Основные принципы санации и закрытия неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов угольной промышленности России

gost.e-ecolog.ru

Утверждены Межведомственной комиссией
по социально-экономическим проблемам
угледобывающих регионов
(протокол N2 от 4 мая 1994г., раздел II, п. 3)
Заместитель Председателя Правительства
Российской Федерации, Председатель
Межведомственной комиссии
А.Н. Шохин

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ САНАЦИИ И ЗАКРЫТИЯ НЕПЕРСПЕКТИВНЫХ И ОСОБО УБЫТОЧНЫХ ШАХТ И РАЗРЕЗОВ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

Перестройка народного хозяйства России требует реформирования угольной промышленности. Ее устойчивое функционирование и повышение эффективности работы невозможны без санации и закрытия нерентабельных шахт и разрезов.

Осуществление этого процесса диктует необходимость разработки единых принципов, которые, в последующем, послужат основой для технико-экономического обоснования закрытия каждого конкретного предприятия.

Основные принципы разработаны в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июня 1993 года N 931 "О мерах по стабилизации положения в угольной промышленности" и постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 20 июня 1993 г. N 590 "О чрезвычайных мерах финансовой стабилизации работы угольной промышленности" и соответствуют требованиям действующего законодательства с учетом специфики и особенностей функционирования угольной промышленности.

Главными целями "Основных принципов ..." являются:

- повышение эффективности работы угольной промышленности России, снижение трудоемкости и опасности труда шахтеров;
- обеспечение социальной защиты трудящихся закрываемых шахт и разрезов, улучшение социальных условий в шахтерских городах и поселках;
- снижение социальной напряженности в угледобывающих регионах за счет повышения информированности трудящихся;
- создание условий для интенсивной отработки перспективных угольных месторождений, более рационального использования финансовых, материальных и сырьевых ресурсов при добыче угля.

Основные принципы включают:

- критерии оценки неперспективности угледобывающих предприятий;
- порядок организации работ по санации и закрытию шахт и разрезов;
- особенности социальной защиты шахтеров и их трудоустройства;
- взаимоотношения работников, работодателей и органов исполнительной власти.

1. Основные критерии оценки неперспективности угледобывающих предприятий

Определение неперспективных шахт осуществляется на базе комплексного анализа действующего шахтного фонда, исходя из потребности в угольной продукции, ее конкурентоспособности и требований новой энергетической политики с учетом следующих основных критериев:

- наличие промышленных запасов угля и сроки их отработки;
- возможность замещения угольной продукции шахты или разреза аналогичной продукцией с других предприятий или другими видами топлива;
- горно-геологические условия отрабатываемых месторождений, уровень и степень безопасности труда шахтеров (категория по газу, опасность по горным ударам, уровень травматизма и др.);
- эффективность работы предприятий, дотации на 1 тонну добычи угля;
- возможность организационных преобразований данного предприятия в акционерное общество или его продажа на аукционе;
- наличие объектов социальной сферы и затраты на их содержание;
- балансовая и остаточная стоимость основных фондов.

В результате такого подхода определилась группа неперспективных шахт и разрезов (30% от всего числа угледобывающих предприятий). На их долю приходится 10 процентов от всего объема добытого угля. На этих предприятиях наиболее низкая производительность труда, на многих - 20 т/мес. и менее, себестоимость 1 тонны угля превышает среднеотраслевую в 2-3 раза.

В группе неперспективных предприятий выделены особо убыточные, удельный вес которых в общей добыче составляет 2,6 процента при численности ППП на них порядка 8 процентов. В то же время здесь происходит 26 процентов всех несчастных случаев со смертельным исходом и каждая третья авария. Трудоемкость работ на этих шахтах в 5 - 6 раз выше, чем в среднем по другим шахтам.

Особо убыточные шахты разделены на 4 группы:

I группа - предприятия, которые не имеют на своем балансе промышленных запасов угля, работают на забалансовых запасах с низкой производительностью труда. Меры капитального, технического, организационного характера не могут значительно улучшить экономические показатели.

Закрытие шахт этой группы с объемом годовой добычи в 1,6 млн.тонн, расположенных в разных регионах, практически не окажет влияния на обеспечение потребителей топливом.

II группа - шахты, которые имеют ограниченный остаточный срок службы (3 - 4 года) из-за доработки оставшихся промышленных запасов.

