессе появления. При этом недопустимыми и социально опасными являются последствия, ущемляющие права граждан на труд, на достойный уровень и условия жизни в текущем периоде и на перспективу. Именно эти последствия при программировании, проектировании и осуществлении промышленной реструктуризации требуют особого внимания и эффективного регулирования на отраслевом и региональном уровнях с целью предотвращения роста социальной напряженности на промышленных территориях.

Социально-экономические последствия, являющиеся вторичным (косвенным) результатом промышленной реструктуризации, при определенных обстоятельствах могут оказывать по принципу обрат-

ной связи решающее влияние в ту или иную сторону на конечные результаты реструктуризации вообще и это должно предметно учитываться при ее программировании, проектировании и осуществлении.

Индикатором интегрального проявления различных негативных социально-экономических последствий, вызванных промышленной реструктуризацией на конкретных территориях, особенно монопромышленных, является рост социальной напряженности.

Под социальной напряженностью понимается состояние социально-экономических отношений негативного характера в обществе (на промышленной территории), которое без принятия соответствующих мер по ликвидации (локализации) причин, побуждающих эти отношения, могут проявиться в различных формах нарушения общественного порядка, производственной и экономической дестабилизации и гражданского неповиновения.

Факторы и условия, определенным образом влияющие на уровень социальной напряженности и его изменения при промышленной реструктуризации, можно подразделить с некоторой условностью на две взаимосвязанные и взаимообусловленные группы:

первая, составляющие которой в целом определяют социально-экономическое положение территории: это платежеспособный спрос на производимую на территории промышленную продукцию, структура и реальная эффективность производства, объемы государственной финансовой поддержки развития производительных сил на территории и другие;

вторая – это конечные социально-экономические условия и параметры жизнедеятельности, которые в текущем периоде и на перспективу непосредственно касаются каждого конкретного человека: наличие приемлемой работы, уровень заработной платы (соответственно покупательной способности населения); условия и безопасность труда и жизни; обеспеченность удовлетворительным жильем и коммунально-бытовыми и социальными услугами; достойная социальная защита при инвалидности и старости.

Несмотря на то, что первая группа факторов в принципе является основополагающей, как с точки зрения создания необходимых общеэкономических условий для благоприятного социально-экономического развития промышленной территории, так и обеспечения, в конечном счете, нормальных по современным понятиям условий жизни человека, главной причиной дестабилизации социальной обстановки на промышленной территории обычно является неудовлетворительное текущее состояние по персонифицированным уровням тех или иных социально-экономических показателей жизни людей (безработица, низкая заработная плата и другие). Именно эта

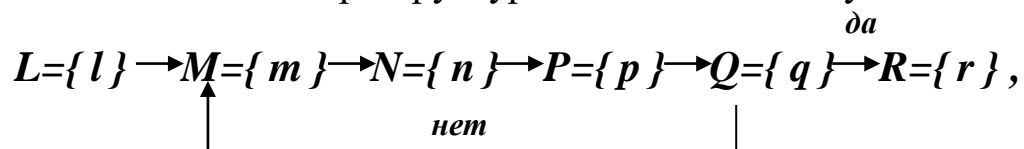
группа факторов при определенном стечении обстоятельств в процессе промышленной реструктуризации обычно «взрывает» социально-экономическую обстановку на территории, вызывая и поддерживая высокую социальную напряженность, со всеми негативными последствиями.

Характер и интенсивность влияния указанных факторов и условий на уровень социальной напряженности на той или иной территории при промышленной реструктуризации исследуются путем системно-целевой диагностики, на основе данных которой определяются необходимые механизмы регулирования социально-экономических последствий реструктуризации.

Под механизмом регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации понимается *совокупность методов, средств и способов целенаправленного воздействия на протекание социально-экономических процессов, вызванных реструктуризацией.*

Соответственно, при формировании механизма регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации в каждом конкретном случае первоначально определяется его целевая ориентация, а далее методы и способы достижения поставленной цели при определенных обстоятельствах, выраженных в виде ресурсных, правовых, временных и других ограничений, требований.

Алгоритм формирования механизма регулирования социально-экономических последствий реструктуризации имеет следующий вид:



где: *L, M, N, P, Q, R* – процедуры, в рамках которых соответственно выполняются комплексы операций: *{l}* – *диагностика* факторов и условий возникновения и проявления социально-экономических последствий реструктуризации на углепромышленной территории; *{m}* – *определение целей* регулирования последствий реструктуризации; *{n}* – *формирование системы* социальных и экономических *требований и ограничений* при достижении поставленной цели; *{p}* – *выбор методов и способов* эффективного регулирования социально-экономических последствий; *{q}* – *проверка достаточности* имеющегося *ресурсного, правового и институционального* обеспечения для достижения поставленной цели с учетом принятых ограничений и требований при регулировании последствий реструктуризации; *{r}* – решение информационных, организационно-технических и других вопросов практической реализации механизма регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли.

Наличие эффективных механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации промышленного производства, затрагивающей социальные основы жизни населения на конкретных промышленных территориях, должно рассматриваться как необходимое условие на всех этапах проектирования и реализации реструктуризационных мероприятий. На стадии проектирования промышленной реструктуризации формируются с упреждением (принцип превентивности) механизмы регулирования социально-экономических последствий (особенно негативных) на затронутых реструктуризацией промышленных территориях, предусматривающие мероприятия, например, по сбалансированному высвобождению и трудоустройству работников, обеспечению достойной социальной защиты тех слоев населения, которые будут в этом нуждаться, и другие меры, предупреждающие возникновение социальных конфликтов. На стадии реализации мероприятий по промышленной реструктуризации формируются при необходимости механизмы быстрого реагирования на возникающие в процессе реструктуризации негативные социально-экономические последствия с целью локализации их дестабилизирующего влияния на социальную обстановку на промышленных территориях. При этом механизмы регулирования социально-экономических последствий реструктуризации должны обладать способностью адаптироваться к изменяющимся ресурсным, правовым и другим условиям их реализации, а также к особенностям различных промышленных территорий, которые в свою очередь типизируются на основе данных системной диагностики по социально-экономическим последствиям реструктуризации промышленного производства и потенциальным возможностям их социально-экономического развития.

В зависимости от характера и масштабов решаемых при реструктуризации социально-экономических задач и принадлежности их по статусу к различным уровням управления в отраслевой и региональной экономике механизмы регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации должны соответственно формироваться как инструмент реализации функций федеральных, региональных и муниципальных органов власти в части решения возникающих при реструктуризации социально-экономических проблем.

Базовой по актуальности, масштабности и социальной значимости проблемой при регулировании социально-экономических последствий на всех этапах промышленной реструктуризации, обычно сопровождающейся интенсивным высвобождением рабочей силы при отсутствии необходимого спроса на нее на местных рынках труда, яв-

ляется обеспечение конституционного права на труд при достойной заработной плате. С целью обеспечения этого права формируется и последовательно реализуется механизм содействия долговременной занятости высвобожденных при реструктуризации работников, базирующийся на основополагающих рекомендациях Международной организации труда (Конвенция 122), согласно которым необходимо, чтобы: имелась работа для всех, кто готов приступить к работе и ищет работу; новая работа была бы как можно более продуктивной; существовала определенная свобода выбора занятости и достаточных возможностей для каждого трудоспособного получать необходимую профессиональную подготовку и использовать свои навыки и способности для выполнения работы, к которой он пригоден.

В методическом и организационно-техническом отношении механизмы регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации должны базироваться на современных методах обоснования принимаемых решений, включая оптимизационное и имитационное моделирование, а также на социально-экономическом мониторинге с применением новейших компьютерных технологий и электронных коммуникаций для сбора и обработки информации о социально-экономических процессах на промышленных территориях с учетом осуществляемых там мер по локализации негативных последствий реструктуризации. При этом механизмы регулирования социально-экономических последствий, вызванных развернутой во времени промышленной реструктуризацией, должны быть в непрерывном развитии по мере появления новых применительно к каждому периоду реструктуризации социально-экономических целевых установок, возможностей ресурсного и правового обеспечения мероприятий по поддержке позитивных и локализации негативных последствий реструктуризации, институциональных и других изменений.

Весьма важным условием формирования и эффективной реализации механизмов регулирования социально-экономических последствий крупномасштабной промышленной реструктуризации, как это имеет место в угольной отрасли, является обеспечение сбалансированного системного взаимодействия всех участников процесса реструктуризации (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях) в части решения методологических, социальных, организационных, технологических, экономических, финансово-экономических и других вопросов. Организующим началом здесь является принцип *социального партнерства*, основанный на координации и согласовании интересов населения, государства и бизнеса, при нали-

чии благоприятной институциональной среды на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Поскольку социально-экономические последствия реструктуризации производства на промышленных территориях не ограничиваются изначально принятыми сроками ее осуществления и многие из них в той или иной форме проявляются в последующие периоды времени, то при определении состава и методологии формирования механизмов регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации должно учитываться это обстоятельство.

Суть проблемы здесь в основном состоит в том, что социально-экономические последствия промышленной реструктуризации затрагивают позитивно или негативно не только интересы отдельных слоев населения промышленных территорий, но и дальнейшую судьбу самих территорий в постреструктуризационном периоде. В одних случаях инновационно настроенная промышленная реструктуризация способствует активизации социально-экономической жизнедеятельности территории, в других – при отсутствии достаточного потенциала для социально-экономического развития территорий на базе традиционных отраслей специализации жизнедеятельность их может затухать или развиваться путем форсированной диверсификации экономики в направлении других видов хозяйственной деятельности. Для того, чтобы эти социально-экономические процессы были управляемы, особенно при ограниченных возможностях социально-экономической жизнедеятельности территорий, необходимы механизмы регулирования долгосрочных последствий реструктуризации на конкретных промышленных территориях в постреструктуризационный период, базирующиеся на средне- и долгосрочных социально-экономических прогнозах и стратегических планах поддержания активной социально-экономической жизнедеятельности затронутых реструктуризацией территорий сообразно их природному и хозяйственному потенциалу.

На рисунке 1.3 показаны условия и элементы формирования и реализации механизма промышленной реструктуризации и регулирования ее социально-экономических последствий.



Рисунок 1.3 – Условия и элементы формирования и реализации механизма регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации

Действие механизма рассматривается применительно к каждой подверженной структурным преобразованиям локальной территории в отдельности - на уровне муниципального образования или взаимосвязанной группы муниципальных образований («микроуровень»). На основе обобщения процессов, происходящих на «микроуровне» формируется механизм регионального уровня («мезоуровня»). В сложившейся системе реструктуризации угольной промышленности, например, региональному уровню соответствует субъект федерации. На федеральном уровне формируются институциональные основы структурных преобразований, федеральные программы, контроль за реализацией программ и т.п.

К субъектам структурных преобразований (носителям интересов) относятся: органы государственной власти федерального и регионального уровня, органы местного самоуправления, хозяйствующие субъекты, общественные организации и др. Методы регулирования процессов структурных преобразований включают: формирование регулирующей системы; регламентирование прав и ответственности

управляющих структур (подсистем); организацию мониторинга реализации структурных преобразований; корректировку механизма структурных преобразований по результатам мониторинга.

Формы взаимодействия субъектов структурных преобразований выражаются двумя видами институциональных взаимодействий: формальными и неформальными. К формальным относятся организационные, финансовые, экономические и другие, обусловленные взаимными обязательствами, взаимодействия. Взаимодействия, основанные на традициях, менталитете населения и пр., не облеченные в форму договоров, соглашений и т.п. - являются неформальными.

Особую сферу социально ориентированного механизма представляют собой процедуры согласования интересов и принятия решений на всех уровнях при обосновании вариантов промышленной реструктуризации, подробно рассмотренные в работах [19,99].

Нормативно-правовой базой механизма являются законодательные акты федерального и регионального уровня и решения исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровней.

К факторам функционирования социально ориентированных механизмов в оптимальном режиме относятся: готовность и способность управленческого персонала территорий и хозяйствующих субъектов к реализации структурных преобразований; качество и количество трудовых ресурсов и их отношение к преобразованиям; природно-ресурсная база, производственный потенциал; интеграция локальных территорий в пределах региона и др.

ГЛАВА 2. ИССЛЕДОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЙ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ УГОЛЬНОЙ ОТРАСЛИ РОССИИ, ПРИНЦИПЫ И УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМОВ ИХ РЕГУЛИРОВАНИЯ

2.1. Социально-экономические последствия реструктуризации угольной отрасли и их системная диагностика

Реструктуризация угольной отрасли России, начатая в 1994 г., была вызвана необходимостью ее вывода из системного кризиса и перехода в новое состояние функционирования в условиях рыночной экономики. К началу реструктуризации производственный потенциал отрасли включал в основном морально и физически устаревший шахтный фонд (более половины шахт имели фактический срок службы свыше 40 лет), наиболее убыточные шахты отработывали некондиционные запасы угля в тяжелых горно-геологических условиях, горно-шахтное оборудование, за редким исключением, требовало обновления, высоким был уровень аварийности и производственного травматизма. Весьма неблагоприятным было финансовое положение отрасли из-за убыточности многих предприятий, хронической задолженности потребителей за поставленный уголь, а также ряда многих других причин внутриотраслевого и внешнего характера.

С целью принятия конкретных мер по выводу угольной промышленности из сложившегося кризисного состояния был издан Указ Президента России «О мерах по стабилизации положения в угольной промышленности» от 21.06.1993 г. № 934 и принято постановление Правительства РФ «О чрезвычайных мерах финансовой стабилизации работы угольной промышленности» от 20.06.1993 г. № 590. В соответствии с этими документами были разработаны и утверждены 04.05.1993 г. Межведомственной комиссией по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов (МВК) «Основные принципы санации и закрытия неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов угольной промышленности России» [2]. Далее по ходу реформирования угольной отрасли Минэкономики России совместно с компанией «Росуголь» и Минтопэнерго России были разработаны с учетом предложений Минфина России, Минтруда России, Минсоцзащиты России, профсоюзов и других заинтересованных организаций «Основные направления реструктуризации угольной промышленности России» (первая редакция утверждена МВК 14.07.1995 г., вторая – 21.08.1998 г.) [3,4]. В этих программных документах были

определены следующие основные направления структурной перестройки угольной промышленности:

формирование конкурентоспособных угольных компаний, разработка и реализация программ реформирования и финансового оздоровления;

ликвидация неперспективных и особо убыточных организаций;

социальная защита работников, высвобождаемых в связи с реструктуризацией, включая предоставление пособий, компенсаций и льгот в соответствии с действующим законодательством;

выплаты сумм в возмещение вреда, причиненного увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с использованием трудовых обязанностей;

обеспечение занятости высвобождаемых работников путем диверсификации производства, развития предпринимательской деятельности, реализации программ местного развития, содействия переселению высвобождаемых работников в другие районы России;

повышение безопасности труда в угольной отрасли посредством модернизации и обновления индивидуальных средств защиты, систем обеспечения безопасности труда, усиления профилактических и других мер в области безопасности и охраны труда;

приватизация угольных компаний и создание конкурентного угольного рынка;

социально-экономическое, экологическое оздоровление и обеспечение социальной стабильности в угледобывающих регионах на основе совершенствования социальной инфраструктуры и усиления природоохранной деятельности в этих регионах;

развитие научно-технического и проектного обеспечения реструктуризации угольной промышленности;

активизация работы по разъяснению и доведению до шахтеров основных направлений государственной политики в угольной промышленности;

совершенствование системы управления угольной промышленностью и механизма государственной поддержки отрасли.

Политика Правительства РФ по реформированию угольной промышленности получила поддержку Международного банка реконструкции и развития (МБРР) путем выделения бюджетозамещающих займов на структурную перестройку отрасли, решение социальных проблем и осуществление мероприятий по приватизации угольных компаний. Во многом благодаря конструктивному сотрудничеству с МБРР были разработаны и практически осуществлены в угольных регионах России механизмы формирования и реализации программ местного развития и преодоления отрицательных социаль-

ных последствий, вызванных реструктуризацией угольной промышленности.

Укрупненно масштабы последствий реструктуризации угольной отрасли (положительных и негативных) можно охарактеризовать:

1. Изменениями на макроэкономическом и отраслевом уровнях и созданными условиями для перспективного развития отрасли и способностью достижения ориентиров Энергетической стратегии России на период до 2020 года (положительные последствия);

2. Изменениями на региональном и муниципальном уровнях и социально-экономическим состоянием углепромышленных территорий, преимущественно тех, где угольный сектор промышленности в результате реструктуризации был полностью свернут или возможности для наращивания угледобычи близки к исчерпанию (негативные последствия).

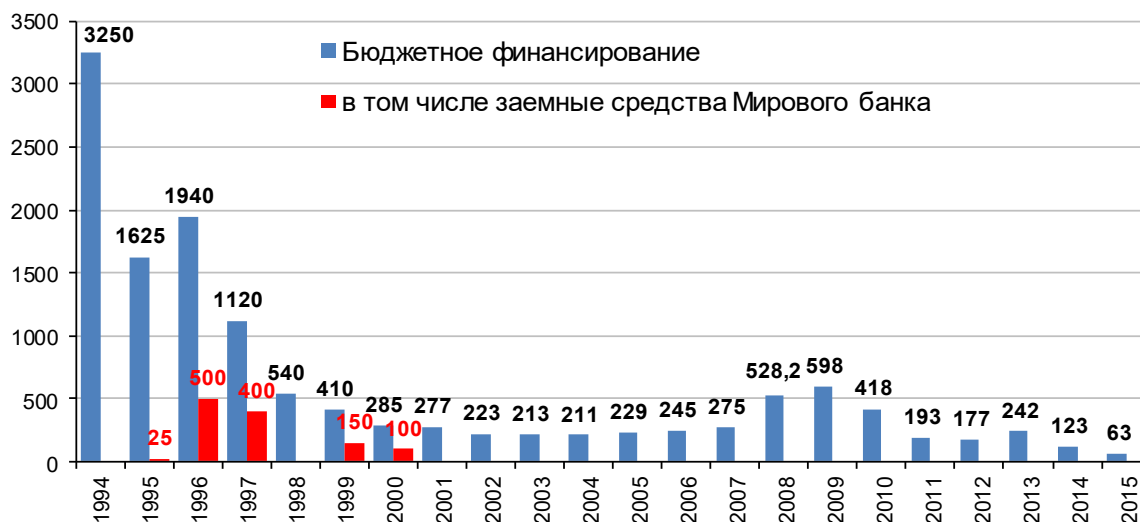
Основным положительным последствием реструктуризации угольной отрасли на *макроэкономическом уровне* является сокращение бюджетного финансирования угольной отрасли в процентном отношении к ВВП (рисунок 2.1).

В период 1994-2004 гг. кардинально изменилась структура бюджетного финансирования реструктуризации: ранее первоочередной была поддержка (дотирование) убыточного производства; затем приоритеты были изменены на государственную поддержку процессов реструктуризации, включая социальную защиту, технические работы по ликвидации угольных шахт и разрезов, программы местного развития, обеспечение безопасности работ и т.п. Выделение дотаций на покрытие убытков текущей деятельности предприятий отрасли было полностью прекращено в 2001 году. Наиболее существенным результатом реструктуризации на макроэкономическом и региональном уровнях угольной отрасли явилось достижение цели «демонополизация – коммерциализация - приватизация». Были упразднены структуры управления отраслью, полностью находившиеся в государственной собственности и обладавшие монополией в области всех важнейших полномочий по управлению угольной отраслью от имени государства.

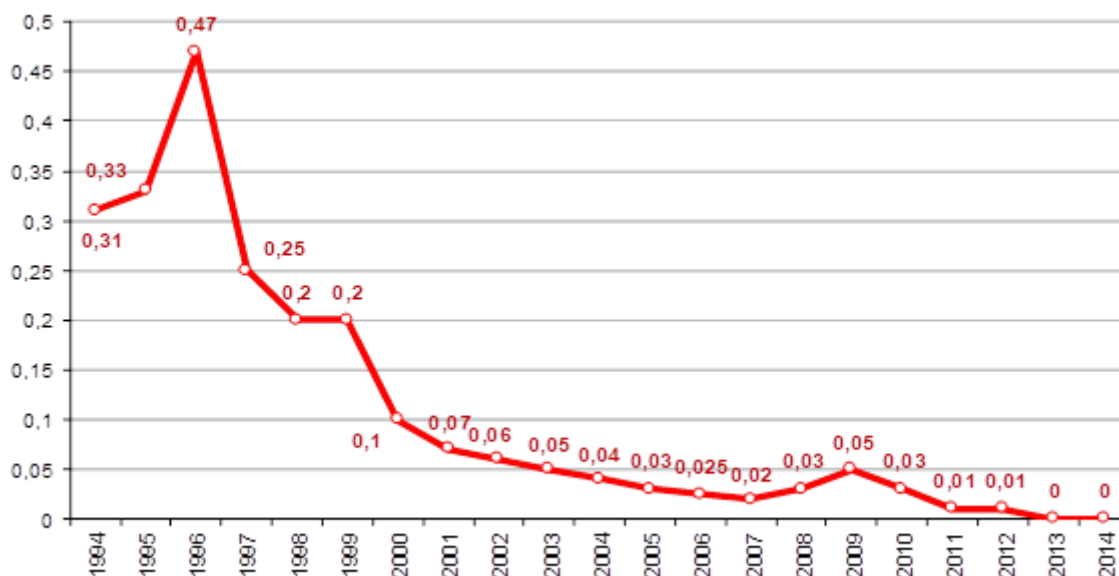
На рисунке 2.2 приведены основные тенденции, характеризующие положительные последствия реструктуризации угольной отрасли. На начало 2004 г. доля добычи угля приватизированными организациями в общем объеме годовой добычи составляла 87,3%. Приватизация угледобывающих предприятий вызвала интеграционные процессы в базовых отраслях промышленности («холдинговая» интеграция с энергетиками, металлургами и т.п.). На отраслевом уровне к наиболее важному положительному последствию реструктуризации необходимо отнести трансформацию экономической основы функционирования; в дей-

ствующем секторе угледобычи финансовые ресурсы формируются только за счет реализации продукции. Это позволяет угольным компаниям инвестировать собственные средства в модернизацию производства, реконструкцию и новое строительство.

Бюджетное финансирование реструктуризации угольной отрасли, млн долл. США



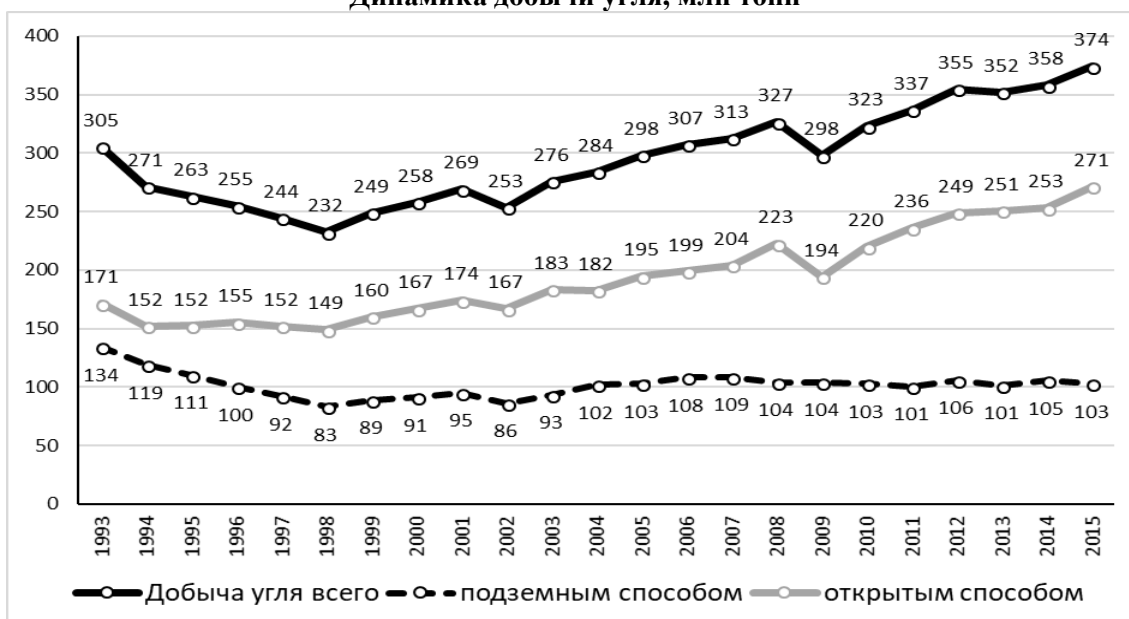
Доля средств господдержки угольной промышленности России в ВВП, %



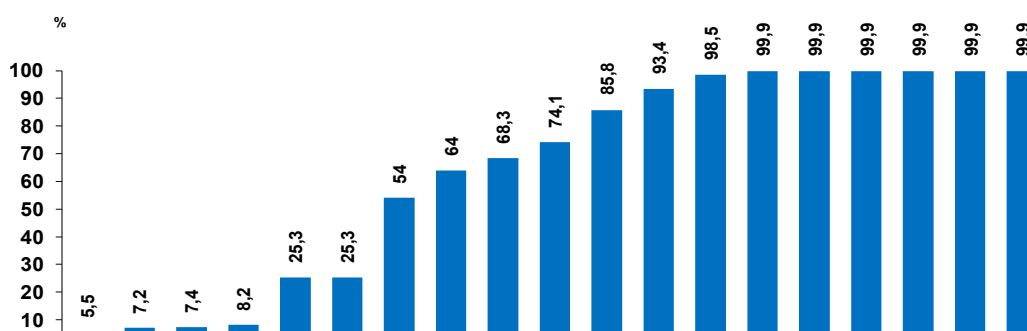
Источник: АО «Росинформуголь»

Рисунок 2.1 – Динамика показателей бюджетного финансирования реструктуризации угольной отрасли России

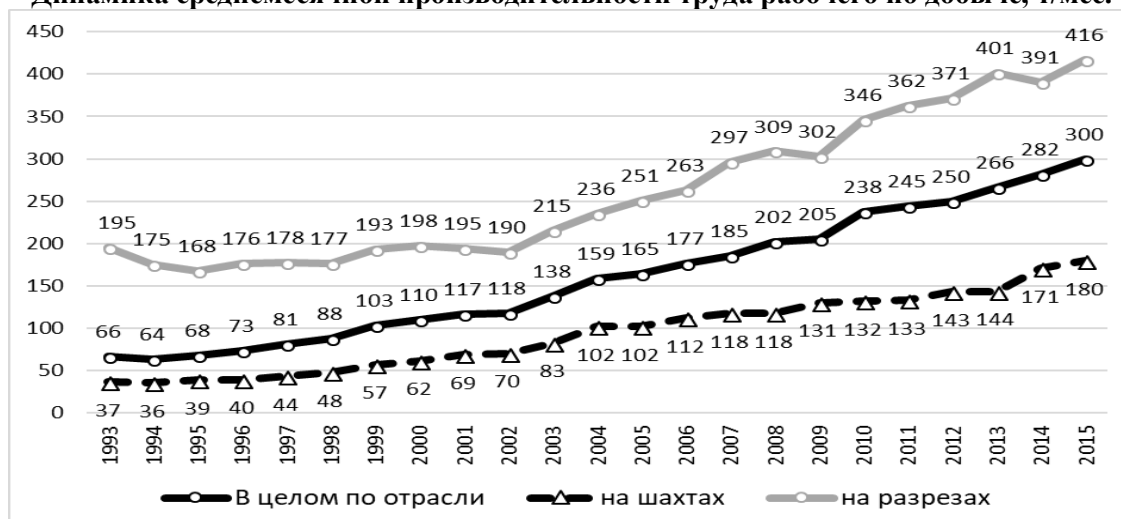
Динамика добычи угля, млн тонн



Удельный вес добычи угля негосударственными (частными) акционерными обществами, %



Динамика среднемесячной производительности труда рабочего по добыче, т/мес.



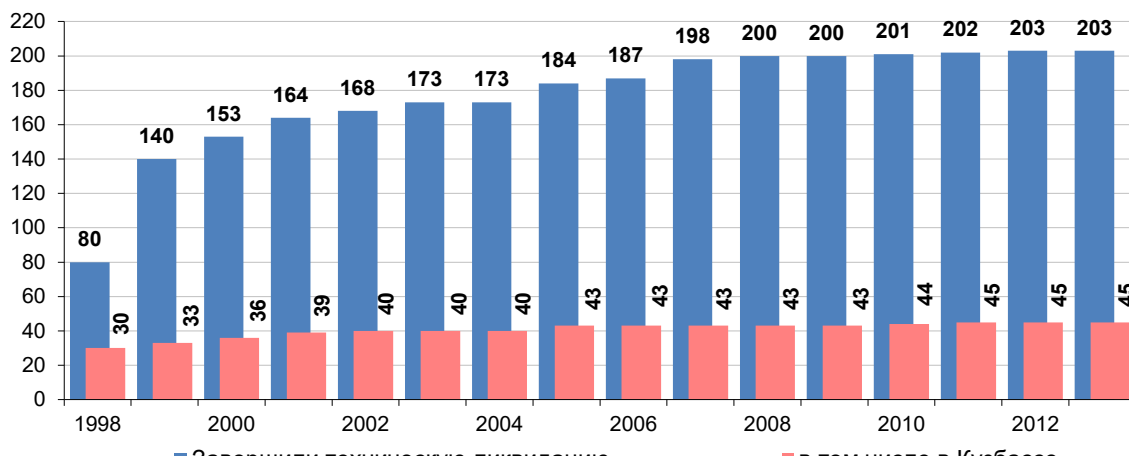
Источник: АО «Росинформуголь»

Рисунок 2.2 – Основные тенденции, характеризующие положительные последствия реструктуризации угольной отрасли

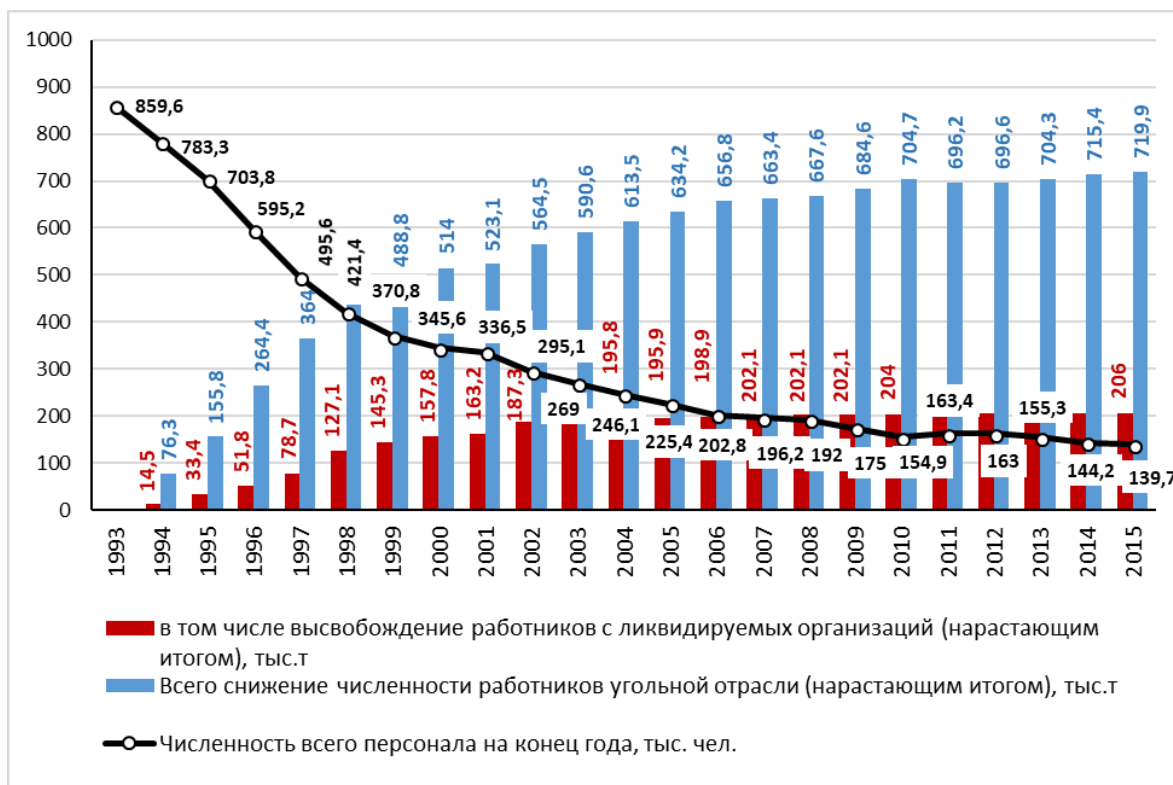
В результате ликвидации 203 особо убыточных предприятий с высокой трудоемкостью производства и сложными горно-геологическими условиями, были достигнуты следующие показатели развития отрасли к концу второго этапа реструктуризации:

- сокращения численности занятых в угольной отрасли - с 859,6 тыс. человек до 269,0 тыс. человек (на начало 2004 г.) (рисунок 2.3);

Динамика технической ликвидации шахт и разрезов



Динамика численности персонала угольной отрасли



Источники: АО «Росинформуголь», ГУ «Соцуголь»

Рисунок 2.3 – Динамики закрытия убыточных и неперспективных угледобывающих организаций и сокращения численности занятых в угольной отрасли

- благодаря техническому перевооружению перспективных предприятий был преодолен промышленный спад в объемах угледобычи (рост с 271 млн т в 1994 г. до 276 млн т в 2003 г.) (рисунок 2.2);

- обеспечен более чем двукратный рост среднемесячной производительности труда рабочего по добыче угля (с 64 т/мес. в 1994 г. до 138 т/мес. в 2003 г.) (рисунок 2.2);

повысилась концентрация горных работ на шахтах при одновременном увеличении среднесуточной нагрузки на очистные забои с 485 т. в 1993 г. до 1366 т. в 2003 г. (в 2, 8 раза);

возросла доля добычи угля открытым способом с 56,0 % в 1994 г. до 66 % в 2003 году.

Из положительных и негативных последствий на территориально-отраслевом уровне необходимо выделить, в частности, передачу объектов социальной инфраструктуры в муниципальное ведение, что явилось полезной для отрасли частью мероприятий по выделению непрофильных видов деятельности. Для муниципальных образований муниципализация превратилась в груз дополнительных проблем [100,101]. Перечень положительных последствий далеко не исчерпывается отмеченными выше фактами. Суммируя их, можно утверждать, что угольная отрасль после первых двух этапов реструктуризации к началу 2004 года вышла из системного кризиса на путь развития в условиях рыночных отношений, конечно, не лишённого определенных трудностей.

Из-за отсутствия на начальном этапе реструктуризации опыта, научной методологии и эффективных механизмов регулирования социально-экономических последствий в период 1994-1997 гг. возникли серьезные социальные проблемы на территориально-отраслевом уровне. В шахтерских городах и поселках лавинообразно возросла безработица в связи с ликвидацией особо убыточных организаций угольной отрасли при совершенно недостаточном спросе на шахтерские специальности на местных рынках труда; увеличилась задолженность по заработной плате и социальным трансфертам; резко повысилась социально-экономическая неопределенность в жизни большей части населения углепромышленных территорий, для которой работа в угольной отрасли была основным источником дохода и социальной поддержки. Эти и другие социальные проблемы (длительные задержки с выплатой заработной платы выходных пособий и т.п.) спровоцировали забастовочную активность шахтеров, пик которой пришелся на период 1996-1998 гг. [83].

На территориальном уровне появление комплекса основных негативных социально-экономических последствий реструктуризации было связано с реализацией программы ликвидации угольных шахт и

разрезов, сопутствующих и смежных производств, выделением непрофильных видов деятельности. К концу 2003 г. работы по технической ликвидации и нейтрализации экологических последствий недропользования продолжались на 189 закрытых убыточных угольных шахтах и разрезах. С ликвидируемых организаций отрасли было высвобождено 191 тыс. человек (более 32 % общего сокращения количества занятых в отрасли в период 1994-2003 гг.). Закрытие угольных предприятий для углепромышленных территорий отрицательно сказалось на состоянии местной экономике, а массовое высвобождение работников вызвало рост безработицы и падение уровня жизни.

Углепромышленные территории оказались неподготовленными к «залповому» сокращению трудовых ресурсов, а со стороны органов, регулирующих социальные процессы реструктуризации и нейтрализации ее негативных последствий, принимались весьма ограниченные меры по трудоустройству. Так, например, в 1997-1998 гг. было высвобождено 75290 работников ликвидируемых организаций угольной отрасли, а трудоустроено всего 11802 человека. В таблицах 8 и 9 приведены данные, характеризующие динамику высвобождения и трудоустройства высвобожденных с ликвидируемых предприятий работников.

Изменение организационно-методических подходов к проведению реструктуризации, выразившиеся в усилении ее социальной направленности, а также появление к этому времени более соответствующих уровню социальной напряженности социально ориентированных механизмов, позволили обеспечить к началу 1999 г. в углепромышленных регионах ее снижение.

Особо необходимо выделить группу социально-экологических последствий реструктуризации угольной отрасли. Закрытие особо убыточных и нерентабельных шахт и разрезов изменило характер техногенной нагрузки на окружающую среду в углепромышленных регионах. Как положительные последствия необходимо отметить сокращение объемов отчуждения земель под породные отвалы, снижение загрязнения атмосферы от породных отвалов, выбросов угольной пыли и метана в атмосферу с отработанным шахтным воздухом. Мониторинг экологической обстановки показывает, что в шахтерских городах и поселках ликвидация особо убыточных шахт и разрезов способствовала улучшению состояния природной среды и условий проживания населения этих территорий [102].

Вместе с тем ликвидация шахт (разрезов) вызвала целый ряд негативных экологических последствий, которые также напрямую и косвенно сказываются на состоянии окружающей природной среды, качестве жизни населения шахтерских городов и поселков.

К основным негативным экологическим последствиям относятся: загрязнение подземных водоносных горизонтов и питьевых водозаборов; подтопление территорий, в том числе в населенных пунктах; неуправляемое выделение газов (метан, углекислый и угарный газы); перетоки вод из затопленных шахт в действующие горные выработки; горение угольных пластов и породных отвалов, провалы земной поверхности [103,104].

Реструктуризация угольной промышленности явилась, по существу, первым крупномасштабным общегосударственным проектом, в котором вопросы экологии заняли подобающее место: затраты на нормализацию экологической обстановки, согласно утвержденным проектам, составляют 27 % от общих затрат на выполнение технических работ по ликвидации шахт и разрезов. По фактическим затратам на реструктуризацию отрасли доля «экологических» затрат составила за период 1994-2003 гг. более 30 %. Проявление социально-экологических последствий имеет долговременный характер, поскольку в этих последствиях достаточно велика доля социальной компоненты, связанной с необходимостью переселения части населения углепромышленной территории из ветхого жилого фонда, непригодного для проживания в результате ведения горных работ.

Базовые негативные социально-экономические последствия реструктуризации угольной отрасли в совокупности с последствиями рыночного реформирования на макроэкономическом уровне, если рассматривать их в причинно-следственной связи, образовали разветвленное «дерево» определенного множества негативных социально-экономических последствий на углепромышленной территории (рисунок 2.4).

Условия и факторы проявления и действия принципа причинности в экономике, со ссылками на работы классиков мировой экономической мысли (А.Смит, Дж. Хикс, П. Самуэльсон), анализируются в работе [105].

Суть принципа заключается в том, что причина не должна опережать следствие. Без учета этого невозможны рациональные объяснения связей между явлениями, научный прогноз, правильная ориентация в происходящих событиях.

В социально-экономической сфере отрицательные последствия (издержки) структурных преобразований неизбежны, для их преодоления необходимы дополнительные затраты. В зависимости от неучтенных факторов, трудно поддающихся количественному измерению, разного рода ошибок, неизбежных при программировании крупномасштабной и многоуровневой отраслевой реструктуризации, объемы отрицательных последствий (потерь) возрастают, соответственно, возрастают объемы дополнительных затрат.

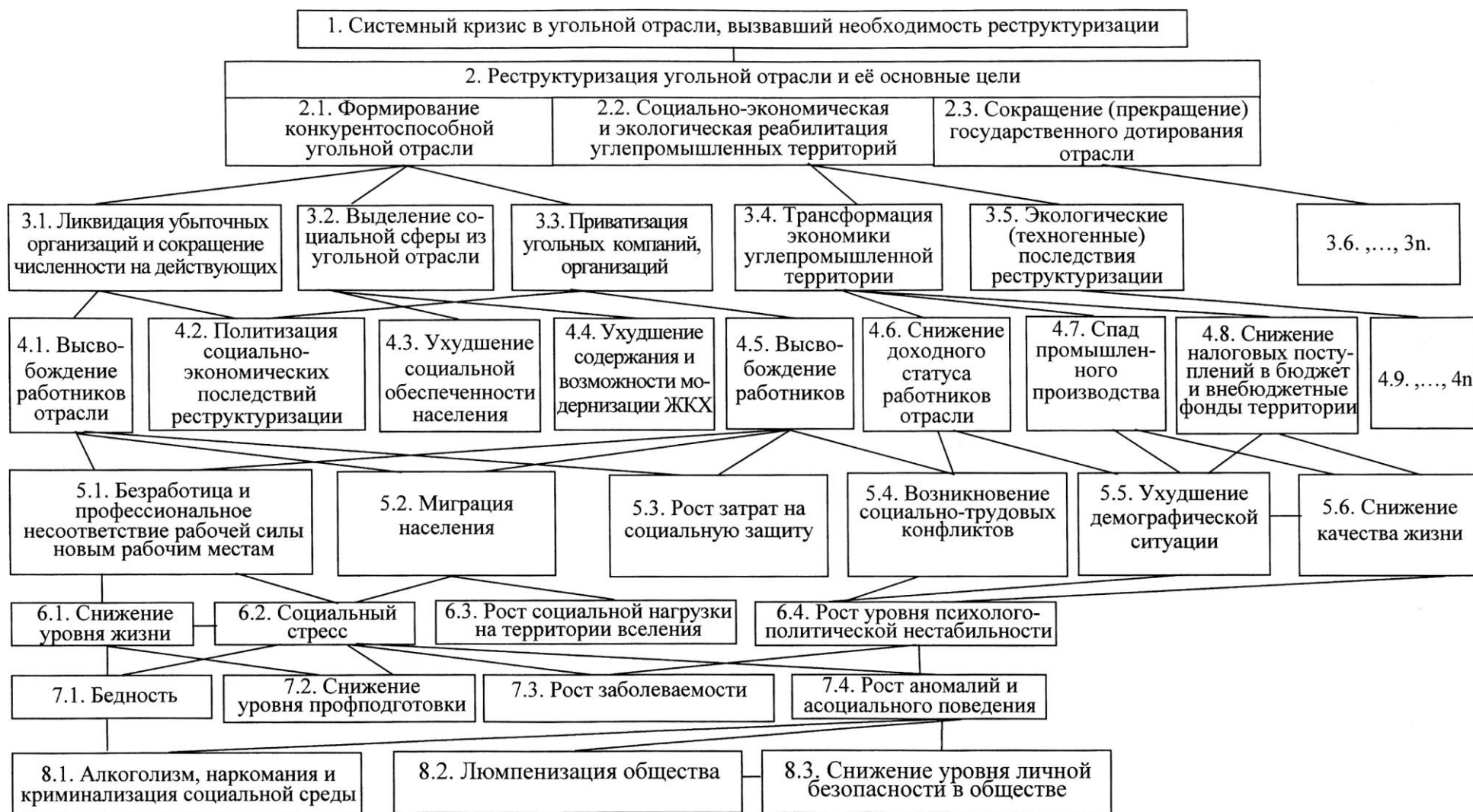


Рисунок 2.4 – Система причинно-следственных связей социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли

В качестве примера можно показать образование цепочки причинно-следственных связей возникновения и устранения последствий безработицы [106].

Экономические потери от безработицы часто оцениваются лишь в виде сумм выплаченных пособий высвобожденным работникам, а социальные последствия, которые трудно выделяются и носят кумулятивный характер, практически не оцениваются. Вместе с тем, в теории кумулятивных причинных связей (теория кумулятивного развития), автором которой является известный шведский экономист Г.Мюрдаль [107], один из ее принципов гласит, что существует целый ряд факторов, каждый из которых зависит от остальных, поэтому некие социально-экономические процессы, раз начавшись, создают условия для последующего развития. Переменные, которыми характеризуется этот процесс, «сцеплены» в такой механизм причинных связей, что изменение любого из влияющих факторов вызывает изменение другого в том же направлении. Рассматривая действие принципа причинности применительно к проблеме застойной безработицы и мобильности рабочей силы автором теории доказывается, что рабочая сила, также как и капитал, будут перемещаться из менее развитых районов в более развитые, таким образом, слаборазвитые районы становятся еще менее привлекательными и менее развитыми.

В таблице 2.1 приведена примерная классификация положительных (прямых) и отрицательных (косвенных) последствий безработицы.

Вся «цепочка» социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли проявляется на региональном и местном (муниципальном) уровнях – в шахтерских городах и поселках. В работе [108] отмечается, что главной характеристикой любой региональной проблемы является системный характер социально-экономических последствий, проявляющихся одновременно в нескольких (часто полярных по направленности) результатах одного и того же процесса. Так, закрытие какого-либо градообразующего хозяйственного объекта (угольной шахты, текстильного комбината, птицефабрики и т.п.) может оказаться благом для его новых хозяев, но неизбежно сопряжено с ростом локальной безработицы, уменьшением доходной части регионального и местных бюджетов, остановкой природозащитных объектов и т.д. Причиной этих последствий (региональной проблемой) чаще всего является системное проявление дисбаланса, противоречия в функционировании (состоянии, развитии, стагнации, депрессии) одного или нескольких взаимозависимых потенциалов территорий. Региональной проблемой также становятся пока еще редкие проявления «точек роста», нуждающихся в особом внимании и поддержке.

Таблица 2.1 – Примерная классификация последствий безработицы

Тип последствий	Знак последствий	
	Положительные (прямые) последствия	Отрицательные (косвенные) последствия
<i>Экономические последствия</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Создание резерва рабочей силы для структурной перестройки экономики. 2. Стимулирование роста интенсивности и производительности труда. 3. Конкуренция между работниками как стимул к развитию способностей к труду. 4. Перерыв в занятости для переобучения и повышения уровня образования. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сокращение производства. 2. Недопроизводство национального дохода. 3. Снижение налоговых поступлений. 4. Затраты на пособия безработным. 5. Утрата квалификации (обесценивание последствий обучения). 6. Снижение жизненного уровня.
<i>Социальные последствия</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Увеличение социальной значимости и ценности труда. 2. Повышение социальной ценности рабочего места. 3. Увеличение личного свободного времени. 4. Возрастание свободы выбора места работы. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Снижение трудовой активности. 2. Увеличение социальной дифференциации. 3. Усиление социальной напряженности. 4. Рост количества физических и душевных заболеваний. 5. Обострение криминогенной ситуации.

В таблице 2.2 приведена укрупненная типизация социально-экономических и экологических последствий реструктуризации угольной отрасли.

Таблица 2.2 – Укрупненная типизация социально-экономических и экологических последствий реструктуризации угольной отрасли

Уровни воздействия последствий реструктуризации	Знак последствий	
	Положительные последствия	Отрицательные последствия
Высвобожденные работники в трудоспособном возрасте	<p>1. Возможность переобучения и смены профессии.</p> <p>2. Возможность миграции из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.</p> <p>3. Возможность переселения в благоустроенное жилье с подработанных горных отводов.</p>	<p>1. Снижение уровня и качества жизни.</p> <p>2. Психологические проблемы.</p>
Отрасль (градообразующее предприятие)	<p>1. Высвобождение трудоизбыточной рабочей силы и рост производительности труда в отрасли.</p> <p>2. Освобождение от непрофильных активов (передача ЖКХ и учреждений социальной сферы муниципалитетам).</p> <p>3. Акционирование и приватизация.</p>	<p>1. Проблемы адаптации к сокращению государственных субсидий на развитие отрасли.</p> <p>2. Высокие объемы остаточных работ по ликвидации социально-экономических и экологических последствий реструктуризации.</p>
Регион (углепромышленная локальная территория – муниципальное образование)	<p>1. Появление частного сектора в промышленных секторах экономики территорий.</p> <p>2. Формирование рыночных институтов.</p> <p>3. Развитие малого и среднего предпринимательства.</p>	<p>1. Деформация местной структуры экономики.</p> <p>2. Сокращение налогооблагаемой базы.</p> <p>3. Рост дотационности местного бюджета.</p> <p>4. Сокращение возможностей модернизации ЖКХ, других объектов социальной инфраструктуры.</p> <p>5. Ухудшение социально-демографической обстановки.</p>

Уровни воздействия последствий реструктуризации	Знак последствий	
	Положительные последствия	Отрицательные последствия
		<p>6. Ухудшение социально-экологической обстановки.</p> <p>7. Состояние социальной напряженности в обществе.</p>
Углепромышленный регион (субъект Федерации)	<p>1. Появление частного сектора в промышленных секторах экономики территорий.</p> <p>2. Формирование рыночных институтов.</p> <p>3. Развитие малого и среднего предпринимательства.</p>	<p>1. Деформация региональной структуры региональной экономики.</p> <p>2. Необходимость бюджетного дотирования депрессивных муниципальных образований.</p> <p>3. Рост социальной напряженности в регионе.</p>
Макроэкономический уровень (государство)	<p>1. Разгосударствление промышленного сектора экономики.</p> <p>2. Создание предпосылок для устойчивого роста производства в угольной отрасли.</p> <p>3. Прекращение государственного дотирования убыточного сектора угольной отрасли.</p>	<p>1. Риск угрозы энергетической безопасности топливodefицитных регионов</p> <p>2. Проблемы в реформировании ЖКХ.</p> <p>3. Сохраняющаяся нагрузка на федеральный бюджет в части мероприятий по реструктуризации угольной отрасли.</p> <p>4. Сохраняющаяся вероятность возникновения новых очагов социальной напряженности в регионах.</p>

Таким образом, преодоление социально-экономических последствий реструктуризации на региональном и местном уровне – это проблема разделения причин и следствий, поиска и начала конца в замкнутой цепочке их взаимозависимостей, выбора механизмов регулирования последствий. Что эффективнее, например, создавать на депрессивной монопромышленной территории новую занятость в виде новых, чаще всего неконкурентоспособных рабочих мест или дожидаться созревания условий для организации новых конкурентоспособных секторов занятости? Ответ очевиден – для стабилизации и поддержания на приемлемом уровне социальной напряженности, да-

же в условиях отсутствия или недостаточности производственных факторов развития, необходимо создавать новые рабочие места, то есть использовать активные формы преодоления структурного кризиса.

Необходимым условием распознавания, учета, анализа и оценки социально-экономических последствий реструктуризации с целью их регулирования является диагностика этих последствий. Диагностика (от греч. *diagnostikos* – способный распознавать) – это совокупность методов измерения характеристик объекта изучения, а также распознавание состояния, в котором он находится (постановка диагноза).

Методологической основой диагностики последствий на территории является рассмотрение последней в качестве региональной социально-экономической системы локального уровня [109]. При этом оценка состояния системы производится не сравнением с каким-либо усредненным эталоном, а путем глубокого изучения недр самой системы [19]. Отсюда, социально-экономическая диагностика территории – это комплекс методов (анализ, синтез, оценка) изучения экономических и социальных процессов, протекающих во всех сферах жизнедеятельности территории, позволяющих выявить и сформулировать проблемы и пути выхода из кризиса.

С целью решения проблем регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли их системная диагностика должна включать:

а) качественный и количественный анализ принятой (или рассматриваемой) стратегии реструктуризации угольной отрасли и ее конкретных мероприятий, темпов и пропорций их реализации на углепромышленных территориях, с учетом возможностей наращивания социально-экономического потенциала территорий в постреструктуризационный период, а также осуществляемых мер по предотвращению и локализации вызванных реструктуризацией негативных социально-экономических последствий;

б) анализ сущности и масштабов социально-экономических последствий, их позитивный или негативный социальный потенциал по интенсивности и продолжительности действия применительно к каждой конкретной углепромышленной территории; выявление причин и определение возникновения негативных социально-экономических последствий в процессе реструктуризации и их принадлежности по условиям регулирования к конкретным органам управления (федеральным, региональным, муниципальным); оценка ресурсоемкости по предотвращению или локализации негативных социально-экономических последствий реструктуризации; выявление отраслевых и территориальных проблем регулирования социально-

экономических последствий реструктуризации угольной отрасли и оценка уровня и способов участия в их решении государства, крупного, среднего и малого бизнеса. В зависимости от поставленной цели системного анализа поле диагностики может быть расширено или трансформировано в направлении анализа и оценки дополнительно интересующих особенностей регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольного производства.

На основе данных диагностических исследований в сочетании с системным анализом возникающих при реструктуризации угольной отрасли социально-экономических проблем отраслевого и территориального характера, а также возможных методов и способов решения этих проблем на различных уровнях управления экономикой, формируется многофункциональная иерархическая организованная система механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли с учетом социально-экономической специфики конкретных углепромышленных территорий, структурированных и типизированных по общим социально-экономическим признакам. В таблице 2.3 приведена примерная последовательность проведения социально-экономической диагностики углепромышленной территории.

Таким образом, учет социальных последствий – это идентификация, измерение и сопоставление затрат и выгод результатов (положительных или отрицательных) структурных преобразований в социальном разрезе. В зависимости от характера и уровня последствий, их масштабов, интенсивности, продолжительности воздействия, ресурсоемкости и др. используются различные механизмы регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации.

Системно-целевой анализ социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли позволил выделить из их реального множества те последствия, которые являются определяющими с точки зрения масштабности проявления, потребности в финансовых ресурсах и социальной значимости, и которые нуждаются на современном этапе в эффективных механизмах регулирования.

В качестве таких механизмов предлагаются и детально разработаны следующие:

оптимизации соотношения финансовых затрат и социальных результатов при регулировании социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли на углепромышленных территориях;

Таблица 2.3 – Последовательность проведения социально-экономической диагностики углепромышленной территории (системы)

Наименование этапа		Содержание	
1.	Идентификация проблемы	Точное формулирование проблемы; анализ логической структуры проблемы; внешние связи проблемы (с другими проблемами); ее принципиальная разрешимость.	
2.	Описание системы.	2.1. Описание структуры.	Определение объекта, элементов, подсистем, границ системы, ее внешней среды; структурирование системы (определение спецификации подсистем, выявление процессов и их спецификации).
		2.2. Оценка ресурсов.	Оценка всех видов ресурсов, находящихся в распоряжении системы в ее территориальных рамках, анализ их структуры.
3.	Определение целей и задач развития системы.	3.1. Генеральная цель системы и критерий ее достижения.	Формулирование общей цели; определение критерия достижений поставленных целей через решение поставленной на первом этапе проблемы.
		3.2. Анализ влияния внешней среды на цели и развитие системы.	Влияние внешней среды; влияние социальных факторов; влияние взаимодействия с другими региональными системами того же уровня.
		3.3. Декомпозиция целей и задач.	Формулирование целей подсистем; постановка задач как путей достижения поставленных целей; иерархия целей и задач; определение критериев достижения целей подсистем.
		3.4. Динамика системы и внешней среды.	Анализ устойчивых тенденций развития системы; прогноз развития и изменения среды; анализ ресурсов будущего; анализ возможных сдвигов целей и критериев.
		3.5. Композиция целей и задач.	Оценка целей на взаимозависимость и реалистичность достижения; согласование интересов всех уровней территории; композиция целей и задач.
4.	Анализ подсистем.	Соответствие целей их реализации.	Оценка соответствия современного состояния системы и состояния, отвечающего целям ее развития, путем комплексных оценок всех подсистем на предмет выбранных ими средств реализации целей.
5.	Диагноз и варианты развития системы.	5.1. Диагноз системы.	Комплексная оценка системы как отличие реального положения от состояния, отвечающего целям ее развития; выявление недостатков организации и управления, предложение мер к их совершенствованию.
		5.2. Варианты развития системы.	Анализ положительного и отрицательного опыта использованных ранее средств реализации целей, определение возможных вариантов дальнейшего развития системы.

формирования и реализации программ местного развития и обеспечения занятости населения углепромышленных территорий, включая содействие созданию новых рабочих мест, развитию предпринимательства и организованной миграции (переселению) трудоизбыточного населения;

содействия развитию социальной инфраструктуры углепромышленных территорий;

интегрального мониторинга социально-экономических и экологических последствий реструктуризации угольной отрасли и эффективности их регулирования; регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли в постреструктуризационный период.

2.2. Принципы формирования механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации

В методологическом отношении формирование социально ориентированных механизмов реструктуризации угольной отрасли на начальном этапе ее проведения происходило в условиях, не подготовленных для осуществления радикальных структурных преобразований в крупнейшей, чрезвычайно инерционной базовой отрасли промышленности. К началу реструктуризации отрасли государство уже не обладало необходимыми и достаточными ресурсами для эффективного проведения реструктуризации отрасли с минимальными социальными издержками. Отрасль надо было трансформировать таким образом, что новому, негосударственному собственнику предприятия отрасли были переданы (проданы) в обновленном состоянии, адекватном для функционирования в рыночных условиях. Для этого требовались весьма капиталоемкие механизмы трансформации.

Вместе с тем, государство – инициатор реструктуризации, осознавая, что достичь программируемых целей в полной мере и в запланированные сроки – задача трудно выполнимая, оставило за собой функции регулирования базовых процессов реструктуризации (закрытие и ликвидация убыточных предприятий, социальная защита работников и др.), а также минимально необходимое бюджетное финансирование, исходя из наличных ресурсов. Что касается приватизации, победила главная идея того периода, что этот процесс должен был регулироваться на основе либеральных принципов рыночной экономики (без активного вмешательства государства).

В таблице 2.4 представлена совокупность основных механизмов, используемых при проведении реструктуризации угольной отрасли, среди которых особо выделены механизмы социально ориентированной реструктуризации и регулирования ее социально-экономических последствий.

Системный анализ социально ориентированных механизмов реструктуризации, опыт их реализации в период 1994-2003 гг. с точки зрения эффективности регулирования социально-экономических последствий в реальных условиях, с учетом расхождения программных целей и фактически достигнутых результатов, позволяет сформулировать ряд методологических принципов формирования механизмов регулирования социальных процессов реструктуризации угольной отрасли и ее социально-экономических последствий.

**Таблица 2.4 – Матрица «цели – задачи – социально ориентированные механизмы»
реструктуризации угольной отрасли**

№ п/п	Основные цели реструктуризации Основные задачи (направления) реструктуризации	Цели			
		Цель 1	Цель 2	Цель 3	Цель 4
		<i>Формирование конкурентоспособного угледобывающего производства</i>	<i>Обеспечение социальной защиты работников угольной отрасли</i>	<i>Сокращение государственной поддержки угольной отрасли</i>	<i>Содействие комплексному региональному развитию</i>
1.	Ликвидация убыточных, неперспективных и непрофильных секторов угольной отрасли	Механизмы санирования, закрытия и технической ликвидации убыточных организаций	Компенсационные механизмы адресной социальной защиты высвобожденных работников отрасли ликвидируемых организаций	Механизмы распределения и оптимизации средств государственной поддержки по данному направлению	Механизмы ликвидации экологических и социально-экологических последствий ликвидации угледобывающих организаций
2.	Реформирование перспективного угледобывающего сектора	Экономические механизмы создания прибыльного угольного производства на базе перспективных и стабильно работающих предприятий	Механизмы формирования и регулирования рыночных социально-трудовых отношений	Механизмы управления дотирования угледобывающих предприятий с целью его полного прекращения	Диверсификация угольного производства
3.	Проведение функциональной социальной политики в условиях реструктуризации отрасли	Механизмы выделения и передачи отраслевых объектов ЖКХ и социальной сферы (муниципализация отраслевой социальной инфраструктуры)	Механизмы формирования и регулирования рыночных социально-трудовых отношений Компенсационные механизмы адресной социальной защиты высвобожденных работников отрасли и членов их семей	Механизмы распределения и оптимизации средств государственной поддержки реструктуризации по данному направлению	Механизмы обеспечения занятости высвобожденных работников, поддержки социальной инфраструктуры, структурных преобразований региональной экономики

4.	Децентрализация и демонполизация управления угольной отраслью	Механизмы акционирования, приватизации, корпоративного слияния с другими базовыми отраслями и т.п.	Механизмы регулирования рыночных социально-трудовых отношений Компенсационные механизмы адресной социальной защиты работников действующих организаций	Механизмы государственной поддержки действующих организаций отрасли на возвратной основе	Механизмы передачи отраслевых объектов ЖКХ и социальной сферы (муниципализация отраслевой социальной инфраструктуры) Механизмы налогообложения действующих организаций отрасли и регулирования рентных отношений в области недропользования
5.	Совершенствование системы государственной поддержки угольной отрасли	Финансовые механизмы государственной поддержки ликвидации убыточного сектора Механизмы управления дотирования угледобывающих предприятий с целью его полного прекращения	Финансовые механизмы государственной поддержки социально-ориентированных направлений реструктуризации	Финансовые механизмы распределения, оптимизации и контроля целевого использования средств государственной поддержки на всех уровнях проведения реструктуризации	Финансовые механизмы распределения, оптимизации и контроля целевого использования средств государственной поддержки на территориальном уровне
6.	Структурная перестройка экономики углепромышленных территорий	Механизмы ликвидации социально-экологических последствий ликвидации угледобывающих организаций	Механизмы обеспечения занятости и социальной адаптации высвобожденных работников отрасли Механизмы организованной миграции трудозбыточного населения	Финансовые механизмы государственной поддержки социально-ориентированных направлений реструктуризации на территориальном уровне	Механизмы устойчивого социально-экономического развития углепромышленных территорий (механизмы стратегического развития)

7.	Повышение уровня безопасности труда в угольной отрасли	Механизмы государственного регулирования обеспечения безопасных условий труда Компенсационные механизмы социальной защиты пострадавших от аварий на производстве на отраслевом уровне	Механизмы профессионального обучения, подготовки и переподготовки работников для угольной отрасли	Механизмы распределения и оптимизации средств государственной поддержки по данному направлению	Компенсационные механизмы социальной защиты пострадавших от аварий на производстве на территориальном уровне
8.	Обеспечение представительства интересов субъектов реструктуризации	Механизмы социального партнерства в части социально-ответственного ведения угольного бизнеса на отраслевом уровне	Механизмы отраслевых тарифных соглашений	Законодательные и институциональные механизмы согласования и регулирования интересов субъектов реструктуризации	Механизмы социального партнерства в части социально-ответственного ведения угольного бизнеса на территориальном уровне
9.	Научно-техническое и проектное обеспечение процесса реструктуризации	Механизмы программирования ликвидации убыточного сектора угледобычи, диагностики и мониторинга экологических последствий этого процесса	Механизмы программирования, диагностики и мониторинга социальных последствий реструктуризации	Механизмы распределения и оптимизации средств государственной поддержки по данному направлению	Механизмы регионального программирования структурных преобразований экономики углепромышленных территорий, диагностики и мониторинга социально-экономических (экологических) последствий этого процесса

1. Принцип системности. Этот принцип уже был нами ранее обозначен как основополагающий при разработке методологии промышленной реструктуризации. Также отмечалось, что результативность социально ориентированных механизмов промышленной реструктуризации проявляется в наибольшей степени на одном из уровней системы, а именно на территориальном уровне. В связи с этим, под соблюдением принципа системности в данной постановке задачи подразумевается рассмотрение локальных углепромышленных территорий в качестве сложных слабоструктурированных (а по определению некоторых ученых экономико-математического направления - сверхсложных) социально-экономических систем, методологией исследования которых является системный анализ взаимосвязанных причинно-следственных связей между структурными элементами (факторами) данной системы.

В территориальной социально-экономической системе доминируют и учитываются множество факторов, связанных с изменениями интересов субъектов реструктуризации, которые необходимо учитывать в долгосрочной перспективе.

Углепромышленная территория, являющаяся муниципальным образованием по законодательству является саморегулирующей (самоуправляющей) системой. Управление идет через внутриорганизационные процессы саморегулирования и основано на изменении законов и методов внутреннего управления. Вместе с тем масштабные социально-экономические последствия, слабость администрирования (регулирования), неэффективность целевого финансирования и др. могут привести к сдвигам, нарушениям баланса. Условием нормального развития в системе является поддержание экономического равновесия, баланса факторов производства (ресурсов) в системе. Экономика углепромышленных территорий до реструктуризации отрасли характеризовалась определенной системной целостностью, баланс которой поддерживался рациональным использованием всех факторов производства на плановой основе. Реструктуризация нарушила эту целостность за счет «выпадения» некоторых факторов из хозяйственного оборота.

Многоцелевая территориальная социально-экономическая система имеет неоднородные внутренние и внешние цели, самостоятельные подцели отдельных подсистем, систему показателей измерения целей, многообразные стратегии их достижения и т.д. При выборе того или иного варианта развития приходится формировать согласованное решение, позволяющее находить компромисс между локаль-

ными, региональными и макроэкономическими (государственными) целями развития.

Законы развития жизни и общества, процессы функционирования социально-экономической системы почти всецело характеризуется нелинейными процессами. В этой связи, наиболее достоверным способом изучения этих процессов в условиях многокритериальности, когда: а) применение классических методов оптимизации ограничено; б) практически невозможно при неполной и недостаточно достоверной информации математически строго определить оптимальный вариант; в) существует проблема согласования интересов с учетом противоречий целей отдельных подсистем - предпочтительным является метод экономико-математического моделирования. Центральной процедурой моделирования развития территории является построение комплексной (обобщенной) модели объекта, в составе которой могут быть декомпозированы подсистемы: население, производство, непромышленная сфера, экология, финансы, факторы внешней по отношению к системе среды и др.

Системное моделирование территориального развития, ориентированное на выработку стратегии социально-экономического развития, на уровне муниципального управления предполагает обязательное наличие информационно-аналитической поддержки муниципальных органов власти и хозяйствующих субъектов территории, т.е. необходима система диагностики и мониторинга процессов развития.

