

Тесты кафедры анатомии человека МГМСУ им. А.И. Евдокимова

Министерство образования и науки Российской Федерации
Филиал Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Кузбасский государственный технический
университет имени Т.Ф. Горбачева» в г. Белово
Кафедра гуманитарных и экономических наук
Курсовая работа
по дисциплине: «Принятие и исполнение государственных решений»
на тему: «Анализ и учет риска при принятии государственных решений в органах
власти»

Выполнил: Лобанова Ю.
студентка 4 курса
группы МУбз-123
Научный руководитель:
к.п.н., доцент,
Долганов Д. Н.
Белово 2016
Содержание

Введение

Глава 1. Теоретические основы принятия государственных решений в условиях
риска

1.1 Риски как фактор принятия государственных решений

1.2 Особенности контроля и управления рисками в сфере государственного
управления

Глава 2. Анализ и учет рисков при принятии решений по государственному
управлению угольной отраслью Российской Федерации

2.1 Основные системные проблемы развития угольной промышленности России

2.2 Цель и задачи программы развития угольной промышленности

2.3 Анализ и учет рисков развития угольной промышленности

Заключение

Список использованной литературы

Введение

Риск составляет объективно неизбежный элемент принятия любого управленческого решения в силу того, что неопределенность - неизбежная характеристика современного управления. В экономической литературе часто не делается различий между понятиями «риск» и «неопределенность». Их следует разграничивать. В действительности первое характеризует такую ситуацию, когда наступление неизвестных событий весьма вероятно и может быть оценено количественно, а второе - когда вероятность наступления таких событий оценить заранее невозможно.

В реальной ситуации принимаемое решение почти всегда сопряжено с риском, который обусловлен наличием ряда непредвиденных факторов неопределенности. В настоящее время процесс разработки управленческих решений требует от лица, принимающего решения, постоянного осознания и осмысления того, что надо выработать и принять обоснованное и эффективное решение, которое будет направлено на развитие той или иной сферы управления, а также учитывать быстроизменяющиеся условия и возникающие проблемы в этой сфере во избежание возникновения рискованных ситуаций. Поэтому анализ, прогнозирование, оценка и снижение риска приобретают все большую актуальность.

Предмет исследования в курсовой работе - принятие управленческих решений с учетом риска.

Объект исследования - риск как категория управленческой деятельности.

Цель курсовой работы - рассмотреть проблемы анализа и учета риска при принятии решений в органах государственной власти.

Для достижения указанной цели необходимо решение ряда задач, в том числе:

- 1) рассмотреть теоретические основы принятия государственных решений в условиях риска;
- 2) рассмотреть особенности учета рисков при принятии решений по государственному управлению, на примере угольной отрасли Российской Федерации.

В структуре курсовой работы введение, две главы, отвечающие поставленным цели и задачам, заключение, список использованных источников.

Глава 1. Теоретические основы принятия государственных решений в условиях риска

1.1 Риски как фактор принятия государственных решений

риск государственный управление

Как и любой социальный процесс, принятие государственных решений изначально содержит возможность возникновения непредвиденных обстоятельств, чреватых потерями или отрицательными последствиями намеченных действий.

Поскольку риски присутствуют на всех этапах принятия государственных решений - от диагностики проблемы до подведения итогов реализации целей, для государства играет принципиальную роль понимание природы риска [13].

Можно выделить три наиболее авторитетных подхода к определению риска:

- 1) классический;
- 2) неклассический;

3) модернистский [12, с. 313].

Так, классический подход (Дж. Милль) определяет риск как вероятность понесения субъектом потерь в зависимости от выбранной им стратегии действий и влияния внешних и внутренних факторов. Как можно заметить, в таком подходе наряду с негативным восприятием риска присутствует и положительный.

Неклассический подход (А. Маршалл, А. Пигу) рассматривает риск как показатель отклонения субъекта от поставленных им целей. Риск выступает маркером несоответствия количественных и качественных параметров планируемой и реально осуществленной деятельности.

Модернистский подход (У. Бек, Э. Гидденс), трактует риск как следствие воспроизводства современных связей и отношений, подверженных неким характерным для сегодняшнего времени трансформациям [12, с. 314].

В современных условиях риск превратился в составную часть повседневной деятельности человека.

К постоянно присутствующим в процессе принятия государственных решений причинам возникновения риска можно отнести:

- неопределенность (многовариативность развития будущего) социальных и природно-антропогенных процессов как имманентное свойство среды, объектов государственного управления;
- динамику социальных и природно-социальных процессов, развертывание которых содержит множество поворотных точек и точек ветвления, скрывающих разнообразные альтернативы развития;
- сочетание социальных и технологических видов движения, стихийных факторов и сознательных методов воздействия на ситуацию, усложняющее оценку объектов управления;
- возможность неадекватного выбора управляющими стратегии и плана действий, преувеличение или преуменьшение фактора угроз;
- недостаточную профессиональную компетентность управляющих, экспертов, реализующих тот или иной план действий, произвол лица, принимающего решений (ЛПР), человеческие ошибки, недобросовестную конкуренцию, преувеличенное восприятие угроз, блокирование нужных для разрешения ситуации решений;
- наличие у управляющих различного рода не размываемых временем стандартов и антропологических качеств ЛПР (психологическая неустойчивость управленческих кадров к кризисным ситуациям), стереотипов и иных малорационализированных механизмов отображения и форматирования проблемной ситуации;
- дефицит ресурсов для полномасштабного выполнения задуманных действий;
- неопределенность измерения причин, процесса и результатов реализации решений (отражающуюся в дефиците информации о параметрах ситуации, критериях оценки итогов своей работы, сведений о партнерах в системе управления, а порой даже о собственных функциях при решении той или иной задачи) [13].

