

**И.В. Фокина, к.э.н.,  
К.А. Щепланова**

## **ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СУБСИДИРОВАНИЯ УГЛЕДОБЫЧИ**

*Исследована экономическая сущность субсидирования, приведена классификация энергетических субсидий, рассмотрен порядок субсидирования угледобычи в ведущих угледобывающих странах мира, разработаны направления совершенствования механизма государственной поддержки угольной промышленности в Украине.*

*Досліджено економічну суть субсидування, наведено класифікацію енергетичних субсидій, розглянуто порядок субсидування вугледобутку у провідних вугледобувних країнах світу, розроблено напрями вдосконалення механізму державної підтримки вугільної промисловості в Україні.*

*Economic essence of subsidizing is investigated in the article, classification of power subsidies is presented, the order of subsidizing of the coal mining is considered in the world leading coal-mining countries, the ways of improving the mechanism of the state support to the coal industry in Ukraine are shown.*

© И.В. Фокина, К.А. Щепланова, 2010

Государственная помощь предприятиям является одним из инструментов стимулирования их деятельности, направленных на достижение экономических, социальных и политических эффектов, повышение конкурентоспособности на внешнем и внутреннем рынках. Предприятия угольной промышленности – не исключение, поскольку именно они функционируют за счет поддержки государства во многих угледобывающих странах мира. Тем не менее предоставление государственной помощи отдельным отраслям экономики может негативно отразиться на функционировании рыночного механизма спроса и предложения, системы конкурентных преимуществ, что в последствии способно привести к обвинению государства со стороны стран-членов Всемирной торговой организации (ВТО) в протекционизме и применению против него компенсационных мер. Взаимность и отсутствие дискриминации являются основополагающими принципами этой организации, которыми также должно руководствоваться и украинское государство при оказании помощи угледобывающим предприятиям. Правилами Всемирной торговой организации и Европейского союза (ЕС) определены международные обязательства, предписывающие минимизацию негативного влияния государственной поддержки на конкуренцию и торговлю в мире.

Исследования проблем, связанных с предоставлением государственной поддержки предприятиям и отраслям в условиях членства в таких организациях, как ВТО и ЕС, достаточно широко освещены в современных научных публикациях. В части анализа политики государственной поддержки угольной промышленности Украины и ее адаптации требованиям ВТО и правилам ЕС необходимо выделить работы А. Амоши, А. Кабанова, Л. Стариченко [1]; в области нормативно-правового регулирования предоставления субсидий – труды А. Буллана [2]; в части исследований зарубежного опыта субсидирования заслуживают внимания работы А. Коренева [3], С. Гардаша [4], А. Куколевского [5]; а при определении границ субсидирования – исследования В. Перепелкина [6].

*Цель статьи – анализ зарубежной практики субсидирования угледобычи и разработка путей совершенствования механизма государственной поддержки угольной промышленности Украины.*

Субсидии входят в число основных государственных инструментов регулирования экономики. В той или иной степени субсидируются многие сферы хозяйственной деятельности. Создание особых условий для определенных отраслей и регионов не ограничивается выделением финансовой помощи напрямую из государственного бюджета в

форме субсидий, а сочетается с косвенным субсидированием в виде налоговых льгот и льготных кредитов.

Разнообразие форм и источников предоставления финансовой помощи препятствует получению достоверных сведений о совокупном объеме средств, выделяемых государством на субсидирование. По мнению аналитиков [6], практически во всех странах отмечаются расхождения между величинами публично заявляемых и реально производимых субсидий. Так, в официальных документах не находят отражения: участие государства в капиталах предприятий; государственные гарантии; затраты на стимулирование НИОКР; субсидии местных органов власти и международных организаций; дотации убыточным предприятиям в ряде отраслей, субсидированные кредиты.

По подсчетам Международного энергетического агентства [7], мировая экономика ежегодно расходует более 500 млрд. дол. США на субсидирование энергетического сектора. Лидируют в списке по объемам субсидий Россия, Индия и Китай. Необходимость субсидирования обусловлена заинтересованностью государств в обеспечении своих граждан и промышленного сектора дешевым топливом и в поддержании таких отраслей, как угледобывающая промышленность.