2. Принцип адаптивности, который непосредственно связан с принципом системности. Социально ориентированные механизмы реструктуризации призваны обеспечить способность данных систем адаптироваться к изменяющимся условиям. Иными словами, адаптивные системы предназначены для управления объектами и процессами в условиях априорной и текущей неопределенности в описании моделей объектов и внешних возмущений (внешней среды), когда такая неопределенность существенно влияет на качество управления и его результаты.

В теории кризисного менеджмента применяется метод адаптивных изменений, суть которого состоит в том, что стратегические структурные изменения происходят путем постепенных незначительных перемен в течение длительного периода. Процессом руководят не ведомства, а специально созданная проектная организация (группа, учреждение и т.п.). Конфликты разрешаются путем компромиссов и полезных для системы сделок. Этот метод дает возможность осуществлять изменения в условиях, когда у сторонников изменений нет

административной власти, но есть сильная мотивация к внедрению нововведений, сформирован соответствующий образ мышления.

Важнейшее значение принцип адаптивности приобретает при диверсификации экономики территории на базе развития малого и среднего бизнеса, который «приспосабливает» местную экономику к рыночным изменениям, обеспечивает не только рост занятости и снижение социальной напряженности, но и являясь важнейшим фактором обеспечения устойчивости и инновационного характера экономического роста, формирует массовый средний класс.

3. Принцип комплексности, который непосредственно взаимосвязан с принципами системности и адаптивности. Реструктуризация отрасли осуществлялась на средства государственной поддержки, при этом преимущественно эти средства расходовались на техническую ликвидацию убыточного и морально устаревшего производственного потенциала и социальную защиту в широком («расплывчатом») понимании этого направления. Процесс реструктуризации программировался как комплексный процесс, однако из-за недостатков механизма выделения приоритетов решения задач, последние решались в зависимости от текущей ситуации, что предопределяло «всплески» социальной напряженности и забастовочную активность на углепромышленных территориях (рисунок 2.5).

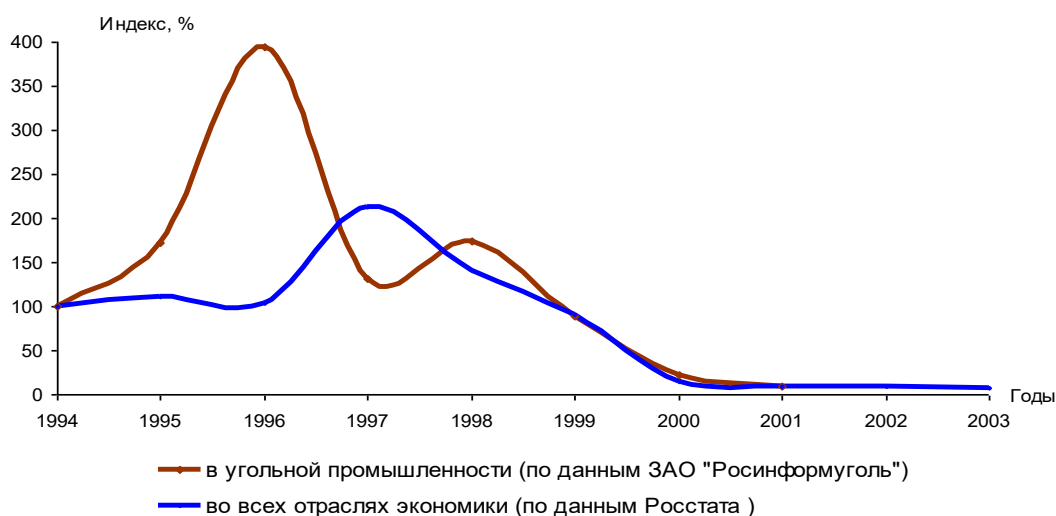
Недоучет принципа комплексности явился одной из причин несогласования темпов закрытия угледобывающих организаций и высвобождения работников, что затруднило реализацию процесса упреждающего создания новых рабочих мест. Так, например, 1998 г. был отмечен как «пиковый» по вовлечению в процесс закрытия убыточных и неперспективных организаций по добыче угля, вспомогательных и обслуживающих организаций и высвобождению занятого на них персонала (рисунок 8). При этом, темпы высвобождения персонала закрываемых опережали темпы их закрытия. До начала 1999 г. локализация и смягчение отрицательных социальных последствий реструктуризации осуществлялось менее эффективно, чем «сброс» нерентабельной угледобычи.

4. Принцип превентивности, имеющий непосредственное отношение к учету и анализу последствий реструктуризации.

В основе функционирования механизмов регулирования последствий должен лежать превентивный подход, когда прогноз и оценка масштабов потенциальных последствий осуществления намечаемой деятельности выполняются на ранней стадии - в ходе программирования (проектирования) структурных мероприятий. Если прогнозируемые негативные последствия, которые неизбежны, приобретают

масштаб социальной опасности (напряженности), необходимы смена целей и приоритетов реструктуризации, оптимизация альтернатив ее проведения, упреждающие механизмы недопущения негативных последствий или максимально возможного их смягчения. Неспособность предвидеть силу сопротивления реформам и негативные последствия приводит к замешательству и отсрочкам, что автоматически снижает темпы и эффективность реструктуризации, приводит к увеличению расходов, все это изначально, как бы, обеспечивает «провал» реструктуризации.

Интенсивность забастовок, % случаев к 1994 г.



Число забастовок, случаев (по данным АО «Росинформуголь»)

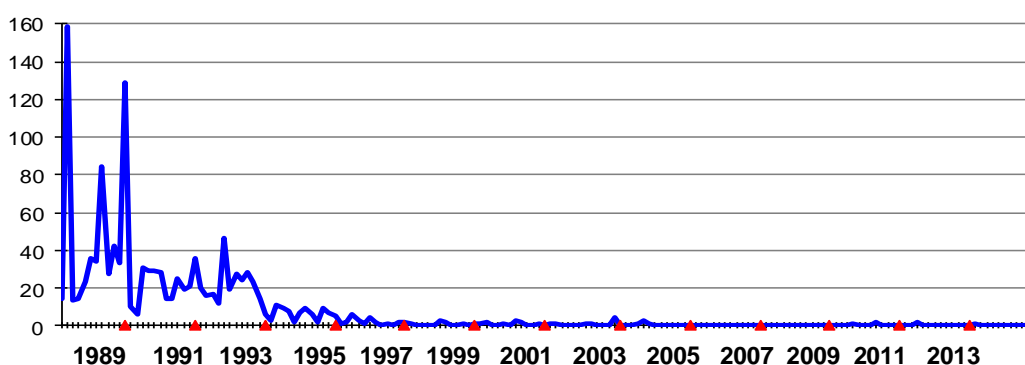


Рисунок 2.5 – Динамика забастовочной активности в угольной отрасли в период реструктуризации

5. Принцип программности реструктуризации. Эволюция теории и методологии программирования подробно рассмотрена в работах [33,78,110, 111, 112, 113], в которой показано что: а) понятие «программирование» трактуется весьма широко и не имеет универсального определения; б) современный инструментарий разработки социально-экономических программ в возрастающей мере базируется на использовании экономико-математического моделирования; в) фундаментом социально-экономических программ должна стать стратегия устойчивого развития; г) наблюдается общемировая тенденция трансформации экономических программ в социально-экономические.

Принцип программности, как один из основополагающих при формировании социально ориентированных механизмов, должен реализовываться на трех уровнях управления: 1) местном локальном (муниципалитет); 2) региональном (субъект федерации, федеральный округ); 3) федеральном (Российская Федерация).

На муниципальном уровне принцип программности в процессе реструктуризации реализуется в двух «ипостасях»: а) в программах местного развития и содействия занятости, как промежуточном механизме преодоления краткосрочных – среднесрочных последствий; б) в механизмах регулирования долговременных последствий реструктуризации угольной отрасли на основе максимизации социально-экономического потенциала территорий.

Программы местного развития в необходимой мере соответствуют традиционной методологии разработки программ и проектного подхода: проводится конкурсный отбор наиболее эффективных проектов; средства по казначейским каналам адресуются конечным получателям, организован контроль конечных результатов и др. Финансированию программ предшествует детально разработанная договорная согласительная процедура. Именно благодаря «программам местного развития» удалось смягчить социальную напряженность в шахтерских городах и поселках, подверженных крупномасштабной реструктуризации, приступить к диверсификации экономики на моноспециализированных территориях.

В целом научное значение принципа программности заключается в предусмотренном заранее переходе от разработки и использования тактических механизмов к стратегическим механизмам развития с учетом имеющихся возможностей и ресурсов государственных и рыночных мер регулирования. Сложившаяся «реактивная» модель разработки программ преодоления негативных социальных последствий реструктуризации базовой отрасли промышленности, ориентирован-

ная на оперативную реакцию по ликвидации потенциально «взрывоопасных» очагов социальной напряженности, должна быть трансформирована в опережающую стратегическую модель программирования устойчивого развития проблемной углепромышленной территории в долгосрочном плане.

Так, например, решение Правительства РФ о возложении практически всей ответственности за структурные преобразования экономики углепромышленных территорий при реструктуризации угольной промышленности на Министерство топлива и энергетики было тактически оправданным в начальный период ликвидации особо убыточных предприятий. Сейчас, когда эта проблема практически решена, актуальной становится другая проблема – долговременного социально-экономического развития. В этих условиях функционирующая система преодоления негативных социальных последствий реструктуризации угольной отрасли должна быть радикально переосмыслена, а сложившийся организационно-экономический механизм формирования и реализации программ, в основном тактической направленности, должен быть трансформирован в механизм стратегирования. Так, разработанная с участием автора методология программ местного развития должна стать элементом единого долгосрочного плана реабилитации и развития территории. Без подобного индикативного плана, прошедшего широкое и многоступенчатое обсуждение «снизу вверх» и профессиональную экспертизу «сверху вниз», бюджетное финансирование локальных проектов по созданию новых рабочих мест должно быть ограничено. Долгосрочный план (не менее чем на 10-летний период) должен явиться «материализованным» воплощением определенной стратегии, базирующейся на максимально широкой диверсификационной гипотезе территориальной реструктуризации, позволяющей выбрать оптимальный вариант структурных преобразований.

Опережающая стратегическая модель будущего – это своего рода его подготовка. В работе [114] ее автор лауреат Нобелевской премии И.Пригожин отмечает, что будущее предугадать нельзя, но его можно подготовить; по выражению автора, «сконструировать».

6. Принцип функциональности (вариантности) регулирования социально-экономических процессов и последствий реструктуризации является органической составляющей социально ориентированного механизма на всех уровнях реструктуризации, соответствующего «иерархии регулирования» - локальной территории, региона, Российской Федерации в целом.

Смысл вариантности регулирования заключается в четком разграничении полномочий, прав и ответственности (соответственно – функций) органов управления федерального, регионального и муниципального

уровней. Сознвая, что эта проблема еще не получила в России окончательного решения, автор, с одной стороны, опирается на действующую нормативно-правовую базу, и с другой - обосновывает конкретные направления ее (базы) совершенствования. Автор разделяет изложенную в работе [115] позицию о том, что альтернативные для сложившихся устойчивых общественных систем принципы субсидиарности (для федеративных государств) и жесткой властной вертикали (для унитарных) в трансформационный период совместимы.

Это возможно при следующем условии, сформулированном в работе [116]: «Цели государственного регулирования определяют его функции. Государство должно располагать определенным арсеналом средств; достижение комплекса целей предполагает наличие соответствующих методов, посредством которых должна осуществляться ориентация субъектов хозяйствования на проведение структурной перестройки. Каждой цели соответствует свой механизм реализации: одна цель может быть достигнута в результате действия нескольких механизмов, а один механизм может способствовать реализации ряда целей».

При программировании основных целей реструктуризации была поставлена задача постепенного сокращения роли государственного регулирования. Вместе с тем, если говорить о социально-экономических последствиях реструктуризации и функциях государства при этом, то необходимо процитировать акад. Н.П.Федоренко, который отмечает, что «...за государством всегда сохраняются классические функции, такие, как защита прав собственности; обеспечение свободы предпринимательства, стимулирование деловой активности и борьба с монополистическими тенденциями; обеспечение законности и правопорядка в хозяйственной сфере; регулирование взаимоотношений между трудом и капиталом, между предпринимателями и наемными работниками... Ни одна из этих функций не исчезает и не утрачивает своей роли. Перемены касаются *механизмов* (выделено нами - А.Р.), методов, способов осуществления государством этих функций и своего предназначения в экономике» [49]. К сказанному необходимо добавить определяющее значение государства в выработке и реализации региональной политики, в частности, в сфере структурных преобразований экономики проблемных территорий. Иными словами, государство в лице федеральных и региональных органов власти обязано на постоянной основе обеспечивать и поддерживать комплекс «рамочных» условий (экономических, социальных, информационных, институциональных и др.), формирования и реализации опережающей модели управления развитием проблемной территории.

Исходя из характера и масштаба социально-экономических последствий реструктуризации, дается обоснование вариантности регулятивной

функции, позволяющей ответить на вопрос – «какие из социальных последствий могут быть устранены с помощью только государственных механизмов регулирования; какие – с помощью смешанных механизмов (государственных и рыночных); какие – только рыночных механизмов.

Ответ на этот вопрос имеет чрезвычайно важное значение при реализации методологии регулирования долговременных последствий реструктуризации. Дело в том, что часть территорий, где сохранился угольный сектор промышленности, не имеет долговременных перспектив. Этот вопрос не нашел необходимого отражения при разработке Энергетической стратегии России до 2020 года, цели которой предполагают рост угледобычи, исходя из бассейнового принципа. Вместе с тем, с большой долей уверенности можно предполагать, что, по крайней мере сегодня, частные собственники не озабочены будущими проблемами углепромышленных территорий и с наступлением момента объективного закрытия угольных предприятий на этих территориях, решение этого вопроса опять может лечь на «плечи» государства. Какими должны быть функции государственного регулирования в отношении действующих углепромышленных территорий, развивающихся по законам рыночной экономики? Что будет с этими территориями, если траектория достижения целей Энергетической стратегии не будет устойчивой и может обусловить очередной кризис угольной промышленности? Что в этом случае должно делать государство – опять проводить масштабную реструктуризацию, максимально свертывать угольную отрасль и за чей счет? Детализированный ответ на данные вопросы остается за рамками настоящей монографии, однако актуальность проблемы будущего углепромышленных территорий сохраняется.

В целом, же, если говорить о последствиях завершающейся реструктуризации, то можно сделать следующий обобщающий вывод.

Представление о том, что главная задача государства в решении социально-экономических проблем территорий, связанных с последствиями закрытия угледобывающих организаций и массовым высвобождением работников, состоит в выделении определенных объемов бюджетных средств для создания новых рабочих мест, на нынешнем этапе следует признать исчерпавшим себя. Государственная поддержка должна базироваться на определенной стратегии, быть предельно адресной, «точечной», обусловленной всесторонним (социальным, экономическим, финансовым, маркетинговым и пр.) долгосрочным обоснованием и надежной, выполненной на конкурсной основе, стратегической программой. При этом, необходимо иметь ввиду следующее. Альтернативой обеспечения новой занятости на депрессивных углепромышленных территориях является создание систем-

ного малого и среднего бизнеса, однако процесс создания сдерживается отсутствием или слаборазвитостью рыночной инфраструктуры. По нашему мнению, именно это направление, способствующее долгосрочному развитию территории, должно стать приоритетным в бюджетном финансировании. При этом, разумеется, не исключается непосредственное участие государства в реализации конкретных инвестиционных проектов, перспективных с экономической и финансовой точки зрения, а также имеющих важнейшее социальное и экологическое значение для территории. Опережающая модель управления развитием подразумевает наличие научно обоснованной, хорошо продуманной в деталях, государственной социально-экономической политики относительно каждой локальной горнопромышленной территории, включая индустриальный, агропромышленный, экологический, инновационный, инвестиционный и другие аспекты.

7. Принцип инновационного развития. Социально-экономическое развитие сырьевых территорий в планово-централизованной экономике происходило в соответствии с канонами мобилизационного типа экономики, отличительным признаком которого является ориентация на достижение чрезвычайных целей и использование аналогичных средств и организационных форм. Так, для угольной промышленности эти средства и формы были сконцентрированы в формуле «даешь стране больше угля». Мобилизационный тип экономики исторически сложился за многовековое существование российской государственности под влиянием внешних, экстремальных факторов [117]. Вместе с тем, в основе механизма функционирования социально ориентированной рыночной экономики должен лежать инновационный путь развития.

Инновационная активность в процессе структурных преобразований на сырьевых территориях минимальна и может характеризоваться как «инновационная апатия». Это касается, прежде всего, социальной сферы. Между теорией и хозяйственной практикой – «дистанция огромного размера». Государством преимущественно финансировались организации, а не функции и конкретные мероприятия по инновационной деятельности, основанные на знании региональной социальной специфики.

8. Принцип институционального обеспечения. Инновационный тип развития предполагает многообразие и постоянное обновление форм деятельности в соответствии со сдвигами в технологическом базисе, ценностных установках, стереотипах производственного и потребительского поведения членов общества и хозяйственных

субъектов, вообще - любыми изменениями, происходящими в социально-экономической системе или ее связях с окружающим миром.

Очевидно, что направленность таких изменений должна сопрягаться со сдвигами в институциональной структуре хозяйственной деятельности, а в более широком плане - и общества в целом. При этом одни элементы этой структуры более подвижны, а другие менее. В одних звеньях общественного производства доминируют одни институциональные элементы, а в других - другие, для одних систем отдельные элементы институциональной структуры выступают как внешние, а для других - как внутренние. Но главное требование к институциональной структуре - это ее полнота, т.е. способность обслуживать все потребности (функции) социально-экономической деятельности. Причем способы такого обслуживания могут варьироваться в достаточно широких пределах.

Недостаточное внимание к институциональному фактору характерно и для других стран. Так, в работе [118], в которой автор подверг ревизии решения правительства Великобритании в период реструктуризации угольной промышленности, пришел к выводу, что глубинные процессы, происходившие в социальной сфере территорий, как последствия реструктуризации практически не предвиделись или исследовались совершенно недостаточно, в связи с чем антикризисные программы оказывались нереализуемыми.

При учете институционального фактора необходимо методологически определить, насколько законодательная и нормативная база соответствует требованиям структурных преобразований; в какой мере механизм регулирования последствий согласуется со структурой органов регулирования; как обеспечивается устойчивость и оптимальность межфункциональных связей; в какой мере соблюдается принцип согласования интересов при принятии решений; является ли динамичной и гибкой координация процессов регулирования; какова реакция институтов управления на изменения, происходящие на территории и во внешней среде; каким образом влияют на инновационную деятельность неформальные институты и др.

9. Принцип социального партнерства, имеющий при формировании социально ориентированного механизма промышленной реструктуризации и регулирования социально-экономических последствий фундаментальное значение. Важность этого принципа также обусловлена его синтезирующей функцией, объединяющей смысл и действие других, обозначенных выше принципов.

Принцип социального партнерства методологически базируется на институциональной «теории соглашений», постулирующей мно-

жество форм координации и согласования интересов [119]. Применительно к российским условиям теоретические и методологические аспекты его реализации разработаны крайне недостаточно, особенно в аспектах регулирования эффективных взаимоотношений между государством и предпринимателями, предпринимателями и профсоюзами [120]. Проблематика социального партнерства применительно к регулированию современных социально-трудовых отношений в угольной промышленности подробно раскрывается в работах [121,122].

В ряде работ анализируются сложности становления института социального партнерства в России. В работах [123,124,125] отмечается, что условия для формирования полноценной системы социального партнерства в России сложились еще в недостаточной степени. Международный опыт зарождения и развития системы социального партнерства доказывает, что для функционирования последнего необходима институциональная обеспеченность (оформленность) групповых интересов.

В работе [126] отмечается, что «... в переходном российском обществе функции партнерства отличны от функций сходного социального института в высокоразвитых странах запада. В России социальное партнерство, его формирующаяся модель, выступает и как определенного рода амортизатор социальной напряженности, «пламегаситель» открытой конфронтации интересов и институтов в сфере труда, и как инкубатор или, если угодно, кокон для строящейся системы трудовых отношений».

В то же время, проблема социального партнерства более широкая и многоплановая, она далеко не ограничивается только социально-трудовыми отношениями. Так, очень важным фактором практического использования классических для рыночной экономики форм и методов социального партнерства, который, к сожалению, практически не принимается во внимание, является учет историко-культурных традиций народа, его менталитета и т.п. Например, в институциональной теории принято разделять типы культур, присущих разным народам - индивидуалистской и коллективистской культур.

При организации социального партнерства как продуктивного взаимодействия населения, бизнеса и власти при решении ключевых социально-экономических проблем, необходимо исходить из преобладания в России коллективистской культуры. Вместе с тем по мере развития демократических институтов такие элементы индивидуалистской культуры как выражение непопулярного мнения, защита индивидуальных прав и т.п. - будут получать все большее развитие. По мере развития демократических институтов такие элементы инди-

видуалистской культуры как выражение непопулярного мнения, защита индивидуальных прав и т.п. – объективно должны получить все большее развитие.

Таким образом, разработка и реализация эффективных механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли, затрагивающей социальные основы жизни населения на конкретных углепромышленных территориях, рассматриваются как необходимое условие на всех этапах программирования и осуществления реструктуризационных мероприятий. При этом данные механизмы формируются с учетом их упреждения и адаптации к изменяющимся ресурсным, правовым и другим условиям реализации.

С учетом фактора упреждения выделяются:

а) тактические механизмы краткосрочного (компенсационного) и среднесрочного (стабилизирующего) характера, ориентированные на решение внутренних (отраслевых) задач структурной перестройки, переходу отрасли на «рыночные рельсы» и реактивному смягчению социально-экономических последствий на региональном и местном уровнях. Тактические механизмы предназначены, в первую очередь, для социальной поддержки задач, связанных с масштабным сокращением производства, закрытием убыточного сектора производства и массовым высвобождением работников;

б) стратегические механизмы преодоления долговременных социально-экономических последствий, ориентированные на создание условий устойчивого социально-экономического развития.

2.3. Формирование институциональной среды реализации механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации

Необходимым условием эффективного регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли является создание активной институциональной среды на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления.

В связи с переходом на рыночные принципы хозяйствования последние годы в России институциональная теория находит все более широкое применение и используется при: формировании стратегии социально-экономического развития России [127]; институциональных основ рыночной экономики в условиях «переходного общества» [128,129]; методологических проблем синтеза общеэкономической и институционально-эволюционной теории [130] и др.

В ходе реструктуризации угольной отрасли была создана государственная институциональная организационно-экономическая среда, обеспечивающая функционирование практически всех механизмов ее проведения, в том числе социально ориентированных механизмов. В частности, был регламентирован и постоянно обновлялся институт социальной защиты, базирующийся при выработке формальных «правил игры», основанных на нормативно-правовой базе федерального, регионального и муниципального уровней.

В процессе проведения реструктуризации угольной отрасли также были созданы новые институты управления структурными преобразованиями на региональном и муниципальном уровнях, определяющие взаимоотношения и взаимодействия органов власти и различных социальных групп населения, работников предприятий, работодателей и других субъектов реструктуризации [131].

Институциональная система социально ориентированного регулирования структурных преобразований в угольной отрасли и на углепромышленных территориях, сложившаяся в период 1994-2004 гг., представлена на рисунке 2.6.

Институциональная система регулирования социально-экономических процессов реструктуризации и ее последствий формировалась с целью сбалансированной гармонизации производственно-экономических и социально-экономических целей реструктуризации и сведения к минимуму возникающих при этом рассогласований интересов субъектов реструктуризации. Существующие до внедрения этой системы в период 1994-1997 гг. институты регулирования были сформированы на «квазирыночных» принципах и не обладали необходимым потенциалом

институционального согласования интересов населения, государства и бизнеса, как основы социального партнерства.



Рисунок 2.6 – Институциональная система социально ориентированного регулирования структурных преобразований в угольной отрасли и на углепромышленных территориях в период 1994-2004 гг.

Задачи федеральных органов управления в формировании благоприятной институциональной среды в методическом плане заключаются в следующем.

Первое. Создание адекватной институциональной системы, обеспечивающей устойчивое состояние экономики и социальной инфраструктуры территории в период структурных преобразований. Правительство Российской Федерации с помощью Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов (МВК)* создало в период 1994-2004 гг. «рамочную» многоуровневую институциональную среду, которая включала:

* В 2004 г. МВК упразднена постановлением Правительства РФ от 16.04.2004 г. № 125 в связи с завершением определенного этапа реструктуризации угольной отрасли и решения, связанных с ним, первоочередных социально-экономических задач.

а) общественные организации и представительные органы власти (Федеральное собрание, Союз углепромышленников России, Ассоциацию шахтерских городов России, законодательные собрания субъектов РФ, региональные межведомственные комиссии, наблюдательные советы при органах местного самоуправления, инвестиционные фонды местного развития);

б) структуры исполнительной власти (соответствующие департаменты Министерства энергетики РФ, Государственные учреждения «Соцуголь» и ГУРШ, администрации субъектов РФ, органы местного самоуправления, территориальные органы Минтруда России по вопросам занятости населения);

в) исполнителей проектов. Функции и система воздействия государства на процессы структурных преобразований в углепромышленных регионах показаны на рисунке 2.7.

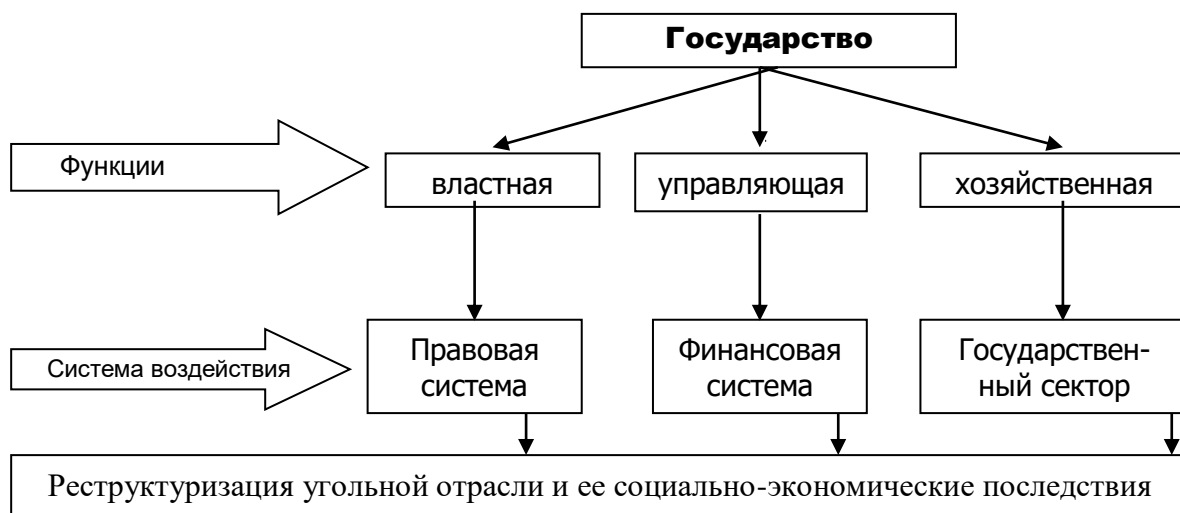


Рисунок 2.7 – Функции и система воздействия государства на процессы структурных преобразований

Второе. Институционализация процедуры согласования интересов. Согласно институциональной теории контрактного государства формирование на территориях, подверженных структурным преобразованиям, надлежащих институтов немислимо без согласования интересов всех заинтересованных сторон. Только на этой основе возможна реализация принципа социального партнерства. При этом, как отмечается в ряде работ [132,133,134], в качестве институциональных слагаемых социально-экономической системы необходимо учитывать такие составляющие, как исторические традиции, менталитет населе-

ния, национальный состав населения и присущие ему особенности, уровень правосознания и др.

Государство, будучи по определению заинтересованным в эффективной защите интересов различных социальных групп, субъектов хозяйствования и муниципалитетов обязано проводить политику социального сотрудничества со всеми субъектами социально-экономических отношений.

Образованная в 1993 году МВК явилась первым институтом федерального уровня, основной функцией которого было создание реального механизма согласования интересов при реструктуризации угольной отрасли. В период 1996-1998 гг. были также созданы подобные региональные межведомственные комиссии в углепромышленных субъектах Российской Федерации и наблюдательные советы непосредственно в углепромышленных муниципальных образованиях.

Третье. Институциональный фактор должен обеспечивать эффективное функционирование механизмов регулирования социально-экономических последствий, включая нормативно-правовое обеспечение, социально-экономическую экспертизу, системную диагностику и мониторинг последствий и др.

Так, например, институционализация такого важного элемента комплексного механизма, как системной диагностики требует в методическом плане, с одной стороны, нормативно-правовой регламентации соответствующих процедур и с другой - организации институтов, обеспечивающих плодотворность диагностических процессов, включая:

одновременную «фотографию» социально-экономического состояния территории на основе сбора, обработки и анализа статистической, социально-экономической, социологической и другой информации, всесторонне характеризующей характер изменений на углепромышленной территории, отражающихся на условиях жизни населения;

формирование информационно-аналитической базы данных о социально-экономическом состоянии территории на основании автоматизированной системы сбора и обработки информации;

адресное выявление наименее защищенных социальных групп населения;

оценку реальной эффективности использования средств государственной поддержки и негосударственных инвестиций;

оценку социально-экономического потенциала территории и реальных возможностей его наращивания в стратегической перспективе и др.

В свою очередь, институционализация стратегического планирования в методическом плане связана с органическим сочетанием институтов социальной защиты, способных эффективно использовать тактические (компенсационные) и долговременные инновационные (стратегические) механизмы регулирования последствий реструктуризации.

Необходимость учета взаимосвязей оперативного тактического планирования и долговременного стратегического не требует доказательств. Обычно выделяется две основных модели взаимосвязей институтов стратегического и тактического планирования: американскую и германскую. В американской модели стратегическое и оперативное планирование достаточно жестко разделяются как в организационном, так и в финансовом отношении: формируется двойной (оперативный и стратегический) бюджет объекта управления [135]. В немецкой модели стратегическое и оперативное планирование в рамках реализации принципов «социальной рыночной экономики» существенно более взаимосвязаны и взаимообусловлены. Это выражается, в частности, в едином финансовом плане и нераздельном бизнесе [136]. Для России в принципе возможны оба подхода: целесообразность выделения специального бюджета развития для отдельных локальных территорий вполне реальна. При этом, однако, неизбежным должно быть следующее условие: мероприятия, предусмотренные оперативными планами, должны являться элементами единой согласованной стратегии.

Институционализация мониторинга структурных преобразований в целом и проявления на территории отдельных социально-экономических и экологических последствий означает с научной точки зрения синтез научных положений региональной экономики, экономической социологии и отраслевой экономики, а с практической точки зрения - формирование института планомерного использования результатов мониторинга при выработке и реализации региональной социально-экономической политики. Центральным субъектом мониторинга, определяющего всю систему его организации, является человек. Важнейшей задачей социологической составляющей при осуществлении крупномасштабных структурных преобразований является преодоление сложившихся стереотипов в оценке поведения людей и выяснение реальных предпочтений населения в выборе новой профессии, места работы и места жительства.

Четвертое. Институционализация обеспечения информационной прозрачности структурных преобразований. Институту обеспечения информационной прозрачности при проведении промышленной реструктуризации должно уделяться особое внимание. Участие автора в методическом обеспечении, организации и проведении на различных этапах реструктуризации угольной отрасли социологических обследований, в частности, на территории наиболее проблемного углепромышленного региона – Кизеловского угольного бассейна показало, что органы управления реструктуризацией не обеспечивают необходимой информационной прозрачности по результатам и последствиям реструктуризации, эффективности использования средств государственной поддержки и т.п.

Жители большинства шахтерских городов и рабочих поселков продолжают до сих пор считать, что Федеральный закон «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» не выполняется. Естественно, что ответственность за это они возлагают на органы власти всех уровней управления.

В связи с этим можно сделать следующие выводы:

1. Необходимо формирование у местного сообщества позитивных социальных установок и системы взглядов на необходимость структурных преобразований как основы улучшения жизни. Это должно позволить преодолеть отчужденность части населения, социальную апатию и иждивенчество. Необходимо на демократической основе привлекать население к участию в разработке и реализации местных программ социально-экономического развития территорий, а также к процессам принятия значимых решений по жизненно важным вопросам.

2. Важнейшей ценностной установкой для местного сообщества должна стать вера в собственные силы и ресурсный потенциал и органы власти должны не снижать усилий по пропаганде и активизации этой установки, используя все коммуникативные возможности.

3. Особое место должна занимать работа с детьми и молодежью, направленная на формирование адаптированной системы ценностей и традиций, способствующих развитию предпринимательской и творческой инициативы с раннего возраста.

4. Основой решения этих задач должен являться, в частности, социально-экономический мониторинг, обеспечивающий обратную связь населения с органами управления всех уровней. В методическом плане сложность обеспечения эффективности мониторинга свя-

зана со сбором объективной информации и адекватным реальной ситуации целевым стратегическим анализом.

Таким образом, формирование институциональной системы регулирования социально ориентированных структурных преобразований и их последствий на территориях углепромышленной специализации позволяет обеспечить:

на федеральном уровне - выработку научно обоснованной, воспринимаемой населением общегосударственной политики преодоления негативных последствий реструктуризации с корректировкой ранее принятых решений по результатам мониторинга. В работе [134] отмечается, что экономика перестает рассматриваться как переходная, когда в общих чертах завершается формирование ее нового институционального фундамента. Поэтому, по мнению автора, государственные органы должны постепенно сокращать свое прямое участие в регулировании конкретных мероприятий структурных преобразований на муниципальном уровне, больше сосредоточившись на институциональном аспекте управления (косвенных методах регулирования), а именно на совершенствовании нормативной и законодательной базы (формализованных «правил игры») и обеспечении гарантий их выполнения;

на уровне федеральных округов и субъектов федерации – адаптацию государственной политики к местным условиям, разработку и реализацию социально-экономических программ развития углепромышленных регионов;

на муниципальном уровне - соблюдение принципа социального партнерства путем согласования интересов всех субъектов реструктуризации и формирование привлекательного инвестиционного климата для реализации стратегий и конкретных проектов социально-экономического развития и экологического оздоровления углепромышленных территорий.

2.4. Социальные инновации как фактор эффективности функционирования механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации

В современной экономической науке понятие «инновация» получило преимущественно технико-экономическое содержание. Инновация (*англ. innovation – нововведение*) - конечный результат инновационной деятельности, получивший применение в виде нового или усовершенствованного продукта, реализуемого на рынке, нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности [137]. Инновации могут быть в области техники, технологии, организации производства и труда, управления, социальных услуг и в других видах деятельности.

Теоретико-методологические вопросы инновационной деятельности в социальной сфере разработаны крайне слабо. В этой связи можно отметить работы [138,139,140], в которых специально выделяется класс социальных инноваций. Так, в работе [139] автор утверждает, что вопреки распространенному мнению о производственно-технической природе инноваций, исключительное значение имеют социальные инновации. В работе [140] предлагается понимать под социально-экономической инновацией проведение изменений в технике, технологии, организации, экологии, экономике и социальной сфере предприятия, при этом социально-экономические инновации должны быть обеспечены надлежащей институциональной базой.

Социальные инновации, обеспечивающие экономическую и социальную эффективность управленческих решений, должны рассматриваться в качестве важнейшего элемента регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли. В трактовке автора *под социальными инновациями понимаются нововведения, получающие свое применение в виде новых социально ориентированных структур управления и специальных фондов (общественных организаций), форм и методов регулирования социальных процессов, более развитых по количеству и совершенных по качеству социальных услуг, эффективных способов социальной защиты работников угольной отрасли и других групп населения.* При формировании механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной промышленности реализуются институциональные, методологические, региональные и финансовые инновации, позволяющие в процессе реструктуризации существенно снизить социальную напряженность и предотвратить дальнейшее

возникновение и развитие крупных социально-трудовых конфликтов на углепромышленных территориях.

Применявшиеся на первых этапах реструктуризации компенсационные механизмы социальной защиты высвобождаемых работников ликвидируемых угольных организаций базировались на нормативно-правовой базе «морально-устаревшего» законодательства и отличались низким инновационным уровнем, что во многом обуславливало «циклы» социальной напряженности на углепромышленных территориях. По мере совершенствования законодательной базы регулирования процессов реструктуризации, решения проблем обеспечения занятости высвобождаемых работников, развития малого бизнеса, проведения различных реформ, увеличения масштабов и глубины социально-экономических последствий перестройки экономики углепромышленных территорий инновационный уровень создаваемых механизмов повышался, что условно иллюстрируется на рисунке 2.8.



Рисунок 2.8 – Условный инновационный уровень социально ориентированных механизмов регулирования последствий реструктуризации угольной отрасли

Принятое нами за основу определение социальных инноваций соответствует концепции человеческого развития, выработанной Экономическим и социальным советом ООН и сформулированной на мировой конференции по социальному развитию (Копенгаген, 1995 г.) рекомендации мировому сообществу «...переместить акценты с темпов экономического роста на устойчивое развитие человека и на этой базе сформулировать новые цели развития. Подобная переориентация поставила перед наукой новые задачи. В их основе лежит принцип, согласно которому *экономика существует для развития людей, а не люди для развития экономики...*» (курсив наш – А.Р.) [141].

В этой связи методологические особенности учета социально-экономических инноваций в качестве определяющего элемента механизма структурных преобразований экономики сырьевых территорий состоят в следующем.

1) В обязательном порядке должна формироваться инновационная социально ориентированная стратегия территориального развития, которая по своей сути должна трансформироваться из технико-экономической в социально-экономическую.

2) разработка и внедрение социально-экономических инноваций, например в части формирования компенсационных механизмов социальной защиты высвобожденных в результате реструктуризации работников в условиях переходного периода реформирования общественно-политической системы должны осуществляться на основе государственной поддержки.

Реструктуризация экономики промышленных территорий представляет собой исключительно сложную систему взаимодействий, включающую значительное число этапов, процедур, согласований и т.п. Различают три пути разработки стратегии: 1) «снизу-вверх»; 2) «сверху-вниз»; 3) комбинированный. При реализации первого пути локальная территория (муниципальное образование или группа смежных образований) вырабатывает свои инициативные предложения; второй путь означает формирование стратегических установок на федеральном уровне и (или) в субъекте федерации; третий путь предусматривает комбинацию местных инициатив и установок вышестоящих органов управления. По мнению автора, третий путь является наиболее плодотворным при соблюдении трех условий: а) социально-экономические инновации научно обоснованы; б) целеполагающим является человек и социум в целом; в) при формировании инновационной социально ориентированной стратегии территориального развития особое значение приобретает органическое сочетание нововведений и традиций. Нововведения должны органически сочетаться с

территориальными, коллективистскими, национальными, профессиональными, этическими и другими традициями, менталитетом населения территорий по этническому признаку и т. д.

Академик Т.И.Заславская указывает на четыре особенности российского общественного сознания, способные оказать «тормозящее» влияние на инновационные процессы: 1) отягощенность устаревшими догмами; 2) преобладание уравнилельных ценностей над ценностями активной и эффективной деятельности; 3) «социальный инфантилизм»; 4) региональный, ведомственный и групповой эгоизм [142].

Например, «социальный инфантилизм» проявляется в традиционной вере воспитанных советской системой людей в то, что государство способно удовлетворить их потребности независимо от того как и где граждане трудятся. Особенно ярко это проявляется в регионах, где осуществляется крупномасштабная реструктуризация базовых отраслей. Ориентация значительной части нашего населения на уравнилельные ценности теоретически связано с отождествлением понятий «социальная справедливость» и «социальное равенство». Чем быстрее экономически активное население осознает неизбежность структурных реформ и необходимость личного участия в их реализации, тем выше шансы плодотворности инноваций.

В последние десятилетия XX века ученые разных стран - Б.Лундвалл в Швеции, К.Фримен в Великобритании, Р.Нельсон в США [143,144,145] и другие проводили работы по формированию концепции национальных инновационных систем (НИС), под которыми понимается комплекс институтов правового, финансового и социального характера, обеспечивающих инновационные процессы и имеющих прочные национальные корни, традиции, политические и культурные особенности. В основу создания НИС положены следующие методологические принципы: а) конкуренция инноваций - главный фактор экономической динамики в корпорациях; б) информация, научные знания играют первостепенную роль в экономическом развитии; в) на инновационную деятельность непосредственно влияет институциональный контекст.

В России процесс трансформации НИС в систему, адаптированную к рыночным отношениям, находится в самой начальной стадии. Трансформация инновационной системы горнопромышленных (сырьевых) территорий, подверженных крупномасштабным структурным преобразованиям, должна осуществляться в следующих основных направлениях.

Во-первых, как отмечено выше, инновационная система должна из набора мероприятий по внедрению достижений науки и техники в производственной сфере превратиться в комплексную систему, включающую социальные, производственные (технологические) и экологические инновации. Сверхзадачей инновационной деятельности в усло-

виях реструктуризации моноотраслевых территорий является сохранение устойчивости сложившейся социальной системы. Когда на углепромышленной территории, например, одновременно ликвидируются все угольные предприятия, социальная система объективно теряет устойчивость. «Этот вид потери устойчивости в теории катастроф называется жесткой потерей устойчивости. При этом социальная система «перескакивает» в иной режим движения. Этот режим может быть устойчивым режимом или устойчивыми колебаниями» [146]. С помощью социально-экономических инноваций необходимо обеспечить устойчивость режима функционирования социальной системы и избежать «устойчивых колебаний».

Во-вторых, «естественной» инновационностью обладает малое предпринимательство, являющееся «чужеродным» для моноотраслевых сырьевых территорий. Здесь должны быть созданы особо благоприятные условия для развития малого бизнеса, основанного на инновационной деятельности.

В-третьих, необходимо учитывать институциональный фактор. Инновационная активность в процессе структурных преобразований на сырьевых территориях минимальна и может характеризоваться как «инновационная апатия». Это касается, прежде всего, социальной сферы. Между теорией и хозяйственной практикой – «дистанция огромного размера». Государством преимущественно финансировались организации, а не направления и конкретные мероприятия по инновационной деятельности, основанные на знании региональной социальной специфики.

В-четвертых, формирование социально-экономической инновационной политики и определение путей, средств, методов ее реализации – задача преимущественно государства. При этом государство должно обеспечить: а) поддержку и стимулирование инновационной деятельности активной части населения во всех сферах общественной жизни; б) максимальную «адресность в отношении помощи инновационным инициативам различных социальных слоев и групп населения и «точечность» в пространственно-экономическом отношении, в определении «точек инновационной активности»; в) прямое участие в финансировании крупных, системных инноваций «...через реализацию целевых инновационных программ, органично увязанных со среднесрочными перспективами развития...» [147].

Добавим, что в региональном контексте – в социальной и экологической сферах – подобной системы в части социально-экономических инноваций не было, ее предстоит создавать заново; без надлежащей государственной поддержки эту задачу невозможно решить по определению. К сырьевым территориям, находящимся в состоянии структурных преобразований их экономики это относится в первую очередь. «...Экономические отношения по своей природе всегда одновременно

являются и социальными - отмечает Х.Ламперт, - поскольку постоянно имеют социальные последствия» [148].

В-пятых, взаимосвязь с принципом социального партнерства хорошо иллюстрируется на примере функционирования социальной рыночной экономики в Германии [149]. Отмечая, что социальная рыночная экономика - чрезвычайно сложная и противоречивая система, она оказывается работоспособной благодаря тому, что все партии и федерации согласны с базовыми принципами системы; они хотят сохранить базовый консенсус: «рыночной экономики столько, сколько это возможно, столько вмешательства государства, сколько это возможно». При этом между партиями и федерациями (профсоюзов, работодателей и т.п.) масса разногласий и противоречий по вопросу о том, какое вмешательство действительно необходимо и рационально. Однако удается найти компромиссные решения и в парламенте, и в процессе переговоров. Система держится на взаимодействии базового консенсуса и компромиссов.

Наконец, существенной предпосылкой инновационной активности является интеллектуальный потенциал населения, понимание людьми сущности и целесообразности социально-экономических инноваций. «А обеспечение этого не в последнюю очередь - задача государства. Образованность всегда создает противовес власти, выравнивает возможности субъектов рынка в ходе конкуренции (инноваций, в частности - А.Р.) и способствует разумному разрешению возникающих конфликтов» [150].

На основании известных, разработанных ранее применительно к предприятиям типологий инноваций, нами предлагается типология социально-экономических инноваций, базирующаяся на рассмотрении сырьевой территории в качестве региональной социально-экономической системы (таблица 2.5).

В связи с отмеченной выше преимущественно технико-экономической трактовкой инновационной деятельности «...возможность социально ориентированного научно-технологического прорыва определяется социальными компонентами инвестиционной политики, степенью их взаимодействия с важнейшими приоритетными направлениями инновационной деятельности. Это - конечная цель и главный фактор прорыва. Социальный прогресс достигается на основе инновационного развития, а последнее обеспечивается социальными условиями общества» [151].

Аналогичные трактовки, искусственно разграничивающие социальную сферу и инновации, отличают подавляющее большинство отечественных публикаций, научно-исследовательских работ, решений, конференций и т.п. Подтверждением этому служат, в частности, материалы Уральской окружной конференции «Активная государственная инновационная политика - основа экономического возрождения России» [152].

Таблица 2.5 – Типология социально-экономических инноваций

Инновации на входе в региональную систему	Внутрисистемные инновации	Инновации на выходе из системы
<p>Нововведения в методологии выбора инновационной стратегии</p> <p>Нововведения в выборе ресурсов:</p> <ul style="list-style-type: none"> - природных - трудовых - финансовых - энергетических - материальных - информационных 	<p>Нововведения по сферам жизнедеятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> - социальные - управленческие - производственные - экологические. <p>По созданию деловой и рыночной инфраструктуры (банковские, страховые, консалтинговые услуги и т.п.)</p>	<p>Нововведения по содержанию:</p> <ul style="list-style-type: none"> - законодательные - методологические - организационные - технологические. <p>По значимости нововведений:</p> <ul style="list-style-type: none"> - базовые (стратегические) - частные (локальные). <p>По возможностям распространения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - единичные - диффузные

Залогом успешной инновационной деятельности является выбор адекватной социально-экономической стратегии инновационной деятельности. Согласно [153] «инновационная стратегия – это стратегия в менеджменте, представляющая собой набор правил для принятия решений, которым руководствуется организация в своей деятельности». В [154] дается следующее определение инновационной стратегии – «это детальный всесторонний комплексный план достижения поставленных целей». В приведенных определениях (как и в других) не отражается сущность инновационной социально-экономической стратегии.

Следует также отметить, что в инновационном менеджменте различают кризисные инновации и инновации развития. Так, к кризисным социальным инновациям в угольной промышленности в период ее реструктуризации можно отнести организационно-экономические механизмы обеспечения занятости высвобожденных работников отрасли путем их трудоустройства на действующих угольных предприятиях, организованной миграции из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, трудоизбыточных территорий и т.п. К социальным инновациям развития можно отнести, например, различные организационно-экономические механизмы создания новых рабочих мест и производств, альтернативных угольному, развития и поддержки малого предпринимательства на основе:

обучения основам малого бизнеса и предпринимательства;
содействия в подготовке бизнес-планов для предпринимательской деятельности;

долевого государственного финансирования работ по формированию и реализации проектов программ местного развития, связанных с поддержкой малого бизнеса на углепромышленных территориях;

реализации инвестиционных проектов с целью создания компенсирующих рабочих мест для трудоустройства высвобожденных работников из организаций угольной отрасли;

реализации инвестиционных проектов по созданию инфраструктуры малого бизнеса и его поддержке (бизнес-инкубаторы, социально-деловые центры и др.);

микрокредитования и предоставления других целевых субсидий начинающим предпринимателям на организацию собственного дела.

К социальным инновациям развития также относятся технологии и механизмы стратегического развития бывших углепромышленных территорий на основе поиска и реализации различных сценариев наращивания местноориентированного социально-экономического потенциала.

В контексте вышеизложенного, нами предлагается следующая трактовка понятия инновационной стратегии: *инновационная социально-экономическая стратегия – это базирующееся на нововведениях, четко сформулированное долгосрочное направление развития территории, предусматривающее комплекс взаимосвязанных действий с целью обеспечения конкурентоспособности территории и создания нормальных условий жизни населения [155].*

Общая логическая схема инновационной стратегии социально-экономического развития кризисных промышленных территорий показана на рисунке 2.9.

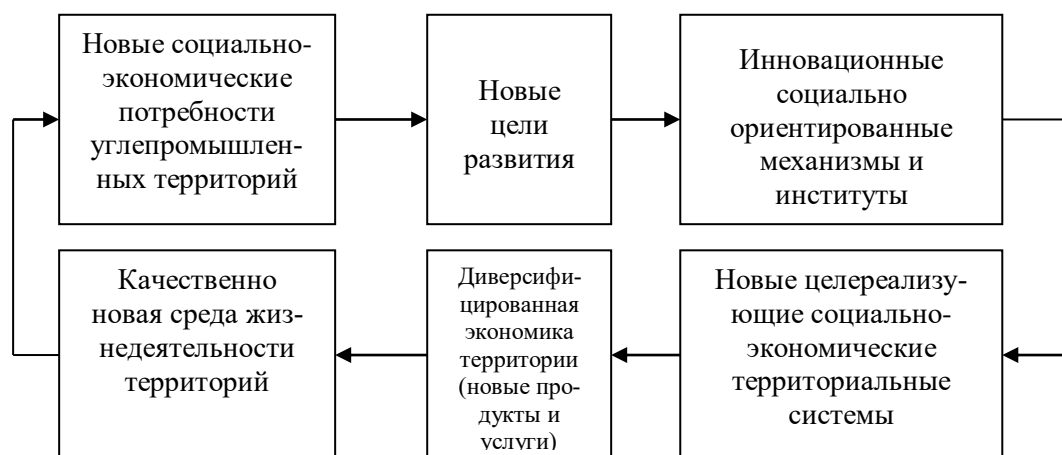


Рисунок 2.9 – Логическая схема инновационной стратегии социально-экономического развития кризисных промышленных территорий

Таким образом, в процессе реструктуризации угольной отрасли и разработке социально ориентированных механизмов регулирования ее социально-экономических последствий были практически разработаны и реализованы следующие социальные инновации [156]:

институциональные – созданы Межведомственная комиссия по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов (МВК) на федеральном уровне (1993г.), Региональные межведомственные комиссии по социально-экономическим проблемам угольных районов (1996-1998 гг.), Ассоциация шахтерских городов с целью решения их социально-экономических проблем (1996г.), Государственное учреждение по координации программ местного развития и решению социальных проблем, вызванных реструктуризацией предприятий угольной промышленности (ГУ «Соцуголь», 1998г.), Государственное учреждение по вопросам реорганизации и ликвидации нерентабельных шахт и разрезов (ГУРШ, 1998 г.), Наблюдательные советы при органах местного самоуправления шахтерских городов на муниципальном уровне для содействия социально-экономическому развитию территорий в процессе реструктуризации угольной отрасли (1996-1998 гг.), сформирована инфраструктура поддержки предпринимательства на углепромышленных территориях, созданы Региональные Центры социально-экологического мониторинга и другие институциональные структуры социального профиля;

методологические - реализованы системный подход к преодолению негативных и поддержке позитивных социальных последствий реструктуризации угольной промышленности, формы и методы социального партнерства товаропроизводителей, профсоюза и государственных органов власти при решении социально-трудовых проблем в процессе реструктуризации, механизмы регулирования социальных последствий реструктуризации угольной промышленности в отраслевом и региональном разрезах;

региональные – разработаны и осуществляются адресные программы местного развития угольных регионов России, в рамках которых комплексно решаются проблемы обеспечения занятости работников, высвобожденных при реструктуризации угольной отрасли, социально ориентированной диверсификации экономики в углепромышленных муниципальных образованиях, переселения семей шахтеров из неперспективных шахтерских городов и поселков Крайнего Севера, приравненных к ним местностей и Кизеловского угольного бассейна; другие социальные вопросы;

финансовые – введены дополнительные денежные компенсации и досрочные пенсии работникам, высвобождаемым при реструктуризации угольной промышленности, целевые субсидии на развитие малого предпринимательства, государственные жилищные сертификаты высвобождаемым работникам ликвидируемых организаций угольной промышленности, внедрена схема реинвестирования средств в муниципальные программы местного развития и другие финансовые меры по социальной поддержке высвобожденных работников.

В целом указанные и другие социально ориентированные инновации позволили в процессе реструктуризации угольной отрасли существенно снизить социальную напряженность и предотвратить дальнейшее возникновение и развитие крупных социально-трудовых конфликтов в углепромышленных регионах России.

ГЛАВА 3. МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЙ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ УГОЛЬНОЙ ОТРАСЛИ РОССИИ В ПЕРИОД 1994-2015 ГОДОВ

На современном этапе совершенствования государственной политики на всех стратегических направлениях с целью обеспечения достойного места России в мировом сообществе, выхода на новое качество роста экономики и уровня жизни населения, опыт реструктуризации угольной промышленности России, накопленный за основной период реструктуризации (1994-2004 гг.), стал базой для ее структурных преобразований на заключительном этапе (2005-2015 гг.) и для разработки новых стратегических документов.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2014 г. № 1099-р утверждена «Программа развития угольной промышленности России на период до 2030 года» (далее ПРУП-2030). Этим важнейшим документом предусмотрены ключевые направления перспективного развития угольной отрасли (рисунки 3.1 и 3.2).

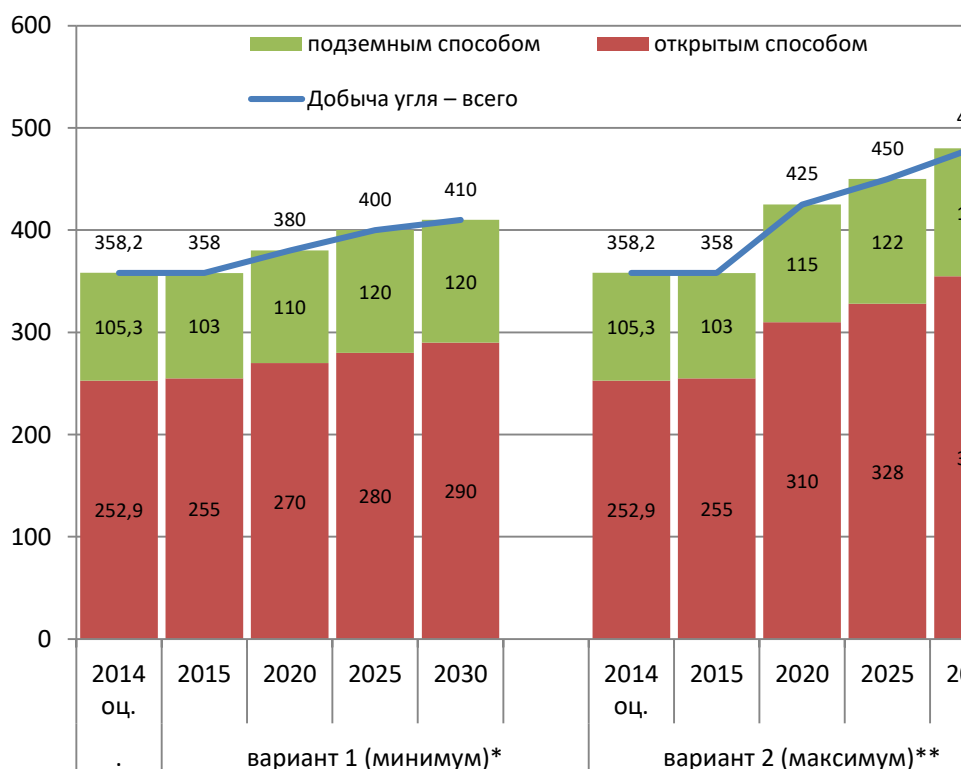


Рисунок 3.1 – Прогноз добычи угля (в соответствии с ПРУП-2030), млн т

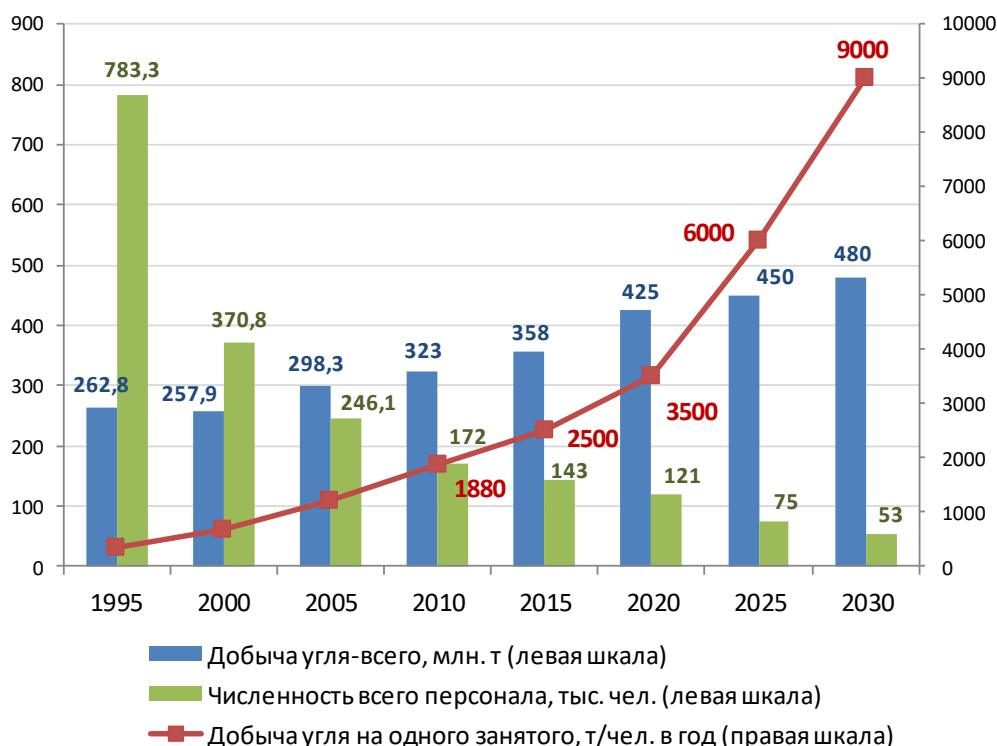


Рисунок 3.2 – Динамика и прогноз добычи угля на одного занятого в год и численности персонала угольной промышленности России (в соответствии с ПРУП-2030)

Мероприятиями подпрограммы ПРУП-230 «Развитие производственного потенциала угольной промышленности России на основе ее модернизации, завершение реструктуризации и создание новых центров угледобычи» предусмотрен к 2030 году рост производительности труда в 5 раз – до 9000 тонн угля на одного занятого в год, что потребует сокращение персонала примерно до 48-53 тыс. чел., т.е. высвобождение персонала в течение 13 лет за период 2016-2029 гг. должно составить порядка 90-95 тыс. человек (рисунок 3.2).

Такой темп высвобождения персонала сравним с темпом сокращения численности с ликвидируемых организаций отрасли на втором этапе ее реструктуризации в 1998-2004 гг. (рисунок 2.3), когда собственно и начали активно внедряться механизмы регулирования социально-экономических последствий реструктуризации и которые необходимо будет адаптировать в условиях реализации ПРУП-2030 на принципах государственно-частного партнерства.

3.1. Разработка механизма оптимизации соотношения финансовых затрат и социальных результатов реструктуризации

Реальные масштабы негативных социально-экономических последствий реструктуризации превысили более чем в 2 раза прогнозируемые их результаты в «Основных направлениях реструктуризации угольной промышленности России» (1995г.) [3], в соответствии с которыми предусматривалось ликвидировать порядка 90 особо убыточных шахт и разрезов с численностью персонала более 83 тыс. человек и предполагалось, что к 2000 году общая численность занятого персонала в отрасли сократится на 230-250 тыс. человек и т.п.

За 1994-2004 годы угольная отрасль прошла два этапа коренных структурных преобразований. На первом этапе (1994-1997 гг.) был реструктурирован шахтный (карьерный) фонд путем разделения на рентабельные и нерентабельные шахты и разрезы. Ликвидация последних позволила значительно сократить издержки угольного производства, обеспечить рост производительности труда и снижение производственного травматизма. В конце 1997 года начался второй этап реформы (1998-2004 гг.), основной целью которого стала приватизация рентабельных шахт и разрезов, угольных компаний. Одновременно продолжало расти количество убыточных организаций, вовлеченных в процесс ликвидации.

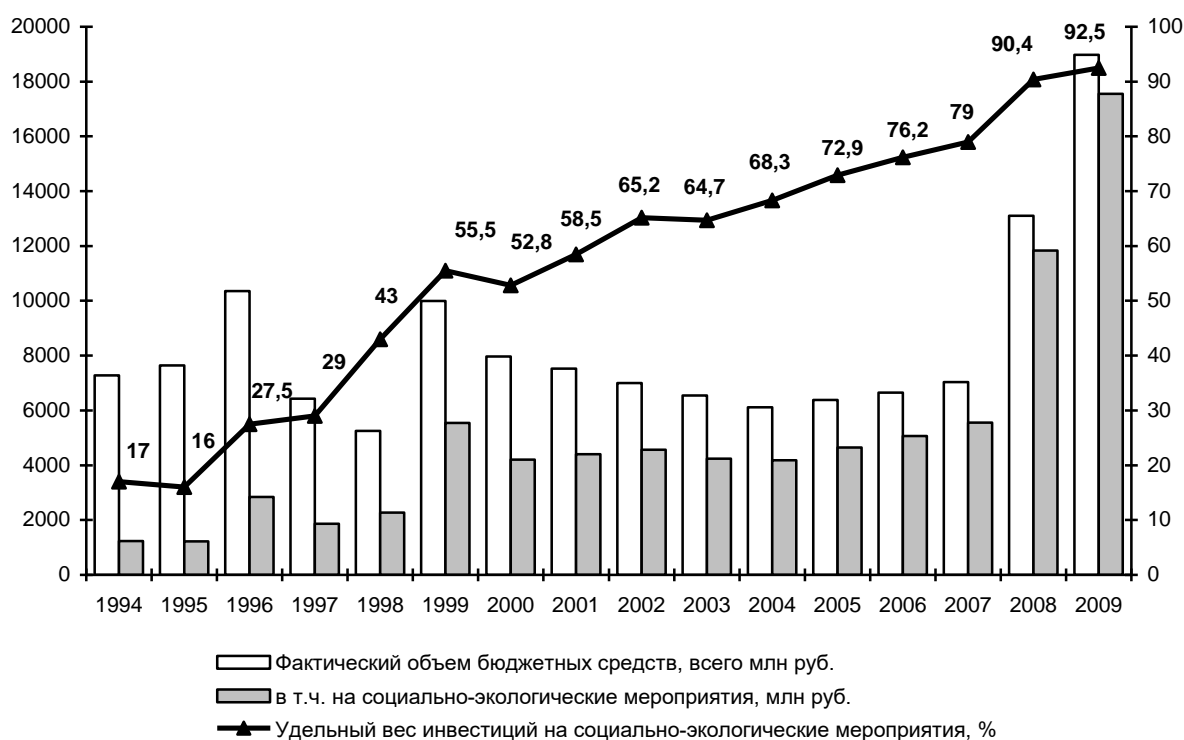
Современный третий этап реструктуризации в соответствии с ПРУП-2030 выдвигает на первый план задачу ускоренного завершения до 2020 года технических, социальных и экологических программ, связанных с ликвидацией особо убыточных шахт и разрезов.

В зависимости от исходной постановки конкретных задач регулирования социально-экономических последствий реструктуризации механизмы их решения должны быть ориентированы на достижение программируемых социальных результатов при минимуме затрат или на максимальные социальные результаты при имеющихся финансовых и других ресурсах.

Поскольку регулирование таких социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли на углепромышленных территориях, как трудоустройство высвобожденных работников и обучение их новым профессиям, переселение шахтеров и их семей в другие регионы, устранение влияния экологических последствий ликвидации шахт (разрезов), снос ветхого жилья и строительство нового, обеспечение энергетической и экологической безопасности территории и др., связано со значительными социально ориентированными финансовыми затратами, в том числе из федерального бюджета,

весьма важно, чтобы соотношение затрат и социальных результатов было оптимальным.

За период 1994-2004 гг. на финансирование социальных и экологических мероприятий в процессе реструктуризации угольной отрасли было израсходовано более 36,8 млрд рублей. При этом удельный вес затрат на финансирование социальных и экологических мероприятий в общем объеме бюджетного финансирования реструктуризации возрос с 17 % в 1994 г. до 68,3 % в 2004 г. и достиг 92,5% в 2009 году (рисунок 3.3). В последующие пять лет этот показатель находился на уровне 93-95 процентов.



Источник: Минэнерго России.

Рисунок 3.3 – Динамика затрат на финансирование социальных и экологических мероприятий реструктуризации угольной отрасли из средств федерального бюджета

На современном третьем этапе (2005-2020 гг.) реструктуризации угольной промышленности решаются задачи ускоренного завершения социальных и экологических мероприятий по ликвидации последствий структурных преобразований в соответствии с ПРУП-2030.

Предстоящие структурные преобразования угольной отрасли в постреструктуризационный период после 2020 года будут связаны не только с полной модернизацией производства, созданием новых тех-

нологий добычи угля и новых видов продукции из угля, но прежде всего, с сокращением до минимума числа неперспективных и отработавших эффективные запасы угля предприятий.

В настоящее время имеется целый ряд шахт, которые не смогли адаптироваться к рыночным условиям работы и обеспечить свое безубыточное функционирование. Некоторые из них находятся на грани остановки, т.к. остались без фронта очистных работ, другие предприятия не в состоянии конкурировать на рынке угля в результате возросших операционных затрат и резкого падения цены на реализуемый уголь в период финансово-экономического кризиса.

Основной причиной этого явилось отсутствие обязательств и заинтересованности у новых собственников в системном обновлении производственного потенциала в период благоприятной экономической конъюнктуры. В результате часть угольных предприятий имеют устаревшие производственные мощности, на которых нельзя обеспечить значительный рост производительности труда, приемлемое снижение издержек производства, создание условий для безопасного труда шахтеров и, как следствие, выпуск конкурентоспособной продукции. Строительство новых предприятий по добыче угля осуществлялось в последние годы по, так называемым, «временным схемам» со значительными отступлениями от правил безопасности ведения горных работ, что постоянно создавало угрозы жизни горняков и приводило к аварийным ситуациям.

