
ЕКОНОМІКА ПРОМИСЛОВОСТІ



УДК 331.2:338.012

Залознова Ю.С.

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА У ВУГІЛЬНІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ

Узагальнено та систематизовано недоліки державної та галузевої соціальної політики. Визначено та обґрунтовано напрями удосконалення галузевої політики у соціальній та трудовій сферах.

Ключові слова: соціальна політика, корпоративна культура, трудовий потенціал, людський потенціал галузі.

Disadvantages of the state and branch social policies were systematized and generalized. The conceptual directions of improvement of branch policies in the social and labor sphere were defined.

Keywords: social policy, corporate culture, labour potential, human potential of branch.

Потреба у формуванні якісної та ефективної соціальної політики у вугільній промисловості України супроводжувала весь термін існування вугільної галузі, але в теперішній час гострота її задоволення зросла настільки, що є головним інструментом успішного функціонування та розвитку виробничої сфери. Це обумовлено поглибленням енергетичної небезпеки країни та зниженням можливості до залучення необхідного кількісного та якісного складу кадрового потенціалу вугільної промисловості.

Такий стан обумовлений безсистемністю та некомплексністю галузевої політики у соціальній сфері. Протягом усього історичного терміну функціонування вугільної галузі України соціальна політика мала свої специфічні особливості. За радянських часів увага приділялась трьом її головним складовим: оплаті праці, умовам та безпеці праці, а також системі оздоровлення працюючих у несприятливих умовах праці. На виробничому рівні додатково до визначених напрямів додавались санітарно-побутові та санітарно-оздоровчі послуги. Престиж шахтарської праці був високим у довоєнний та післявоєнний періоди, що було обумовлено суспільною повагою до шахтарів, культивуванням особистих досягнень окремих працівників, які встановлювали рекорди у вуглевидобутку (О.Стаханов, М.Ізотов), а також високим рівнем матеріальної та моральної винагороди. Але поволі зниження заробітної плати, зростання виробничих ризиків та небезпек, підвищення рівня виробничого травматизму та масової загибелі працівників вугільної галузі, відсутність профілактичної спрямованості пільг та компенсації призвели наприкінці 80-х початку 90-х років ХХ століття до страйкових вибухів, які стали масовими акціями протесту з вимогами, які визначали потребу у скасуванні соціальної несправедливості у суспільстві, у встановленні балансу між трудовими витратами та періодом відпочинку, а також виробничим стажем виходу на пенсію. Завдяки задоволенню вимог шахтарів, які страйкували, були надані додаткові пільги щодо виходу на пенсію працівників вугільної галузі, а також пільгова відпустка. Диференціація між терміном виходу на пенсію та терміном відпустки у порівнянні з тим, що мали шахтарі до страйків становила 1,5-2 рази. Крім законодавчо встановлених пільгових

пенсій та відпусток інші додаткові соціальні пільги та гарантії були визначені в галузевій тарифній угоді та колективних договорах вугільних підприємств.

Навіть вибухонебезпечні події не обумовили цілеспрямованості дії Міністерства вугільної промисловості до формування соціальної політики вугільної галузі. У Положеннях про діяльність Міністерства вугільної промисловості України на протязі всього терміну його функціонування не було визначено положень, які зобов'язують цю структуру до формування та реалізації комплексної та ефективної соціальної політики, яка б мала за мету збереження та розвиток трудового потенціалу вугільної галузі, стимулювання високої продуктивності праці, надання законодавчих та договірних соціальних пільг та гарантій, попередження виникнення та мінімізацію трудових конфліктів, зростання трудової та інноваційної активності працюючих, забезпечення соціального захисту інвалідів праці та їх дітей, а також працівників вугільних шахт, які підлягають закриттю тощо. Серед напрямів соціальної політики лише визначалось забезпечення гарантій зайнятості та надання пільг шахтарям щодо вугілля на побутові потреби.