Работают они с низкими технико-экономическими показателями, дотации на 1 тонну добываемого угля превышают среднеотраслевые в 3-5 раз.

III группа - шахты, на балансе которых числится достаточные промышленные запасы угля, но они не имеют более прогрессивной технологии их отработки, чем существующие сегодня. Для них характерны высокая трудоемкость и низкая производительность труда рабочего. К этой группе прежде всего относятся предприятия с крутым падением пластов, сложными горно-геологическими условиями, где трудоемкость в два раза выше, чем при отработке пластов пологого падения, и высокий уровень травматизма (на пластах крутого падения на 1 млн.тонн добычи гибнет людей в три раза больше, чем на пологом падении), а также шахты со сложными гидрогеологическими условиями.

IV группа - шахты, которые неадекватно улучшают свою экономику по отношению к объемам вложенных средств, удельные затраты на 1 тонну добычи значительно превышают среднеотраслевые. Даже при внедрении современной горнодобывающей техники и оборудования должного экономического эффекта не достигается.

В соответствии с данной классификацией предлагается на первом этапе сократить объем государственной поддержки шахтам I группы и, выборочно, на усмотрение руководства компании "Росуголь" по одной шахте из остальных групп. Продолжительность I этапа - 1,5 - 2 года.

Приобретя определенный опыт реализации решений по угольным предприятиям I группы, на втором этапе через 2 - 3 года осуществляются меры по санации и закрытию шахт II, III и IV групп с окончанием к 2000 году.

Не исключается также возможность одновременного сокращения той части объемов государственной поддержки, которая идет на развитие производства на шахтах этих групп во время проведения в жизнь I этапа.

Снижение добычи в случае закрытия неперспективных шахт с низкими технико-экономическими показателями может быть компенсировано за счет концентрации финансовых, материальных и людских ресурсов на более эффективных предприятиях, расположенных в тех же или близлежащих регионах и имеющих благоприятные условия для их развития.

2. Порядок организации работ по санации и закрытию неперспективных шахт и разрезов

Практическая реализация "Основных принципов ..." осуществляется Межведомственной комиссией по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов.

Минтопэнерго России, компания "Росуголь" и Минэкономики России разрабатывают график подготовки технико-экономических обоснований (проектов) закрытия неперспективных предприятий.

По заданию Минтопэнерго России и компании "Росуголь" региональные проектные организации выполняют в соответствии с действующей законодательной и нормативной базой проект закрытия предприятия, в котором должна быть обоснована экономическая целесообразность принятия такого решения. С этой целью прорабатываются варианты рационализации горного хозяйства шахт, объединения с соседними более рентабельными предприятиями, продажи предприятий акционерным обществам, кооперативам, частным лицам и другие меры, способствующие значительному улучшению их технико-экономических показателей, а также вариант консервации шахты с целью резервирования мощности при возможном увеличении спроса на уголь.

В случае экономической нецелесообразности дальнейшего функционирования предприятия ТЭО должно содержать технические решения и комплекс мер социальной защиты трудящихся:

безопасную доработку части оставшихся запасов угля в определенные сроки или порядок их списания и консервации;

демонтаж горно-шахтного оборудования и металлоконструкций, их реализацию;

изоляцию горных выработок и выходов их на дневную поверхность;

консервацию горных выработок;

списание основных фондов (оценку остаточной стоимости основных фондов предприятий производят аудиторские фирмы);

социальную защиту трудящихся ликвидируемого предприятия и членов их семей, включая расходы на перепрофилирование предприятий на рентабельное производство, строительство нового жилья, компенсацию и т.п. При этом намечаемые меры в блоке вопросов по социальной защите должны быть увязаны с аналогичными мерами государственных и региональных программ: экономического и социального развития Севера, подпрограммы занятости высвобождаемых шахтеров в рамках проведения реструктуризации отрасли. Меры социальной защиты согласовываются с отраслевыми профсоюзами и местными органами власти.

Проектом должна быть определена примерная стоимость всех работ и затрат по социальной защите трудящихся. Особое внимание должно быть уделено глубокой и всесторонней проработке мер, связанных с трудоустройством и обеспечением жильем людей, высвобождающихся в связи с закрытием шахт и разрезов и которые не могут быть использованы на месте.

