



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

ENERGY/GE.1/2002/12  
22 August 2002

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

---

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

**КОМИТЕТ ПО УСТОЙЧИВОЙ ЭНЕРГЕТИКЕ**

Специальная группа экспертов по углю и тепловой энергии  
Пятая сессия, 18-19 ноября 2002 года

**УРОКИ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ  
В ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ**

(Документ подготовлен секретариатом  
в сотрудничестве с Группой МЭА по исследованиям в угольной промышленности –  
Центром по изучению проблемы экологически чистого угля<sup>1</sup>)

**I. ВВЕДЕНИЕ**

1. Настоящий доклад призван осветить богатый опыт, накопленный, в частности, странами западной Европы, для использования в странах с переходной экономикой с целью смягчения острых экономических, социальных и экологических последствий реструктуризации угольной промышленности. В докладе ставится также вопрос о достаточности прилагаемых усилий по передаче этого опыта странам с переходной экономикой и, в случае отрицательного ответа на этот вопрос, о роли, которую секретариат ЕЭК мог бы сыграть в процессе корректировки и/или улучшения ситуации.

---

<sup>1</sup> IEA Coal Research – The Clean Coal Centre (IEACR), Gemini House, 10-18 Putney Hill, London SW15 6AA, United Kingdom, tel: +44 20 8780 2111, fax: +44 20 8780 1746, e-mail: mail@iea-coal.org.uk, website: <http://www.iea-coal.org.uk>.

2. В настоящем докладе освещены две из основных ролей Специальной группы экспертов по углю и тепловой энергии, указанных в круге ведения и состоящих, в частности, в "обеспечении форума для обмена информацией и опытом между странами-членами по вопросам проходящей в настоящее время институциональной перестройки и адаптации к рынку угольной промышленности и теплоэнергетики" и в "уделении особого внимания передаче знаний и опыта в вышеупомянутых областях странам-членам, находящимся на переходном этапе".

3. Секретариатом подготовлен проект вопросника "Экономические и социальные последствия реструктуризации угольной промышленности в странах с переходной экономикой" (ENERGY/GE.1/2002/6) для рассмотрения и обсуждения Специальной группой экспертов по углю и тепловой энергии на ее пятой сессии. Настоящий доклад призван служить вспомогательным документом на завершающей стадии работы над вопросником.

4. Хотя страны с переходной экономикой определенно продвинулись вперед в реструктуризации угольной промышленности в плане жизнеспособности, эффективности и социальной приемлемости, масштабы все еще необходимой реструктуризации и финансирования представляют значительную проблему как для правительств этих стран, так и для угледобывающих компаний. У директивных органов и затрагиваемых процессом реструктуризации общин в странах с переходной экономикой сохраняется ценная возможность воспользоваться опытом осуществления программ реструктуризации в других странах и регионах, особенно в сфере экономического возрождения районов.

5. Крайне важно, чтобы параллельно любому процессу реструктуризации угольной промышленности принимались сопутствующие меры экономической и социальной реконверсии. Однако, как показывает опыт западной Европы, идеальная синхронизация этих двух процессов достигается редко и реконверсия обычно начинается позже реструктуризации. Кроме того, было установлено, что осуществление мер политики, обеспечивающих успех программ экономического возрождения в долгосрочной перспективе, является важным инструментом смягчения негативных экономических, социальных и экологических последствий реструктуризации. Ухудшение состояния окружающей среды обычно усугубляется экономическим спадом и, следовательно, переход к подъему положительно сказывается на экологии.

6. Настоящий доклад не является всеобъемлющим и посвящен опыту реструктуризации угольной промышленности в странах западной Европы и его потенциальной отдаче для стран с переходной экономикой; т.е. возможностям передачи знаний, технологий и опыта "с запада на восток".

7. Вместе с тем признается, что до начала реструктуризации между положением развитых стран западной Европы и положением стран с переходной экономикой существовали явные различия, особенно в плане упразднения централизованного планирования, существующих организационных и административных структур и в плане имеющихся (людских и финансовых) ресурсов, а также компетентности в осуществлении важных и часто болезненных мер политики. Таким образом, в некоторых отношениях опыт реструктуризации угольной промышленности, накопленный сегодня такими центральноевропейскими странами, как Венгрия, Польша и Чешская Республика, может оказаться более пригодным для стран с переходной экономикой (т.е. передача опыта "с востока на восток"), чем опыт западной Европы. В докладе не предпринимается попытка рассмотреть важные и ценные перспективы конструктивной передачи "с востока на восток" знаний, технологии и опыта реструктуризации угольной промышленности. Это могло бы стать темой для дальнейшего обсуждения и анализа.