Субсидирование добывающих отраслей воздействует на расклад в мировом энергетическом балансе, на эффективность использования электроэнергии, разработку и внедрение чистых источников энергии. Считается, что энергетические субсидии способствуют избыточному потреблению того или иного вида топлива, снижая мировую энергетическую безопасность, препятствуя повышению инвестиций в источники чистой энергии. Наряду с этим субсидии представляют собой бремя для национальных бюджетов, так как статьи расходов на поддержку добывающих отраслей иногда превышают расходы на образование и здравоохранение.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определяет субсидии как любую меру, которая сдерживает цены для потребителей ниже рыночного уровня, а для производителей – выше рыночного уровня, то есть сокращает затраты потребителям и производителям. Такая трактовка относится только к прямым денежным выплатам для производителей или потребителей энергии и практически игнорирует целый ряд косвенных механизмов поддержки, в том числе налоговые меры, торговые ограничения и прочие мероприятия правительства, воздействующие на цены (государственная закупка и контроль над ценами) [8].

Среди государств – членов ЕС не существует общепринятого определения энергетических субсидий. Предоставление энергетических субсидий происходит посредством денежных выплат производителям и/или потребителям, а также посредством использования других, менее прозрачных механизмов поддержки, таких как налоговые льготы, контроль над ценами, различные торговые ограничения, планирование разрешений и ограничений доступа к рынку, регулирование внешних издержек (табл. 1).

Невмешательство правительства в процесс регулирования внешних издержек, то есть тех издержек, которые не оплачиваются производителями, а перекладываются на третьих лиц или общество в целом, ведет к тому, что затраты и выгоды в полной мере не отражаются в ценах. Объемы внешних издержек значительно различаются по видам источников энергии, а если это будет точно отражено в ценах, определенные сектора экономики получают прибыль в ущерб другим. При осуществлении этой политики сложно количественно измерить внешние издержки с достаточной степенью определенности.

По уровню прозрачности субсидии разделяют на бюджетные и внебюджетные. При этом бюджетные субсидии представляют собой денежные трансферты, которые передаются не-

Таблица 1

*Классификация энергетических субсидий*

Группа	Вид
Прямые финансовые трансферты	Гранты для производителей; гранты для потребителей; оплата процентной ставки при кредитовании

	производителей
Льготные налоговые режимы	Скидки или освобождения от роялти, пошлин, сборов и тарифов; налоговый кредит; ускоренная амортизация энергетического оборудования
Торговые ограничения	Квоты, технические ограничения и эмбарго на торговлю
Смежные энергетические услуги, оказываемые правительством на полную стоимость	Прямые инвестиции в энергетическую инфраструктуру; научные исследования и разработки
Административное регулирование энергетического сектора	Гарантии спроса; контроль цен; ограничения доступа на рынок; льготное разрешение на землеустройство и контроль над доступом к ресурсам
Нерегулируемые внешние издержки	Расходы, связанные с загрязнением окружающей природной среды; риски энергетической безопасности и расходы, связанные с колебанием цен

посредственно промышленным производителям, потребителям или научно-исследовательским институтам и отражаются в национальном балансе в качестве государственных расходов. К примеру, это могут быть гранты, предоставленные производителям для поддержки коммерциализации технологий и/или реструктуризации промышленности. Бюджетные субсидии также включают низкие проценты или льготные кредиты, введенные правительством непосредственно или через банки с государственным субсидированием процентной ставки.

Внебюджетные субсидии, как правило, передаются производителям и потребителям энергии без отражения этих операций на национальных счетах в качестве правительственных расходов. Они могут включать налоговые льготы, кредиты, отсрочки, скидки, другие формы льготного налогового режима, а также ограничения доступа к рынку, регулирующие механизмы поддержки, меры пограничного контроля, внешние издержки, льготные разрешения на землеустройство и доступ к природным ресурсам. Внебюджетная поддержка энергетического сектора также осуществляется посредством инструментов регуляторной политики, в числе которых цены и гарантии спроса на конкретные источники энергии. Они вводятся с целью поддержки экологии, экономики, занятости или политики энергетической безопасности. Некоторые из этих механизмов, такие как льготные тарифы или конкурсный тендер, могут быть охарактеризованы как механизмы "увеличения предложения", стимулирующие производство. Другие, такие как покупка облигаций, являются механизмом "тянущей силы спроса", с помощью которого они создают искусственный спрос, на который реагирует рынок. Количественно измерить внебюджетные субсидии практически невозможно.

В настоящее время в странах-членах ВТО и/или ЕС предпринимаются решительные шаги, направленные на сокращение государственных субсидий, тем не менее субсидирование угледобычи в некоторых из них полностью не прекращено (табл. 2).