Иные причины складываются при возникновении особой формы риска, которую можно обозначить как кризис. Кризис характеризует высшую область неопределенности знаний об управленческой ситуации в сочетании с резким

дефицитом времени, отведенного на принятие решений для выхода из этой ситуации.

В своей совокупности все вышеуказанные причины могут предопределять самые различные формы существования рисков, ущерб от которых может быть связан как с частичной дестабилизацией общественных порядков, так и с нарастанием конфликтности, вплоть до возникновения экстремистских форм активности и катастроф.

Учитывая системный характер рисков для принятия государственных решений, управленческие структуры действуют в определенном диапазоне: с одной стороны, государство должно проявлять внимание даже к слабым сигналам о возможных неблагоприятных последствиях его деятельности, а с другой - понимать неприемлемость включения в разработку целей малосущественных гипотетических угроз [13].

В то же время важно видеть, что риск в государстве не только неизбежен, но и правомерен. Ведь без риска государство может лишиться не только возможности реализации крупных проектов, но и самой способности конструирования новых взаимоотношений, институтов и структур, а значит, и реализации перспективных интересов широких социальных аудиторий.

Государственные институты в большей степени ориентированы на предупреждение и управление определенными состояниями и типами рисков. К внутренней градации рисков относятся:

- вероятностные потери, отражающие теоретически возможные, но не всегда ощущаемые угрозы государству;
- угрозы как потенциальное, но высоковероятное состояние потерь от известных и неразрывно связанных с данной сферой деятельности факторов (отражает предметный характер риска);
- опасность как проявленная угроза, создающая практические негативные эффекты в сфере государственного управления. Это состояние риска проявляется и тогда, когда решение только вырабатывается, и тогда, когда принятые цели начинают реализовываться;
- ущерб как показатель конкретных последствий незапланированного ущерба (количественная и качественная оценка этих последствий является основой для корректировки (отмены ранее принятых) решений, а также компенсации потерь) [2, с. 15].

Данные формы рисковых явлений, детализируются и специфицируются в рамках различных типов рисков, которые встречаются в деятельности государственных органов. К наиболее заметным, влияющим на принятие государственных решений рискам стоит отнести следующие:

Процессуальные риски, которые в основном возникают в процессе диагностики проблем, реализации целей, при наборе людских ресурсов, определении методов работы с информацией и при других управленческих действиях. В свою очередь они могут быть подразделены на риски оценки, сбора материалов о проблеме, имплементации целей и др. К ним также можно отнести риски, возникающие при

взаимодействии госорганов с партнерами, контрагентами, посредниками и др. Мягкие риски, характеризующие собой либо вялотекущие конфликты, не создающие существенных и острых угроз, либо продуцирующие угрозы и опасности низкой интенсивности. Например, к ним можно отнести нерегулируемую миграцию, которая может длиться годами, не приводя к негативным результатам для государства, но создавая для этого предпосылки, которые могут стать критическими в дальнейшем. Жесткие риски, возникающие в базовых для государства сферах (например, информационной или военной безопасности, экономике) и чреватые самыми серьезными негативными и даже системными последствиями. К ним можно отнести угрозу дефолта, приближение войск противника к границам государства и др. С технократической точки зрения в процессе принятия государственных решений выделяют другие типы рисков:

- чистые (возникающие в условиях форс-мажорных обстоятельств);
- деловые (являющиеся результатом непросчитываемости действий);
- средние (наносящие государству ущерб в допустимых пределах);
- критические (потери от которых являются для властей чрезмерными, недопустимыми);
- непреодолимые, не зависящие от воли акторов (войны, стихийные бедствия и др.);
- мегариски (являющиеся высшей формой критических рисков, тяжесть потерь от которых обладает глобальными международными последствиями) [2, с. 17].

С точки зрения отражения характера управленческой деятельности государства принято выделять риски:

- передовые, связанные с преобразованиями в ведущем секторе (метасекторе) развития государства;
- стандартные (по уровню прибыльности);
- архаические, связанные с выживанием системы управления;
- социально ориентированные;
- нестандартных действий;
- профессиональные;
- неэффективные, являющиеся показателем неэффективных действий управляющих;
- стратегические;
- тактические [2, с. 17].

Очень часто риски классифицируют по сферам и направлениям действий, в частности, различая политические, экономические, экологические, финансовые, военные, внешне- и внутривнутриполитические и ряд других, а также риски, типологизируемые с точки зрения ведущих акторов, - индивидуальные, коллективные, общегосударственные.

Возможно выделение и более сложных, в частности, отраженных рисков. К примеру, свидетельствующих о проблемах какой-нибудь крупной ТНК, которые могут сказаться на развитии соответствующей отрасли или отношениях ее профильных предприятий с государством.

В процессе разработки и продвижения государственных решений наряду с «деревом целей», складывается и «дерево рисков», характер которого свидетельствует о

последовательном усложнении всего процесса целеполагания. Риски для государства могут быть выражены в виде кризисных условий деятельности органов власти, деформации системы управления (включая кадровые структуры), невыполнении плановых задач (влекущем рост ответственности, неполучение дохода, различные негативные побочные последствия), увеличении частоты негативных последствий и т.д.