## **II. РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ**

8. Западная Европа пережила значительное сокращение своей угольной промышленности. Этот вопрос был рассмотрен в докладе Группы МЭА по исследованиям в угольной промышленности "Опыт реструктуризации угольной промышленности"<sup>2</sup> (см. также раздел III и приложение I). Во второй половине XX века добыча каменного угля в западной Европе, превысившая 450 млн. тонн, сократилась примерно на 80%, а занятость снизилась примерно с 1,8 млн. человек до менее чем 100 000. Численность занятых в регионе в секторе добычи лигнита также существенно сократилась.

9. Основными странами западной Европы, затронутыми реструктуризацией угольной промышленности, являются Бельгия, Германия, Испания, Нидерланды, Соединенное Королевство и Франция.

10. В Бельгии и Нидерландах добыча угля сегодня полностью прекращена, однако в Бельгии сохранилась небольшая угольная отрасль на базе угля, извлекаемого из отвалов. Угольная промышленность Германии, Испании, Соединенного Королевства и Франции постепенно сворачивается и реструктуризуется. В результате реструктуризации угледобывающего сектора с 1960 по 2000 год общая численность занятых в угольной промышленности Бельгии, Германии, Нидерландов, Соединенного Королевства и

---

<sup>2</sup> Walker, S., 2001, *Experience from Coal Industry Restructuring*, IEA Coal Research Report CCC/48, 2001, London.

Франции сократилась на 94%. Если в 1960 году совокупная численность занятых в этих странах незначительно превышала 1,5 млн. человек, то к 2000 году она снизилась примерно до 93 000 работников. В таблице 1 отражены изменения в добыче угля и численности занятых между 1980 и 2000 годами, причем Нидерланды исключены из перечня стран в связи с прекращением добычи угля в этой стране в конце 1974 года. Однако в эти данные включены лишь лица, непосредственно занятые в угледобывающем секторе, а не косвенно занятые, например, на фирмах и в торговле в регионах размещения шахт. В случае учета этого эффекта мультипликации итог был бы значительно большим.

**Таблица 1: Добыча угля и численность занятых в основных угледобывающих странах западной Европы, 1980 и 2000 годы**

Страна	Общая добыча угля (млн. т)*			Численность занятых		
	1980	2000	Снижение в %	1980	2000	Снижение в %
Бельгия	8,02	0,38	95	21 000	0	100
Франция	22,75	4,74	79	63 000	9 000	86
Германия	484,22	205,07	58	339 000	74 800	78
Испания	28,29	23,45	17	36 000	18 000	50
Соединенное Королевство	130,10	31,96	75	184 400	9 000	95

\* Включая каменный уголь и лигнит.

Источник: Группа МЭА по исследованиям в угольной промышленности<sup>2</sup> и МЭА<sup>3</sup>.

11. В 1988 году в масштабах Европейского сообщества была создана ассоциация EUR-АСОМ ("Действия в поддержку шахтерских районов") в составе 400 местных органов управления нынешних и бывших угледобывающих районов Бельгии, Германии, Испании, Италии, Португалии, Соединенного Королевства и Франции. Основная цель EUR-АСОМ заключается в ведении лоббистской деятельности с целью увеличения "притока ресурсов в угледобывающие районы Европейского союза для оказания содействия их экономическому, социальному и экологическому возрождению". В этой связи с момента своего создания организация EUR-АСОМ активно вовлечена в развертывание инициативы Европейского сообщества в области регионального развития угледобывающих районов, известной как Программа RECHAR. Хотя Программа RECHAR официально была завершена в 1999 году, ряд начатых в ее рамках проектов по-прежнему осуществляется.

<sup>3</sup> IEA 2001, *Coal Information 2001*, IEA, Paris.

12. Второй этап инициативы RECHAR, именуемый RECHAR II, нацелен на поддержание экономической конверсии в регионах Европейского союза, наиболее затронутых сворачиванием угольной промышленности. Программы поддержки этого этапа были направлены на оздоровление окружающей среды, новую предпринимательскую деятельность и повышение качества человеческого капитала/уровня квалификации. Получателями помощи явились общины, малые и средние предприятия (МСП) и работники, оказавшиеся под угрозой безработицы. В центре внимания одной из программ, утвержденных Европейской комиссией в рамках Инициативы RECHAR II на общинном уровне, находилась северо-восточная Англия, в основном месторождения в Нортамберленде и Дареме, а также агломерация Тайн-энд-Уир с населением в 1 548 000 человек. Основанная на программе RECHAR 1990-1993 годов, RECHAR II охватила период с 1994 по 1999 год и включала следующие меры:

- освоение и улучшение земель, чье качество ухудшилось в результате добычи угля, и заброшенных земель;
- улучшение ландшафта месторождений угля;
- экономическое развитие шахтерских районов;
- развитие и поддержка деловой активности;
- инфраструктура для экономической диверсификации;
- развитие туризма;
- органы экономической конверсии месторождений угля;
- развитие людских ресурсов месторождений угля; и
- техническое содействие.

