

УДК: 316.4.06:[658. 345:622.33]

А.А. Кожевников

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И СОЦИАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ УГОЛЬНЫХ ШАХТ (на примере Кемеровской обл.)

Проанализирована региональная политика, осуществляемая властями Кузбасса по охране труда и промышленной безопасности шахтеров, отмечена необходимость разработки социальных мер, призванных в рамках комплексного подхода обеспечить снижение уровня аварийности на угольных предприятиях.

Ключевые слова: социальная безопасность угольных предприятий, социальное партнерство, охрана труда, промышленная безопасность, региональная политика, угольные шахты.

A.A. Kozhevnikov
REGIONAL POLICY AND SOCIAL SAFETY OF THE COAL ENTERPRISES

The author analyzes the regional mine safety policy which is carried out by the authorities of Kuzbass and suggests the need to work out social measures as a part of complex approach to reducing accidents in coal mines.

Key words: Social safety of the coal enterprises, social partnership, labor safety, industrial safety, regional policy, coal mines.

Проблемы поддержания стабильности межрегиональных отношений занимали важное место еще в СССР, когда осуществлялись централизованное финансирование регионов, их дотация, устанавливались плановые цены, вводились разнообразные социальные компенсации. С началом экономической и политической либерализации процесс дифференциации регионов стал быстро усиливаться. К концу 1980-х годов в Кемеровской области сложилась кризисная ситуация в управлении угольными предприятиями, которая сопровождалась массовыми забастовками, а также экономическим реформированием и реструктуризацией угольной промышленности.

Реформирование системы государственного управления фактически началось с «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» (в ред. распоряжения Правительства РФ по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах) [1] В результате было ограничено вмешательство государства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов, в том числе прекращено избыточное государственное регулирование. Кроме того, были разграничены полномочия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Постепенно собственники угольных предприятий получили самостоятельность в распоряжении средствами производства, прибылью, а также в определении характера производственных отношений. В настоящее время данная отрасль полностью приватизирована, и добыча угля обеспечивается частными инвесторами. При этом все социальные объекты, которые ранее находились на балансе угольных предприятий, переданы в ведение ме-

стных властей, что, в свою очередь, привело к проблеме согласования интересов общества и интересов бизнеса, а также к необходимости формирования на региональном уровне политики, которая могла бы обеспечить стабильное развитие местных сообществ.

С целью дальнейшего регулирования социально-экономических отношений в регионе были приняты такие документы: Концепция стратегического развития Кемеровской области, утвержденная постановлением Администрации Кемеровской области от 29.03.2001 № 24; Концепция качества жизни населения Кемеровской области на 2005 – 2008 годы, утвержденная постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 12.05.2005 № 35; Концепция улучшения демографической ситуации в Кемеровской области до 2015 года, утвержденная распоряжением Коллегии Администрации Кемеровской области от 13.02.2006 № 129-р. Однако данные документы делали акцент на социальных вопросах, но без учета специфики региона, как территории, находящейся в зоне повышенного риска техногенных катастроф.

За последние 10-12 лет на шахтах Кузбасса произошли крупные аварии: в 1997 г. на шахте «Зыряновская» погибли 67 шахтеров; в 2000 г. на шахте «Комсомолец» погибло 12 горноспасателей, в 2004 году на шахтах «Тайжина» и «Листвяжная» погибли 60 шахтеров, в 2005 г. на шахте «Есаульская» погибло 25 шахтеров и, наконец, в 2007 г. на шахтах «Ульяновская» и «Юбилейная» погибли 148 шахтеров. Власти Кузбасса, хотя и не учитывали социально-политическую составляющую данной проблемы, все же стремились в региональной политике уделять внимание совершенствованию производственного контроля и

оснащению спасательных служб, продолжали искать механизмы по усилению промышленной безопасности и защиты населения в период чрезвычайных ситуаций.

