

Калинина С.П.

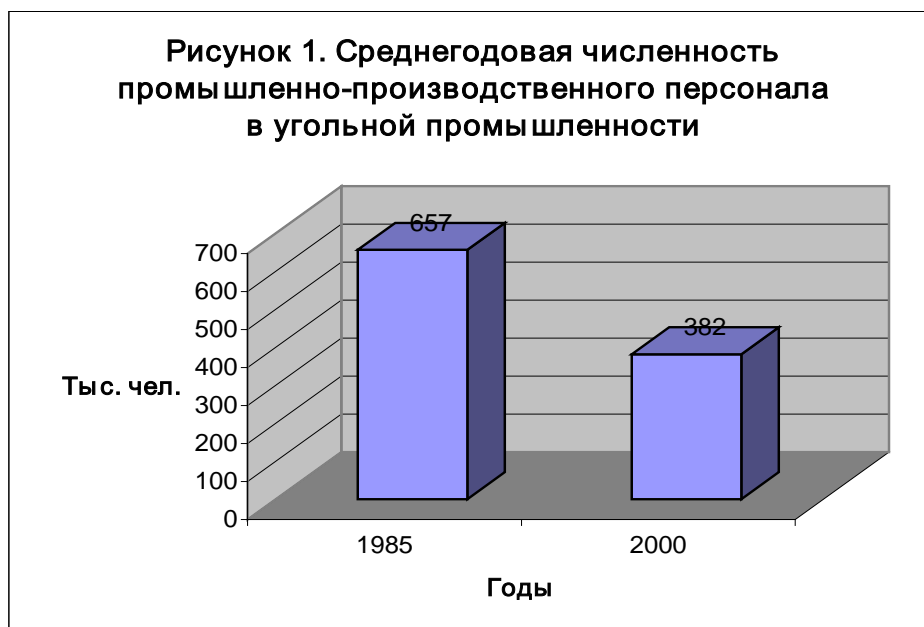
СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ УГОЛЬНОЙ ОТРАСЛИ

Среди наиважнейших проблем занятости населения, которые возникают в связи с реформированием хозяйственного механизма, в первую очередь следует назвать макроэкономические проблемы, связанные со структурной перестройкой экономики.

Особенно острыми и социально напряженными проблемы структурной перестройки являются для отраслей, предприятия которых практически играют роль монопроизводств в отдельных регионах и населенных пунктах. Значительная часть шахтерских поселений, где планируется закрытие угольных шахт, не имеет достаточного количества рабочих мест, куда могли быть трудоустроены высвобождаемые работники.

В результате закрытия шахт и разрезов свыше 100 тысяч трудящихся отрасли потеряли работу. Принимаемых мер по социальной защите работников, увольняемых в связи с закрытием шахт, явно недостаточно, поскольку не решается главный вопрос - о создании новых рабочих мест и обеспечении источниками дальнейшего существования бывших работников отрасли.

Стремительное увеличение безработицы в шахтерских регионах и разрушение их трудового потенциала является наиболее сложным из негативных процессов и последствий реструктуризации отрасли. С 1985 по 2000г. среднегодовая численность промышленно-производственного персонала в угольной промышленности снизилась с 657 тыс. человек до 382 тыс. человек (рис.1).



Процесс создания новых рабочих мест характеризуется следующими моментами. Во-первых, средств, выделяемых на проведение работ по созданию новых рабочих мест, выделяется явно недостаточно. По проектным показателям в ценах 1997г. общая потребность в финансировании проектов по созданию новых рабочих мест для трудоустройства работников ликвидируемых УДКР шахт составляла 1437249 тыс. грн. Однако на реализацию этих мероприятий с начала ликвидации было выделено всего 23565 тыс. грн., что составляет лишь 16,38% от общей потребности [1].

С начала ликвидации (1995-2000гг.) было создано 2135 рабочих мест [1], то есть для 2% потерявших работу шахтеров. Из-за недостаточного финансирования не выполняются предусмотренные проектами объемы работ по созданию новых рабочих мест. Кроме того, отсутствует надежная система контроля за учетом направляемых средств и их движением и необходимая нормативно-правовая база по этому вопросу.

Учитывая роль и ответственность государства в решении задач структурной перестройки экономики, отсутствие правовых актов по обеспечению цивилизованных способов решения проблем, для сохранения трудового и интеллектуального потенциала отрасли и региона в целом государству необходимо разработать правовое обеспечение, альтернативные варианты реализации реформ, а также мероприятия по ответственности должностных лиц за результаты и сроки проведения реформ.