Частичное финансирование Сообществом этой программы составило 46% от общих инвестиций, остальная часть средств была предоставлена национальными и региональными органами и частным сектором. Финансовые ресурсы Сообщества поступили от Европейского фонда регионального развития (ЕФРР) и Европейского социального фонда (ЕСФ).

13. Еще одной организацией, обладающей полезным для стран с переходной экономикой опытом, является Европейский центр ресурсов для развития и реструктуризации промышленности (СЕРРМ), созданный в 1993 году в партнерстве с Европейской комиссией (Генеральным директором по региональной политике). Перед СЕРРМ поставлена задача "выявлять наиболее успешные методы реструктуризации и восстановления последних 25 лет, улучшать их, когда это представляется возможным, и передавать их регионам и организациям, которых ожидают в будущем появления проблем регионального развития, реструктуризации промышленности и социальных преобразований". СЕРРМ может оказать организациям и регионам разнообразное

содействие, в том числе i) проанализировать их проблемы в области реструктуризации, ii) предложить политику восстановления и iii) сформировать группы экспертов, способных найти практические решения.

### **III. ОПЫТ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ: ДОКЛАД ГРУППЫ МЭА ПО ИССЛЕДОВАНИЯМ В УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

14. Другая цель настоящего доклада состоит в том, чтобы привлечь внимание к исчерпывающему докладу "Опыт реструктуризации угольной промышленности", подготовленному г-ном Саймоном УОРКЕРОМ и опубликованному в июле 2001 года "Группой МЭА по исследованиям в угольной промышленности – Центром по чистому углю" (индекс доклада: CCC/48 и ISBN 92-9029-361-6; для получения дополнительной информации о докладе и/или приобретения экземпляра доклада следует посетить сайт Группы МЭА по исследованиям в угольной промышленности <http://www.iea-coal.org.uk> или направить электронное сообщение по адресу: [mail@iea-coal.org.uk](mailto:mail@iea-coal.org.uk)).

15. В центре внимания этого доклада объемом в 73 страницы находятся меры, принимавшиеся за последние 40 лет властями шести крупных стран западной Европы, затронутых реструктуризацией угольной промышленности, в частности Бельгии, Германии, Испании, Нидерландов, Соединенного Королевства и Франции. По каждой из стран в нем освещены различные аспекты программ, развернутых с целью компенсировать социальные и экономические последствия исчезновения крупного работодателя для наиболее затронутых групп населения и регионов. После обзора различных подходов, использованных правительствами отдельных стран в рамках региональной системы помощи, созданной Европейским союзом, в докладе оценивается приобретенный опыт. Основная цель доклада – оказать помощь директивным органам стран с развивающейся или переходной экономикой, где реструктуризация угольной промышленности или иных крупных отраслей еще только предстоит, обратив их внимание на важнейшие аспекты, исходя из этого опыта.

16. В докладе содержится также оценка общих для рассмотренных стран важных тем и вопросов, которые либо непосредственно влияли на выбор надлежащего подхода к реструктуризации угольной промышленности, либо были расценены как имеющие критическое значение для успешной реструктуризации. К числу этих вопросов относятся:

- i) Шахтерская психология: выраженное чувство общности: был сделан вывод о том, что солидарность в угольном секторе западной Европы, проявляющаяся также в странах с переходной экономикой, представляет важный актив,

который следует признавать и использовать, например, в рамках мероприятий на общинном уровне, ориентированных на программы местного экономического возрождения.

- ii) Важность поддержания экономической деятельности: было установлено, что степень, в которой общины затрагиваются реструктуризацией угольной промышленности, определяется принятыми мерами по поддержанию экономической активности в затронутом реструктуризацией районе/регионе. Способность поддерживать экономическую активность в противовес обеспечению альтернативных рабочих мест постфактум определенно облегчила сведение к минимуму социальных и экономических последствий. Кроме того, все органы управления шести рассмотренных стран подчеркивали важнейшую роль МСП в обеспечении альтернативной занятости. Экономическая обстановка должна способствовать процветанию МСП – существующие нормативы часто являются слишком громоздкими и сложными, затрудняя развитие деловой активности и инновационной деятельности, в частности для МСП и, следовательно, препятствуя созданию новых предприятий.
- iii) Риск для социальных структур: было установлено, что неспособность или нежелание правительств оказать реальную помощь районам, затронутым потерей основного источника доходов, легко может обернуться ускоряющимся экономическим спадом, который будет трудно остановить. Массовая безработица в регионе, затронутом реструктуризацией угольного сектора, может повлечь тревожное нарушение социальных связей, которые прежде столь сплачивали население.
- iv) Ранний выход на пенсию или создание альтернативных рабочих мест? Во всех рассмотренных странах ранний выход на пенсию являлся одним из используемых правительствами инструментов сокращения численности занятых в угольной промышленности без создания дополнительных рабочих мест. Однако условия раннего выхода на пенсию отличались чрезвычайным разнообразием и часто неоднократно корректировались по мере изменения обстоятельств.
- v) Межведомственные отношения: была выявлена устойчивая взаимосвязь между успешной реализацией программ экономического возрождения и уровнем сотрудничества между различными ведомствами, отвечающими за исполнение различных секторов программ. Еще одним подтверждением важности