На этой основе компания "Росуголь" представляет Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов предложения по закрытию неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов для принятия окончательного решения. Эта же Комиссия вносит соответствующие предложения по вопросам, требующим дополнительного решения Правительства Российской Федерации.

Закрытие предприятия в соответствии с п.2 ст.37 Закона РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности" оформляется решением Госкомимущества России или Минтопэнерго России.

Осуществление проекта закрытия предприятия производится в соответствии с действующими нормативными актами и финансируется в установленном порядке за счет бюджетных средств, выделяемых угольной промышленности, и иных средств, определяемых Правительством Российской Федерации, местными органами власти, а также частными инвесторами.

В районах закрываемых предприятий органы исполнительной власти и работодатели по предложению профсоюзов, иных уполномоченных работников представительных органов проводят взаимные консультации по проблемам занятости высвобождаемых работников.

Работодатели своевременно, в течение трех месяцев после окончательного решения Межведомственной комиссии о закрытии шахты, представляют в органы государственной службы занятости населения и соответствующие профсоюзные органы информацию о возможных массовых увольнениях по форме согласно приложению № 1 к постановлению Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1993 г. №99 "Об организации работы по содействию занятости в условиях массового высвобождения".

Работодатели не позднее чем за два месяца, обязаны сообщать сведения о предстоящем высвобождении каждого конкретного работника по форме согласно приложению № 2 того же постановления.

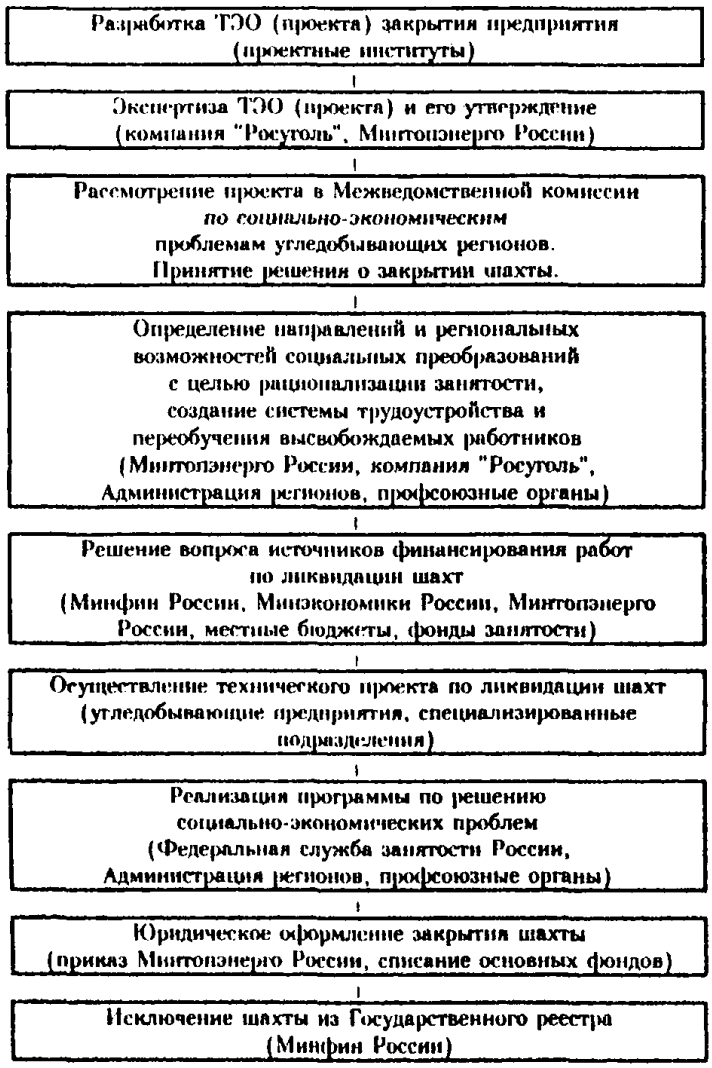
Для содействия занятости высвобождаемых работников на предприятиях по взаимному согласию сторон в установленном порядке создаются комиссии из представителей администрации и профсоюзов, иных уполномоченных работников представительных органов для проведения переговоров.