Положение угольных предприятий резко ухудшилось в условиях развития финансово-экономических кризисов в периоды 2008-2009 гг. и 2013-2015 годов.

В настоящее время в ряде угольных регионов имеется группа предприятий, которые фактически не ведут работ по добыче угля и постепенно входят в процесс самоликвидации (12 шахт в Кузбассе, 2 в Челябинской области, 2 в Ростовской области и др.).

Для решения этой сложной социально-экономической задачи в соответствии с «Антикризисной программой по стабилизации положения в угольной промышленности на период 2009-2010 гг.», утвержденной Минэнерго России, разрабатывался ряд методик и механизмов по финансированию ликвидационных работ на частных угледобывающих организациях на основе государственно-частного партнерства, прежде всего, с целью проведения социально ответственных структурных преобразований и формирования социальных инвестиций на эти цели, в том числе путем создания ликвидационного фонда.

Внедрение этих социальных инноваций обяжет недропользователей к принятию полной ответственности за последствия ликвида-

ции организации, не перекладывая полностью свои финансовые обязательства на государство. В то же время развитие механизмов финансирования на основе государственно-частного партнерства позволит цивилизованно решить проблемы постреструктуризационного периода, связанные с ликвидацией частных нерентабельных на сегодняшний день угледобывающих организаций.

По нашему мнению, с учетом накопленного в период 1994-2015 гг. опыта ликвидации нерентабельных организаций отрасли, имевших федеральные пакеты акций, ликвидация частных нерентабельных организаций в постреструктуризационный период должна предусматривать:

- поэтапный отказ от эксплуатации неэффективных мощностей с одновременным поддержанием занятости персонала путем перевода высвобождаемых работников на действующие предприятия угольной и других отраслей;

- осуществление мер социальной поддержки высвобождаемых работников, предусмотренных действующим законодательством, и на основе государственно-частного партнерства;

- необходимую поддержку углепромышленных муниципальных образований в части сноса ветхого и аварийного жилья, приобретения жилья взамен сносимого, содействия в развитии объектов социальной инфраструктуры и создания новых рабочих мест;

- ликвидацию экологических последствий ведения горных работ.

Реализация поэтапной ликвидации нерентабельных организаций потребует:

- предоставления таким предприятиям налоговых преференций, в частности, по реструктуризации задолженности по налогам и сборам, а также страховым взносам перед внебюджетными фондами; отмене налога на имущество по горным выработкам, не имеющим потребительской стоимости; освобождение от налога на добычу полезных ископаемых;

- предоставления управляющим такими предприятиями компаниям государственных кредитов для поддержания действующих мощностей;

- формирование федеральных и региональных программ поддержки моноугольных территорий с целью оказания им государственной поддержки в части финансирования работ по сносу ветхого и аварийного жилья и отселения из него граждан;

- формирование федеральных и региональных программ по осуществлению на моноугольных территориях необходимых экологических мероприятий.

По прогнозным оценкам, представленным в работе [157], количество ликвидируемых организаций только по причине отработки запасов угля до 2030 года может достигнуть 89 (30 шахт и 59 разрезов). При этом ожидаемое высвобождение персонала ликвидируемых до 2030 г. организаций может превысить 60 тыс. человек, в том числе на ликвидируемых шахтах более 26 тыс. (44 %) и на разрезах почти 34 тыс. человек или 56 % от общего числа высвобождаемых работников.

Наибольшие проблемы, связанные с трудоустройством высвобождаемого персонала ликвидируемых угледобывающих предприятий, могут возникнуть в Кузнецком угольном бассейне. Так, из 60,7 тыс. общего числа высвобождаемых работников в Кузбассе необходимо будет трудоустроить на новых рабочих местах более 41 тыс. человек. В Восточных районах прогнозируется высвобождение персонала при закрытии разрезов порядка 10 тыс. человек.

Социальная защита и трудоустройство в рассматриваемом периоде времени более 60 тыс. работников, высвобождаемых с ликвидируемых шахт и разрезов, потребует значительных финансовых затрат. В целом необходимые ориентировочные финансовые ресурсы для осуществления ликвидационных работ в период 2011-2030 гг. могут составить от 44,8 до 94 млрд руб. в зависимости от прогнозируемых годовых уровней инфляции [157].

В зависимости от исходной постановки конкретных задач регулирования социально-экономических и экологических последствий структурных преобразований в постреструктуризационный период, механизмы их решения должны быть ориентированы на достижение программируемых социальных результатов при минимуме затрат или на максимальные социальные результаты при имеющихся финансовых и других ресурсах.

Учитывая изложенное, а также принимая во внимание, что общая эффективность структурных преобразований угольной отрасли в экономически обоснованных параметрах и показателях будет тем выше, чем меньше потребуются средств на социально необходимое преодоление негативных последствий реструктуризационных мероприятий, *формирование механизма регулирования соотношения финансовых затрат и социальных результатов* предлагается на основе использования модели в следующей экономико-математической постановке:

$$Z = \sum_{t=1}^T \left\{ \sum_{i=1}^n \left[3_{it} + N_{it} \varpi_{вып} + (N'_{it} \varpi_{рм} + N''_{it} \omega_{неп}) + N'''_{it} \varpi_{безд} \right] x_{it} + q_t^2 k_t^2 + q'_t U_t \right\} \frac{1}{(1+E)^t} \rightarrow \min. \quad (1)$$

В качестве ограничений модели вводятся требования:

по финансовым ресурсам, выделяемым на различные направления социально ориентированных мероприятий реструктуризации –

$$\sum_{i=1}^n 3_{it} x_{it} \leq 3_t, \quad \sum_{i=1}^n N_{it} \varpi_{вып} x_{it} \leq 3_t^c, \quad \sum_{i=1}^n (N'_{it} \varpi_{рм} + N''_{it} \omega_{неп}) x_{it} \leq 3_t^{ИМП}, \quad t = \overline{1, T};$$

по обеспечению углепромышленной территории требуемым объемом угольного топлива на социальные нужды –

$$q_t + \sum_{i=1}^n q_{it} (1 - x_{it}) + q_t^2 = Q_t^c, \quad t = \overline{1, T};$$

по соблюдению допустимого уровня безработицы на углепромышленной территории - $N'''_{it} + N_t \leq b_t M_t$

по непрерывности и срокам реализации проектов ликвидации шахт (разрезов) - $x_{i,t+1} \geq x_{it}$, $i = \overline{1, n}$, $t = \overline{1, T}$; $\sum_{t=1}^T x_{it} = T_i$, $i = \overline{1, n}$;

по целочисленности переменных - x_{it} - целые числа, $x_{it} = \{1, 0\}$.

В целевой функции и ограничениях:

i , t – индексы соответственно ликвидируемых шахт и разрезов ($i = \overline{1, n}$), временных периодов ($t = \overline{1, T}$);

Z – критерий оптимальности, характеризующий общие затраты на достижение программируемых социальных результатов, задаваемых ограничениями модели, руб.;

x_{it} – переменная, характеризующая реализацию проекта ликвидации i -ой шахты (разреза) в год t , если $x_{it} = 1$ и $x_{it} = 0$, если шахта (разрез) продолжает эксплуатироваться;

N_{it} – количество высвобождаемых работников на i -ой шахте (разрезе) в год t , чел.;

$\varpi_{вып}$ – средние удельные затраты на выплату выходных пособий и других льгот и компенсаций работнику в связи с ликвидацией организации, руб./чел.;

N'_{it} – количество трудоустраиваемых на новые рабочие места высвобожденных работников i -ой шахты (разреза) в год t , чел. (управляемая переменная);

$\varpi_{рм}$ – средние затраты на создание одного рабочего места, определяемые по инвестиционным проектам, руб./чел.;

N''_{it} – количество переселяемых высвобожденных работников i -ой шахты (разреза) в год t , чел. (управляемая переменная);

ϖ_{nep} – средние затраты на переселение одного высвобожденного работника i -ой шахты (разреза) в год t , определяемые с учетом коэффициента семейности, социальной нормы жилой площади на одного человека и нормативной стоимости 1 м² жилой площади, руб./чел.;

N_{ii}''' – количество высвобожденных работников i -ой шахты (разреза), получающих пособие по безработице в год t , чел., $N_{ii}''' = \sum_1^t (N_{ii} - N_{ii}' - N_{ii}'')$;

ϖ_{bez} – средние удельные затраты на выплату пособия по безработице, руб./чел.;

q_i^2 – объем угольного топлива заменяемого газом в год t , т у.т.;

k_i^2 – средние удельные затраты на замену угольного топлива газом, руб./т у.т.;

q_i' – дополнительная потребность территории в угле на социальные нужды в год t (объем привозного угля - управляемая переменная), т у.т.;

C_i – средняя цена 1 т у.т привозного угля в год t , руб.;

Z_{ii} – затраты на ликвидацию особо убыточной и неперспективной i -ой шахты (разреза) в год t (в т.ч. на социально ориентированные мероприятия в составе технических работ, а также на устранение экологических последствий функционирования шахты или разреза), определяемые по проектам ликвидации, руб.;

Z_i, Z_i^c, Z_i^{MP} – соответственно объем финансовых средств, выделяемых в год t на технические работы по ликвидации организаций отрасли, на социальную защиту высвобождаемых работников, определяемые по проектам ликвидации организаций, и на реализацию годовых программ местного развития и обеспечения занятости на углепромышленной территории, руб.;

q_{ii} – объем добычи угля до ликвидации i -ой шахты (разреза) в год t , т у.т.;

q_i – объемы добычи угля в год t на действующих, в т. ч. вновь построенных и ре-конструируемых шахтах (разрезах), поставляемые на местные социальные нужды, т у.т.;

Q_i^c – потребность в угле на социальные нужды в год t (коммунально-бытовые, пайковый уголь), устанавливается прогнозным региональным топливно-энергетическим балансом, т у.т.;

N_t – количество зарегистрированных безработных на рассматриваемой территории на начало t -го года, чел.;

M_t – численность трудоспособного населения на рассматриваемой территории в год t , чел.;

b_t – допустимый уровень безработицы на рассматриваемой территории в год t , в долях единицы;

T_i – срок реализации проекта ликвидации i -ой шахты (разреза), лет;

E – коэффициент дисконтирования.

На основе ежегодно осуществляемой оптимизации с использованием предложенной модели принимается решение о финансировании мероприятий на ликвидацию негативных социальных и экологических последствий реструктуризации угольной отрасли на текущий год рассматриваемого периода. В последующие годы решение уточняется и может корректироваться в связи с изменением обстановки при осуществлении структурной перестройки в отрасли и реально складывающейся ситуацией, то есть используется методология скользящего планирования.

Поскольку модель охватывает в едином комплексе все основные социально-экономические последствия реструктуризации угольной отрасли, то оптимально сбалансированные результаты исследования (расчетов) на ее основе рассматриваются далее как исходные для формирования конкретных целевых механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли на территории. Что касается места рассмотренного механизма оптимизации соотношения финансовых затрат и социальных результатов на углепромышленной территории в системе управления реструктуризацией угольной отрасли в целом на всех ее этапах, то его предлагается использовать для обоснования социально ориентированных решений применительно к конкретным территориям в рамках общей модели оптимизации социально-экономических результатов реструктуризации угольной промышленности.

При разработке математического описания социально-экономической системы углепромышленной территории в условиях реструктуризации угольной отрасли необходимо учитывать во взаимосвязи все множество экономических и социальных процессов, связанных с закрытием неперспективных шахт: сокращение работников предприятий угольной отрасли, обеспечение их новыми рабочими местами, обучение новым профессиям, переселение шахтеров и их семей в другие регионы, строительство нового жилья и переселение шахтеров из ветхого жилья в новое, передачу социальных объектов в муниципальную собственность и т. д., а также строительство новых и реконструкцию перспективных шахт и разрезов.

При этом, поскольку влияние многих факторов точно предсказать практически невозможно, может возникнуть необходимость пересмотра постановки и математического описания модели.

При разработке на основе моделирования региональных социально-экономических программ реструктуризации угольной промыш-

ленности должны быть возможно максимально согласованы интересы отдельных предприятий, регионов и Российской Федерации в целом, направленные на устойчивое социально-экономическое развитие углепромышленных регионов и конкретных муниципальных образований (шахтерских городов, районов и поселков) [158,159]. Интересы в данном случае заключаются в следующем:

на уровне предприятий угольной отрасли в:

повышении экономической устойчивости и конкурентоспособности за счет повышения эффективности деятельности в сфере производства и обращения;

обеспечении социальной защиты высвобождаемых работников;

на уровне предприятий-потребителей угольной продукции - в снижении цен на топливо;

на территориальном (региональном и муниципальном) уровне в:

обеспечении потребности в топливе углепромышленной территории;

стабилизации и улучшении экономической, социальной и экологической обстановки на углепромышленной территории;

обеспечении максимально возможной социальной защиты населения в условиях ограниченных бюджетных средств на эти цели;

на федеральном уровне (в отношении углепромышленных территорий) в:

последовательной реализации программ структурных преобразований углепромышленных территорий с учетом регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли в пределах выделяемых бюджетных ассигнований.

Максимальное соблюдение интересов участников процесса реструктуризации различных уровней достигается в общем случае за счет строительства новых современных угольных предприятий (при наличии неосвоенных шахтных или карьерных полей), технического перевооружения и реконструкции действующих перспективных шахт и разрезов, замены угольного топлива более эффективными источниками энерго- и топливо-обеспечения, ликвидации неперспективных и особо убыточных шахт при обеспечении необходимых мер социальной защиты и создания рабочих мест и/или переселения высвобождаемых работников угольной отрасли. При этом, естественно, должна быть обеспечена энергетическая безопасность территориального образования, т.е. реструктуризованная угольная отрасль должна обеспечивать необходимый, устанавливаемый прогнозным топливно-

энергетическом балансом, объем угля по годам t (в тоннах условного топлива) – Q_t .

Поставленную цель следует достигать наиболее эффективным способом – получить максимальный общий финансовый итог от проведения реструктуризации угольной отрасли в течение запланированного периода ($T=15\div 20$ лет).

Необходимо отметить, что, несмотря на большое количество выполненных исследований, существенным недостатком в научном обеспечении реструктуризации является раздельное рассмотрение ее различных аспектов.

Обоснование масштабов реструктуризации (количества и перечня закрываемых, вновь строящихся и реконструируемых промышленных предприятий) осуществлялось как без взаимной увязки различных направлений структурной перестройки, так и без должного учета их социально-экономических последствий. При этом абсолютно не увязывались сроки осуществления различных этапов реструктуризации, не осуществлялось их календарное планирование.

Вместе с тем, эти процессы напрямую взаимосвязаны. Число закрываемых шахт (разрезов) определяет количество высвобождаемых работников и, следовательно, осуществление адекватных мер по их социальной защите: создание новых рабочих мест, переселение семей из трудоизбыточных районов и осуществление других социально-экономических мероприятий.

Например, при строительстве новых и реконструкции действующих шахт (разрезов) создаются новые (профильные для отрасли) рабочие места, на которые трудоустраиваются (обычно по переводу) высвобожденные работники ликвидируемых угледобывающих организаций, что снижает затраты на социальные мероприятия по ликвидации шахт (разрезов).

Различные направления реструктуризации связаны также и финансово. Например, создание современных экономически эффективных шахт приводит к увеличению налоговых отчислений в бюджеты всех уровней и, прежде всего, в местный, а следовательно, и к росту объема средств, которые могут быть направлены муниципальными властями на местные социально ориентированные мероприятия с целью повышения жизненного уровня населения.

Отмеченные недостатки особенно ярко проявлялись на территориальном уровне, ибо ликвидация социально-экономических последствий реструктуризации по существу является завершающим и наиболее длительным этапом реструктуризации, во многом опреде-

ляющим социально-экономическое состояние и развитие углепромышленных территориальных образований.

Поэтому все направления и этапы реструктуризации должны планироваться совместно (комплексно) с учетом их внешних и внутренних взаимосвязей.

Поиск оптимального решения управленческих задач, направленных на стабилизацию социально-экономических процессов и развитие углепромышленных территорий, выявил необходимость разработки комплексной экономико-математической модели формирования программы и плана–графика структурных преобразований углепромышленной территории с учетом регулирования социально–экономических последствий реструктуризации угольной отрасли.

Данная модель включает все основные направления реструктуризации угольной отрасли и ее социально ориентированные мероприятия, хотя в зависимости от типа территории отдельные направления могут отсутствовать (например, строительство новых шахт (разрезов), организованная миграция населения - переселение семей высвобожденных работников) и т.д.

Критерием оптимальности модели является общий финансовый итог проведения реструктуризации угольной отрасли на углепромышленной территории (I), определяемый как разность суммы выручки (D) от реализации добываемого угля и амортизационных отчислений (A) и общей суммы затрат, включающей:

- затраты на достижение программируемых социальных результатов реструктуризации (Z), определяемые по модели (1);

- сумму (K) годовых ($t = \overline{1, T}$) капитальных затрат (инвестиции) - K_{ii}^j на реконструкцию действующих перспективных предприятий угольной отрасли ($i = \overline{1, i_1}$), строительство новых предприятий ($i = \overline{i_2 + 1, n}$) и замену угольного топлива на данной территории привозным углем или другими его видами ($i = n + 1$) при использовании вариантов проектов $j = \overline{1, m}$;

- сумму (S) годовых эксплуатационных затрат на обеспечение топливно-энергетической безопасности территории, включающую затраты на добычу угля на действующих шахтах (S_{ii}) до их ликвидации или реконструкции, затраты на добычу угля на реконструируемых или вновь построенных шахтах (S_{ii}^j), а также затраты – на обеспечение топливом (в основном газом), заменяющим уголь - ($S_{n+1,t}^j$);

- дополнительные затраты (S^0) на обеспечение углепромышленной территории углем (или замещающим его топливом) по цене C_i , если собственные угледобывающие предприятия не обеспечивают существующую потребность;

- сумму (Φ) налоговых отчислений, зависящих от выручки, полученной от реализации угольной продукции, прибыли угледобывающих организаций, их фондов заработной платы и размера имущества, напрямую (как и сумма амортизационных отчислений) взаимосвязанного с размером вкладываемых инвестиций.

На основе анализа возможных постановок задачи формирования территориальной программы реструктуризации угольной отрасли и плана–графика ее реализации установлено, что наиболее адекватной реальным условиям и наименее трудоемкой является экономико–математическая модель, в которой используются как непрерывные управляемые переменные – объемы добычи угля на шахтах (разрезах) $y_{ii}, y_{ii}^j (i = \overline{1, n})$, так и булевы переменные x_{ii}^j (для $i = \overline{1, i_1}$ и $i = \overline{i_2 + 1, n}$) и x_{ii} (для $i = \overline{i_1 + 1, i_2}$), характеризующие, соответственно, включение в программу реконструкции, строительства и ликвидации i -ой шахты (разреза), начиная с t -го года, если $x_{ii}^j, x_{ii} = 1$ и $x_{ii}^j, x_{ii} = 0$ в противном случае.

Кроме того, учитывая альтернативный характер мер социальных мероприятий в рамках реализации программ местного развития (содействие созданию новых рабочих мест или переселению) к управляемым переменным также относится количество трудоустраиваемых на новые рабочие места или переселяемых высвобожденных работников отрасли – N_{ii}^j и N_{ii}'' .

Целевая функция экономико–математической модели, составные части которой перечислены выше, имеет следующий вид:

$$\begin{aligned}
H &= (D + A) - (Z + K + S + S^d + \Phi) = \\
&= \sum_{t=1}^T \left\{ \left[\sum_{i=i_1+1}^{i_2} y_{it}(1-x_{it}) + \sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^{i_1} y_{it}(1-x_{it}^j) + \sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^{i_1} y_{it}^j x_{it}^j + \sum_{j=1}^m \sum_{i=i_2+1}^n y_{it}^j x_{it}^j \right] \Pi_{it} + A_t \right\} \frac{1}{(1+E)^t} - \\
&\quad - \sum_{t=1}^T \left\{ \sum_{i=i_1+1}^{i_2} \left[(3_{it} x_{it} + N_{it}' \omega_{\text{вын}}) + (N_{it}' \omega_{\text{рм}} + N_{it}'' \omega_{\text{неп}}) + N_{it}''' \omega_{\text{без}} \right] + \right. \\
&\quad \left. + \sum_{j=1}^m \left[\left(\sum_{i=1}^{i_1} K_{it}^j x_{it}^j + \sum_{i=i_2+1}^n K_{it}^j x_{it}^j \right) + K_{n+1,t}^j x_{n+1,t}^j \right] + \sum_{i=i_1+1}^{i_2} (\Pi_{it} + y_{it} s_{it}) (1-x_{it}) + \right. \\
&\quad \left. + \sum_{j=1}^m \left[\sum_{i=1}^{i_1} (\Pi_{it} + y_{it} s_{it}) (1-x_{it}) + \sum_{i=1}^{i_1} (\Pi_{it}^j + y_{it}^j s_{it}^j) x_{it}^j + \sum_{i=i_2+1}^n (\Pi_{it}^j + y_{it}^j s_{it}^j) x_{it}^j + S_{n+1,t}^j \right] \right\} + \\
&+ \left[Q_t - \sum_{i=i_1+1}^{i_2} y_{it}(1-x_{it}) - \sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^{i_1} y_{it}(1-x_{it}^j) - \sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^{i_1} y_{it}^j x_{it}^j - \sum_{j=1}^m \sum_{i=i_2+1}^n y_{it}^j x_{it}^j - y_{n+1,t}^j x_{n+1,t}^j \right] \Pi_t + \Phi_t \left\} \frac{1}{(1+E)^t} \rightarrow \max,
\end{aligned} \tag{2}$$

где: Π_{it}, Π_{it}^j - соответственно годовые постоянные затраты на действующих, реконструируемых или новых шахтах при использовании j -го варианта проекта реконструкции или строительства шахты, руб.;

s_{it}, s_{it}^j - тоже удельные переменные затраты, руб./т у.т.;

Π_{it} - цена угля, добываемая i -ой шахтой (разрезом) в год t , руб.;

A_t - общая сумма амортизационных отчислений в год t , руб.;

Φ_t - общая сумма налоговых отчислений в год t , руб.

В качестве ограничений модели вводятся требования:

– по финансовым ресурсам:

$$\text{на технические работы по ликвидации шахт } \sum_{i=i_1+1}^i 3_{it} x_{it} \leq 3_t, \quad t = \overline{1, T};$$

на мероприятия по социальной защите высвобождаемых работников

$$\text{ков } \sum_{i=i_1+1}^{i_2} N_{it} \omega_{\text{вын}} x_{it} \leq 3_t^c, \quad t = \overline{1, T};$$

на регулирование занятости высвобождаемых работников (переселение, создание новых рабочих мест, выплаты пособий по безработице)

$$\sum_{i=i_1+1}^{i_2} (N_{it}' \omega_{\text{рм}} + N_{it}'' \omega_{\text{неп}} + N_{it}''' \omega_{\text{без}}) x_{it} \leq 3_t^{\text{ИМП}}, \quad t = \overline{1, T};$$

$$\text{на строительство новых шахт } \sum_{j=1}^m \sum_{i=i_2+1}^n K_{it}^j x_{it}^j \leq K_t, \quad t = \overline{1, T}, \quad i = \overline{i_2 + 1, n};$$

$$\text{на реконструкцию шахт } \sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^{i_1} R_{it}^j x_{it}^j \leq R_t, \quad t = \overline{1, T}, \quad i = \overline{1, i_1};$$

– по трудоустройству к окончанию рассматриваемого периода реструктуризации всех высвобожденных работников трудоспособного возраста $\sum_{i=\overline{i_1+1}}^{\overline{i_2}} \sum_{t=\overline{1}}^{\overline{T}} N_{it} = \sum_i \sum_t (N_{it}' + N_{it}'')$;

– по мощности шахт функционирующих в период t

$$y_{it}(1-x_{it}) \leq q_{it} \quad i = \overline{i_1+1, i_2}, \quad t = \overline{1, T}; \quad \sum_{j=\overline{1}}^{\overline{m}} y_{it}^j x_{ij}^j \leq q_{it}^j, \quad i = \overline{1, i_1}, \quad t = \overline{1, T};$$

$$\sum_{j=\overline{1}}^{\overline{m}} y_{it}^j x_{it}^j \leq q_{it}^j, \quad i = \overline{i_2+1, n}, \quad t = \overline{1, T}; \quad \sum_{j=\overline{1}}^{\overline{m}} y_{it}^j (1-x_{ij}^j) \leq q_{it}^j, \quad i = \overline{1, i_1}, \quad t = \overline{1, T};$$

– по обеспечению углепромышленной территории требуемым объемом угольного топлива; выполнение этого ограничения обеспечивает энергетическую безопасность территории и достигается введением в целевую функцию затрат на поставку дополнительного объема топлива (разность между q_t и объемами добычи по всем действующим в данный год шахтам (разрезам)), поставляемого из других регионов.

– по непрерывности и срокам реализации проектов (строительства, реконструкции или ликвидации шахт (разрезов)) $-T_i, T_i^j$

$$x_{i+1} \geq x_i; \quad i = \overline{i_1+1, i_2}, \quad t = \overline{1, T}; \quad x_{i+1}^j \geq x_i^j; \quad i = \overline{1, i_1}; \quad i = \overline{i_2+1, n}; \quad t = \overline{1, T};$$

$$\sum_{t=\overline{1}}^{\overline{T}} x_{it} = T_i; \quad i = \overline{i_1+1, i_2}; \quad \sum_{t=\overline{1}}^{\overline{T}} x_{it}^j = T_i^j; \quad i = \overline{1, i_1}; \quad i = \overline{i_2+1, n};$$

– по реализации одного варианта строительства или реконструкции

$$\text{шахт} \sum_{j=\overline{1}}^{\overline{m}} x_{it}^j \leq 1; \quad i = \overline{1, i_1}; \quad i = \overline{i_2+1, n}; \quad t = \overline{1, T};$$

– по целочисленности переменных

$$x_{it} = \{1, 0\}, \quad i = \overline{i_1+1, i_2}; \quad t = \overline{1, T}; \quad x_{it}^j = \{1, 0\}, \quad i = \overline{1, i_1}, \quad i = \overline{i_2+1, n}, \quad j = \overline{1, m}; \quad t = \overline{1, T}.$$

В разработанной модели представлен массив технико-экономических показателей, имеющих в силу своей природы вероятностный характер. Вероятностная природа этих показателей требует оценки их достоверности и надёжности получаемого на их основе решения. С этой целью предлагается процедура получения интегральной оценки надёжности вариантов программ реструктуризации.

Технико-экономические показатели, характеризующие массовые социально-экономические явления, обычно имеют нормальное распределение, характеризующееся уровнем их математического ожидания и среднеквадратическим отклонением [160]. По статистическим данным было проверено это утверждение на массиве показателей за 1998-2000 годы. Расчёты показали, что вероятностные технико-

экономические показатели, используемые в моделях, также имеют нормальное распределение.

Это позволяет адекватно оценить как достоверность прогноза технико-экономических показателей, так и надёжность оптимального варианта региональной социально-экономической программы в целом. Надёжность этой программы представляет интегральную оценку надёжности.

Под интегральной оценкой надёжности оптимального варианта региональной социально-экономической программы понимается уровень вероятности сохранения оптимальности его при случайных, стохастических вариациях составляющих его вероятностных параметров. Применительно к рассматриваемой задаче это означает вероятность того, что математическое ожидание показателя, характеризующего оптимальный вариант (I), не выйдет за границы определённого доверительного интервала. Обычно по рекомендации ряда ученых этот интервал принимается равным 0,1 [161].

Для оценки надёжности оптимального варианта целесообразно применить стандартизованную процедуру оценки надёжности с использованием функции Лапласа, заданной в табличном виде.

Оценка надёжности модели определяется по формуле:

$$P(\alpha \leq \Delta I \leq \beta) = \frac{1}{2} \left[\Phi \left(\frac{\beta - \overline{\Delta I}}{\sigma_{\Delta I} \sqrt{2}} \right) - \Phi \left(\frac{\alpha - \overline{\Delta I}}{\sigma_{\Delta I} \sqrt{2}} \right) \right]$$

где: P - интегральная оценка надёжности (вероятность того, что показатель ΔI останется в заданных пределах α и β ;

ΔI - отклонение фактического значения I от оптимального:

$$\Delta I = I^{\text{факт}} - I^{\text{опт}}$$

α и β - границы интервала изменения ΔI ;

Φ - функция Лапласа;

$\overline{\Delta I}$ - среднее отклонение ΔI ;

$\sigma_{\Delta I}$ - среднеквадратическое отклонение ΔI .

Численные значения границ α и β , как выше указывалось обычно принимаются 0,1; в этом случае допустимая погрешность, составит $\pm 0,1 I^{\text{опт}}$. Для получения более точной интегральной оценки надёжности можно назначать границам α и β меньшие значения.

Процедура получения интегральной оценки надёжности состоит из двух этапов.

На первом этапе оценивается погрешность технико-экономических показателей, для чего рассчитываются их вероят-

ностные характеристики. На втором этапе рассчитывается интегральная оценка надёжности варианта в целом.

На рисунке 3.4 представлена блок-схема процедуры оценки надёжности, вариантов программ реструктуризации угольной отрасли, обеспечивающих топливную безопасность и стабильную социально–политическую обстановку на территории.



Рисунок 3.4 – Блок-схема процедуры интегральной оценки надёжности оптимального варианта региональной социально-экономической программы

Если разработанные мероприятия не дают достаточно высокого значения уровня интегральной оценки, то следует учитывать риск принимаемых решений непосредственно при расчете критерия оценки I . Для этого целесообразно использовать теорию статистических решений. Основные этапы принятия решений в условиях неопределенности состоят в следующем:

разрабатывают возможные сценарии реализации региональной социально–экономической программы реструктуризации угольной отрасли ($c = \overline{1, C}$). С этой целью на основе анализа достоверности ис-

ходной информации (коэффициентов целевой функции и ограничений модели) устанавливаются наряду с базовыми их пессимистические и оптимистические значения. На этой основе формируется ряд сценариев, определяется вероятность их реализации и с использованием приведенной экономико–математической модели имитируется поведение системы при наступлении различных ситуаций и определяются достигаемые значения критерия (*И*) для каждого сценария;

составляется платежная матрица задачи, в которой для различных сценариев даются оценки критерия для всех рассматриваемых вариантов программ;

выбираются критерии принятия решений в условиях неопределенности и рассчитываются их значения для рассматриваемых вариантов. В соответствии с исследованиями МГГУ [162] для решения подобных задач наиболее рационально использование критерия Ходжа-Лемана, который представляет комбинацию критериев Байеса–Лапласа (математического ожидания) и пессимистического критерия (минимального значения финансового итога) для рассматриваемого варианта, при этом значимость (вес) каждого критерия определяются экспертами в зависимости от допустимого уровня риска.

Апробация модели (1) по регулированию соотношения финансовых затрат и социальных результатов реструктуризации угольной отрасли на региональном и муниципальном уровнях была осуществлена в период 1998-2003 гг. на примере ежегодного расчета затрат на реструктуризацию шахт Кизеловского угольного бассейна Пермской области.

В период 1998-2000 гг. модель (1) была реализована как составной блок общей модели формирования региональной социально-экономической программы реструктуризации угольной отрасли при рассмотрении различных вариантов топливно-энергетической стратегии региона и в предположении, что местные шахты обеспечивают всю потребность в угольной продукции; на 90 %, 80 %, 70 % и т.д. до минимальной потребности в местных углях при максимально возможной их замене другими видами топлива (в данном случае газом). В качестве примера из рассмотренных вариантов расчетов в таблице 3.1 представлены результаты по пяти вариантам [157]:

1) вариант утвержденной региональной программы (базовый), когда к 2001 году остается в работе 1 шахта;

2) вариант при максимально возможной замене местных углей другими видами топлива, включая привозной уголь, при условии по-

следовательности закрытия шахт, согласно проведенному ранжированию (одна шахта в работе);

3) то же при 50 % замены местного угля (3 шахты в работе);

4) то же при 25 % замены угля (5 шахт в работе);

5) при полном удовлетворении потребности Пермской области углем шахт Кизеловского бассейна (6 шахт в работе до 2001 года).

Таблица 3.1 – Затраты на реализацию различных вариантов программы реструктуризации шахт Кизеловского угольного бассейна

(тыс. руб. в ценах 1998 г.)

Основные Виды затрат	Варианты расчетов				
	Регион. программа (базовый)	Макс. замена местных углей	50 % замены местных углей (3 шахты в работе)	25 % замены местных углей (5 шахт в работе)	Полное удовл. потребн. в угле (6 шахт в работе до 2001 года)
Затраты, связанные с производственной деятельностью шахт	361839	149452	302270	371167	465457
Затраты на техническую ликвидацию шахт	220000	220000	180000	140000	120000
Затраты на восполнение потребности региона в топливе	579415	639085	412820	231410	-
Затраты на социальную защиту высвобождаемых работников, их переселение и создание новых рабочих мест	1174430	1182360	1115160	884640	798240
Всего затрат на реализацию программы	2335684	2190897	2010250	1627217	1383697
Сравнительная эффективность, %	100,0	93,8	86,1	69,7	59,2

В результате решения рассмотренной задачи был определен наиболее рациональный вариант региональной программы с минимальными затратами на структурную перестройку угольной отрасли, в которой установлены сроки и количество закрываемых шахт за период времени Т, численность высвобождаемых работников, затраты на ликвидацию шахт;

государственную поддержку действующих; возмещение угольной продукции закрываемых шахт; социальную защиту высвобождаемых работников, включая затраты на выплаты пособий по безработице и прочие компенсации; переселение и приобретение жилья, создание новых рабочих мест.

После закрытия в 2000 году последней шахты Кизеловского угольного бассейна (ОАО «Шахта Шумихинская») модель (1) реализовывалась при ежегодной оптимизации затрат на ликвидацию социально-экономических и экологических последствий реструктуризации угольной отрасли.



3.2. Механизм формирования и реализации программ местного развития и обеспечения занятости населения

Структурная, технологическая и экономическая реструктуризация производства на углепромышленной территории инициирует по существу реформирование социально-экономической обстановки на данной территории, включая изменение уровня занятости ее населения и требуемой специализации рабочей силы, размеров и источников доходов, отношений собственности на средства производства и т.д. Это обстоятельство обусловило необходимость формирования и реализации «Программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков» (ПМР), финансируемых с долевым участием средств федерального бюджета (государственная поддержка) по следующим направлениям: переобучение и переподготовка высвобождаемых работников отрасли; поддержка малого бизнеса; организация общественных работ для обеспечения временной занятости высвобожденных работников; содействие созданию новых рабочих мест в других секторах экономики, альтернативных угольной отрасли; содействие переселению граждан из неперспективных углепромышленных городов и поселков (с предоставлением безвозмездных жилищных субсидий работникам отрасли, меняющим место жительства) [163]. Наиболее ресурсоемкими из этих направлений являются содействие созданию новых рабочих мест (включая поддержку малого бизнеса) и переселение граждан, на долю которых приходится более 85 % финансовых затрат из бюджетных средств, выделяемых на ПМР (рисунок 3.5).

Конкретное содержание этих мер, реализованных на основе ПМР, их соотношение и механизмы реализации постоянно совершенствовались при непосредственном участии автора в целях максимально возможного снижения отрицательных последствий структурных преобразований, предупреждения социальной напряженности на углепромышленных территориях, где на протяжении многих лет занятость населения ориентировалась преимущественно на добычу угля, а организации отрасли играли градообразующую роль.

Через формирование и реализацию ПМР был достигнут переход от чисто отраслевого подхода к реструктуризации угольной промышленности к территориально-отраслевому, учитывающему значимость социально-экономических последствий реформирования не только для работников отрасли, но и в целом для населения углепромышленных территорий.

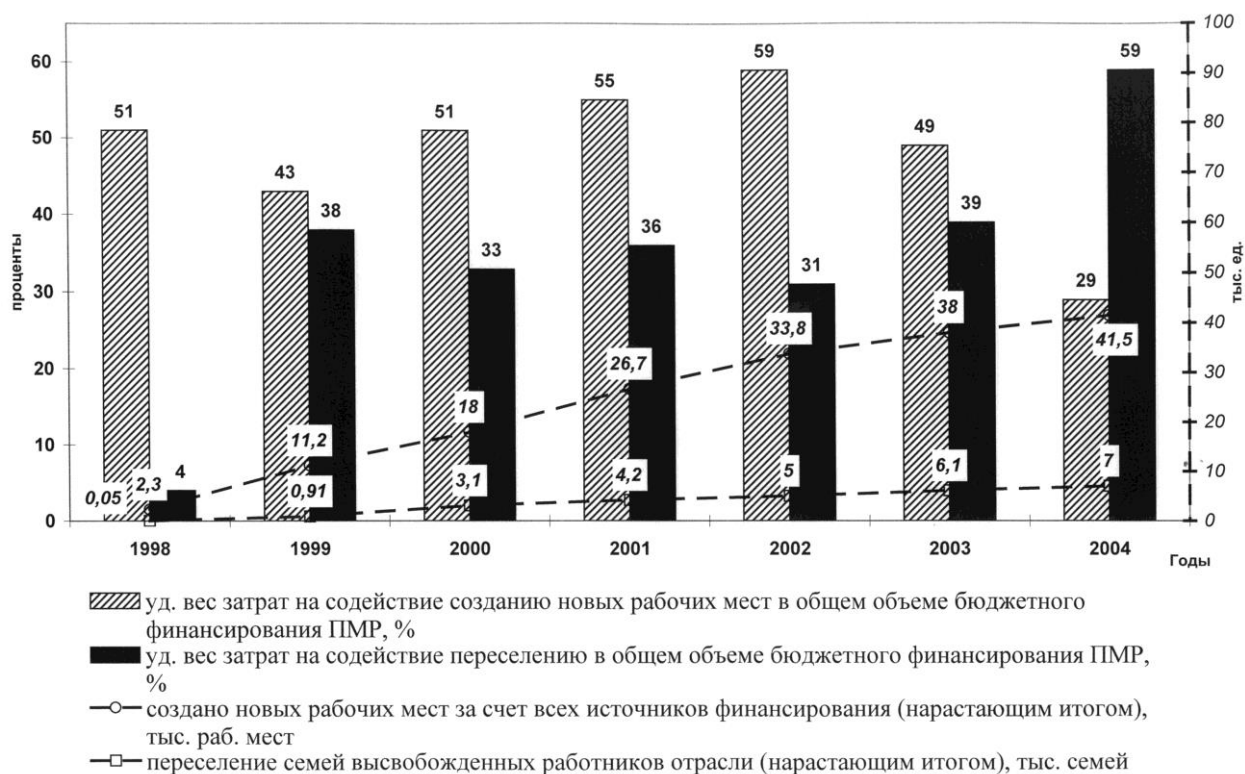


Рисунок 3.5 – Динамика реализации основных направлений программ местного развития и обеспечения занятости населения за период 1998–2004 гг.

Разработанный автором механизм формирования и реализации ПМР базируется на следующих принципах:

базовым целевым условием ПМР является обеспечение уровня занятости населения углепромышленной территории, при котором достигается ее экономическое развитие и социальная стабильность;

занятость населения углепромышленной территории должна быть эффективной как с точки зрения использования производительной силы труда, так и обеспечения достойной оплаты за труд;

занятость населения должна быть долговременной и базироваться на основополагающих рекомендациях Международной организации труда (Конвенция 122);

при реструктуризации угольной отрасли на углепромышленной территории с образованием избыточной рабочей силы поддержание занятости на социально-экономически приемлемом уровне должно достигаться на основе диверсификации экономики данной территории, а при отсутствии такой возможности путем содействия миграции населения в трудодефицитные регионы;

поскольку ПМР являются эффективным инструментом реализации территориальной социально-экономической политики государства, то они должны реализовываться под патронатом органов госу-

дарственной власти в виде финансовой, правовой и других форм поддержки при активном участии местного самоуправления и бизнеса.

Обоснованное распределение предоставляемых государством объемов финансовых средств между их получателями - органами местного самоуправления углепромышленных территорий, является одной из важнейших составляющих подготовительной работы при последующей реализации ПМР, напрямую влияющей на эффективное использование государственных средств [164]. Первоначально действующий механизм создания новых рабочих мест – основной элемент ПМР формировался эмпирическим путем в условиях противоречивых тенденций структурной перестройки, смены приоритетов ее проведения и сокращения средств государственной поддержки [165]. На заключительном этапе реструктуризации стало очевидно, что резервы существующего механизма близки были к исчерпанию [166,167].

В связи с этим возникла необходимость разработки научно обоснованных методов и инструментов компенсации негативных социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли, связанных с обеспечением занятости населения углепромышленных территорий. При этом одной из самых актуальных научных задач являлась разработка принципов и методов формирования и реализации механизма организации и управления программами местного развития углепромышленных территорий, который должен обеспечить долговременную занятость высвобожденных работников в условиях структурной перестройки отрасли и диверсификации экономики шахтерских городов, районов и поселков.

Под механизмом формирования и реализации ПМР понимается совокупность организационных, ресурсных, правовых, методических и других составляющих его элементов, форм их взаимодействия, а также последовательность реализации в условиях реструктуризации угольной промышленности (рисунок 3.6).

Реализация предложенного организационно-экономического механизма предусматривает 5 этапов, охватывающих все основные функции управления (планирование, организация и контроль) при создании новых рабочих мест и переселение семей высвобожденных работников. Каждый из этапов подразделяется на ряд подэтапов, на каждом из которых решается конкретная задача на определенном иерархическом уровне управления (рисунок 3.7).

Первые три этапа механизма организации и управления ПМР реализуются на основе первичной информации, поступающей от предприятий угольной отрасли, территориальных органов управления и служб занятости населения.



Рисунок 3.6 - Структура механизма организации и управления программами местного развития

Этап I «*Определение потребности в создании новых рабочих мест и объемов переселения для высвобождаемых работников угольной отрасли*» включает два подэтапа:

I-1. Анализ и оценка занятости на предприятиях угольной отрасли;

I-2. Анализ состояния локальных рынков труда (по углепромышленным муниципальным образованиям).

Анализ и оценка занятости на предприятиях угольной отрасли выполняется администрацией этих предприятий, и на их основе определяется численность работников, требующих трудоустройства на новые рабочие места или переселения.

Анализ состояния локальных рынков труда выполняют органы местного самоуправления и территориальные органы занятости населения: уточняется общая численность населения, определяются трудовые ресурсы в целом и доля работников угольной отрасли, анализируются уровень зарегистрированной безработицы, напряженность на локальных рынках труда и др.



Рисунок 3.7 – Этапы реализации механизма программ местного развития

На этапе II («Определение потребности в финансовых ресурсах для создания новых рабочих мест и переселения семей») на основании общей численности работников угольной отрасли, нуждающихся в трудоустройстве и переселении, производится предварительный расчет общей потребности в финансовых ресурсах на создание новых рабочих мест и переселение семей, включая доленое участие за счет средств государственной поддержки, который представляется в соответствующий федеральный орган исполнительной власти для последующего расчета контрольных цифр и их распределения между получателями – органами местного самоуправления углепромышленных муниципальных образований (подэтап III-1 этапа III – «Распределение средств государственной поддержки между получателями на федеральном уровне»).

Далее реализуется подэтап III-2, на котором в соответствии с бюджетной росписью определяются окончательные лимиты финансирования для получателей средств государственной поддержки (корректировка контрольных цифр), с целью формирования сводного плана-графика финансирования.

Научно обоснованное и рациональное распределение предоставляемых государством бюджетных финансовых средств между получателями является одной из важнейших составляющих системы управления на федеральном уровне, напрямую влияющей на эффективное использование государственных средств при последующей реализации на муниципальном уровне программ создания новых рабочих мест.

С этой целью была разработана методика рационального распределения средств государственной поддержки на федеральном уровне, включающая определение рейтинга социально-экономического состояния углепромышленных территорий и оптимизационную экономико-математическую модель, которая учитывает не только потребность в средствах, но и потенциальные возможности получателей средств государственной поддержки по надежной и эффективной реализации программ местного развития [168,169,170,171].

Учитывая указанные принципы формирования механизма ПМР, и, принимая во внимание, что доленые средства государственной финансовой поддержки этих программ должны использоваться наиболее рационально, предложена методика решения этой задачи на федеральном уровне с учетом интегрального рейтинга оценки эффективности реализации ПМР на углепромышленных территориях, определяемого по формуле:

$$k_r = a_r^{pm} k_r^{pm} + a_r^{nep} k_r^{nep} = a_r^{pm} \sum_{f'=1}^{F'} k_r^{f'} a_r^{f'} + a_r^{nep} \sum_{f''=1}^{F''} k_r^{f''} a_r^{f''}, \quad (3)$$

где: r, f', f'' – индексы, соответственно, углепромышленных территорий ($r = \overline{1, R}$); частных показателей, характеризующих эффективность создания новых рабочих мест ($f' = \overline{1, F'}$) и переселения семей высвобожденных работников ($f'' = \overline{1, F''}$);

k_r - интегральный рейтинг территории, баллы;

k_r^{pm}, k_r^{nep} - соответственно рейтинги приоритетности выделения бюджетных средств для локальных углепромышленных территорий по группам частных показателей, характеризующих эффективность использования средств на создание новых рабочих мест и переселение семей, баллы;

a_r^{pm}, a_r^{nep} - коэффициенты уровня предпочтения частных показателей f' и f'' , в долях единицы;

$k_r^{f'}$ - частные показатели, характеризующие оценку социально-экономического состояния углепромышленных территорий, где целесообразно создание новых рабочих мест, баллы;

$k_r^{f''}$ - частные показатели, характеризующие оценку социально-экономического состояния углепромышленных территорий, где целесообразно переселение семей высвобожденных работников, баллы;

$a_r^{f'}, a_r^{f''}$ - относительные веса частных показателей, которые рекомендуется определять экспертным путем в ходе мониторинга реализации ПМР на r -ой углепромышленной территории, в долях единицы.

На основании анализа и экспертного опроса установлено, что на эффективность использования средств государственной поддержки на создание новых рабочих мест влияют две основные группы факторов, первая из которых характеризует остроту потребности в финансовых ресурсах для стабилизации ситуации на локальных рынках труда, а вторая - надежность и эффективность использования выделенных средств государственной поддержки.

Оценка состояния локальных рынков труда характеризует приоритетность вложения средств государственной поддержки из-за худшей ситуации на рынке труда и производится на начало планируемого периода на основе двух частных показателей:

k^1 - уровня официально зарегистрированной безработицы (отношение количества безработных граждан к численности экономически активного населения) на начало планируемого года;

k^2 - коэффициента напряженности на локальном рынке труда (количество безработных на одну вакансию).

Оценка инвестиционной активности получателей средств государственной поддержки производится на основе следующих четырех частных показателей:

k^3 – фактического уровня освоения средств государственной поддержки при реализации программ создания новых рабочих мест:

$$k^3 = \frac{\text{Объем освоенных средств}}{\text{Объем полученных средств}} \cdot 100\%;$$

k^4 – фактического уровня привлечения исполнителями инвестиционных проектов программ собственных (заемных) средств:

$$k^4 = \frac{\text{Фактический объем привлеченных средств}}{\text{Объем привлекаемых средств по договору с получателем}} \cdot 100\%;$$

k^5 – наличия перспективного «портфеля» инвестиционных проектов;

k^6 – уровня достижения проектного количества рабочих мест:

$$k^6 = \frac{\text{Факт создания новых рабочих мест}}{\text{План создания новых рабочих мест}} \cdot 100\%.$$

Составляющую интегрального критерия k_r приоритетности выделения средств государственной поддержки для локальных углепромышленных территорий по группе факторов, характеризующих эффективность использования средств на создание новых рабочих мест – k_r^{PM} , следует определять как взвешенную сумму полученных частных показателей k_i с учетом их весовых коэффициентов a_i , определяющих уровень предпочтения (вес, значимость):

$$k_r^{PM} = \sum_1^6 a_r^{f'} k_r^{f'},$$

Относительные веса ($a_r^{f'}$) частных показателей $k_r^{f'}$ зависят от складывающейся социально-экономической ситуации в муниципальном образовании и определяются экспертным путем в ходе мониторинга социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли для углепромышленных территорий и их населения.

Для каждого муниципального образования (получателя средств) все вышеперечисленные показатели, с учетом своей специфики (граничных значений), оцениваются экспертами по разработанной нами 10-ти балльной системе.

Балльные оценки для расчета нормированных значений частных показателей и их веса, определенные на основании экспертного опроса, приведены в таблице 3.2.

Таблица 3.2 – Определение составляющей рейтинга социально-экономического состояния углепромышленных территорий, где целесообразно создание новых рабочих мест

Факторы	№ п/п	Показатели оценки углепромышленных территорий		Оценка в баллах	
		Обозначение	Весовой коэф.	Диапазоны	Баллы
Состояние локальных рынков труда	1	k^1 – уровень зарегистрированной безработицы	0,154	до 1,0% 1,1 - 2,0 2,1 - 3,0 3,1 - 4,0 4,1 - 5,0 5,1 - 6,0 6,1 - 7,0 7,1 - 8,0 8,1 – 10,0 10,1 и выше	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
	2	k^2 – коэффициент напряженности на локальном рынке труда	0,176	до 3 чел. / вак. 3 – 5 6 – 8 9 – 11 12 – 14 15 – 17 18 – 20 21 – 24 25 – 28 29 и выше	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Инвестиционная активность получателей средств господдержки	3	k^3 – фактический уровень освоения средств господдержки по ПМР	0,147	до 25% 26 – 50 51 – 75 76 – 90 91 – 100	2 4 6 8 10
	4	k^4 – фактический уровень привлечения исполнителями инвестиционных проектов ПМР собственных (заемных) средств	0,136	до 25% 26 – 50 51 – 75 76 – 90 91 – 100	2 4 6 8 10
	5	k^5 - наличие перспективного «портфеля инвестиционных проектов»	0,182	- отсутствие ПСД - наличие ПСД - наличие заключения экспертизы	0 5 10
	6	k^6 – уровень достижения проектного количества рабочих мест	0,205	до 25% 26 – 50 51 – 75 76 – 90 91 – 100	2 4 6 8 10

Аналогичным образом были выделены основные факторы, влияющие на эффективность выделения средств на переселение семей высвобожденных работников угольной отрасли.

При этом было выявлено, что наибольшее значение на эффективность переселения и необходимость первоочередного выделения территориям средств влияют 3 группы факторов: состояние местных рынков труда, масштабы переселения и активность получателей средств господдержки.

Оценка состояния местных рынков труда характеризуется, как и в первом случае, уровнем официально зарегистрированной безработицы на начало планируемого года – k^1

Оценка состояния масштабов переселения производится на основе следующих двух критериев:

k^2 – численности граждан, подлежащих переселению по проектам ликвидации организаций угольной отрасли на начало планируемого года;

k^3 – численности граждан, состоящих в очереди и подлежащих переселению на начало планируемого года.

Оценка активности получателей средств господдержки производится на основе следующих двух критериев:

k^4 – фактического уровня освоения средств господдержки по ПМР за предыдущий период в целом, % ;

$$k^4 = \frac{\text{Объем освоенных средств}}{\text{Объем полученных средств}} \cdot 100 \%$$

k^5 – фактического уровня освоения средств господдержки по направлению ПМР «содействие переселению граждан» за предыдущий период, %.

$$k^5 = \frac{\text{Объем освоенных средств на переселение}}{\text{Объем средств на переселение по договору с получателем}} \cdot 100 \%$$

Балльные оценки для расчета нормированных значений частных показателей и их веса, определенные на основании экспертного опроса, приведены в таблице 3.3.

Таблица 3.3 – Определение составляющей рейтинга социально-экономического состояния углепромышленных территорий, где целесообразно переселение семей высвобожденных работников

Признаки	№ п/п	Критерий		Оценка в баллах	
		Обозначение	Весовой коэфф.	Диапазоны	Баллы
Оценка состояния локальных рынков труда	1	k^1 – уровень зарегистрированной безработицы на начало планируемого года (%)	0,321	До 1,0%	1
				1,1 – 2,0	2
				2,1 – 3,0	3
				3,1 – 4,0	4
				4,1 – 5,0	5
				5,1 – 6,0	6
				6,1 – 7,0	7
				7,1 – 8,0	8
				8,1 – 10,0	9
				10,1 и выше	10
Оценка состояния масштабов переселения	2	k^2 – численность граждан, подлежащих переселению в связи с ликвидацией организаций угольной отрасли на начало планируемого года (чел.)	0,186	Баллы определялись пропорционально численности переселяемых граждан в связи с ликвидацией организаций среди населенных пунктов по десятибалльной шкале	от 0,1 до 10
	3	k^3 – численность граждан, состоящих в общей очереди и подлежащих переселению на начало планируемого года (чел.)	0,145	Баллы определялись пропорционально численности граждан, состоящих в очереди на переселение, среди населенных пунктов по десятибалльной шкале	от 0,1 до 10
Оценка активности получателей средств господдержки	4	k^4 – фактический уровень освоения средств господдержки по ПМР за предыдущий период (%)	0,151	до 25% 26 – 50 51 – 75 76 – 90 91 – 100	2 4 6 8 10
	5	k^5 – фактический уровень освоения средств господдержки по ПМР на «содействие переселению» за предыдущий период (%)	0,197	Баллы определялись как произведение уровня освоения средств, выраженного в долях, на 10.	от 0,1 до 10

Для углепромышленных территорий, где одновременно возможно как создание новых рабочих мест для трудоустройства высвобождаемых работников, так и переселения их семей, экспертами определяется значимость этих направлений – a_r^{pm} и a_r^{nep} .

Полученные рейтинговые оценки интегральных показателей социально-экономического состояния углепромышленных территорий, являются параметрами целевой функции модели распределения средств и по существу предопределяют выбор наилучшего варианта.

Разработанная оптимизационная экономико-математическая модель рационального распределения средств государственной поддержки на федеральном уровне между углепромышленными территориями $r = \overline{1, R}$ учитывает не только потребность в средствах, но и потенциальные возможности получателей средств государственной поддержки по надежной и эффективной реализации ПМР.

Задача заключается в распределении годовых объемов финансовых ресурсов D между территориями (z_r), обеспечивающем их наилучшее использование (для формирования сводного плана–графика финансирования). При этом учитывается не только потребность территориальных образований, но и состояние местных рынков труда и активность получателей средств государственной поддержки.

Экономико–математическая модель распределения средств на реализацию ПМР имеет следующий вид

$$\sum_{r=1}^R k_r z_p \rightarrow \max \quad (4)$$

при ограничениях:

по общему объему средств, выделяемых на реализацию программ местного развития $\sum_{r=1}^R z_r \leq D$

по минимальной (определяемой необходимостью финансирования реализуемых (ранее начатых) проектов создания новых рабочих мест и т.п.) и максимальной (определяемой количеством высвобожденных работников угольной отрасли) потребности территорий в средствах государственной поддержки – D_r^{\min} и D_r^{\max} ;

$$D_r^{\min} z_p \leq D_r^{\max} \quad r = \overline{1, R}$$

После распределения средств государственной поддержки между углепромышленными муниципальными образованиями информация о выделенных финансовых ресурсах передается органам местного самоуправления углепромышленных территорий, где непосредственно осуществляется отбор инвестиционных проектов для достижения основной цели – создания наибольшего количества рабочих мест в секторах экономики, альтернативных угольной отрасли, а также орга-

низации миграции трудоизбыточного населения (**этап IV** - «Отбор инвестиционных проектов и организация их финансирования на муниципальном уровне»).

Задача сводится к определению перечня финансируемых проектов, обеспечивающих наибольшее число трудоустраиваемых и количества переселяемых высвободившихся работников угольной отрасли при выделенных бюджетных средствах на реализацию ПМР.

Отбор проектов для инвестирования ($p = \overline{1, P}$) производится из числа проектов, прошедших государственную экспертизу, и в которых объем финансирования за счет средств господдержки не превышает установленного государством уровня (в настоящее время 50%).

Отбор инвестиционных проектов осуществляется с учетом достижения основной цели – создание наибольшего количества рабочих мест с максимальной результативностью (подэтап IV-1), - и включает следующие основные процедуры:

определение технико-экономических показателей проектов и условий их реализации;

обоснование критериев и оценку их относительного веса, т.е. установление системы приоритетов для последующего ранжирования проектов;

расчет комплексного критерия и последующее ранжирование проектов.

На основе рангов проектов с учетом выделенных средств государственной поддержки и возможного привлечения финансовых ресурсов из других источников отбираются проекты для инвестирования.

Окончательный отбор проектов осуществляется при формировании программы создания новых рабочих мест и схем инвестирования проектов (подэтап IV-2).

Задача сводится к определению количества переселяемых работников (N') и финансируемых проектов, обеспечивающих наибольшее количество переселяемых и трудоустраиваемых высвободившихся работников угольной отрасли – N при выделенных средствах господдержки на реализацию программ местного развития – V .

Каждый проект l_p характеризуется общим объемом финансирования за счет средств господдержки l'_p , в том числе на рассматриваемый год проекта p , общим количеством создаваемых рабочих мест – M_p и сроком реализации t_p . При отборе инвестиционных проектов для инвестирования следует учитывать необходимость инвестирования

уже реализуемых проектов (при соблюдении получателями средств всех условий их выделения).

Для формирования программы местного развития углепромышленных территорий предложена линейная экономико–математическая модель с целочисленными (в том числе с частично булевыми) переменными.

Критерием оптимизации модели является общее количество переселяемых и трудоустраиваемых работников за период реализации отобранных для финансирования проектов ($T = \max t_p$), а ограничениями годовой лимит выделенных средств и необходимость первоочередного финансирования реализуемых проектов и первоочередного (обязательного) переселения семей, имеющих на это право.

Управляемыми переменными модели являются количество переселяемых семей (N'') и булевы переменные λ_p , характеризующие включение проекта p для финансирования, если $\lambda_p = 1$.

Рекомендуемая экономико–математическая модель имеет следующий вид:

$$N = \sum_{p=1}^P \lambda_p M_p + N'' \rightarrow \max \quad (5)$$

при ограничениях:

по целочисленности переменных

N' – целые числа;

$\lambda_p \in \{1, 0\}$

по лимиту финансирования за счет средств господдержки (V)

$$N' \omega_{пер} + \sum_{p=1}^P \lambda_p I_p \leq V$$

по обязательному финансированию ранее начатых проектов ($p = 1, P'$) $\lambda_p = 1 \quad p = \overline{1, P}$

по обязательному выделению средств $N''_{об}$ для первоочередного переселения семей, имеющих на это право $N'' \geq N''_{об}$.

Важнейшей составной частью социально-экономического мониторинга последствий реструктуризации угольной отрасли является мониторинг результативности создания новых рабочих мест, осуществляемый на пятом, завершающем этапе реализации организационно-экономического механизма создания новых рабочих мест.

Завершающий этап организационно-экономического механизма состоит из следующих подэтапов: диагностика процесса создания новых рабочих мест (подэтап V-1), анализ и оценка динамики реализации проектов создания новых рабочих мест (подэтап V-2) и оценка состояния и перспектив развития предприятий, созданных для обес-

печения новыми рабочими местами высвобожденных работников угольных предприятий (подэтап V-3).

В ходе выполнения первого подэтапа создается информационная база социально-экономического мониторинга, которая представляет собой систематизированные статистические и социологические данные за время реализации мер по реструктуризации угольной отрасли в разрезе основных направлений мониторинга, нормативно-справочные материалы, сведенные в соответствующие регистры и базы данных. Информационными источниками мониторинга являются данные государственной статистической отчетности, материалы социологических опросов, данные исполнительных органов государственной власти, уполномоченных реализовать программу реструктуризации угольной отрасли.

Для контроля за эффективностью использования средств государственной поддержки проводится анализ и оценка динамики реализации проектов создания новых рабочих мест и перспективность функционирования создаваемых предприятий (подэтап V-3). Для этого разработана *методика комплексной оценки состояния и перспективности развития предприятий*, созданных для обеспечения новыми рабочими местами высвобожденных работников угольной отрасли, которая приведена в разделе 3.4.

При создании новых рабочих мест использовался механизм совместного государственного и негосударственного инвестирования проектов, при котором в общей стоимости реализуемых проектов, как правило, преобладал удельный вес частных инвестиций (в среднем около 55 %).

Схема функционирования механизма реинвестирования (рисунок 3.8) заключается в следующем:

1) при заключении соответствующих двухсторонних договоров между органом местного самоуправления муниципального образования (МО) и исполнителем проекта последний обязуется возратить (возместить) полученные финансовые средства в специально созданную структуру – Муниципальный фонд местного развития, или в аналогичную (Агентство местного развития, Фонд поддержки малого предпринимательства); при этом сроки возврата средств определяются в каждом конкретном случае в соответствии с проектом и оформляются в виде графика возврата, являющегося неотъемлемой частью двухстороннего договора, заключенного между исполнителем конкретного проекта и органом местного самоуправления;

2) после ввода в эксплуатацию мощностей и получения прибыли от хозяйственной деятельности, организации (исполнители проектов), получавшие средства господдержки на создание новых рабочих мест,

могут принимать участие в долевом финансировании проектов по содействию созданию рабочих мест в рамках муниципальной программы реинвестирования.

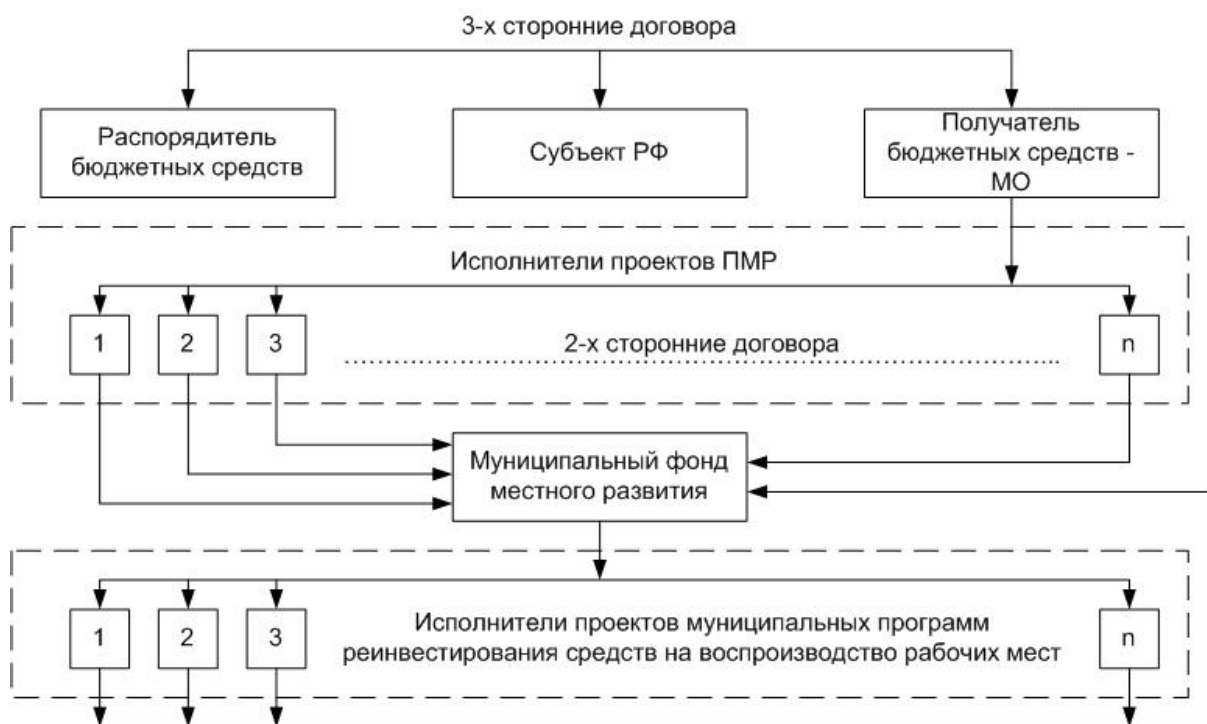


Рисунок 3.8 – Схема функционирования организационно-экономического механизма реинвестирования средств на воспроизводство рабочих мест на углепромышленных территориях

Аккумулируемые таким образом финансовые средства позволили в углепромышленных муниципальных образованиях сформировать и финансировать программы реинвестирования, которые являются, по сути, составной частью программ местного развития, финансируемых с долевым участием средств государственной поддержки.

Муниципальные программы реинвестирования средств в проекты по созданию новых рабочих мест за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников формируются и утверждаются органом местного самоуправления шахтерского города (поселка). В программе указываются инициаторы проектов, их организационно-правовая форма, наименования проектов, их технико-экономические и финансовые показатели: объем намечаемой к выпуску продукции (услуг), сроки реализации проекта, количество создаваемых новых рабочих мест, объем финансирования, источники финансирования. Организацию работы по техническому сопровождению проектов по созданию новых рабочих мест в рамках муниципальной программы реинвестирования осуществляет орган местного самоуправления

шахтерского города (поселка). Органы местного самоуправления шахтерских городов (поселков) обеспечивают контроль за реализацией муниципальных программ реинвестирования средств в проекты по созданию новых рабочих мест.

В целом реализация ПМР позволила стабилизировать социально-экономическую обстановку в углепромышленных регионах, шахтерских муниципальных образованиях и коллективах предприятий угольной отрасли.

3.3. Механизм управления развитием социальной инфраструктуры

Работники угольной промышленности проживают в 25 угольных регионах и расположенных в них 79 муниципальных образованиях, где осуществляется реструктуризация угольной отрасли. На балансе предприятий и организаций отрасли находилось около 2,0 тыс. объектов социальной сферы и свыше 35000 тыс. м² общей площади жилых домов, из них 2485,5 тыс. м² (7,1%) ветхого жилого фонда. На подработанных горными работами территориях находится 1704 тыс. м² ветхого жилья, переселение людей из которого предусмотрено в проектах ликвидации шахт.

