НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 8 (44)

2003

Засновник і видавець:

УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Президент Центру Анатолій Гриценко
Головний редактор Людмила Шангіна

Журнал зареєстровано в Державному комітеті інформаційної політики України, свідоцтво КВ № 4122

Журнал видається українською та англійською мовами
Загальний тираж 3800 примірників

Адреса редакції:
01034, м. Київ, вул. Володимирська 46, офісний центр, 5-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@uceps.com.ua
web-сторінка: http://www.uceps.com.ua

При використанні матеріалів посилання на журнал «Національна безпека і оборона» обов'язкове

Редакція може не поділяти точки зору авторів

Фотографії:
УНІАН — обкладинка, стор. 13, 28, 36;
Укрінформ — стор. 16, 20, 25, 26, 35, 42.

Макет — Павло Войтенко, Олександр Москаленко

Техніко-комп'ютерна підтримка — Антон Балицький

© Центр Разумкова, 2003

Видання журналу здійснене за фінансового сприяння Національного Фонду підтримки демократії (США)

ЗМІСТ

ВУГІЛЬНА ПРОМИСЛОВІСТЬ УКРАЇНИ
(Аналітична доповідь Центру Разумкова) 2

1. ВУГІЛЬНА ПРОМИСЛОВІСТЬ УКРАЇНИ: СТАН І ТЕНДЕНЦІЇ НА ФОНІ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ 3

2. РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ: НАМІРИ І РЕЗУЛЬТАТИ 17

3. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ 34

КРУГЛИЙ СТІЛ

ПІДСУМКИ І ПЕРСПЕКТИВИ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ: ПОГЛЯД ФАХІВЦІВ
Леонід БАЙСАРОВ, Сергій ЄРМІЛОВ, Юхим ЗВЯГІЛЬСЬКИЙ, Андрій КЛЮЄВ, Петро ОЛІЙНИК, Микола СУРГАЙ 38

СТАТТІ

РЕФОРМУВАННЯ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ: ПОГЛЯД ФАХІВЦІВ СВІТОВОГО БАНКУ
Майкл ХЕЙНІ 45

РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ
Михайло ВОЛИНЕЦЬ 47

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ШАХТ І СОЦІАЛЬНОЇ ЗАХИЩЕНОСТІ ШАХТАРІВ Є РЕАЛЬНИМИ
Віктор ТУРМАНОВ 49

УСТОЙЧИВАЯ РАБОТА ШАХТ И БЕЗОПАСТНОСТЬ ШАХТЕРСКОГО ТРУДА
Ефим ЗВЯГИЛЬСКИЙ 51

Умови отримання журналу — на нашій web-сторінці:
http://www.uceps.com.ua/magazine/

РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ: НАМІРИ, РЕЗУЛЬТАТИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Вугільна промисловість України є однією із складових її енергетичної безпеки, має глибокі традиції і розвинуту інфраструктуру вуглевидобутку та вуглепереробки. Значні запаси сировини забезпечують тривалу перспективу її роботи. Водночас, протягом останніх трьох десятиліть у галузі виникли та наростали кризові тенденції, які особливо поглибилися в умовах економічної трансформації країни, що зумовило необхідність структурної галузевої реформи.

Метою реструктуризації було, *по-перше,* подолання кризових явищ у вугільній промисловості та забезпечення її стабільної і рентабельної роботи, *по-друге,* впровадження ринкових механізмів її регулювання, *по-третє* — підвищення енергетичної безпеки країни за рахунок збільшення частки власних енергоносіїв у паливно-енергетичному балансі. І нарешті — забезпечення готовності вугільної промисловості до інтеграції у світовий енергетичний ринок, зокрема, через вступ до СОТ.

Цієї мети реструктуризація галузі, що триває з 1996р., не досягла. Вугільна промисловість продовжує перебувати у кризовому стані, стійкі тенденції покращання її роботи не відзначаються. Ситуація потребує завершення процесу структурних реформ. Для цього потрібні політична воля, комплексні та послідовні рішення, зосередження ресурсів і зусиль на точках зростання, що зберігаються у вугільному комплексі.

Доповідь не претендує на осягнення всього спектру проблем роботи та розвитку вугільної галузі. Такі питання, як екологічні проблеми вугільних регіонів, відновлення економічної активності депресивних територій, реструктуризація заборгованості підприємств, виплата боргів із заробітної плати шахтарям та ряд інших потребують окремого розгляду.