Соответствующие министерства, региональные госадминистрации должны выйти с предложениями в Кабинет Министров Украины о подготовке необходимых законопроектов, нормативных документов с целью формирования нормативно-правовой базы, достаточной для реализации задач реструктуризации предприятий и снятия негативной социальной напряженности в шахтерских регионах.

В законодательной сфере необходимо на государственном уровне, во-первых, разработать и принять

Закон Украины «О структурной перестройке экономики», которым предусмотреть социальную направленность этого процесса, прежде всего относительно сохранения и роста спроса на рабочую силу; установление ответственности за эффективность осуществления структурной перестройки.

Во-вторых, государственные органы должны доработать и принять Закон Украины «Об основах комплексного развития угольной промышленности Украины на текущий период и до 2050 года»; разработать с участием социальных партнеров и принять законы «Об управлении социальным развитием» и «О поддержке проблемных регионов».

Органы власти должны обеспечить взаимосвязь раздела Программы деятельности правительства по структурной перестройке экономики с другими разделами программы, в которых определены основные ориентиры инвестиционной, инновационной, кредитной, налоговой, экспортно-импортной, амортизационной политики.

С началом реструктуризации угольной промышленности проблема занятости, объединяющая не только экономические, но и социально-психологические аспекты, стала крайне актуальной для Донецкого региона, на территории которого расположено значительное число моноструктурных образований, для которых угольные шахты являются градообразующими предприятиями.

В процессе анализа ситуации в регионе, складывающейся в связи с закрытием шахт, становится очевидным, что угольные регионы нуждаются в инвестициях. Важным законодательным актом, частично регулирующим инвестиционную деятельность в угольной промышленности, является Постановление Кабинета Украины «О мерах по созданию специальных (свободных) экономических зон и введению специальных (функциональных) режимов инвестиционной деятельности в Донецкой области».

В связи с долговременностью создания СЭЗ, специалистами была предложена особая схема развития региона для привлечения иностранных и отечественных инвестиций – создание точечной зоны приоритетного развития. В настоящее время планируется создание 15 точечных зон; среди них Снежное, Торез, Шахтерск, Селидово, Димитров, Красноармейск, Доброполье, Донецк и др.

Такое направление развития позволит повысить уровень жизни людей в населенных пунктах, где закрываются горнодобывающие предприятия, уровень технологического развития и качества производства и услуг, создать новые рабочие места для трудящихся.

В апреле 1998 г. Кабинет Министров Украины одобрил проект закона о создании СЭЗ и территорий приоритетного развития в Донецкой области. В этом документе предусмотрено предоставление государством гарантий стабильности установленного специального режима инвестиционной деятельности в промышленном регионе. Он направлен на максимальное привлечение инвестиций в экономику области.

Принятие закона о создании зоны приоритетного развития на территории Донецкой области позволило установить в регионе льготный инвестиционный режим сроком на 60 лет, который предусматривает освобождение от таможенных сборов и налога на добавленную стоимость на срок реализации инвестиционного проекта (до 5 лет) ввоза по импорту сырья, материалов и оборудования, вывоза продукции, произведенной на территории зоны.

Льготные нормы налогообложения заключаются в следующем: если прибыль субъектов предпринимательской деятельности различных форм собственности и видов деятельности будет вкладываться в реализацию инвестиционных проектов, нацеленных на создание новых рабочих мест путем расширения производства и трудоустройства работников закрывающихся угледобывающих предприятий, то она не будет подлежать налогообложению. Предусматривается также трехгодичное освобождение от налогообложения прибыли субъектов предпринимательской деятельности, которые создали новые рабочие места для высвобожденных с закрываемых шахт трудящихся, но при условии, если количество работающих из числа уволенных составит в течение года не менее 50% от общего числа работающих и фонд оплаты труда этих работников составит в течение этого же периода не менее 25% суммы общих затрат на оплату труда, включенных в состав валовых затрат. При этом общая сумма реальных вложений в создание нового производства и новых рабочих мест должна быть не менее 1 млн. дол. США.