Таке зневажливе ставлення до проблеми соціальної політики вугільної галузі підкріплюється відсутністю вимог з боку держави до керівних органів управління вугільною промисловістю.

Так, Концепція державної промислової політики [8] та Державна програма з її реалізації не визначають положень та пріоритетів для різних галузей промисловості щодо формування та реалізації соціальної політики. Таким чином, внутрішні потреби вугільної галузі у формуванні та реалізації соціальної політики, а також зовнішні настанови державних органів управління промисловістю країни обумовлюють для забезпечення ефективного функціонування вугільної галузі та енергетичної безпеки країни докорінної зміни системи управління щодо формування соціальної політики, яка б стала вбудованою конструкцією державної політики та потужним чинником економічного розвитку.

Актуальні проблеми соціальної політики у вугільній галузі за окремими напрямами досліджуються вітчизняними фахівцями: О.І. Амоша, А.І.Акмаєв, О.Ф.Новікова, А.Р.Вовченко, В.М.Василенко, О.В.Мартякова, М.О.Маландін, І.В.Петенко, О.В.Рассуждай, В.Мотовілін, Л.Л.Стариченко, Є.В.Котов, В.М.Коваль, О.В.Лях, О.В.Панькова. Але здебільшого результати їх наукових досліджень присвячені окремим складовим соціальної політики, які визначають проблеми оплати та охорони праці, регулюванню договірних трудових відносин, пільг та компенсацій за несприятливі умови праці, причин та мотивів протестної поведінки, соціального захисту працюючих на вугільних шахтах, які підлягають закриттю тощо. Системних та цілеспрямованих наукових досліджень з формування та реалізації соціальної політики у вугільній промисловості протягом останніх 15 років не простежується за вітчизняними публікаціями.

Метою статті є визначення потреби вугільної промисловості у становленні та реалізації ефективної та якісної соціальної політики, яка відповідає потребам збереження та розвитку трудового потенціалу, досягнення гідної праці, зростання продуктивності праці, забезпечення охорони та безпеки праці, розвитку виробничої демократії тощо.

Результати узагальнень свідчать, що серед шляхів забезпечення ефективного функціонування та розвитку вугільної промисловості соціальні чинники не розглядаються. Наукових досліджень у цьому напрямку не проводиться. Реорганізація Донецького вугільного інституту з фактичним згоранням наукових досліджень та кількістю працюючих призвели до ліквідації наукової підстави, прийняття якісних управлінських рішень зі значною кількістю проблем у вугільній промисловості України. Ще у 1994 році було проведено в Інституті промисловості України НАН України на замовлення Донецького вугільного інституту соціологічне дослідження з визначення проблем соціальної політики та

соціального захисту шахтарів, яке базувалось на експертному опитуванні директорів та профспілкових лідерів вугільних шахт та соціологічному опитуванні працівників вугільних шахт. На той час результати цього унікального дослідження були представлені до державної структури з управління вугільної промисловості та опубліковані у монографії [10]. Вперше було здійснено розмежування змісту державної та галузевої соціальної політики та визначено шляхи ефективного соціального управління в галузі на той час. Але в теперішній час можна констатувати відсутність державної соціальної політики взагалі, через неприйняття з 2005 року відповідного правового документу взагалі та не сформованість галузевої соціальної політики.

Порівняння наявності проблеми у теперішній час у вугільній галузі та у період набуття незалежності України свідчить про їх накопичення та зростання. Але через об'єктивні та суб'єктивні перешкоди можливості їх розв'язання різко зменшились. Так, значно зменшились капіталовкладення у вугільну галузь з боку держави. Кількість неефективно працюючих вугільних підприємств є стабільно високою, їх банкрутство неможливо здійснити через економічні, технічні, екологічні, соціальні перешкоди, пов'язані з ліквідацією (закриттям) вугільних шахт.