В период реструктуризации практически завершился процесс муниципализации объектов социальной инфраструктуры угольных территориальных образований. Предприятия и организации отрасли передали в муниципальную собственность 33,8 млн. кв. м общей площади жилых домов и подавляющую часть объектов социально-бытового и культурного назначения: 346 из 413 общежитий, 788 из 807 детских дошкольных учреждений, 290 из 307 зубных учреждений, 102 из 122 спортивных сооружений и ряд других объектов. Передано около 2,5 млн. кв. м ветхого жилья, в котором проживают свыше 160 тыс. человек. Передача в основном произошла в 1995 - 1996 гг. Недостаточное финансирование социальной сферы, находившейся на балансе предприятий отрасли (до передачи), а затем у муниципалитетов (после передачи), привело к снижению объемов капитального и текущего ремонтов жилого фонда, объектов коммунального хозяйства и соцкультбыта. Техническое состояние их из года в год ухудшается. Сократились объемы жилищного строительства и ликвидации ветхих жилых домов и переселение жителей в благоустроенные квартиры. Все это вместе взятое приводит к ухудшению жилищных условий работников отрасли.

В этой связи социальной проблемой сопутствующей реструктуризации угольной промышленности стала необходимость поддержки органов местного самоуправления в финансировании переданного в муниципальную собственность жилого фонда и объектов соцкультбыта.

Проблема содержания и модернизации социальной инфраструктуры еще долгое время будет оставаться «болевым» точкой для местных властей. Тяжесть и долговременность этой проблемы усиливается тем, что в угольных территориальных образованиях с высоким удельным весом закрываемых предприятий отрасли фактически отсутствует собственная доходная база местного самоуправления для развития. Местный бюджет существует, в основном, за счет региональных субсидий и в какой-то мере средств государственной поддержки реструктуризации угольной отрасли. Депрессивные угольные территории в данный момент не готовы к ситуа-

ции, когда с местного рынка капитала полностью уйдут бюджетные дотации, и надо будет формировать бюджет за счет рыночных источников.

В ходе реструктуризации за счет государственной поддержки угольной отрасли предусмотрена ликвидация следующих негативных социальных последствий на углепромышленных территориях, связанных с ведением горных работ и предусмотренных в составе технических мероприятий закрытия шахт и разрезов.

1) По направлению финансирования *«Реконструкция и замена пострадавших в связи с ликвидацией шахт и разрезов объектов социальной инфраструктуры, предоставлявших основные коммунальные услуги жителям шахтерских городов и поселков»* в утвержденных проектах ликвидации шахт и разрезов предусмотрена реконструкция и строительство 1024 объектов социнфраструктуры со сметной стоимостью 9231,2 млн. рублей. С начала реструктуризации финансировались работы на 609 объектах. Закончены работы на 288 объектах с объемом затрат 843,4 млн. рублей. Остаточная стоимость невыполненных работ по утвержденным проектам составляет 7028,4 млн. рублей.

2) По направлению финансирования *«Содействие гражданам в приобретении жилья взамен сносимого ветхого, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности»* за период 1994-2001 гг. выделено 1731,04 млн. руб. (на 01.01.02) и переселено 12715 семей (38,0 % от предусмотренных в проектах). По состоянию на 01.01.02 подлежит переселению 20209 семей, на что потребуется 7,84 млрд. рублей.

Поскольку развитие социальной инфраструктуры на углепромышленной территории требует существенных финансовых затрат, автором разработаны предложения по оптимизации использования бюджетных средств на это развитие. Задача решается в следующей экономико-математической постановке:

$$I = \sum_{g=1}^G r_g \left(1 - \frac{N_g^c + K_g / k_g}{M'n_g^c} \right) \rightarrow \min \quad (6)$$

при ограничениях по выделенным финансовым ресурсам на развитие социальной инфраструктуры - $\sum_{g=1}^G K_g \leq K^c$,

где:

g - индекс направлений социальной инфраструктуры (образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание, физическая культура и спорт, жилищно-коммунальная сфера, транспортное обслуживание населения, жилищное строительство, благоустройство территорий), $g = \overline{1, G}$;

I - критерий оптимальности, по существу один из основных компонентов вектора социальной напряженности на рассматриваемой территории, интегрально характеризующий состояние ее социальной инфраструктуры (имеющиеся отклонения от социальных нормативов), в долях единицы;

r_g - значимость для рассматриваемого региона развития g -го направления социальной инфраструктуры, определяемая экспертным путем, в долях единицы;

N_g^c - фактический общий уровень на территории обеспеченности услугами (объектами) социальной инфраструктуры по ее направлениям g (количество больничных коек, мест в дошкольных и учебных заведениях и др.);

M' - численность населения на территории, тыс. чел.;

n_g^c - минимальный социальный стандарт (норматив) на единицу населения территории, определяющий минимально необходимый уровень услуг, оказываемых населению по направлениям социальной инфраструктуры, мест/тыс. чел., м²/чел., руб./тыс. чел. и др.;

K_g - объем средств, выделяемых на улучшение социальных услуг по направлению g (управляемая переменная), руб.;

k_g - удельные затраты на изменение уровня состояния g -го направления развития социальной инфраструктуры, руб./место, руб./м², руб./тыс. чел. и др.;

K^c - объем выделенных финансовых ресурсов на развитие социальной инфраструктуры, руб.

В целом предложенные механизмы решения рассмотренных выше задач в рамках ПМР, а также развития социальной инфраструктуры позволяют более эффективно использовать бюджетные средства с целью регулирования социально-экономических последствий реструктуризации производства на территориях углепромышленной специализации и поддержания на них экономической и социальной стабильности. Например, при реструктуризации угольной отрасли на территории Кизеловского бассейна были ликвидированы в период 1994-2000 гг. все 14 высоко убыточных шахт (следствие отраслевой производственно-экономической доминанты) с последующим массовым высвобождением порядка 10,5 тыс. работников и резким ростом безработицы в четырех углепромышленных муниципальных образованиях до критического уровня социальной напряженности на территории, что потребовало неотложного регулирования социально-экономических последствий реструктуризации с помощью механизма ПМР, при реализации которого одновременно осуществлялось содействие созданию новых рабочих мест и проводился социальный эксперимент по переселению трудоизбыточной части высвобожденных работников (территориальная социально-экономическая доминанта).

3.4. Механизм интегрального социально-экологического мониторинга последствий реструктуризации угольной отрасли

Исследования причинно-следственных связей последствий реструктуризации угольной отрасли показывают, что эффективность целевых механизмов их регулирования во многом зависит от своевременности и полноты информации о социально-экономических и экологических явлениях и процессах, вызванных реструктуризацией [172,173,174,175]. Учитывая это, разработан механизм мониторинга социально-экологических последствий реструктуризационных мероприятий на углепромышленных территориях, базирующийся на современных методах и средствах сбора и обработки информации.

Под социально-экологическим мониторингом последствий реструктуризации угольной отрасли понимается система наблюдения, оценки и прогноза социально-экономической ситуации, состояния окружающей среды на конкретной углепромышленной территории, где происходят процессы, связанные с реформированием угольной промышленности, а также последствий экологических воздействий на социально-экономическую обстановку на территории. Основные элементы интегрального социально-экологического мониторинга и принципиальная схема его механизма, обеспечивающего информацией институциональную систему регулирования последствий реструктуризации на углепромышленных территориях применительно к функциям управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, приведены на рисунках 3.9 и 3.10.

В рамках социально-экологического мониторинга рассмотрена, как важнейшая его составная часть, система социально-экономического мониторинга последствий реструктуризации угольной отрасли с учетом влияния экологических последствий реструктуризации на экономические и социальные условия жизни населения (рисунок 1.2) [176].

Информационно-аналитическая система социально-экологического мониторинга представляет собой систематизированные статистические данные и результаты социологических исследований за период с начала реализации мер по реструктуризации угольной отрасли в рамках его основных направлений, нормативно-справочные материалы, сведенные в соответствующие регистры и базы данных.

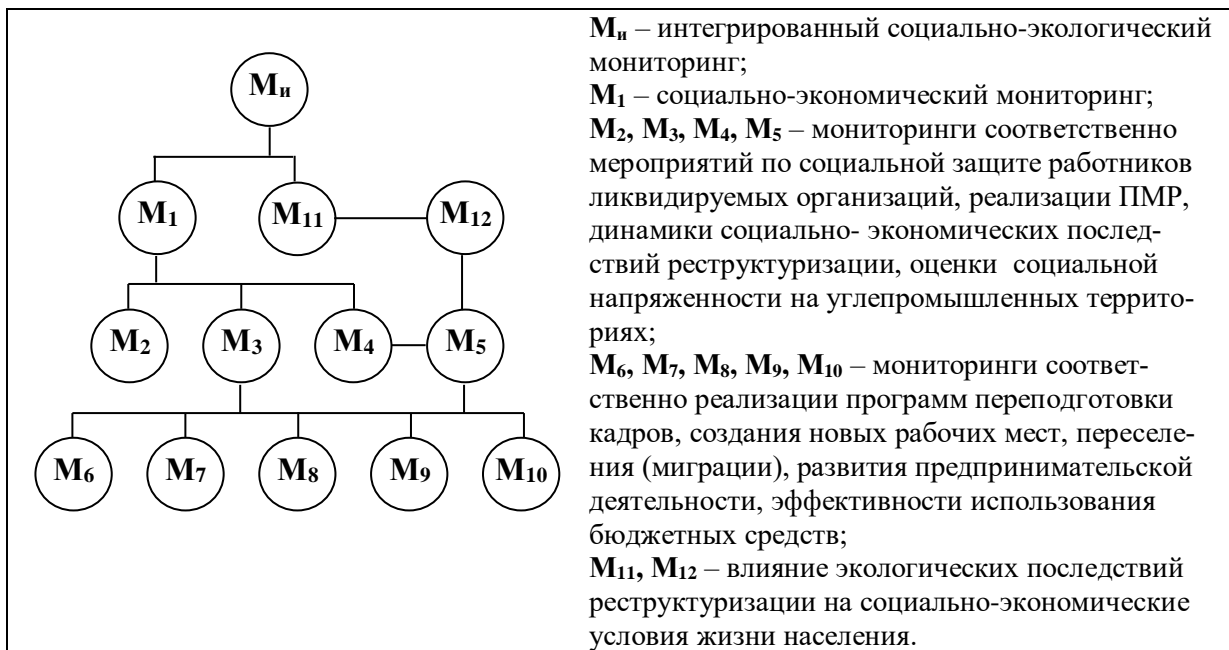


Рисунок 3.9 – Структурная композиция интегрального социально-экологического мониторинга последствий реструктуризации угольной отрасли



Рисунок 3.10 – Принципиальная схема механизма социально-экологического мониторинга последствий реструктуризации угольной отрасли

Источниками мониторинга являются данные государственной статистической отчетности, материалы социологических опросов, данные исполнительных органов государственной власти, уполномоченных реализовать программу реструктуризации угольной отрасли, данные приборного наблюдения за состоянием окружающей среды и т.п. При этом поддержка базы данных мониторинга осуществляется комплексом программно-технических средств, обеспечивающих формирование, обновление, актуализацию и предоставление всех видов показателей, включенных в базы данных.

Мониторинг выполняется в соответствии с федеральным законодательством, отраслевыми нормативными актами, нормативными и инструктивными материалами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а также рекомендательными документами и соглашениями (договорами) с организациями, осуществляющими координацию деятельности, предоставляющими финансовые ресурсы, а также осуществляющими контроль за их использованием (ГУ «Соцуголь», ГУРШ и др.).

При социально-экономическом мониторинге в полном объеме используется информационный блок диагностики социально-экономического состояния территории, в соответствии с которой определяются основные задачи и функции мониторинга: осуществление систематического наблюдения за социально-экономическим состоянием на территории, где ликвидируются организации угольной отрасли; наблюдение за ходом выполнения предусмотренных проектами ликвидации организаций угольной отрасли мероприятий по социальной защите высвобожденных работников; осуществление текущего наблюдения за реализацией ПМР, оценка их социально-экономической эффективности и использования бюджетных средств; изучение общественного мнения в целях предупреждения и снятия социальной напряженности на территории, где ликвидируются организации угольной отрасли; разработка рекомендаций для государственных и местных органов власти по снижению негативных последствий ликвидации организаций угольной отрасли, социальной защите населения углепромышленной территории, стимулированию местного предпринимательства, переквалификации бывших работников отрасли и др.

Обобщенные данные социально-экономического мониторинга позволяют оценить уровень социальной напряженности на углепромышленных территориях, которая является индикатором интегрального проявления социальных и экологических последствий реструктуризации угольной отрасли на этих территориях. При этом уровень социальной напряженности на каждой углепромышленной террито-

рии предлагается характеризовать *вектором социальной неудовлетворенности* ее населения $C = (c_1, \dots, c_h, \dots, c_H)$, где $c_1, \dots, c_h, \dots, c_H$ - компоненты вектора социальной неудовлетворенности, которые формируются под влиянием различных по существу, но одновременно действующих в негативном направлении социально-экономических факторов неудовлетворенности населения данной территории $h = \overline{1, H}$ (безработица, низкая заработная плата и др.). Векторы социальной неудовлетворенности применительно к различным углепромышленным территориям в силу специфики проводимой там реструктуризации и исходного их социально-экономического состояния могут различаться по составу компонент, влияющих на территориальный уровень социальной напряженности, и их социальной интенсивности (значимости).

Алгоритм оценки социальной неудовлетворенности населения на территории может быть укрупненно представлен в следующем виде:

$$H = \{h\} \rightarrow O = \{o\} \rightarrow O^{np} = \{o^{np}\} \rightarrow C = \{c\} \rightarrow B = \{b\} \rightarrow W = \{w\},$$

где H, O, O^{np}, C, B, W - процедуры, в рамках которых выполняются следующие виды социально ориентированных исследований: $\{h\}$ – выявление факторов социальной неудовлетворенности населения; $\{o\}$ – оценка факторов социальной неудовлетворенности на основании социологических опросов, анализа статистических данных; $\{o^{np}\}$ – определение экспертным путем уровня отклонения факторов социальной неудовлетворенности населения от правовых норм, социальных стандартов (нормативов); $\{c\}$ - определение уровня социальной неудовлетворенности населения по каждому из факторов (компонент вектора); $\{b\}$ - оценка значимости факторов социальной неудовлетворенности; $\{w\}$ - определение интегрального показателя уровня социальной неудовлетворенности.

Для количественной оценки компонент вектора социальной неудовлетворенности населения на углепромышленной территории использованы расчетно-аналитические методы, результаты социологических исследований и экспертных оценок, полученных в ходе социально-экономического мониторинга углепромышленных территорий.

Интегральный показатель вектора социальной неудовлетворенности (уровня напряженности) предлагается определять по следующей зависимости:

$$W = \sum_{h=1}^H b_h \left[1 - \frac{O_h}{o_h^{np} M'} \right], \quad (7)$$

где h - индекс факторов социальной неудовлетворенности населения, $h = \overline{1, H}$;

O_h - показатель состояния факторов социальной неудовлетворенности;

o_h^{np} - показатель программируемого состояния факторов социальной неудовлетворенности на единицу населения;

b_h - значимость отобранных факторов социальной неудовлетворенности для рассматриваемой территории;

M' - общая численность населения рассматриваемой территории, чел.

Результаты осуществления социально-экономического мониторинга по указанным выше направлениям определяются двумя группами оценок: основанных на *статистической информации и социологических опросах*.

Оценки, основанные на статистических данных.

Система показателей раздела «Уровень жизни» состоит из следующих показателей (включая показатели, используемые при социально-экономической диагностике состояния территории):

средняя оплата труда работников;

покупательная способность населения со средними заработной платой и пенсией;

минимальный потребительский бюджет по основным социально-демографическим группам населения;

прожиточный минимум по основным социально-демографическим группам населения;

численность и доля населения, имеющего среднедушевые доходы ниже минимального потребительского бюджета и прожиточного (физиологического) минимума;

потребление продуктов питания в домашних хозяйствах с различным уровнем среднедушевого дохода;

денежные доходы и расходы определенных социально-демографических групп населения;

показатели дифференциации населения;

соотношение среднедушевых доходов населения: 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения;

индекс концентрации доходов населения;

структура потребительских расходов социально-демографических групп населения;

распределение населения по размеру среднедушевого дохода.

Анализ критериев качества жизни показывает, что социально-экономическая ситуация, складывающаяся на конкретной территории, характеризуется и дополняется также показателями, определяющими не только уровень, но и условия жизни согласно перечню, приведенному в 5.1.

При проведении социально-экономического мониторинга в полном объеме используется информационный блок диагностики социально-экономического состояния территории.

Особенности оценок, основанных на результатах социологических опросов.

Организация социологической составляющей социально-экономического мониторинга включает выполнение следующего вида работ:

- определение и обоснование объема выборочной совокупности;
- разработка рекомендаций по организации сбора информации;
- разработка инструментария (пакета анкет) для изучения мнения респондентов и инструкции анкетера.

Одной из задач социологического блока в организации социально-экономического мониторинга является обеспечение информационного взаимодействия населения и органов власти в направлении реализации программ реструктуризации.

Изучение общественного мнения является необходимым условием снижения социальной напряженности на наблюдаемой территории. Осуществляется мониторинг общественного мнения путем периодических замеров (панельных исследований) состояния общественного мнения при помощи одной и той же методики на одной и той же выборке (одной и той же генеральной совокупности). Интервал исследований определяется характером и временным масштабом факторов, воздействующих на общественное мнение. Большинство апробированных методик рассчитано на повторение исследований. Сложнейший характер отражения социально-экономической обстановки на социальном поведении и настроениях населения требует комплексного применения методов социологического анализа и корректных процедур обобщения и обработки данных. Социологический анализ, выполняемый в рамках социально-экономического мониторинга, должен базироваться не только на чисто эмпирических данных, но и на результатах теоретических работ в области социальной психологии и социального управления.

Для разрешения поставленных задач социально-экологический мониторинг должен обеспечить объективное измерение в динамике, как минимум, следующих социологических параметров:

общая оценка населением социально-экономической ситуации на обследуемой территории;

оценка работников деятельности администрации ликвидируемых шахт по решению социальных проблем высвобождаемых работников, т.е. общая оценка их деятельности, мнение о недостатках в работе, уровень доверия руководству;

мнение населения муниципального образования об узловых проблемах территории и путях их разрешения, т.е. о номенклатуре данных проблем, степени их относительной важности, приемлемости возможных технологических, экономических и социально-политических путей разрешения.

При этом для обеспечения практического использования результатов социально-экономического мониторинга, его пригодности к решению специфических задач, а также возможности совершенствования и расширения функций необходимо соблюдение общих принципов построения модели, к числу которых в авторской трактовке относятся:

1) *Принцип целевой ориентации.* Все структурные звенья модели должны быть направлены на обеспечение экологической безопасности и снижение социально-экономической напряженности в зоне деятельности модели; естественные тенденции к постоянному расширению функций модели в целях удовлетворения задач социального управления должны ограничиваться обоснованными пределами;

2) *Принцип системного подхода.* Состав структурных звеньев модели должен вписываться в структурно-функциональную схему обеспечения социально-экономической безопасности на наблюдаемой территории;

3) *Принцип оперативности.* Периодичность предоставления социально-экономической информации должна соответствовать реальным потребностям заказчика;

4) *Принцип стандартизации и унификации технического обеспечения и инструментария.* В модели в максимально возможном объеме должны применяться стандартизированные и тестированные процедуры сбора, обработки и анализа информации. Техническое обеспечение модели выбирается с учетом местных условий;

5) *Принцип связи со всеми заинтересованными сторонами и, прежде всего, с общественными организациями.* Реальная структура модели должна гарантировать общественности, что измерение социологической информации не сопровождается ее искажением в же-

лательном (даже не явно) заказчику направлению, более того, вся деятельность модели социально-экономического мониторинга способствует обеспечению законных прав граждан, проживающих на территории;

б) *Принцип упорядочения доступа к информации.* Структура информационных потоков в системе социально-экономического мониторинга и правила доступа к циркулирующей в ней информации устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере информации и информатизации, в том числе в вопросах конфиденциальности информации и деятельности средств массовой информации (СМИ).

Построенная в соответствии с данными принципами модель социально-экономического мониторинга способна реализовать как совокупность специфических частных социологических процедур и методов, адаптированных к решаемым задачам, так и некоторые социально-управленческие функции, позволяя определить, какими путями и средствами можно наиболее эффективно добиться требуемого уровня снижения социальной напряженности, сохранить социальный мир.

В наиболее общем виде функционирование социально-экономического мониторинга представляется как последовательное использование следующих функциональных модулей:

проблемно-ориентированный модуль, насыщенный первичными индикаторами сбора данных;

адекватно адаптированный модуль сбора первичных данных;

обобщение и систематизация полученных первичных данных;

логический анализ и формулирование выводов.

Абсолютно необходимым является обеспечение полной координации в деятельности всех модулей и элементов модели. Наибольшую опасность для ее функционирования представляют такие внутренние факторы, как:

недостаточная структуризация информации о факторах, вызывающих негативную ориентацию общественного мнения;

недостаток априорных знаний;

наличие помех при обмене информацией между элементами модели;

различие в критериях оценок и категорийном аппарате элементов модели;

угроза несанкционированного распространения защищаемой информации.

Социологическая составляющая системы социально-экономического мониторинга в рамках определенной генеральной

совокупности должна обеспечить получение первичной социологической информации и результатов ее обработки, как минимум, по следующим объектам изучения:

«конфликтные» процессы и объекты, вызывающие явную социальную напряженность - нуждаются в обеспечении социологическим инструментарием, ориентированным на конкретный «конфликтный» объект и полностью учитывающим его специфику;

«спокойные» процессы и объекты, которые могут охватываться обзорными моделями мониторинга, позволяющими проводить общую оценку социально-экономической обстановки с оперативностью, достаточной для принятия и реализации решений.

Исходя из опыта отечественных и зарубежных социологических исследований, рекомендуется следующая универсальная совокупность методов социологического мониторинга, приведенная в таблице 18.

Ответы на типовые вопросы анкеты, представленные ниже, дадут основную информацию, которую можно будет использовать как для проведения консультаций с общественностью, так и для проведения более обширных консультаций с населением.

1. Что представляет собой программа реструктуризации угольной отрасли?

2. Каким образом учитываются интересы различных социальных групп населения в процессе проведения программных мероприятий, степень участия общественных кругов и профсоюзов в процессе принятия управленческих решений, связанных с процедурой закрытия угольных шахт?

3. Какова структура органов власти, несущих ответственность за социально-экономические последствия, связанные с ликвидацией угольных шахт?

4. Каким образом местная администрация поддерживает связь с населением?

5. Каким образом интересы социальных групп учитываются при осуществлении программ местного развития?

6. Какую роль играют политические партии и движения?

7. Насколько эффективным может оказаться использование печатных и электронных СМИ для повышения уровня осведомленности населения о социально-экономической ситуации?

8. Какие отношения существуют в настоящее время между администрацией муниципального образования и общественными кругами?

Опросы следует производить по принципу репрезентативной выборки среди основных групп населения, и объем выборки должен быть достаточно велик для того, чтобы лица, принимающие решения, сочли результаты опроса статистически значимыми.

Таблица 3.4 – Основные социологические методы в процессе социально- экономического мониторинга

Объект изучения	Метод изучения	Степень отработки	Процедуры	Квалификация исследователя
Общественное мнение в целом	Анкетный опрос	Высокая	Разработка анкеты Анализ результатов Интервьюер	Высокая Высокая Низкая
	Контент-анализ	Высокая	Разработка перечня структурных единиц	Высокая
Деятельность СМИ	Нестандартизованное интервью	Низкая	Обработка текста Анализ результатов	Средняя/ низкая Высокая
	Анкетный опрос	Высокая	Интервьюер Анализ результатов	Высокая Высокая
Оценка и мнение специалистов	Стандартизованное интервью	Средняя	Разработка анкеты Анализ результатов Интервьюер	Высокая Высокая Низкая/средняя.
	Нестандартизованное интервью	Низкая	Интервьюер Анализ результатов	Высокая Высокая
	Анкетный опрос экспертов	Высокая	Разработка анкеты Анализ результатов Интервьюер	Высокая Высокая Низкая
Оценки и мнения лидеров общественного мнения	Наблюдение	Низкая	Исследователь	Высокая
	Стандартизованное интервью	Средняя	Разработка анкеты Анализ результатов Интервьюер	Высокая Высокая Низкая/средняя
	Нестандартизованное интервью	Низкая	Интервьюер Анализ результатов	Высокая Высокая
	Анкетный опрос экспертов	Высокая	Разработка анкеты Анализ результатов Интервьюер	Высокая Высокая Низкая
Социальные процессы	Наблюдение	Низкая	Исследователь	Высокая
	Анкетный опрос экспертов	Высокая	Разработка анкеты Анализ результатов Интервьюер	Высокая Высокая Низкая

Объект изучения	Метод изучения	Степень отработки	Процедуры	Квалификация исследователя
	Стандартизированное интервью	Средняя	Разработка анкеты Анализ результатов Интервьюер	Высокая Высокая Низкая/средняя
	Нестандартизированное интервью	Низкая	Интервьюер Анализ результатов	Высокая Высокая
Объективное состояние социально-экономической ситуации			По результатам социально-экономического мониторинга	

Примечание к таблице 18:

1. Степень отработки метода изучения:

высокая: большой опыт применения; большое количество методической литературы; большое количество опытных специалистов;

средняя: есть опыт применения; имеется методическая литература; заметное число специалистов обладает опытом;

низкая: редко применяемый метод; результаты очень сильно зависят от личности исследователя; общепринятые методические рекомендации практически отсутствуют.

2. Квалификация исследователя:

высокая: профессиональный социолог с опытом исследований;

средняя: начинающий профессиональный социолог или практик, прошедший углубленную подготовку;

низкая: привлеченное к проведению исследований лицо с достаточным для усвоения инструктажа профессионально-культурным уровнем.

При проведении социально-экономического мониторинга необходимо: создание «образа» (выделение процессов, явлений, социальных фактов, подлежащих контролю при помощи модели социально-экономического мониторинга);

построение «сетки» характеристик компонентов (т.е. определение перечня проявлений компонент «образа»);

выбор индикаторов (т.е. выбор внутри «сетки» значимых показателей, отвечающих целям и задачам социально-экономического мониторинга);

построение индексов (т.е. экспериментальное определение статистического распределения каждого индикатора).

3. Направления работы социологов:

выявление групп населения, привлекаемых для участия в оценке социально-экономической ситуации на рассматриваемой территории ;

разработка стратегии консультаций с представителями выявленных групп населения;

разработка механизмов улаживания конфликтов общественных интересов.

При этом, население, попадающее в объектив мониторинга, должно регулярно и систематически получать информацию о ходе и результатах его проведения.

Социологическая информация должна дать ответ на вопросы:

- Что представляет собой местное население?
- По каким признакам проходит его дифференциация и социальная стратификация?
- В чьих руках находится официальная и неофициальная власть?
- Кто – неформальные общественные лидеры, с кем следует установить связь?
- Роль женщин (гендерных отношений) в жизни местной агломерации?

Одна из наиболее сложных составляющих социально-экономического мониторинга – организация консультационного процесса, то есть выявление затронутых групп населения и обеспечение должного их представительства в общественных консультационных комитетах. Их роль состоит в консультировании и подаче рекомендаций органам государственной власти и руководству ликвидируемых шахт по комплексным, затянувшимся проблемам.

Рабочие или консультативные группы часто используются вместе с другими, более официальными мониторинговыми группами и службой общественной инспекции. Рабочие группы дают возможность местным заинтересованным группам высказаться о принятом властями решении.

Основные положения социально-экономического мониторинга нашли свое отражение в целом ряде разработанных при участии автора методических рекомендаций, в частности, по мониторингу результативности создания новых рабочих мест и мониторингу эффективности реализации программы переселения, являющихся важнейшими составными частями механизма формирования и реализации ПМР. Данные методические рекомендации могут быть использованы не только применительно к условиям реструктуризации угольной отрасли, но и при структурных преобразованиях любой другой базовой отрасли промышленности, а также могут быть применены при организации мониторинга в социально-экономических системах микроуровня в индустриальных регионах любой специализации.

Методика комплексной оценки состояния и перспективности развития предприятий базируется на анализе хозяйственной деятельности и факторной экспертной оценке финансового, производственного, маркетингового, социально-экономического и инвестиционного потенциалов созданных предприятий [177,178].

В общем виде последовательность процедур при проведении экспертизы и отбора инвестиционных проектов представлена на рисунке 3.11.



Рисунок 3.11 – Процедура экспертной оценки перспективности развития предприятий, созданных в рамках программ местного развития

Экспертиза и ранжирование предприятий проводится на основании данных опросных листов и бухгалтерской отчетности с использованием анкетного опроса экспертов.

На основании анкетных экспертных опросов определяется вес (значимость) каждого потенциала (группы факторов) и пяти выделенных факторов в каждой группе, а также дается оценка каждого фактора по трехбалльной шкале (-1, 0, +1).

Значимость каждого потенциала и факторов его составляющих определялась двенадцатью привлеченными экспертами – специалистами ГУ «Соцуголь», ЦНИЭИуголь, МГГУ, представителями муниципальных образований, занимающихся планированием и организацией реализации инвестиционных проектов предприятий, предназначенных для создания новых рабочих мест.

Перечень факторов, характеризующих каждый потенциал и оценка их значимости по десятибалльной шкале, приведены в таблице 3.5.

Таблица 3.5 – Перечень факторов, характеризующих потенциалы состояния и перспективность развития предприятий, созданных в рамках реализации программ местного развития

Факторы, показатели	Оценки экспертов												сум-ма	ср. оценка	вн. группы	группы	общая	диспер-сия	коэф. вари-ации	Ср. коэф. вар.	Коэф. конкорд.	χ ²
	6	7	5	6	5	7	5	5	6	6	5	7										
Финансовый потенциал													70	5,83							0,24	12,9
рентабельность собственного капитала	6	5	7	6	6	5	6	7	6	7	6	6	73	6,08	0,211	0,21	0,044	0,45	0,11	0,158		
уровень заемного капитала	6	6	7	5	6	7	5	6	7	5	5	5	70	5,83	0,202	0,21	0,042	0,70	0,14			
сроки погашения деб. задолженности	3	4	5	3	3	3	4	5	5	3	3	2	43	3,58	0,124	0,21	0,026	0,99	0,28			
платежеспособность предприятия	8	9	6	8	9	7	8	8	9	7	8	8	95	7,92	0,275	0,21	0,057	0,81	0,11			
финансовая устойчивость	5	4	5	6	5	7	5	6	6	6	5	5	65	5,42	0,188	0,21	0,039	0,63	0,15			
													346		1,000		0,209					
Производственный потенциал	4	5	4	4	4	4	4	5	4	4	5	5	52	4,33						0,24	13,38	
виды деятельности	6	6	7	6	5	7	6	6	5	7	5	6	72	6	0,206	0,16	0,032	0,55	0,12	0,157		
объем производства	4	5	4	6	4	5	5	6	4	4	4	4	55	4,58	0,157	0,16	0,024	0,63	0,17			
уровень использования мощностей	6	7	8	6	9	9	7	8	6	7	6	6	85	7,08	0,243	0,16	0,038	1,36	0,16			
нормы расхода сырья и материалов	3	4	3	5	4	4	3	3	4	5	3	4	45	3,75	0,129	0,16	0,020	0,57	0,20			
рентабельность продукции	9	8	7	9	8	7	6	9	7	7	8	8	93	7,75	0,266	0,16	0,041	0,93	0,12			
													350		1,000		0,155					
Маркетинговый потенциал	8	7	7	6	6	6	5	7	7	5	6	6	76	6,33						0,5	28,12	
масштаб рынка	9	8	8	9	9	9	8	8	9	7	9	7	100	8,33	0,281	0,23	0,064	0,61	0,09	0,138		
объем продаж	7	6	7	7	7	6	7	6	8	7	8	6	82	6,83	0,230	0,23	0,052	0,52	0,11			
конкуренция	8	7	8	9	8	8	7	8	9	8	8	7	95	7,92	0,267	0,23	0,061	0,45	0,08			
наличие портфеля заказов	4	3	4	3	4	3	3	3	4	3	4	4	42	3,50	0,118	0,23	0,027	0,27	0,15			
расходы на рекламу	3	2	4	3	4	2	2	3	3	4	4	3	37	3,08	0,104	0,23	0,024	0,63	0,26			
													356		1,000		0,227					
Социально-экономический потенциал	6	6	5	6	5	6	5	5	5	4	5	4	62	5,17						0,26	13,72	
кол-во созданных раб. мест	7	6	7	7	6	8	7	7	8	7	7	6	83	6,92	0,197	0,19	0,036	0,45	0,10	0,091		
трудоустроено бывших шахтеров	8	7	6	6	7	7	7	8	6	8	7	7	84	7,00	0,199	0,19	0,037	0,55	0,11			
уровень оплаты труда	6	6	6	7	6	7	6	6	6	7	6	6	75	6,25	0,178	0,19	0,033	0,20	0,07			
затраты на создание 1 раб. места	8	8	9	8	8	9	8	8	9	9	8	9	101	8,42	0,239	0,19	0,044	0,27	0,06			
квалификация руководителей	7	7	6	6	7	6	7	8	5	7	7	6	79	6,58	0,187	0,19	0,035	0,63	0,12			
													422		1,000		0,185					
Инвестиционный потенциал	9	7	6	6	6	5	6	6	6	7	5	6	75	6,25						0,279	15,38	
оценка перспективных планов	7	6	8	8	7	7	6	8	7	6	7	8	85	7,08	0,23	0,22	0,052	0,63	0,11	0,119		
собствен. источники инвестиций	6	7	6	8	7	6	7	8	7	6	6	7	81	6,75	0,22	0,22	0,049	0,57	0,11			
доступ к кредитам	6	6	7	8	6	7	6	7	6	5	6	7	77	6,42	0,21	0,22	0,047	0,63	0,12			
территориальное расположение	5	4	5	6	5	6	5	4	5	5	6	5	61	5,08	0,17	0,22	0,037	0,45	0,13			
экологический фактор	6	5	5	5	6	5	5	6	4	6	5	5	63	5,25	0,17	0,22	0,038	0,39	0,12			
													367		1,00		0,224					

В таблице также приведены результаты обработки опроса и оценка согласованности мнений экспертов.

Для экспертной оценки каждого фактора были разработаны специальные анкеты опроса экспертов, с помощью которых оценивался каждый фактор (критерий).

Оценка согласованности мнений экспертов при балльной оценке каждого фактора производилась на основе коэффициента вариации. При этом значение коэффициента изменяется от 0,07 до 0,28, а среднее значение коэффициента вариации 0,13, что свидетельствует о высокой согласованности мнений экспертов [179].

Согласованность мнений экспертов по оценке взаимосвязи факторов производится на основе определения коэффициента конкордации и использовании распределения χ^2 .

При этом коэффициент конкордации по финансовому потенциалу составил 0,24, по производственному 0,24, по маркетинговому 0,5, по социально-экономическому 0,26, по инвестиционному 0,279, при оценке потенциалов – 0,31, а значение χ^2 соответственно: 12,9; 13,38; 28,12; 13,72; 15,38; 17,2, что при 11 степенях свободы соответствует для большинства показателей десятипроцентному уровню значимости и показывает высокий уровень согласованности мнений экспертов.

В соответствии с разработанными правилами, критериями и анкетами эксперт дает свою оценку в баллах по каждому показателю жизнедеятельности предприятия.

На основании полученных оценок (d) каждого фактора (f) определенных потенциалов (j) - d_{jf} с учетом экспертной оценки значимости каждого фактора (K_{jf}) и потенциала в целом (K_j) - определяется итоговый рейтинг оценки потенциала созданных предприятий (производств):

$$W = \sum_{j \in J} K_j \sum_{f \in F} d_{jf} \cdot K_{jf} \quad (8)$$

По комплексному критерию W может быть произведено ранжирование предприятий, а система критериев, оценивающих различные потенциалы предприятия, позволяет определить «узкие» места и намечать мероприятия по их ликвидации (см. приложение А).

Кроме того, выявляются сектора экономики, в которые наиболее эффективно осуществляется вложение средств (инвестиций) для создания новых рабочих мест.

ГЛАВА 4. РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЙ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ УГОЛЬНОЙ ОТРАСЛИ В ПОСТРЕСТРУКТУРИЗАЦИОННЫЙ ПЕРИОД

4.1. Долговременные последствия реструктуризации на углепромышленных территориях

Реструктуризация угольной отрасли, сопровождающаяся ликвидацией нерентабельных (неперспективных) угольных и других связанных с ними организаций, обычно приводит к существенным изменениям производственно-экономического потенциала углепромышленных территорий и часто к необходимости коренной трансформации социально-экономического уклада этих территорий. В одних случаях это способствует развитию социально-экономического потенциала территории (СЭПТ) и на этой основе повышению эффективной занятости населения при росте его благосостояния, в других - при отсутствии достаточного потенциала социально-экономического развития на базе угольной отрасли, приводит к затуханию жизнедеятельности территории или поддержанию ее путем форсированной диверсификации экономики в направлении альтернативных видов хозяйственной деятельности. В этой связи для регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли в постреструктуризационный период необходимо наличие полной и достоверной информации о состоянии и перспективах жизнедеятельности определенным образом классифицированным углепромышленным территориям с учетом динамики их СЭПТ.

В процессе формирования и реализации механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли с участия автора разработана типизация и классификация углепромышленных территорий [99,180]. При этом учитывались:

- административные границы углепромышленных регионов и локальных территорий;
- роль угольного производства для экономики территории;
- все виды ресурсов, которые могут стать основой для дальнейшего социально-экономического развития территории;
- перспективы развития углепромышленных территорий как за счет их сырьевой специализации, так и иных видов деятельности.

Были выделены следующие признаки классификации углепромышленных территорий: природный и экономический потенциал; социально-экономическое состояние углепромышленного региона и

входящих в его состав локальных углепромышленных территорий; масштабы реструктуризации угольной отрасли.

Природный и экономический потенциал территории характеризовался:

географо-экономическим расположением углепромышленных регионов;

наличием всех видов конкурентоспособных природных ресурсов, включая минеральные, лесные, водные и др.;

обеспеченностью территории трудовыми ресурсами;

состоянием окружающей среды;

наличием расположенных на территории предприятий других отраслей промышленности, социальной инфраструктуры, сферы услуг и т.п.;

инвестиционной привлекательностью углепромышленных территорий;

достаточностью региональной законодательной базы.

Социально-экономическое состояние углепромышленного региона и входящих в его состав углепромышленных территорий определялось:

уровнем жизни населения;

состоянием рынка труда;

обеспеченностью объектами социальной инфраструктуры;

демографической ситуацией в регионе;

воздействием окружающей среды на территорию;

перспективой развития территории;

состоянием бюджета территории и др.

Масштабы реструктуризации угольной отрасли характеризовались:

потенциальными возможностями развития отрасли;

объемами закрытия неперспективных угольных предприятий, в т.ч. градообразующих;

объемами высвобождения трудовых ресурсов и возможностями их трудоустройства или переселения в другие регионы;

альтернативами топливообеспечения региона в случае значительного свертывания угольного сектора и др.

В соответствии с указанными классификационными признаками была проведена диагностика 28 углепромышленных регионов и входящих в них 78 углепромышленных территорий (на момент начала реструктуризации угольной отрасли - на 01.01.94), в результате чего определены три основных типа углепромышленных территорий:

• *углепромышленные территории на базе градообразующих угольных предприятий* (численность занятых в угольном секторе не менее 30 % от

занятых в экономике территории; не менее 50 % всех поступлений в местный бюджет; отсутствие предприятий других отраслей промышленности);

- *углепромышленные территории на базе угольной и других отраслей промышленности* (наличие угольных предприятий с незначительной долей занятых; наличие крупных предприятий других отраслей промышленности);

- *углепромышленные территории на базе угольной отрасли и смежных с ней отраслей промышленности* (наличие предприятий, потребляющих угольную продукцию; значимая доля занятых в угольном секторе; значимая доля угольных предприятий в формировании доходной части бюджета).

Из 78 углепромышленных территорий на 01.01.94 к первому типу относились 39 территорий (50 %), ко второму типу – 37 территорий (47 %), к третьему типу – 2 территории (3 %) (таблица 4.1).

В связи с тем, что изменение социально-экономического состояния конкретной углепромышленной территории, вызванное реструктуризацией угольной отрасли, носит перманентный характер, на основе вышеприведенной типологии была разработана классификация углепромышленных территорий по направлениям отраслевых структурных преобразований, фрагмент которой представлен на рисунке 4.1.

К специфическим особенностям с точки зрения социально-экономических последствий и перспектив развития различных типов углепромышленных территорий относятся:

1. *Монопрофильная территория без предпосылок развития угольной и создания других отраслей.* В данном типе углепромышленных территорий при закрытии неперспективных угольных предприятий и отсутствии предпосылок для развития угольной отрасли, а также создания других отраслей, проблема ликвидации комплексных последствий реструктуризации может быть конструктивно решена только путем переселения трудоизбыточного населения территории в более благоприятные, с точки зрения трудоустройства и проживания, регионы Российской Федерации.

Переселение как способ решения социальных проблем территории является чисто вынужденной мерой, обусловленной низкой рентабельностью действующих угольных предприятий, неспособных в настоящее время обеспечить за счет налоговых отчислений в местные бюджеты социальную защиту незанятого в экономике населения территории. При этом оно должно осуществляться по стратегическому плану, взаимоувязанному и согласованному с программами социально-экономического развития муниципальных образований, куда намечается переселение.

**Таблица 4.1 – Основные типы углепромышленных территорий,
сложившихся на начало реструктуризации угольной отрасли**

Регион – субъект Федерации	Углепромышленные территории		
	На базе градообразующих угольных предприятий	На базе угольной и других отраслей промышленности	На базе угольной и смежных отраслей
Ростовская область	г.Гуково, г.Новошахтинск, г.Красный Сулин, г.Зверево	г. Шахты, г. Донецк, г. Белая Калитва, Тацинский р-н, Октябрьский р-н	
Карачаево-Черкесская Республика		г.Карачаевск	
Тульская область		Алексинский р-н, Веневский р-н, г. Донской, Кимовский р-н, Киреевский р-н, Узловский р-н, Щекинский р-н, Богородицкий р-н	
Смоленская область		Сафоновский р-н	
Тверская область		Нелидовский р-н	
Калужская область		Сухиничский р-н	
Ленинградская область		г.Сланцы	
Республика Коми	г.Воркута, г.Инта		
Пермская область	г.Кизел	г.Гремячинск, г.Чусовой	г. Губаха
Свердловская область	Артемовский р-н (п. Буланаш), Карпинско-Волчанский р-н		
Челябинская область		г.Еманжелинск, г.Копейск, г.Коркино	
Республика Башкортостан		г.Кумертау	
Оренбургская область	Тюльганский р-н (п.Тюльган)		

Регион – субъект Федерации	Углепромышленные территории		
	На базе градообразующих угольных предприятий	На базе угольной и других отраслей промышленности	На базе угольной и смежных отраслей
Кемеровская область	г.Березовский, г.Междуреченск, г.Осинники, г.Полысаево	г. Анжеро-Судженск, г. Белово, г.Киселевск, г.Прокопьевск, г.Ленинск-Кузнецкий, г.Мыски, г.Калтан	
Новосибирская область	Искитимский р-н	Тогучинский р-н	
Красноярский край	г.Шарыпово (п. Дубинино), Рыбинский р-н (п.Бородино)		
Республика Хакасия	г.Черногорск, Алтайский р-н (п. Изыхские копи)		
Иркутская область	г.Тулун	г.Черемхово	
Республика Бурятия			г. Гусиноозерск
Республика Тыва	г.Кызыл		
Читинская область		Чернышевский р-н (п.Букачача)	
Республика Саха (Якутия)	г.Нерюнгри, Кобейский р-н (п.Сангар), Кангаласский р-н (п. Кангаласск)		
Магаданская область	Омсукчанский р-н, Сусуманский р-н (п. Кадыкчан)		
Чукотский АО	Беринговский р-н (п. Беринговский), Анадырский р-н		
Амурская область	п. Варварка (Октябрьский р-н)		
Хабаровский край	п. Чегдомын (Верхне-Буреинский р-н)		
Приморский край	г. Партизанск, п. Тавричанка (Надеждинский р-н), п. Реттиховка (Черниговский р-н), п. Липовцы (Октябрьский р-н), с. Михайловское (Михайловский р-н)	г. Артем	
Сахалинская область	п. Мгачи (Александров-Сахалинский р-н), п. Быково (Доминский р-н), г. Углегорск, Южно-Сахалинский р-н	г. Невельск, г. Корсаков	

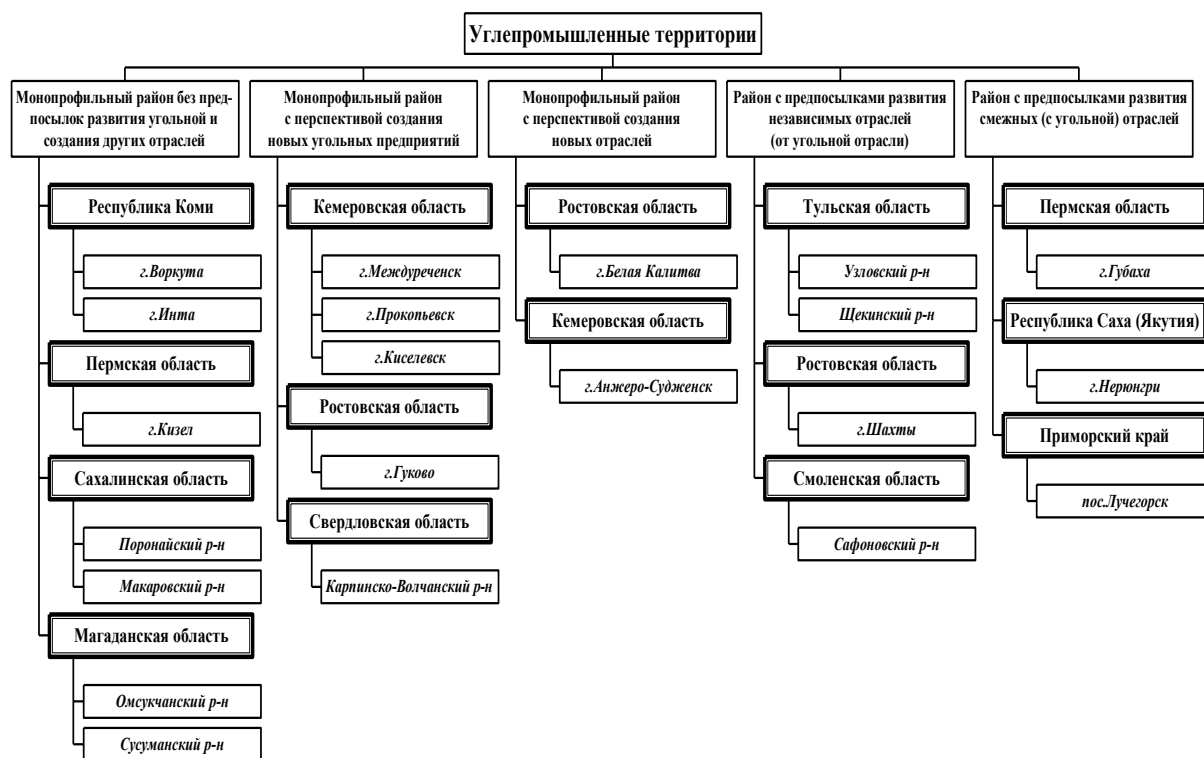


Рисунок 4.1 – Фрагмент классификации углепромышленных территорий по направлениям отраслевых структурных преобразований

Решение о социально-экономической перспективе территории данного типа должно приниматься на основе комплексной ее диагностики, включая:

анализ и прогноз демографического состава населения территории и состояния ее социальной инфраструктуры;

анализ программ реструктуризации угледобывающего производства на территории и прогноз изменения технико-экономических показателей функционирования отрасли;

анализ и прогноз изменения численности работников отрасли в соответствии с программой закрытия убыточных шахт и разрезов, численности переселяемого населения т.п.

2. *Монопрофильная территория с перспективой создания новых угольных предприятий.* При наличии на монопрофильной углепромышленной территории перспективного угольного месторождения и предполагаемым в соответствии с «Энергетической стратегией России на период до 2020 года» строительством новых шахт и разрезов, стратегический план развития территории должен быть ориентирован на развитие угольной отрасли как базовой и обеспечивающей впоследствии жизнедеятельность территории.

При данном типе территорий (при условиях перспективного строительства и освоения новых мощностей по добыче угля, а также выбытия убыточных мощностей в процессе реструктуризации, связанным с этим временным сокращением объемов добываемого угля, высвобождением соответствующего количества работников, необходимостью их социальной защиты и трудоустройства и т.п.), возможны следующие стратегические сценарии их развития:

диверсификация производства на территории и создание новых рабочих мест, временное трудоустройство высвобожденных работников на временных рабочих местах, трудоустройство их на строительстве и эксплуатации новых шахт и др.;

переселение трудоизбыточного населения территории в более благоприятные, с точки зрения трудоустройства и проживания, регионы Российской Федерации.

Процесс диагностики территории данного типа должен включать:

анализ и прогноз состава и численности населения углепромышленной территории при закрытии неперспективных и вводе в эксплуатацию новых угольных организаций;

анализ состояния и потенциала развития социальной инфраструктуры территории;

анализ и прогноз развития производственного потенциала угольной и других отраслей с учетом выбытия неперспективных и ввода новых мощностей и др.

3. Монопрофильная территория с перспективой создания новых отраслей. Для данного типа территорий основой стратегического развития является полная реструктуризация экономики. Если в монопрофильном углепромышленном районе имеются предпосылки и соответствующие условия (наличие местных природных и иных (вторичных), а также доступных внешних ресурсов, определенной производственной базы и пр.), то при закрытии шахт и свертывании угольной отрасли, высвобожденные работники могут быть задействованы на строительстве предприятий новой отрасли и впоследствии трудоустроены на этих предприятиях.

Если установлена целесообразность создания какой-либо новой отрасли промышленности, то решается задача определения ее масштабов, которые могут ограничиваться опять же ресурсными возможностями территории и ее инвестиционной привлекательностью с учетом политического, экономического, социального, экологического, финансового, законодательного и других рисков.

4. Территория с предпосылками развития независимых от угольной отрасли отраслей. В отличие от многопрофильного, в данном типе территорий, кроме угольной, функционируют другие отрасли, зависимые или независимые от угольной, т.е. потребляющие или нет местную угольную продукцию в качестве исходного ресурса.

При реструктуризации этих отраслей, в частности, если это угольная отрасль (закрытие шахт, строительство новых и др.), возможные сценарии стратегического развития должны формироваться также на основе анализа совокупного социально-экономического потенциала территории. При этом важное значение должно придаваться анализу структуры промышленности территории, финансово-экономическому состоянию отдельных отраслей, перспективам их дальнейшего развития (спада, роста, свертывания, рентабельности отраслей и т.п.). Должна приниматься во внимание также взаимозависимость отраслей внутри территории. Учет этих и других подобных факторов позволит спрогнозировать ведущее место той или иной отрасли в долгосрочной перспективе и разработать упреждающие мероприятия по развитию экономического и человеческого потенциала территории.

5. Территория с предпосылками развития смежных (с угольной) отраслей. При стратегическом развитии территорий данного типа возможны следующие сценарии в зависимости от последствий реструктуризации угольной отрасли. Если часть шахт закрывается, а остающиеся в работе не в полной мере обеспечивают смежные отрасли угольной продукцией (например, тепло-электроэнергетику, металлургию) при условии, что замена на другие виды сырья (включая привозной уголь) экономически невыгодна, то остается высокой вероятностью того, что будут сокращаться объемы производства этих смежных отраслей. Поэтому, при отсутствии предпосылок создания на территории других, независимых от угольной, отраслей, объективно будет происходить высвобождение трудоизбыточных ресурсов. При таком развитии событий потенциально возможен рост социальной напряженности и экономическая депрессия, а основным стратегическим сценарием остается сценарий переселения граждан территории. В этом случае должны быть полностью задействованы механизмы государственной поддержки, в частности, социальной защиты населения, временного трудоустройства, переобучения и т.п.

При разработке стратегий развития всех типов территорий следует учитывать, что углепромышленные территории в силу объективных причин чаще всего имеют невысокий инвестиционный потенциал. Поэтому при любых сценариях стратегического развития

наибольший вклад в формирование инвестиционного потенциала вносят такие факторы, как инфраструктурная освоенность территории и человеческий и инновационный капиталы, на которые, в отличие от ресурсного, следует делать основной акцент.

Суммируя результаты практического использования ранее разработанных типизации и классификации углепромышленных регионов и локальных территорий, можно сформулировать следующие гипотетические варианты сценариев структурных преобразований и преодоления долговременных социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли на территориальном уровне:

1. Развитие местной экономики на основе сохранения углепромышленной специализации за счет отработки имеющихся конкурентоспособных запасов полезного ископаемого и освоения новых месторождений;

2. Развитие местной экономики на основе сохранения углепромышленного производства и ее частичной диверсификации;

3. Развитие местной экономики на основе имеющегося ресурсного производственно-промышленного потенциала не угольной специализации;

4. Развитие местной экономики на основе ее полной диверсификации за счет развития предпринимательства;

5. Развитие местной экономики, ориентированной исключительно на малый бизнес и оказание социальных услуг населению.

При реализации всех рассмотренных выше гипотетических сценариев социально-экономического развития возникает необходимость использования в различных сочетаниях и объемах механизмов преодоления долговременных последствий реструктуризации, которым мы относим механизмы «Занятость», «Организованная миграция» и «Развитие социальной инфраструктуры».

На рисунке 4.2 представлена группировка углепромышленных территорий, выполненная на основе анализа долговременных последствий реструктуризации угольной отрасли в 79 муниципальных углепромышленных образованиях, где осуществлялась ликвидация особо убыточных и неперспективных организаций отрасли и проводились социально ориентированные мероприятия на основе формирования и реализации механизма программ местного развития (по состоянию на 01.07.2004 г.). При группировании данных территорий также использовались материалы Энергетической стратегии России на период до 2020 года, которые позволили выделить из множества рассматриваемых муниципальных образований углепромышленные территории с долгосрочными перспективами развития угольного производства.

Углепромышленные территории

Угольный сектор ликвидирован – 34 территории

Пермская область
г. Гремячинск
г. Кизел
г. Чусовой
г. Губаха

Ростовская область
г. Новошахтинск
г. Донецк
Октябрьский район
Тацинский район

Тульская область
г. Кимовск
г. Киреевск
г. Узловая
г. Алексин
г. Богородицк
г. Новомосковск
г. Тула
г. Щекино
г. Донской

Сахалинская область
г. Александровск-Сахалинский
Невельский район

Магаданская область
Омсукчанский район

Приморский край
Черниговский район
Хасанский район
Шкотовский район
г. Артем

Республика Саха (Якутия)
пос. Сангар

Смоленская область
г. Сафоново

Тверская область
г. Нелидово

Калужская область
п. Середейский

Свердловская область
г. Артемовск
г. Карпинск

Респ. Башкортостан
г. Кумертау

Оренбургская область
п. Тюльган

Читинская область
пос. Букачача

Республика Бурятия
Селенгинский район

Угольный сектор имеет краткосрочные перспективы развития – 14 территорий

Ростовская область
г. Белая Калитва
г. Шахты

Тульская область
г. Венев

Кемеровская область
г. Анжеро-Судженск

Челябинская область
г. Еманжелинск
г. Копейск

Сахалинская область
Макаровский район
Южно-Сахалинск
п. Синегорск
Долинский район

Республика Коми
г. Инта

Приморский край
г. Партизанск

Ленинградская область
г. Сланцы

Сахалинская область
Поронайский район

Угольный сектор имеет долгосрочные перспективы развития – 31 территория

Ростовская область
г. Гуково
г. Зверево
г. Красный Сулин

Кемеровская область
г. Киселевск
г. Осинники
г. Калтан
г. Березовский
г. Междуреченск
г. Прокопьевск
г. Белово
г. Кемерово
г. Ленинск - Кузнецкий
г. Полысаево
г. Новокузнецк

Челябинская область
г. Коркино

Сахалинская область
Углегорский район

Республика Коми
г. Воркута

Приморский край
Октябрьский район
Надеждинский район
Михайловский район

Магаданская область
Сусуманский район

Новосибирская область
Искитимский район
Тогучинский район

Республика Саха (Якутия)
г. Нерюнгри

Ленинградская область
г. Сланцы

Чукотский АО
Анадырский район
п. Угольные Копи
Беринговский район
п. Беринговский

Красноярский край
г. Шарыпово

Амурская область
г. Райчихинск

Рисунок 4.2 – Группировка углепромышленных территорий по потенциалу развития угольного сектора

Проведенный анализ показывает, что на 34 территориях угольный сектор промышленности ликвидирован полностью (угольная промышленность в существовавшем виде прекратила свою деятельность); на 14 территориях угольный сектор не имеет долгосрочных перспектив развития, и организации угольной отрасли до 2010 года с большой долей вероятности будут ликвидированы; на 31 углепромышленной территории, которые в основном расположены в Западной и Восточной Сибири (Кемеровская область, Красноярский край, Иркутская, Читинская области, Республика Бурятия и др.), на Дальнем Востоке (Республика Саха-Якутия, Хабаровский, Приморский края и др.), в Ростовской области и Республике Коми, в соответствии с Энергетической стратегией России на период до 2020 года, сохранится эффективное угольное производство.

Для углепромышленных территорий, где в постструктуризационном периоде прекращается полностью или частично добыча угля, основным долговременным социально-экономическим последствием негативного характера является высокий уровень безработицы, для снижения которого требуется создание новых рабочих мест в секторах экономики, альтернативных угольному, а также при необходимости организованная миграция населения. В настоящее время в 28 из 79 углепромышленных муниципальных образований уровень официально зарегистрированной безработицы продолжает значительно превышать средний по России (2,3%), достигая на отдельных углепромышленных территориях 10-20 % (районы Сахалинской области, Приморского края и др.). Особое место с социально-экономической точки зрения занимают углепромышленные территории, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, где социальная разгрузка территории может быть достигнута, в основном, за счет организованной миграции населения (например, в гг. Воркута и Инта сегодня проживает порядка 70,0 тыс. человек избыточного населения).

Характерной особенностью для всех групп углепромышленных территорий является необходимость модернизации социальной инфраструктуры и преодоление хронического дефицита местных бюджетов. Что касается обеспечения устойчивого социально-экономического развития перспективных по добыче угля территорий, то оно будет зависеть от выхода их, как минимум, на средние по России параметры уровня и качества жизни населения.

Для того, чтобы социально-экономические процессы на углепромышленных территориях были управляемы, особенно при ограниченных возможностях развития их социально-экономической жизне-

деятельности, необходимы механизмы регулирования долговременных последствий реструктуризации в постреструктуризационный период. Они должны базироваться на средне- и долгосрочных социально-экономических прогнозах и стратегических планах развития, инновационных стратегиях поддержания активной социально-экономической жизнедеятельности затронутых реструктуризацией территорий сообразно их природному и хозяйственному потенциалу.

В постреструктуризационный период акценты механизмов регулирования социально-экономических последствий смещаются в сторону достижения возрастающих стандартов жизни местного населения, чему должны способствовать:

постоянный рост реальных доходов населения, достигаемый за счет более эффективного использования социально-экономического потенциала территории (муниципального образования);

переориентация расходов местного бюджета на развитие социальной инфраструктуры по удовлетворению культурно-бытовых потребностей пожилых людей, воспитанию, образованию, культурному и физическому развитию молодежи, обеспечению медицинского и санаторно-курортного обслуживания трудящихся, и достижению других стандартов жизни цивилизованного общества;

стимулирование развития малого и среднего бизнеса на территориях муниципальных образований;

стимулирование развития транспорта и связи на территориях, постоянного улучшения экологической обстановки, восстановление и гармонизация развития экономического потенциала территорий с устойчивой и здоровой жизнедеятельностью флоры и фауны;

развитие природоохранной деятельности, связанной с ликвидацией негативных последствий углепромышленного производства в прошлые периоды и предотвращающие их появление в перспективе.

Таким образом, при формировании и реализации механизмов долгосрочного регулирования последствий реструктуризации на углепромышленных территориях в постреструктуризационный период следует стремиться к наполнению доходной части бюджета за счет повышения эффективности использования факторов производства (природные ресурсы, труд, капитал) в угольной и смежных отраслях экономики, при одновременном социально ориентированном изменении структуры целевых бюджетных затрат и методов воздействия органов местного самоуправления на деятельность хозяйствующих субъектов, организаций социальной инфраструктуры, различных групп и категорий населения.

Дополняя приведенные ранее типизацию и классификацию углепромышленных муниципальных образований, в соответствии с которыми оцениваются объемы долговременных экономических, социальных, экологических последствий реструктуризации отрасли и перспективы развития действующих угольных предприятий, можно также условно выделить следующие виды углепромышленных поселений:

1. *Депрессивные* шахтерские города и поселки вокруг градообразующих неперспективных и нерентабельных закрытых или находящихся в процессе ликвидации шахт с низким потенциалом социально-экономического саморазвития. Эта группа городов (поселков) переживает в настоящее время весь комплекс социальных проблем (безработица, развал социальной инфраструктуры, существенное ухудшение семейных отношений, опасный рост детской беспризорности, преступности, алкоголизма и наркомании, приобретающей систематический и массовый характер и др.);

2. *Менее депрессивные (стагнирующие)* шахтерские города и поселки с недостаточно рентабельным действующим сектором угольной и смежными отраслями промышленности, более развитой сферой услуг, в которых закрытие и ликвидация части шахтного фонда не привела к катастрофическому падению промышленного производства и разрушению потенциала социально-экономического саморазвития;

3. *Относительно перспективные* шахтерские города и поселки, где на базе перспективных угольных месторождений в результате реструктуризации угольной отрасли созданы рентабельно действующие угольные компании, а также имеются смежные и другие отрасли промышленности и экономики в целом, способные обеспечить долговременный потенциал социально-экономического саморазвития.

Необходимо отметить условность любой классификации (типизации) локальной территории сырьевой специализации, где производится промышленная добыча невозобновляющихся природных ресурсов (ископаемых). Теоретически, по своей природе, если говорить о долгосрочной перспективе развития локальных территорий горнопромышленной специализации – они «острова безнадежности» в том смысле, что когда запасы полезных ископаемых вырабатываются, жизнедеятельность на данной территории затухает. Об этом свидетельствует мировая практика, когда еще с конца XIX в. на территориях, где добывался уголь, золото, некоторые другие важные для того времени полезные ископаемые, оставались сотни заброшенных горняцких поселений. В XX в. наблюдалась такая же картина.

Поэтому, когда мы говорим о том или ином уровне достижимости (возможности) социально-экономического саморазвития локальной территории углепромышленной специализации, то имеем в виду следующее:

а) если локальная углепромышленная территория обеспечена на определенный срок благоприятными запасами ископаемого угля, добыча которых при существующем угольном хозяйстве и благоприятной конъюнктуре на угольную продукцию может быть экономически рентабельной, устойчивое социально-экономическое саморазвитие за счет рыночных механизмов в течение отработки запасов принципиально возможно и достижимо;

б) если, помимо благоприятных запасов ископаемого угля и имеющегося для его добычи необходимого хозяйства экономика углепромышленной территории диверсифицирована, устойчивое социально-экономическое развитие за счет рыночных механизмов возможно и достижимо на долговременной основе;

в) если на территории отсутствуют характерные признаки а) и б), а также отсутствуют другие благоприятные факторы (например, природно-географический), то устойчивое социально-экономическое развитие за счет рыночных механизмов слабо достижимо, постоянно будут требоваться разного рода финансовые «инъекции». В данной ситуации проживающее здесь население должно мигрировать в более благоприятные экономические зоны, либо - если это невозможно в массовом масштабе, - здесь могут создаваться новые рабочие места, теоретически способные обеспечить эффект саморазвития. В то же время, на практике, эффективность последней меры еще не доказана, прошло слишком мало времени после реструктуризации угольной отрасли и начала структурных преобразований на территории.

В зависимости от вышеназванных предпосылок должны получать развитие существующие или разрабатываться новые подходы (методы), обеспечивающие ликвидацию (локализацию, смягчение) социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли на региональном и местном уровнях и социально-экономическое саморазвитие угольных муниципальных образований.

4.2. Методологический подход к формированию механизмов регулирования долговременных последствий реструктуризации угольной отрасли

В угольной отрасли в процессе ее реструктуризации и формирования и реализации механизма программ местного развития накоплен определенный опыт использования методологии стратегического планирования социально-экономического развития шахтерских городов. В 1999-2001 гг. при поддержке европейского фонда ТАСИС и содействии ГУ «Соцуголь» (в качестве бенефициара проекта) для пяти шахтерских городов, расположенных в различных угледобывающих регионах страны и выбранных исходя из тяжести последствий (г. Венев в Тульской области, г. Новошахтинск в Ростовской области, г. Копейск в Челябинской области, г. Кизел в Пермской области и г. Киселевск в Кемеровской области) был реализован проект «МЕРИТ 1», направленный на освоение техники и технологии стратегического планирования в целях развития и укрепления основ местного самоуправления. Методическую поддержку стратегического планирования в шахтерских городах осуществляли эксперты Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», которые провели несколько тренингов для разработчиков, предоставили комплект методических материалов, обеспечили консультирование в процессе разработки и начала реализации, комментирование и редактирование текстов планов. Основные итоги реализации стратегических планов в вышеупомянутых пяти шахтерских городах приведены в работах [181,182,183].

Применительно к вопросам социально-экономического развития отдельных территорий стратегическое планирование стало применяться примерно с 80-х гг. прошлого века в странах с развитой рыночной экономикой и местным самоуправлением. Потребность в нем появилась в связи с тем, что многие муниципальные образования оказались в ситуации, когда их развитие стало меньше зависеть от промышленности, а все большее давление на город оказывали внешние воздействия – отток населения в результате образовательной, экологической, трудовой миграции в другие города, и одновременно – приток мигрантов из других стран. Активное перемещение экономической активности на рынки с дешевыми факторами производства (главным образом, труда), различные корпоративные стратегии размещения производства лишили многие города национальных и иностранных инвестиций, достаточного количества хороших рабочих мест для местного сообщества и т.п.