Одним из важных моментов реструктуризации отрасли является повышение мобильности трудовых ресурсов. В Украине ситуация в этом плане весьма сложная, так как большинство работников очень привязано к своему окружению. Существуют трудовые династии шахтеров, работающих на одной шахте, что ранее поощрялось государством. Как показывает анализ кадрового состава предприятий, разные возрастные группы обладают неодинаковой мобильностью. Наиболее мобильны трудящиеся шахт в возрасте от 20 до 40 лет [2, с 26]. Таким образом, необходимо создать систему стимулов, способную привлечь высвобождающихся шахтеров на работу в другие регионы, иные отрасли народного хозяйства. Среди прочих мер правительство должно заключить межправительственные соглашения о содействии миграции рабочей силы.

Как показывает опыт зарубежных стран, перспективным будет создание всеукраинского банка вакансий для граждан, которые желают переехать для трудоустройства в другую местность; разработка нормативно-правовой базы, которая будет регламентировать порядок обмена информацией о вакансиях с Россией и другими странами СНГ.

Среди социальных мероприятий государства, осуществляемых при ликвидации шахт, можно выделить следующие: трудоустройство, переподготовка и общественные работы (см. табл.1).

Таблица 1 Активная политика государства в области занятости высвобожденных шахтеров по Донец-

кой области в 1996-2000 гг. [1].

Годы	Трудоустройство		Переобучение		Общественные работы		Уровень охвата активными мерами	
	чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%
1996	41	10,4	1	0,3	-	-	42	10,6
1997	299	12,9	54	2,3	21	0,9	374	16,2
1998	278	12,7	107	4,9	83	3,8	468	21,3
1999	445	11,6	89	2,3	64	1,7	598	15,6
2000	3990	33,9	273	2,3	341	2,9	4604	39,1

Как свидетельствуют данные таблицы, за 1996-2000 годы уровень охвата активными мерами политики занятости высвобожденных шахтеров возрос с 1996 г. по 2000 г. на 28,5% или 4562 человека. Однако следует отметить, что это характеризует не столько рост активности центров занятости, сколько рост числа высвобождаемых работников угольных отрасли. Большую роль в этом также играет ограниченность финансовых ресурсов, что значительно сдерживает рост числа безработных, участвующих в общественных работах. Следовательно, перед правительством следует поставить вопрос о разработке программы развития общественных работ в Украине.

Как известно, большинство шахтерских городов являются монофункциональными по структуре, т.е. угольная промышленность является основной сферой деятельности населения. Поэтому при закрытии шахт правительству необходимо разрабатывать и регулировать проекты диверсификации производства. Нужно рассмотреть возможность использования местной минерально-сырьевой базы и отходов углеобогащения для производства строительных материалов, создания предприятий строительного и автотранспортного профиля, складских производств на месте закрывающихся шахт.

Например, на территории Львовско-Волынского бассейна закрываемым шахтам принадлежит 29 породных отвалов, в которых содержится около 24 млн. м³ породы, они занимают 130 га земной поверхности. Одесская лаборатория вибрационной техники и технологии провела исследования горных пород для целей строительства и дорожных работ, производства безобжигового кирпича, тротуарной плитки и других материалов. Подсчитано, что затраты на строительство линии окупятся за 6 месяцев. Другими исследованиями установлено, что породу можно применять и для выработки удобрений, глинозема. Негорелый сланец вполне подходит для получения упаковочного картона и для многих других целей. Следовательно, породы отвалов можно и нужно использовать, что в свою очередь создаст дополнительные новые рабочие места, тем самым снизив уровень безработицы в угольных регионах.

Для создания рабочих мест также необходимо разработать комплекс мероприятий по содействию созданию источников негосударственных средств поддержки реструктуризации: фондов социальных инвестиций и помощи населению, компаний регионального развития, программ поддержки малого и среднего бизнеса. Наряду с этим организовать работу постоянно действующих профессиональных консультаций по вопросам предпринимательства и организации малого бизнеса. Следует отметить, что работа в этом направлении уже ведется. Донецкая область является одним из лидеров в Украине по развитию малого предпринимательства, так как в нашем регионе сосредоточено около 13,8 % от общего их количества, действующего в стране. На 10000 занятых в экономике области приходится 59 малых предприятий (4-е место в Украине), что составляет 4 единицы на 10000 жителей. Однако, развитие малого предпринимательства в городах области идет неравномерно. Так, в расчете на 1000 жителей:

- увеличение этого показателя имеет место в Красном Лимане (на 71,4 %), Угледаре (на 50 %), Дзержинске и Кировском (на 16,7 %), Снежном и Шахтерске (на 25,0 % и 33,0 %), Макеевке, Мариуполе, Ждановке (от 3,0 % до 9,0 %);

- неизменным число малых предприятий остается в городах Донецке, Енакиеве, Доброполье;

- снижение характерно для городов Горловка, Димитров, Селидово, Горез, Авдеевка, Артемовск, Докучаевск, Дружковка, Константиновка, Краматорск (от 4,0 % до 18,0 %) [2, с.17].

