

**ОКРЕМІ ПОЛОЖЕННЯ ІЗ МЕТОДИЧНИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ
ЩОДО РОЗРОБЛЕННЯ ПРОГРАМИ ВІДНОВЛЕННЯ ТА МОДЕРНІЗАЦІЇ
ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ, ЯКІ БУЛО ПРЕЗЕНТОВАНО
НА ЗАСІДАННІ ВЧЕНОЇ РАДИ ІЕП НАН УКРАЇНИ 29 ЖОВТНЯ 2014 р.**

Сучасний стан галузі. В Україні основними постачальниками вугільної продукції як сировини для виробництва коксу і металу та як палива для виробництва електроенергії є підприємства Донбасу. Їхня частка у загальному обсязі видобутку вугілля в країні в останні роки становила понад 95%, у тому числі Донецької області – 40%, Луганської області – 35% і Дніпропетровської області – 20%; ще близько 5% видобувається у Львівсько-Волинському басейні.

Донбас належить до найстаріших вугільних басейнів у світі і характеризується вельми складними гірничо-геологічними умовами. Близько 80% усіх промислових запасів вугілля басейну зосереджено в пластах потужністю до 1,2 м, як правило, дуже газоносних, часто небезпечних за раптовими викидами вугілля і газу, схильних до самозаймання. Такі пласти у більшості країн не розробляються через відсутність ефективних засобів та дорожнечу. Середня глибина розробки вугільних родовищ Донбасу становить понад 700 м і досягає на ряді шахт 1400 м. Шахтний фонд – зношений і застарілий за технічним рівнем. Продуктивність праці на донецьких шахтах у 4-6 разів нижча, ніж на шахтах Росії, Польщі, Німеччини.

Вугілля Донбасу характеризується, за винятком лише окремих шахт, низькою якістю, зокрема високим вмістом сірки, що суттєво обмежує попит на нього в умовах зростаючих вимог до якості металу і відповідно коксу та екологічних вимог до використання палива.

Аналогічними несприятливими умовами розробки вугільних родовищ характеризується також Львівсько-Волинський басейн.

Зважаючи на зазначені обставини, в Україні відразу після набуття нею незалежності стала здійснюватися, спочатку стихійна, а потім упорядкована, реструктуризація вугільної промисловості. Було передано на закриття, переважно у 1990-х роках, 94 шахти; 38 шахт з найбільш сприятливими природними умовами і відносно високим технічним рівнем приватизовано або надано в оренду чи концесію; наразі 93 шахти перебувають у державній власності і до останнього часу отримували державну фінансову підтримку, покриваючи виручкою від продажу вугільної продукції лише третину витрат на її виробництво.

Намагання попередніх урядів підтримувати «на плаву» велику кількість малопродуктивних глибокозбиткових шахт за рахунок «розмазування» на всіх виділених дотацій при обмеженому субсидуванні технічного переоснащення навіть тих шахт, що могли стати беззбитковими, призвело до неефективного використання бюджетних коштів і у підсумку до деградації державного сектору галузі.

За останні 3 роки субсидування державного сектору галузі збільшилось більше ніж у два рази і досягло 14 млрд грн, що в 1,5 раза перевищує бюджетні витрати на охорону здоров'я в країні; водночас так само збільшилася кредиторська заборгованість державних вугледобувних підприємств, склавши

© Л.Л. Стариченко, 2014

19 млрд грн, що вдвічі перевищує вартість річного обсягу виробленої продукції. Фактично усі державні вугільні підприємства є банкрутами і від юридичного визнання їх такими рятує лише введений у галузі мораторій на банкрутство.

Недержавний сектор вугільної промисловості, переважна більшість шахт якого інтегрована у міжгалузеві (енергетичну, металургійні) корпорації, не отримуючи державної фінансової підтримки, дотепер функціонував відносно стабільно і має перспективи подальшого розвитку.

У 2013 р. державні шахти, становлячи 70% усіх діючих шахт країни, видобули 30% загального обсягу вугілля, а недержавні шахти (30%) – 70% вугілля. Крім того, за експертними оцінками до 1,5-3,0% від врахованого обсягу вугілля видобуто у нелегальних дрібних копальнях («копанках») без дотримання будь-яких правових норм. Дієвих заходів щодо призупинення цього кримінального по суті «бізнесу» дотепер не було вжито.