Аналітична доповідь складається з трьох розділів.

У першому розділі наводяться головні показники, що характеризують місце вугільної промисловості України на світовому ринку та сучасний стан її розвитку; формулюються чинники, що зумовлюють необхідність процесу реструктуризації вугільної галузі.

У другому розділі з урахуванням світового досвіду реструктуризації вугільної промисловості аналізується процес структурних реформ у вугільному секторі України, визначаються основні проблеми та недоліки, що зумовлюють низьку ефективність здійснюваних заходів.

У третьому розділі формулюються загальні висновки та пропозиції, спрямовані на подолання кризових явищ у вугільній галузі та створення умов для її стійкого розвитку.

1. ВУГІЛЬНА ПРОМИСЛОВІСТЬ УКРАЇНИ:
СТАН І ТЕНДЕНЦІЇ НА ФОНІ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ

Вугільна промисловість є однією з базових для економіки України. Від її стабільності залежить робота суміжних базових галузей — електроенергетики та металургії, а також забезпечення паливом та енергією комунально-побутового сектора країни. З 1996р. відбувається реструктуризація вугільної галузі, потреба в якій зумовлена як загальними процесами економічної трансформації України та її входженням до світового економічного простору, так і кризовими явищами, що наростали в українській вугільній галузі протягом останніх майже трьох десятиліть.

Водночас, аналіз головних показників роботи вугільної промисловості України протягом 1991-2002рр. свідчить, що реструктуризація поки що не досягла мети, галузь залишається у кризовому стані, що в довгостроковій перспективі загрожує енергетичній безпеці країни.

У цьому розділі наводяться головні показники, що характеризують місце вугільної промисловості України на світовому вугільному ринку та сучасний стан її розвитку; формулюються чинники, що зумовлюють необхідність активізації реформування вугільної галузі.

1.1 ВУГІЛЬНА ПРОМИСЛОВІСТЬ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ СВІТОВОГО ВУГІЛЬНОГО РИНКУ

Україна належить до першої десятки країн світу, що мають найбільші запаси вугілля (восьма позиція) та є його головними виробниками (десята позиція). І хоча зараз до світового вугільного ринку Україна залучена відносно незначною мірою[1], на українську вугільну промисловість, як на складову світової енергетики, поширюються загальні тенденції його розвитку.

У цьому підрозділі розглядаються показники, що характеризують значення вугілля для світової економіки, стан і тенденції розвитку світової вугільної промисловості та місце України в цьому процесі. Кількісні показники узагальнені в діаграмах, розміщених у врізці "*Світова вугільна промисловість: головні показники*" (с.4).

Вугілля у світовій економіці: значення, переваги та недоліки використання

Значення вугілля для світової економіки. За обсягами використання первинних енергоносіїв, вугілля посідає третю позицію після нафти та природного газу та використовується насамперед *у базових секторах економіки*: для виробництва електроенергії (у 2001р. — до 75% його загального споживання) та в металургійній промисловості (близько 15%)[2].

У виробництві електроенергії питома вага вугілля є найвищою. Так, у 2001р. вона становила 39,1%, що майже вдвічі перевищує частки природного газу, гідроенергії та атомної енергії (діаграма "*Питома вага первинних енергоносіїв у світовому виробництві електроенергії*"[3]). Середній показник для країн ЄС є значно нижчим від середньосвітового і складає 15-27%; водночас, в окремих країнах-членах Євросоюзу та кандидатах на членство частка вугілля перевищує середньосвітовий показник: наприклад, у Німеччині він становить 52,5%, у Данії — 47%, у Польщі — 96%. Частка вугілля у виробництві електроенергії в Україні відповідає середньому показникові країн ЄС і складає 26%[4].

Переваги використання вугілля. *З точки зору енергетичної безпеки*, вугілля є стратегічно важливим енергоносієм.

Світові запаси вугілля є найбільшими серед горючих корисних копалин і становлять у перерахунку на умовне паливо близько 66% загального обсягу їх розвіданих запасів (таблиця "*Найбільші доведені запаси вугілля*"[5], с.4). Станом на початок 2002р., світових запасів вугілля, природного газу та нафти вистачить на 204, 61 та 41 років, відповідно. Крім того, запаси вугілля є географічно найбільш поширеними, світова інфраструктура вугільної промисловості — добре розвинутою, джерела постачання — диверсифікованими, що зумовлює можливість поставок значних обсягів вугілля з політично стабільних регіонів.