Комиссии в процессе переговоров разрабатывают программу, проводимую работодателями до начала сокращения работников в целях уменьшения размеров этого процесса. При этом в самостоятельную структуру выделяются подразделения, ведающие вопросами содержания коммунального хозяйства и других объектов социальной инфраструктуры, для подготовки и передачи необходимых материалов по этим объектам на баланс местных органов исполнительной власти.

После осуществления всего комплекса работ по закрытию предприятия на основании соответствующего акта Минтопэнерго России вносит предложение в Минфин России об исключении его из Государственного реестра.

Основные этапы работ по санации и закрытию угольных шахт и разрезов представлены на схеме.

Этапы работ по санации и закрытию угольных шахт и разрезов



3. Особенности социальной защиты шахтеров при закрытии шахт и трудоустройства высвобождаемых работников

Обеспечение социальной защиты трудящихся закрываемых предприятий и членов их семей является весьма сложной и дорогостоящей задачей. Десятки угольных шахт являются пркгически единственными народно-хозяйственными объектами в городах и поселках, где десятилетиями складывался "монопрофессиональный" тип занятости и вся инфраструктура, все трудовые связи "замыкаются" на шахте.

Особую сложность представляет проблема закрытия шахт в условиях изолированности шахты и ее поселка от других населенных пунктов и предприятий. В этом случае ее закрытие исключает возможность трудоустройства на других шахтах и возможен залповый выброс на местный рынок труда наемных работников. Все это может создать критическую обстановку, а с учетом высокой организованности и сплоченности шахтеров может привести к социальным конфликтам. Поэтому вопросы социальной защиты трудящихся закрываемых предприятий приобретают особое значение.

Социальная защита работников, высвобожденных с предприятий, сводится к предоставлению гарантий и компенсаций в соответствии с трудовым законодательством и Законом РФ "О занятости населения в Российской Федерации":

выплата выходного пособия в размере среднемесячной заработной платы;

сохранение средней заработной платы на период трудоустройства, но не свыше двух месяцев со дня увольнения, с учетом выплаты выходного пособия, а для работников, высвобождаемых с предприятий в районах Крайнего Севера, - не свыше 6 месяцев со дня увольнения, с учетом выплаты выходного пособия;

выплата пособия по безработице гражданам, признанным в установленном порядке безработными, в размерах: первые 3 месяца - 75 процентов среднемесячного заработка по последнему месту работы, следующие 4 месяца - 60 процентов, в дальнейшем - 45 процентов, но во всех случаях не ниже минимального заработка, установленного законодательством Российской Федерации, и не выше среднего заработка, сложившегося в республике, входящей в состав Российской Федерации, крае, области, автономной области, автономных округах, городах Москве и Санкт-Петербурге. Период выплаты пособия не может превышать 12 месяцев в суммарном исчислении в течение 18 календарных месяцев.

Во всех случаях выплата пособия производится с первого дня по истечении трех месяцев со дня увольнения.

Продолжительность выплаты пособия по безработице увеличивается гражданам, общий трудовой стаж которых в соответствии с Законом РСФСР " О государственных пенсиях в РСФСР" дает право на пенсию по старости (включая пенсии на льготных условиях), на две календарные недели сверх установленных 12 месяцев за каждый год работы, превышающий требуемый стаж. Общий период выплаты пособия по безработице не может превышать 24 календарных месяцев в суммарном исчислении в течение 36 календарных месяцев.

При наличии у безработного гражданина нетрудоспособных иждивенцев размер пособия увеличивается на 10 процентов на каждого иждивенца, но максимальный размер его не может превышать размер среднего заработка по последнему месту работы.

Местные органы власти могут за счет средств своего бюджета продлить период выплаты пособия, а работодатели - устанавливать материальную помощь сверх предусмотренных законодателями средств.

На период профессиональной подготовки (переподготовки) высвобожденным работникам по направлению службы занятости выплачивается стипендия:

лицам с трудовым стажем свыше года - в размере 75 процентов их среднемесячного заработка по последнему месту работы, но не ниже минимальной оплаты труда, предусмотренной законодательством Российской Федерации, и не выше среднего заработка в данной республике, входящей в состав Российской Федерации, крае, области, автономной области, автономных округах, городах Москве и Санкт-Петербурге;

лицам, не имеющим трудового стажа или имеющим стаж менее года, - в размере стипендии, установленной государством для учебных заведений соответствующего профиля, но не менее размера пособия по безработице, предусмотренного для этой категории граждан;

для граждан, утративших способность к выполнению прежней работы вследствие несчастного случая на производстве или профзаболевания, - за счет средств соответствующих предприятий (организаций) в размере 100 процентов среднего заработка по последнему месту работы, но не ниже минимальной оплаты труда, установленной законодательством Российской Федерации, и не выше среднего заработка в данной республике, входящей в состав Российской Федерации, крае, области, автономной области и автономных округах, городах Москве и Санкт-Петербурге;.