Внаслідок військових дій у Донбасі у 2014 р. значна частина шахт припинила виробничу діяльність. Станом на середину вересня не діяли 74 шахти із 119 (62%), у тому числі в державному секторі – 64 шахти з 81 (79%) і в недержавному секторі – 10 шахт з 38 (26%). Багато шахт зазнали руйнувань комплексів поверхні, ряд шахт затоплено; пошкоджено промислову інфраструктуру вугледобувних підприємств. Разом з тим продовжувалось видобування вугілля з нелегальних «копанок».

Станом на початок листопада 2014 р. більшість – 81 вітчизняна шахта (62%), у тому числі 62 шахти (67%) державного сектору і 19 шахт (50%) недержавного сектору, опинилися на території, непідконтрольній українській владі, та поза системою господарювання, що регламентується нормативно-правовими актами української держави (зокрема, щодо ціноутворювання, збуту вугільної продукції, державної підтримки збиткових вугледобувних підприємств).

Вугледобувні підприємства на цій території зараз намагаються продовжити або відновити господарську діяльність у нових

умовах, але перспективи їх функціонування виглядають дуже непевними і для більшості невтішними. Так, через порушення зв'язків з партнерами, а також пошкодження промислової інфраструктури на ряді шахт, як державних, так і недержавних, виникли серйозні проблеми зі збутом видобутого вугілля (при наявності його дефіциту на українських ТЕС); збиткові державні шахти без державної фінансової підтримки, яка припинилася із серпня 2014 р., взагалі не зможуть довго існувати.

Висновки та пропозиції

Вугільна промисловість України вже тривалий час перебуває у критичному стані, який зараз перетворився на катастрофічний внаслідок військового конфлікту в Донбасі.

Вугледобувні підприємства на території, непідконтрольній українській владі, поставлено в умови «самовиживання», що є згубними для них, особливо для збиткових підприємств державного сектору. За таких обставин українська влада не повинна проводити політику повної економічної ізоляції таких підприємств, а з орієнтацією на майбутнє, у межах реальних можливостей, має сприяти збереженню принаймні перспективних шахт, відновленню і встановленню їх господарських зв'язків з підприємствами-споживачами вугільної продукції на всій території країни.

Будучи не в змозі здійснювати безпосереднє субсидування «відчужених» збиткових вугільних підприємств, українська влада може надавати їм непряму, опосередковану фінансову допомогу за такою схемою: вугільне підприємство, розташоване на території «ДНР» або «ЛНР», реалізує свою продукцію підприємству (наприклад, енергогенеруючій компанії) за межами даної території за ціною на рівні собівартості, а держава відшкодовує підприємству – споживачу вугільної продукції збиток від її придбання (виходячи із різниці між фактичною і ринковою цінами). Така схема свого часу (до 1990-х років) застосовувалась у Німеччині, і хоча пізніше вона була визнана недоцільною, як тимчасова може бути прийнятною для України в надзвичайній ситуації, що склалася.

У подальшому першочерговою проблемою стане відбудова зруйнованих, пошкоджених шахт, що потребує певного часу і значних коштів. Логічним видається відбудова шахт на сучасній основі, з використанням новітніх техніко-технологічних рішень, що, однак, може істотно збільшити вартість відновлювальних робіт. Тому цей підхід слід визнати безумовно доцільним для найбільш потужних перспективних шахт. Шахти ж найменш продуктивні й безперспективні щодо їх рентабельності відновлювати взагалі недоцільно. Вирішення цієї проблеми має бути економічно обґрунтованим і соціально виваженим.

Зважаючи на загальний стан вугільної промисловості, слід ставити завдання не про просте її відтворення у форматі, що склався у минулому, а про радикальну організаційно-економічну та техніко-технологічну модернізацію з орієнтацією на досягнення беззбитковості галузі. Для цього необхідні викладені нижче заходи, які слід негайно розпочати стосовно тієї частини вугільної галузі, що зараз підпорядкована українській владі, а потім стосовно галузі в цілому.