З економічної точки зору, використання вугілля є прийнятним, порівняно з природним газом і нафтою (співвідношення цін на вугілля та природний газ і мазут складає 1:(1,2-1,3):1,35, відповідно)[6] та значно більш вигідним, порівняно з використанням більшості відновлюваних джерел енергії (ВДЕ): вартість 1 кВт електроенергії, виробленої на станції, що працює на вугіллі, становить 5,2 центи, а на вітроелектростанції — 6,5; геотермальній електростанції — 7,3;

---

1 З огляду на незначні обсяги експортно-імпортних операцій.

2 Мировой уголь в цифрах. — Уголь, 2003, №2, с.9.

3 За підсумками 2001р. Джерело: там само, с.7-9.

4 Основні проблеми розвитку вугільної галузі і регіону Донбасу. Короткий звіт. — Світовий банк, 1 квітня 2003р., с.8.

5 *BP Statistical Review of World Energy*, June 2003, p.30.

6 Див.: *http://www.opec.ru/news_doc.asp?tmpl=news_doc_print&d_no=21278*.

СВІТОВА ВУГІЛЬНА ПРОМИСЛОВІСТЬ: ГОЛОВНІ ПОКАЗНИКИ

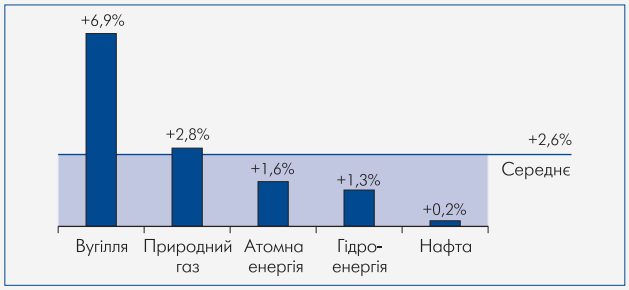
Найбільші доведені запаси вугілля

Країна	Кам'яне вугілля, млн. т	Буре вугілля, млн. т	Всього, млн. т	Частка світових запасів, %	Забезпеченість запасами, роки
1. США	115891	134103	249994	25,4	252
2. Росія	49088	107922	157010	15,9	500+
3. Китай	62200	52300	114500	11,6	82
4. Індія	82396	2000	84396	8,6	235
5. Австралія	42550	39540	82090	8,3	243
6. Німеччина	23000	43000	66000	6,7	317
7. ПАР	49520	—	49520	5,0	221
8. Україна	**16274**	**17879**	**34153**	**3,5**	**412**
9. Казахстан	31000	3000	34000	3,5	464
10. Польща	20300	1860	22160	2,3	138

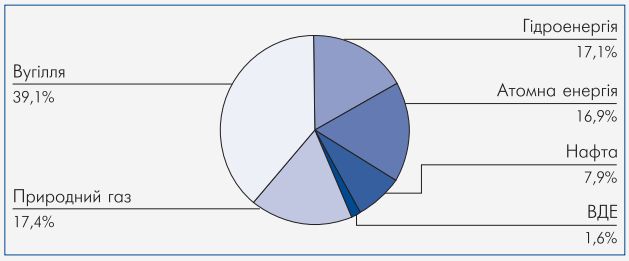
Головні світові виробники вугілля

Країна	Видобуток вугілля, млн. т		
	Всього	У тому числі:	
		Кам'яне	Буре
1. Китай	1294	1294	—
2. США	1019	947	72
3. Індія	337	313	24
4. Австралія	323	257	66
5. Росія	247	168	79
6. ПАР	225	225	—
7. Німеччина	206	31	175
8. Польща	163	103	60
9. Індонезія	93	93	—
10. Україна	**83**	**82**	**1**

Динаміка світового споживання первинних енергоносіїв у 2002р.



Питома вага первинних енергоносіїв у світовому виробництві електроенергії у 2002р.



Найбільші світові експортери вугілля

Країна	Обсяги експорту вугілля, млн. т		
	Всього	У тому числі:	
		Енергетичне	Коксівне
Австралія	192,8	86,7	106,1
Китай	90,9	79,4	11,5
ПАР	69,3	69,3	0,0
Індонезія	66,4	66,4	0,0
США	44,1	21,0	23,1
Росія	41,0	34,1	6,9
Колумбія	37,3	37,1	0,2
Канада	30,2	3,1	27,1
Казахстан	28,0	28,0	0,0
Польща	23,0	19,2	3,8
...			
Чехія	5,7	—	—
Угорщина	4,2	—	—
Бельгія	1,9	—	—
Україна	**1,9**	—	—
Норвегія	1,5	—	—
Індія	1,4	—	—

"—" — дані відсутні.