В соответствии с представлениями о конкретных типах и состояниях рисков различные государственные институты вырабатывают свои (ведомственные, отраслевые, региональные) модели расчета угроз и опасностей, предопределяющие соответствующие коррективы в своей практической деятельности. В основании таких прикладных моделей, как правило, лежат принципы либо технократического (основанного на оценках частоты возникновения чрезвычайных ситуаций), либо экономического (базирующегося на методологии расчета решений по методу «затраты - прибыли»), либо психологического (кладущего в основу оценки ситуации эмоционально-чувственные групповые и персональные реакции и предпочтения ЛПР), либо социокультурного (ориентирующегося на приоритетное значение ценностей, норм и традиций участников целеполагания) подходов, которые задают основные расчеты параметров рисков и тактику структур управления.

Государство и его отдельные институты, борясь с рисками, обязаны соответствующим образом перестраивать структуры принятия решений, определять зоны вероятных катастроф и кризисов, отслеживать стратегические и тактические угрозы, обладать методикой анализа рисков и компенсации понесенного ущерба. При этом их главной задачей является не игнорирование угроз, а осознание меры опасности, которую несут определенные решения, а также установление границ своей активности.

В целом можно констатировать, что у государства существуют следующие возможности снижения уровня управленческих рисков и связанного с ними ущерба:

- подготовка кадров, способных использовать управленческие технологии, минимизирующие риски;
- страхование рисков;
- предварительное увеличение достоверной информации о возможных рисках и гипотетическое предвосхищение их возможных последствий;
- уклонение от рисков;
- контроль за рисками;
- применение моделей и механизмов управления гипотетическими угрозами;
- осуществление антикризисных стратегий [13].

Ориентируясь на такого типа базовые параметры в своей управленческой деятельности, государство может использовать концепцию оправданного (приемлемого) риска. Такая программа превентивной политики по устранению рисков помимо специфических задач позволяет сохранять уровень общей эффективности его управленческих действий. Выверенная государственная политика в области управления рисками служит основой и для сопутствующей деятельности партнеров и контрагентов государства.

1.2 Особенности контроля и управления рисками в сфере государственного управления

Решающими инструментами минимизации влияния венчурных (рисковых) факторов на управление государством и принимаемые им решения являются контроль и управление рисками. При этом различные формы контроля включены в различные модели управления рисками (проведение мониторинга; осуществление аналитических мероприятий по гипотетическому предвидению рисков; предварительное страхование рисков; материальную и психологическую подготовку ЛПР к рискам, а также некоторые иные акции) [13].

Управление рисками представляет собой перечень специальных аналитических и прикладных мероприятий, которые направлены на уклонение от рисков, их предупреждение, страхование, а также выработку стратегий, позволяющих сохранить приоритеты и поставленные государством цели, минимизировать возможный ущерб от принятых решений.

Несмотря на наличие различных стратегий контроля и управления рисками, по сути все они могут быть отнесены к одному из четырех универсальных способов воздействия государства на венчурные факторы. К таким группам методов относятся политические, аналитические, социальные и финансовые инструменты.

Так, политические методы, снижают уровень страновых рисков. К ним можно отнести действия властей по совершенствованию форм публичной политики и усилению прозрачности проводимого курса, снижению конфликтности в системе государственного управления, интенсификации обратных связей власти и общества, усилению взаимосвязи краткосрочных и долгосрочных проектов, установлению правильной меры открытости и закрытости отечественной экономики, повышению учета коллективных мнений при принятии решений и др. Эти методы, ведут к повышению уровня защищенности государства и общества, усилению безопасности правящего режима и системы госрегулирования.

Аналитические методы направлены на совершенствование теоретических и прикладных моделей возможного развития событий. Эта информация позволяет управляющим уточнять состояние экономических, административных и иных систем на предмет их подверженности рискам, более точно определять последствия взаимодействия различных типов рисков, разрабатывать большее количество альтернатив, уточнять цели и подцели государственных органов.

Следует отметить, что все аналитические методы в основном ориентированы на ситуативную классификацию рисков, отделение факторов от симптомов, определение переменных потребностей конкретного проекта.

Применение аналитических методов направленно на предотвращение применения руководителем крайних вариантов действий при достижении целей; предварительно собирать информацию и формировать банки данных о различных, особенно уникальных рисках, обобщать опыт о способах снижения их негативных последствий; разрабатывать резервные, антикризисные меры; постоянно повышать уровень профессиональной подготовки госслужащих, их умения применять

различные способы опережающего риска анализа.

Особым значением при контроле и управлении рисками обладают социальные технологии. Все социальные технологии используются в целях снижения порога чувствительности населения к возможным потерям, совершенствования процедур принятия решений и повышения возможностей ЛПР к выполнению антикризисных действий.

Эпицентром такой деятельности является приучение общественного мнения к трезвому отношению к рискам, содержащимся в любых решениях, а также предупреждение экстремальных форм активности групп населения.

Таким образом, выдержанная и объективная информация о риске не только становится сигналом к усилению взаимодействия государства с обществом, но и наделяет население определенной ответственностью за совершаемые действия. Такая информация одновременно обретает политико-управленческую ценность, поскольку позволяет укреплять доверие граждан к государству, повышать его политический имидж, уменьшать волнение людей на информацию массмедиа. Однако этих социальных методов существуют границы. Так, в общественных дискуссиях нельзя постоянно педализировать проблему риска и его отдельных проявлений, что может усугубить атмосферу тревожности и лишить государство возможности принятия эффективных решений.