В России современная методология стратегического планирования социально-экономического развития городов начала применяться в незначительных масштабах примерно с 1992 года. Основными причинами, которые послужили началу применения этого метода планирования, стали новизна, а более всего острота проблем, вставших перед крупными и мелкими городами в связи с переходом страны к рыночным отношениям в условиях катастрофического спада промышленного производства и ростом безработицы, с глубокими негативными экономическими и социальными последствиями.

В этой связи на начальном этапе применения в отечественной практике методов стратегического планирования исходили из возможности применения только тех инструментов стратегического планирования, которые были бы наиболее адекватны сложившейся ситуации. Применялись в основном две модели разработки стратегического плана.

Первая модель основывалась на разработке программ социально-экономического развития. Основным аналитическим методом при этом был комплексный статистический анализ социально-экономического развития территории, включающий в себя анализ в сравнении с прошлыми периодами, в сравнении с другими городами и в сравнении с социально-экономическими нормативами. В результате такого анализа выявлялись отклонения от базы сравнений с последующим определением проблем и точек роста, формированием политики, целей и перечней, программных мер и необходимых инвестиций. Планирование по этой модели осуществляется ресурсным способом с подключением к процессу планирования основного руководящего персонала города и промышленности.

Точки роста по этой модели планирования, как правило, определялись без отраслевого анализа и учета того, что сами по себе они являются только следствиями, и их появление целиком зависит от существования таких факторов, которые обладают свойствами нарушения имеющейся структуры и которые находятся в другой плоскости рассмотрения.

Вторая модель основывалась на проблемном подходе и учитывала, кроме чисто описательной стратегии, коренную перестройку системы муниципального управления на основе программируемых краткосрочных и среднесрочных целей развития и способов их достижения. Аналитическим инструментам данной модели, в отличие от предыдущей модели, является структурный анализ всех аспектов (управленческих, экономических, социальных, промышленных, градостроительных, коммунальных и др.) городского развития. Выпол-

нение структурного анализа производится по технологиям, отличным от комплексного социально-экономического анализа.

В результате использования этой модели выходными данными структурного анализа являлись не только выявленные отклонения от базы сравнений, но и все основные свойства территориальной системы с позиций ее будущего состояния. Формирование стратегии по этой модели проводилось на структурированной основе, а само планирование осуществлялось как процессным, так и ресурсным способами. Специфика планирования состояла в применении принципа ограниченного планирования, а преобладающим видом планирования – асинхронное стратегическое планирование, сочетающее как разработку плана неотложных действий (краткосрочные мероприятия), так и среднесрочного стратегического плана на последующую перспективу, но уже на основе инвестиционных проектов.

Широкий практический интерес к стратегическому планированию развития углепромышленных территорий в условиях реструктуризации угольной отрасли был вызван в связи с утверждением Минэнерго России в 2002 г. нового «Положения о формировании и реализации программы местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков, финансируемых за счет средств государственной поддержки угольной отрасли», разработанного при непосредственном участии автора [184]. Этим положением предусматривается финансирование мероприятий по содействию органам местного самоуправления шахтерских городов и поселков в разработке стратегических планов развития территорий.

В этой связи при непосредственном участии автора была начата разработка пилотного проекта «Стратегический план развития г. Междуреченска», расположенного в самом перспективном угледобывающем регионе России – Кемеровской области. При разработке этого проекта первоначально исходили из необходимости использования модели стратегического планирования на принципах широкого общественного участия, которые состоят в следующем:

социальная активность и ответственность населения шахтерского города должна повыситься в результате его обучения и вовлечения в организуемые процессы перемен на объектах города, которые должны быть выбраны и предварительно подготовлены;

некоторая часть наиболее способного и активного населения должна стать предпринимательским активом города, для чего создаются фонды поддержки предпринимательства, бизнес-инкубаторы и финансовая (кредитная) поддержка со стороны организаторов проекта;

предпринимательский актив города должен развить в себе достаточный уровень относительной независимости от местных властей, для чего в проекте должны быть созданы необходимые институциональные условия;

другая часть населения шахтерского города должна быть вовлечена в процессы рыночных изменений на основе создания эффективных и долговременных новых рабочих мест.

Выбор г. Междуреченска для реализации пилотного проекта по разработке стратегического плана был обусловлен тем, что у города в долгосрочной перспективе имеется потенциал развития на базе угольного производства.

При разработке стратегического плана развития города в качестве одного из основных методологических инструментов был принят метод так называемого SWOT-анализа («сильные» и «слабые» стороны), что позволило выявить следующее.

Сильные стороны:

большие общие запасы угля (около 700 млн. тонн) и благоприятные горно-геологические условия их залегания (пологое залегание мощных угольных пластов);

большая доля ценных марок коксующегося угля (70 % от общих запасов);

качественные характеристики пластов, отвечающие мировым требованиям;

близкое расположение трёх обогатительных фабрик;

высокий общий уровень квалификации персонала (потенциал для обучаемости).

Слабые стороны:

географическое расположение (удалённость от портов);

консервативное горное законодательство (жёсткие нормативы потерь угля);

неразвитые финансовые институты в экономике России;

морально и физически устаревшее оборудование.

Возможности использования сильных и слабых сторон:

увеличение объёмов добычи;

расширение экспортных поставок;

техническое перевооружение и внедрение новых технологий.

Вероятные угрозы:

закрытие шахты «Усинская» через 6-8 лет после доработки оставшихся подготовленных запасов;

сокращение персонала на шахте «Распадская» после технического перевооружения;

высокая газообильность и пожароопасность угольных пластов.

В результате SWOT–анализа весь угольный сектор г. Междуреченска можно условно разделить на 4 группы:

1 группа: разрезы «Междуреченский», «Томусинский», «Красногорский», «Ольжерасский» - прибыльно работающие предприятия, имеющие хорошую долгосрочную перспективу, устойчивые рынки сбыта угля и др. Городская администрация вправе рассчитывать на постоянное пополнение бюджета от этих предприятий и обеспечение занятости стабильного количества трудящихся.

2 группа: шахта «Распадская» - в ближайшие 2-3 года будет продолжено интенсивное техническое развитие и перевооружение шахты, что позволит выйти на высокорентабельный уровень работы, обеспечить стабильное наполнение городского бюджета и активную помощь городским программам развития. В среднесрочном периоде намечается постепенное высвобождение большого числа работников (до 2000 человек);

3 группа: шахты «им. Ленина», «Усинская», «Томская» - убыточно работающие шахты с неопределённым будущим. Предстоит тяжёлая работа за переход в разряд прибыльных предприятий, что зависит от многих внешних факторов и наличия инвестиций. Вероятным является постепенное плавное сокращение персонала и накопление задолженности по платежам;

4 группа: шахта «Углекоп» и малые предприятия - частные шахты и разрезы с небольшой численностью персонала, отсутствием старых долгов и с прогрессивным руководством. Имеются хорошие возможности для прибыльной работы с недолгим сроком существования на небольших запасах. Здесь остаются возможности для трудоустройства шахтёров, не желающих переучиваться на другие специальности.

Таким образом, угольный сектор г. Междуреченска сохранит свою ведущую роль в экономике города, его доля в структуре промышленного производства может несколько снизиться только за счёт развития других секторов. Стратегические программы всех шахт и разрезов нацелены на увеличение объёмов добычи и реализации угля, на завоевание большей доли угольного рынка, прежде всего, экспортного.

Приведенные некоторые результаты SWOT-анализа должны быть развиты до уровня количественных сценариев, для чего можно использовать описательную модель жизненного цикла отрасли, которая в сокращенном виде показана в таблице 4.2. Конкретизация данной модели по комплексу параметров (цены на уголь, уровню занятости, налоговым доходам территории города с каждой добытой тонны угля и др.) позволяет сделать расчеты количественных сценариев развития угольной отрасли на конкретной углепромышленной территории.

**Таблица 4.2 – Модель жизненного цикла угольной отрасли
г. Междуреченск**

Предприятия	Запасы млн т	Среднегодовая добыча		Срок жизни лет min	Срок жизни лет max	Внутренние факторы и угрозы	Внешние факторы угрозы
		наст. млн т	персп. млн т				
Разрезы							
Междуреченский	118.4	4	5	24	30	рентабельный	конкуренция
Красногорский	128.3	3	3.5	37	43	рентабельный	конкуренция
Томусинский	40	2.32	2.5	16	17	рентабельный	конкуренция
Ольжерасский	37.9	1.3	1.5	25	29	точка безубыт.	конкуренция
Шахты							
Распадская	217.5	5.4	8	27	40	убытки	конкуренция
Им.Ленина	49.9	1.3	2.5	20	38	большие убытки	
Усинская	37.6	0.54	снижен. и угасан.	2	10	закрытие по горным условиям.	
Томская	46.6	0.74	1.5	31	63	сниж. убытков	конкуренция
Углекоп		0.4	1	20	30	переход на зап. ш. Шевякова	конкуренция
Малые предприя- тия		0.3		-	-		конкуренция
Средний срок				22,4	33,3		

Модель показывает, что угольная отрасль г. Междуреченска на протяжении более 40 лет будет являться основной промышленной отраслью, и на протяжении 25-30 лет – доминирующей, определяющей качество развития территории города.

При рассмотрении потенциала городского развития в контексте модели «результаты-потенциал», наиболее перспективными секторами развития г. Междуреченска являются горнолыжный спорт, туризм, пищевая промышленность, малый бизнес.

В порядке развития ранее выполнявшихся работ по методологии стратегического планирования применительно к регулированию долгосрочных последствий реструктуризации угольной отрасли в постреструктуризационный период предлагается руководствоваться следующими основополагающими методологическими подходами.

1. В качестве основного критерия оценки темпов и уровня социально-экономического развития углепромышленной территории принимается производство валовой добавленной стоимости (ВДС) на душу населения. Использование этого показателя является логическим продолжением перехода российского статистического учета на национальные счета. Валовой внутренний продукт Российской Федерации и валовые региональные продукты субъектов Российской Фе-

дерации уже прочно вошли в практику оценки и государственного регулирования социально-экономического развития страны. На повестке дня стоит дальнейшее углубление учета добавленной стоимости на уровне территориальных социально-экономических образований (городов и поселков), а также на уровне каждого хозяйствующего субъекта.

Как известно, показатель добавленной стоимости обладает свойством аддитивности, то есть ее величины могут напрямую суммироваться как по горизонтали, так и по вертикали хозяйственных связей без искажения получаемых интегральных показателей. При этом валовая добавленная стоимость территории определяется как сумма добавленных стоимостей всех субъектов, участвующих в экономических отношениях на данной территории, и служит объективным измерителем совокупных доходов хозяйствующих субъектов. От объема произведенной ВДС напрямую зависит наполнение доходной части местного бюджета из собственных источников территории. Поэтому и уровень жизни населения территории может быть косвенно охарактеризован данным показателем, отнесенным на душу населения. Более точно этот аспект социального развития территории характеризует показатель потребления ВДС на душу населения. Однако в количественном отношении эти два показателя практически равновелики и отличаются лишь структурой наполнения их экономического содержания.

Важной особенностью показателя произведенной ВДС является ее зависимость от интенсивности использования факторов производства на территории, в состав которых принято включать землю (недра) (Z), капитал (K), и труд (L). Западные экономисты в состав факторов производства включают также предпринимательские способности населения, но в данном аспекте рассматриваемых проблем эта характеристика макроэкономического анализа отнесена к качеству управленческого труда и специально не выделяется.

Таким образом, валовую добавленную стоимость территории можно определять по формуле:

$$ВДС = f(R) = f(Z, K, L) \quad (9)$$

или

$$ВДС = \sum_i ДС_i = \sum_i f_i(Z_i, K_i, L_i), \quad (10)$$

где R – обобщенное отображение производственных ресурсов, вовлекаемых в хозяйственный оборот на данной территории;

$ДС_i$ - добавленная стоимость i -го хозяйствующего субъекта на данной территории, $i = \overline{1, n}$.

Как известно, подобные зависимости в эконометрии принято выражать с помощью производственных функций. В зависимости от располагаемых производственных ресурсов и степени их вовлечения в производство, ВДС может изменяться в соответствии с законом убывающей отдачи, общий вид которой приведен на рисунке 4.2. Это классическое определение вида производственной функции, подверженной влиянию закона убывающей отдачи, приведено для введения в дальнейший анализ обобщающей характеристики социально-экономического потенциала развития территории (СЭПТ), в качестве которого принято максимальное значение ВДС, изменяющейся в зависимости от R .

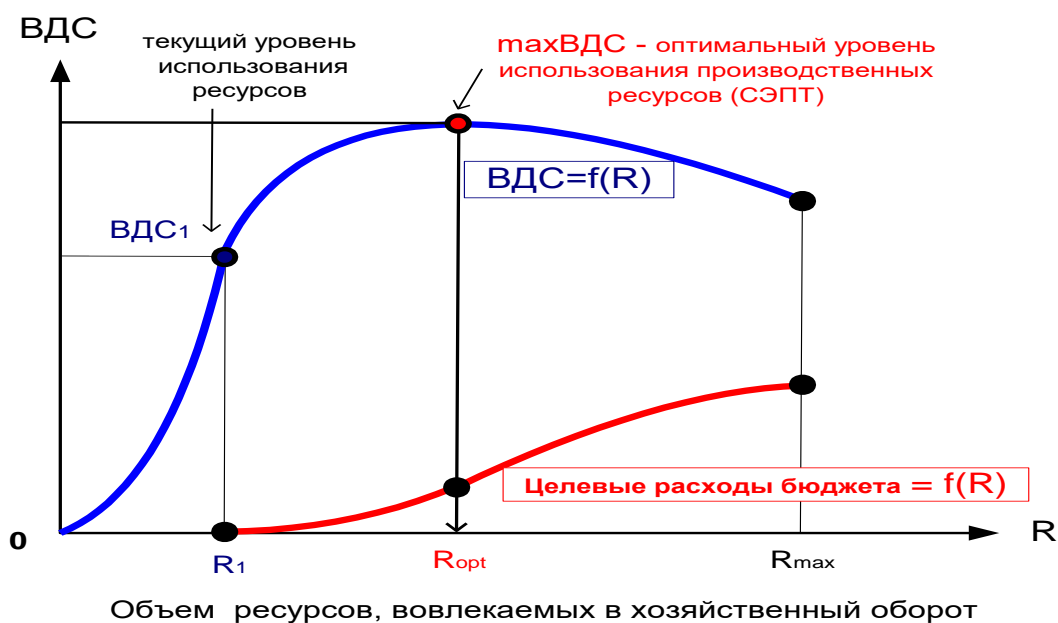


Рисунок 4.2 – Зависимость валовой добавленной стоимости территории от производственных ресурсов, вовлекаемых в хозяйственный оборот (закон убывающей отдачи)

Согласно изложенному выше, определением для показателя СЭПТ служит тождество:

$$СЭПТ = \max ВДС \quad (11)$$

При этом соответствующее значение ресурсов, вовлекаемых в хозяйственный оборот принимаем за оптимальное (R_{opt}). Дальнейшее наращивание ресурсов (например, трудовых), вовлекаемых в экономику территории, не приводит к росту ВДС, а чаще всего, из-за нарастающих убытков, ведет к ее уменьшению.

2. Формирование механизма регулирования последствий реструктуризации основывается на адаптации известной в макроэкономике схемы участия государства в регулировании рыночной социально ориентированной экономики. Принципиальная схема этого подхода представлена на рисунке 4.3, где отражены целевые программы регулирования последствий реструктуризации отрасли на углепромышленной территории, которые начинают действовать во время реструктуризации и завершаются в постреструктуризационный период. При этом предусмотрена разработка и реализация общей программы местного развития углепромышленной территории и входящих в нее частных программ по таким актуальным аспектам регулирования долговременных последствий реструктуризации, как повышение уровня эффективной занятости населения, обеспечение социально значимых услуг и др.

3. Расчетные схемы по определению параметров, указанных на рисунке 4.3 целевых программ, формируются применительно к местным рынкам товаров и услуг. Для традиционных рынков методы построения характеристик спроса и предложения известны. Однако существует специфика коммунально-бытовых, медицинских услуг и услуг по среднему и специальному образованию, для которых в России еще не принято строить кривые спроса и предложения. Поэтому отсутствуют соответствующие методические рекомендации и практика их применения.

Эти методологические пробелы автор предлагает заполнить, опираясь на сочетание методов социологических исследований и технику маркетингового анализа. Такой аспект исследований особенно важен, имея в виду развитие коммерческих услуг по данным направлениям социально-значимых услуг, которые постепенно вытесняют госбюджетные организации, работающие на территории.

Исходя из названных методических подходов, а также ниже приведенных исследований по построению системы конкретных расчетных схем и моделей определения параметров механизмов регулирования социально-экономических последствий на углепромышленной территории в постреструктуризационный период, разработан методологический подход к формированию механизмов регулирования долговременных последствий реструктуризации с учетом природной и хозяйственной специфики каждой конкретной территории и возможной диверсификации ее экономики. Графическая интерпретация данного методологического подхода, с учетом ориентации на наиболее эффективное использование факторов производства в рамках реализации социально-экономической политики государства, представлена на рисунке 4.4.

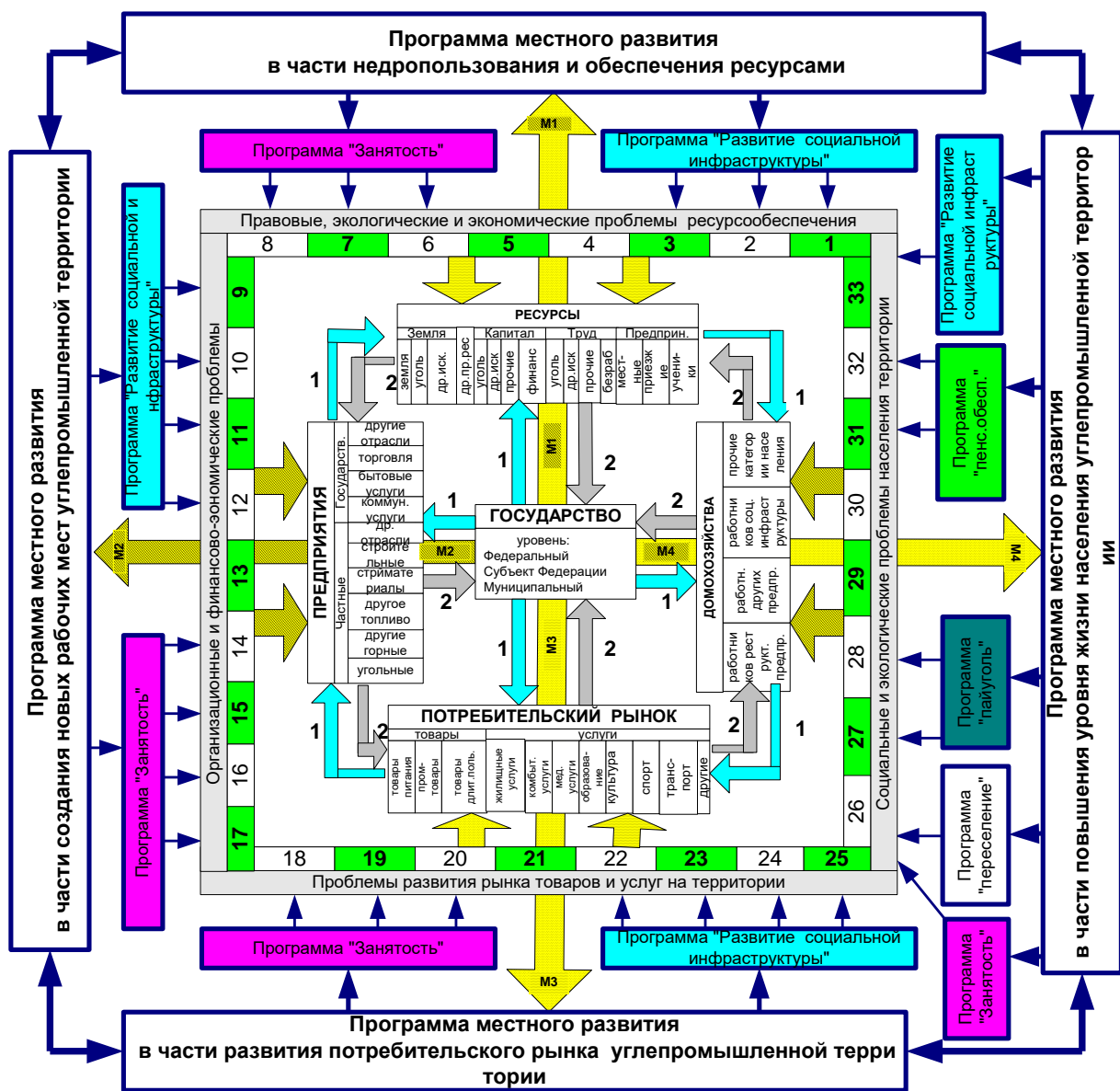


Рисунок 4.3 – Принципиальная схема построения механизма государственного регулирования социально-экономического развития местного социума в условиях социально ориентированной рыночной экономики

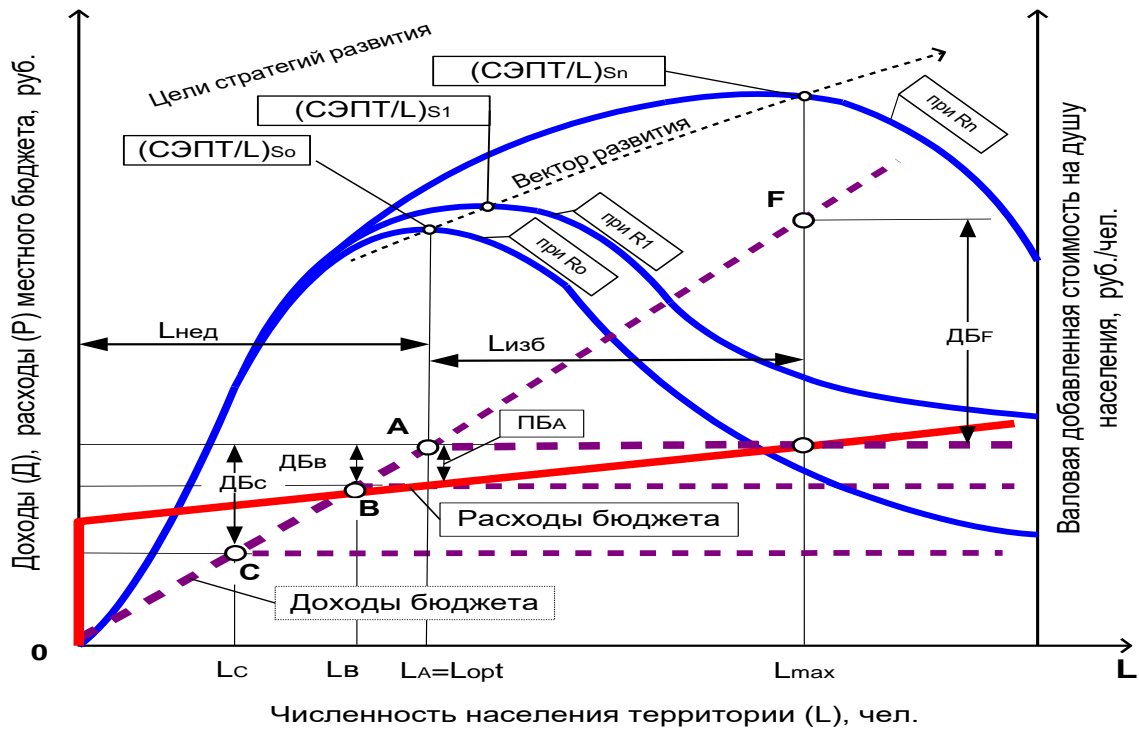


Рисунок 4.4 – Графическая модель (обобщенная расчетная схема) формирования механизма регулирования долговременных социально-экономических последствий реструктуризации на углепромышленных территориях в постреструктуризационный период:

$L_{изб}$ и $L_{нед}$ – избыточная и недостаточная численность населения по отношению к СЭПТ; **ПБА** - профицит бюджета, используемый для обеспечения потребностей населения на уровне средних по РФ стандартов качества жизни (**A**), включая развитие СЭПТ;

ДБс и **ДБв** – дефицит бюджета в части обеспечения потребности населения территории в жизненно необходимых (**C**) и социально-значимых (**B**) услугах при недостаточной численности населения; **ДБф** – дефицит бюджета в части обеспечения качества жизни населения территории на уровне средних по РФ стандартов качества жизни (**A**) при избыточной численности населения;

$(СЭПТ/L)s$ – максимальное производство ВДС на душу населения территории при реализации стратегии (**S**) социально-экономического развития территории;

$R_0 \div R_n$ – природные (недра), финансовые (капитал) и трудовые ресурсы территории, предусмотренные к использованию при реализации соответствующей стратегии (**S**) социально-экономического развития территории.

Разработка представленного методологического подхода основана на следующих принципах:

в постреструктуризационный период углепромышленные территории должны быть ориентированы, преимущественно, на развитие собственной экономической базы, как за счет потенциала угольной отрасли, так и на основе диверсификации своей экономики;

основополагающим фактором социально-экономического развития для перспективных территорий является активизация и наращивание собственного социально-экономического потенциала (СЭПТ); для территорий, утративших возможность развития угледобычи, - рациональное использование остаточного СЭПТ путем его приведения в соответствие с численностью проживающего населения на данной территории, либо вовлечения дополнительных природных и финансовых ресурсов для создания новых рабочих мест в альтернативных отраслях экономики;

СЭПТ каждой конкретной углепромышленной территории формируется сообразно ее индивидуальным природным, трудовым и хозяйственным возможностям (факторы производства), при этом в качестве показателя оценки его уровня принимается максимальная произведенная валовая добавленная стоимость (ВДС), определяемая как сумма добавленных стоимостей, создаваемых в отраслях экономики конкретной территории, а социально-экономическая эффективность использования СЭПТ оценивается величиной ВДС на душу населения территории;

доходы бюджета углепромышленных территорий в постреструктуризационный период формируются в зависимости от уровня СЭПТ, определяющего налоговую базу территории (для увеличения доходной части бюджета из собственных источников территории надо наращивать СЭПТ);

расходы бюджета должны обеспечивать жизненно необходимые и социально значимые потребности (услуги) населения, а также финансирование развития социальной инфраструктуры с целью достижения социальных стандартов (нормативов);

для достижения динамичного социально-экономического развития территории каждому СЭПТ должен соответствовать оптимальный уровень численности населения территории при соответствующей структуре бюджета. При этом, если фактическая численность населения территории превышает ее оптимальный уровень, обеспечивающий max ВДС на душу населения, то имеет место дефицит бюджета, поскольку потребность в расходах возрастает, а рост доходной части бюджета ограничен в связи с исчерпанием экономических возможностей СЭПТ;

при численности населения ниже оптимального уровня имеет место также дефицит бюджета территории в связи с недостаточностью трудовых ресурсов для обеспечения наиболее полного и эффективного использования СЭПТ;

формирование стратегии развития углепромышленных территорий должно осуществляться с учетом их кластеризации по факторам производства и базироваться на сценарном подходе к наращиванию СЭПТ на душу населения, обеспечивающем повышение уровня и качества жизни населения.

В развитие изложенных методологических подходов разработаны модели механизмов содействия занятости, миграции населения, развитию социальной инфраструктуры, которые могут быть использованы органами местного самоуправления конкретных углепромышленных территорий при разработке долгосрочных прогнозов и программ (рисунок 4.5).

Процесс формирования моделей механизмов, указанных на рисунке 4.5, можно представить в виде трех этапов:

1) анализ, в ходе которого сформированы гипотетические расчетные схемы для обоснования принимаемых решений по трем важнейшим проблемам: созданию новых рабочих мест, развитию социальной инфраструктуры и переселению (миграции) избыточного населения шахтерских городов и поселков;

2) интеграция расчетных схем в единую модель территории с целью объединения названных расчетных схем в одну обобщенную схему, связывающую исследуемые процессы с местными и консолидированными государственными бюджетами соответствующих субъектов Федерации по прошедшим годам реформирования углепромышленных территорий;

3) дифференциация (дезинтеграция) единой модели территории в частные производные модели регулирования отдельных видов последствий с сохранением общего критерия оценки эффективности принимаемых решений, используемые на федеральном, региональном и местном уровнях управления для формирования механизмов регулирования последствий реструктуризации на предстоящий постреструктуризационный период.

Как видно из рисунка 4.5, модель функционирования каждого механизма связана обратной связью с бюджетами, участвующими в осуществлении социально-экономических программ.

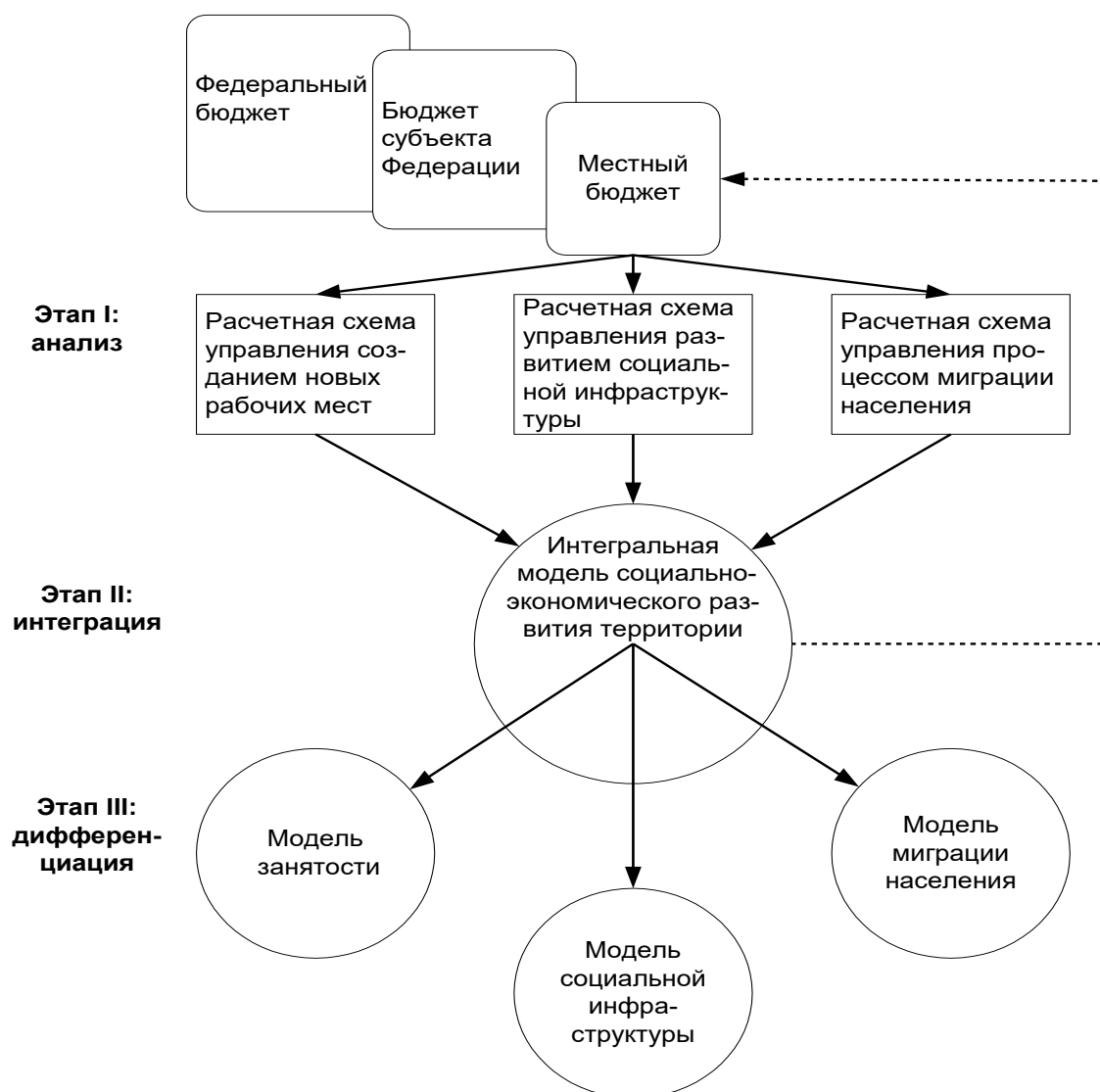


Рисунок 4.5 – Система моделей механизмов регулирования последствий в постреструктуризационный период и этапы их формирования

Рассмотрим более детально теоретические расчетные схемы, разработанные и апробированные на первом (аналитическом) этапе разработки моделей механизмов регулирования последствий реструктуризации.

Расчетная схема управления процессом создания новых рабочих мест (модель «занятость населения»), представленная на рисунке 4.6, связывает управляющий параметр «расходы бюджета на создание новых рабочих мест» с ростом производства ВДС. При этом определяются две характеристические точки: максимум эффективности использования бюджетных средств по обеспечению наибольшего ВДС на рубль бюджетных затрат; оптимум социально-экономической политики, когда ВДС достигает максимума, хотя эффективность расходов бюджетных средств здесь несколько ниже, чем в первом случае. При принятии решений следует учитывать, что нерационально стремиться к достижению 100% занятости, если происходит вовлечение в хозяйственный оборот не только высокорентабельных производств и квалифицированных кадров, но и низко рентабельных, а в ряде случаев, убыточных производств, которые существенно снижают уровень использования СЭПТ. Поэтому параллельно следует анализировать процесс изменения СЭПТ территории, на которой может проживать, при заданных параметрах уровня и качества жизни, определенная численность населения.

Для выполнения расчетов по прогнозированию реакции местного социума на миграционные процессы, в том числе в связи с переселением избыточной части населения муниципального образования, предложена расчетная схема определения динамики параметров социально-экономического развития при миграции населения, представленная на рисунке 4.7. В этой схеме учтено, что при уменьшении в ходе миграции численности населения (на рисунке 4.7а от п.1 к п.2) доходы территориального бюджета уменьшаются опережающими темпами по гиперболической зависимости. Расходы бюджета, в их условно-переменной части (P_c), снижаются относительно медленнее, по параболической зависимости. В результате на кривой изменения профицита (рисунок 4.7б) образуется максимальная зона ($\max\Pi_f$), которая показывает оптимальный уровень численности населения для данной территории (N_{opt}). Разница между фактической и оптимальной численностью населения определяет миграционную численность. Эти процессы имитирует модель «Миграции населения», в которой в качестве управляющего параметра принят размер целевых бюджетных расходов.

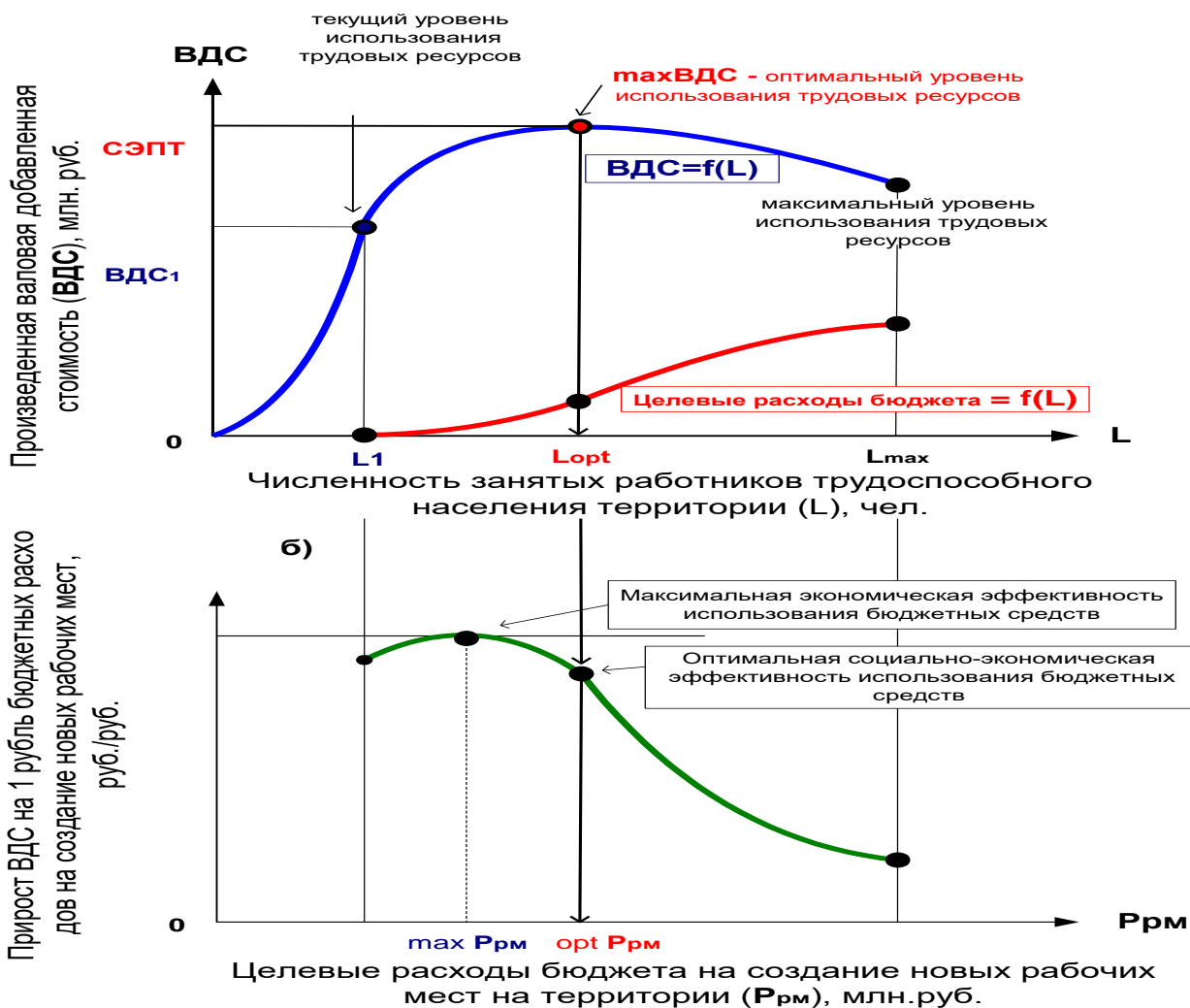


Рисунок 4.6 – Расчетная схема параметров регулирования занятости населения углепромышленной территории за счет создания новых рабочих мест

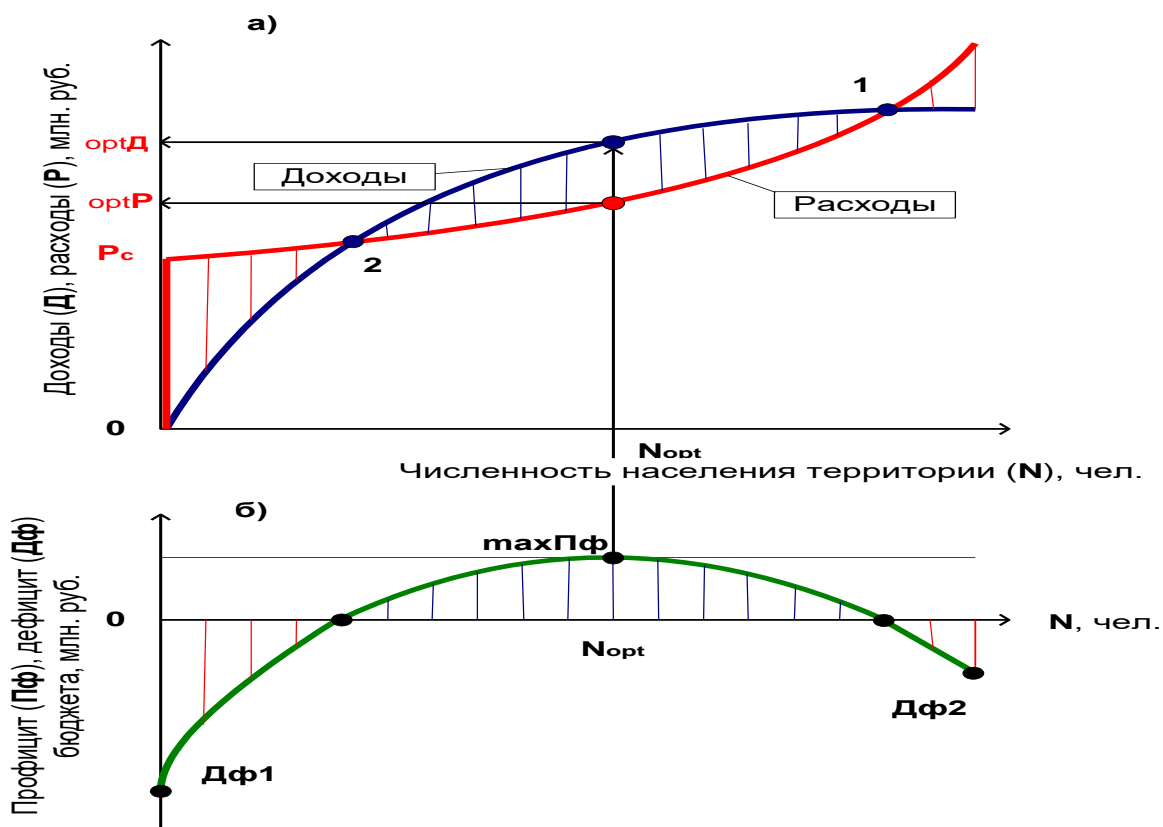


Рисунок 4.7 – Расчетная схема параметров управляемой миграции населения углепромышленной территории,

где:

$optP$ и $optD$ – соответственно оптимальные уровни целевых расходов и доходов бюджета территории от инициирования миграции населения;

$Дф1$ и $Дф2$ – объемы дефицита бюджета, образованные соответственно при недостаточности численности населения и поступлений в бюджет, и при избыточности населения и бюджетных расходах.

Расчетная схема определения параметров развития социальной инфраструктуры углепромышленной территории приведена на рисунке 4.8, где в качестве управляемого параметра приняты целевые расходы бюджета.

Схема построена на принципе соответствия спроса и предложения на рынке социально значимых услуг (СЗУ) территории. Эти услуги приняты в следующем укрупненном составе: жилищно-коммунальные услуги, медицинское обслуживание и образование. Они могут быть удовлетворены как с помощью государственных учреждений, так и с помощью частных предприятий. Последние оказывают, как правило, более дорогие, но более качественные услуги, которыми могут воспользоваться не все категории граждан, проживающих на данной территории.

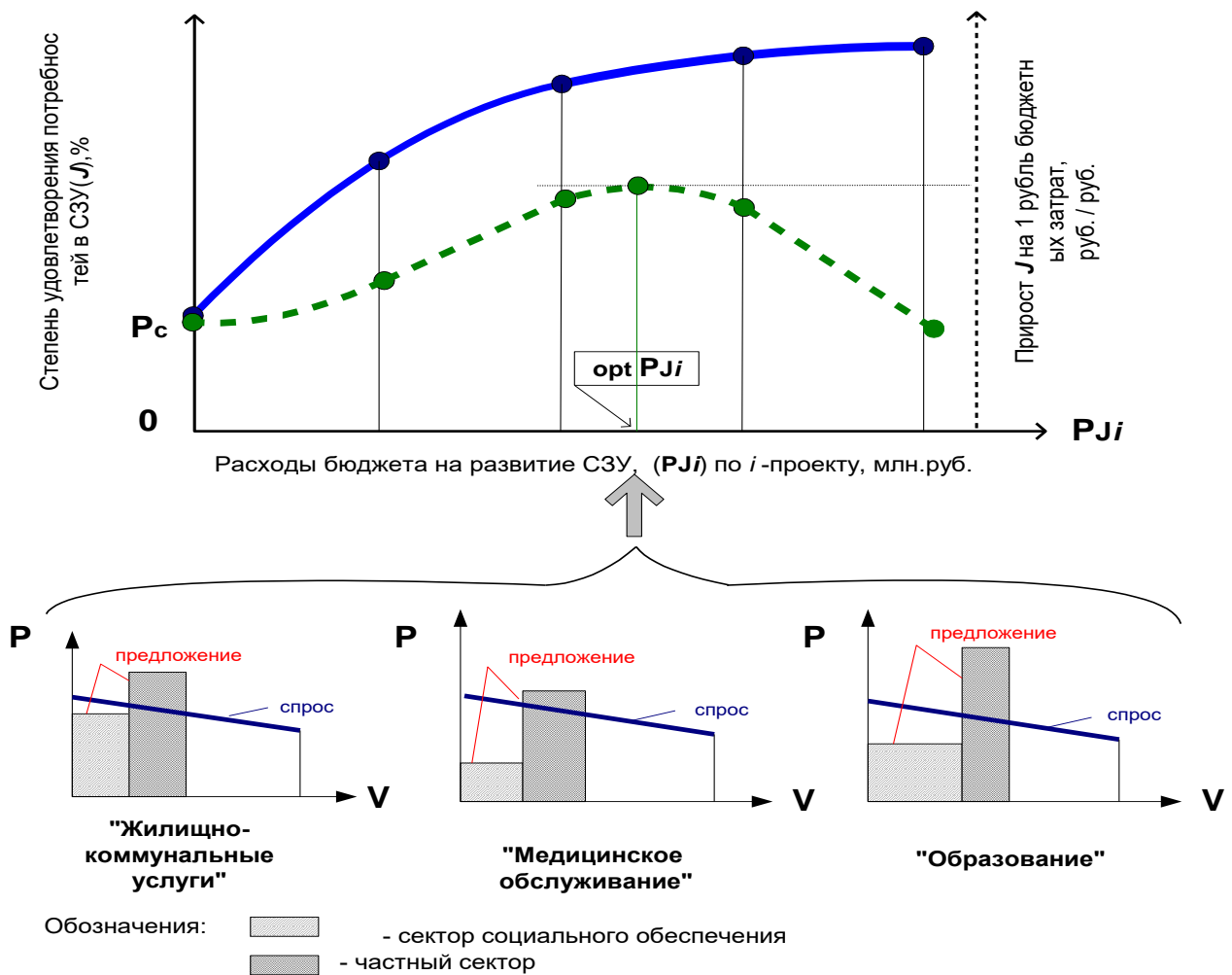


Рисунок 4.8 – Расчетная схема определения параметров развития социальной инфраструктуры углепромышленной территории,

где: J – степень удовлетворения потребностей по СЗУ, определяемая как отношение спроса к предложению по каждому из видов услуг;

$optPJ_i$ – оптимальный уровень бюджетных расходов и степени удовлетворения СЗУ за счет бюджетных средств прямого финансирования и стимулирования частного бизнеса по i -му проекту.

Пунктиром показана зависимость прироста степени удовлетворения потребности на рубль бюджетных затрат от расходов бюджета и их структуры, определяемой i -ым проектом.

Установлено, что существует максимальное значение прироста степени (уровня) удовлетворения спроса в социально-значимых услугах на 1 рубль бюджетных затрат. Именно этот уровень государственного сектора социальной сферы предложено принимать в качестве базового.

Оставшаяся неудовлетворенной часть социальных услуг подлежит покрытию за счет стимулирования частного бизнеса. Эти локаль-

ные механизмы должны действовать в единой системе регулирования социальных последствий реструктуризации данной территории. Объединяющим критерием этого единого механизма служит максимизация ВДС при более полном использовании социально-экономического потенциала территории.

Разработанные расчетные схемы, после их апробации и подтверждения работоспособности, послужили основой для построения обобщенной расчетной схемы механизма регулирования социально-экономических последствий реструктуризации углепромышленных территорий, которая представлена выше в предыдущем разделе на рисунке 4.4. Эта обобщенная расчетная схема легла в основу единой экономико-математической модели, имитирующей процессы регулирования последствий реструктуризации, рассмотренной в разделе 4.3.

4.3. Разработка обобщенной имитационной модели механизма регулирования социально-экономических последствий реструктуризации углепромышленных территорий в постреструктуризационный период

Как показывают настоящие исследования и практический опыт, важнейшими факторами достижения уровня СЭПТ, обеспечивающего жизнедеятельность территории, являются наличие необходимого количества рабочих мест, благоприятная демографическая ситуация и состояние социальной инфраструктуры. В этой связи с целью оценки возможности и обеспечения долговременного социально-экономического развития конкретной территории разработаны модели механизмов: «Занятость населения» для оптимизации расходов на создание новых рабочих мест на территории; «Миграция населения» для оптимизации численности населения территории; «Развитие социальной инфраструктуры» для оптимизации расходов бюджета территории на развитие социальной сферы. Эти модели являются частными случаями общей модели регулирования последствий реструктуризации, а, по сути, модели регулирования социально-экономического развития углепромышленной территории. Основой для разработки этой обобщенной модели служит расчетная схема, приведенная выше в разделе 4.2. на рисунке 4.4.

Основой данной расчетной схемы является определение зависимости изменения уровня и динамики ВДС, производимой на данной территории, от трех влияющих факторов: Z - промышленных запасов угля, вовлекаемых в разработку; K – стоимости капитала и L - численности работников, занятых в организациях, находящихся на этой территории. При этом ВДС определяется как сумма вновь создаваемых стоимостей товаров и услуг, произведенных в данной территориальной единице и оценивается производственным методом как разность между выпуском товаров и услуг в целом по территории, с одной стороны, и промежуточным потреблением – с другой, или как сумма добавленных стоимостей, создаваемых в отраслях экономики [185].

Для оценки ВДС используют следующие типы информации:

прямая информация, представляющая собой полные или частичные данные об объеме или динамике рассчитываемого показателя. Например, форма № П-1 «Сведения о производстве и отгрузке товаров и услуг», которая содержит данные об объеме и динамике продукции отрасли;

косвенная информация, представляющая собой данные об объеме или динамике показателя, не составляющего целого или части рассчитываемого показателя, но изменения, которого позволяют судить об изменениях рассчитываемого показателя. Например, изменение численности обслуживающих лиц является косвенной информацией для определения динамики объема предоставляемых нерыночных услуг.

При отсутствии прямой или косвенной информации используются экспертные оценки возможного изменения показателя, которые могут быть получены, исходя из тенденций, сложившихся за предыдущие периоды, на основе выборочного обследования мнений экспертов о таком изменении.

Выпуск продукции и услуг производят в текущих и сопоставимых ценах по методологии, принятой в статистической национальной системе РФ [185]. В состав товаров и услуг включают:

все товары и услуги, независимо от их использования, в том числе, производимые для собственного конечного потребления или накопления, включая приросты запасов материальных оборотных средств у производителя;

услуги, предоставленные другим институциональным единицам, в частности, нерыночные услуги государственного управления и некоммерческих организаций;

услуги домашних хозяйств.

Производство товаров и услуг теневой экономикой, определяемые экспертно или каким-либо другим методом, также должно включаться в границы производства ВДС.

Различают два типа выпуска (производства): *рыночный* и *нерыночный* [185]. *Рыночный* выпуск включает: товары и услуги, реализуемые по экономически значимым ценам; товары и услуги, обмениваемые по бартеру на другие товары, услуги или активы; товары и услуги, предоставляемые работодателями своим работникам в качестве оплаты труда в натуральной форме и др. *Нерыночный* выпуск товаров и услуг включает: товары и услуги, производимые институциональными единицами для их собственного конечного использования, т.е. конечного потребления или валового накопления основного капитала; товары и услуги, предоставляемые бесплатно или по ценам, не имеющим экономического значения, другим институциональным единицам.

Промежуточное потребление коммерческих предприятий определяются на основании данных о производственных затратах, учитываемых в формах № 5-з «Сведения о затратах на производство и реа-

лизацию продукции (работ, услуг)» и формах № 12-ф «Сведения об использовании денежных средств».

Зависимость функционала ВДС от Z , K и L определяется путем исследования взаимно-однозначного соответствия функции ВДС и указанных переменных как системы из серии трех парных зависимостей:

$$\left\{ \begin{array}{l} ВДС=f(Z) \text{ при фиксированных параметрах } K \text{ и } L; \\ ВДС=f(K) \text{ при фиксированных параметрах } L \text{ и } Z; \\ ВДС=f(L) \text{ при фиксированных параметрах } K \text{ и } Z. \end{array} \right.$$

В качестве другого метода отображения функционала ВДС может быть принята четырехмерная матрица, общий вид которой, для случая отображения функционала по трем точкам четырехмерного пространства, приведен в таблице 4.3.

Таблица 4.3 – Матричная запись зависимости ВДС от факторов Z , K и L

		ВДС						
ВДС	Z1	Z1						
			L1	L2	L3			
		K1	ВДС11	ВДС12	ВДС13			
		K2	ВДС21	ВДС22	ВДС23			
		K3	ВДС31	ВДС32	ВДС33			
	Z2				Z2			
			L1	L2	L3			
		K1	ВДС11	ВДС12	ВДС13			
		K2	ВДС21	ВДС22	ВДС23			
		K3	ВДС31	ВДС32	ВДС33			
	Z3				Z3			
			L1	L2	L3			
K1		ВДС11	ВДС12	ВДС13				
K2		ВДС21	ВДС22	ВДС23				
	K3	ВДС31	ВДС32	ВДС33				

Так, для конкретного примера одной из ведущих угледобывающих территорий России – г. Междуреченска, по состоянию на 2003 год данная матрица имеет вид, приведенный в приложении 3.

В связи со сложностью отображения функционала ВДС от влияющих факторов данная зависимость обозначена как $ВДС = f(Z, K, L)$, имея в виду, что данный функционал может быть задан одним из рассмотренных выше способов.

Вторым математическим объектом расчетной схемы, представленной на рисунке 4.4, являются структура и параметры баланса территории, как с позиций формирования доходов, так и структуры це-

левых расходов на нужды регулирования последствий реструктуризации.

Как показали результаты анализа, доходы бюджета углепромышленной территории зависят от уровня и динамики производства ВДС на данной территории и, с определенной условностью, их можно принять пропорциональными среднегодовой численности населения, проживающего на данной территории.

Таким образом, для укрупненного расчета будущих доходов местного бюджета можно принять следующие формулы:

$$ДБ = D \cdot L \quad (12)$$

и

$$ДБ = \delta \cdot ВДС, \quad (13)$$

где:

ДБ – совокупные доходы местного бюджета;

D – удельные доходы местного бюджета на душу населения;

L – среднегодовая численность населения углепромышленной территории;

δ – удельные доходы местного бюджета на единицу произведенной добавленной стоимости по углепромышленной территории.

Верификация приведенных укрупненных формул расчета доходов местного бюджета проводилась при прямом прогнозировании параметров бюджета на пятилетний период и показала ошибку не превышающую 10 %.

Расходы бюджета, как показала практика социальной защиты населения углепромышленных территорий, подверженных реструктуризации угольной отрасли, удобно группировать на условно-постоянные и условно-переменные составляющие. В связи с этим расчетная формула для определения потребности углепромышленной территории в бюджетном финансировании имеет следующий вид:

$$РБ = РБ_{пост} + \psi \cdot L, \quad (14)$$

где:

РБ – совокупные расходы местного бюджета;

РБ_{пост} – условно-постоянная группа расходов местного бюджета;

ψ – условно-переменная группа расходов, изменяющаяся прямо пропорционально от среднегодовой численности населения углепромышленной территории.

Структуру целевых расходов местного бюджета предложено определять по следующей формуле:

$$PB = PB_{зан} + PB_{сис} + PB_{миг} + PB_{др} , \quad (15)$$

где:

$PB_{зан}$ – расходы бюджета на создание новых рабочих мест;

$PB_{сис}$ – расходы бюджета на развитие социальной инфраструктуры;

$PB_{миг}$ – расходы бюджета на стимулирование желаемого направления миграции населения;

$PB_{др}$ – расходы бюджета на другие нужды углепромышленной территории.

В связи с тем, что основополагающим принципом формируемого механизма регулирования социально-экономических последствий реструктуризации является социальное партнерство местной администрации, бизнеса и населения, приведенные величины финансовых затрат по целевым направлениям покрывают только часть планируемой потребности в расходах. Две других части покрывают заинтересованные предприниматели и население, являющееся конечным «потребителем» социальных инноваций и мер, регулирующих негативные последствия реструктуризации. Поэтому в модели предусмотрено определение потребности в объемах финансирования по названным направлениям, которое выполняется с помощью следующих формул:

$$PZ_{зан} = k_j \cdot L_{нрм} ;$$

(16)

$$PZ_{сис} = k_{жкк} \cdot (D_{жкк} - S_{жкк}) + k_{мед} \cdot (D_{мед} - S_{мед}) + k_{обр} \cdot (D_{обр} - S_{обр});$$

(17)

$$PZ_{миг} = k_{миг} \cdot (L - L_{опт}) ,$$

(18)

где:

$PZ_{зан}$, $PZ_{сис}$ и $PZ_{миг}$ – потребность в инвестициях программ «занятости», «развития социальной инфраструктуры» и «миграции населения»;

k_j , $k_{жкк}$, $k_{мед}$, $k_{обр}$ и $k_{миг}$ – удельные капитальные вложения (затраты) на создание новых рабочих мест в j -ой отрасли хозяйства территории, развития жилищно-коммунальных услуг, медицинского обслуживания, образования и миграции населения;

$L_{нрм}$ и $L_{опт}$ – численность занятых на новых рабочих местах и оптимальная численность населения данной территории, обладающей соответствующим СЭПТ;

$D_{жкц}$, $D_{мед}$, $D_{обр}$ и $S_{жкц}$, $S_{мед}$, $S_{обр}$ – соответственно спрос и предложение на виды социально значимых услуг (жилищно-коммунальные услуги, медицинское обслуживание и образование).

Приведенные формулы послужили основой для построения обобщенной имитационной модели регулирования социально-экономических последствий реструктуризации углепромышленной территории, имеющей следующий общий вид:

$$\left\{ \begin{array}{l} ВДС = F(Z, K, L) \rightarrow \max ; \\ ДБ = D \cdot L = \delta \cdot ВДС ; \\ РБ = РБ_{пост} + \psi \cdot L = РБ_{зан} + РБ_{сис} + РБ_{миг} + РБ_{др} ; \\ \Delta K_{зан} = ПЗ_{зан} = k_j \cdot L_{нрм} ; \\ \Delta K_{сис} = ПЗ_{сис} = k_{жкц} \cdot (D_{жкц} - S_{жкц}) + k_{мед} \cdot (D_{мед} - S_{мед}) + k_{обр} \cdot (D_{обр} - S_{обр}) ; \\ \Delta K_{миг} = ПЗ_{миг} = k_{миг} \cdot (L - L_{opt}) ; \\ \frac{ВДС}{L} \geq \frac{\sum ВРП_{рф}}{L_{рф}} ; \\ ДБ \geq РБ ; \\ K = K_0 + \Delta K_{зан} + \Delta K_{сис} + \Delta K_{миг} \geq [K]_{дон} ; \\ L = L_0 + L_{миг} = L_{opt} ; \\ Z = Z_0 + k_z \cdot \Delta Z \leq [Z]_{дон} . \end{array} \right. \quad (19)$$

Приведенная модель является универсальной для решения задач, возникающих при функционировании механизма регулирования социально-экономических долговременных последствий реструктуризации углепромышленной территории. При этом в каждом конкретном случае в зависимости от исходных условий эта обобщенная модель может трансформироваться в частные модели, ориентированные на управление программами «Занятость», «Миграция населения» и «Развитие социальной инфраструктуры».

ГЛАВА 5. РЕАЛИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЙ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ УГОЛЬНОЙ ОТРАСЛИ

5.1. Механизм оптимизации соотношения финансовых затрат и социальных результатов реструктуризации на принципах государственно-частного партнерства

В ходе реформирования угольной отрасли происходило закономерное изменение целевых приоритетов государственной поддержки основных направлений реструктуризации и регулирования ее основных последствий за счет увеличения объемов финансирования социально-значимых мероприятий. К основным из этих мероприятий относятся: социальная защита высвобождаемых работников; создание новых рабочих мест; переселение граждан; социально - экологические мероприятия в составе технических работ по ликвидации шахт и разрезов (снос ветхого жилищного фонда, реконструкция и замена объектов социальной инфраструктуры, содействие гражданам в приобретении жилья взамен сносимого ветхого, ликвидация последствий вредного влияния от ведения горных работ).

Изменение приоритетов государственной поддержки базировалось на использовании механизма оптимизации соотношения финансовых затрат и социальных результатов реструктуризации. Положенный в основу этого механизма методологический подход, разработанный автором, является основополагающим применительно ко всем социально ориентированным мероприятиям реструктуризации и рассматривается как базовый при принятии решений по эффективному управлению средствами государственной поддержки на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Практическое использование этого механизма позволяет при формировании и реализации других механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации (программ местного развития и обеспечения занятости, развития социальной инфраструктуры и др.) достигать программируемых социальных результатов при наименьших затратах.

Особую актуальность механизм оптимизации соотношения финансовых затрат и социальных результатов структурных преобразований на территориальном уровне приобретает в современных условиях завершения процесса реструктуризации угольной промышленности на принципах государственно-частного партнерства с привле-

чением как бюджетных средств, так и частного акционерного капитала.

Следует отметить, что при дифференциации шахтного фонда в период реструктуризации угольной промышленности России (с 1994 г. по н.в.) многие действующие сегодня проблемные шахты не были отнесены к категории «особо убыточных» и, соответственно, не были включены в перечень организаций, подлежащих ликвидации за счет средств государственной поддержки. Убыточная в настоящее время деятельность таких предприятий не позволяет сформировать достаточные собственные финансовые ресурсы для выполнения технических работ по их ликвидации, решения вопросов переселения людей из ветхого жилья и социальной защиты высвобождаемых работников. К таким предприятиям, прежде всего, относятся шахты, расположенные на старопромышленных угольных территориях Кузбасса – Анжеро-Судженского городского округа и Прокопьевско-Киселевского района.

Производство по добыче угля на старопромышленных урбанизированных территориях представляет собой сложную многогранную систему взаимодействия природных, технических, экономических, экологических, социальных, правовых и других факторов. Негативное воздействие на окружающую природную среду в виде проседания земной поверхности, нарушений земель, изменения ландшафтов и градостроительной ситуации, складирования отходов, нарушений гидродинамического режима территорий, загрязнения подземных, поверхностных вод и атмосферы – в конечном итоге могут оказаться катастрофическими для населения и природы урбанизированных территорий.

Влияния последствий деятельности шахт на социально-экономическое развитие территории следует оценивать в зависимости от выбора вариантов развития угледобычи в краткосрочном (до 2020 г.) и долгосрочном (до 2030 г.) периодах на основе анализа текущей производственной и финансово-хозяйственной деятельности шахт и научно обоснованного прогнозирования перспектив их функционирования. При этом потенциально могут быть рассмотрены следующие возможные варианты функционирования угледобывающего производства в условиях старопромышленных урбанизированных территорий, включая гг. Анжеро-Судженск, Прокопьевск и Киселевск (рисунок 5.1).

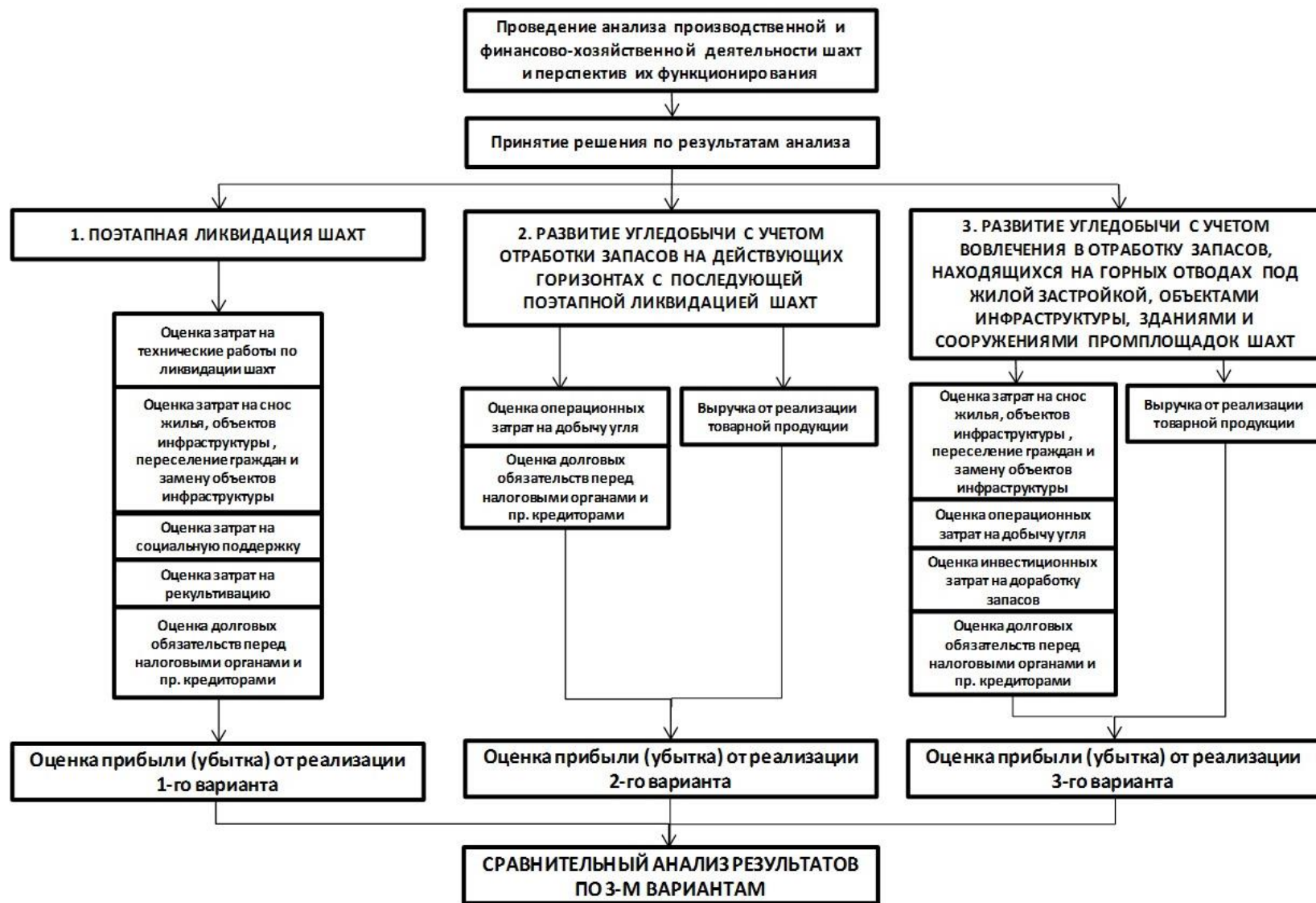


Рисунок 5.1 – Возможные варианты функционирования угледобывающего производства на территории Анжеро-Судженского городского округа и Прокопьевско-Киселевского района Кемеровской области

Проявление социально-экономических и экологических последствий имеет долговременный характер, поскольку в этих последствиях достаточно велика доля социальной компоненты, связанной с необходимостью переселения части населения углепромышленной территории из ветхого жилого фонда, непригодного для проживания в результате ведения горных работ, а также экологической компоненты, связанной с рекультивацией нарушенных горными работами земель.