Видобуток і споживання вугілля, млн. т нафтового еквіваленту*

Країна або об'єднання країн	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2001/2002	частка у світі
Видобуток														
Світ загалом	2216	2213	2162	2213	2254	2321	2326	2271	2152	2133	2248	2379	6,2%	
ОЕСР	1035	1017	963	991	996	1016	1038	1033	1006	976	1017	1003	-1,7%	42,2%
Колишній СРСР	295	284	254	225	207	194	188	181	186	197	206	195	-5,6%	8,2%
Росія	155	148	135	121	119	114	109	104	112	116	122	114	-6,4%	4,8%
Польща	91	89	90	89	91	95	92	80	77	71	72	71	-1,3%	3,0%
Україна	**69**	**68**	**59**	**49**	**44**	**39**	**40**	**40**	**43**	**42**	**44**	**43**	**-1,9%**	**1,8%**
Казахстан	67	65	57	54	43	39	37	36	30	39	41	38	-7,4%	1,6%
Споживання														
Світ загалом	2218	2204	2200	2219	2255	2336	2324	2280	2163	2217	2255	2398	6,9%	
ОЕСР	1068	1044	1034	1038	1046	1077	1084	1083	1071	1114	1108	1116	0,9%	46,6%
Колишній СРСР	278	266	239	211	193	179	175	166	170	175	180	161	-7,8%	6,7%
Росія	166	155	141	126	119	116	106	100	104	106	110	99	-10,6%	4,1%
Польща	78	73	74	72	72	73	70	64	61	58	58	56	-2,8%	2,4%
Україна	**62**	**64**	**56**	**46**	**42**	**33**	**38**	**37**	**39**	**39**	**39**	**38**	**-2,8%**	**1,6%**
Казахстан	38	40	36	35	28	26	22	23	20	23	23	22	-3,3%	0,9%

* 1 т нафтового еквіваленту дорівнює 1,5 т кам'яного вугілля або 3 т бурого вугілля.

на сонячній фотоелектричній станції — 28 центів[7]. Крім того, не потребує значних витрат зберігання вугілля, що уможливлює створення його значних запасів.

Недоліки використання вугілля. Поряд з безперечними перевагами, використанню вугілля притаманні серйозні вади, що значно знижують його конкурентоспроможність, порівняно з іншими первинними енергоносіями, та виводять проблеми вугільної промисловості за межі винятково економічних, зумовлюючи, зокрема, потребу в особливій державній політиці стосовно вугільної галузі. До таких недоліків можна віднести наступні.

❖ *Високий рівень складності та небезпечності видобутку вугілля*, порівняно з видобутком інших видів енергоресурсів, що спричиняється складними гірничо-геологічними умовами залягання вугільних пластів та важкопрогнозованими проявами гірничо-геологічних і газодинамічних чинників. Це значною мірою стосується України, де до розробки залучені родовища з надзвичайно складними гірничо-геологічними умовами, що будуть охарактеризовані нижче.

❖ *Потреба в значних і регулярних капіталовкладеннях* та періодичних реконструкціях, що зумовлюється особливостями та інерційністю технологічного процесу видобутку вугілля.

❖ *Високий рівень негативного впливу на довкілля та, відповідно, на здоров'я людей* як видобутку, так і використання вугілля: видобуток, як правило, супроводжується забрудненням великих площ землі та водойм, порушенням балансу грунтових вод тощо; обсяги викидів шкідливих речовин у атмосферу при спалюванні вугілля є значно більшими, порівняно з використанням газу та нафтопродуктів. З точки зору екологічних вимог, більш прийнятною є генерація електроенергії з використанням ВДЕ, про що йшлося вище, або на АЕС. Проте, нинішні можливості забезпечення безпеки АЕС є недостатніми, а наслідки аварій — багаторазово перевищують негативний вплив вугільного сектора, в чому Україна, на жаль, пересвідчилася на власному досвіді[8].