Существенным значением обладает и другая социальная технология - постоянное и широкое использование внешней независимой экспертизы при принятии решений. Одновременное использование разных экспертных команд дает возможность увеличить объективность принимаемых решений, а также минимизировать представления управленцев о существующих угрозах. Придание этим рекомендациям документальной основы резко повышает ответственность управляющих, которые вряд ли станут игнорировать экспертные мнения, особенно если они совпадают с опасениями общества. Ведь в случае возникновения даже внешне схожих угроз их могут обвинить в преступной халатности и других прегрешениях. Таким образом, при прочих равных условиях государство увеличивает степень защиты от гипотетических угроз.

Социальные технологии связаны и с формированием должных психологических качеств ЛПР, от которых во многом зависит степень чуткости управленческих структур к рискам.

Помимо указанных социальных методов можно также назвать и некоторые другие:

- демократизация политико-правового режима правления;
- соблюдение ЛПР правил безопасности;
- широкое распространение информации о различного рода рисках;
- расширение практики поощрения управленцев за виды деятельности, связанные с предотвращением риска;
- налоговые поощрения для производства безопасного оборудования;
- распространение информации о сферах и районах повышенного риска для граждан, туристов и др. [13].

Свое место в деятельности государства по контролю и управлению рисками

занимают финансовые технологии. Основные задачи их применения состоят:

- в выделении бюджетных и привлеченных средств для предварительного страхования рисков;
- в концентрации ресурсов, необходимых для корректировки действий правительства в процессе урегулирования кризисных ситуаций;
- в накоплении и привлечении средств для компенсации и возмещения понесенного ущерба.

Суммарное применение всех этих методов позволяет властям проводить взвешенную политику, способную обеспечить уклонение от рисков или сокращение масштабов их распространения и последствий; сохранять возможность поддерживать существующие риски в рамках допустимых потерь; предотвращать возможности выхода последствий рисков за грань допустимого.

Сочетания названных технологий вместе с определенными институциональными и неинституциональными параметрами взаимодействия управленцев с экспертными и гражданскими партнерами определяют соответствующие модели контроля и управления рисками.

В ряду венчурных моделей находятся и антикризисные стратегии государства, связанные с его последовательными действиями, направленными на снижение дестабилизирующих эффектов рисков и снижение возможного ущерба. Так, отечественный исследователь В. Романов предлагает четырехфазовую стратегию деятельности правительства. К ее основным этапам он относит:

этап, предшествующий фазе дестабилизации ситуации (включающий действия по предупреждению экстремальных форм активности, меры по совершенствованию адаптационных возможностей всей системы и др.);

предкризисный этап, предполагающий расконсервацию системы управления кризисом;

этап развития кризисной ситуации, включающий в себя действия, направленные на уменьшение возмущающих воздействий среды; повышение внимания к пороговым ограничениям, границам полномочий и реальным возможностям властей; снижение потребления ресурсов; укрепление высокоэффективных (дифференцированных) структур; освобождение от балласта (неэффективных структур, институтов, действующих с большими издержками); централизованное управление в жизнеобеспечивающих сферах; поддержку новых институтов интеграции общества; непрерывный мониторинг ситуации и устранение препятствий для получения системной информации; стимулирование поисковой активности граждан;

4) посткризисный период, предполагающий стимуляцию восстановительного процесса.

Иную схему антикризисной деятельности предлагают модели, в основу которых положена оценка реакции и состояния управляющей системы (УС), действующей в условиях нарастания рисков и разворачивающегося кризиса. В данном случае выделяются следующие стадии активности государства:

осуществление упреждающих действий, в том числе политико-правовых (принятие законов, постановлений, закрытых инструкций ведомств), технических

(предполагающих перераспределение материальных ресурсов, укрепление позиций уязвимых регионов, создание запасных центров управления), а также акций, направленных на формирование кадровой структуры (резерва управления, обучение и переподготовку персонала);

проведение аналитической деятельности, направленной на определение типологии кризисов (финансового, военно-политического, социально-экономического и др.) и интенсивности его воздействия на УС.

В частности, кризисы способны повлечь за собой нарастание общего дискомфорта для УС, рост напряженности для УС, повышение издержек для УС, угрозу для функционирования ее отдельных структур, опасности для жизненно важных функций и целостности УС, риски для поддержания должных отношений УС с обществом, угрозы для режима правления, а также опасности для существования государства как такового. В целях определения характера существующих (гипотетических) угроз выявляют и соответствующие факторы кризисного воздействия на УС (благоприятные, неблагоприятные, конфликтогенные, экстремальные), а также степень их интенсивности;

определение (планирование) реакций УС на различные виды развития кризисных ситуаций с учетом тех или иных целей в сфере управления.

К таким целям можно отнести сохранение стабильности в обществе и его управляемости, минимизацию издержек управления, сохранение или смену правящего режима. В свою очередь выделение таких параметров влечет моделирование деятельности УС по урегулированию конкретного кризиса и его последствий в той или иной сфере (социальной, экономической, государственного строительства, межнациональных или межгосударственных связей и др.), отношений УС с важнейшими контрагентами (партиями, профсоюзными и молодежными организациями, оппозицией, зарубежными партнерами); активизация деятельности инновационных механизмов УС (например, в сфере функциональной перестройки ее деятельности, касающейся перегруппировки сил в правящих кругах, организационной перестройки в системе управления, в кадровых структурах относительно стиля лидерства и т.д.);

разработка необходимых механизмов и процедур, направленных на сохранение организационно-ролевой гибкости и эффективности антикризисных действий УС.