Базовые негативные последствия производственно-финансовой деятельности шахт в совокупности с последствиями рыночного реформирования на макроэкономическом уровне, если рассматривать их в причинно-следственной связи, образуют разветвленное «дерево» определенного множества негативных социально-экономических и экологических последствий на углепромышленной территории.

Система причинно-следственных связей влияния негативных последствий производственно-финансовой деятельности шахт на социально-экономическое развитие углепромышленных территорий региона в зависимости от выбора вариантов развития угледобычи на этих территориях представлена на рисунках 5.2 – 5.4.

Однако при любом варианте основные долговременные негативные социально-экономические последствия связаны с высвобождением работников вследствие сокращения (ликвидации) рабочих мест и со снижением их уровня жизни.

Обобщая приведенные выше причинно-следственные связи влияния негативных последствий производственно-финансовой деятельности шахт на социально-экономическое развитие углепромышленных территорий региона, следует отметить, что в практике промышленной реструктуризации выделяются шесть основных групп (видов) социальных издержек, которые с той или иной степенью вероятности возникают в результате социально-экономических последствий глубокой структурной перестройки, связанной, прежде всего, с ликвидацией убыточных предприятий.

К их числу относятся:

- 1) выходные пособия и компенсации высвобожденным работникам;
- 2) пособия по безработице высвобожденным работникам, вставшим на учет в службах занятости;
- 3) содействие в поддержке социальной инфраструктуры на территории;
- 4) содействие в профессиональной переподготовке высвобожденных работников;

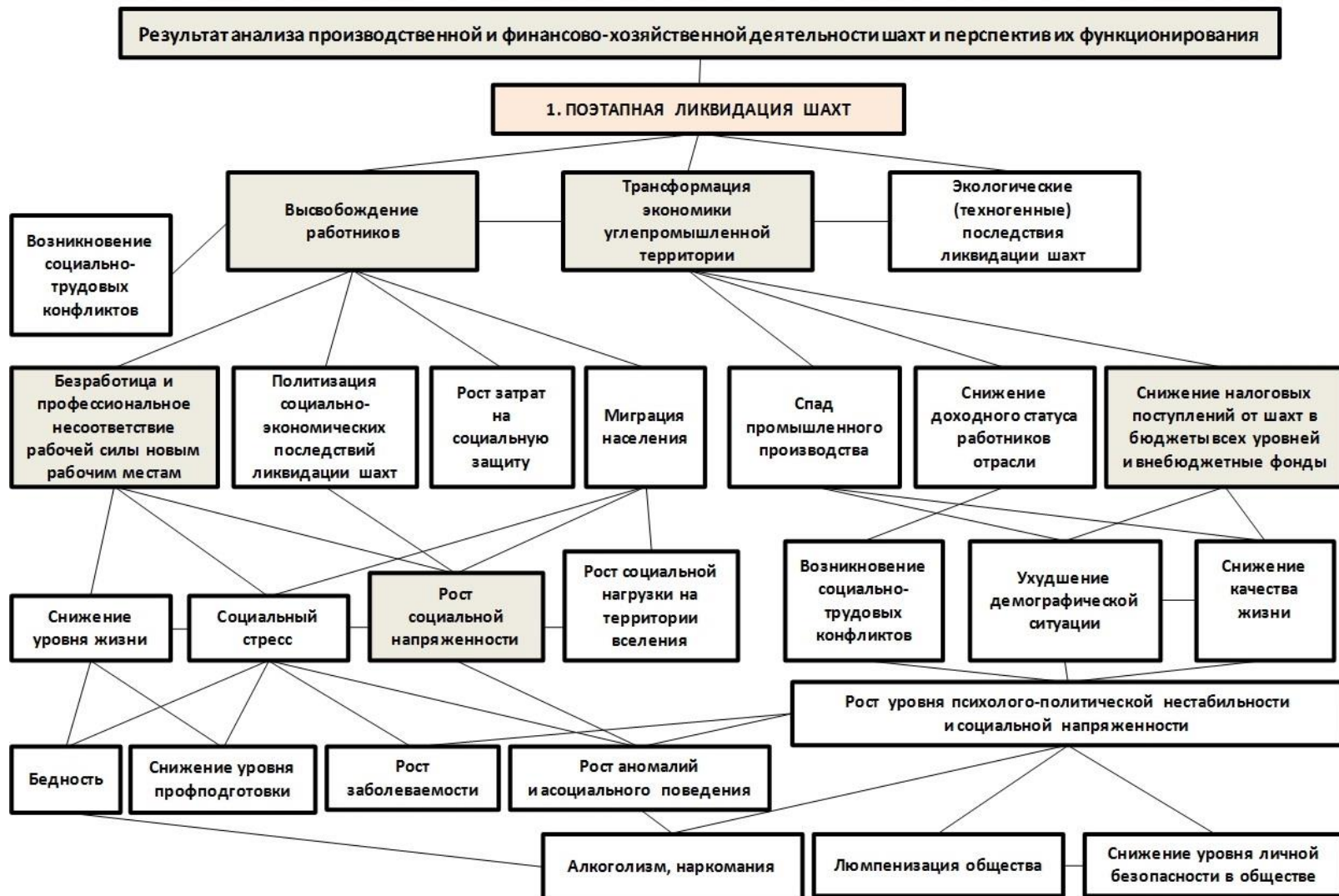


Рисунок 5.2 – Система причинно-следственных связей влияния негативных последствий производственно-финансовой деятельности шахт на социально-экономическое развитие углепромышленных территорий региона (вариант поэтапной ликвидации шахт)

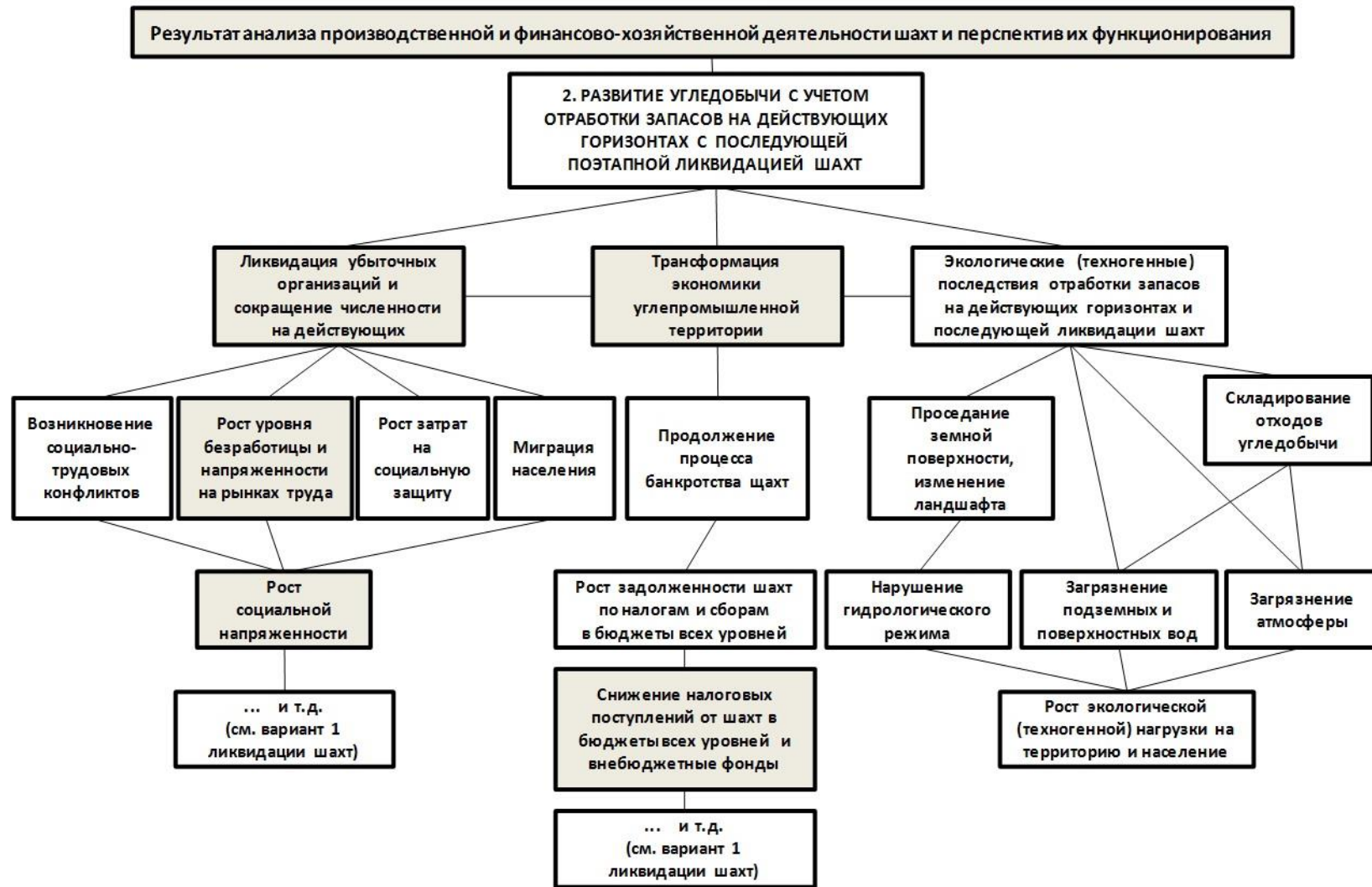


Рисунок 5.3 – Система причинно-следственных связей влияния негативных последствий производственно-финансовой деятельности шахт на социально-экономическое развитие углепромышленных территорий региона (вариант развития угледобычи с учетом отработки запасов на действующих горизонтах с последующей поэтапной ликвидацией шахт)

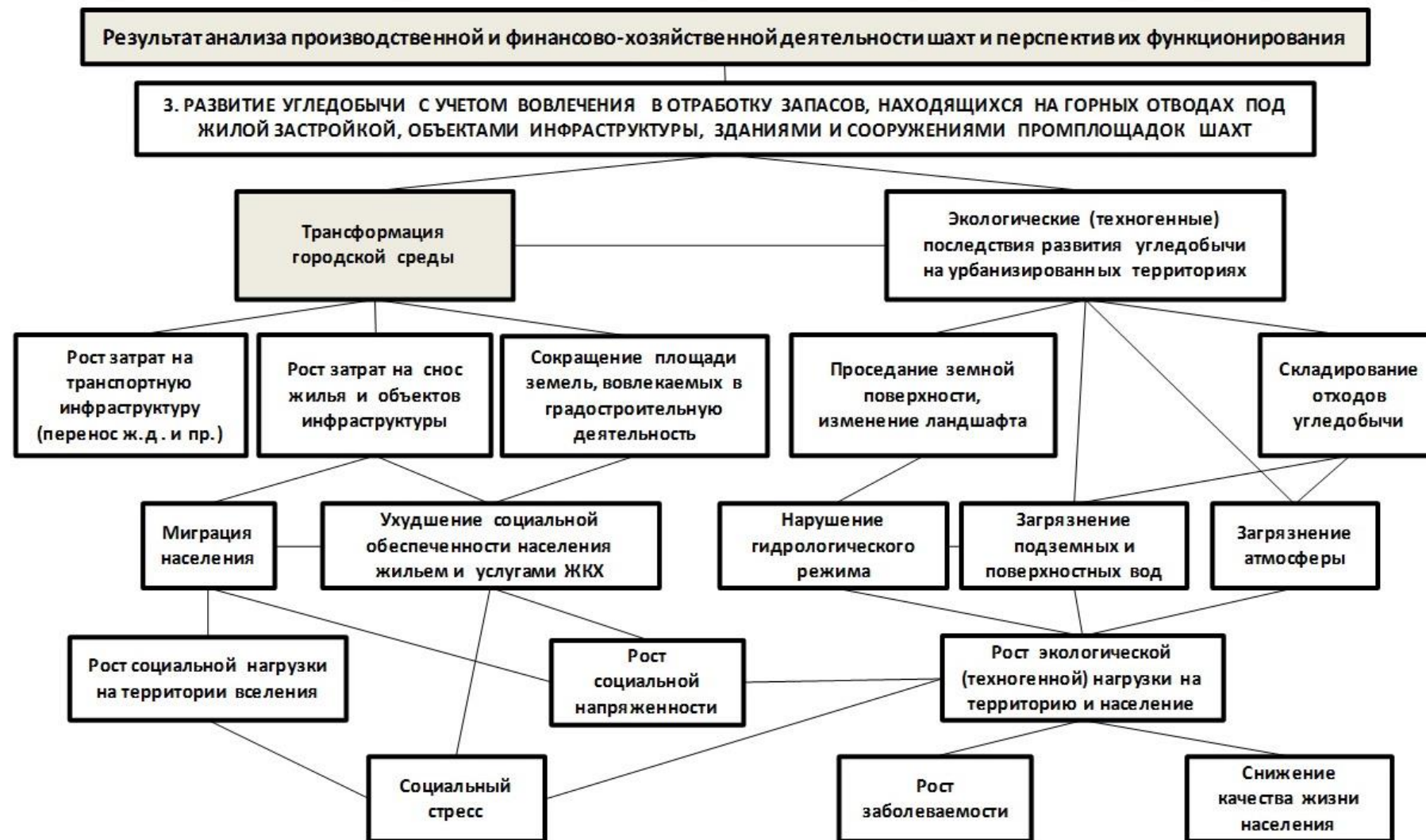


Рисунок 5.4 – Система причинно-следственных связей влияния негативных последствий производственно-финансовой деятельности шахт на социально-экономическое развитие углепромышленных территорий региона (вариант развития угледобычи с учетом вовлечения в отработку запасов, находящихся на горных отводах под жилой застройкой, объектами инфраструктуры, зданиями и сооружениями промплощадок шахт)

5) содействие в создании новых рабочих мест, развитии предпринимательства и диверсификации структуры местной экономики в целом;

б) содействие в организованной миграции высвобожденных работников и членов их семей.

Кроме того, необходимо отметить, что современное состояние межбюджетных отношений существенно ограничивает права местных органов власти в вопросах управления местными финансами. Особенно тяжелое положение складывается в муниципальных образованиях, сформированных на базе градообразующих предприятий, деятельность которых определяет степень самодостаточности городского бюджета, величина доходов которого определяет: качество финансирования социальных потребностей населения; степень расширения и совершенствования системы городского хозяйства; миграцию трудоспособного населения; инвестиционную привлекательность муниципального образования; возможность диверсификации рисков развития городской территории.

Исходя из того, что экологические последствия структурных преобразований на региональном уровне тесно взаимосвязаны с социальными последствиями, с позиций механизма их регулирования они должны рассматриваться как самостоятельная группа «социально-экологических последствий».

Учитывая, что перечень социальных издержек является весьма объемным по форме и содержанию, на практике собственники (или управляющие компании) убыточных угольных активов, ответственные за проведение структурных преобразований, нередко готовы не допустить их проведения или даже их отложить, как это происходит сегодня с убыточными шахтами-банкротами в г. Прокопьевске.

Вместе с тем задержки в проведении структурных преобразований влекут за собой последствия в виде повышения затрат на их преодоление в будущем, в частности: в виде роста затрат на трудоустройство высвобождаемых работников; роста затрат на снос ветхого и аварийного жилья и переселения граждан; снижения налоговых поступлений от шахт в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды с одновременным увеличением задолженности по налоговым платежам.

В этой связи необходима выработка научно обоснованных предложений для подготовки и принятия решений органами государственного управления и собственниками угольных активов в части регулирования деятельности таких шахт с минимизацией негативных последствий их производственно-финансовой деятельности на соци-

ально-экономическое развитие старопромышленных урбанизированных территорий.

В научно-исследовательской работе «Исследования и анализ производственной и финансовой деятельности шахт Анжеро-Судженского городского округа и Прокопьевско-Киселевского района Кемеровской области и разработка прогноза социально-экономического развития производственно-региональных комплексов», выполненной специалистами АО «Росинформуголь» и ООО «ИНКРУ» в 2012 г., была установлена целесообразность плановой ликвидации 9 убыточных шахт.

Прогнозные затраты на выполнение технических и социальных мероприятий по ликвидации подземной добычи угля на убыточных шахтах на период 2013-2025 гг. составили (таблица 5.1):

- 7 шахт в г. Прокопьевске – 34,1 млрд руб.,
- 1 шахты в г. Киселевске – 14,9 млрд руб.,
- 1 шахты в г. Анжеро-Судженске – 4,9 млрд руб.

Таблица 5.1 - Затраты на выполнение технических и социальных мероприятий по ликвидации убыточных шахт

Затраты	Всего, млрд руб.
г. Прокопьевск	
Затраты, всего	34,1
- технические работы по ликвидации	3,7
- меры по социальной защите	1,7
- переселение из аварийного жилья	19,2
-реконструкция и замена объектов инженерно-технической инфраструктуры	5,7
- реконструкция и замена объектов социальной инфраструктуры	3,8
г. Киселевск	
Затраты, всего	14,9
- технические работы по ликвидации	0,9
- меры по социальной защите	0,1
- переселение из аварийного жилья	12,1
-реконструкция и замена объектов инженерно-технической инфраструктуры	0,2
- реконструкция и замена объектов социальной инфраструктуры	1,7
г. Анжеро-Судженск	
Затраты, всего	4,91
- технические работы по ликвидации	0,9
- меры по социальной защите	0,1
- переселение из аварийного жилья	3,9

Затраты	Всего, млрд руб.
-реконструкция и замена объектов инженерно-технической инфраструктуры	0,01
- реконструкция и замена объектов социальной инфраструктуры	0

Календарные графики финансирования ликвидационных работ на убыточных шахтах отдельно в гг. Прокопьевск, Киселевск и Анжеро-Судженск приведены на рисунках 5.5, 5.6 и 5.7, соответственно.

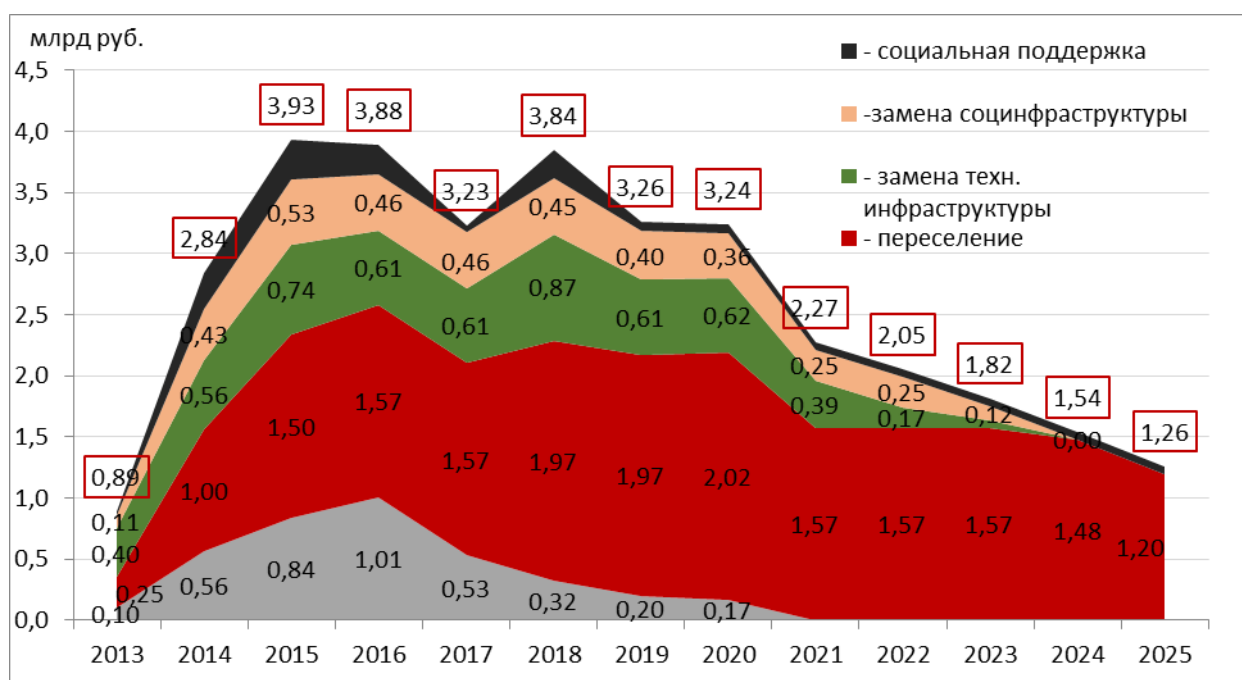


Рисунок 5.5 – Прогноз динамики затрат на ликвидационные работы по убыточным шахтам г. Прокопьевска

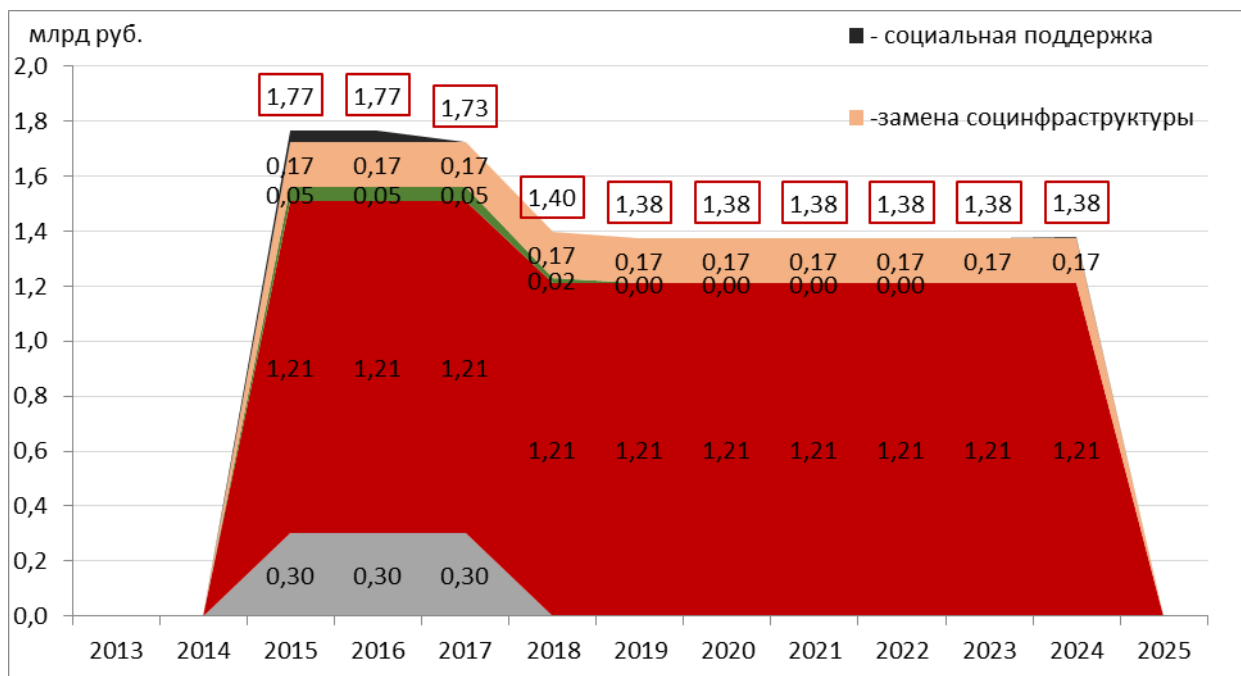


Рисунок 5.6 – Прогноз динамики затрат на ликвидационные работы по ООО «Шахта № 12» (подземная добыча), г. Киселевск

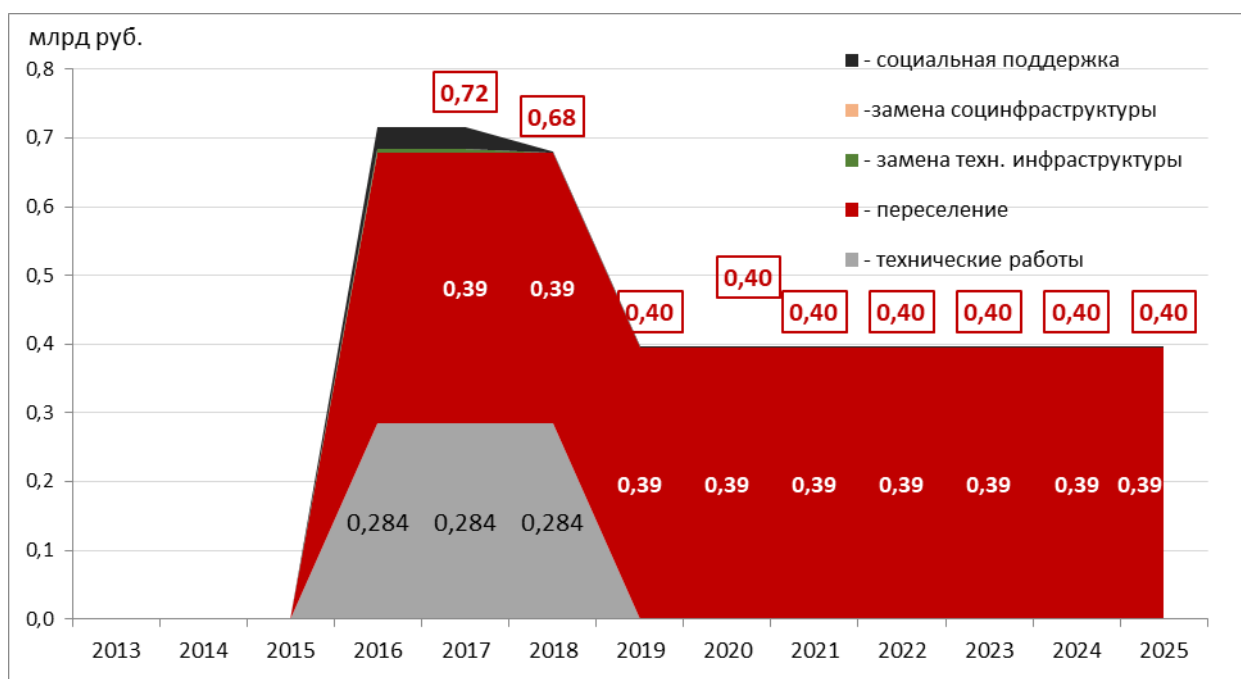


Рисунок 5.7 – Календарный график финансирования ликвидационных работ ОАО «Шахтоуправление Анжерское», г. Анжеро-Судженск

В соответствии с действующим законодательством рассматриваемые проблемные шахты не могут быть включены в перечень организаций, подлежащих ликвидации за счет средств государственной поддержки. В тоже время, убыточная в настоящее время деятельность этих частных предприятий не позволяет сформировать в полном объеме собственные финансовые ресурсы для выполнения всего комплекса ликвидационных мероприятий и, прежде всего, связанных с долговременными социальными последствиями: переселением людей из ветхого и аварийного жилья, расположенного на горных отводах; реконструкцией и заменой объектов инженерно-технической и социальной инфраструктур; обеспечением бесплатным (пайковым) углем и дополнительными пенсиями.

С целью недопущения остановки таких предприятий и последующего массового высвобождения работников, Администрация Кемеровской области предпринимала необходимые меры по стабилизации их социально-экономического положения, в частности, предоставила в свое время налоговые освобождения для ОАО ХК «СДС-Уголь», под управлением которой находились в период 2007-2010 гг. 7 шахт г. Прокопьевска. Однако принимаемые меры оказались неэффективными, о чем свидетельствуют приведенные экономические оценки производственно-финансовой деятельности этих предприятий.

В соответствии с проектом «Концепции ликвидации шахт, расположенных в городах Прокопьевске, Киселевске, Анжеро-Судженске», Администрацией Кемеровской области предлагалась поэтапная ликвидация 12 таких убыточных шахт. При этом технические работы по ликвидации шахт предложено осуществить их собственниками за счет прибыли, полученной в результате доработки оставшихся запасов угля, что представляется весьма проблематичным, так как требует огромных затрат на извлечение запасов подземным способом из целиков, находящихся под жилой застройкой. Следует также признать экономически неэффективным извлечение запасов угля открытым способом (шахты «им. Дзержинского», «Зенковская», им. «Ворошилова», «Зиминка») ввиду их ограниченности и расположения на горных отводах под жилой застройкой, объектами инфраструктуры и промплощадками шахт. Это относится и к развитию открытых горных работ на ООО «Шахта № 12», где требуется организация специальной промышленной зоны с отселением порядка 65,0 тыс. жителей, на что потребуются колоссальные затраты.

Одновременно Администрация Кемеровской области в качестве первоочередной меры ликвидации шахт городов Прокопьевска, Киселевска и Анжеро-Судженска предлагала внесение изменений и до-

полнений в действующее законодательство (Федеральный Закон от 20 июня 1996 года №81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использовании угля...»), позволяющих обеспечить финансирование из федерального бюджета социальных мероприятий по ликвидации, прежде всего, переселения жителей с горных отводов ликвидируемых шахт, жилью которых не соответствует их безопасному проживанию, и работ по реконструкции или новому строительству объектов инженерно-технической и социальной инфраструктуры.

Безусловно, единственным выходом из создавшегося положения является плановая ликвидация проблемных шахт, предусматривающая:

- поэтапный отказ от эксплуатации неэффективных мощностей с одновременным поддержанием занятости персонала путем перевода высвобождаемых работников на действующие предприятия угольной и других отраслей;

- постепенное снижение мощностей эксплуатируемых шахт;

- осуществление мер социальной поддержки высвобождаемых работников, предусмотренных действующим законодательством;

- необходимую поддержку муниципальных образований в части сноса ветхого и аварийного жилья, приобретения жилья взамен сносимого, содействия в развитии объектов социнфраструктуры и создания новых рабочих мест;

- ликвидацию экологических последствий ведения горных работ.

Вышеизложенные результаты исследований и прогнозные оценки легли в основу «Комплексная программа поэтапной ликвидации убыточных шахт, расположенных на территории городов Прокопьевска, Киселевска, Анжеро-Судженска, и переселения жителей с подработанных территорий (далее – Комплексная программа), утвержденную Минэнерго России 14.07.2015 г.

Комплексная программа включает в себя следующие основные мероприятия:

- ликвидация 12 убыточных шахт (шахты «Киселевская» и № 12 в г. Киселевске; шахты «им. Ворошилова», «Красногорская», «Зиминка», «Зенковская», «Коксовая-2», «им. Дзержинского», «Тырганская», «Поляны», «Луговое» в г. Прокопьевске, шахтоуправление «Анжерское» в г. Анжеро-Судженске);

- предоставление права пользования новыми участками недр с условиями обременения недропользователей обязательствами по проведению ликвидационных мероприятий на убыточных шахтах в качестве компенсации взамен выбывающих мощностей;

- переселение жителей с подработанных территорий горных отводов ликвидируемых шахт.

Комплексной программой предусмотрено:

- финансирование мероприятий по ликвидации убыточных шахт за счет средств собственников;

- финансирование переселения жителей с подработанных территорий горных отводов ликвидируемых шахт за счет средств федерального бюджета;

- строительство объектов инфраструктуры за счет средств бюджета Кемеровской области, частных инвесторов и собственников ликвидируемых шахт.

В настоящее время начата реализация первой очереди I этапа Комплексной программы (период 2015–2017 годов), предусматривающей финансирование в объеме 14493,65 млн рублей, из них:

1105,3 млн рублей – средства федерального бюджета, в том числе 700 млн рублей на 2015–2016 годы (предусмотренные федеральным бюджетом 405,3 млн рублей на 2017 год не подтверждены);

3727,92 млн рублей – средства бюджета Кемеровской области;

9660,43 млн рублей – средства частных инвесторов и собственников ликвидируемых шахт.

В ходе реализации Комплексной программы:

из 12 шахт собственниками получены лицензии на право пользования недрами с целью разведки и добычи угля и выполнения ликвидационных работ по 7 шахтам, по 2 шахтам собственниками ведутся работы на горных отводах ликвидированных шахт открытым способом, по 2 шахтам оформляются материалы для участия в аукционе, по 1 шахте не предусматривалось освоение нового участка недр.

На 7 новых участках ожидаемая суммарная добыча угля после ввода мощностей составит 20,1 млн тонн в год, в том числе в 2018 году – 7,6 млн тонн, в 2019 году – 4,5 млн тонн, в 2020 году – 8,0 млн тонн); за счет средств федерального бюджета в 2015 году переселено 222 семьи с затратами в сумме 372,2 млн рублей; собственниками выполнены технические работы на сумму 3622,7 млн рублей; собственниками произведены социальные выплаты увольняемым работникам на сумму 916,5 млн рублей.

Создание новых угледобывающих предприятий имеет важное значение для снятия социальной напряженности среди высвобождаемых при ликвидации убыточных шахт работников городов Прокопьевск, Киселевск, Анжеро-Судженск, так как в обязанности собственников входит обеспечение трудоустройства высвобожденных работников ликвидируемых шахт (более 6,5 тыс. человек).

Реализация поэтапной ликвидации предприятий потребует:

- предоставления таким предприятиям налоговых преференций, в частности по реструктуризации задолженности по налогам и сборам, а также страховым взносам перед внебюджетными фондами; отмене налога на имущество по горным выработкам, не имеющим потребительской стоимости; освобождение от налога на добычу полезных ископаемых;

- концентрации и перераспределения на региональном и муниципальном уровнях финансовых средств, направляемых в качестве государственной поддержки – межбюджетных трансфертов и субвенций из федерального бюджета в Кемеровскую область, в том числе: на реализацию «Комплексных инвестиционных планов» «пилотных» моногородов Кузбасса по программам Минрегионразвития России, в перечень которых сегодня, кроме Прокопьевска, входят Ленинск-Кузнецкий и Таштагол (в г. Прокопьевск направлено в 2010-2012 гг. 703,8 млн. руб.); на мероприятия по обеспечению занятости населения и снижения напряженности на рынках труда по программам Минздравсоцразвития России (в 2011 г. Кузбассу было выделено 2,2 млрд. руб.); на переселение граждан из ветхого и аварийного жилого фонда по программе государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (в целом в 2008–2012 годах Фонд выделил Кузбассу 8 млрд. рублей: 4,5 млрд. рублей — на капитальный ремонт, 3,5 млрд. рублей — на переселение граждан из аварийного жилья); и др.

Оценивая объективно прогнозные затраты на выполнение технических и социальных мероприятий по ликвидации подземной добычи угля на убыточных шахтах, следует констатировать, что без специально разработанного организационно-экономического механизма на основе государственно-частного партнерства (ГЧП) эту проблему не решить.

В этой связи, при выбытии неэффективных и формировании конкурентоспособных производств в ходе технологической реструктуризации градообразующей угольной отрасли моногородов, актуальной становится задача формирования и реализации на региональном уровне организационно-экономического механизма государственно-частного партнерства, позволяющего сконцентрировать финансовые ресурсы через создание, например, «Специализированной управляющей трастовой компании» и «Специализированного (объединенного) ликвидационного фонда» на приоритетных направлениях реализации программ развития углепромышленных моногородов (рисунок 5.8).



Рисунок 5.8 – Схема организационно-экономического механизма государственно-частного партнерства при создании системы выбытия неэффективных и формировании конкурентоспособных производств в ходе технологической реструктуризации угольной промышленности

Финансовые ресурсы такого фонда целесообразно формировать, как за счет бюджетных средств, так и средств собственников угольных компаний. При определении долевого участия этих источников могут быть учтены сроки работы проблемных шахт при различных формах собственности (таблица 5.2).

Следует отметить, что идея создания ликвидационных фондов, формируемых компаниями-недропользователями для финансирования мероприятий, обеспечивающих консервацию и ликвидацию горных выработок, восстановление природной среды, рекультивацию земель и благоустройство территорий, заложена и в утвержденную Правительством РФ «Программу развития угольной промышленности России на период до 2030 года».

Таблица 5.2 – Сроки работы проблемных шахт при различных формах собственности

Шахта	Год сдачи в эксплуатацию	Общий срок работы, год	Срок работы в гос-собствен.	Срок работы после приватизац.	Уд.вес работы в частной собств., %
ООО «Шахта №12»	1917	95	85	10	10,5
ООО «ШахтаТырганская»	1953	59	49	10	16,9
ООО «Шахта им. Ворошилова»	1931	81	71	10	12,3
ООО «Шахта Зиминка»	1932	80	70	10	12,5
ООО «Шахта Красногорская»	1942	70	60	10	14,3
ООО «Шахта Коксовая-2»	1936	76	66	10	13,2
ООО «Шахта им. Дзержинского»	1935	75	65	10	13,3
ООО «Шахта Зенковская»	1948	64	54	10	15,6
ОАО «Ш/У Анжерское»	1941	71	61	10	14,1

При этом целесообразно использовать на законодательном уровне зарубежный опыт решения аналогичных проблем. Например, в США при ликвидации в период 1976-1992 гг. более 3000 мелких предприятий, которые добывали 0,1 млн. т. угля в год, возникли сотни заброшенных старопромышленных шахтерских территорий, на решение проблем которых направлялись средства от сборов за добычу угля на шахтах (15 центов на тонну) и разрезах (35 центов на тонну). Причем эти средства являлись не субсидиями, а безвозмездными ссудами и выделялись для решения проблем, связанных не с угледобычей, а с устранением возможных рисков для здоровья и безопасности людей, проживающих на этих заброшенных шахтерских территориях, то есть, в основном, на рекультивацию земель и решение экологиче-

ских проблем. Объемы такого финансирования составляли около 270 млн. долларов США в год.

Следует также отметить следующие особенности региональных условий, которые могут повлиять на выбор стратегических направлений развития производственно-региональных комплексов по добыче, переработке и транспортировке угля в гг. Прокопьевске и Киселевске:

- административно-территориальное соседство гг. Прокопьевск и Киселевск между собой и с Прокопьевским районом, в котором интенсивно осваиваются новые угольные месторождения, вводятся шахты и разрезы нового технического уровня;

- сложившаяся миграция трудовых ресурсов между этими тремя муниципальными образованиями, например, на угледобывающих предприятиях Прокопьевского района занято порядка 7,0 тыс. человек, проживающих в городах Киселевске и Прокопьевске;

- необходимость рационализации исторически сложившейся системы расселения (прекращение застройки угленосных территорий и концентрация нового строительства на благоприятных для расселения не угольных площадках, удобно связанных с действующими и реконструируемыми шахтами и разрезами Прокопьевского района).

С учетом вышеизложенного, для гг. Прокопьевска и Киселевска возможным внешним ресурсом, который можно привлечь для их социально-экономического развития, является промышленно-сельскохозяйственный Прокопьевский район с его перспективным градообразующим угольным комплексом и налогооблагаемой базой. Для Прокопьевского района ресурсом кадрового обеспечения и прочего соцобеспечения, в свою очередь, являются гг. Прокопьевск и Киселевск с их более развитой социально-экономической средой.

В связи с этим одним из возможных направлений устранения сложившихся диспропорций в социально-экономическом развитии этих городов и Прокопьевского района является их интеграция путем административно-территориального объединения этих трех муниципальных образований.

Кроме того, целесообразно рассмотреть следующие предложения администрации Киселевского городского округа:

- организовать единую промышленную зону для предприятий угольной промышленности с целью ведения открытых горных работ в ООО «Шахта № 12», ОАО «Поляны» и ОАО «Луговое»;

- осуществить за счет средств собственников этих предприятий полный, а не частичный снос жилья, мероприятия по строительству жилья, социальных и коммунальных объектов путем переноса всех объектов на подготовленные для строительства площадки.

Однако следует отметить, что вопросы интеграции природно-ресурсного и социально-экономического потенциала Прокопьевско-Киселевского геолого-экономического района требует специального исследования со всех точек зрения (правовой, политической, экономической, социальной, экологической и др.).

5.2. Механизм формирования программ местного развития и обеспечения занятости населения

Разработанный на основе принципов и методов, изложенных в главе 3 (раздел 3.2), механизм формирования и реализации программ местного развития и обеспечения занятости населения (ПМР) использовался по следующим направлениям: переобучение и переподготовка высвобождаемых работников отрасли; поддержка малого бизнеса; организация общественных работ для обеспечения временной занятости высвобожденных работников; содействие созданию новых рабочих мест в секторах экономики, альтернативных угольной отрасли; содействие переселению граждан из неперспективных углепромышленных городов и поселков (с предоставлением безвозмездных жилищных субсидий работникам отрасли, меняющим место жительства). При этом более 85 % средств, выделяемых на ПМР из федерального бюджета, приходилось на создание новых рабочих мест, включая поддержку малого бизнеса, и переселение граждан.

Впервые реализация ПМР началась в 1996 г. с «пилотных проектов» в 7 углепромышленных регионах России (Кемеровской, Ростовской, Тульской, Пермской областях, Красноярском и Приморском краях, Республике Коми) с целью создания новых рабочих мест для обеспечения занятости населения шахтерских городов и поселков. По мере накопления опыта география углепромышленных регионов, где реализовывались «пилотные проекты» ПМР была расширена в 1997 г. до 14 субъектов Российской Федерации (получателей средств государственной поддержки) [163].

При реализации «пилотных проектов» за период 1996-1997 гг. было создано более 4,3 тыс. новых рабочих мест в шахтерских городах и поселках. Однако основной результат периода реализации «пилотных проектов» состоял в том, что в ходе реструктуризации угольной отрасли впервые был подготовлен и начат процесс структурной перестройки экономики шахтерских городов, отработаны многие его принципы и направления, созданы соответствующие организационные структуры в углепромышленных регионах и муниципальных образованиях, установлены взаимосвязи между федеральными органами управления угольной промышленностью, администрациями субъектов углепромышленных регионов, органами местного самоуправления, региональными органами службы занятости. Данный опыт показал предметно те проблемы нормативно-правового, методического, институционального и другого характера, от решения которых во многом зависит фактическая эффективность как реализации ПМР, так и в целом регулирование социально-экономических по-

следствий реструктуризации угольной отрасли на конкретных углепромышленных территориях.

С учетом этого была впервые создана проблемно-ориентированная нормативно-правовая и методическая база обеспечения социально ориентированной реструктуризации угольной отрасли из более чем 30 документов, использованных в период 1994-2004 гг. в практике регулирования социально-экономических последствий реструктуризации на федеральном (МВК, Минтопэнерго России, Минэнерго России, Минпромэнерго России, ГУ «Соцуголь», ГУРШ и др.), региональном (администрации 25 углепромышленных субъектов РФ) и муниципальном (органы местного самоуправления 79 углепромышленных территорий) уровнях.

Специфика управления реализацией ПМР обусловила необходимость создания специальных институциональных структур [164,188], включая:

на федеральном уровне – Государственное учреждение по координации программ местного развития и решению социальных проблем, вызванных реструктуризацией предприятий угольной промышленности (ГУ «Соцуголь»), которое взаимодействует в своей деятельности с Межведомственной комиссией по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов (в период 1998-2004 гг.), федеральными министерствами и ведомствами, администрациями углепромышленных регионов, органами местного самоуправления муниципальных образований и неправительственными организациями (Фондом «РеформУголь», Ассоциацией шахтерских городов, Российским независимым профсоюзом работников угольной промышленности, Независимым профсоюзом горняков России);

на региональном уровне – региональные межведомственные комиссии по социально-экономическим проблемам углепромышленных районов при администрациях субъектов углепромышленных регионов, основной задачей которых является содействие в разработке и реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований, затронутых реструктуризацией отрасли, и региона в целом;

на муниципальном уровне – управляющие структуры в виде постоянно действующих наблюдательных советов при органах местного самоуправления муниципальных образований (получателей средств), в основные функции которых входит содействие в разработке и реализации программ социально-экономического развития данной локальной территории в условиях реструктуризации угольной отрасли; инвестиционные и инновационные фонды местного развития; специ-

альные консалтинговые структуры по техническому сопровождению ПМР и др.

В процессе реализации ПМР была сформирована информационно-аналитическая система оценки результатов осуществления программ, базирующаяся на социально-экономическом мониторинге.

При наличии развивающейся нормативно-правовой, институциональной и информационной среды формирование и реализация ПМР базовой проблемой является эффективное управление средствами государственной поддержки угольной отрасли с целью достижения программируемых социальных результатов (создание новых рабочих мест, переселение граждан и др.) при минимуме бюджетных затрат.

Начиная с реализации «пилотных проектов» (с 1996 г.), объемы финансирования ПМР с долевым участием средств государственной поддержки постепенно возрастали, что свидетельствует об изменении чисто отраслевых подходов к реструктуризации угольной промышленности на территориально-отраслевые (рисунок 5.9).

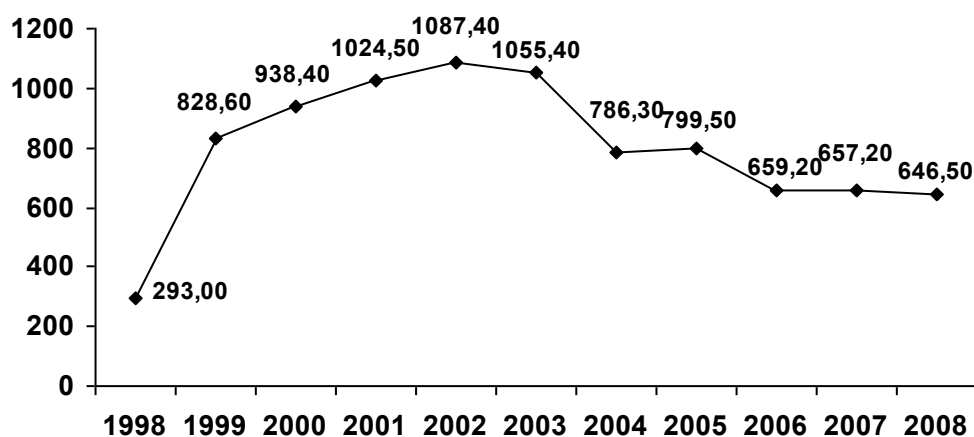


Рисунок 5.9 – Динамика объемов финансирования из средств государственной поддержки программ местного развития углепромышленных территорий

Руководствуясь принципами и методами, изложенными в главе 3 (раздел 3.2), ежегодно выделяемые из федерального бюджета средства на реализацию ПМР распределялись следующим образом.

Первоначально для определения контрольных цифр финансирования ПМР использовался прогноз общей численности работников организаций угольной отрасли, высвобожденных при ликвидации или сокращении численности (штатов) шахт и разрезов, подразделений ВГСЧ, угледобывающих компаний и шахтостроительных организаций в ходе реструктуризации, составляемый на основе:

прогноза численности высвобождаемых работников, уволенных в связи с ликвидацией организаций;

прогноза численности высвобождаемых работников, уволенных в связи с сокращением штата на действующих шахтах и разрезах и подразделениях ВГСЧ;

численности работников, высвобожденных в конце предыдущего года и не успевших встать на учет в качестве безработных в органах службы занятости населения;

численности безработных граждан, высвобожденных с предприятий угольной отрасли в связи с ликвидацией и сокращением штатов, получающих пособие по безработице в органах службы занятости населения по состоянию на 1 января планируемого года.

Таким образом, в расчет бралась численность высвобожденных и подлежащих высвобождению работников угольной отрасли, потенциально влияющих на рынки труда углепромышленных территорий.

Контрольные цифры (объемы) средств государственной поддержки угольной отрасли на планируемый год для каждой территории (получателя) определялись, исходя из расчетной удельной суммы средств, приходящихся на одного человека (высвобождаемых, ранее высвобожденных и безработных работников отрасли) на конкретной территории. При этом объем планируемых к распределению средств государственной поддержки зависел только от темпов и объемов высвобождения работников в предыдущем и планируемом году, потенциально влияющих на местные рынки труда.

Со временем стало ясно, что такая схема разработки контрольных цифр не в полной мере учитывает ряд показателей, характеризующих потребность конкретной территории в государственных средствах на реализацию ПМР, а также конкретные условия реализации инвестиционных проектов, в частности, оценку состояния местных рынков труда. Так углепромышленные территории, где реализуются ПМР, существенно отличаются друг от друга по числу незанятых трудовой деятельностью граждан, состоящих на учете в службе занятости и претендующих на одну заявленную предприятиями вакансию (коэффициент напряженности на рынке труда). Например, по данным местных органов службы занятости на начало 2000 г. коэффициент напряженности на рынке труда в г. Новокузнецке (Кемеровская область) составлял 2 человека на вакансию, в то время как в г. Осинники он был равен 124. Примерно такое же положение отмечалось в других регионах: в г. Артеме (Приморский край) - 8, в Михайловском районе - 117; в Сахалинской области по всем шахтерским поселкам заявленные вакансии отсутствовали, в г. Южно-Сахалинске

этот показатель составлял 3,2; в Пермской области в г. Чусовом - 3, в г. Гремячинске - 262; в Тульской области в г. Донском - 2,7, в Кировском районе - 28,5 [166]. Очевидно, что учет уровня данного показателя по каждой конкретной территории будет способствовать более объективному распределению средств господдержки.

В ходе реализации ПМР выявился также ряд негативных моментов субъективного характера. В частности, не все получатели финансовых средств одинаково эффективно их использовали, не везде строго соблюдались условия финансирования. Например, уровень освоения средств на территориях в 1999 г. составлял: в гг. Донецке и Красном Сулине - 100%, а в г. Белая Калитва (Ростовская область) - 71%; в Партизанске - 98%, в Октябрьском районе (Приморский край) - 41 %; в Поронайском районе (Сахалинская область) - 7 %. В этой связи стало целесообразным введение стимулирующих мер для тех территорий, которые полностью осваивают средства государственной поддержки.

Одним из основных условий финансового обеспечения механизма ПМР является доленое участие в осуществлении инвестиционных проектов наряду со средствами государственной поддержки и собственных (заемных) средств исполнителей проектов и (или) привлечение средств инвесторов. При этом объем средств государственной поддержки, направляемых на финансирование инвестиционного проекта, не должен превышать 50 % его сметной стоимости [184]. Если в ряде городов - получателей средств господдержки данное условие выполнялось (Губаха Пермской области, Гуково Ростовской, Еманжелинск Челябинской области и др.), то в других, к сожалению, нет. Менее чем десятую часть собственных средств по сравнению с объемом государственных привлекали исполнители проектов в г. Звереве Ростовской области, Кимовском районе Тульской области, в Сухиничском районе Калужской области и др. В этой связи возникла необходимость ввести при расчете контрольных цифр специальный коэффициент - фактический уровень привлечения исполнителями инвестиционных проектов ПМР собственных (заемных) средств [166].

Особое значение для принятия объективного решения по государственной поддержке ПМР должен иметь критерий, характеризующий уровень готовности проектно-сметной документации и наличие заключения органа государственной экспертизы по инвестиционным проектам, т.е. наличие перспективного «портфеля» инвестиционных проектов. Практика показала, что получатели средств госу-

дарственной поддержки зачастую были не полностью готовы к осуществлению того или иного проекта.

Аналогичные проблемы возникли и при реализации другого капиталоемкого направления ПМР – переселения семей высвобожденных работников [166].

В связи с вышеизложенным автором была разработана методика по распределению на федеральном уровне контрольных цифр (объемов) финансирования между получателями средств государственной поддержки на ПМР с учетом интегрального рейтинга оценки эффективности их реализации на углепромышленных территориях, основные положения которой приведены в главе 3 (раздел 3.2). На основе предложенной в этой методике экономико-математической модели (4) с использованием табличного процессора EXCEL-7,0 в ГУ «Соцголь», начиная с 2000 г., производится ежегодное ранжирование получателей средств государственной поддержки на реализацию ПМР [189].

Следует отметить, что рациональное распределение на федеральном уровне бюджетных средств на финансирование ПМР по предложенной методике является составной частью общего механизма регулирования соотношения финансовых затрат и социальных результатов реструктуризации угольной отрасли.

В целом на реализацию мероприятий ПМР по обеспечению занятости в 1998-2008 гг. было направлено из средств федерального бюджета 8776,1 млн руб. (в текущих ценах каждого года), в том числе:

6,2 млн руб. (0,1 %) для оказания предувольнительных консультационных услуг для 63,6 тыс. чел.;

39,2 млн руб. (0,4 %) на профессиональное консультирование и переобучение 8,4 тыс. чел.;

830,9 млн руб. (9,5 %) на организацию общественных работ для обеспечения временной занятости 25,6 тыс. чел.;

295,3 млн руб. (3,4 %) на создание инфраструктуры малого и среднего бизнеса и трудоустройство 6 тыс. чел. работников на новых рабочих местах, созданных в рамках поддержки малого бизнеса;

3091,7 млн руб. (35,2 %) на содействие созданию 41,2 тыс. новых рабочих мест (долевое финансирование);

4512,8 млн руб. (51,4 %) на содействие переселению 9,6 тыс. семей шахтеров из неперспективных шахтерских городов и поселков Крайнего Севера, приравненных к ним местностей и Кизеловского угольного бассейна (рисунок 5.10).

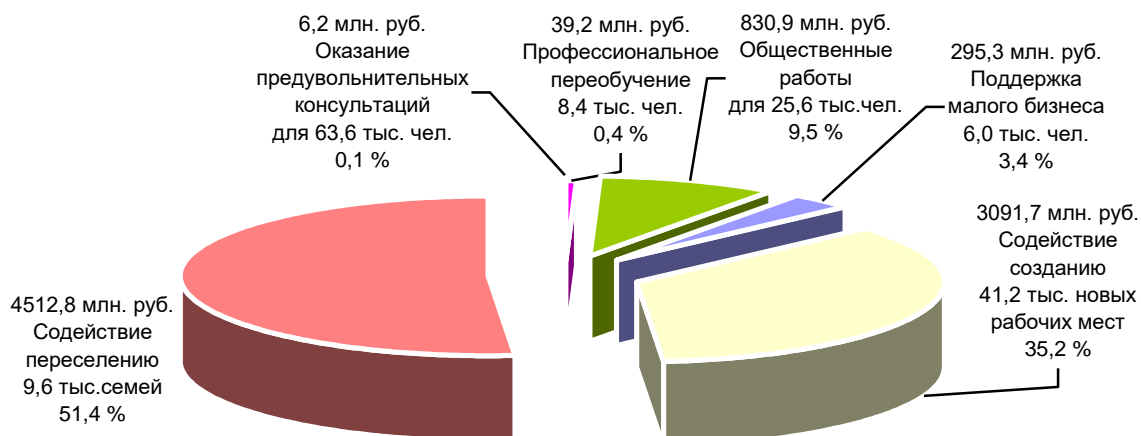


Рисунок 5.10 – Структура социальных инвестиций из средств федерального бюджета на реализацию мероприятий ПМР по обеспечению занятости за период 1998-2008 гг.

Наиболее капиталоемкими направлениями ПМР по обеспечению занятости за период 1998-2008 гг. явились:

- 1) содействие созданию новых рабочих мест;
- 2) содействие переселению семей шахтеров из районов Крайнего Севера, приравненных к ним местностей и Кизеловского угольного бассейна (рисунок 5.10).

За этот период было реализовано в различных секторах экономики углепромышленных территорий России 1586 отобранных на конкурсной основе проектов по созданию новых рабочих мест (таблица 5.3).

При этом предпочтение отдавалось проектам с относительно короткими сроками окупаемости первоначальных затрат и минимальными инвестиционными рисками, использующим местные сырьевые ресурсы и существующие здания и сооружения комплексов поверхности ликвидируемых предприятий угольной промышленности. Наибольшее по удельному весу количество проектов осуществлено в пищевой промышленности – 18,8 %, в сфере оказания услуг населению – 13,0 %, в промышленности строительных материалов – 12,1 %. В результате было дополнительно создано 41,2 тыс. новых рабочих мест. Более 60 % из них приходится на Кемеровскую, Ростовскую и Тульскую области. Характерной особенностью создаваемых в рамках реализации ПМР средних и малых предприятий является их ориентация на производство пользующихся спросом различных товаров и услуг промышленного и бытового назначения при сравнительно коротких сроках окупаемости вложенных средств.

Таблица 5.3 – Распределение инвестиционных проектов, реализованных в секторах экономики углепромышленных территорий, финансируемых с долевым участием средств федерального бюджета на реализацию ПМР за период 1998-2008 гг.

Сектора экономики	Кол-во проектов	Удельный вес, %	Кол-во рабочих мест
Пищевая промышленность	298	18,8	6174
Услуги населению	206	13,0	2637
Промышленность строительных материалов	192	12,1	6583
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	143	9,0	4275
Другие сектора	119	7,5	2999
Химическая и нефтехимическая промышленность	111	7,0	4609
Легкая промышленность	109	6,9	4788
Машиностроение и металлообработка	88	5,5	2669
Сельское хозяйство	88	5,5	2339
Транспортные услуги	69	4,4	1390
Услуги и средства связи	39	2,5	481
Торговля и общественное питание	36	2,3	465
Медицинская промышленность	32	2,0	794
Мебельная промышленность	25	1,6	591
Полиграфическая промышленность	19	1,2	259
Электротехническая промышленность	12	0,8	181
Итого:	1586	100	41234

Как было отмечено выше, при создании новых рабочих мест использовался механизм совместного государственного и негосударственного инвестирования проектов, при котором в общей стоимости реализуемых проектов, как правило, преобладал удельный вес частных инвестиций (в среднем около 55 %), рисунок 3.8.

В связи с тем, что выделение межбюджетных трансфертов (ранее – субвенций) на финансирование мероприятий по созданию новых рабочих мест с 2008 года было прекращено прежним главным распорядителем и получателем средств федерального бюджета (Федеральным агентством по энергетике), удельный вес этого направления в общем объеме бюджетного финансирования ПМР, постепенно снижаясь за годы реструктуризации, упал до нуля, а удельный вес второго направления достиг, начиная с 2008 года 100 %.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 687 «О внесении изменения в перечень мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2004 г. № 840» было исключено бюджетное финансирование на содействие в приобретении (строительстве) жилья по новому месту жительства работникам, уволенным в связи с ликвидацией организаций по добыче (переработке) угля, расположенных в неперспективных городах и поселках Кизеловского угольного бассейна, т.к. государственные обязательства перед ними были полностью выполнены (за исключением удовлетворения части судебных исков).

В настоящее время содействие в приобретении (строительстве) жилья по новому месту жительства за счет бюджетных трансфертов осуществляется для работников, высвобожденных до 1 января 2005 г. при ликвидации расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях организаций угольной промышленности и имеющих стаж работы не менее 10 лет в организациях угольной промышленности (в ред. постановлений Правительства РФ от 26.01.2006 г. № 43 и от 15.11.2006 г. № 687).

Необходимость переселения семей бывших работников (пенсионеров) и уволенных работников в связи с ликвидацией организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, остается одной из острейших социальных проблем на завершающем этапе реструктуризации угольной отрасли и может завершиться за пределами 2010 года в связи с постоянным ростом бюджетных затрат на эти цели и сложившимися темпами переселения, зависящими от спроса и предложения жилья по новому месту жительства на первичном и вторичном рынках.

С 1999 по 2009 год среднероссийская стоимость 1 кв.м общей площади жилья, используемая для расчета размеров жилищных субсидий, возросла с 4500 до 28650 руб. т.е. в 6,4 раза, а стоимость приобретаемой квартиры выросла со 175,3 до 1446,8 тыс. руб. в 2008 г., т.е. в 8,3 раза (рисунок 5.11).

При этом необходимо отметить, что реальные индексы роста стоимости строительной продукции в 2006-2008 гг. существенно превысили принятые при расчете объемов затрат на завершение программы переселения в 2008-2010 гг. индексы потребительских цен, установленные Минэкономразвития России.

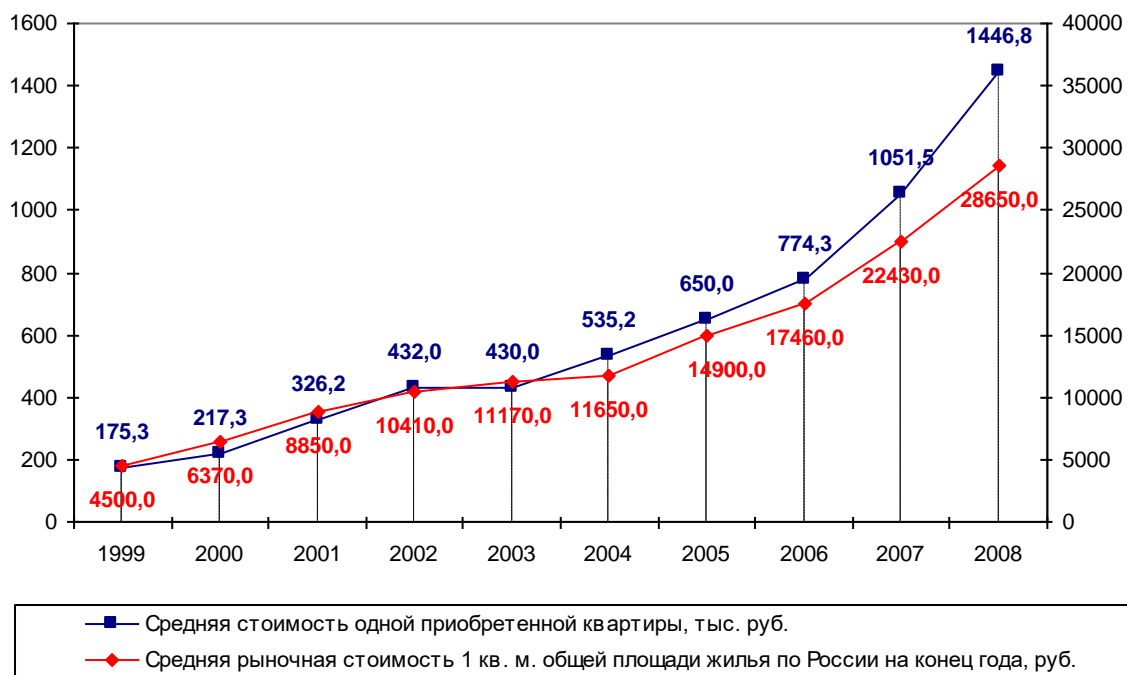
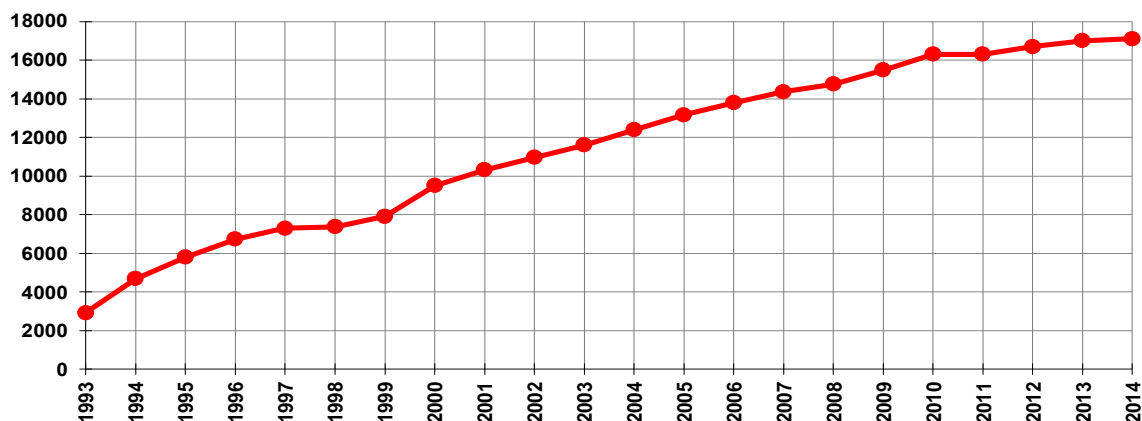


Рисунок 5.11 – Динамика средней стоимости одной приобретенной квартиры и средней рыночной стоимости 1 кв. м общей площади жилья по России

На рисунке 5.12 приведена динамика переселения шахтерских семей из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а также Кизеловского угольного бассейна.



Источник: ФГБУ «Соцуголь»

Рисунок 5.12 – Динамика переселения семей из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей (нарастающим итогом), семей

Подводя краткие итоги выполнения мероприятий программ местного развития по обеспечению занятости за период 1998-2008 гг. отметим, что механизмы их реализации позволили:

1) работникам, высвобожденным в процессе реструктуризации угольной отрасли, пройти переобучение и трудоустроиться на новые рабочие места с уровнем заработной платы, не ниже среднего на данной территории;

2) муниципальному образованию с моноструктурным типом экономики сформировать стартовые возможности для развития новых секторов экономики альтернативных угольной за счет долевого финансирования проектов создания новых производств из средств федерального бюджета;

3) сформировать инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства на углепромышленных территориях;

4) обеспечить возможности органам местного самоуправления, учитывая конкурсный характер предоставления средств федерального бюджета, создавать достаточно конкурентоспособные новые производства и рабочие места, способные обеспечить экономическую выживаемость территории и переход к относительно конкурентоспособной экономике.

В период 2005-2016 гг. в составе «Программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков» на углепромышленных территориях реализовывались также следующие социально-экологические мероприятия, включенные в проекты ликвидации убыточных шахт и разрезов:

- снос ветхого жилищного фонда, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных (сланцевых) шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности;

- содействие гражданам в приобретении жилья взамен сносимого ветхого жилья, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных (сланцевых) шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности (рисунок 5.13);

- реконструкция и замена пострадавших в связи с ликвидацией угольных (сланцевых) шахт и разрезов объектов социальной инфраструктуры, предоставлявших основные коммунальные услуги населению шахтерских городов и поселков;

- эксплуатация природоохранных объектов, переданных ликвидируемыми организациями угольной промышленности в муниципальную собственность.