Неможливість підтримання та розвитку соціальної інфраструктури підприємств галузі зменшило (ліквідувало) можливості залучення шахтарям та їх сім'ям соціальних послуг з оздоровлення, медичної допомоги, відпочинку тощо. Невиконання законодавчих норм Гірничого законодавства та Галузевої угоди не супроводжується затребуванням відповідальності, а відповідно неправова поведінка стає нормою для управлінців і для працівників вугільної галузі.

Невизначеність та неконкретизованість повноважень та обов'язків щодо соціального розвитку вугільної промисловості, а також відповідальності державних, галузевих та регіональних органів управління призвели до сталого погіршення соціального стану, умов використання та розвитку трудового потенціалу, до зниження мотивації та престижу шахтарської праці.

Виробничі ризики та небезпеки мають стійкі прояви, а діяльність щодо профілактики та її попередження погіршується через фінансові та техніко-технологічні обмеження, а також слабку керованість природними та горно-геологічними чинниками. Одночасно вся діяльність у сфері виробництва, праці та управління і на галузевому, і на виробничому рівнях не зорієнтована на вичерпне використання можливостей щодо мінімізації небезпек для життя та здоров'я працюючих. Вкрай обмежено на вугільних підприємствах використовуються економічні методи управління охороною праці.

Галузеві та регіональні органи управління не зорієнтовані на створення умов життєдіяльності шахтарів, які сприяють відновленню їх життєвих сил та здоров'я через цільові заходи в стратегіях соціально-економічного розвитку галузі та регіону. Відсутність правових документів з соціальної політики на галузевому та регіональному рівнях посилюють поглиблення соціальних небезпек для життя і здоров'я шахтарів на виробничому рівні та не компенсують їх профілактичними цілеспрямованими заходами з життєзабезпечення на регіональному.

Нерозв'язаність соціальних проблем, які супроводжуються при закритті неперспективних та нерентабельних вугільних підприємств, є однією з головних перешкод реалізації ринкових відносин. Проблеми полягають у недосконалому механізмі ліквідації вугледобувних підприємств, у низькому рівні соціального захисту працівників, які звільняються, у нерегламентованості правової відповідальності галузевих та регіональних органів управління за стан трудового та людського потенціалу в монофункціональних містах і селищах після закриття вугільних шахт.

Виникнення нових соціальних небезпек при приватизації вугільних підприємств обумовлено недосконалими механізмами цього процесу. Негативні соціальні наслідки виявляються у посиленні експлуатації та порушенні трудових і соціальних прав працюючих, у зниженні можливостей оприлюднення цих недоліків, у відсутності обов'язків недержавних підприємств щодо життєзабезпечення моно функціональних міст та селищ.

Нерозвиненість організаційної (корпоративної) культури, низький рівень усвідомлення переваг виробничої демократії, соціального діалогу та партнерства перешкоджають соціальній згуртованості, удосконаленню колективно-договірних, соціально-трудова відносин, обумовлюють високий рівень соціальної напруженості тощо. Профспілковий рух у вугільній галузі визначається наявністю конкуруючих профспілкових структур, що знижує можливості удосконалення трудових відносин та соціального захисту працівників вугільної промисловості. Зберігається залежність профспілкових лідерів на вугільних підприємствах від роботодавця.

Інформаційне та наукове забезпечення розв'язання соціальних проблем у вугільній галузі знаходиться на вкрай низькому рівні. Тільки через залучення закордонних грантів або через реалізацію міжнародних проектів виникають можливості оцінки соціального стану та перспектив вугільної галузі. Власних досліджень у цьому напрямку немає, відсутня комплексна оцінка потреб у змінах у соціальній сфері, яка базується на одночасних статистичних та соціологічних спостереженнях, не планується запровадження соціального моніторингу.