экономического возрождения служит также констатация того факта, что наличие у региональных органов управления возможности принимать и осуществлять решения по вопросам экономического возрождения, по-видимому, дает существенный положительный эффект.

- vi) Поддержание функционирования коммунальных служб: традиционно как государственные, так и частные горнодобывающие компании повсеместно создавали всеобъемлющую инфраструктуру для поддержки своего функционирования, включая жилье для сотрудников, социальные и прочие службы. Эти социальные объекты могут существенно превосходить по качеству объекты государственных ведомств, в связи с чем закрытие шахт ставит правительство перед дилеммой, т.е. возникает вопрос о том, следует ли правительству поддерживать более высокий уровень обслуживания, ранее обеспечивавшегося горнодобывающей компанией (субсидируя таким образом район, где прежде добывались полезные ископаемые), или же ему следует допустить падение уровня обслуживания до "обычного" уровня? Исследование продемонстрировало, что вопрос о подходах к передаче социальных обязанностей является чрезвычайно спорным и требует тщательного анализа.
- vii) Создание альтернативных рабочих мест: было установлено, что у работников угольной промышленности крайне мало возможностей заняться индивидуальной трудовой деятельностью, если только они не могут использовать уже имеющиеся навыки или интересы. Как подчеркивалось выше, общим лейтмотивом программ экономического возрождения, осуществленных в западной Европе, является особый упор на МСП. Этот акцент на МСП объясняется в значительной мере большей простотой и быстротой их создания и развертывания ими коммерческой деятельности и, следовательно, создания рабочих мест, а не тем, что для более крупных фирм нет больше места в экономике, лишившейся угледобывающей промышленности.
- viii) Помощь с трудоустройством: опыт западной Европы являет значительное разнообразие помощи, оказываемой бывшим работникам угольной промышленности в поиске новой работы, которая варьируется между минимальным консультированием и содействием в процессе подачи заявлений о поступлении на работу, который может быть не известен кандидату на трудоустройство, и другой крайностью в виде фактического предоставления кандидатам рабочих мест, считающихся подходящими для того или иного конкретного лица.



- ix) Обеспечение подготовки кадров: во всех подвергшихся обзору странах широкое распространение получило обучение бывших шахтеров новым навыкам, повышающим их шанс на трудоустройство на альтернативных рынках труда. Однако страны существенно различаются между собой по основательности обучения и временному интервалу между потерей работы/увольнением, организацией обучения и получением новой работы. В качестве другого важного момента был отмечен положительный эффект тесного сотрудничества и диалога между обучающими, новыми потенциальными работниками и любыми другими ведомствами, имеющими к этому отношение. Хотя использование этого подхода влечет, как было установлено, более высокие затраты в краткосрочной перспективе, они перекрываются более долгосрочными выгодами в виде гарантии занятости и возможности поддержать экономическую активность в затронутом регионе.
- x) Поддержка предпринимательской деятельности и финансовые консультации: ряд программ экономического возрождения высветили важность оказания МСП поддержки в предпринимательской деятельности и тесного взаимодействия с ними в первые годы их развития с целью обеспечения долгосрочного успеха и жизнеспособности. Кроме того, было признано крайне важным предоставление финансовых консультаций бывшим рабочим, получившим относительно крупные единовременные выплаты в связи с увольнением.
- xi) Образование: было установлено, что в большинстве угледобывающих районов послешкольное обучение или обучение третьей ступени ориентировано на удовлетворение потребностей этого сектора. Поэтому в связи с реструктуризацией угольной промышленности возникла необходимость изменить акцент в образовании третьей ступени для удовлетворения потребностей других отраслей/работодателей.
- xii) Сопряженные затраты: независимо от избранного подхода к реструктуризации угольной промышленности общие затраты огромны. Как выяснилось, в большинстве охваченных обзором стран правительства использовали двойной подход: они предоставляли возможность раннего выхода на пенсию максимально возможному числу работников, имеющих на это право, и обеспечивали остальным лицам, находящимся в трудоспособном возрасте, комплексный пакет мер в виде выходных пособий, помощи в поиске работы и облегчения трудоустройства.