Источник: ФГБУ «ГУРШ»

Рисунок 5.13 – Динамика переселения семей из ветхого и подработанного жилья, расположенного на горных отводах ликвидируемых шахт (на 01.01.2015), семей

В заключении этого раздела следует отметить, что накопленный уникальный опыт инвестирования мероприятий программ местного развития в ходе реструктуризации угольной отрасли на углепромышленных территориях со всеми его позитивными и негативными последствиями может быть весьма полезным и для других отраслей экономики и, прежде всего, топливно-энергетического комплекса. При этом полученный опыт интересен не только и не столько в части специальных вопросов промышленной реструктуризации производства, где в каждой конкретной отрасли есть свой отраслевой профессионализм, сколько в решении возникающих при структурных преобразованиях социально-экономических и экологических проблем, адресно и безотлагательно затрагивающих интересы и судьбы конкретных людей, коллективов и городов, сформировавшихся на базе моноотраслевого, например, нефтедобывающего или газодобывающего производства.

5.3. Механизмы государственно-частного партнерства в жизнедеятельности углепромышленных моногородов

По мере развития угольной отрасли на базе старопромышленных и осваиваемых новых регионов добычи угля все более актуализируются проблемы комплексной инновационно ориентированной модернизации исторически сложившегося и вновь формирующегося социально-экономического уклада углепромышленных моногородов на основе реализации принципов и методов многостороннего партнерства органов государственной власти и органов местного самоуправления с различными бизнес-структурами.

Повышенное внимание к государственно-частному партнерству в угольной промышленности в различных его формах и сферах применения, в том числе в деле обеспечения жизнедеятельности моногородов отраслевой специализации [190, 191, 192], обусловлено тем, что при существующих отношениях собственности на углепромышленных территориях, где градообразующие угольные предприятия находятся в групповой (акционерной) или индивидуальной частной собственности, это партнерство при грамотной его экономической и правовой организации является эффективной формой взаимодействия хозяйствующих субъектов (государства¹ и частного бизнеса), имеющих властные полномочия, средства производства, рабочую силу, финансовые и другие ресурсы, комплексно необходимые для реализации экономически и социально важных проектов. При этом формы и масштабы участия, интересы и ответственность государства и бизнеса согласованно устанавливаются с учетом определяющей общественной направленности осуществляемых программно-целевых мероприятий в рамках конкретных производственно-экономических и социальных проектов. Затраты, обязательства, финансовые и другие риски, а также достигнутые при взаимовыгодном сотрудничестве государства и частного предпринимательства результаты в процессе реализации различных проектов распределяются между сторонами согласно достигнутому договоренностям.

В отечественной и зарубежной практике в зависимости от реальных обстоятельств и интересов сторон используются различные формы реализации государственно-частного партнерства, в том числе: контракты, договоры или соглашения, заключаемые органами государственной или местной власти с субъектами частного бизнеса;

¹ Здесь и далее понимаются органы государственной власти на федеральном и региональном уровнях, а также органы местного самоуправления в рамках наделенных им законом отдельных государственных полномочий [4, ст. 132].

арендные отношения, включая аренду (лизинг), если одной стороной является частный бизнес; соглашения о разделе продукции, применяемые главным образом в недропользовании, а также концессионные, соглашения (договоры) и другие формы.

При формировании тех или иных договорных соглашений, а также при реализации конкретных проектов в рамках государственно-частного партнерства принципиальным вопросом является осознание и сопряжение реально существующих государственных (А) и персонафицированных предпринимательских (В) интересов, находящихся в разных множествах целей конкретных видов деятельности партнеров (рисунок 5.14).

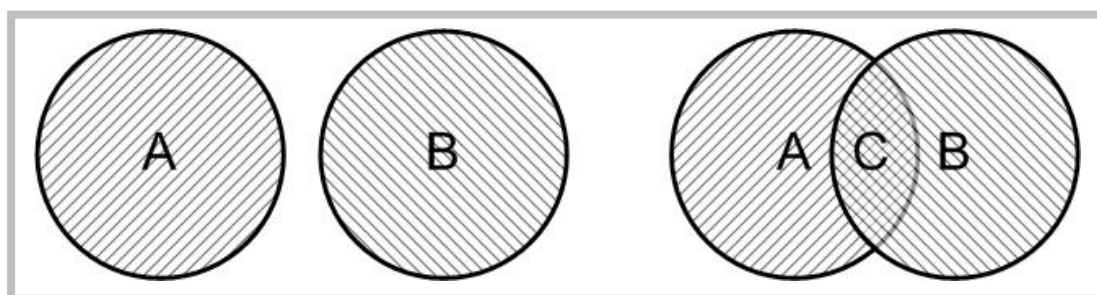


Рисунок 5.14 – Множества интересов в рамках государственно-частного партнерства:

А и В – множества целевых интересов, соответственно, государства и бизнеса;

$C=A \cap B$ – множество совпадающих целевых интересов государства и бизнеса
(общая часть пересекающихся множеств А и В)

Так, если баланс интересов и ответственности государства имеет, прежде всего, социальную направленность на создание (в т.ч. при участии частного бизнеса) экономических и других условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [193, ст.2 7, 34 и др.], то во главе интересов частного предпринимательства обычно, как известно, стоит получение максимальной прибыли на основе активной мобилизации различных факторов ее достижения, в том числе за счет расширения возможностей развития своей социально ориентированной предпринимательской деятельности при правовой, экономической, организационно-административной и другой поддержке со стороны государственных органов в разнообразных ее формах. Вместе с тем, несмотря на различные конечные целевые ориентиры государства и бизнеса, их интересы на различных этапах совместной позитивной деятельности могут и по определению должны быть, как минимум, непротиворечивыми, а в конечном счете частично или полностью синхронизироваться в створе общественно ответственных целей государственно-частного партнерства, изна-

чально определяемых органами государственной власти и органами местного самоуправления. В итоге в сфере пересечения множеств **A** и **B** (рисунок 5.14) формируется новое конкретное активное множество прямо или опосредованно совпадающих целевых интересов государства и частного бизнеса $C=A \cap B$. Например, крупномасштабное совпадение таких интересов при государственно-частном партнерстве в угольной отрасли достигается в той или иной форме в процессе реализации проектов: развития транспортных и социальных инфраструктур на углепромышленных территориях; создания системообразующих диверсифицированных производств и социальных объектов в моногородах с использованием кумулятивного эффекта интеграции бюджетных и частных инвестиций; комплексного стратегически важного и экономически выгодного для государства и бизнеса экономического и социального освоения новых углепромышленных территорий в Сибири и на Дальнем Востоке; формирования инновационно ориентированных кластеров различного профиля и многих-многих других проектов федерального, регионального и отраслевого характера.

Именно возможность совпадения интересов государства и частного бизнеса при реализации тех или иных социально-экономических проектов, стимулирующего взаимовыгодную консолидацию их усилий и ресурсов, является главным побудительным мотивом (форсификатором) формирования и развития государственно-частного партнерства. Соответственно, органы государственной власти и органы местного самоуправления, как и взаимодействующие с ними бизнес-структуры, объективно заинтересованы интегрировать в согласованной целенаправленности свои по принадлежности полномочия, социально-экономические обязательства и ресурсные возможности с целью достижения наиболее эффективными путями общественно и персонифицировано значимых результатов партнерской деятельности.

Учитывая, что в России и ее субъектах уже имеется определенный институциональный и практический опыт государственно-частного партнерства, в том числе в углепромышленных регионах, сейчас весьма важно, чтобы эта форма взаимовыгодных в социально-экономическом смысле отношений государственных органов и бизнес-структур последовательно активизировалась организационно и содержательно с учетом программно-целевых территориальных и отраслевых особенностей реализации возрастающего количества конкретных экономически и социально значимых проектов. Для этого, как показывает анализ факторов эффективности государственно-частного партнерства [194,195 и др.], прежде всего, требуется даль-

нейшее ускоренное системно организованное формирование и развитие на федеральном, региональном и отраслевом уровнях законодательно регламентированных прозрачных и взаимоприемлемых принципов и механизмов социально ориентированного сотрудничества государства и частного бизнеса при $C=A \cap B \rightarrow \max$, объективно необходимом в современных условиях совершенствования организации хозяйствования в экономике на всех ее уровнях и активного реформирования социальной инфраструктуры.

В целом при сложившихся в России особенностях рыночных отношений государственно-частное партнерство должно развиваться, как минимум, на основе таких базовых экономико-нравственных положений (по существу экономико-нравственных заповедей), как:

экономическая и социальная заинтересованность хозяйствующих партнеров в процессе их совместной деятельности, проявляющаяся в тех или иных формах, надежно защищенных действующим законодательством;

ответственное исполнение юридическими и физическими лицами экономических, социальных, экологических и других конституционных и конкретных договорных обязательств в рамках действующего в Российской Федерации законодательства;

честность партнеров в их совместной административной, социально-экономической и других видах законно допустимой деятельности. Здесь уместно вспомнить, как еще в 1912 г. это понятие определил академик Российской академии наук И. И. Янжул в своей работе «Экономическое значение честности: (забытый фактор производства)»: «Ни одна из добродетелей, создающих наиболее богатств в стране, не имеет такого крупного значения, как честность... Поэтому все цивилизованные государства считают своим долгом обеспечить существование этой добродетели самыми строгими законами и требовать их исполнения. Здесь разумеется: 1) честность как исполнение обещания; 2) честность как уважение чужой собственности; 3) как уважение к чужим правам; 4) как уважение к существующим законам и нравственным правилам» [196].

Если рассматривать развитие государственно-частного партнерства применительно к реализации проектов обеспечения активной жизнедеятельности углепромышленных моногородов на различных стадиях их существования и модернизации, то здесь в каждом конкретном случае, особенно при целевом настрое на обеспечение $C=A \cap B \rightarrow \max$, обычно требуется адресное решение многих иерархически сопряженных по форме и содержанию институциональных, экономических, социальных и других задач. Структурную компози-

цию этих задач и механизм их решения органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с различными бизнес-структурами на принципах общественно ориентированного партнерства можно обобщенно представить как систему содержательно и организационно интегрированных комплексов последовательно-параллельно выполняемых программно-целевых мероприятий при условиях сбалансированных интересов и солидарной ответственности государства и частного бизнеса в процессе их совместной деятельности.

Механизм реализации государственно-частного партнерства.

Логически и организационно сопряженные системообразующие программно-целевые мероприятия по обеспечению жизнедеятельности углепромышленных моногородов при государственно-частном партнерстве в принципе следует понимать, как единый полиструктурный (по исполнителям и мероприятиям) механизм взаимодействия государства и частного предпринимательства, функционирующий в соответствии с основными положениями Конституции России и действующими на их основе нормативными и правовыми актами федерального, регионального, отраслевого и местного уровней (рисунок 5.15).

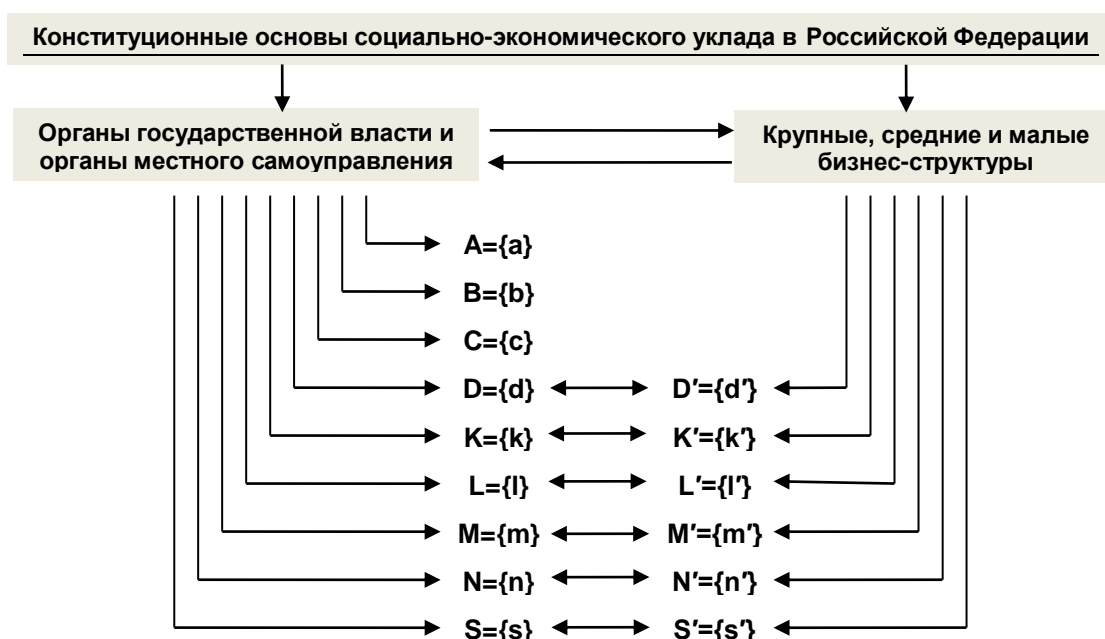


Рисунок 5.15 – Схема механизма государственно-частного партнерства при модернизации жизнедеятельности углепромышленных моногородов

В рамках механизма, представленного на рисунке 5.15, программно-целевые мероприятия структурно интегрированы в комплексы A, \dots, S и D', \dots, S' , каждый из которых отражает по институциональной, экономической и социальной принадлежности основные функции органов государственной власти и местного самоуправления во взаимодействии с различными бизнес-структурами, согласованно (по форме и содержанию) участвующими в экономически и социально значимых проектах. Применительно к статусу и полномочной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления каждый из этих комплексов (A, \dots, S) может состоять из множества соответствующих ему конкретных мероприятий $\{a\}, \dots, \{s\}$ по обеспечению достойной жизнедеятельности моногородов, включая: $A=\{a\}$ – институциональное и правовое обеспечение производственного, кадрового, социально-экономического и экологического программно-целевого развития углепромышленных моногородов; $B=\{b\}$ – экспертиза полномочными органами власти планируемых программно-целевых мероприятий на предмет их экономической и социальной эффективности, а также производственной и экологической безопасности; $C=\{c\}$ – государственное содействие разработке и реализации программно-целевых мероприятий экономическими и другими методами; $D=\{d\}$ – прямая финансовая поддержка социально-экономических мероприятий, программно реализуемых в моногородах за счет собственных и привлеченных на коммерческих началах средств; $K=\{k\}$ – обеспечение социальных гарантий работникам градообразующих предприятий и всему населению моногородов в их жизнедеятельности; $L=\{l\}$ – целевое создание условий для обеспечения эффективной занятости населения моногородов на основе реализации антикризисных программ регионального и местного диверсифицированного развития; $N=\{n\}$ – содействие модернизации и повышению эффективности использования собственного производственного, экономического и социального потенциала моногородов, в том числе на основе государственно-частного партнерства; $M=\{m\}$ – всесторонняя поддержка развития социальной сферы и экологической защиты моногородов с учетом специфики их техногенной угольной специализации; $S=\{s\}$ – комплекс других инновационно ориентированных программно-целевых мероприятий в производственной и социально-экономической сферах при конструктивном взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления с общественными объединениями граждан, коммерческими и некоммерческими организациями по принадлежности к решаемым проблемам жизнеобеспечения углепромышленных моногородов. Что касает-

ся регламентированного на договорной основе участия крупных, средних и малых бизнес-структур в поддержании и планомерном развитии жизнедеятельности моногородов, то оно реализуется в форме конкретных производственных, социально-экономических и экологических мероприятий $D' = \{d'\}, \dots, S' = \{s'\}$, осуществляемых в согласованной взаимосвязи с $D = \{d\}, \dots, S = \{s\}$ на принципах государственно-частного партнерства и корпоративной социальной ответственности.

Укрупнено представленный в обобщенном виде механизм государственно-частного партнерства (рисунок 5.15) ориентирован на практическое использование как в полном составе его программно-целевых мероприятий, так и в частных случаях в качестве **системообразующего ориентира** при формировании индивидуально адресных механизмов взаимодействия государства и частного предпринимательства в процессе решения экономических, социальных, экологических и других проблем жизнедеятельности того или иного конкретного углепромышленного моногорода (муниципального образования). При этом системообразованные программно-целевые мероприятия в каждом адресном механизме формируются по составу, содержанию и принадлежности к ответственным исполнителям на основе данных предварительно выполненной комплексной целевой диагностики реально сложившегося социально-экономического состояния каждого рассматриваемого моногорода и прогнозных вариантных оценок его возможной жизнедеятельности в перспективе. Соответственно по мероприятиям (проектам), осуществляемым в рамках государственно-частного партнерства, устанавливаются взаимосогласованные вклады каждого партнера (институциональные, финансовые, материальные и др.), надежно обеспечивающие в целом практическую реализацию этих мероприятий в содержательном и календарном регламентах.

Проблемная ориентация проектов государственно-частного партнерства. Программно-целевые мероприятия (проекты), реализуемые в рамках рассмотренного механизма государственно-частного партнерства (рисунок 5.15), структурированного организационно и содержательно применительно к обеспечению экономически и социально достойного существования тех или иных моногородов, конструктивно ориентируются на практическое решение таких актуальных проблем жизнедеятельности каждого конкретного углепромышленного поселения как:

- **повышение** уровня использования на инновационной основе имеющегося собственного производственно-экономического и природно-ресурсного потенциала углепромышленной территории, включая: действующие и вновь создаваемые производственные мощности

угольного и неугольного профиля при последовательном росте масштабов диверсификации экономики моногорода, в том числе на основе развития малого и среднего предпринимательства; промышленные и транспортные системы ликвидированных нерентабельных предприятий; земельные ресурсы сельскохозяйственного, лесного и другого назначения (естественные или рекреационированные после ведения горных работ); вторичные промышленные, сельскохозяйственные, твердые бытовые и другие отходы, а также корпоративно привлекаемые в экономику города различные ресурсы смежных территорий. При определенных благоприятных условиях дополнительным фактором активизации жизнедеятельности моногорода может быть его региональная конкурентоспособность в случае формирования новых и развития действующих территориальных производственных и транспортных систем. В целом, реализуемые программно-целевые мероприятия при взаимовыгодном партнерстве органов государственной власти и органов местного самоуправления с различными бизнес-структурами, должны быть предметно направлены на формирование инновационно ориентированных условий («рычагов» роста производства) для обеспечения по возможности самодостаточной в экономическом и социальном отношениях жизнедеятельности городов, в том числе стагнирующих углепромышленных поселений, утративших свою градообразующую специализацию.

В тех изначально созданных углепромышленных моногородах, где при практически полной ликвидации градообразующих угледобывающих предприятий и отсутствии на перспективу объективно необходимых предпосылок для экономически и социально приемлемого поддержания и развития этих городов, государственно-частное партнерство может также успешно осуществляться при реализации проектов переселения трудоизбыточного их населения в другие местности, испытывающие потребность в рабочей силе и имеющие персонифицированно подходящие условия жизни для прибывающих из стагнирующих углепромышленных поселений. При этом в целом к переселению людей из мест, уже освоенных и обжитых нелегким трудом многих поколений, следует относиться как к особо вынужденной мере в тех случаях, когда на федеральном, региональном и местном уровнях полностью исчерпаны все традиционные и качественно новые институциональные, экономические и другие возможности нормализовать жизнедеятельность стагнирующих монопоселений. Не следует на будущее оставлять экономически и социально «вымирающие» территории, особенно в российских дальневосточных регионах

с опасно в геополитическом отношении уменьшающейся численностью населения [197];

- **активизация** использования человеческого капитала двудежно как путем обеспечения трудоспособного населения моногорода возможностями практически реализовать свое конституционное право на труд, так и создания соответствующих условий для значительного инновационно инициированного подъема производительной силы и, соответственно, эффективности труда. В этой связи необходимо, чтобы при государственно-частном партнерстве продуктивная в личном и общественном отношении работа имела для всех, кто ищет работу и готов приступить к ней, используя свои навыки и способности. И дело здесь не только и не столько в достижении и поддержании экономически и социально приемлемой занятости населения, но и в модернизации имеющегося трудового потенциала моногорода, в том числе путем организационного и содержательного реформирования скоординированными усилиями государства и частного бизнеса существующей системы профессионально-квалификационной подготовки и переподготовки кадров всех категорий применительно к современным особенностям и потребностям технического и экономического функционирования градообразующего угольного и смежных производств, включая малое и среднее предпринимательство в производстве товаров народного потребления, строительстве, социально-бытовых услугах и инновационной деятельности. При этом программно-целевые мероприятия при государственно-частном партнерстве должны обеспечивать не только повышение профессионализма работников каждого в своей сфере деятельности, но и их персонифицированную экономическую и социальную ответственность за результаты своего труда, в том числе в деле инновационно ориентированного полипрофильного развития местной экономики и социальной сферы;

- **повышение** ценности и престижности *шахтерского труда*, как основного источника доходов и социального благополучия поселений угледобывающей специализации при условии обеспеченности его достойной заработной платой и соответствующими социальными гарантиями. Здесь следует учитывать, что в последние десятилетия шахтерский труд систематически обесценивался по мере относительно ускоренного развития нефтяной и газовой отраслей промышленности, а также недостаточно урегулированного в институциональном и социально-экономическом отношении перехода градообразующих угледобывающих предприятий в частную собственность в условиях ослабления роли государства, как гаранта социально справедливого присвоения результатов шахтерского труда, а также поддержания

нормальных в современном понимании условий жизни населения углепромышленных городов и поселков;

- **последовательная модернизация** социального обустройства действующих шахтерских городов и поселков, включая: жилой фонд, газо-, тепло-, электро- и водоснабжение, гостиницы, дома и общежития для приезжих и многие другие объекты жилищно-коммунального хозяйства, которые не только физически и морально устарели, но и подверглись негативным воздействиям при добыче и переработке угля (деформация земной поверхности под жилыми массивами и промышленными объектами, выбросы в атмосферу и на поверхность загрязняющих их веществ, сброс шахтных вод с вредными примесями в природные водоемы и источники питьевого и хозяйственного назначения, нерегулируемый выход на поверхность взрывоопасных газов, в том числе на территории жилых массивов и т.д.);

- **стабильный рост** инвестиционной привлекательности углепромышленных моногородов путем создания благоприятных институциональных, экономических и инфраструктурных условий для ускоренного вовлечения в хозяйственный оборот собственного, а также привлеченного извне капитала с инновационно ориентированными техническими средствами и технологиями в производстве конкурентоспособной продукции и услуг, в том числе на современных принципах полипрофильной его **кластерной** организации. При этом все инвестиционные ресурсы, которые в процессе реализации государственно-частного партнерства возможно консолидировать на каждой углепромышленной территории (государственная финансовая поддержка социально-экономических программ, бюджетные кредиты, средства кредитных учреждений, адресные государственные и частные средства на строительство и модернизацию конкретных предприятий, финансовые ресурсы региональных и местных бюджетов, средства различных фондов содействия решению актуальных социально-экономических проблем территории и др.) должны быть программно-целевым путем направлены на те ключевые звенья экономики и социальной сферы моногородов, от которых в первую очередь зависят стабилизация и дальнейшее поступательное развитие их жизнедеятельности. Важную роль здесь могут играть зарубежные инновационно обеспеченные инвестиции при условии взаимно сбалансированных интересов городов в части их социально-экономического развития и инвесторов, желающих надежно в пределах экономически приемлемого риска получить высокую прибыль от вложенного капитала.

Наряду с указанными выше и другими актуальными на сегодня и потенциально возможными в перспективе направлениями реализа-

ции программно-целевых мероприятий (проектов) на основе государственно-частного партнерства в деле обеспечения экономически и социально активной жизнедеятельности конкретных углепромышленных моногородов с их индивидуальными экономическими и социальными особенностями, уместно обратить внимание и на тот непреложный факт, что и само это партнерство, во многом еще проходящее определенную стадию своего становления, также нуждается в непрерывном нормативно-правовом, структурно-содержательном и другом совершенствовании. В частности, это касается конкретных механизмов государственного управления и местного самоуправления в части квалифицированно организованных социально-экономического мониторинга и регулирования условий жизнедеятельности углепромышленных моногородов. Регулирование в данном случае должно быть целенаправленно ориентировано на достижение самодостаточного в социально-экономическом отношении развития монопоселений угольной специализации при адресной нормативно-правовой и другой поддержке государства с учетом на его уровне заинтересованного участия в этом деле различных бизнес-структур, как пользователей природными, трудовыми и другими ресурсами на территории их деятельности. Здесь отношения органов власти и частного бизнеса должны стратегически и адресно в широком диапазоне реальных обстоятельств в текущем периоде и перспективе строиться и практически решаться на принципах субсидиарности в деле обеспечения жизнедеятельности углепромышленных моногородов.

Учитывая, что актуальные вопросы непосредственно практической реализации государственно-частного партнерства и факторы повышения его эффективности при модернизации углепромышленных моногородов будут изложены во второй части данной статьи, представляется целесообразным дополнительно акцентировать внимание на следующих принципиальных положениях по рассматриваемой проблематике:

- при сложившихся отношениях собственности в угольной и других смежных с ней отраслях экономики и промышленности, социально ответственная реализация государственно-частного партнерства в процессе комплексного решения актуальных проблем жизнедеятельности углепромышленных моногородов в современных условиях является магистральным направлением развития этих городов, предметно отвечающего на вызовы их настоящего и реализующего стратегию будущего;

- реальная эффективность партнерства государства и частного бизнеса при модернизации углепромышленных моногородов, как во

всех других случаях, базируется на сопряжении индивидуальных множеств целевых интересов каждого из них при условии пересечения этих множеств, в результате которого формируется новое в социально-экономическом отношении множество совпадающих в той или иной мере интересов партнеров, содержание которого является решающим фактором возникновения и реализации их взаимовыгодного и устойчивого взаимодействия в различных его законодательно и социально-экономически приемлемых формах;

- механизмы государственно-частного партнерства при решении конкретных проблем инновационного развития экономики и социальной сферы углепромышленных моногородов должны разрабатываться и практически реализовываться так, чтобы они, будучи системообразующими субстанциями, обеспечивали на основе составляющих их логически и организационно сопряженных мероприятий достижение изначально поставленных социально-экономических целей при наиболее рациональном в каждой конкретной ситуации использовании совместных усилий и ресурсов государства и частного бизнеса. Реализуемые в механизмах программно-целевые мероприятия должны быть институционально обеспеченными и актуально практически востребованными с учетом того, что исторически сложившаяся обстановка, особенно в старопромышленных городах угольной специализации, требует не только решения накопившихся повседневных текущих проблем их жизнедеятельности, но и глубоких долгосрочных и капиталоемких преобразований их экономики и социальной инфраструктуры на современных инновационных принципах развития;

- принятые к практической реализации механизмы государственно-частного партнерства и составляющие их комплексы программно-целевых мероприятий должны опираться на надежную законодательно-правовую и методологическую базу, как в части полномочной деятельности государственных структур по вертикали управления от федерального уровня до органов местного самоуправления, так и в обеспечении взаимоприемлемых отношений государства и частного бизнеса, основанных на принципах деловой прозрачности и совместной социально-экономической ответственности этих отношений при сопряжении интересов сторон, реальных вкладов каждой из них в общее дело с учетом преодоления возможных финансовых, коммерческих, внутрив партнерских и других рисков в процессе осуществления конкретных проектов. Необходимость первого и второго направлений совершенствования указанной базы касаются практически всех элементов и функциональных связей в системе государственно-частного партнерства.

Рассматривая государственно-частное партнерство, как системообразующий фактор в модернизации углепромышленных моногородов [198], одновременно логично понимать, что фактическая эффективность этого фактора зависит, с одной стороны, от уровня совершенства его нормативно-правовых, институциональных и проектно-методологических основ, а с другой – во многом, часто решающим образом, от качества практической реализации запланированных программно-целевых мероприятий, где ответственными исполнителями, в рамках принятых договорных отношений, являются субъекты государства и частного предпринимательства. Именно здесь, в конечном счете, материализуются все достоинства и недостатки в организации государственно-частного партнерства по вертикали от его основ до практической реализации на местах, а также накапливается позитивный и негативный опыт в этом экономически и социально важном деле: первый – для последующего использования, второй – для не повторения.

Опыт партнерства государства и частного бизнеса в обеспечении развития углепромышленных моногородов. В последние десятилетия угольная промышленность во взаимодействии с другими отраслями экономики и промышленности активнее реализует государственно-частное партнерство в различных его формах при решении широкого круга комплексных социально-экономических проблем и отдельных производственно-технологических задач. Например, в процессе крупномасштабной реструктуризации угольной отрасли страны успешно применялся механизм государственно-частного инвестирования проектов в Программах местного развития и обеспечения занятости населения углепромышленных моногородов, при котором в общей стоимости реализуемых социально-экономических проектов наряду с государственными инвестициями, как правило, большую часть составляли негосударственные инвестиции (в среднем около 55%). Эти программы осуществлялись в 79 муниципальных образованиях моноугольной специализации, где только за период 1998-2008 гг. было реализовано в различных секторах экономики около 1600 отобранных по конкурсу инвестиционных проектов, на основе которых дополнительно создано 40,8 тысяч новых рабочих мест [199].

В Кузбассе стала нормой практика заключения региональных соглашений о социально-экономическом сотрудничестве Администрации Кемеровской области с крупными частными компаниями. В этих соглашениях предусматриваются не только программно-целевые мероприятия по диверсификации и модернизации угольного и смежных производств, но и социально ориентированные мероприятия,

включая: создание новых рабочих мест, развитие социальной инфраструктуры шахтерских городов и поселков, приобретение современного оборудования для поликлиник, больниц, профилакториев, учебных заведений и т.п.

В области активно действуют законы «О государственной поддержке инвестиционной, инновационной и производственной деятельности в Кемеровской области» (№ 102-03 от 26.11.2008 г.), «Об инновационной политике Кемеровской области» (№ 66-03 от 25.06.2008 г.) и другие законодательные акты, в том числе о налоговых льготах субъектам инвестиционной и инновационной деятельности. При этом государственно-частное партнерство здесь последовательно развивается по уровням комплексности и масштабности конкретных экономических и социальных мероприятий. Например, Администрация Кемеровской области инициативно выступила с предложением в федеральные органы власти поддержать экономически и законодательно партнерство государства и частных бизнес-структур в осуществлении на территории городских округов Прокопьевска, Киселевска и Анжеро-Судженска организацию добычи угля из оставшихся в недрах его запасов (в т. ч. в целиках под различными промышленными и другими объектами на поверхности) при одновременной ликвидации ряда нерентабельных шахт и комплексном решении накопившихся здесь и вновь возникающих социальных, инженерных и других проблем [200]. Пока, не детализируя это предложение и возможные альтернативы его практической реализации по соотношению затрат и конечных социально-экономических результатов, отметим лишь, что оно по своей исходной постановке уже является положительным опытом в деле развития системных подходов к государственно-частному партнерству при обеспечении жизнедеятельности моногородов угольной специализации, особенно старопромышленных.

На принципах государственно-частного партнерства активно работает Некоммерческая организация «Фонд социально-экономической поддержки регионов «СУЭК – РЕГИОНАМ», созданная в конце 2007 года для разработки и реализации социальных и благотворительных программ ОАО «СУЭК». В партнерстве с властными структурами различных уровней и общественными организациями «СУЭК – РЕГИОНАМ» реализует пилотные проекты: по поддержке малого бизнеса; содействию реформе жилищно-коммунального хозяйства; модернизации муниципальных систем профобразования и другим актуальным направлениям развития углепромышленных территорий в Кемеровской области, Красноярском, Забайкальском, Ха-

баровском, Алтайском и Приморском краях, республиках Хакасия, Бурятия и Тува [201].

Государственно-частное партнерство все более становится системообразующим фактором реального программно-целевого взаимодействия ученых и инженерно-технических работников угольной промышленности и машиностроения, а также частного бизнеса в процессе разработки и реализации инновационных технологий и технических средств в регионах добычи и переработки угля. При этом финансирование работ осуществляется из средств госбюджета и собственных инвестиционных источников организаций, заинтересованных в практическом использовании разрабатываемых инновационных проектов [202].

Приведенные примеры государственно-частного партнерства далеко не исчерпывают всего уже известного опыта его практической реализации. Они лишь эскизно иллюстрируют то обстоятельство, что успешная практика в этом деле есть и ее можно и нужно использовать как ориентир для более масштабного и качественного применения при решении различных экономических, социальных и других проблем, в том числе особенно при модернизации жизнедеятельности моногородов угольной специализации.

Реализация государственно-частного партнерства при модернизации жизнедеятельности углепромышленных городов.

Решение экономических и социальных проблем жизнедеятельности монопрофильных территорий (в том числе углепромышленных) с использованием механизмов государственно-частного партнерства явилось одним из главных направлений восстановления и посткризисного развития российской экономики в 2010-2011 гг. с позитивной крупномасштабной ориентацией на комплексную социально-экономическую модернизацию моногородов, перечень которых был составлен на основе двух ключевых критериев, утвержденных Минрегионом России ².

В этот перечень проблемных городов России вошли 335 населенных пунктов, в том числе 22 населенных пункта на базе градообразующих действующих предприятий угольной отрасли, 6 населенных пунктов на базе градообразующих предприятий других отраслей,

² 1) наличие предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на которых занято на основной работе более 25% экономически активного населения;

2) наличие в населенном пункте одного или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на долю которых приходится более 50% объема промышленного производства.

на территории которых в настоящее время осуществляется добыча угля, и 3 населенные пункта на базе градообразующих предприятий других отраслей, на территории которых до реструктуризации угольной отрасли велась добыча угля (таблица 5.4).

Таблица 5.4 – Выборка из перечня монопрофильных населенных пунктов, составленного на основе предложений субъектов Российской Федерации

№ п.п.	Субъект Российской Федерации	Название населенного пункта	Численность постоянного населения на 01.01.2010 г., тыс. чел.	Название градообразующего предприятия
1	2	3	4	5
Населенные пункты на базе градообразующих предприятий угольной отрасли				
1	Амурская область	г. Райчихинск	23,82	ООО «Амурский уголь» (входит в состав ОАО «Русский уголь»)
2	Забайкальский край	пгт. Шерловая Гора	14,46	ОАО «Харанорский угольный разрез» (входит в состав ОАО «СУЭК»)
3	Кемеровская область	г. Анжеро-Судженск	82,64	ОАО «Шахтоуправление «Анжерское» (входит в состав ОАО «Ростопром»)
4		г. Березовский	49,63	ОАО «Угольная компания «Северный Кузбасс» (входит в состав компании «Миттал Стيل Холдингз АГ»)
5		г. Киселевск	109,09	ООО «Шахта "Киселевская» (входит в состав ОАО ХК «СДС-уголь»)
6		п гт. Краснобродский	15,37	Филиал ОАО «Краснобродский угольный разрез» (входит в состав ОАО УК «Кузбассразрезуголь»)
7		г. Ленинск-Кузнецкий	106,83	ОАО «СУЭК-Кузбасс» (филиал ОАО «СУЭК»)
8		г. Междуреченск	103,86	ЗАО «Распадская угольная компания» (входит в состав EVRAZ Group S.A.); ОАО УК «Южный Кузбасс» (входит в состав ОАО «Мечел»); ОАО «Междуречье» (входит в состав ООО Холдинг «Сибуглемент»)
9		г. Осинники	62,53	Филиалы «Шахта Осинниковская» и «Шахта Алардинская» (входят в состав ОАО ОУК «Южкузбассуголь» EVRAZ Group S.A.); Филиал ОАО «Калтанский угольный разрез» (входит в состав ОАО УК «Кузбассразрезуголь»)
10		г. Полысаево	31,11	ОАО «СУЭК-Кузбасс», шахта «Октябрьская»

1	2	3	4	5
11		г. Прокопьевск	210,99	ООО «Объединение Прокопьевскуголь» (управляющая компания ХК «СДС-Уголь»); ООО «Шахтоуправление Прокопьевское»; ООО «Разрез «Прокопьевский»
12	Красноярский край	г. Бородино	18,60	ОАО «Разрез Бородинский» (входит в состав ОАО «СУЭК–Красноярск» - филиала ОАО «СУЭК»)
13		г. Назарово	52,79	ОАО «Разрез Назаровский» (входит в состав ОАО «СУЭК–Красноярск» - филиала ОАО «СУЭК»)
14		г. Шарыпово	38,35	ОАО «Разрез Березовский» (входит в состав ОАО «СУЭК–Красноярск» - филиала ОАО «СУЭК»)
15	Республика Коми	г. Воркута	110,57	ОАО «Воркутауголь» и ЗАО «Шахта Воргашорская 2» (входят в холдинг ЗАО «Северсталь-Ресурс»)
16		г. Инта	36,44	ОАО «Компания «Интауголь»
17	Республика Саха (Якутия)	п. Джебарики-Хая, Томпонский район	1,84	ОАО «Шахта Джебарики-Хая»
18	Ростовская область	г. Зверево	25,02	ОАО «Шахтоуправление «Обуховская» (входит в состав ЗАО «Русский Уголь-ДОН» - филиал ОАО «Русский уголь»)
19		г. Гуково	67,08	ЗАО «Русский Уголь-ДОН» - филиал ОАО «Русский уголь»
20	Хабаровский край	пгт. Чегдомын, Верхнебуреинский район	14,16	ОАО «Ургалуголь» (входит в состав ОАО «СУЭК»)
21	Приморский край	пгт. Лучегорск	21,83	Филиал «Лучегорский топливно-энергетический комплекс» ОАО "Дальневосточная генерирующая
22	Свердловская область	г. Волчанск	9,91	Филиал «Волчанский разрез» (входит в состав ЗАО «Волчанский уголь»)
Населенные пункты на базе градообразующих предприятий других отраслей, на территории которых ведется добыча угля				
23	Забайкальский край	г. Краснокаменск	55,27	ОАО «Приаргунское производственное горно-химическое объединение» (ГК «РосАтом»)
24	Кемеровская область	г. Белово	73,99	«Беловская ГРЭС» (входит в Кузбасский филиал ОАО «Кузбассэнерго»)
25		г. Гурьевск	34,60	ОАО «Гурьевский металлургический завод»

1	2	3	4	5
26		г. Калтан	24,84	ОАО «Южно-Кузбасская ГРЭС» (входит в ОАО «Мечел»)
27		г. Новокузнецк	563,51	ОАО «Новокузнецкий металлургический комбинат»
28	Республика Башкортостан	г. Кумертау	66,82	ОАО «Кумертауское авиационное производственное предприятие» (входит в состав холдинга ОАО «Вертолёты России»)
Населенные пункты на базе градообразующих предприятий других отраслей, на территории которых ранее велась добыча угля				
29	Пермский край	г. Губаха	25,93	ОАО «Метафракс»
30		г. Чусовой	48,52	ОАО «Чусовской металлургический завод»
31	Республика Бурятия	г. Гусиноозерск	23,50	«Гусиноозерская ГРЭС» – филиал «ОГК-3»

Правительством РФ в конце 2009 г. был утвержден перечень из 27 «пилотных» монопрофильных населенных пунктов, в которых в 2010 году в первоочередном порядке началась разработка и реализация на основе государственно-частного партнерства комплексных инвестиционных (инновационных) планов (КИП) модернизации моногородов на период 2010-2020 гг. при государственной финансовой поддержке [203, 204, 205]. В данный перечень вошли и 3 шахтерские города: Гуково (Ростовская обл.), Ленинск-Кузнецкий и Прокопьевск (Кемеровская обл.).

В 2010-2011 гг. по методологии Минрегиона России были разработаны КИП в 200-х моногородах (из 335), включая углепромышленные гг. Белово, Осинники, Междуреченск и др. [206]. По результатам конкретного рассмотрения КИП решения о государственной поддержке на общую сумму 22,7 млрд руб. (из 27 млрд руб., запланированных на эти цели в бюджете 2010 г.) были приняты Правительством РФ для 35 первоочередных моногородов (включая «пилотные») с нестабильным социально-экономическим положением и значительным спадом экономики. Эти моногорода требовали более пристального внимания со стороны федеральных органов власти и соответственно незамедлительной поддержки их за счет средств федерального бюджета.

Ресурсное обеспечение мероприятий и проектов комплексных инвестиционных (инновационных) планов моногородов в процессе их модернизации базируется на механизмах государственно-частного партнерства, при котором государственная поддержка осуществляется из следующих источников.

1. Инвестиционный фонд Российской Федерации, из которого на реализацию инвестиционных проектов в моногородах в 2010 г. было предусмотрено 10 млрд рублей. Функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств этого фонда осуществляет Минрегион России, который выступил с предложением установить минимальный уровень софинансирования в 10% для реализации вновь поступающих инвестиционных проектов развития монопрофильных городов с учетом их сложного социально-экономического положения.

2. Бюджетные кредиты годовым объемом до 10 млрд руб. субъектам Федерации, на территории которых расположены моногорода.

3. Средства институтов развития (Фонд содействия реформированию ЖКХ, Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства и др.).

4. Ресурсы кредитных учреждений с государственным участием (Внешэкономбанка, ВТБ, Сбербанка) для реализации перспективных инвестиционных проектов.

5. Дополнительные средства Минздравсоцразвития России по программам снижения напряженности на рынке труда и Минэкономразвития России для поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

6. Целевые государственные финансовые вложения в отдельные предприятия.

Разрабатываемые комплексные инвестиционные планы в обязательном порядке включают объемы софинансирования мероприятий со стороны регионального и местного бюджетов, а также средства собственников градообразующих предприятий.

В рамках эффективно организованного государственно-частного партнерства государство обеспечивает необходимые стартовые условия для развития проблемных моногородов за счет диверсификации их экономики, формирования современных разнопрофильных производств, при условии, что основной объем государственной финансовой поддержки должен в средне- и долгосрочной перспективе постепенно замещаться средствами частных инвесторов. В целом финансирование модернизационных мероприятий и проектов, включенных в комплексные инвестиционные (инновационные) планы «пилотных» углепромышленных моногородов, ориентировано в конечном счете преимущественно на внебюджетные источники (привлеченные и частные инвестиции) – например, 54,5 % в г. Междуреченске, до 95,9 % в г. Ленинске-Кузнецком [6,7,8,9], (таблица 5.5, рисунок 5.16).

Таблица 5.5 – Бюджетные и внебюджетные источники финансирования комплексных инвестиционных планов углепромышленных моногородов на 2010-2020 гг. , млн руб. (%)

Моногорода	Бюджетные источники			Внебюджетные источники	Итого
	Федеральный бюджет	Консолидированный (региональный и местный) бюджет	Всего		
г. Гуково	2 329,4	357,7	2 687,1	53 572,9	56 260
			(4,8%)		
г. Ленинск-Кузнецкий	5 842	1 444	7 286	170 468	177 753
			(4,1%)		
г. Прокопьевск	31 557,7	4 357,4	35 915,1	104 933,3	140 848,3
			(25,5%)		
г. Междуреченск	24 660,5	15 280,22	39 940,72	47 884,08	87 824,8
			(45,5%)		

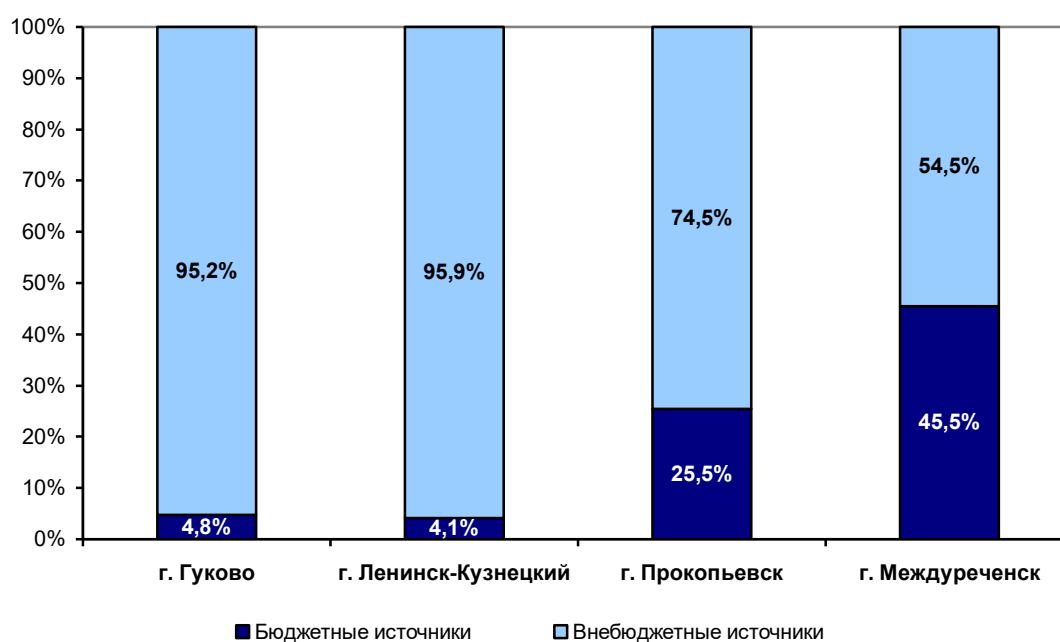


Рисунок 5.16 – Программируемая структура государственного финансирования КИП углепромышленных моногородов в 2020 г.

При этом следует отметить, что бюджетная составляющая финансирования КИП гг. Прокопьевска и Междуреченска имеет довольно значительную величину – суммарно, соответственно, почти 36 и 40 млрд руб., причем 88 % и 61 % из них – средства федерального бюджета (табл. 2).

Приведенные в таблице 5.5 данные отражают планируемую на перспективу экономически активную стратегию финансирования программно-целевой модернизации углепромышленных моногородов. Они предметно количественно и качественно характеризуют принятые в «пилотных» проектах основные параметры структурирования базовой ресурсной составляющей государственно-частного партнерства (а именно инвестиционной), ориентированной в конечном счете на последовательный переход рассматриваемых моногородов из состояния прогрессирующей стагнации на траекторию в основном самообеспеченного социально-экономического развития.

При наличии достаточно амбициозных планов и проектов модернизации экономики рассматриваемых углепромышленных моногородов главная задача состоит в том, чтобы на основе комплексного государственно-частного партнерства обеспечить их полноценную реализацию в намеченных объемах и сроках. Однако здесь уже на стартовом этапе по различным объективным и субъективным причинам началось торможение программно-целевого инвестиционного процесса. Например, если в 2010 г. фактические объемы финансирования КИП г. Прокопьевска составили 85,7 % от плановых, то в 2011 г. только 33,7 %. При этом плановые показатели 2010 г. в части финансирования из федерального бюджета и консолидированного бюджета Кемеровской области были выполнены на 100 %, а в части привлечения внебюджетных источников – на 73,4 %. Плановые же показатели 2011 г. по состоянию на 01.12.2011 г. в части финансирования из федерального бюджета выполнены на 79,5%, по финансированию из консолидированного бюджета – на 82,4 %, а в части привлечения внебюджетных источников – только на 31,0 % (таблица 5.6).

Таблица 5.6 – Финансирование КИП г. Прокопьевска, млн руб.

	2010 г.			2011 г.		
	план	факт	освоено на 30.12.2010	план	факт	освоено на 01.12.2011
Всего	4001,18	3428,48	3385,57	7222,61	2432,57	2385,70
в том числе:						
Федеральный бюджет	1778,29	1778,29	1735,38	357,91	284,61	242,43
Консолидированный бюджет области	72,45	72,45	72,45	36,29	29,91	25,23
областной	37,73	37,73	37,73	26,00	25,96	21,79
местный	34,72	34,72	34,72	10,29	3,95	3,44
Внебюджетные источники	2150,44	1577,74	1577,74	6828,41	2118,05	2118,04

Источник: данные администрации г. Прокопьевска.

Из приведенных в таблицы 5.6 данных явно прослеживается тенденция отставания в финансировании проектов комплексного инвестиционного плана г. Прокопьевска из собственных и привлекаемых средств инициаторов инвестиционных проектов (ОАО ХК «Сибирский деловой союз», ООО «Инвест-Центр», ХК «СДС-Маш», ООО «Электропром» и др.). Следует отметить, что эта тенденция характерна и для реализации большинства комплексных инвестиционных планов моногородов.

В качестве одного из многих экономически и социально важных примеров государственно-частного партнерства при реализации КИП, можно привести инвестиционный проект ОАО ХК «СДС-Маш» по созданию вагоноремонтного предприятия «Новотранс» в г. Прокопьевске (рисунок 5.17), которое наряду с реализацией крупной производственной программы ремонта железнодорожных вагонов (10 тыс. вагонов в год) обеспечило более 700 новых рабочих мест, значительные налоговые поступления в бюджеты различных уровней, а также другой позитивный вклад в развитие города.



Рисунок 5.17 – Реализация комплексного инвестиционного плана г. Прокопьевска:

проект «Расширение мощности ООО Кузбасское вагоноремонтное предприятие «Новотранс» (входит в структуру ОАО ХК «Новотранс» – отраслевого холдинга ЗАО ХК «Сибирский деловой союз»)

При этом, по данным администрации г. Прокопьевска, за период 2010-2012 гг. затраты на реализацию этого проекта составили: из внебюджетных источников 200 млн руб., из федерального, областного и местного бюджетов, соответственно 153,87 млн руб., 7,86 и 0,24 млн рублей.

Что касается государственной поддержки модернизации моногородов в 2010-2011 гг., то здесь выявились следующие ключевые проблемы.

Во-первых, горизонт действия мер государственной поддержки ограничивается финансовым годом, что делает невозможным решение проблем диверсификации в планируемом комплексе модернизационных мероприятий, когда для этого необходимо несколько лет. Например, выделенные в 2010 г. средства на инвестиционные проекты по созданию инженерной инфраструктуры, фактически могли быть реализованы во второй половине 2011 года, а в ряде случаев, начиная с 2012 года.

Во-вторых, ощущается дефицит инвестиционных проектов, целевым образом связанных с «точками роста» экономики, которые могли бы обеспечить выход моногорода из «зоны неуправляемого риска».

В-третьих, на муниципальном и региональном уровнях имеет место дефицит профессиональных кадров, способных разрабатывать проекты, направленные на устойчивое развитие моногородов в средне- и долгосрочной перспективе. Даже среди «пилотных» моногородов одна треть из них не смогла подготовить качественные инвестиционные планы, в том числе из-за того, что часть регионов не смогла наладить диалог местных муниципальных властей с собственниками градообразующих предприятий.

В-четвертых, более 76% моногородов - это небольшие населенные пункты с низкой бюджетной обеспеченностью – у местных властей нет средств, необходимых даже для предпроектного финансирования при одновременном отсутствии эффективной организационной структуры управления проектами.

В целом, обобщая изложенные в данной статье материалы, а также другие опубликованные и отчетные данные по проблеме модернизации экономики моногородов угольной и других отраслей промышленности, представляется возможным сделать следующие выводы и предложения:

в последние годы наметился определенный прогресс в решении проблемы программно-целевой модернизации экономики углепро-

мышленных моногородов на основе государственно-частного партнерства, на федеральном и региональном уровнях принят ряд специальных институциональных и методологических решений по инновационно ориентированному развитию моногородов угольной специализации при одновременной диверсификации их экономики и более полном использовании местных ресурсов, организовано программно-целевое финансирование модернизационных мероприятий, разработаны «пилотные» комплексные инвестиционные планы и проекты модернизации ряда моногородов, а также в той или иной мере решены другие актуальные вопросы экономической и социальной модернизации моногородов;

при наличии позитивных результатов в деле модернизации углепромышленных моногородов существующая методологическая и законодательно-правовая база, определяющая основы практической реализации государственно-частного партнерства в конкретных условиях экономической и социальной жизнедеятельности углепромышленных моногородов, совершенно недостаточна и, несмотря на определенный прогресс в этой области в последние годы, нуждается в дальнейшем развитии в части методических и организационных подходов к выбору и социально-экономическому содержанию программно-целевых мероприятий с учетом индивидуальных особенностей обеспечения жизнедеятельности углепромышленных поселений в текущем периоде и перспективе, регламентации прав, обязанностей и ответственности (административной и экономической) всех органов власти и бизнес-структур при решении институциональных, экономических, социальных и экологических вопросов на углепромышленных территориях;

для эффективной реализации программно-целевых мероприятий по модернизации экономики и социальной сферы углепромышленных моногородов необходимы, как минимум: системный анализ комплексных инвестиционных (инновационных) планов модернизации моногородов с использованием механизма государственно-частного партнерства, разработка организационно-экономических механизмов социального инвестирования программ развития моногородов, системный анализ влияния трансформации моноотраслевой структуры муниципальных образований на возникновение предпосылок социальной напряженности, разработка предложений по мониторингу возникновения очагов социальной напряженности в моногородах, разработка и реализация мониторинга социально-трудовой сферы моногородов, разработка методологии экспресс-оценки финансовой устойчивости градообразующих и других предприятий моногородов,

разработка выходных форм и структуры информационного блока в «Информационно-аналитической системе» государственного управления угольной отраслью;

в силу различных причин процесс модернизации отдельных углепромышленных моногородов, к сожалению, теряет свою активность и не столько из-за спада объема целевых инвестиций (из бюджетных и внебюджетных источников) и ограниченности других необходимых ресурсов, сколько из-за недостаточной готовности моногородов к трансформации их экономики и социальной сферы. Это в значительной мере обусловлено низким уровнем плановых решений в части модернизации экономики в регионах, муниципальных образованиях и на предприятиях. При этом инвестиционные планы и проекты в основном нацелены на решение текущих проблем, а не на перспективное развитие моногородов;

в условиях сложившихся в России рыночных отношений для эффективного формирования и последовательной реализации государственно-частного партнерства в процессе решения таких крупных социально-экономических проблем, какой является модернизация стагнирующей экономики моногородов, в том числе углепромышленных, необходимы активно и синхронно действующие целевые механизмы, обеспечивающие:

экономическую и социальную заинтересованность хозяйствующих партнеров в процессе их совместной деятельности, проявляющуюся в тех или иных формах, надежно защищенных действующим законодательством;

принуждение юридических и физических лиц к исполнению экономических, социальных, экологических и других обязательств в рамках действующего законодательства;

честность партнеров в их совместной административной, социально-экономической и других видах законно допустимой деятельности.

Актуальные проблемы и факторы эффективности реализации государственно-частного партнерства. В целом, позитивно резюмируя результаты партнерства государства и частного бизнеса в ряде сфер развития угольной отрасли, в том числе и определенную активизацию его в сфере модернизации жизнедеятельности отдельных углепромышленных моногородов, одновременно следует отметить, что это лишь часть того позитива, который можно и нужно было достигнуть к настоящему времени в решении данной актуальной проблемы, если бы не действовал здесь комплекс различных тормозящих факторов (своего рода «болевых точек»). К таким факторам, прежде

всего, относится функциональная **недостаточность** существующей законодательно-правовой, методологической и организационной базы рассматриваемого партнерства, проблемно проявляющаяся в том или ином виде в процессе его формирования и практической реализации. При этом государственно-частное партнерство в цивилизованном комплексном его понимании еще недостаточно следует таким своим основополагающим экономико-нравственным заповедям, как: **сбалансированная экономическая и социальная заинтересованность** хозяйствующих партнеров в процессе их совместной деятельности; **ответственное исполнение** юридическими и физическими лицами экономических, социальных, экологических и других конституционных положений и конкретных договорных обязательств; **взаимная поддержка** партнеров в их совместной социально-экономической и другой деятельности в соответствии с действующим законодательством.

Что касается конкретных проблем практической реализации государственно-частного партнерства при модернизации углепромышленных моногородов, то ключевую роль здесь, как известно, играет обеспечение экономически обоснованного по объемам и срокам адресного инвестирования запланированных программно-целевых мероприятий в системе КИП. Однако, многое в этом деле пока недостаточно нормализовано в организационно-содержательном отношении как со стороны государственных структур, так и со стороны частного бизнеса. Например, горизонт действия государственной поддержки комплексных инвестиционных планов, ориентированных на структурную модернизацию углепромышленных моногородов, объективно требующую длительных сроков ее планомерной инвестиционно обеспеченной реализации, сейчас ограничивается на федеральном уровне финансовым годом без надежной гарантии этой поддержки в необходимых объемах и сроках в последующие годы. При таком подходе со стороны государства к финансированию модернизации моногородов, а также из-за в определенной мере связанного с этим невыполнением конкретных инвестиционных обязательств со стороны бизнес-структур весьма затруднительно и часто невозможно эффективно планировать и практически надежно обеспечивать с необходимым упреждением инвестирование КИП, особенно при реализации долгосрочных комплексных проектов, выполняемых на принципах государственно-частного партнерства. В результате этого, наряду с другими причинами, реализация многих КИП дестабилизируется с определенными негативными последствиями как в части достижения запланированных конечных социально-экономических результатов в уста-

новленные сроки, так и конструктивного обеспечения доверия частных инвесторов к надежности вложения своего капитала в партнерские с государством проекты. Отсюда нередки случаи, когда органы власти на местах, не имея перспективно надежных бюджетных и других гарантий, не могут договориться с частным бизнесом по вопросу его участия в инвестировании строительства новых и модернизации действующих производственных, социальных и инфраструктурных объектов на муниципальных территориях, особенно требующих значительных «длинных» инвестиций при длительных сроках окупаемости.

К слову сказать, характерная для реализации долгосрочных модернизационных мероприятий проблема «длинных» инвестиций при государственно-частном партнерстве, успешно решается теми или иными способами в России и других странах применительно к конкретным обстоятельствам. Надо лишь активно этим заниматься в процессе организации партнерской деятельности государства и частного бизнеса, опираясь на соответствующие стимулы и гарантии. Например, если рассматривать модернизацию углепромышленных моногородов как программу, реализуемую под патронажем государства (оно по исходной постановке так и есть), то при определенно регламентированных на федеральном уровне условиях и стимулах долгосрочные инвестиции в условиях государственно-частного партнерства могут осуществляться под прямые государственные гарантии. Возможны и другие подходы к обеспечению крупных долгосрочных проектов «длинными» инвестициями, в том числе путем выпуска инфраструктурных облигаций, долгосрочно обеспеченных обязательствами надежного эмитента, в роли которого могут выступать государственные банки, финансово-кредитные учреждения и другие организации, которые в установленном на государственном уровне порядке имеют право эмиссии (выпуска в обращение) денег, облигаций и других ценных бумаг.

Наряду с проблемным характером долгосрочных инвестиций при реализации государственно-частного партнерства пока не лучшим образом обстоит дело и с инвестированием модернизации углепромышленных моногородов в рамках финансирования по годовым программам. Показательным примером этого может служить тот факт, что изначально предусмотренные в планах на 2010-2012 гг. объемы финансирования КИП модернизации «пилотных» моногородов из федерального бюджета последовательно сокращались по годам и в то же время даже при этом сокращении часть бюджетных средств по разным организационным и другим причинам не осваивалась и возвра-

щалась в бюджет. Одновременно внебюджетные источники финансирования не выполняли принятых ими планово регламентированных на партнерских условиях инвестиционных обязательств, приоритетно руководствуясь своими персонифицированными намерениями и планами (например, в 2011 г. фактическое финансирование КИП модернизации г. Прокопьевска из внебюджетных источников составило лишь около одной трети от запланированного их объема на данный год).

Указанные недостатки в инвестировании КИП в целом привели в прошедшем периоде к спаду и нестабильности инвестиционной активности в реализации государственно-частного партнерства при модернизации моногородов, что в свою очередь негативно отражается как на ходе и практической результативности, так и на экономической и социальной престижности этого партнерства. В итоге разработанные в 2010-2011 гг. комплексные инвестиционные планы стали практически превращаться во многом в декларированный набор благих **намерений**, реализация которых оказалась в силу различных причин без необходимого финансового и другого обеспечения. И как следствие этого, экономически и социально необходимая комплексная модернизация жизнедеятельности углепромышленных моногородов находится в зоне высокого социально-экономического и внутрипартнерского риска.

Рассматривая в широком диапазоне проблемы реализации государственно-частного партнерства применительно к относительно крупным и средним углепромышленным моногородам, следует при этом обратить внимание и на необходимость модернизации жизнедеятельности шахтерских поселений с численностью населения до 8-10 тыс. чел., которые органично сформировались при строительстве и эксплуатации угледобывающих предприятий и на долю которых приходится значительная часть добычи угля в стране. Суть проблемы здесь, как известно, состоит в том, что эти поселения не располагают достаточными собственными средствами для разработки и реализации необходимых КИП и им требуется государственная поддержка, установленная на федеральном и региональном уровнях, и инициативное частнопредпринимательское участие в различных его формах.

В целом сложившееся состояние финансирования модернизации углепромышленных моногородов (шахтерских поселков) на принципах партнерства государства и частного бизнеса показывает, что оно требует системного институционально-организационного совершенствования, которое по логике должно осуществляться при одновременном повышении качества разработки и практической эффективно-

сти реализации КИП, претендующих на целевые инвестиции из бюджетных и частнопредпринимательских источников. И только в этом случае можно реально рассчитывать на конструктивный выход стагнирующих моногородов угольной специализации из зон неуправляемого экономического и социального риска на траекторию по возможности их самодостаточного развития.

В частности, КИП модернизации моногородов обычно нуждаются в более глубоком обосновании своих конкретных программно-целевых мероприятий на основе действующих Методических рекомендаций по оценке эффективности инвестиционных проектов [207] с использованием известных методов оптимизации принимаемых экономических решений. Необходимо также формирование и практическое применение современных методологических подходов к **государственно-частному планированию** развития таких регионально-межотраслевых систем, какими по социально-экономическим понятиям уже являются или должны стать в результате диверсификации экономики моногорода изначально угольной специализации. Реализуя государственно-частное партнерство, требуется активно наращивать социально-экономический потенциал моногородов путем комплексной мобилизации базовых внутренних и внешних факторов производства (природные ресурсы, труд, капитал), системно достигая при этом в том или ином виде **кумулятивных, мультипликативных и синергетических эффектов** в результате:

целенаправленной концентрации государственных, муниципальных и частнопредпринимательских ресурсов на конкретных главных направлениях социально-экономического развития каждого модернизируемого моногорода в текущем периоде и перспективе (кумулятивный эффект);

реализации **основополагающих программно-целевых мероприятий**, которые наряду с эффективным достижением запланированных первичных целей модернизации моногорода одновременно инициируют также развитие смежных производств и актуальных видов социальной деятельности, обеспечивающих на его территории повышение уровня конкурентоспособной диверсификации экономики и производительной занятости населения, развития социальной инфраструктуры и другие в целом по КИП позитивные ответы на вызовы настоящего и будущего (мультипликативный эффект);

создания **производственно-экономических комплексов** (систем) на базе угольной и смежных отраслей промышленности, ориентированных на выпуск конкурентоспособной конечной продукции с высокой долей добавленной стоимости – например, формирование

угольно-энергетических, угольно-химических и других кластеров полипрофильной специализации с соответствующей внутрисистемной логистикой (эффект системной деятельности – синергии).

Наряду с изложенным, не менее важным при разработке и совершенствовании КИП является определение последовательности и масштабов структурной реализации главных направлений экономического и социального развития моногородов в процессе их модернизации с учетом того, что они, с одной стороны, в большой мере отягощены переходящими проблемами их прошлого и настоящего (истощение промышленных запасов угля, безработица, ветхий жилой фонд, нуждающаяся в неотложной модернизации инфраструктура и т.д.), а с другой – озадачены социально-экономическими вызовами в своей жизнедеятельности на перспективу. Соответственно, при разработке КИП в условиях обычно ограниченных финансовых и других ресурсов приходится искать конструктивно приемлемый по экономическим и социальным соображениям ответ на весьма не простой вопрос: в какой мере возможно жертвовать настоящим во имя будущего?, что под силу лишь высококвалифицированным специалистам. А из-за недостаточности таких специалистов, да и по другим причинам, многие КИП, ориентированные по определению на достижение устойчивого инновационного развития моногородов на длительные периоды, в основном решают очевидные текущие задачи без необходимой синхронной конструктивной проработки новых потенциально возможных эффективных перспектив жизнедеятельности каждого конкретного моногорода. Здесь особенно предметно проявляется существующий дефицит кадров, способных разрабатывать комплексные территориально-межотраслевые планы инновационного развития моногородов на принципах партнерства государства и частного бизнеса. При этом кадровая проблема имеется не только в части разработки КИП и управления их реализацией, но и в обеспечении квалифицированными специалистами инновационно модернизированных действующих и вновь создаваемых предприятий и видов деятельности. Проблема эта далеко не нова и стала уже «притчей во языцех» (предметом всеобщих разговоров), но пока многое в ее практическом решении в целом складывается, как известно, недостаточно продуктивно даже при наличии отдельных позитивных инициатив на местах и в углепромышленных структурах.