❖ *Високе соціальне навантаження.* Як правило, шахти є містоутворюючими підприємствами, оскільки потребують розвинутої інфраструктури як виробничого, так і соціально-побутового обслуговування. Тому кожна шахта — це фактично окреме поселення, де життя переважної більшості жителів так чи інакше пов'язане з її роботою. Таке явище є характерним і для України. Так, у Луганській області від роботи вугільних підприємств залежать 63 робітничих селища або міста, в Донецькій — 15 міст і селищ[9].

❖ *Складність процесу закриття шахт*, обумовлена вивільненням, як правило, великого числа працівників, переважно не підготовлених до іншої професійної діяльності, а також потребою спеціальних інженерних заходів для ліквідації наслідків шкідливого впливу гірничих робіт.

❖ *Високий ризик збиткової роботи вугледобувних підприємств*, спричинений залежністю собівартості видобутку від гірничо-геологічних чинників та обсягів і систематичності капіталовкладень.

Означені особливості впливають і на специфіку державної політики у вугільній галузі. Зокрема, необхідним є вирішення проблем: державної фінансової підтримки нерентабельних підприємств за умови, що така підтримка не повинна впливати на конкурентоспроможність рентабельних підприємств галузі; вжиття заходів екологічного характеру; забезпечення соціального захисту вивільнюваних працівників у випадку закриття шахт; врахування та забезпечення інтересів жителів шахтарських міст і селищ; заохочення та підтримка наукових досліджень, спрямованих на пошук нових технологій видобутку та використання вугілля, що дозволять мінімізувати негативний вплив цих процесів на довкілля.

Узагальнюючи наведені вище показники та характеристики, можна стверджувати, що переваги, обсяги та характер використання вугілля зумовлюють його стратегічне значення для енергозабезпечення як світової економіки в цілому, так і національних економік — насамперед тих країн, що не мають на своїх територіях значимих запасів інших енергоносіїв та/або характеризуються наявністю розвинутого індустріального сектора (зокрема, металургійної промисловості).

Попри відзначені недоліки видобутку та використання, у випадку якщо не будуть знайдені кардинально нові технічні рішення проблеми високої вартості ВДЕ та підвищення безпеки АЕС, саме вугілля буде в довгостроковій перспективі основним паливом для виробництва електроенергії.

Видобуток і споживання вугілля

Відносно нижча конкурентоспроможність вугілля виразно виявилася на світовому енергетичному ринку наприкінці 1950-х років, коли кардинально збільшилися видобутки нафти та природного газу, а також були введені в дію перші комерційні атомні електростанції[10]. Це спричинило зміну світового паливно-енергетичного балансу на користь дешевших та/або більш екологічних джерел енергії і викликало різке падіння попиту на вугілля — його частка у світовому енергобалансі скоротилася з 80% у 1950р. до 65% у 1958р. Додатковим чинником скорочення попиту на вугілля стали тогочасні кризові явища в економіці, що призвели до загального зменшення споживання енергоносіїв. Виникла вугільна криза, що зумовила потребу реструктуризації вугільної промисловості фактично всіх країн-виробників вугілля[11].

Проте, після різкого падіння, з кінця 1970-х років відзначаються тенденції зростання видобутку та споживання вугілля, що зумовлюється як потребами економіки насамперед країн, що розвиваються, так і появою в розвинутих країнах нових технологій, які

[7] Дешевшим є лише 1 кВт електроенергії, виробленої на гідроелектростанції, — 4,1 цента. Наводяться світові ціни. Див.: Ермашкевич В.Н. Возобновляемые источники энергии в Республике Беларусь. Прогноз, механизмы реализации. — Энергия и менеджмент, январь-март 2000г., с.2,3. Докладно про проблеми використання ВДЕ див.: Концепція державної енергетичної політики України на період до 2020р. (проект УЦЕПД). — Центр Разумкова 2001, Київ, 2002, с.414-416; Паливно-енергетичний комплекс України: готовність до євроінтеграції. — Центр Разумкова 2002, Київ, 2003, с.330.

[8] Аварія на Чорнобильській АЕС стала додатковим аргументом прихильників політики згортання ядерної енергетики, що здійснюється в багатьох країнах Європи. Докладно див.: Концепція державної енергетичної політики України на період до 2020р. (проект УЦЕПД), с.414-416.

[9] Від закриття нерентабельних шахт нам нікуди не подітись. — Урядовий кур'єр, 30 серпня 2003р., с.11.