Так, в принятом Законе Кемеровской области № 170 от 12.12.2006 г. «Об утверждении среднесрочной региональной целевой программы «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного характера в Кемеровской области» на 2007–2010 годы», программные мероприятия были направлены на совершенствование территориальной системы мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций. Общая сумма средств, выделенных на ее реализацию составляет 95,69 млн. рублей, в том числе на 2007 год – 15,0 млн. рублей, на 2008 – 22,9 млн. рублей, на 2009 – 30,54 млн. рублей, на 2010 – 27,25 млн. рублей. Планировалось, что при условии реализации всех мероприятий Программы достоверность прогноза возникновения и оценки последствий чрезвычайных ситуаций должна была повыситься на 10 процентов, количество гибели людей планировалось снизить на 3-4 процента, а экономический ущерб – на 5-7 процентов [2].

Однако, по информации Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, общее состояние промышленной безопасности на угольных предприятиях отрасли за 2007 год по сравнению с 2006 годом ухудшилось. В 2007 году на предприятиях отрасли произошла 21 авария, а также 5 аварий с групповыми несчастными случаями и 6 групповых несчастных случаев без аварий. Общее количество смертельно травмированных составило 232 человека. В 2006 году произошло 23 аварии, 7 аварий с груп-

повыми несчастными случаями, групповых несчастных случаев без аварий также 7, в результате которых смертельно травмированных было 68 человек.

Таким образом, при снижении аварийности на 9,5 % смертельный травматизм возрос в 5 раз. Общий суммарный ущерб от аварий составил 1663117,8 тыс. руб. [3] Это свидетельствовало о том, что данные меры не давали требуемого эффекта. Фактически такой объект воздействия, который можно охарактеризовать, как социальная безопасность промышленных предприятий, в том числе угольных шахт, в региональном законодательстве остался не охваченным. В частности, отношения, связанные с состоянием условий и культуры труда, с общественным контролем за качеством и характером использования трудовых ресурсов, с уровнем социальной ответственности бизнеса, в рамках принятых программ не были регулированы.

С середины 1990-х годов до 2004 г. роль администрации Кемеровской области, как правило, выражалась в участии в расследовании аварий и в оказании материальной помощи семьям погибших. Начиная с 2001 года, формируется функция контроля за действиями комиссии по расследованию аварий и исполнению решений комиссии руководителями компаний и шахт. С 2004 года по настоящее время работа в этом направлении администрации Кемеровской области стала более дифференцированной. В частности, принят Закон Кемеровской области «Об усилении ответственности за нарушение условий безопасности и охраны труда на предприятиях угольной промышленности»; разработаны и реализованы программы повышения уровня промышленной безопасности на угольных предпри-

ятиях; возрождены конкурсы на звание «Лучший работник (проходчик, МГВМ, ГРОЗ и т.п.)», а также начала внедряться система управления охраной труда и промышленной безопасностью, которая должна была стать одним из основных элементов обеспечения устойчивого развития региона.

В качестве субъекта данной политики выступают такие организации: Координационный совет по развитию угольной промышленности, охране труда, промышленной и экологической безопасности в Кемеровской области; отдел охраны труда Департамента труда Администрации Кемеровской области и отдел промышленной безопасности Департамента ТЭК Администрации Кемеровской области, а также Ростехнадзор, Рострудинспекция, прокуратура, ВГСЧ, которые обладают контрольными полномочиями и могут оказывать влияние на людей, связанных с производственной деятельностью на угольных шахтах.

При этом усматривается, что в определении объекта региональной политики в вопросах безопасности акцент сделан на угольные предприятия, а также организации и компании, которые владеют данными организациями, выделяя, прежде всего, профессиональную, технократическую составляющую, где люди оцениваются как часть производственного процесса, которые обязаны неукоснительно выполнять предписания. При этом слабо учитываются их социальные роли и статусы, физиологические и психологические состояния, а также влияющие на шахтеров внутриорганизационные процессы, изменения во внешней среде.