лицам, имеющим иждивенцев, размер стипендии повышается на каждого иждивенца на 10 процентов, но не может превышать размер среднего заработка по последнему месту работы.

Меры по социальной защите трудящихся должны также учитывать требования Закона Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям", Указа Президента Российской

Федерации № 471 "О дополнительных мерах по защите трудовых прав граждан Российской Федерации". Вопросы социальной защиты трудящихся при ликвидации предприятий в соответствии с Законом Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" и постановлением Совета Министров Российской Федерации "Об организации работы по содействию занятости в условиях массового высвобождения" должны быть отражены в коллективных договорах или решаться совместными комиссиями.

Принятие решения о прекращении деятельности шахты требует также учета ряда специфических особенностей угледобывающих предприятий и их трудовых коллективов;

место расположения шахт определяется не исторически сложившимся местом для удобного проживания людей, а созданным природой местом образования угля;

подавляющее большинство (60 процентов) рабочих мест не может быть использовано для нужд другой отрасли хозяйства (они расположены под землей, чисто специфически для процесса добычи угля или на поверхности для технологии углепереработки и погрузки);

практически все рабочие подземных профессий (это 80 - 85 процентов всей численности, за исключением слесаря и раздатчика ВМ) не могут трудоустроиться по специальности в обрабатывающих и обслуживающих отраслях народного хозяйства. Для их трудоустройства необходимо обучение новой профессии;

на шахтах работают высокооплачиваемые работники с заработком от 500 тыс.руб. и более. Поэтому при решении вопроса о выборе другого производства следует учитывать этот фактор и организовывать производства, требующие рабочих высокой квалификации;

в связи со снижением размера семейного дохода при подготовке рабочих мест необходимо учитывать вероятность выхода на работу жен, в настоящее время не работающих, а также изъявление желания трудоустроиться среди неработающих в настоящее время пенсионеров.

Особый подход должен быть к инженерным кадрам, так как они не могут использоваться в других отраслях, а их переквалификация требует значительно большего времени, чем у рабочих. Тяжелые и вредные условия труда шахтеров приводят к преждевременному износу организма в сравнении с рабочими других отраслей. Это надо учитывать при подготовке рабочих мест, особенно при технологиях с поточными конвейерными линиями.

Учитывая эти особенности, проведение комплекса работ по прекращению деятельности предприятий должно осуществляться в соответствии с Законом РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности" и финансироваться из федерального бюджета.

В отдельных случаях может предусматриваться введение дополнительных государственных льгот на основании отдельных решений

Правительства Российской Федерации и внесения изменений в действующее законодательство:

• для предприятий, организаций и предпринимателей, организующих новые рабочие места для работников закрываемых шахт и разрезов:

- выделение льготных кредитов предпринимателям для организации новых рабочих мест для работников закрываемых шахт и разрезов;

- выделение земельных участков под строительство и расширение предприятий с оплатой за них по пониженным ставкам;

- уменьшение налогооблагаемой прибыли на сумму расходов, связанных с созданием новых рабочих мест;

• для работников, увольняемых в связи с закрытием шахт и разрезов:

- освобождение от налога с физических лиц в течении первых трех лет при переходе шахтеров на предприятия других отраслей в районах структурных перестроек в пределах сумм снижения заработной платы;

- единовременная выдача всего пособия по безработице за максимально возможное время пребывания данного работника в статусе безработного для организации им своего дела и новых рабочих мест;

- освобождение от налога на недвижимость;

- осуществление льготной продажи муниципальных земель под индивидуальную застройку на основе либерализации правил застройки;

- полное освобождение от затрат на профессиональную переподготовку работников;

- создание специализированных фирм в регионах для оказания помощи по модернизации действующих структур, формирование новых видов деятельности и поддержание устойчивой занятости в мелких и средних предприятиях;

- принятие специального решения о продлении срока выплаты средней заработной платы руководителям и специалистам угольной промышленности при поступлении или направлении их в высшие и среднеспециальные учебные заведения для приобретения специальности, позволяющей работать на предприятиях других отраслей народного хозяйства.