1. Передусім треба передбачити виведення з експлуатації найбільш збиткових, занедбаних шахт, у першу чергу – з числа зруйнованих і затоплених, які потребують значних витрат на відновлення, а у подальшому – значних дотацій. За орієнтовними експертними оцінками – це 50-60 шахт. Але одночасне закриття такої кількості шахт є проблематичним з різних міркувань: соціальних, енергетичної безпеки країни, фінансових можливостей. Цей процес має зайняти 7-10 років.

Частину (приблизно половину) зазначених шахт доцільно перевести у режим консервації: одні з них з перетворенням на водовідкачувальні станції – у разі потреби за гідрогеологічними висновками, другі – з метою тимчасового заощадження коштів на їх ліквідацію, треті – для збереження можливості подальшої реконструкції з виведенням на беззбиткову роботу. Складені попередні переліки шахт, що підлягають виведенню з експлуатації (консервації, ліквідації), доцільно щороку коригувати, виходячи з реального

стану шахт, створюючи таким чином конкурентні стимули для шахт щодо їх збереження або включення до числа діючих, тобто змагання за право на існування.

2. Стосовно державних шахт, що залишаються в експлуатації, необхідно забезпечити їх тимчасове (до технічної модернізації) дотування у повному обсязі (а не на рівні нинішніх 60-90% від потреб, включаючи капітальні дотації на просте відтворення виробничих потужностей) і збільшити субсидування технічного переоснащення (розширеного відтворення) на конкурентних засадах за умови подальшого скасування або істотного зменшення поточних дотацій. Відповідно слід суттєво удосконалити систему державної підтримки (субсидування) вугледобувних підприємств з наданням їй стимулюючого характеру, використавши наявні науково-методичні розробки.

3. Потребує реформування організаційно-економічної структури державного сектору вугільної промисловості з орієнтацією на створення у ньому ринкового конкурентного середовища.

Існуючі державні унітарні вугледобувні підприємства слід укрупнити і корпоративувати з наданням шахтам (шахтоуправлінням) у їх складі статусу дочірніх підприємств. Така реорганізація має підвищити економічну самостійність та відповідальність підприємств і водночас спростити процедури їх подальшого можливого роздержавлення.

У руслі тенденцій до децентралізації влади доцільно розглянути питання щодо створення на базі існуючих підприємств регіональних державних акціонерних компаній на рівні областей. У цьому разі, наприклад, їм має виділятися на ряд років наперед загальна сума державного фінансування і надаватися право самостійно розподіляти цю суму за напрямками використання (дотування, субсидування технічного переоснащення і реконструкції, фінансування виведення з експлуатації тощо), тобто значною мірою самостійно проводити політику стосовно державного сектору вугільної галузі.

4. Необхідно здійснити лібералізацію ринку вугільної продукції із скасуванням так званого оптового ринку вугілля, як це й пе-

редбачалося прийнятою у 2010 р. програмою реформ, шляхом переходу до укладення прямих договорів (контрактів) між виробниками і споживачами вугільної продукції та впровадження біржової (аукціонної) торгівлі вугіллям. При цьому нинішнього оператора оптового ринку вугілля – державне підприємство «Вугілля України» доцільно не ліквідувати, як намічалось раніше, а перетворити на галузевий інформаційно-консалтинговий центр з функціями моніторингу та прогнозування ринку вугільної продукції, відповідного інформаційного забезпечення органів влади та підприємств, розробки пропозицій щодо захисту внутрішнього вугільного ринку, посередництва в укладанні договорів (контрактів) між виробниками та споживачами вугілля та ін.

5. Необхідно продовжити роздержавлення вугільної промисловості шляхом приватизації або передачі в концесію чи оренду державних вугледобувних підприємств. При цьому слід відмовитися від «кампанійщини» і здійснювати ці процеси у міру попиту, удосконаливши існуючу нормативно-правову базу.

Водночас слід сприяти поширенню накопиченого певного позитивного досвіду спільної розробки вугільних родовищ державними і приватними підприємствами, а також інших форм державно-приватного партнерства.