Бюджетная помощь угольной промышленности в Евросоюзе допускается в соответствии с Постановлением Совета ЕС 2002 г. [9], которое заменило истекший договор Европейского объединения угля и стали. Это позволяет поддерживать внутреннюю добычу угля в оставшихся угледобывающих государствах-членах ЕС.

В перспективе Европейская Комиссия планирует свести к минимуму субсидируемые мощности по добыче угля в Европейском Союзе. Согласно этой схеме определяющим фактором

Субсидирование угледобычи в зарубежных странах

Страна	Предоставление субсидий	Членство в ВТО	Членство в ЕС
Австралия	+	+	–
Болгария	+	+	+
Великобритания	–	+	+
Венгрия	+	+	+
Германия	+	+	+
Индия	+	+	–
Иран	+	–	–
Испания	+	+	+
Казахстан	–	–	–
Китай	+	+	–
Польша	–	+	+
Россия	+	–	–
Румыния	+	+	+
США	+	+	–
Чехия	–	+	+

для угля будет то, что его дотируемое производство будет строго ограничено теми объемами, которые необходимы для обеспечения безопасности энергоснабжения, то есть для обеспечения возможности использования запасов угля, поддержания оборудования в рабочем состоянии, сохранения должной квалификации основных категорий горняков и технологической дисциплины.

В Западной Европе систематически субсидируют добычу угля только Германия и Испания, которые планируют отменить правительственные расходы на поддержку угольной промышленности к 2018 г. Важной задачей правительства в этих странах является недопущение масштабной депрессии в шахтерских регионах. Поэтому Германия расходует значительные средства на переквалификацию и трудоустройство бывших шахтеров. Здесь применяются схемы раннего выхода на пенсию и выплаты шахтерам заработной платы до их выхода на пенсию. Эти схемы приняты за основу для расчетов правительственных субсидий [10].

В Великобритании после радикальной реорганизации отрасли остались каменноугольные шахты, являющиеся наиболее высокопроизводительными в Западной Европе. Цена добытого в стране угля сопоставима с ценой импортного угля, хотя уровень добычи угля в Великобритании остается чувствительным к изменениям цен на международном рынке угля. После резких падений цен на международном рынке угля Британское правительство вынуждено было дотировать угольное производство с целью поддержания оставшихся в стране угольных шахт [11].

В Казахстане и Чехии дотирование угольных предприятий уже полностью прекращено. Государственные субсидии выделяются только для ликвидации нерентабельных шахт, социальной защиты высвобождаемых работников и на экологические мероприятия.

В Российской Федерации с 2002 г. дотирование угледобычи также полностью прекратилось. Тогда же начался последний этап ухода государства из угольного бизнеса. В настоящее время 138 российских угольных разрезов и 93 шахты частные. Однако во время экономического кризиса 2008-2009 гг. государство предоставило 10-процентную скидку на перевозку угля по железной дороге и выделило 500 млн. руб. в виде возмещения части затрат на оплату процентов по кредитам, а также частично финансировало программы повышения безопасности на шахтах [5].

Несмотря на эти меры государственного участия в развитии угольной промышленности, в России в результате борьбы различных мнений и интересов по поводу реформирования угольной промышленности утвердилась идеология отдаления государства от

непосредственного управления предприятиями и создания рыночной конкурентной среды рентабельных, экономически самодостаточных частных угольных компаний.

Кстати, из пятерки лидеров по объемам угледобычи Россия является единственной страной, которой удалось свести к минимуму госдотации угольной отрасли. Китай, занимающий первую строчку, пока не рискует лишать угледобывающие предприятия государственной поддержки. По примерным оценкам, они получают не менее 10-15 млрд. дол. США в год, то есть за каждую тонну угля правительство доплачивает около 3-4 дол. [12].

В Китае убыточность угольной промышленности в целом преодолена за счет: закрытия 150 тыс. мелких шахт, внедрения новых технологий и строительства новых рентабельных предприятий. В некоторых случаях в Китае применяются определенные элементы косвенного субсидирования, к примеру, могут быть уменьшены или отменены налог на добычу, компенсационный сбор за право разработки месторождения, а также налог на проведение геологоразведочных работ [13].

В энергетическом секторе США действуют: прямые целевые государственные выплаты; налоговые льготы; финансирование программ, связанных с охраной окружающей среды, производственной безопасностью труда, содержанием и рекультивацией выработанных шахт, перспективными научно-исследовательскими и опытно-конструкторскими работами [3].