- xiii) Реакция снизу: важным элементом реструктуризации угольной промышленности в западной Европе – особенно с середины 80-х годов – явилось активное участие организаций, представляющих интересы населения, наиболее затронутого процессом реструктуризации. Отдача для населения угледобывающих районов от таких общеевропейских ассоциаций, как EUR-АСОМ (см. пункт 11), также была ясно продемонстрирована в плане способности последних вести решительную лоббистскую деятельность на национальном уровне и на уровне ЕС. Участие населения на местном уровне в процессе возрождения экономической деятельности и в социальных проектах также было найдено чрезвычайно полезным в связи с тем, что оно активно поощряется и ЕС, и национальными правительствами.

17. В приложении к докладу Группы МЭА по исследованиям в угольной промышленности также кратко упоминается недавний опыт реструктуризации угольной промышленности за пределами западной Европы. На опыте Чешской Республики проиллюстрированы последствия для населения районов угледобычи перехода от общенационального централизованного планирования к рыночной экономике. Из числа бывших стран Восточного блока Чешская Республика одной из первых обратила внимание на необходимость реструктуризации угольной промышленности, особенно ее сектора угледобычи. Чтобы дать читателю возможность проанализировать меры, принимаемые за пределами Европы, в докладе освещается также опыт приватизации шахт Корпорации развития острова Кейп-Бретон (КРКБ) в провинции Новая Шотландия, Канада. Однако изложенные в докладе события вокруг КРКБ не материализовались; покупатель, представлявший частный сектор, отказался от сделки, и правительство позднее закрыло шахты.

#### **IV. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ, ВЫТЕКАЮЩИЕ ИЗ ОПЫТА РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

18. Заключительный раздел доклада Группы МЭА по исследованиям в угольной промышленности содержит "руководящие принципы", разработанные автором на основе продолжительного изучения и анализа опыта реструктуризации угольной промышленности в западной Европе и учитывающие, в том числе успешные подходы, подходы, которые не увенчались успехом, подходы и мероприятия, имевшие решающее значение для успешной реструктуризации, и т.д.

19. При всем своеобразии обстоятельств каждой отдельной страны, часто существуют общие темы и подходы, которые могут быть приспособлены к конкретной ситуации или

комплексу условий. Из чужого опыта всегда возможно извлечь уроки, однако масштабы приобретаемых знаний варьируются в зависимости от существующей ситуации.

20. Реструктуризация или свертывание любой крупной отрасли промышленности неизбежно сопровождаются накалом страстей и стрессом у всех причастных к этому лиц. Это справедливо независимо от того, идет ли речь о крупном управляемом государством предприятии, крупной частной фирме или всего лишь единственном значительном работодателе в том или ином населенном пункте, как это нередко происходит в горнодобывающей промышленности всего мира. Ответная реакция всех крупных действующих субъектов – фирм, местного населения, местных и национальных органов управления, профсоюзов и финансовых учреждений – определяет в решающей степени успех или неудачу любой такой реструктуризации в плане обеспечения социального и экономического будущего наиболее затронутых лиц. Хорошее взаимодействие между ними может и не гарантировать долгосрочного процветания затронутых населенных пунктов, однако оно, по крайней мере, закладывает основу для будущего экономического возрождения. Напротив, плохая связь и отсутствие комплексного подхода к возрождению являются важными элементами долгосрочного экономического и социального неблагополучия.

21. Автор далее подчеркивает, что с учетом ограничений, вытекающих из этих широких обобщений, и, не желая создавать впечатления снисходительности или излишней академичности у тех, кто переживает серьезные социальные и экономические пертурбации, можно, тем не менее, вывести некоторые базовые руководящие принципы, которые могут облегчить поддержку успешного перехода от прежнего механизма занятости к новому.

22. Ввиду важности и потенциального значения этих "руководящих принципов" для стран с переходной экономикой, чья угольная промышленность реструктуризуется в настоящее время или будет реструктуризована в будущем, их планируется вынести на обсуждение пятой сессии Специальной группы экспертов. Эти "руководящие принципы" вкратце изложены в приложении I.

## **V. ВЫВОДЫ**

23. Реструктуризация угольной промышленности, проходившая в западной Европе на протяжении последних 50 лет, дает богатый опыт для стран с переходной экономикой, которые в настоящее время осуществляют или стоят на пороге осуществления аналогичных программ реструктуризации угольной промышленности.