6. Недержавний сектор вугільної промисловості, який загалом успішно функціонує у ринковому середовищі, не потребує термінового і кардинального реформування. Разом з тим слід вжити рішучих заходів щодо припинення або легалізації несанкціонованого видобування вугілля з так званих «копанок».

7. У сфері техніко-технологічної модернізації вугільної промисловості треба не тільки впроваджувати існуючу сучасну високопродуктивну техніку і передові технології, але й працювати над створенням і використанням принципово нових засобів виймання вугілля в унікальних за складністю умовах українських родовищ, що з часом можуть бути затребуваними й на світовому ринку. Слід розглянути питання щодо створення

спільного, за участі держави та приватного бізнесу на умовах державно-приватного партнерства, інноваційного (венчурного) фонду з відповідними механізмами комерціалізації науково-технічних розробок.

8. Радикальна модернізація вугільної промисловості буде пов'язана, безумовно, зі значним скороченням зайнятого в галузі персоналу. Необхідно удосконалити діюче законодавство щодо соціального захисту працівників, що вивільняються, з урахуванням досвіду Німеччини, Великобританії, Польщі, та розробити і реалізувати дієві заходи щодо створення нових робочих місць у депресивних шахтарських регіонах з використанням державних і приватних інвестиційних ресурсів.

9. Визначаючи вугільну промисловість суттєвим чинником енергетичної безпеки країни, треба, однак, відмовитися від ще поширеної серед фахівців орієнтації на максимальне забезпечення вітчизняної економіки власним вугіллям, віддавши пріоритет досягненню беззбитковості вугільної галузі. Імпорт якісного і за прийнятною ціною вугілля, який вже й зараз становить відчутну частку паливно-енергетичного балансу, має стати суттєвою складовою енергетичної політики, для чого слід розвивати відповідну інфраструктуру (глибоководні порти тощо).

10. Прискореному й успішному здійсненню радикальної та багатопланової модернізації паливно-енергетичного комплексу, і в тому числі вугільної промисловості України, могла би суттєво посприяти матеріальна й інтелектуальна допомога європейської спільноти. Конкретні сфери та форми такої допомоги мають бути визначені у процесі розробки відповідної програми.

11. Реальними видаються такі орієнтовні терміни виконання основних заходів щодо відновлення та модернізації вугільної промисловості:

1) відновлення зруйнованих і пошкоджених шахт – 2015-2017 рр.;

2) впровадження тимчасового порядку державної фінансової підтримки підприємств-споживачів вугільної продукції, придбаній за ціною, вищою за ринкову, у підприємств-виробників цієї продукції, розташованих

них на території, що зараз не контролюється українською владою, – 2015 р.;

3) поетапне (спочатку в частині вугільної галузі, що зараз підпорядкована українській владі, а потім у всій галузі) впровадження удосконаленої загальної системи державної підтримки (субсидування) вугледобувних підприємств – 2016 р.;

4) поетапне впровадження удосконаленої системи соціального захисту працівників, що вивільняються внаслідок реструктуризації та модернізації галузі, – 2016 р.;

5) реформування організаційно-економічної структури державного сектору галузі (корпоратизація вугледобувних підприємств, створення регіональних державних акціонерних вугільних компаній) – 2017 р.;

6) лібералізація вугільного ринку (перехід до укладення прямих контрактів між

виробниками і споживачами вугільної продукції, впровадження біржової, аукціонної торгівлі вугіллям) – 2017 р.;

7) створення галузевого інноваційно-венчурного фонду за участю держави та приватного бізнесу – 2018 р.;

8) реструктуризація галузі:
консервація збиткових шахт – до 2020 р.

ліквідація збиткових шахт – до 2025 р.;

9) приватизація, передача в концесію або оренду державних шахт – до 2025 р.;

10) припинення дотування (державної підтримки за собівартістю продукції) вугледобувних підприємств – до 2027 р.;

11) припинення усіх форм систематичного субсидування (державної фінансової підтримки) вугледобувних підприємств – 2030 р.

Надійшла до редакції 06.11.2014 р.