В настоящее время в законодательных актах Кемеровской области нет четкого определения роли мест-

ных сообществ в системе регулирования социальной безопасности угольных шахт, а также не содержатся сформированные критерии социальной ответственности участников данных отношений. На шахтеров и членов их семей прямо либо косвенно направлено воздействие собственников, управленческого персонала шахт и субъектов региональной политики, где властные воздействия – это особые социальные отношения. В связи с этим очень важную роль с точки зрения обеспечения стабильности играет социальная опора региональной власти, то есть более широкая поддержка со стороны населения Кузбасса мер, предпринимаемых в области охраны труда и промышленной безопасности, что образует основу для социальной безопасности региона. Сужение социальной опоры, связанное с уменьшением числа людей, лояльно относящихся к властным структурам, приводит к деструктивным действиям независимо от качественного состояния самой системы управления охраны труда и промышленной безопасности. Это вызвано тем, что персонал угольных шахт, в случае ущемления их социально-экономических интересов, на примере забастовочного движения 1990-х годов, способен при участии профсоюзных органов в кратчайшие сроки мобилизоваться и перейти к протестным действиям.

Следует отметить, что угрозы техногенного характера и участившиеся аварии, в связи с утратой оперативности в реагировании на них, а также переход от отраслевого принципа регулирования к региональному, привели к тому, что областные органы власти стали использовать в дополнение к существующим программам различные формы партнерства, которые ранее применялись в качестве формы

компромисса в конфликтных ситуациях.

В результате между государством и частным капиталом на разных уровнях управления стали заключаться договоры (соглашения) о принципах взаимодействия. В данных документах прописываются интересы власти, которые заключаются в том, чтобы бизнес инвестировал, помимо налоговых отчислений, дополнительные финансовые средства в экологию и безопасность производства, в рост оплаты труда и улучшение социального страхования, а также в реализацию государственных и региональных проектов. В свою очередь, бизнес ожидает от региональных властей лоббирование их интересов на федеральном уровне. Такая форма «взаимодействия», с конца прошлого века позволяла эффективно решать локальные проблемы, но со временем она стала недостаточным инструментом для разработки стратегии развития регионов и местных сообществ, поскольку не обеспечивает системного решения проблем безопасности, хотя и продолжает играть большую роль в обеспечении социальной стабильности в Кузбассе.

Социальное партнерство предполагает эффективную обратную связь между органами власти и трудовыми коллективами с целью выявления оптимальных подходов к согласованию интересов работников, работодателей, различных социальных групп и властных структур, а также для определения типов социального поведения, предотвращения и разрешения возникающих социальных конфликтов.

В период с 2004 г. по 2008 г. было заключено 29 соглашений о социально-экономическом сотрудничестве, в соответствии с которыми все угольные компании приняли участие в фи-

нансировании приоритетных проектов в сфере образования, здравоохранения, жилищного строительства, агропромышленного комплекса и культуры, реализуемых на территории Кемеровской области, в объеме 1,664 млрд. рублей. На реализацию социальных программ области в 2008 году угольными компаниями выделено 1,256 млрд. рублей, из которых 285,2 млн. рублей направлено на социальную поддержку городов. Кроме того, было выделено 104,5 тыс. тонн благотворительного сортового угля малообеспеченным семьям Кузбасса, 3,4 млн. тонн угля по льготным ценам было поставлено на коммунально-бытовые нужды области [4]

При формировании региональной политики, в том числе с использованием социального партнерства, лишь отчасти учитывалось то, что положение рабочих и специалистов шахт через условия труда и быта включает их в ближайшее социальное окружение – социальные связи, в которых человек «обучается» ролевому поведению. Интересы выступают основным связующим звеном между реальным общественным положением личности и отражением этого положения в её сознании. Через социальный интерес осуществляется обратная связь – от субъекта к его общественному действию. На основе динамической системы потребностей и предшествующего опыта субъект, а в конкретном случае шахтер, формирует определенную и относительно устойчивую готовность к восприятию и способу действий в различных конкретных ситуациях. В современных условиях перед региональными властями особую актуальность приобретает задача, заключающаяся в формировании культуры безопасности труда через поощрение положительно оцениваемых и сдерживание негативных

взаимодействий и способов их осуществления.