Аналіз змісту Концепції реформування вугільної галузі [7] показує, що вона вперше окреслила проблему, пов'язану з потребою розвитку трудової сфери. В коло проблем, на розв'язання яких спрямовано Концепцію, включено дефіцит кадрів галузі. В ній визначено, що знизився людський потенціал галузі – за останні 16 років чисельність працівників зменшилась на 640 тис., або 74% загальної кількості працівників. Саме недостатня чисельність працівників, насамперед основних гірничих професій, у край негативно впливають на розвиток вугільної промисловості.

Скасовано частково недолік, який пов'язаний з регламентацією умов надання права на власність. Так, в ході приватизації при розробці договору купівлі-продажу поряд із основними виробничими показниками передбачається створення нешкідливих і безпечних умов праці, забезпечення належного рівня заробітної плати, соціального захисту працівників і членів їх сімей, участі в управлінні підприємством трудових колективів тощо. В разі невиконання цих зобов'язань угода з власником повинна розриватися.

Співвідношення досягнення виробничих та соціальних цілей визначається положеннями Концепції, які акцентують увагу на спрямування дій з підвищення продуктивності праці, навантаження на виробничі ланки вугледобувних підприємств із забезпеченням нешкідливих і гарантовано безпечних умов праці. Поряд з іншими чинниками виробництва декларується створення умов для прогресивних змін людського потенціалу галузі. Визначені в Концепції заходи щодо відновлення людського потенціалу галузі носять комплексний характер, завдяки ним «запроваджується механізм забезпечення високопродуктивних і гарантовано безпечних умов праці шахтарів, підвищується ефективність відповідного державного нагляду, здійснюється дегазація вугільних пластів та комплексна механізація виробничих процесів, підвищується рівень оплати праці шахтарів до світового з поступовим переходом до погодинної оплати праці, підвищуються пенсії шахтарям, у тому числі за рахунок недержавних пенсійних фондів, забезпечується соціальний захист працівників галузі і членів їх сімей, установлюється відповідальність роботодавців та органів виконавчої влади за надання не в повному обсязі соціальних гарантій».

Конструктивне декларування концептуальних засад реформування вугільної галузі потребує чітких, послідовних, ефективних дій та відповідальності за їх впровадження.

Державне управління промисловим виробництвом передбачає контроль стану його розвитку та визначення перспектив для створення умов можливості функціонування відповідно до потреб національного господарства. За Указом Президента України [13] оцінка стану у вугільній промисловості була здійснена в контексті забезпечення національної безпеки країни в економічній, енергетичній та екологічній сферах. Звертається увага на низький рівень виробничої та технологічної дисципліни, на недоліки в організації держнагляду за безпечним веденням робіт на вугледобувних підприємствах. Визначена наявність загрозливої тенденції до суттєвого відставання темпів відтворення від темпів згортання виробництва. Підкреслюється, що небезпечні умови праці та низька якість і обсяги виробництва обумовлені низькими темпами модернізації та технічного переоснащення, бо 95% шахт не реконструювались вже 20 років.

Серед шляхів удосконалення управління вугільною промисловістю та підвищення якості управління її трудовою сферою пропонується застосування механізму економічного стимулювання роботодавців у забезпеченні промислової безпеки; впорядкування соціальних пільг та гарантій для працівників вугільної промисловості з чітким визначенням відповідальності держави та роботодавців; посилення технологічної і виробничої дисципліни та забезпечення системного контролю за станом безпеки робіт; орієнтація витрат коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та профзахворювань на профілактичні заходи. Акцентується увага на прискоренні прийняття державної програми «Здоров'я шахтарів».