[10] Перші у світі дві АЕС були введені в дію в 1954р. — в СРСР (Обнінськ) та у Великій Британії (Калдер-Холле); третя — в 1957р. у США (Шіппінгпорте).

[11] Крім СРСР, з огляду на відносну закритість його внутрішнього енергоринку та особливості державної політики стосовно економіки загалом і вугільної галузі зокрема.

дозволяють мінімізувати ризики видобутку вугілля та шкідливий вплив його використання на довкілля.

Загалом, за останні 25 років обсяги видобутку вугілля збільшилися на 49%, а споживання кам'яного вугілля протягом останніх 20 років збільшилося на 36%[12].

У 1990-х роках спостерігалися значні коливання обсягів видобутку та споживання вугілля, зумовлені, зокрема, кризовими явищами в економіці постсоціалістичних країн і скороченням обсягів вуглевидобутку в рамках реструктуризації їх вугільних секторів. Проте загальною світовою тенденцією є збільшення видобутку та споживання вугілля.

Зокрема, у 2002р. видобуток вугілля зріс на 6,2%, а споживання — на 6,9%, причому приріст споживання вугілля був найвищим серед усіх первинних енергоносіїв і вищим від показника загального підвищення їх споживання — 2,6% (таблиця "*Видобуток і споживання вугілля*"[13] та діаграма "*Динаміка світового споживання первинних енергоносіїв у 2002р.*"[14], с.4).

Відповідно до збільшення споживання зростає попит, а отже — **світова торгівля вугіллям**. Протягом 1992-2001рр. її обсяг зріс з 403 млн. т (у т.ч. енергетичне вугілля — 236 млн. т; коксівне — 167 млн. т) до 625 млн. т (442 та 183 млн. т)[15].

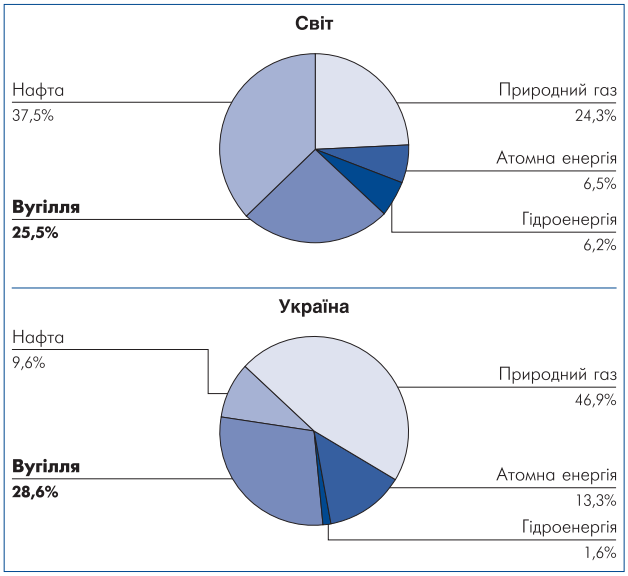
Крупними експортерами вугілля є насамперед країни, що мають значні його запаси[16]. Водночас, як видно з таблиці "*Найбільші світові експортери вугілля*"[17] (с.4), Україна не належить до групи крупних експортерів, що відповідало б рівню її запасів.

Про стабільність попиту на вугілля свідчить і та обставина, що **частка вугілля в паливно-енергетичному балансі** залишається значною; у 2002р. у світовому енергобалансі вона становила 25,5%, в енергобалансі України — 28,6% (діаграма "*Структура паливно-енергетичного балансу у 2002р.*"[18]).

Разом з тим, якщо у світовому енергобалансі найбільш значну частку складає нафта (37,5%), то в українському — природний газ, причому її величина (46,9%) свідчить про значну енергозалежність економіки України від імпорту газу, оскільки власних значимих газових родовищ країна не має[19]. Така ситуація є додатковим чинником важливості для України вугільного сектора.

Прогнози стосовно видобутку та споживання вугілля. На думку багатьох експертів, у середньо- та довгостроковій перспективі споживання енергії збільшуватиметься

Структура паливно-енергетичного балансу у 2002р.



досить високими темпами внаслідок як зростання населення, так і підвищення потреб в енергії в країнах, що розвиваються, та в країнах з перехідною економікою. Відповідно, збільшуватиметься споживання первинних енергоносіїв, у т.ч. вугілля.