Эта деятельность может осуществляться в политико-правовой сфере (касаясь текущего совершенствования нормативно-правовой базы), в финансово-экономической области (к примеру, активизируя необходимые механизмы (торга, сделок) и способы принятия антикризисных решений) в информационной сфере (предполагая налаживание гибких взаимоотношений правительства со СМИ, местными органами печати) и т.д.;

политико-правовые, финансовые, организационные и другие действия государства, направленные на выход из кризисного состояния и активизирующие механизмы повседневной деятельности УС.

За счет такого рода действий государство постепенно переходит от режима предупреждения и минимизации последствий проявивших себя опасностей и угроз к

формату деятельности, предполагающему управленческие действия, предупреждающие возникновение рисков в обычном формате.

В целом все модели сводятся к выработке стратегий неустойчивости объекта и системы управления. В суммарном виде эти требования предполагают при разработке вариантов действий избегания крайностей; преодоление страхов менеджеров по отношению к рискам и т.д.

Как правило, в государствах разработкой методик управления рисками занимаются специальные структуры, экспертные сообщества и команды консультантов. К ним относятся не только те, что находятся на службе правительства (например, в США это структуры Государственного департамента, Управление разведки и исследований и др., в России - ИНСОП - институт современного развития), но и работающие по контракту с государственными органами (например, такие «фабрики мысли», как RAND Corporation, Research Analysis Corporation, Институт оборонного анализа, Военно-морской аналитический центр и многие другие).

Применение специальных моделей, а также конкретных процедур по управлению рисками и контролю за ними позволяет уточнить область проявления и совокупность факторов риска, их характер и содержание угроз, оценить вероятность возможных негативных последствий, определить средства защиты и уменьшения потерь от различных опасностей, а в конечном счете разработать оптимальный вариант управленческих действий.

Благодаря такому комплексному подходу органы государственного управления могут придерживаться различных управленческих стратегий - от владения ситуацией риска и предотвращения (сведения к минимуму) ущерба до действий, направленных лишь на финансирование, или возмещение затрат по убыткам, или «раздробление» рисков и их перенос на других контрагентов, или, напротив, взятие рисков на себя.

Глава 2. Анализ и учет рисков при принятии решений по государственному управлению угольной отраслью Российской Федерации

2.1 Основные системные проблемы развития угольной промышленности России

Угольная промышленность, обладая значительными разведанными и прогнозными запасами угля, имеет все возможности для эффективного их извлечения и использования в целях стабильного обеспечения внутренних потребностей в угольной продукции и развития экспортных поставок [1].

Указанная отрасль промышленности одна из первых в топливно-энергетическом комплексе России после проведенных структурных преобразований полностью адаптирована к рынку, производство и реализация продукции отрасли осуществляется частными предприятиями в условиях рыночного ценообразования, финансирование инвестиционных проектов осуществляется за счет собственных и привлеченных средств (около одной третьей общего объема инвестиций).

Последние 10 лет стали для угольной промышленности этапом стабильного развития, который совпал с восстановительным ростом экономики страны. За этот

период объем добычи российского угля вырос примерно на четверть и в настоящее время превышает уровень 350 млн. тонн в год.

Перспективы развития угольной промышленности связаны с решением проблем системного характера. К их числу относятся следующие проблемы:

- падение внутреннего спроса на энергетический уголь - с момента наивысшего потребления энергетического угля на внутреннем российском рынке (1988 год) этот показатель снизился в 1,6 раза. Объективная необходимость сдерживания роста цен на газ на внутреннем рынке до уровня равнодоходности с экспортом не позволяет угольной продукции конкурировать с газом в сфере электроэнергетики и в жилищно-коммунальном хозяйстве;
- неразвитость инфраструктуры в новых районах добычи угля. Для дальнейшего освоения Эльгинского каменноугольного месторождения необходимо достроить железнодорожную ветку от станции Эльга до разреза «Эльгинский». Без строительства железнодорожной ветки Кызыл-Курагино невозможно вести освоение Улугхемского каменноугольного бассейна, кроме того требуется строительство мостов, электроподстанций, рабочих поселков и т.д.;
- отсутствие мотивации у пользователя недр при проведении работ по геологическому изучению и разведке участков недр с низкой степенью геологической изученности;
- недостаточное развитие Восточного полигона сети железных дорог (в том числе недостаточная пропускная способность в зоне Байкало-Амурской магистрали), наличие «барьерных мест» железнодорожного участка Междуреченск-Тайшет, железнодорожных подходов к портам Северо-Запада и Юга России;
- затянувшийся (в связи с недостаточностью выделяемых бюджетных средств) процесс реструктуризации угольной отрасли, значительный объем дополнительной социальной нагрузки, отсутствующий в других отраслях экономики (пайковый уголь, социальные доплаты к пенсиям и др.), а также наличие проблем шахтерских моногородов в действующих угольных бассейнах. Города Зверево и Гуково (Ростовская область), а также Ленинск-Кузнецкий и Прокопьевск (Кемеровская область) в кризисный период с 2009 по 2010 год были признаны моногородами и включены в перечень нуждающихся в первоочередной помощи. Аналогичная поддержка в части переселения работников угольной отрасли из районов Крайнего Севера необходима не включенному в перечень проблемных моногородов шахтерскому городу Инта (Республика Коми);
- неконкурентоспособность продукции российского угольного машиностроения и усиливающаяся в связи с этим зависимость отрасли от импорта технологий и оборудования. Доля импортного оборудования в общем количестве используемой основной горнотранспортной техники постоянно растет, только за 2010 - 2012 годы она увеличилась с 37 до 49,6 процента. По итогам 2012 года доля импортных очистных комбайнов достигла 75,1 процента, погрузчиков - 83,8 процента, технологических автомобилей - 87,4 процента;
- низкая средняя рентабельность продаж угля, короткие сроки кредитования и высокий уровень процентных ставок по банковским кредитам, препятствующие