Прийняття Закону України «Про підвищення престижності шахтарської праці» не принесло очікуваного ефекту. Закладені в ньому правові положення не забезпечили зростання мотивації до шахтарської праці та не сприяли позитивному ставленню суспільства до професії шахтаря. Престижність праці у суспільстві виявляється бажаннями молоді оволодіти певним професійним статусом, який стає певним критерієм соціально-професійної орієнтації населення, особливо молоді. Правових положень, які мотивують до роботи на вугільних шахтах, які сприймаються позитивно суспільством і не викликають негативного ставлення серед професій інших галузей промисловості в цьому законодавчому документі не міститься. Він більш схожий на вирвані похіпцем пільги для працівників галузі, які не дають високого рівня зацікавленості для роботи у вугільній галузі, а слід очікувати негативне ставлення до шахтарів інших професійних груп працівників та суспільства в цілому через не цільовий характер наданих пільг та високий рівень їх диференціації.

Надані пільги зі зменшення ставок оподаткування (ст.4) з доходів шахтарів на 10% від зарплати та доходів незначно вплинуть на зарплату шахтарів, а призведуть до незбалансованості надходжень до страхових фондів, що негативно вплине на можливості їх використання для відшкодування шкоди, профілактики ризиків та оздоровлення.

Передбаченні в законодавстві про підвищення шахтарської праці ст.6 положення з забезпечення житлом шахтарів та членів їх сімей зводяться до надання права на одержання за рахунок підприємства позик у розмірі, визначеному колдоговором. Наявність цього права не гарантує його реалізацію в житті. В ст.43 Гірничого Закону України передбачалось надання безвідсоткового кредиту терміном на 15 років. Але протягом 10 років з моменту його прийняття це право не було реалізовано.

Закон України «Про підвищення престижності шахтарської праці» регламентує пільгові умови життєзабезпечення для сімей загиблих шахтарів. Але це не підвищує престиж шахтарської праці, а мотивує до втрати життя та здоров'я, щоб сім'я мала гарантії відшкодування шкоди.

Зміст положень Закону не спрямований на підвищення престижу шахтарської праці, бо не носить цілеспрямованого характеру щодо здобуття шахтарями та їх дітьми навчання за тими спеціальностями, які необхідні для потреб вугільної промисловості, бо надається право особистого вибору спеціальності. Незалежно від рівня здобутих знань поза конкурсом приймається визначена категорія пільговиків. Це не стимулює до якісного навчання при вступі до навчального закладу.

Такі обставини викликали негативну оцінку суспільства до несправедливих законодавчих актів держави та до шахтарів та їх дітей особисто. Довготривалі очікування позитивного ефекту від правої регламентації покращення умов та підвищення престижу шахтарської праці не виправдались.

Таким чином, комплексна, ефективна та активна соціальна політика у вугільній галузі відсутня, а здійснення окремих напрямів та заходів, спрямованих на розв'язання соціальних проблем очікуваного результату не приносять. Необхідно забезпечити формування та реалізацію багаторівневої стратегії соціальної політики.

На державному рівні необхідно:

терміново розробити та прийняти правовий документ з соціальної політики, який би мав регіональний та галузевий розріз;

забезпечити розробку та прийняття Соціального кодексу України;

в Концепції державної промислової політики та в програмі з її реалізації визначити особливості та зміст соціальної політики на галузевому рівні та механізми її впровадження;

терміново прийняти новий Трудовий кодекс України;

забезпечити запровадження Концепції забезпечення безпечних умов праці і здоров'я працюючих в Україні;

прийняти та забезпечити реалізацію Закону України «Про Зальнодержавну цільову соціальну програму Збереження і розвитку трудового потенціалу України на період до 2017 року»;

забезпечити включення заходів до Угод регіонального розвитку між Кабінетом міністрів України та обласними органами місцевого самоврядування, які стосуються соціального розвитку вугільної галузі;

внести зміни та доповнення до зо Закону України «Про підвищення престижу шахтарської праці», які стосуються адресності можливостей навчання в навчальних закладах для подальшого використання фахівців в вугільній промисловості;

внести в Положення «Про Міністерство вугільної промисловості», «Про державні підприємства», «Про шахти (шахтоуправління)» доповнення та зміни з конкретизації компетенції, повноважень, обов'язків та відповідальності за стан і розвиток соціальної та трудової сфери. Включити до числа критеріїв їх оціночної діяльності соціальні та трудові показники;

посилити відповідальність роботодавців за якість, реалізацію колективних договорів вугільних підприємств. Створити та запровадити систему нагород за кращий проект колективного договору з боку роботодавця, який відповідає потребам соціального, інноваційного та економічного розвитку.