Со времени «рельсовой войны» 1990-х годов произошел процесс «деклассирования» и сегментации не только по ведомственно-отраслевому признаку, но и по профессиональному, стажевому, возрастному, квалификационному признакам. Шахтерская общность превратилась в сумму отдельных групп трудящихся, частные интересы которых стали более важными для них, чем общий интерес всей совокупности работников наемного труда. Традиционно общие экономические и политические интересы были расшатаны и утрачены, а новые интересы и права находятся в процессе формирования.

Подтверждением указанных выше выводов служит характер социально-политических отношений, сложившийся во время ликвидации последствий аварий, произошедших в 2007 г. на шахтах «Ульяновская» и «Юбилейная». Так, несмотря на массовую гибель людей, по месту проживания их родных и близких не было ни акций протеста, ни выступлений. Уровень угрозы социальной безопасности и стабильности в регионе не повысился. Это объясняется тем, что региональные власти, предварительно выстроив через механизм социального партнерства отношения с собственниками, достигли договоренности о дополнительных финансовых обязательствах бизнеса перед своими работниками в случае их гибели. Тем самым, региональный институт государственной власти – прежде всего, администрация Кемеровской области, – используя финансовые ресурсы для локализации социальной напряженности, оказали основное воздействие на отдельные личности, членов семей погибших, включив их интересы в систему общественных отношений и

интересов, что стало одним из ключевых условий в обеспечении социальной стабильности региона. Таким образом, акцент был сделан не на предупреждение аварий через систему специальных мер, в том числе связанных с изменением социально-политических приоритетов в обществе, а на локализацию последствий за счет дополнительных расходов собственника. Таким образом, формально все делается по закону, а фактически угрозы ава-

рий своевременно не устраняются. В настоящее время в Кузбассе сложилась ситуация, когда требуется разработка региональной политики в области социальной безопасности угольных шахт, чтобы в комплексе с мерами по совершенствованию управления охраны труда и промышленной безопасности обеспечить реализацию задач, предусмотренных Концепцией стратегического развития Кемеровской области до 2025 г.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах // «Собрание законодательства РФ», 14.11.2005, № 46, ст. 4720.
2. Закон Кемеровской области «Об утверждении среднесрочной региональной целевой программы «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного характера в Кемеровской области» на 2007–2010 годы» № 170 от 12.12.2006. / Администрация Кемеровской обл. Официальный сайт. Режим доступа: attachement:/37/viewzakon.htm.
3. Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2007 году / колл. авт. под общ. ред. К.Б. Пуликовского. М.: Открытое акционерное общество «Научно-технический центр по безопасности в промышленности», 2008. С. 108.
4. Угольная отрасль Кузбасса. 2008 г. Экономика. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Администрации Кемеровской области. – Режим доступа: <http://www.ako.ru/Ekonomik/t-e-k.asp?n=4>.
5. Аналитическая записка к отчету по кадрам за 1 полугодие 2008 года «О состоянии количественных и качественных показателей персонала филиалов ОАО «ОУК «Южкузбассуголь». Дирекция по управлению персоналом и социальным вопросам ОАО «ОУК «Южкузбассуголь». Новокузнецк, 2008. 42 с.
6. Михеев В.А. Социальное партнерство как механизм устойчивого социально-экономического развития / В. А. Михеев, А. В. Михеев // Социально-гуманитарные знания. М., 2002. № 5. **ЦИАБ**

Коротко об авторе

Кожевников А.А. – соискатель ученой степени кандидата социологических наук по кафедре социологических наук Кемеровского государственного университета, e-mail: nvkz2004@rambler.ru