привлечению финансовых ресурсов на цели модернизации угольной промышленности и повышения безопасности работ;
- нарастающий дефицит квалифицированных трудовых кадров на фоне непрестижности профессии горняка по условиям труда и уровню его оплаты [1]. Основным вызовом развитию угольной промышленности России в настоящее время является превышение предложения угля над спросом, приведшее к долговременному снижению цен на внешних угольных рынках. Причинами этого являются стагнация экономики в еврозоне и последствия «сланцевой революции» в США, в результате которой экспорт угля из этой страны за 3 последних года увеличился почти на 72 млн. тонн. Произошло перераспределение мировых потоков угля, а главное обострилась конкуренция на традиционных рынках сбыта российского угля.

В этих условиях особенно уязвимыми оказались угольные компании-экспортеры Кузбасса. Угольный бассейн равноудален как от портов западного направления, так и от портов восточного направления, причем среднее расстояние перевозки в обоих направлениях превышает 4500 км, а доля железнодорожного тарифа в цене у потребителя достигает 40 - 45 %. При этом угольные компании теряют прибыль, если не оказываются убыточными. При сохранении низких цен на международном рынке угля на длительный период многим угольным предприятиям грозит скорое банкротство. В свою очередь, это потребует от государства мер по социальной защите трудящихся закрываемых предприятий, поскольку на формирование полноценного ликвидационного фонда (фондов) может потребоваться не один десяток лет.

Наиболее вероятным ответом на этот вызов может стать постепенный переход старых угольных бассейнов к использованию угля в месте производства. Этой цели призван служить кластерный подход, состоящий в создании взаимосвязанных производств на базе угольных месторождений, направленный на более полное использование потенциала угля как полезного ископаемого. В настоящее время представляется наиболее вероятным создание угольно-энергетических и угольно-технологических кластеров, ориентированных на выработку электроэнергии на угле, глубокую переработку угля с получением продукции с высокой добавленной стоимостью, использование отходов производства.

Для сохранения конкурентоспособности российской угольной продукции на внешних рынках представляется целесообразным осваивать в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке новые месторождения углей, пользующихся спросом на внешних рынках. Расположение таких месторождений вблизи границ позволит существенно снизить транспортные затраты по сравнению с предприятиями, расположенными в центре территории страны. Кроме того, такой сдвиг может обеспечить увеличение сбыта российских углей на более емком угольном рынке Азиатско-Тихоокеанского региона, доля России на котором составляла в 2012 году всего 5,9 процента. Кроме того, перспективы угольной промышленности на востоке страны связаны также с формированием новых промышленных зон, где рядом с месторождениями угля находятся месторождения руд цветных и редких металлов, строительных

материалов. Освоение таких месторождений предполагает строительство угольных электростанций, электроэнергия с которых будет использоваться при создании и функционировании территориально-производственных комплексов. Сохраняется вероятность строительства угольных энергоблоков большой мощности в пограничных с Китаем районах Забайкалья и Дальнего Востока для экспорта электроэнергии [1].

Вместе с тем в настоящее время отсутствуют условия и стимулы для развития угольной генерации в электроэнергетике страны. В ближайшей перспективе ценовое соотношение газ-уголь, стимулирующее строительство энергоблоков нового поколения, не будет достигнуто, в связи с чем не представляется возможным задействовать рыночные механизмы.

Объективно необходимая газификация регионов, в первую очередь в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, также серьезно осложняет решение проблем расширения использования угля на внутреннем рынке.

Российская угольная промышленность обладает всеми возможностями стать современной отраслью производства с высококонкурентной продукцией. Потенциал развития российских угольных компаний в рамках отечественного топливно-энергетического комплекса заключается:

- в наличии огромных запасов угля, которых при существующем уровне добычи хватит на 600 лет;
- в наличии значительного опыта использования этого энергоресурса, обеспечивающего в том числе устойчивость энергоснабжения, особенно в кризисных ситуациях;
- в возможности выхода на мировой рынок;
- в наличии существенных резервов повышения эффективности;
- в многообразии различных видов угольной продукции;
- в возможности адаптации к меняющимся условиям рынка;
- в возможности интеграции с приоритетными направлениями инновационного развития экономики;
- в обеспечении региональной энергетической безопасности [1].

2.2 Цель и задачи программы развития угольной промышленности

Государственные стратегические цели развития угольной промышленности заключаются в надежном и эффективном удовлетворении внутреннего спроса на высококачественное твердое топливо и продукты его переработки, сохранении и укреплении позиций на традиционных внешних рынках угля и выходе на новые рынки, обеспечении конкурентоспособности угольной продукции в условиях насыщенности внутреннего и внешнего рынков взаимозаменяемыми энергоресурсами и альтернативными поставщиками, повышении уровня безопасности добычи угля и снижении их воздействия на окружающую среду. Как следует из анализа состояния, основных проблем и перспектив развития российской угольной промышленности, преодоление существующих вызовов и рисков на пути ее эффективного и устойчивого долгосрочного развития может быть

обеспечено лишь на основе государственно-частного партнерства, важнейшим инструментом которого призвана стать Программа.