24. "Руководящие принципы" из доклада Группы МЭА по исследованиям в угольной промышленности, озаглавленного "Опыт реструктуризации угольной промышленности", были сформулированы на основе широкого обзора и оценки мероприятий, проведенных властями шести стран западной Европы, где реструктуризация угольной промышленности имела наиболее глубокие последствия. Содержащиеся в этих принципах рекомендации относительно важнейших аспектов, подлежащих учету, призваны облегчить задачу лицам, отвечающим за принятие решений и формулирование политики в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой, которые будут проводить или проводят аналогичную реструктуризацию своей угольной промышленности.

25. Важность и польза от вовлечения населения затронутых районов/регионов были ясно отмечены по ряду причин, в том числе в связи с необходимостью обеспечить, чтобы у него был один единый и потому более эффективный лоббистский "голос". В странах с переходной экономикой это общественное участие необходимо стимулировать и облегчать, одновременно создавая "общественные" сети как i) между западной Европой и странами с переходной экономикой, так и ii) внутри самих стран с переходной экономикой с целью поощрения обмена информацией и опытом. На пятой сессии Специальной группы экспертов по углю и тепловой энергии рекомендуется провести обсуждение любой потенциальной роли Группы в области оказания содействия.

26. Была также подчеркнута важность осуществления на раннем этапе успешных долгосрочных программ экономического возрождения в качестве мощного инструмента смягчения разрушительных экономических, социальных и экологических последствий реструктуризации угольной промышленности.

27. В случае завершения Специальной группой экспертов работы над проектом вопросника "Экономические и социальные последствия реструктуризации угольной промышленности в странах с переходной экономикой" (ENERGY/GE.1/2002/6) и ее согласия на его распространение, полученные ответы позволят оценить ход реструктуризации угольной промышленности в странах с переходной экономикой и эффективность любых принятых мер по ослаблению неблагоприятных последствий реструктуризации. Ответы позволят также выявить общие для региона пробелы и проблемы (например, преграды и препятствия на пути осуществления эффективных программ экономического возрождения), а также пробелы и проблемы, характерные для отдельных стран.

28. Предлагается организовать серию региональных семинаров для рассмотрения общих проблем и препятствий на пути осуществления эффективных программ и политики, направленных на смягчение экономических, социальных и экологических последствий

реструктуризации угольной промышленности в странах с переходной экономикой. На них можно было бы также рассмотреть проблемы, характерные для отдельно взятой страны или групп стран. Участники семинаров могли бы с пользой для дела рассмотреть механизмы привлечения иностранных инвестиций, имеющих важное значение для программ экономического возрождения, выделив любые преимущества населенных пунктов, например, человеческий капитал, предоставляемые государством льготы (например, налоговые скидки) и возможности для расширения использования информационно-коммуникационной технологии (ИКТ) с целью снижения издержек на формирование любых новых структур предпринимательства/МСП. Это предложение следует обсудить на пятой сессии Специальной группы экспертов.

29. В октябре 1993 года в Брюсселе тогдашним Генеральным директором Европейской комиссии по вопросам энергетики и Отделом ЕЭК по устойчивой энергетике был совместно организован информационный семинар "Возможности развития новых видов экономической деятельности в угледобывающих районах стран ЦВЕ и СНГ".

30. Необходимым условием развертывания и продолжения любых предметных программ оказания помощи, например серии семинаров, упомянутых в предыдущем пункте, будет являться участие внешних партнеров и наличие финансирования, например, для облегчения привлечения внешних консультантов/экспертов, создания условий для участия делегаций из регионов, поставленных в неблагоприятные условия, и покрытия организационных издержек проведения семинаров.

31. Определенно существует возможность для выполнения Специальной группой экспертов потенциальной роли в оказании помощи как директивным органам стран с переходной экономикой, так и затронутым группам населения этих стран с целью смягчения экономических, социальных и экологических последствий реструктуризации угольной промышленности. Содержание этой роли, если оно получит какое-либо наполнение, следует обсудить на пятой сессии Специальной группы.

## ПРИЛОЖЕНИЕ I

### **РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ: ОПЫТ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ**

Нижеследующие руководящие принципы<sup>4</sup> разработаны по результатам обзора и оценки различных подходов к реструктуризации угольной промышленности, использованных правительствами Франции, Германии, Нидерландов, Испании и Соединенного Королевства.