Учитывая, что рассмотренные выше реально существующие проблемы практической реализации государственно-частного партнерства при модернизации углепромышленных моногородов уже затрагивают комплекс базовых направлений его совершенствования, а

также принимая во внимание ограниченные возможности журнальной статьи для более широкого по содержанию и объему охвата проблем повышения эффективности социально-экономического сотрудничества государства и частного бизнеса, представляется целесообразным в заключение актуализировать в обобщенном виде следующие соображения:

- для практической реализации государственно-частного партнерства с учетом преодоления имеющихся при этом недостатков и нерешенных проблем в процессе модернизации жизнедеятельности углепромышленных моногородов необходима принятая на федеральном уровне более совершенная и ответственно исполняемая органами государственной власти и бизнес-структурами целевая **рабочая стратегия**, базирующаяся на продуктивном взаимодействии хозяйствующих субъектов различных форм собственности, их интересов и полномочий в каждой конкретной ситуации. Такая стратегия должна быть действительно рабочим инструментом применительно ко всем уровням системы и условиям реализации партнерства государства и частного бизнеса, учитывающим позитивы и негативы прошлого и текущего периодов и регламентирующим на более совершенной нормативно-правовой и организационно-методологической основе активный переход к новому качеству этого партнерства. Соответственно, в рабочей стратегии требуется максимально мобилизовать фундаментальные форсификаторы практической эффективности партнерства, в том числе: совершенствование институциональных положений и укрепление инвестиционной базы для его последовательного развития; целевая государственная поддержка в различных ее формах региональных, муниципальных и частнопредпринимательских инициатив, усиленных инновационными профессиональными знаниями, опытом и информационно-коммуникационными технологиями. Особое внимание при этом не на словах, а на деле следует уделить всестороннему обеспечению развития и сохранения человеческого капитала углепромышленных моногородов, включая: подготовку и переподготовку кадров с учетом современных профессиональных вызовов; повышение уровня безопасности подземного труда (в том числе защиты от повторения известных трагических событий на шахтах в последние годы) и здравоохранения населения в целом;

- рабочая стратегия государственно-частного партнерства при модернизации углепромышленных городов должна последовательно совершенствоваться с учетом реально складывающихся социально-экономических обстоятельств в жизнедеятельности каждого конкретного моногорода на основе системного подхода к ее реализации. В

принципе это касается целевой постановки и разработки комплексных инвестиционных планов, обоснованно претендующих на финансирование из бюджетных и внебюджетных источников, а также на надежное ресурсное обеспечение этих планов на всех этапах их осуществления в условиях достаточной защиты от возможных рисков различного генезиса. При этом запланированные программно-целевые мероприятия должны достигаться не только в результате активной всесторонней мобилизации имеющихся в каждом моногороде основных факторов производства, но и путем экономического и социального взаимодействия его с другими смежными поселениями, производственными и социальными объектами различных форм собственности при условии $C=A \cap B \rightarrow \max$, где C – множество совпадающих целевых интересов государства (A) и частного бизнеса (B) в рамках их партнерства. Практически это значит, что надо, в свою очередь, в рабочем порядке модернизировать уже планомерно представленную систему модернизации жизнедеятельности городов угольной специализации. Иначе, если будет все идти так, как во многом происходило до сих пор, тогда уместно говорить не о прогрессирующей комплексной модернизации этих моногородов, а лишь о продлении по возможности их нынешнего существования с реализацией отдельных модернизационных мероприятий по решению накопившихся и вновь возникающих на местах экономических и социальных проблем;

- поскольку партнерство государства и частного предпринимательства представляет собой целенаправленное взаимодействие субъектов различных форм собственности со своими интересами и ресурсами, то его эффективность и перспективное развитие находятся в непосредственной зависимости от **деятельности** каждого из партнеров в самом широком прямом и опосредованном ее проявлении. Именно в этом вопросе, будь то применительно к модернизации углепромышленных моногородов или к решению каких-либо других проблем на принципах государственно-частного партнерства, государство должно проявлять свою социальную и экономическую мудрость, активизируя частный бизнес через прозрачные и понятные стимулы и регулируемую государством и обществом социальную ответственность.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реструктуризация угольной отрасли на всех ее этапах, нацеленная на повышение рентабельности производства, должна быть также социально ориентированной при условии своевременного обеспечения достойной социальной поддержки всех слоев населения углепромышленной территории, интересы которых негативно затрагиваются в процессе промышленной реструктуризации в форме ее социально-экономических последствий. Решающая роль в регулировании этих последствий должна принадлежать органам власти, включая федеральные и региональные, а также органам местного самоуправления углепромышленных территорий. При этом ответственность государства должна дополняться социальной ответственностью бизнеса.

Необходимым условием проведения реструктуризации угольной отрасли на всех ее этапах является обеспечение бесконфликтной интеграции первичных отраслевых производственно-экономических целей реструктуризации с целями обеспечения социально приемлемых текущих и долговременных ее последствий для населения углепромышленных территорий. Достигнуть это возможно с помощью комплекса ресурсообеспеченных механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации, способных адаптироваться к динамике структурных преобразований, масштабам позитивных и негативных последствий реструктуризации, возможностям ее ресурсного и правового обеспечения, особенностям различных типов углепромышленных территорий, институциональным и другим изменениям. Отсутствие или недостаточная проработанность методологии формирования этих механизмов приводит на практике к росту социальной напряженности на углепромышленных территориях, проявляющейся в различных формах производственно-экономической дестабилизации и нарушении общественного согласия. При этом методология формирования этих механизмов должна учитывать причинно-следственные связи между возникновением и эволюцией социально-экономических последствий, масштабы, глубину и длительность проявления этих последствий и др.

Формирование эффективных механизмов регулирования негативных социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли является неотъемлемой частью процессов прогнозирования, программирования и осуществления мероприятий реструктуризации. При этом чрезвычайно важным является наличие прогрессивного нормативно-правового и методического обеспечения, а также использование современных методов обоснования програм-

мируемых социальных результатов при имеющихся финансовых и других ресурсах.

В период реструктуризации была создана правовая, нормативная и методическая база, состоящая из более чем 30 документов, которые использовались на федеральном (МВК, Минтопэнерго России, Минэнерго России, Минпромэнерго России, ФГБУ «Соцуголь», ФГБУ «ГУРШ» и др.), региональном (администрации 25 углепромышленных субъектов РФ) и муниципальном (органы местного самоуправления 79 углепромышленных территорий) уровнях.

Разработанные исходные методологические ориентиры для системного формирования механизмов регулирования социально-экономических последствий промышленной реструктуризации нашли следующее практическое применение.

1. Внедрен в практику регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли базовый механизм формирования и реализации «Программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков» (ПМР) в 79 углепромышленных муниципальных образованиях в период 1998-2004 гг., что позволило: заложить основы для развития социально-экономического потенциала этих территорий с учетом диверсификации местной экономики и развития предпринимательства с созданием порядка 40 тыс. новых рабочих мест в различных секторах экономики; сформировать инфраструктуру поддержки малого бизнеса; интенсифицировать процесс организованной миграции (переселения) 7,0 тыс. бывших работников отрасли из неперспективных районов в труднодефицитные; провести адресные социальные эксперименты по предоставлению целевых субсидий 660 высвобожденным работникам угольной отрасли в гг. Шахты и Белая Калитва (Ростовская область) с целью развития предпринимательской деятельности, а также по организации переселения 1,6 тыс. семей шахтеров из неперспективных шахтерских городов и поселков Кизеловского угольного бассейна.

2. Механизм регулирования соотношения финансовых затрат и социальных результатов использован при формировании вариантов программ регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли Кизеловского бассейна, что позволило определить социально ориентированные стратегии развития 4-х углепромышленных муниципальных образований при бюджетных затратах на эти цели в среднем на 15-25 % ниже по сравнению с вариантом региональной программы реструктуризации, разработанной без использования методов оптимизации.

3. Методические основы формирования и организации социально-экономического мониторинга последствий реструктуризации угольной отрасли использованы при разработке рабочего проекта «Мониторинг социально-экологических последствий ликвидации шахт ОАО «Кизелуголь», явились базой для организации Уральского центра социально-экологического мониторинга углепромышленных территорий (г. Пермь) и нашли свое практическое применение при внедрении механизма социально-экономического мониторинга в гг. Кизел, Гремячинск, Губаха, Чусовой (Пермская область) и в гг. Копейск, Еманжелинск, Коркино (Челябинская область);

4. Методологический подход к формированию механизмов регулирования долговременных последствий реструктуризации угольной отрасли в постреструктуризационный период использован:

при социально-экономическом обосновании необходимости переселения избыточного населения Воркутинского и Интинского промышленных районов Республики Коми, принятом как основа разработки целевой республиканской программы «Реформирование социальной сферы и переселения избыточного населения с учетом достижения устойчивого развития городов Воркуты и Инты на период 2004-2008 гг.»; экономическая эффективность реализации программы определена в соответствии с предложенной методикой, предусматривающей определение точки бездефицитности местных бюджетов гг. Воркута и Инта согласно динамике переселения избыточного населения, при этом совокупная экономия средств местных бюджетов гг. Воркута и Инта за весь срок реализации программы составит 1194,4 млн. рублей;

Ассоциацией шахтерских городов при разработке основных направлений формирования и реализации стратегических планов развития шахтерских городов;

органами местного самоуправления гг. Междуреченск и Ленинск-Кузнецкий (Кемеровская область) при разработке планов стратегического развития, в частности, при прогнозировании динамики социально-экономического потенциала территорий и расчетах валовой добавленной стоимости на душу населения;

5. В целом, внедрение разработанных механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли способствовало стабилизации социально-экономической обстановки и существенному снижению социальной напряженности на углепромышленных территориях, предотвращению социально-трудовых конфликтов с сопутствующими социальными и экономическими издержками.

Следует отметить, что на завершающем этапе структурных преобразований угольной промышленности России произошла институциональная трансформация механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации. 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», началось создание частных технопарков и промышленных парков, в том числе и на углепромышленных территориях.

Успешные результаты развития угольной отрасли на рубеже веков позволили трансформировать и сориентировать институциональную систему и механизмы регулирования социально-экономических последствий реструктуризации на реализацию задач конкурентоспособного и инновационного уровня. Однако слабым звеном современной институциональной системы остаются финансовые институты, через которые до сих пор не отработаны чёткие 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, с нашей точки зрения, целесообразно использовать накопленный опыт институциональных взаимодействий и механизмов регулирования социально-экономических последствий реструктуризации угольной промышленности России, адаптировав его к современным социально-экономическим условиям.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нецадин А.А. Реструктуризации российской промышленности. - Проблемы теории и практики управления, 2000, № 4.
2. Основные принципы санации и закрытия неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов угольной промышленности России. Минтопэнерго России. - М.: Компания «Росуголь», 1994, 12 с.
3. Основные направления реструктуризации угольной промышленности России (первая ред.). Минэкономики России. - М.: Компания «Росуголь», 1995, - 17 с.
4. Основные направления реструктуризации угольной промышленности России (вторая ред.). Минтопэнерго России. - М., 1998, - 25 с.
5. Реструктуризация угольной промышленности (Теория. Опыт. Программы. Прогноз.). Под общей ред. Малышева Ю.Н. - М.: Компания «Росуголь», 1996, 533 с.
6. Краснянский Г.А. Проектирование экономического механизма функционирования угольной промышленности в условиях реструктуризации отрасли. Автореф. дис. на соиск. учен. степени докт. экон. наук. - М.: МГГУ, 1994, 36 с.
7. Яновский А.Б. Реструктуризация угольной промышленности. Автореф. дис. на соиск. уч. степени докт. экон. наук. - М.: МГГУ, 1997.
8. Щукин В.К. Социально-экономические проблемы реструктуризации угольной отрасли. Автореф. дис. на соиск. уч. степени докт. экон. наук. - М.: МГГУ, 1999, 34 с.
9. Кожуховский И.С. Реструктуризация угольной промышленности России. Автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. экон. наук. - М.: Государственный университет – Высшая школа экономики, 2003, 23 с.
10. Пенс И.Ш. Регулирование социальных процессов в угольной промышленности России: функциональные, содержательные и институциональные аспекты. Автореф. дис. на соиск. уч. степени докт. экон. наук. - М.: Академия труда и социальных отношений, 2003, 54 с.
11. Муниципалитет. Электронный журнал Союза Российских городов. Серия рефератов по местному управлению (<http://www.urb.ru/library.htm>).
12. Social Crisis Management in the Coal and Steel Industries. European Models and Experiences. Commission of the European Union. ECSC – EEC – EAEC, Brussels- Luxembourg, 1994.
13. Обзор европейского опыта реконверсии угольных бассейнов. Техническая помощь России и Украине. - М.: Компания «Экономический консалтинг Ай-Эм-Си», 1997.

14. Британские угольные бассейны: Социальный аудит, информационный материал, издан на русском языке «Кампанией за угольные регионы», сентябрь 1997 г.
15. Климов С.Л. Опыт реструктуризации угольной промышленности за рубежом. - М.: Изд-во Академии горных наук, 2001, 175 с.
16. Евстигнеев Р.Н. Трансформационный спад и реструктуризация в переходной период. - М.: Вестник Российской академии наук, 1997, том 67, № 2.
17. Руководство по реструктуризации российского предприятия. Nomura Research Institute Ltd, 1998.
18. Пол. Дж. Хэйр. Промышленная реструктуризация как средство усиления национальной конкурентоспособности. - Проблемы теории и практики управления, 2002, № 4.
19. Козаков Е.М., Попов В.Н., Рожков А.А. и др. Социально-экономическое обоснование структурных преобразований в горнопромышленных районах. - Екатеринбург - М.: Уральское отделение РАН, Институт экономики, 2000, 249 с.
20. Тезисы докладов Регионального форума «Социальные аспекты и финансирование реструктуризации промышленности». МОТ, ЕЭК ООН, Москва-Женева, 2003, (<http://www.unecse.org/ie/wp8/documents/novsem.htm>).
21. Яновский А.Б. Основы реструктуризации угольной промышленности. - М.: «Недра», 1995, 136 с.
22. Кожуховский И.С. Реструктуризация угольной промышленности России. РАН. - М.: Государственный университет - Высшая школа экономики, 2003, 146 с.
23. Проблемы реструктуризации экономики шахтерских городов: опыт и решения. (Материалы международной конференции, 16-18 июля 2001 г., г. Донецк, Украина). ИЭПИ НАН Украины, Донецк, 2001, 114 с.
24. Монопрофильные города и градообразующие предприятия. Обзорный доклад. - М.: Экспертный институт, 2000.
25. Реструктуризация промышленности в европейских странах с переходной экономикой: накопленный опыт и перспективы (краткий отчет). - Женева, Швейцария: ООН – ЕЭК, 2002, 55 с.
26. Hare, Paul G. (1998), «Coal in Vorkuta: Subsidies and the Social Safety Net», chapter 16 (pp.279-294), in Paul Cook, Colin Kirkpatrick and Frederick Nixson (eds), Privatization, Enterprise Development and Economic Reform, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
27. Roland, Gérard (2000), Transition and Economics: Politics, Markets and Firms, Cambridge, Mass.: MIT Press, с. 234.

28. Стиглиц Дж. Куда ведут реформы. – М.: Вопросы экономики, 1999, № 7, с. 4-30.
29. Мазур И.И., Шапиро В.Д. Реструктуризация предприятий и компаний: Учеб. пособие для ВУЗов. - М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2001. – 456 с.
30. Социально-экономическая эффективность: опыт США. Роль государства. – М.: Наука, 1999. – 272 с.
31. Трансформация экономических институтов в постсоветской России. Под ред. д.э.н., проф. Р.М.Нуреева. – Серия «Новая перспектива», выпуск XIV. – М.: Московский общественный научный фонд, 2000. – 304 с.
32. Татаркин А.И. Филатова М.Г. Государственная промышленная политика в период структурной перестройки. Препринт. - Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 1996, 38 с.
33. Татаркин А.И., Попов В.Н. Методологические основы социально-экономического программирования развития угледобывающих районов. Препринт. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 1999, 39 с.
34. Козаков Е.М., Орлова Е.А. и др. Проблемы разработки социально-экономической политики развития индустриальной территории. Препринт. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2002, 49 с.
35. Романова О.А., Филатова М.Г. Формирование механизма государственного регулирования структурной перестройки: методологический аспект. Препринт. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 1997.
36. Козаков Е.М., Рожков А.А., Шеломенцев А.Г. и др. Социальные последствия реструктуризации экономики углепромышленных районов. Препринт. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2001, 50 с.
37. Абалкин Л.И. Доклад, посвященный 70-летию Института экономики РАН. – М.: Вопросы экономики, 2001, № 2.
38. Социально-экономическая эффективность: опыт США. Роль государства. – М.: Наука, 1999. - 272 с.
39. Татаркин А.И., Попов В.Н. О социально-экономической политике в регионах горнопромышленного профиля. - Уголь, 2001, № 3, с. 25-28.
40. Козаков Е.М., Игнатъева М.Н., Белков В.М. Социально-экономическое обоснование развития минерально-сырьевой базы Урала / Известия вузов. -Горный журнал, 1989, № 6. - с.45-49.
41. Козаков Е.М., Пахомов В.П., Игнатъева М.Н. Социально-экономическое обоснование освоения минеральных ресурсов. - Екатеринбург: УрО РАН, 1992, 110 с.

42. Петров И.В. Механизм эколого-экономической оценки и выбора направлений развития угледобывающих регионов. Дис. на соиск. уч. степени докт. экон. наук. – М.: МГГУ, 1999.
43. Белашов Л.А. Эколого-экономическое обоснование рационального размещения и развития производительных сил региона. - М.: Московский Государственный Открытый Университет, 2000, 8 с.
44. Азимов Б.В. и др. Результаты научных исследований по предотвращению и ликвидации отрицательных экологических последствий на горных отводах и прилегающих территориях закрываемых нерентабельных шахт и разрезов. – Уголь, 2001, № 3, с. 19-24.
45. Агапов А.Е. Экономическая оценка мероприятий по устранению негативных экологических последствий ликвидации шахт. Автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. экон. наук. - М.: МГГУ, 2003, 20 с.
46. Навитный А.М. и др. Опыт предотвращения негативных экологических последствий при ликвидации угольных шахт и разрезов. - Уголь, 2003, № 3, с. 15-16.
47. Астахов А.С. Геоэкономика (системная экономика промышленного недропользования). - М.: МИГЭК, 2004, 487 с.
48. Федоренко Н.П. Россия - уроки прошлого и лики будущего. Серия «Российские академики об экономике» - М.: «Экономика», 2001, 489 с.
49. Любовный В., Лычева Т., Власова Н. Монопрофильные города: проблемы развития и занятости. - Человек и труд, 2000, № 6. с. 50-53.
50. Любовный В.Я. Актуальные вопросы развития городов России и подходы к решению проблем «шахтерских» городов. В сб. «Реструктуризация угольной промышленности и местное развитие». - Фонд «Реформуголь», 1999, с. 140-153.
51. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа. - Вопросы экономики, 1997, № 3. 10 с.
52. Типы социальной политики: концепции, практика. - Общество и экономика, 1997, №1-2, с. 19-50.
53. Илларионов А. 400 дней реальной экономической реформы. - Вопросы экономики, 1993, № 4. с. 19-26.
54. Дерябина М. Институциональные аспекты постсоциалистического переходного периода. - Вопросы экономики, 2001, №2, с. 108-124.
55. Доклад Всемирного Банка: «Отчет о мировом развитии» (Wolfenson J. A Prorosal for a Comprehensive Development Framework. Washington, World Bank, 1999.

56. Большой экономический словарь. Под ред. А.Н. Азрилияна - 4-е изд. доп. и перераб. - М.: Институт новой экономики, 1999 – 1248 с.
57. Абалкин Л.И. Хозяйственный механизм развитого социалистического общества. - М.: Мысль, 1973 - 327 с.
58. Аганбегян А.Г. Формирование рыночного механизма экономического роста в России. - М.: Проблемы теории и практики управления, 2001, № 2.
59. Королев Е.А. Организационный механизм трансформации экономических систем. Проблемы теории и практики. – Екатеринбург: Изд-во Уральского государственного Университета, 2002, 418 с.
60. Королев Е.А. Организационно-экономический механизм трансформации промышленных комплексов. Автореф. дис. на соиск. уч. степени докт. экон. наук. – Екатеринбург: УГЭУ, 2003, 44 с.
61. Изард У. Методы регионального анализа. - М.: Прогресс, 1966.
62. Пахомов В.П., Козаков Е.М., Беляев В.Н. и др. Социально-промышленные комплексы – основа регионального развития. - Екатеринбург: УрО РАН, 1995, 168 с.
63. Беляев В.Н., Игнатьева М.Н., Литвинова А.А., Масленников В.В., Пермяков А.И. Социальный и экологический факторы оценки освоения минеральных ресурсов. Препринт. – Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 1999.
64. Татаркин А.И., Пахомов В.П., Голова И.М. Основы санации депрессивных горнопромышленных территорий. Препринт. – Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 1999.
65. Татаркин А.И., Куклин А.А., Романова О.А., Чуканов В.Н., Яковлев В.И., Козицын А.А. Экономическая безопасность региона: единство теории, методологии исследования и практики. – Екатеринбург: Изд-во Урал. Ун-та, 1997, 240 с.
66. Структурные преобразования экономики индустриальных территорий. Сборник трудов. Выпуск 1. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2003. - 334 с.
67. Социально-экономические системы: генезис и проблемы развития. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2003.
68. Научно-технический прогресс в 80-е годы: вклад Западной Европы. Реф. сб. ИНИОН, 1991, 72 с.
69. Социально-экономические проблемы эффективности использования природных ресурсов / А.С. Астахов, А.А. Арбатов, П.А. Скипетров и др. Под ред. А.С. Астахова, М. Тота. - М.: Недра, 1985. - 272 с.
70. Тургель И.Д., Игнатьева М.Н. Горнопромышленный экономический район: проблемы и тенденции локальной дифференциации уровня со-

- циально-экономического развития. Известия вузов. - Горный журнал, 2000, № 3.
71. Канторович Л.В., Горстков А.Б. Оптимальные решения в экономике. - М.: Наука, 1972.
 72. Кендрик Дж. Тенденции производительности в США. - М.: «Наука», 1967.
 73. Danzin. A. La Biologie de l'Entreprise, Conference given at the Superior School of Electricity. Paris, 1971.
 74. Бестужев-Лада И. Б. Окно в будущее. Современные проблемы социального прогнозирования. - М.: «Мысль», 1970.
 75. Toward a Social Indicator. Washington, U. S. Department of Health, Education and Welfare, 1969.
 76. Попов В.Н. Концепция социально-экономического программирования реструктуризации углепромышленных территорий. - М., 2000, 176 с.
 77. Крутой пласт: Шахтерская жизнь на фоне реструктуризации отрасли и общероссийских перемен / Под. ред. Л.Гордона, Э.Клопова, И.Кожуховского. – М.: Комплекс-Прогресс, 1999. – 352 с.
 78. Мониторинг социальных последствий реструктуризации. - Человек и труд, 2000, № 12. с. 19-24.
 79. Бурков В.Н. Щепкин А.В. Экологическая безопасность. - М.: ИПУ РАН, 2003, 92 с.
 80. Оценка и управление социальными рисками, связанными с неоднородностью развития образовательных систем субъектов Российской Федерации ([http://VirLib.EUNnet.net/unimng/N3\(21\)2002/win/24.html](http://VirLib.EUNnet.net/unimng/N3(21)2002/win/24.html)).
 81. Попов В.Н., Рожков. А.А. Социальные проблемы в угледобывающих регионах при структурной перестройке угольной промышленности. - М.: «Недра коммюникейшенс» ЛТД», 1998, 256 с.
 82. Антонов Н.П. Разработка методических положений по организации социальной защиты работников угледобывающих предприятий. Автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. экон. наук. - М.: ЦНИЭИуголь, 2000, 20 с.
 83. Корчак О.А. Организационно-экономический механизм создания новых рабочих мест в условиях реструктуризации угольной отрасли. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. экон. наук. - М.: МГГУ, 2002.
 84. Кузнецов Д.И. Опыт организации переселения шахтерских семей в ходе реструктуризации угольной промышленности. - Уголь, 2002, № 3, с.37-40.

- 85.Малева Т.М. Проблемы северной миграции: Печорский угольный бассейн. (Науч. доклады). - М.: Московский Центр Карнеги, вып. 21, 1998, 104 с.
- 86.Семенов А. Принципы и механизмы создания рабочих мест. – Экономист, 2000, № 2.
- 87.Семенов А. Механизмы управления процессом создания рабочих мест. - Проблемы теории и практики управления, 2001, № 5.
- 88.Генеральная схема создания и сохранения рабочих мест. – М.: Министерство труда и социального развития РФ, 1999, 37 с.
- 89.Андреева Е.Н., Зайончковская Ж.А., Кузнецова О.В., Лексин В.Н. и др. Стратегия для России: новое освоение Сибири и дальнего востока. Часть 1, М., 2001. – 140 с.
- 90.Активные программы содействия занятости, опыт, проблемы, перспективы. - Человек и труд, 2001, № 12, с. 66-67.
- 91.Лукша О.П., Сушков П.В., Яновский А.Э. Управление стратегическими планами и программами местного развития. Российский и зарубежный опыт. Программы местного развития. Управление и механизмы реализации. – Обнинск, 2003 – 68 с.
- 92.Лукша О.П., Сушков П.В., Яновский А.Э. Управление стратегическими планами и программами местного развития. Российский и зарубежный опыт. Проектный подход к реализации программы местного развития. – Обнинск, 2003 – 52 с.
- 93.Лукша О.П., Сушков П.В., Яновский А.Э. Управление стратегическими планами и программами местного развития. Российский и зарубежный опыт. Мониторинг и оценка программы местного развития. – Обнинск, 2003 – 44 с.
- 94.Социально ориентированное местное управление: опыт городов Германии для России / Под ред. Б.М. Гринчеля, Н.Е. Костылевой. - СПб.: Наука, 1999. - 388 с.
- 95.Тургель И.Д. Стратегическое управление социально-экономическим развитием моноспециализированного города (на примере городов горного профиля Среднего Урала). Автореф. дис. на соиск. уч. степени докт. экон. наук. – Екатеринбург: Уральский государственный экономический университет, 2001, 41 с.
- 96.Павлова Н.Ф. Потенциал жизнеспособности отраслевых территориальных образований: социологический аспект. Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. докт. социолог. наук. - М.: Московский государственный социальный университет, 2004, 40 с.
- 97.Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий и семантический словарь. – М.: Бератор-Пресс, 2003. – 752 с.

98. Концепции социального государства Российской Федерации. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – М.: Аналитический вестник № 15 (235), 2004, 87 с.
99. Попов В.Н. Социально-экономическое программирование структурных преобразований экономики углепромышленных регионов. Дис. на соиск. уч. степени докт. экон. наук, - Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2000.
100. Лексин В., Швецов А. «Незаметная реформа»: передача социальных объектов предприятий в муниципальную собственность. - Российский экономический журнал, 1998, № 1-2.
101. Лексин В., Швецов А. Как перестраивается социальная инфраструктура шахтерских городов и поселков. - Человек и труд, 1998, № 8.
102. Сафин Р.Т., Копысова А.С. и др. Проблемы адаптации местного населения Кизеловского бассейна после ликвидации угольной отрасли. - Уголь, 2003, № 3, с. 61-63.
103. Агапов А.Е. О ходе реализации программы ликвидации особо убыточных шахт и разрезов угольной промышленности России за счет господдержки (технические работы). - Уголь, 2004, № 3, с. 20-25.
104. Навитный А.М. и др. Опыт предотвращения негативных экологических последствий при ликвидации угольных шахт и разрезов. - Уголь, 2003, № 3, с. 15-16.
105. Гребнев Л. Между историей и наукой: к анализу проблемы причинности в экономике. - Вопросы экономики, 1994, № 4, с. 106-128.
106. Бреев Б., Костенко Т., Нанавян А. Экономические последствия безработицы: оценка потерь. - Общество и экономика, 2002, № 5. - с.98-112.
107. Мюрдаль Г. Современные проблемы «третьего мира». М., 1972, 100 с.
108. Лексин В.Н., Селиверстов В.Е. Сущность, проблемы и механизмы формирования общероссийской системы мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем. Проект Тасис EDRUS 9602 «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии»
109. Орлова Е.А. Диагностика состояния территориальной социально-экономической системы. Препринт. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2003, 102 с.
110. Лаженцев В.Н. Территориальное развитие: методология и опыт регулирования. - СПб.: Наука, 1996.
111. Лаженцев В.Н. Экономико-географические аспекты управления территориальным развитием. - Экономическая наука современной России, 2002, № 2.

112. Козаков Е.М., Попов В.Н., Шеломенцев А.Г. Прогнозирование социально-экономического состояния горнопромышленных районов. - Проблемы прогнозирования, 2000, № 3, с.54-60.
113. Попов В.Н. Государственное регулирование социальных процессов при реструктуризации угольной отрасли. - ЭКО, 2000, № 4, с.15-29.
114. Пригожин И. Философия нестабильности. - Вопросы философии, 1991, № 6, с.46-57.
115. Спиридонов Ю.А. Управление социально-экономическим развитием реги-она. - М.: Наука, 2001. - 352 с.
116. Осипов Ю. М. Основы теории хозяйственного механизма. – М.: Изд-во МГУ, 1987, 400 с.
117. Фонотов А.Г. Россия: от мобилизационного общества к инновационному (<http://science.csa.ru/Info/gl4.htmr>), 1999.
118. Parsons D.W. The political economy of British Regional Policy. L.etc: Croom Helm 1986. P. 171, 362
119. Тевенко Л. Множественность способов координации: равновесие и рациональность в сложном мире. - Вопросы экономики, 1997, № 10, с.73-78.
120. Грунь В.Д., Мохначук И.И., Рожков А.А. Некоторые аспекты формирования социальной ответственности угольного бизнеса. В сб. трудов института экономики УрО РАН «Структурные преобразования экономики индустриальных территорий». Вып.1. - Екатеринбург, 2003, 334 с.
121. Мохначук И.И. Роль профсоюзов в регулировании социально-трудовых отношений в условиях рыночной экономики (на примере угольной промышленности). В сборнике трудов института экономики Уро РАН, «Структурные преобразования экономики индустриальных территорий». Вып.1. - Екатеринбург, 2003, 334 с.
122. Мохначук И.И., Рожков А.А. Развитие механизма социального партнерства в ходе реструктуризации угольной промышленности России. «Антикризисное управление: производственные и территориальные аспекты» – Труды III Всероссийской научно-практической конференции. – Новокузнецк: Изд-во НФИ КемГУ, 2003, с.124-128.
123. Модель И.М., Модель Б.С. Социальное партнерство в России. Социологические исследования, 2000, № 9, с.42.
124. Гордон Л.А. Надежда или угроза? Рабочее движение и профсоюзы в переходной России. – М., 1995.
125. Экономическая трансформация: цели, направления, динамика. - М.: Изд-во РАГС, 1999. – 349 с.

126. Комаровский В.В. Система социального партнерства в России. Социологические исследования, 1998, №2, с 24.
127. Мовсесян А. Институциональный подход к стратегии социально-экономического развития. - Экономист, 1998 - № 4, с.24-29.
128. Олейник А. В поисках институциональной теории переходного общества. - Вопросы экономики, 1997, № 10, с. 58-68.
129. Евстигнеев Р.Н. Трансформационный спад и реструктуризация в переходной период. - М.: Вестник Российской академии наук, 1997, том 67, № 2, с. 146-149.
130. Евстигнеева Л., Евстигнеев Р. Проблема синтеза общеэкономической и институционально-эволюционной теории. - Вопросы экономики, 1998, № 8. - с.97-113.
131. Рожков А.А. К проблеме формирования институциональной среды реструктуризации экономики горнопромышленных территорий. Проблемы региональной экономики. – Ижевск: Изд-во Института экономики и управления УдГУ, 2003, № 5-6, с. 226-234.
132. Абалкин Л.И. Институционально-эволюционная теория и ее прикладные аспекты. - Вопросы экономики, 1997, № 3. 126 с.
133. Типы социальной политики: концепции, практика. - Общество и экономика, 1997. № 1-2, с.19-50. 127 с.
134. Капелюшников Р.И. Российский рынок труда. Адаптация без реструктуризации. - М.: ГУ ВШЭ, 2001. - 128 с.
135. Ансофф И. Стратегическое управление. - М.: «Экономика», 1989. - 519 с.
136. Хан Д. Планирование и контроль: концепция контроллинга. - М.: Финансы и статистика, 1997, 800 с.
137. Постановление Правительства РФ от 24.07.1998 г. № 832 «О Концепции инновационной политики Российской Федерации на 1998-2000 годы».
138. Инновационные процессы в экономике. В кн. Социальная траектория реформируемой России. Отв. Ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина. - Новосибирск: Наука. 1999. - 736 с.
139. Drucker, P.F. Junowacje a przedsiebiorczosc. Warshawa, 1992. S. 39-42.
140. Хучек М. Социально-экономическое содержание инноваций на предприятии. - Вестник МГУ. Серия «Экономика», 1995, № 1, с.62-71.

141. Валентей С., Нестеров Л. Человеческий потенциал: новые измерители и новые ориентиры. – Вопросы экономики, 1999, №2. - с.90-102.
142. Заславская Т.И., Рывкина Р.В. Социология экономической жизни: очерки теории. - Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1991. - 320 с.
143. Lundvall B.-A. National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London. Pinter Publishers. 1992.
144. Freeman C. The National System of Innovation in Historical Perspective. – Cambridge Journal of Economics, 1995, vol. 19, № 1.
145. Nelson R. National Innovation System. A Comparative Analysis, Oxford, Oxford University Press, 1993.
146. Панкова Л.Н. Традиции и инновации в современной теоретической социологии. – Вестник Московского университета. Серия «Социология и политология», 1997, № 3, с.168 – 171.
147. Юнь О., Борисов В.В. Инновационная деятельность в промышленности. - Экономист, 1999, № 9. - с. 29-37.
148. Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь. - М.: «Дело ЛТД», 1994. - 224 с.
149. Принципы и элементы социальной рыночной экономики. - Вестник Московского университета. Серия «Экономика», 1998, №3. - с.114-118.
150. Херрман-Пилат К. Социальная рыночная экономика как форма цивилизации. – Вопросы экономики, 1999, №12. - с.48-53.
151. Новицкий Н. Ориентиры инвестиционной и инновационной деятельности. - Экономист, 1999, № 3, с. 27 – 34.
152. Инновационная палитра Уральского федерального округа. Законченные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. - Екатеринбург, 2001. - 222 с.
153. Стратегический менеджмент: Учебник. Пер. с англ. Н.И. Алмазовой. - М.: ООО «Издательство Проспект», 2003. - 336 с.
154. Инновационный менеджмент. Учебник. Под ред. С.Д. Ильенковой - М.: ЮНИТИ, 1997. – 520 с.
155. Рожков А.А. Социально-экономические инновации как основа механизмов структурных преобразований. «Структурные преобразования экономики индустриальных территорий». Сборник трудов. Выпуск 1. – «Социально-экономические проблемы реструктуризации базовых отраслей промышленности». Под общ. ред. А.И.Татаркина, В.Н.Попова. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2003, с. 323-334.

156. Гаркавенко Н.И., Грунь В.Д. и др. Социально-экономический словарь-справочник. Угольная промышленность. Под ред. А.М. Пяткина. – М.: 2004, -356 с.
157. Обоснование принципов и способов защиты интересов государства при ликвидации шахт и разрезов различных форм собственности, обрабатывающих промышленные запасы угля до 2030 года на основе учета отечественного и зарубежного опыта / Отчет НИР / ФГУП «ЦНИЭИ-уголь» – М., 2007. – 85 с. - № ГР 0120.0 711782.
158. Рожков А.А. Разработка методических положений формирования региональных социально-экономических программ реструктуризации угольной отрасли. Дис. на соиск. учен. степени канд. экон. наук. - М.: ЦНИЭИуголь, 1998.
159. Рожков А.А., Козаков Е.М. Методические рекомендации по формированию социально-экономических программ структурных преобразований в угледобывающих регионах. Препринт. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2000, 44 с.
160. Мушник Э., Мюллер П. Методы принятия технических решений: пер. с нем. – М.: Мир, 1990, 204 с.
161. Ашихмин А.А. Разработка и принятие управленческих решений: формальные модели и методы выбора. – М.: Изд-во МГГУ, 1995, 80 с.
162. Резниченко С.С., Ашихмин А.А. Математические методы и моделирование в горной промышленности. - М.: Изд-во МГГУ, 1997, 404 с.
163. Рожков А.А. Особенности реализации направлений программ местного развития: опыт и перспективы. В кн. «Реструктуризация угольной промышленности и местное развитие», Фонд «Реформуголь». - М.: 1999, с. 27-48.
164. Рожков А.А. Совершенствование нормативно-правовой базы и организационно-экономических механизмов формирования и реализации программ местного развития углепромышленных территорий. - Уголь, 2001, № 1, с. 25-29.
165. Рожков А.А., Богопольский И.Е. Организационно-экономический механизм управления средствами господдержки для создания и сохранения рабочих мест в углепромышленных районах. В сб. научных трудов «Социально-экономические и организационные проблемы стабилизации и развития угольной промышленности». - М.: ЦНИЭИуголь, 2000, вып. 6, с. 55-66.
166. Рожков А.А., Сахаров Ю.Б., Корчак О.А. Методические подходы к совершенствованию механизма государственной поддержки программ местного экономического развития углепромышленных территорий. В сб. научных трудов «Социально-экономические и организационные

- проблемы стабилизации и развития угольной промышленности». - М.: ЦНИЭИуголь, 2001, вып. 8, с. 138-153.
167. Рожков А.А. Механизм создания новых рабочих мест в процессе структурных преобразований в углепромышленных районах. – Челябинск: Вестник Челябинского университета. Серия 8 (экономика, социология, социальная работа), 2002, № 2. с.19-23.
168. Рожков А.А., Корчак О.А. Проектирование экономического механизма функционирования рынков труда углепромышленных территорий в условиях реструктуризации угольной отрасли. В сб. научных трудов «Социально-экономические и организационные проблемы стабилизации и развития угольной промышленности». - М.: ЦНИЭИуголь, вып. 6, 2000, с.67-79.
169. Рожков А.А., Резниченко С.С., Корчак О.А. Организационно-экономический механизм создания новых рабочих мест в условиях реструктуризации угольной промышленности. - Уголь, 2003, № 3, с. 29-35.
170. Рожков А.А., Корчак О.А. Развитие механизмов создания новых рабочих мест при структурных преобразованиях экономики углепромышленных территорий. «Структурные преобразования экономики индустриальных территорий». Сборник трудов. Выпуск 1. – «Социально-экономические проблемы реструктуризации базовых отраслей промышленности». Под общ. ред. А.И.Татаркина, В.Н.Попова. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2003, с. 279-292.
171. Корчак О.А. Организационно-экономический механизм создания новых рабочих мест в условиях реструктуризации угольной отрасли. Дисс. на соиск. уч. степ. канд. экон. наук, М., 2002.
172. Рожков А.А., Козаков Е.М., Шеломенцев А.Г. Организация системы социально-экологического мониторинга последствий реструктуризации угольной отрасли. - Уголь, 2001, № 3, с. 12-16.
173. Смирнов А.М. Основы геоэкологического мониторинга угольных шахт. -М.: МГГУ, 2003, 268 с.
174. Лангольф Э.Л., Каплунов Ю.В. Горно-экологический мониторинг при ликвидации угольных шахт и разрезов в Кузнецком угольном бассейне. - Уголь, 2004, № 3, с. 70-75.
175. Экологический мониторинг ликвидации неперспективных шахт Восточного Донбасса. Под ред. В.М. Еремеева. - Шахты: Издательство ЮРО АГН, 2001-182 с.
176. Рожков А.А. Социально-экономический мониторинг последствий реструктуризации угольной отрасли. «Международные научные исследования и глобальные проблемы национальной безопасности в XXI веке»

- Тезисы докладов научной конференции Международной академии наук экологии и безопасности жизнедеятельности. - М.: Изд-во МАНЭБ, 2000, с.147-151.
177. Рожков А.А., Бесфамильная С.В. Организация мониторинга системы воспроизводства рабочих мест, созданных по программам местного развития в углепромышленных регионах. - Уголь, 2002, № 3, с. 20-24.
178. Рожков А.А., Резниченко С.С., Корчак О.А. Методические положения социально-экономического мониторинга результативности создания новых рабочих мест при реструктуризации угольной отрасли. Препринт. М.: Изд-во ООО «Недра коммюникейшнс ЛТД», 2002, 30 с.
179. Резниченко С.С. Многокритериальная оптимизация задач планирования, организации и управления в горном производстве. – М.: МГИ, 1983.
180. Васянович А.М., Попов В.Н., Рожков А.А. Оценка социально-экономических последствий структурных преобразований в углепромышленных регионах. –Владивосток: Изд-во ТАНЭБ, 2002, 205 с.
181. Попов В.Н., Черни А.В. Об инновационном подходе к долгосрочному развитию углепромышленных территорий (к завершению проекта МЕРИТ 1). - Уголь, 2002, № 3, с.15-17.
182. Рожков А.А. Стратегия разработки реструктуризации экономики горно-промышленных территорий. Тезисы докладов Регионального форума «Социальные аспекты и финансирование реструктуризации промышленности». МОТ, ЕЭК ООН, Москва-Женева, 2003 г., 5 с.
(<http://www.unecse.org/ie/wp8/documents/novsem.htm>)
183. Методические рекомендации по разработке и реализации стратегических планов развития углепромышленных муниципальных образований. Проект. – М.: Фонд «Реформуголь», 2003, 136 с.
184. Положение о формировании и реализации программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков, финансируемых за счет средств государственной поддержки угольной отрасли. Сб. Нормативные правовые и методические документы, регламентирующие реализацию социальных мероприятий реструктуризации угольной промышленности. - М.: Фонд «Реформуголь», 2002, 117 с.
185. Методические рекомендации к разработке показателей прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований. – Кемерово: Администрация Кемеровской области, 2002, 40 с.
186. Рожков А.А., Корчак О.А. Особенности структурных преобразований на рынках труда шахтерских городов Кизеловского угольного бассейна. В сб. научных трудов «Социально-экономические и организационные

- проблемы стабилизации и развития угольной промышленности». - М.: ЦНИЭИуголь, 2000, вып. 3, с. 177-189.
187. Программа социально-экономической стабилизации угледобывающих районов Пермской области. - М.-Пермь: ИНКРУ, 1996.
188. Рожков А.А. Программы местного развития углепромышленных территорий – импульс к структурным преобразованиям. - Человек и труд, 2000, № 12, с.13-18.
189. Методические рекомендации по распределению контрольных цифр (объемов) финансирования между получателями средств государственной поддержки на программы местного развития. Под общ. ред. А.А.Рожкова. - М.: Минэнерго России, ГУ «Соцуголь», 2000, 10 с.
190. Рожков А.А., Пяткин А.М. Системообразующие подходы к обеспечению жизнедеятельности моногородов угольной специализации / антикризисное управление: производственные и территориальные аспекты. – Труды VII Всероссийской научно-практической конференции. – Новокузнецк: НФИ КемГУ, 2010. – С. 122-130.
191. Пяткин А.М. Проблемы жизнедеятельности углепромышленных моногородов. – В сб. научных трудов «Социально-экономические и организационные проблемы стабилизации и развития угольной промышленности», вып, 24. – М.: ОАО «ЦНИЭИуголь», 2010. – С. 43-53.
192. Пяткин А.М., Рожков А.А., Корчак О.А. Комплексный программно-целевой подход к модернизации экономики углепромышленных моногородов на основе государственно-частного партнерства. – В сб. научных трудов «Социально-экономические и организационные проблемы стабилизации и развития угольной промышленности», вып. 27. – М.: ОАО «ЦНИЭИуголь», 2011. – С. 53-65.
193. Конституция Российской Федерации. – М.: Юристъ, 2005. – 56 с.
194. Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М. Государственно-частное партнерство: Механизмы реализации. – М.: Альпина Паблшерз, 2010 – 196 с.
195. Салихов Х.М. Законодательная база для развития механизма государственно-частного партнерства создана, но ее надо совершенствовать. Сайт: государственно-частное партнерство в России. – Интернет-ресурс: <http://www.PPP-RUSSIA.RU>
196. Русские экономисты (XIX – начало XX века) – М.: Институт экономики РАН, 1998. – С. 106-107.
197. Социально-экономическое положение Дальневосточного федерального округа в 2010 году. – М.: Федеральная служба государственной статистики, 2011. – 82 с.

198. Пяткин А.М., Рожков А.А. Государственно-частное партнерство в жизнедеятельности углепромышленных моногородов // Уголь. – 2012. - № 11. – С.34-38.
199. Гаркавенко Н.И., Гаркавенко А.Н., Попов В.Н., Пяткин А.М., Рожков А.А. Социально-экономический словарь-справочник. Угольная промышленность. Под редакцией А.М.Пяткина. – М.: ООО «Редакция журнала «Уголь», 2007. – С.325-327.
200. Концепция ликвидации шахт, расположенных в городах Прокопьевске, Киселевске, Анжеро-Судженске (Кемеровская область), (проект). – Администрация Кемеровской области, 2012. – 10 с.
201. Фонд социально-экономической поддержки регионов «СУЭК – РЕГИОНАМ». Интернет-ресурс: <http://fond.suek.ru>
202. Яновский А.Б., Штейнцайг Р.М., Пальчевский Ю.П. Государственно-частное партнерство как механизм интенсификации развития отрасли // Уголь. – 2010. - № 9. – С. 3-5.
203. Комплексный инновационный план модернизации монопрофильного муниципального образования «Городской округ Гуково». – Гуково: Центр технологизации региональной и муниципальной деятельности Института экономики и внешнеэкономических связей ФАУ «Южный федеральный университет», 2010. – 308 с.
204. Комплексный инновационный план модернизации моногорода Ленинска-Кузнецкого. – Ленинск-Кузнецкий: Консалтинговая компания IMC Montan (г. Москва), 2010. – 136 с.
205. Комплексный инновационный план модернизации моногорода Прокопьевска. – Прокопьевск: Администрация города Прокопьевска, Администрация Кемеровской области, 2010. – 119 с.
206. Комплексный инвестиционный план модернизации Междуреченского городского округа. – Междуреченск: Администрация города Междуреченска, Администрация Кемеровской области, 2010. – 128 с.
207. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция). Официальное издание. – М.: Экономика, 2000. – 421 с.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица А.1 - Оценка финансового потенциала предприятия

Наименование предприятия	Рентабельность собственного капитала		Уровень заемного капитала		Сроки погашения дебиторской задолжен		Платежеспособность предприятия		Наличие нераспределенной прибыли		Общий вес условий финансового состояния организации
	m11	d11	m12	d12	m13	d13	m14	d14	m15	D15	
ООО ПКФ "РСД"	0,21	1	0,2	0	0,12	-1	0,27	1	0,19	1	0,55
ООО ПП "Теплогаз"	0,21	-1	0,2	-1	0,12	-1	0,27	0	0,19	-1	-0,72
ГП Гортопсбыт	0,21	-1	0,2	-1	0,12	-1	0,27	-1	0,19	-1	-0,99
ОАО "Ремстройдормаш"	0,21	-1	0,2	-1	0,12	-1	0,27	-1	0,19	-1	-0,99
ЗАО "Кизелкровля"	0,21	-1	0,2	-1	0,12	-1	0,27	1	0,19	-1	-0,45
ОАО Губахинский механический завод	0,21	1	0,2	0	0,12	1	0,27	1	0,19	1	0,79
ОГУП КРМЗ	0,21	0	0,2	0	0,12	1	0,27	1	0,19	-1	0,2
ООО "ПКФ Кедр"	0,21	-1	0,2	-1	0,12	0	0,27	-1	0,19	-1	-0,87
ООО "Скальный лес"	0,21	-1	0,2	-1	0,12	-1	0,27	0	0,19	-1	-0,72
ООО "Строн"	0,21	-1	0,2	0	0,12	-1	0,27	-1	0,19	-1	-0,79
ООО"Пермлессервис"	0,21	-1	0,2	-1	0,12	-1	0,27	-1	0,19	-1	-0,99
СХПК "Губахинский"	0,21	-1	0,2	-1	0,12	-1	0,27	0	0,19	-1	-0,72
ОАО "ЖКУ-2001"	0,21	-1	0,2	-1	0,12	1	0,27	-1	0,19	-1	-0,75
Филиал Пермской лесопромышленной компании	0,21	-1	0,2	-1	0,12	-1	0,27	-1	0,19	-1	-0,99
ЧП Губадуллин Р.Г.	0,21	-1	0,2	-1	0,12	-1	0,27	-1	0,19	-1	-0,99
ООО "Био-Пак"	0,21	0	0,2	0	0,12	1	0,27	-1	0,19	0	-0,15
ООО "Гарант"	0,21	0	0,2	0	0,12	1	0,27	1	0,19	-1	0,2
ООО "ЗАС"	0,21	0	0,2	1	0,12	1	0,27	1	0,19	-1	0,4
ООО "ЗУПО Инициатива"	0,21	0	0,2	0	0,12	1	0,27	1	0,19	-1	0,2
ЧП Кириллов А.А.	0,21	0	0,2	0	0,12	-1	0,27	-1	0,19	0	-0,39
ЧП Соловьев В.Н.	0,21	0	0,2	0	0,12	-1	0,27	-1	0,19	-1	-0,58
ЗАО "Кизеловский мясокомбинат"	0,21	1	0,2	0	0,12	-1	0,27	1	0,19	1	0,55
Кизеловский филиал ЗАО НПКК "Торнадо"	0,21	1	0,2	0	0,12	-1	0,27	1	0,19	1	0,55
МУП "Чусовская типография"	0,21	1	0,2	0	0,12	-1	0,27	1	0,19	1	0,55
ООО "Апекс"	0,21	1	0,2	0	0,12	-1	0,27	1	0,19	1	0,55
ООО "Ураллес"	0,21	-1	0,2		0,12		0,27		0,19	-1	-0,4

Таблица А.2 - Оценка производственного потенциала предприятия

Наименование предприятия	Количество видов деятельности		Объем производства		Уровень использования мощностей		Нормы расхода сырья и материалов		Рентабельность продукции		Общий вес условий оценки производственного потенциала
	m21	d21	m22	d22	m23	d23	m24	d24	m25	D25	
ООО ПКФ "РСД"	0,21	1	0,16	-1	0,24	-1	0,13	-1	0,27	1	-0,05
ООО ИП "Теплогаз"	0,21	-1	0,16	-1	0,24	-1	0,13	1	0,27	-1	-0,75
ГП Гортопсбыт	0,21	1	0,16	-1	0,24	-1	0,13	-1	0,27	1	-0,05
ОАО "Ремстройдормаш"	0,21	0	0,16	-1	0,24	-1	0,13	1	0,27	-1	-0,54
ЗАО "Кизелкровля"	0,21	-1	0,16	0	0,24	-1	0,13	1	0,27	-1	-0,59
ОАО Губахинский механический завод	0,21	-1	0,16	1	0,24	-1	0,13	1	0,27	1	0,11
ОГУП КРМЗ	0,21	1	0,16	1	0,24	-1	0,13	1	0,27	-1	-0,01
ООО "ПКФ Кедр"	0,21	-1	0,16	1	0,24	1	0,13	1	0,27	-1	0,05
ООО "Скальный лес"	0,21	1	0,16	1	0,24	1	0,13	1	0,27	0	0,74
ООО "Строн"	0,21	1	0,16	1	0,24	1	0,13	1	0,27	-1	0,47
ООО"Пермлессервис"	0,21	0	0,16	1	0,24	1	0,13	1	0,27	0	0,53
СХПК "Губахинский"	0,21	-1	0,16	1	0,24	1	0,13	1	0,27	0	0,32
ОАО "ЖКУ-2001"	0,21	0	0,16	1	0,24	1	0,13	1	0,27	0	0,53
Филиал Пермской лесопромышленной компании	0,21	-1	0,16	1	0,24	1	0,13	1	0,27	1	0,59
ЧП Губадуллин Р.Г.	0,21	-1	0,16	0	0,24	-1	0,13	1	0,27	0	-0,32
ООО "Био-Пак"	0,21	-1	0,16	1	0,24	1	0,13	1	0,27	1	0,59
ООО "Гарант"	0,21	1	0,16	1	0,24	1	0,13	-1	0,27	0	0,48
ООО "ЗАС"	0,21	-1	0,16	1	0,24	0	0,13	1	0,27	0	0,08
ООО "ЗУПО Инициатива"	0,21	-1	0,16	1	0,24	-1	0,13	1	0,27	1	0,11
ЧП Кириллов А.А.	0,21	-1	0,16	1	0,24	0	0,13	1	0,27	0	0,08
ЧП Соловьев В.Н.	0,21	-1	0,16	1	0,24	-1	0,13	1	0,27	0	-0,16
ЗАО "Кизеловский мясокомбинат"	0,21	-1	0,16	1	0,24	1	0,13	0	0,27	0	0,19
Кизеловский филиал ЗАО НПКК "Торнадо"	0,21	-1	0,16	1	0,24	1	0,13	1	0,27	1	0,59
МУП "Чусовская типография"	0,21	-1	0,16	-1	0,24	-1	0,13	1	0,27	-1	-0,75
ООО "Алекс"	0,21	0	0,16	1	0,24	1	0,13	0	0,27	1	0,67
ООО "Ураллес"	0,21	1	0,16	1	0,24	0	0,13	1	0,27	1	0,77

Таблица А.3 - Маркетинговая оценка потенциала предприятия

Наименование предприятия	Масштаб рынка,		Объем продаж,		Конкуренция		Наличие портфеля заказов		Расходы на рекламу		Общий вес маркетинговой оценки
	m31	d31	m32	d32	m13	d33	m34	d34	M35	D35	P марк
ООО ПКФ "РСД"	0,28	1	0,23	1	0,27	0	0,12	1	0,1	0	0,63
ООО ИП "Теплогаз"	0,28	0	0,23	1	0,27	-1	0,12	1	0,1	0	0
ГП Гортопсбыт	0,28	-1	0,23	0	0,27	1	0,12	0	0,1	0	-0,01
ОАО "Ремстройдормаш"	0,28	0	0,23	1	0,27	-1	0,12	-1	0,1	-1	-0,26
ЗАО "Кизелкровля"	0,28	-1	0,23	1	0,27	-1	0,12	1	0,1	0	-0,2
ОАО Губахинский механический завод	0,28	0	0,23	0	0,27	-1	0,12	1	0,1	1	-0,05
ОГУП КРМЗ	0,28	0	0,23	1	0,27	1	0,12	1	0,1	1	0,72
ООО "ПКФ Кедр"	0,28	0	0,23	0	0,27	-1	0,12	1	0,1	-1	-0,25
ООО "Скальный лес"	0,28	1	0,23	1	0,27	-1	0,12	1	0,1	0	0,36
ООО "Строн"	0,28	0	0,23	1	0,27	-1	0,12	1	0,1	-1	-0,02
ООО "Пермлессервис"	0,28	1	0,23	1	0,27	-1	0,12	1	0,1	0	0,36
СХПК "Губахинский"	0,28	0	0,23	0	0,27	-1	0,12	1	0,1	-1	-0,25
ОАО "ЖКУ-2001"	0,28	0	0,23	1	0,27	-1	0,12	-1	0,1	0	-0,16
Филиал Пермской лесопромышленной компании	0,28	0	0,23	0	0,27	-1	0,12	1	0,1	0	-0,15
ЧП Губадуллин Р.Г.	0,28	-1	0,23	1	0,27	-1	0,12	1	0,1	0	-0,2
ООО "Био-Пак"	0,28	-1	0,23	-1	0,27	-1	0,12	-1	0,1	-1	-1
ООО "Гарант"	0,28	0	0,23	0	0,27	0	0,12	-1	0,1	1	-0,02
ООО "ЗАС"	0,28	1	0,23	1	0,27	-1	0,12	1	0,1	1	0,46
ООО "ЗУПО Инициатива"	0,28	1	0,23	1	0,27	0	0,12	1	0,1	0	0,63
ЧП Кириллов А.А.	0,28	1	0,23	1	0,27	-1	0,12	1	0,1	1	0,46
ЧП Соловьев В.Н.	0,28	1	0,23	1	0,27	-1	0,12	1	0,1	0	0,36
ЗАО "Кизеловский мясокомбинат"	0,28	0	0,23	0	0,27	-1	0,12	-1	0,1	0	-0,39
Кизеловский филиал ЗАО НПКК "Торнадо"	0,28	0	0,23	0	0,27	1	0,12	-1	0,1	-1	0,05
МУП "Чусовская типография"	0,28	1	0,23	0	0,27	-1	0,12	-1	0,1	0	-0,11
ООО "Апекс"	0,28	0	0,23	0	0,27	-1	0,12	-1	0,1	-1	-0,49
ООО "Ураллес"	0,28	1	0,23	0	0,27	1	0,12	1	0,1	0	0,67

Таблица А.4 - Оценка социально-экономического потенциала предприятия

Наименование предприятия	количество созданных рабочих мест		в т.ч. бывших угольщиков		уровень оплаты труда		удельные затраты на создание 1 рабочего места		квалификация руководителей		Общий вес социально-экономической оценки
	M41	d41	m42	d42	m43	d43	m44	d44	m55	d55	P сэп
ООО ПКФ "РСД"	0,2		0,2		0,18		0,24		0,19		0
ООО ИП "Теплогаз"	0,2	-1	0,2	0	0,18	-1	0,24	0	0,19	1	-0,19
ГП Гортопсбыт	0,2	0	0,2	-1	0,18	-1	0,24	1	0,19	1	0,05
ОАО "Ремстройдормаш"	0,2	-1	0,2	-1	0,18	0	0,24	-1	0,19	0	-0,64
ЗАО "Кизелкровля"	0,2	-1	0,2	0	0,18	0	0,24	1	0,19	0	0,04
ОАО Губахинский механический завод	0,2	-1	0,2	0	0,18	-1	0,24	0	0,19	0	-0,38
ОГУП КРМЗ	0,2	0	0,2	-1	0,18	1	0,24	0	0,19	1	0,17
ООО "ПКФ Кедр"	0,2	0	0,2	0	0,18	-1	0,24	0	0,19	0	-0,18
ООО "Скальный лес"	0,2	0	0,2	-1	0,18	0	0,24	1	0,19	1	0,23
ООО "Строн"	0,2	0	0,2	-1	0,18	-1	0,24	0	0,19	1	-0,19
ООО "Пермлессервис"	0,2	0	0,2	1	0,18	0	0,24	0	0,19	1	0,39
СХПК "Губахинский"	0,2	0	0,2	-1	0,18	0	0,24	0	0,19	0	-0,2
ОАО "ЖКУ-2001"	0,2	0	0,2	1	0,18	1	0,24	1	0,19	1	0,81
Филиал Пермской лесопромышленной компании	0,2	0	0,2	1	0,18	0	0,24	0	0,19	1	0,39
ЧП Губадуллин Р.Г.	0,2	1	0,2	-1	0,18	-1	0,24	1	0,19	0	0,06
ООО "Био-Пак"	0,2	0	0,2	1	0,18	-1	0,24	0	0,19	0	0,02
ООО "Гарант"	0,2	-1	0,2	1	0,18	0	0,24	1	0,19	0	0,24
ООО "ЗАС"	0,2	1	0,2	-1	0,18	1	0,24	1	0,19	0	0,42
ООО "ЗУПО Инициатива"	0,2	0	0,2	0	0,18	1	0,24	0	0,19	1	0,37
ЧП Кириллов А.А.	0,2	1	0,2	1	0,18	0	0,24	-1	0,19	1	0,35
ЧП Соловьев В.Н.	0,2	-1	0,2	-1	0,18	-1	0,24	-1	0,19	1	-0,63
ЗАО "Кизеловский мясокомбинат"	0,2	0	0,2	-1	0,18	0	0,24	0	0,19	0	-0,2
Кизеловский филиал ЗАО НПКК "Торнадо"	0,2	-1	0,2	-1	0,18	-1	0,24	1	0,19	0	-0,34
МУП "Чусовская типография"	0,2	-1	0,2	1	0,18	-1	0,24	1	0,19	0	0,06
ООО "Алекс"	0,2	0	0,2	0	0,18	1	0,24	0	0,19	1	0,37
ООО "Ураллес"	0,2	0	0,2	-1	0,18	1	0,24	0	0,19	1	0,17

Таблица А.5 - Оценка инвестиционного потенциала предприятия

Наименование предприятия	оценка перспективных планов		наличие собственных источников инвестиций		доступ к кредитам		территориальное расположение		экологический фактор		Общий вес оценки инвестиционного потенциала предприятия
	m51	d51	m52	d52	m53	d53	m54	d54	m55	d55	
ООО ПКФ "РСД"	0,23	-1	0,22	0	0,21	0	0,17	1	0,17	1	0,11
ООО ПП "Теплогаз"	0,23	1	0,22	1	0,21	1	0,17	1	0,17	-1	0,66
ГП Гортопсбыт	0,23	-1	0,22	0	0,21	0	0,17	1	0,17	1	0,11
ОАО "Ремстройдормаш"	0,23	1	0,22	-1	0,21	-1	0,17	1	0,17	0	-0,03
ЗАО "Кизелкровля"	0,23	1	0,22	1	0,21	1	0,17	1	0,17	0	0,83
ОАО Губахинский механический завод	0,23	1	0,22	1	0,21	1	0,17	0	0,17	0	0,66
ОГУП КРМЗ	0,23	1	0,22	1	0,21	1	0,17	-1	0,17	-1	0,32
ООО "ПКФ Кедр"	0,23	1	0,22	-1	0,21	0	0,17	1	0,17	1	0,35
ООО "Скальный лес"	0,23	1	0,22	1	0,21	1	0,17	1	0,17	0	0,83
ООО "Строн"	0,23	1	0,22	1	0,21	1	0,17	1	0,17	1	1
ООО "Пермлессервис"	0,23	1	0,22	-1	0,21	1	0,17	1	0,17	-1	0,22
СХПК "Губахинский"	0,23	1	0,22	-1	0,21	0	0,17	1	0,17	1	0,35
ОАО "ЖКУ-2001"	0,23	1	0,22	1	0,21	1	0,17	1	0,17	1	1
Филиал Пермской лесопромышленной компании	0,23	1	0,22	1	0,21	1	0,17	1	0,17	1	1
ЧП Губадуллин Р.Г.	0,23	1	0,22	1	0,21	1	0,17	1	0,17	-1	0,66
ООО "Био-Пак"	0,23	1	0,22	-1	0,21	-1	0,17	1	0,17	1	0,14
ООО "Гарант"	0,23	0	0,22	-1	0,21	1	0,17	1	0,17	1	0,33
ООО "ЗАС"	0,23	1	0,22	0	0,21	0	0,17	1	0,17	0	0,4
ООО "ЗУПО Инициатива"	0,23	1	0,22	-1	0,21	1	0,17	1	0,17	-1	0,22
ЧП Кириллов А.А.	0,23	0	0,22	0	0,21	0	0,17	1	0,17	0	0,17
ЧП Соловьев В.Н.	0,23	1	0,22	-1	0,21	0	0,17	1	0,17	1	0,35
ЗАО "Кизеловский мясокомбинат"	0,23	1	0,22	1	0,21	1	0,17	1	0,17	1	1
Кизеловский филиал ЗАО НПКК "Торнадо"	0,23	1	0,22	1	0,21	0	0,17	1	0,17	1	0,79
МУП "Чусовская типография"	0,23	1	0,22	-1	0,21	1	0,17	1	0,17	0	0,39
ООО "Апекс"	0,23	1	0,22	1	0,21	1	0,17	1	0,17	0	0,83
ООО "Ураллес"	0,23	1	0,22	1	0,21	1	0,17	1	0,17	0	0,83

Таблица А.6 - Результирующая оценка перспективности предприятий

Наименование предприятия	Оценка финансового потенциала предприятия		Оценка производственного потенциала предприятия		Маркетинговая оценка потенциала предприятия		Оценка социально-экономического потенциала предприятия		Оценка инвестиционного потенциала предприятия		Результирующая оценка
	К	Р фин	К	Рпр	К	Р марк	К	Р сэл	К	Р инп	
ОАО "ЖКУ-2001"	0,209	0,7	0,155	0,5	0,227	-0,2	0,185	0,8	0,224	1	0,5504
Филиал Пермской лесопромышленной компании	0,209	0,9	0,155	0,6	0,227	-0,2	0,185	0,3	0,224	1	0,5152
ООО "Ураллес"	0,209	-0,4	0,155	0,7	0,227	0,7	0,185	0,1	0,224	0,9	0,4039
ООО "Апекс"	0,209	0,4	0,155	0,7	0,227	-0,5	0,185	0,3	0,224	0,9	0,3357
ОГУП КРМЗ	0,209	0,2	0,155	-0,2	0,227	0,7	0,185	0,1	0,224	0,6	0,3226
Кизеловский филиал ЗАО НИКК "Торнадо"	0,209	0,5	0,155	0,6	0,227	0,1	0,185	-0,3	0,224	0,7	0,3215
ООО "Скальный лес"	0,209	-0,6	0,155	0,7	0,227	0,3	0,185	0,2	0,224	0,9	0,2898
ООО "ЗАС"	0,209	0	0,155	0	0,227	0,4	0,185	0,5	0,224	0,3	0,2505
ОАО Губахинский механический завод	0,209	0,8	0,155	0	0,227	-0,1	0,185	-0,4	0,224	0,8	0,2497
ООО "ЗУПО Инициатива"	0,209	0	0,155	0	0,227	0,6	0,185	0,3	0,224	0,2	0,2365
ЗАО "Кизеловский мясокомбинат"	0,209	0,5	0,155	0,2	0,227	-0,4	0,185	-0,2	0,224	1	0,2317
ЧП Кириллов А.А.	0,209	0,3	0,155	0	0,227	0,4	0,185	0,2	0,224	0,1	0,2129
ООО "Пермлессервис"	0,209	-0,2	0,155	0,5	0,227	0,3	0,185	0,3	0,224	0,2	0,2041
ООО ПКФ "РСД"	0,209	0,6	0,155	0	0,227	0	0,185	0	0,224	0	0,1254
ООО "Строн"	0,209	-0,8	0,155	0,4	0,227	-0,1	0,185	-0,3	0,224	1	0,0406
ООО "Гарант"	0,209	-0,8	0,155	0,5	0,227	0	0,185	0,3	0,224	0,2	0,0106
СХПК "Губахинский"	0,209	0	0,155	0,3	0,227	-0,3	0,185	-0,2	0,224	0,1	-0,0362
ЗАО "Кизелкровля"	0,209	-0,4	0,155	-0,7	0,227	-0,3	0,185	0,1	0,224	0,9	-0,0401
ЧП Губадуллин Р.Г.	0,209	-0,8	0,155	-0,4	0,227	-0,3	0,185	0,1	0,224	0,8	-0,0996
ЧП Соловьев В.Н.	0,209	-0,2	0,155	-0,3	0,227	0,3	0,185	-0,8	0,224	0,1	-0,1458
ООО ПП "Теплогаз"	0,209	-0,7	0,155	-0,8	0,227	0	0,185	-0,3	0,224	0,8	-0,1466
ГП Гортопсбыт	0,209	-1	0,155	0	0,227	0	0,185	0	0,224	0	-0,209
МУП "Чусовская типография"	0,209	-0,8	0,155	-0,8	0,227	-0,1	0,185	0,1	0,224	0,3	-0,2282
ООО "Био-Пак"	0,209	-0,5	0,155	0,6	0,227	-1	0,185	0	0,224	-0,2	-0,2833
ООО "ПКФ Кедр"	0,209	-1	0,155	0	0,227	-0,3	0,185	-0,2	0,224	0,1	-0,2917
ОАО "Ремстройдормаш"	0,209	-1	0,155	-0,6	0,227	-0,3	0,185	-0,7	0,224	-0,3	-0,5668

Научное издание

Рожков Анатолий Алексеевич

**РЕГУЛИРОВАНИЕ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ПОСЛЕДСТВИЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ
РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ УГОЛЬНОЙ ОТРАСЛИ)**

[Электронный ресурс]

Режим доступа:

<https://www.rosugol.ru/e-store/information.php>