Реализация принципов государственно-частного партнерства в первую очередь требует согласования долгосрочных интересов государства и бизнеса в этой сфере, а также объединения усилий государства и бизнеса, разделения ответственности и рисков.

Основные интересы государства в рассматриваемой сфере связаны с реализацией положений долгосрочной государственной энергетической политики в рамках перехода России к инновационному социально ориентированному типу экономического развития в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Интересы бизнеса связаны с экономически эффективным функционированием и инвестиционной привлекательностью угольных предприятий, максимизацией прибыли, сохранением имеющихся и занятием новых ниш на внутреннем и внешнем рынках угольной продукции, а также с возможностями осуществления долгосрочных планов развития компаний.

Общей базой для успешной реализации долгосрочных интересов как государства, так и бизнеса в условиях рыночной экономики может служить максимальное использование потенциальных конкурентных преимуществ российских угольных компаний.

Таким образом, целью Программы является создание российским угольным компаниям условий для стабильного обеспечения внутреннего рынка углем и продуктами его переработки, а также развития их экспортного потенциала. Главными направлениями объединения усилий государства и бизнеса для достижения указанной цели являются:

- модернизация угольного производства, предусматривающая уход от неэффективных технологических, организационных и экономических решений во всех базовых для его функционирования подсистемах;
- создание «среды развития» угольных компаний, обеспечивающей возможность реализации наиболее перспективных инновационных проектов по усилению ее производственного потенциала и занятию угольной продукцией новых рыночных ниш, организация рационального взаимодействия со смежными отраслями;
- совместное формирование и последовательное применение механизмов поэтапной реализации Программы, в том числе для выполнения требований повышения безопасности и корпоративной социальной ответственности угольных компаний.

Указанные главные направления реализуются путем решения следующих основных задач, необходимых для достижения поставленной цели:

- развитие сырьевой базы угольной промышленности и рациональное недропользование;
- развитие производственного потенциала угольной промышленности на основе ее модернизации, завершение реструктуризации и создание новых центров угледобычи;
- развитие внутреннего рынка угольной продукции и укрепление позиций

Российской Федерации на мировом рынке угля;

- обеспечение технологического развития отрасли и укрепление научно-технической базы компаний и научных центров;
- обеспечение безопасности и охраны труда в угольной отрасли;
- обеспечение экологической безопасности;
- развитие трудовых отношений и корпоративной социальной ответственности угольных компаний, совершенствование системы профессиональной подготовки кадров для угольной промышленности.

С целью решения каждой из указанных задач формируется конкретный проект поэтапного развития соответствующего направления на перспективу до 2030 года, реализуемый при объединении усилий и разделении ответственности государства и бизнеса.

Сфера ответственности государства включает прежде всего совершенствование нормативно-правовой базы эффективного функционирования и модернизации производства, обеспечение действенного надзора (усиление соответствующих функций) и создание благоприятного инвестиционного климата. Сфера ответственности бизнеса включает в том числе активное выдвижение и реализацию проектов модернизации производства, обеспечение промышленной безопасности и охраны труда, а также выполнение социальных обязательств.

Государство оказывает определяющее влияние на такие сферы, как:

- формирование рынков, включая в том числе вопросы тарифно-ценовой политики, долгосрочных программных ориентиров развития смежных отраслей (электроэнергетика, газовая промышленность, транспорт), вопросы регионального социально-экономического развития и рациональных топливно-энергетических балансов;
- развитие и использование различных форм государственной поддержки, учитывающих в том числе длительный инвестиционный цикл в угольной отрасли;
- реализация мер антикризисного характера, в частности субсидирование части процентных ставок по кредитам инвестиционного характера, рефинансирование долговых обязательств, программы поддержки угольных моногородов и др.;
- формирование комфортной социальной и инвестиционной среды через устранение нефинансируемых федеральных мандатов, закрепленных за угольной отраслью в предыдущие годы;
- развитие науки и образования.

Типовые стадии развития отношений между государством и бизнесом предусматривают:

- совершенствование законодательства, обеспечивающего безопасность при проектировании, строительстве и эксплуатации угольных предприятий, и создание эффективного механизма государственно-частного партнерства;
- развитие рынка, в том числе стимулирование сооружения новой угольной генерации, развития инфраструктуры;
- стимулирование инвестиционного процесса, в том числе по модернизации горного хозяйства, освоению новых месторождений.

Основные индикаторы достижения поставленной цели отражают важнейшие продвижения в сферах модернизации и устойчивого развития угольной отрасли, повышения качества угольной продукции и занятия новых рыночных ниш, повышения эффективности и инвестиционной привлекательности отрасли, обеспечения промышленной и экологической безопасности, а также выполнения социальных обязательств и роста поступлений в бюджет.

Соответствующий перечень указанных индикаторов включает:

- удельный вес мощностей, введенных с начала реализации Программы, в общем объеме мощностей по добыче угля;
- рентабельность активов (отношение чистой прибыли к стоимости всех активов);
- калорийный эквивалент угольной продукции для энергетики;
- среднюю дальность перевозки угольной продукции;
- объем добычи угля на одного занятого в отрасли;
- производство товарной продукции на одного занятого в отрасли за период реализации Программы;
- удельный травматизм со смертельным исходом на 1 млн. тонн добычи;
- удельный травматизм со смертельным исходом на 1000 работников по основному виду деятельности;
- удельный сброс загрязненных сточных вод в водные объекты;
- удельный выброс загрязняющих веществ в атмосферу;
- поступления в бюджет (недропользование, налоги) [1].