Огромное внимание в США уделяется разработке проектов по внедрению технологий «чистого угля», позволяющих снизить количество выбросов вредных компонентов (двуокиси углерода, двуокиси серы, окиси азота и пр.) в атмосферу при сжигании угля и способам получения из угля новых видов топлива. Такие проекты совмещают прямое федеральное финансирование и косвенные субсидии на НИОКР.

*Выводы.* Проведенный анализ зарубежной практики показал, что функционирование угольной промышленности регулируется субсидиарными методами практически во всех угледобывающих странах, вопрос состоит лишь в степени и способе этого регулирования.

Широко практикуется прямое и/или косвенное субсидирование угольной промышленности в мире. Прямое субсидирование осуществляется в виде целевого финансирования предприятий-производителей или потребителей угольной продукции, а также научных организаций за счет средств государственного бюджета либо специально создаваемых фондов, а косвенное – в виде налоговых льгот и кредитов, отсрочки налоговых платежей, применения ускоренной амортизации, регулирования цен.

Прямое систематическое субсидирование для покрытия убытков угледобывающих предприятий применяется, главным образом, из социальных соображений, лишь в отдельных странах (Китай, Германия, Испания), причем при неуклонном целенаправленном уменьшении числа убыточных предприятий. В некоторых случаях субсидии предназначаются для финансовой поддержки угледобывающих предприятий в связи с истощением месторождений или разработкой их в особо сложных условиях.

Опыт субсидирования угледобычи зарубежных стран должен послужить основой для угольной промышленности Украины. Субсидии должны предоставляться преимущественно для выполнения программ или отдельных проектов, связанных с созданием технологий "чистого угля", получения из угля новых видов топлива (с целью уменьшения вредных выбросов в атмосферу), охраной окружающей природной среды (рекультивацией территорий выработанных месторождений), энергосбережением, решением социальных проблем, безопасностью производства и другими мероприятиями, которые в конечном итоге должны дать социально-экономический эффект.

### Литература

1. Амоша О.І. Державна підтримка вугільної промисловості України у світі правил СОТ та ЕС / О.І. Амоша, А.І. Кабанов, Л.Л. Стариченко // Уголь Украины.– 2010. – № 1. – С. 5-10.
2. Булана О. Надання субсидій за нормами СОТ та державної допомоги згідно з правилами ЕС: нормативно-правове регулювання та практика застосування / О. Булана // Економіст. – 2009. – № 6. – С. 42-45.

3. Коренев А.В. Система государственного субсидирования топливно-энергетического комплекса США / А.В. Коренев // США-Канада. – 2002. – № 9. – С. 39-54.
4. Гардаш С.В. Структура топливно-энергетического баланса США и проблемы энергетической безопасности / С.В. Гардаш // США-Канада. – 2006. – № 8. – С. 21-39.
5. Куколевский А. Всемирный брудершахт / А. Куколевский // Власть. – 2010. – № 20 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru>. – Название с экрана.
6. Перепелкин В.А. Эволюция субсидий как инструмент проведения структурной политики в странах Европейского Союза / В.А. Перепелкин // Журнал международного права и международных отношений. – 2008. – № 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://evolutio.info/index2/php>. – Название с экрана.
7. Расходы на поддержку энергетического сектора в мире превысили \$550 млрд. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rb.ru/topstory/economics/2010/06/07>. – Название с экрана.
8. ЕЕА (2004) Energy subsidies in the European Union: a brief overview. Technical report 2004/1. ЕЕА. Copenhagen.
9. Постанова Ради ЄС №1407/2002 "Про надання державної допомоги вугільній промисловості" від 23.07.2002 р. / Центр перекладів актів європейського права при Міністерстві юстиції України. – К., 2002. – 16 с.
10. Размахнин А. Закрытие шахт: смерть с обезболиванием. Как сворачивают угольную индустрию в Германии и в России [Электронный ресурс] / А. Размахнин. – Режим доступа: <http://svpressa.ru/society/article/25339/> – Название с экрана.
11. Прогноз развития мировой энергетики до 2025 года // Зарубежные новости (20 июля 2003 г.). – Вып. № 21 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mkt.rosugol.ru>. – Название с экрана.
12. Низамов Е. Как помогают шахтерам в мире / Е. Низамов // Власть. – 2010. – № 20 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru>. – Название с экрана.
13. Анализ основных положений системы недропользования в зарубежных странах / ФГУ Центр "СРП - НЕДРА" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru>. – Название с экрана.