До начала закрытия неперспективных шахт и разрезов государство должно выделять необходимые дотации для их нормального функционирования.

Мероприятия по содействию занятости, реализуемые при массовых высвобождениях, связанных с ликвидацией, частичной или полной остановкой производства по инициативе органов государственной власти включаются в отраслевые соглашения, заключаемые между соответствующим профсоюзом, иными уполномоченными работниками, представительными органами и работодателями, Минтруда России, ФСЗ России, или в территориальные соглашения, заключаемые между соответствующими профсоюзами, иными уполномоченными работниками, представительными органами и работодателями, органами исполнительной власти. Одновременно данные

мероприятия в обязательном порядке должны быть включены в региональные программы занятости населения.

К основным из них относятся:

льготы и компенсации высвобожденным работникам (сверх установленных законодательством), предоставляемые работодателем;

организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников, трудоустройство которых затруднено, до наступления срока расторжения трудового договора;

оказание материальной помощи уволенным работникам и членам их семей при переезде на новое место жительства;

перепрофилирование предприятий и создание новых рабочих мест;

приватизация предприятий;

другие меры, направленные на содействие занятости высвобождаемых работников.

Источники финансирования мероприятий, включаемых в отраслевые и территориальные соглашения, определяются решениями сторон в процессе переговоров при заключении этих соглашений.

Мероприятия по содействию занятости, определенные Законом Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", финансируются за счет средств Государственного фонда занятости, а при их отсутствии или недостаточности - из средств федерального бюджета.

4. Взаимоотношения работников, работодателей и органов исполнительной власти

Взаимоотношения между работниками, работодателями и органами исполнительной власти регулируются действующим законодательством, в том числе коллективными договорами и соглашениями, заключаемыми в установленном порядке.

Предложения профсоюзов, иных уполномоченных работников представительных органов, направляемые органам государственной и исполнительной власти и работодателям в связи с массовым высвобождением работников, подлежат рассмотрению и исполнению в установленном порядке.

Местные органы власти по предложению службы занятости населения и профсоюзных органов могут приостанавливать на срок до шести месяцев решение работодателей о массовом высвобождении или принимать решение о проведении поэтапного высвобождения работников в течение года, осуществляя финансирование данных мероприятий за счет средств местных органов власти.

В угольных регионах формируются попечительские советы из лиц исполнительной и представительной власти республики в составе Российской Федерации, Администрации края, области, города, общественных

организаций, хозяйственных и других заинтересованных органов. Задачей попечительского совета является координация действий служб региональных и хозяйствующих субъектов с ликвидационной комиссией, разрешение возникающих затруднений, контроль за правильностью расходования средств, выделяемых на эти цели, содействие в переселении, трудоустройстве работников ликвидируемых предприятий на территории области.

Попечительские советы осуществляют взаимодействие с Межведомственной комиссией и руководствуются ее решениями. Они также осуществляют наблюдение за действиями ликвидационной комиссии на закрываемых предприятиях и оказывают ей соответствующую помощь.

Попечительский совет может иметь рабочий аппарат, расходы на содержание которого должны предусматриваться в смете расходов проекта ликвидации (закрытия) неперспективных шахт.

Финансирование деятельности попечительского совета (рабочего аппарата) осуществляется по согласованию с Межведомственной комиссией за счет средств, выделяемых из федерального бюджета.

На закрываемых предприятиях создаются ликвидационные комиссии из представителей администрации, профсоюзов и иных уполномоченных работников представительных органов для практического осуществления вопросов ликвидации предприятия. Если ликвидируемое предприятие акционировано, то деятельность ликвидационной комиссии регламентируется также и учредительными документами предприятия.

Ответственность за организацию всего комплекса работ, связанных с закрытием шахт и разрезов, возлагается на руководителей предприятий, объединений, акционерных обществ, компанию "Росуголь".

Межведомственная комиссия в части информационно-аналитического обеспечения своей деятельности взаимодействует с компанией "Росуголь", в которой для этих целей создается специальное структурное подразделение.

gost.e-ecolog.ru