Так, за прогнозними розрахунками Управління енергетичної інформації США, *загальне енергоспоживання* протягом 2001-2025рр. збільшиться щонайменше на 58%[20]. *Використання вугілля* також буде збільшуватися, хоч і незначними темпами — 1,5% на рік, переважно за рахунок країн Азії[21]. Тенденція скорочення частки вугілля у світовому енергетичному балансі зберігатиметься, але, як і раніше, вона залишатиметься значною: у 2025р. — 22%; у 2030р. — 20%[22].

Таким чином, аналіз базових тенденцій у світовій вугільній промисловості свідчить, що в середньо- та довгостроковій перспективі вугілля залишиться конкурентним паливом, однією з найважливіших складових енергетики та металургійної промисловості; світові видобуток, споживання та торгівля вугіллям зростатимуть; активно розвиватимуться наукові дослідження, спрямовані на підвищення ефективності та екологічності видобутку та використання вугілля.

---

12 Мировой уголь в цифрах. — Уголь, 2003, №2, с.7-9.

13 Слід зауважити, що зростання видобутку фіксується другий рік поспіль: у 2001р. воно становило 5,4%. Джерело: *BP Statistical Review of World Energy*, June 2003, p.3.

14 Розраховано за даними *BP Statistical Review of World Energy*, June 2003, p.38

15 Чедвик Дж. Мировая угольная промышленность. — Уголь, 2002, №12, с.12.

16 За винятком Індії, де видобуток спрямовується переважно на внутрішній ринок, та Німеччини, яка в процесі реструктуризації вугільної галузі значно скоротила обсяги видобутку.

17 Джерело даних, наведених у таблиці: *http://um.rosugol.ru:81/help/wd1.htm.*

18 Джерела: Структура світового енергобалансу — *BP Statistical Review of World Energy*, June 2003, p.3; енергобалансу України: Баранник В. Энергетическая стратегия Украины в ракурсе перспективы развития мировых рынков энергетических ресурсов. — Энергетическая политика, 2003, №6, с.29.

19 Докладно про проблеми імпорту газу до України та диверсифікації джерел його постачання див.: Концепція державної енергетичної політики України на період до 2020р. (проект УЦЕПД), с.447-449; "Газовий трикутник" ЄС-Україна-Росія. — Центр Разумкова 2002, с.304-314.

20 При цьому, найбільша частина приросту припадатиме на розвинуті країни, де його темпи складуть 1,3% на рік; у країнах Азії попит на енергію збільшиться удвічі (40% усього світового приросту енергоспоживання, або 69% збільшення енергоспоживання в усіх країнах, що розвиваються), що в середньорічному збільшенні споживання складе 3%; у країнах Центральної і Південної Америки — 2,4% на рік.

21 Насамперед, Китаю та Індії — до 75% очікуваного збільшення світового споживання енергетичного вугілля.

22 *Energy Information Administration. International Energy Outlook 2003*, p.1-28. Прогнозні дані стосовно 2030р. наведені за: Баранник В. Энергетическая стратегия Украины в ракурсе перспективы развития мировых рынков энергетических ресурсов. — Энергетическая политика, 2003, №6, с.30. Слід зауважити, що існують і інші прогнози змін структури енергоспоживання, згідно з якими частка вугілля у світовому ПЕБ, навпаки, — зростатиме. Див. наприклад: *Annual Energy Outlook 2000.* — DOE/EIA - 0383 (2000), Washington, D.C., December 1999, p.1-18.

1.2 ГОЛОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

Україна належить до числа держав, що мають не лише крупні запаси вугілля, але й потужні традиції його видобутку та переробки — історія вугільної промисловості на українській території налічує понад 200 років[23]. Відповідно, в країні була створена потужна інфраструктура видобутку та переробки вугілля, що досягла піку розвитку на початку 1970-х років. Проте, вже з кінця цього ж десятиліття в українській енергетиці (в межах СРСР) виникають і поглиблюються кризові тенденції, які в кінцевому підсумку призводять до системної кризи галузі, що триває і понині (врізка "*Вугільна промисловість України: зародження кризи*").

У цьому підрозділі наводяться головні показники, що характеризують особливості вугільної промисловості України, порівняно з іншими країнами - виробниками вугілля, та її сучасний стан; формулюються чинники, що зумовлюють потребу активізації реформування галузі. Кількісні показники узагальнені в таблицях і діаграмах, наведених у врізці "*Вугільна промисловість України: головні показники*" (с.8-10).