#### **В плане общей стратегии реструктуризации:**

- i) Перспективное планирование реструктуризации позволяет создать альтернативные рабочие места и инфраструктуру для привлечения новых инвестиций до возникновения в них потребности. В отсутствие такого планирования любые действующие службы будут перегружены новыми потребностями, что приведет к неприемлемой задержке между потерей рабочих мест и созданием новых возможностей. Кроме того, новые работодатели с большей вероятностью инвестируют средства или перебазируются в новые районы, уже охваченные экономической активностью, и будут нуждаться в дополнительных стимулах, если экономическая и социальная депрессия уже началась.
- ii) Между всеми задействованными сторонами должен существовать активный обмен информацией. Как показывает опыт, успешное достижение экономического возрождения значительно затрудняется при наличии антипатии между основными заинтересованными сторонами, будь то профсоюзы, правительства или сами фирмы. Крайне важное значение имеет понимание в полной мере потенциальных проблем, стоящих перед затронутыми группами населения, и достижение общего согласия относительно наиболее оптимальной линии на сведение к минимуму последствий реструктуризации промышленности.
- iii) Согласно имеющимся свидетельствам, создание в условиях консенсуса руководящей управленческой структуры дает значительный положительный эффект в плане повседневного осуществления проектов возрождения экономической деятельности.

---

<sup>4</sup> Источник: Walker, S., 2001, *Experience from Coal Industry Restructuring*, IEA Coal Research Report CCC/48, 2001, London.

- iv) На всех уровнях участия в программах экономического возрождения может быть полезным использование лиц, обладающих специальными навыками в области изыскания и обеспечения источников проектного финансирования в частном секторе, у правительств и в международных учреждениях.
- v) Стратегиями экономического возрождения должны учитываться потребности как трудовых ресурсов, непосредственно затронутых реструктуризацией, так и грядущего поколения. Между ними не обязательно существует непосредственная совместимость в плане их чаяний и способностей, поскольку будущие трудовые ресурсы имеют возможность достичь более высоких уровней компетентности благодаря непрерывному обучению, тогда как наиболее насущная потребность лиц, потерявших работу, состоит в сохранении прожиточного дохода и удовлетворении других потребностей.
- vi) Ранний выход на пенсию широко и успешно используется для сокращения численности лиц, нуждающихся в работе. Подобное решение предполагает, разумеется, долгосрочную обязанность содержать трудоспособных людей в трудоспособном возрасте, а также их переход из категории плательщиков взносов в категорию получателей пособий по социальному страхованию. Встает также вопрос об утрате мастерства, которое не может быть передано молодым работникам, хотя у лиц, официально лишенных права на работу, сохраняется возможность участия в теневой экономике. Следует рассмотреть возможности для участия престарелых все еще трудоспособного возраста в экономической жизни их общин без финансовых потерь.
- vii) Повышение уровня образования и профессионального обучения повсеместно считается важнейшим элементом социального и экономического возрождения. Хотя в прошлом для шахтерских районов нередко был характерен низкий уровень успеваемости в учебных заведениях, что влекло в последующем приспособление профессионального обучения к конкретным потребностям горнодобывающей промышленности, следующим поколениям потребуется значительно более всестороннее образование – вплоть до высшего образования – для того, чтобы они могли успешно функционировать в будущих экономических условиях.
- viii) Широко распространено мнение о том, что малые и средние предприятия обеспечивают бóльшие потенциальные возможности для экономического возрождения неблагополучных в плане занятости районов, чем крупные

капиталоемкие фирмы. Тем не менее, крупные фирмы могут обеспечить значительные преимущества, выражающиеся в косвенной занятости у поставщиков, и можно провести аналогию с коммерческими торговыми центрами, где крупные "опорные магазины" формируют среду, позволяющую успешно функционировать другим фирмам.

- ix) Следует отдавать себе отчет в необходимости изменений в умонастроениях как работодателей, так и работников при переходе кадров из жестко структурированной производственной среды, например из какой-либо отрасли, контролируемой государством, к работодателям, действующим в условиях свободного рынка. Для этого неизбежно потребуется определенное время.

**В плане затрагиваемых реструктуризацией общин:**

- i) Властям следует публично демонстрировать свою приверженность поддержанию экономической активности в районах угольных месторождений и то, что они не безучастны к переживаемому этими районами экономическому упадку. Таким образом, между общинами и лицами, отвечающими за осуществление программ возрождения, должна существовать тесная взаимосвязь, призванная обеспечить надлежащее удовлетворение потребностей общин.
- ii) Важно понимать, что с исчезновением или существенным сворачиванием деятельности крупного работодателя в той или иной общине, ее члены испытывают чувство потери, сходное с чувством утраты. Это необходимо учитывать в краткосрочном плане, хотя населению важно также иметь перед собой перспективу, связываемую с проводимой политикой.
- iii) Даже в случае прекращения деятельности крупного работодателя общинам по-прежнему необходимы определенные ориентиры и чувство индивидуальности. По этой причине восстановление окружающей среды с включением определенных элементов прежней отрасли, а также с использованием признанных механизмов общины имеет важное значение, поскольку позволяет общинам совершить переход к будущей социальной и экономической структуре, сохраняя способность не порывать со средой, в которой многие проведут всю свою жизнь.