При развитии малого предпринимательства в регионе на данном этапе предпочтение необходимо отдавать развитию предприятий трудоемкого машиностроения, легкой и пищевой промышленности и предприятиям сферы услуг.

Перестройка угольной отрасли ведет к массовому высвобождению работников, что влечет за собой нарастание социальной напряженности. Следовательно, необходимо создать службы психологической поддержки населения регионов, в которых осуществляется реструктуризация предприятий, службы социальной адаптации работников, высвобождаемых вследствие закрытия предприятий. Примером таких служб, существующих в Донецкой области, являются Центры социальной адаптации.

Сейчас в Донецкой области действует 15 подобных центров. Сюда обращаются уволенные работники закрывающихся шахт, пенсионеры и другие категории граждан, оставшихся без работы в связи с закрытием шахт, с целью получения консультации и трудоустройства. В ЦСА помогают людям реализовать свои потенциальные возможности. Так родились общественные организации «Пролетарочка» (г.Донецк), «Дарина» и «Ивушка» (г.Снежное), «Девчата» (г.Енакиеве).

В ближайших планах ЦСА Донецкой области создание областного совета ветеранов закрывающихся шахт.

Положительные результаты дает тесное сотрудничество ЦСА с центрами занятости. Проводятся мо-

тивационные семинары (техника поиска работы, шаги на пути к успеху, развитие предпринимательских качеств), тестирование. Специалисты центра занятости активно участвуют в работе выездных бригад.

Таким образом, можно сделать вывод, что государство направляет значительные усилия на смягчение социальных последствий реструктуризации отрасли: разрабатывает программы социального сопровождения реструктуризации предприятий в регионе, создает службы, позволяющие смягчить последствия высвобождения работников и т. д. Однако эта деятельность в значительной мере сдерживается недостаточным финансированием.

Наиболее значительным среди негативных социально-экономических последствий реструктуризации является разрушение трудового потенциала угледобывающих регионов вследствие отсутствия других возможностей занятости для населения и стремительного роста безработицы, сворачивания программ развития социальной инфраструктуры, роста количества населения, которое проживает за чертой бедности. Такие негативные последствия реструктуризации, в свою очередь, создают предпосылки для сокращения продолжительности жизни населения, роста уровня преступности, роста числа самоубийств, моральной и физической деградации людей, разрушения социальной среды.

Необходимо отметить, что большинство населения шахтерских регионов, в которых осуществляется закрытие шахт, является практически неподготовленным для выполнения каких-либо других профессиональных функций, не связанных с добычей и обработкой угля. Поэтому наиболее важными вопросами социальной защиты населения, на которые должно обращать внимание во время осуществления реструктуризации предприятий, являются: обеспечение реализации конституционных прав работников в области труда, продуктивной занятости населения и возможностей переподготовки (переквалификации) работников в случае их высвобождения, создание условий для эффективного трудоустройства высвобожденных работников, социального обеспечения населения, содержание объектов социальной сферы и социально-бытового обслуживания, предоставление населению социальных услуг в сфере образования и охраны здоровья.

Реализация обозначенных и других задач предполагает прежде всего активное участие всех социальных партнеров в разработке соответствующих мероприятий государственных, отраслевых, региональных программ, направленных на структурную перестройку экономики и смягчение ее негативных социально-экономических последствий, активизацию работы по указанным вопросам при подготовке и принятии коллективных договоров и соглашений на всех уровнях, в частности путем внесения в них положений относительно урегулирования вопросов защиты прав трудящихся в условиях реструктуризации угольной отрасли.

Источники и литература

1. Данные статистической отчетности УГКР «Укруглеструктуризация» за 1996 - 2000 гг.
2. Труды Донецкого государственного технического университета. Серия: экономическая. Выпуск 9. - Донецк: ДонГТУ, 1999. - 403с.