2.3 Анализ и учет рисков развития угольной промышленности

Анализ и обобщение всего многообразия рисков позволили выявить наиболее существенные риски, при этом степень их влияния на реализацию мероприятий программы будет зависеть от текущего состояния экономики и рыночной конъюнктуры.

1. Риск длительного падения цен и снижения спроса на угольную продукцию на международном угольном рынке (включая риск со стороны импортеров). Такой риск связан, прежде всего, с различными кризисными явлениями в мировой экономике и приводит к росту убытков угольных компаний, а в ряде случаев - их банкротству, замораживанию инвестиционных проектов, росту безработицы, снижению доходов населения и бюджетов. Негативные последствия этого риска могут затронуть более широкий спектр российской экономики, включая железнодорожные перевозки и перевалку угля в портах.

Управление риском длительного падения цен связано с реализацией проектов, обеспечивающих приближение производителей экспортного угля к зарубежным потребителям, снижение издержек производства, повышение конкурентоспособности угольной продукции за счет улучшения ее качества.

2. Риск со стороны ключевых стран-экспортеров. В долгосрочной перспективе наиболее серьезным вызовом может стать наращивание добычи и экспорта угля Соединенными Штатами Америки и Австралией. Уровень добычи угля в Соединенных Штатах Америки может увеличиваться до середины века и эта страна,

обладая огромными запасами угля, может обеспечить производство 1,4 млрд. тонн угольной продукции, взяв на себя роль «резервного» поставщика угля в глобальном масштабе. Ресурсная база Австралии может позволить стране также нарастить экспорт намного больше, чем это предполагается. Ограничение в этом случае касается только объемов спроса, и дополнительные поставки вполне могут быть обеспечены австралийскими производителями. Российской Федерации также придется столкнуться с конкуренцией со стороны таких стран, как Индонезия, Колумбия, Южно-Африканская Республика, Монголия, которые, вероятно, увеличат производство и экспорт угля, но в ограниченных масштабах.

Управление таким риском будет связано с реализацией обозначенных в Программе мер поддержки конкурентоспособности российского угля на международной арене, включая процедуры мониторинга, а также адаптации политики поддержки конкурентоспособности к ситуации на внешних рынках.

3. Риск продолжения сокращения внутреннего спроса на энергетический уголь.

Потребление угля в сегменте электроэнергетики длительное время имеет нисходящий тренд и сократилось относительно 1988 года в 1,6 раза. При длительном существовании относительно низких цен на природный газ вполне вероятно дальнейшее развитие процесса замещения угля природным газом на тепловых электростанциях.

Этот риск связан прежде всего с неопределенностью в реализации энергетической политики, что негативно отразится на дальнейшем развитии угольной промышленности и затруднит осуществление долгосрочных инвестиций.

Возможные мероприятия по управлению этим риском - стимулирование сооружения новой угольной генерации и мотивация частного бизнеса к использованию угля в электроэнергетике.

4. Риск неисполнения намерений по доставке угля потребителям внутреннего и внешнего рынков (инфраструктурный риск). Одним из ключевых ограничителей развития угольной промышленности является недостаточное развитие транспортной инфраструктуры, что усугубляется огромными расстояниями. Основные угледобывающие мощности сосредоточены в Кемеровской области и Восточной Сибири. Ключевым направлением, на котором происходит сдерживание грузопотоков, является восточное направление.

Возможность существенного наращивания российских экспортных поставок угольной продукции, особенно на рынки стран Азиатско-Тихоокеанского региона, будет всецело зависеть от устранения инфраструктурных ограничений в части развития портовых мощностей, повышения пропускной способности железнодорожной сети и станций примыкания, увеличения эффективности использования подвижного состава. В частности, без строительства железнодорожной ветки Кызыл-Курагино невозможно вести освоение Улугхемского каменноугольного бассейна, кроме того, требуется строительство мостов, электроподстанций, рабочих поселков и другой инфраструктуры. Сдерживающим фактором является недостаточное развитие Восточного полигона сети железных дорог, недостаточная пропускная способность в зоне Байкало-Амурской магистрали,

«узкие места» железнодорожного участка Междуреченск-Тайшет, железнодорожных подходов к портам Северо-Запада и Юга Российской Федерации.

Возможные мероприятия по управлению инфраструктурными рисками:

- модернизация инфраструктурных объектов;
- сопряженное развитие морских портов и железнодорожных подходов к ним;
- государственное софинансирование инвестиционной программы открытого акционерного общества «Российские железные дороги» в части устранения инфраструктурных ограничений, что позволит избежать резкого роста транспортных затрат и потери конкурентоспособности российского угля на внешнем рынке.

5. Риск создания избыточных производственных мощностей.

Такой риск может являться результатом снижения спроса на угольную продукцию по причине изменения потребительских предпочтений в пользу газа и оценивается наиболее высоко в связи с возможными изменениями топливного баланса европейских стран из-за наращивания добычи сланцевого газа и перенаправления экспортных излишков российского газа на внутренний рынок.

Возможные мероприятия по управлению этим риском - создание самостоятельных или взаимосвязанных производств на базе технологий комплексного использования ресурсов угольных месторождений.

6. Риск роста тарифов естественных монополий. Возможный рост железнодорожных тарифов свыше запланированных темпов индексации может негативно сказаться на конкурентоспособности российского угля на внешнем рынке при неблагоприятной конъюнктуре.

На показатели эффективности перевозок и сбыта угольной продукции также влияет загруженность инфраструктуры излишним количеством невостребованных под перевозку порожних полувагонов.