- iv) Правительству следует поддерживать функционирование коммунальных служб на всех уровнях для сохранения непрерывности охвата ими жителей. При этом может возникать необходимость в дополнительной финансовой поддержке объектов социальной сферы, например библиотек, школ и поликлиник, а также в увеличении субсидирования общественного транспорта. Это тем более актуально в случае перекалывания ответственности за эксплуатацию объектов социальной сферы с горнодобывающей компании на местные органы управления. Следует также рассмотреть вопрос о снижении местного предпринимательского налога с магазинов общины с тем, чтобы они могли продолжать оказание основных услуг местным жителям в процессе экономического возрождения.
- v) Необходимо оценить на раннем этапе потребности населения затронутых общин в жилье, особенно в тех случаях, когда по условиям трудового соглашения работникам угольной промышленности предоставлялось бесплатное или субсидируемое жилье. Следует оценить текущие потребности в эксплуатационных расходах наряду с затратами на приведение неадекватного жилого фонда в соответствие с приемлемыми стандартами.
- vi) Необходимо также поддержать создание и финансирование организаций самопомощи или общественных организаций, способных обеспечить местному населению основные услуги. Хотя подобные организации часто укомплектованы добровольцами, они способны выполнять полезную функцию, поддерживая чувство общности, а также предоставляя населению возможность приобрести новую квалификацию, позволяющую ему вновь влиться в рынок труда.
- vii) При отсутствии шанса на приход новых работодателей в отдаленные населенные пункты, где была прекращена добыча угля, властям может быть целесообразнее выделить средства на переселение жителей, чем обеспечивать продолжительную поддержку обслуживания населения, сокращающегося естественным путем.

**В плане отдельной личности:**

- i) Лицам, затронутым реструктуризацией промышленности, необходима индивидуальная поддержка организаций, которым они могут доверять: это не может быть их бывший работодатель, если реструктуризация проходит в обстановке социального конфликта.

- ii) Переподготовка должна отвечать потребностям потенциальных будущих работодателей, которые в идеале должны быть вовлечены в учебный процесс, даже если он финансируется государством.
- iii) Консультации относительно поиска работы, требующихся навыков и обучения должны предоставляться на индивидуальной основе. Следует поощрять лиц, затронутых реструктуризацией промышленности, пользоваться подобными услугами, особенно в случаях сдержанного отношения к необходимости проведения реструктуризации.
- iv) Важное значение имеет также предоставление независимых финансовых консультаций особенно в случаях выплаты увольняемым лицам паушальной компенсации.
- v) Может возникнуть необходимость в промежуточной поддержке доходов в той или иной форме, в частности в тех случаях, когда бывшие шахтеры вынуждены устраиваться на низкооплачиваемую работу.
- vi) Нереально ожидать, что наиболее "традиционалистские" промышленные рабочие, например шахтеры, будут обладать предпринимательскими навыками, необходимыми для достижения успеха в самостоятельной предпринимательской деятельности, хотя эти навыки часто поощряются в качестве важного инструмента обеспечения альтернативных рабочих мест.

**В плане затрат:** не существует дешевого способа реструктуризовать или закрыть давно существующую отрасль промышленности. Ответственным властям следует предусмотреть достаточные бюджетные ассигнования на:

- физическую реструктуризацию или процесс закрытия;
- экологическое оздоровление участков;
- создание новой инфраструктуры и торговых предприятий;
- привлечение новых работодателей путем создания стимулов и предоставления фискальных льгот;

- оказание помощи бывшим работникам, остающимся на рынке труда, в поисках работы и в обучении;
- улучшенную учебную сеть для молодых людей и лиц с особыми потребностями;
- долгосрочную финансовую поддержку для лиц, уходящих на пенсию до достижения пенсионного возраста;
- пособия по социальному страхованию для безработных или лиц, утративших трудоспособность по состоянию здоровья;
- долгосрочные пенсионные выплаты пенсионерам; *и*
- дальнейшую поддержку функционирования коммунальных служб.

Пятидесятилетний опыт западной Европы свидетельствует о том, что бывшие угледобывающие районы способны оправиться от широкомасштабной потери рабочих мест и воссоздать жизнеспособную экономическую базу. Для этого необходимы согласованные долгосрочные усилия всех затронутых сторон. Как заявила фирма МКГПЛ<sup>5</sup> (1989), "Важно понимать, что реструктуризация промышленности не несет обществу чисто отрицательных последствий, но может в случае проведения соответствующей политики и при наличии позитивного настроения и ресурсов привести к обновлению индивидуальных навыков и карьерных перспектив и к возрождению населенных пунктов и районов угледобычи".

-----

---

<sup>5</sup> "Международные консультанты по вопросам горнодобывающей промышленности, ЛТД."