На галузевому рівні необхідно:

Міністерству вугільної промисловості України розробити «Галузеву стратегію збереження і розвитку трудового потенціалу», спрямовану на посилення мотивації та підвищення престижу шахтарської праці;

при формуванні умов проведення процесів приватизації вугільних підприємств обов'язковою умовою поставити правову регламентацію забезпечення ефективного

використання, збереження та розвитку персоналу підприємств, а також підвищення якості трудового життя;

спрямувати всі зусилля галузевих профспілок на розробку нового варіанту Галузевої угоди з урахуванням Концепції реформування вугільної галузі та кризового стану економіки, забезпечити спадкоємність актуальних положень діючої галузевої угоди;

розробити та запровадити Типове положення з корпоративної (організаційної) культури на підприємствах вугільної галузі;

забезпечити запровадження системи стимулювання охорони праці;

сприяти розвитку виробничої демократії на підприємствах вугільної галузі.

Література

1. Амоша О.І. Проблеми вітчизняної вугільної промисловості у світлі вступу України до світової організації торгівлі. / О.І. Амоша, А.І. Кабанов, Л.Л. Стариченко. - НАН України. Ін-т економіки промисловості. - Донецьк, 2006. - 68 с.
2. Вугільна промисловість України: проблеми і перспективи розвитку: Матеріали засідання круглого столу. - Донецьк.: Дон Ф НІС, 2005 - 92с.
3. Гірничий закон України від 06.10.1999 р. № 1127-XIV зі змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - №50. - Ст.433.
4. Енергетична стратегія України на період до 2030 року. Схвал. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. №145-р. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=145%E0-2006-%F0>
5. Закон України «Про підвищення престижності шахтарської праці» // Відомості Верховної Ради України. - 2008. - №42-43. - Ст.293 (зі змінами, внесеними згідно із Законом №1564-IV (4764-17) від 25.06.2009).
6. Законопроект України «Про затвердження Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2017 року» - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://industry.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=67333&cat_id=57966
7. Концепція реформування вугільної галузі. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.05.2008 р. №737-р // Офіційний вісник України. - 2008. - №37 - Ст.1244.
8. Концепція державної промислової політики. Схвалено Указом Президента України від 12.02.2003р. №102/2003 // Офіційний вісник України. - 2003. - №7. - Ст.278.
9. Концепція проекту Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2017р.: Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.07.2008р. №947-р // Офіційний вісник України. - 2008. - №53. - Ст.1781.
10. Новикова О.Ф. Основные направления социальной политики и социальной защиты в угольной промышленности. / О.Ф. Новикова, А.И. Амоша, Е.В. Мартякова и др. - Донецк.: ИЭП НАН Украины, 1994 - 119с.
11. Положення про Міністерство вугільної промисловості України. Затв. Кабінетом Міністрів України від 02.11.2006 р. №1527 // Офіційний вісник України. - 2006. - №44. - Ст.2952.
12. Положення про Міністерство промислової політики України. Затв. Кабінетом Міністрів України від 02.11.2006 р. №1538 // Офіційний вісник України. - 2006. - №45 - Ст.2996.
13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30.05.2008 року "Про стан і перспективи розвитку вугільної промисловості та невідкладні заходи щодо підвищення безпеки праці в цій галузі". Указ Президента України від 05.05.2008 № 685/2008 // Офіційний вісник України. - 2008. - №58 - Ст.1936.

Рекомендовано до публікації
д.е.н., проф. Амошею О.І. 15.01.2010

Надійшла до редакції
25.12.2009