Техніко-економічні показники

Запаси вугілля. Як зазначалося вище, Україна за доведеними запасами вугілля займає восьме місце у світі; за сучасного рівня видобутку, їх вистачить на 412 років (для порівняння: природного газу — лише на 62). Географічно вугільні запаси зосереджені в шести областях України, насамперед — у Донецькій, Луганській і Дніпропетровській, розташованих на територіях трьох вугільних басейнів: Донецького та Львівсько-Волинського кам'яновугільних і Дніпровського буровугільного (врізка *"Вугільна промисловість України: головні показники"*, карта "*Вугільні басейни*"[24], с.8).

У структурі балансових запасів представлені всі марки вугілля, від бурого до антрациту. Переважна частина (98%) запасів кам'яного вугілля зосереджена в Донецькому басейні та характеризується підвищеною зольністю і значним вмістом сірки (середній вміст золи сягає 25%, сірки — 2,5%), що вимагає переробки добутого вугілля на збагачувальних підприємствах до товарного рівня.

Протягом останніх років спостерігається падіння рівня балансових, промислових, підготовлених та готових до виймання запасів вугілля. Як видно з таблиці "*Падіння рівня запасів вугілля*", лише з 1995р. по 2001р. обсяги підготовлених запасів скоротилися майже на третину; готових до виймання — майже на 40%. Така тенденція свідчить про фактичне поступове згортання вуглевидобутку в Україні.

Умови вуглевидобутку. Тривала розробка українських родовищ призвела до того, що с.10

Вугільна промисловість України: зародження кризи

Найвищого рівня розвитку вугільна промисловість України досягла в першій половині 1970-х років; пік видобутку припав на 1976р., коли було видобуто 218 млн. т вугілля.

Проте, вже наприкінці 1970-х років в енергетичному секторі СРСР склалася ситуація, подібна до тієї, що виникла на світовому енергетичному ринку двома десятиліттями раніше: відкриття гігантських родовищ нафти та газу в Західному Сибіру започаткувало період пріоритетного розвитку нафтогазового комплексу та відсування вугільної промисловості на другий план. Це призвело насамперед до скорочення фінансування галузі (перш за все, нового капітального будівництва та реконструкції шахтного фонду) та відповідно — до погіршення виробничо-технічних умов розробки вугільних пластів, зниження продуктивності праці, зростання рівня аварійності та травматизму, а в кінцевому рахунку — до падіння виробництва та деградації соціальної сфери вугільних регіонів.

Додатковими чинниками занепаду української складової загальносоюзної вугільної промисловості стали, *по-перше*, освоєння потужних Кансько-Ачинського та Південно-Якутського вугільних басейнів РСФСР, що значно зменшило надходження коштів до Донецького вугільного басейну; *по-друге*, виробленість легкодоступних покладів у родовищах Донбасу внаслідок їх тривалої промислової експлуатації.

Протягом 1980-х кризові тенденції у вугільній промисловості набули сталого характеру. На цьому фоні наприкінці десятиліття у вугільній та суміжних з нею галузях (насамперед, металургійній, гірничодобувній і галузевому машинобудуванні) складається мережа посередницьких структур, значна кількість яких мала напівкримінальний характер і створювалася з метою виведення частини продукції і, відповідно — прибутку, до тіньового обігу.

З іншого боку, намагання поєднати командно-адміністративні методи управління з елементами ринкової економіки призвели до фактичної втрати керованості галуззю (ліквідація державного замовлення, скасування Гірничого Статуту тощо).

Наслідком загального занепаду галузі стали масові шахтарські страйки[25]. Під їх тиском були, зокрема, скасовані норми виробітку, впроваджені широкі соціальні пільги для шахтарів, збільшена тривалість відпусток тощо. Проте, ці заходи стали лише додатковим чинником погіршення техніко-економічних показників роботи галузі.

У загальному підсумку, **в 1990р. видобуток вугілля скоротився до 164,8 млн. т; продуктивність праці у вугільній галузі впала до рівня 1940-х років; частка вугілля у паливно-енергетичному балансі СРСР зменшилася до 19% (проти 66% у 1955р.)[26].**

---

[23] Перше вугільне родовище було відкрите в 1721р. на території нинішньої Луганщини; промисловий видобуток розпочався в 1796р. у районі Лисичанська.

[24] Слід зауважити, що наведені дані не відбивають рівні рентабельних запасів вугілля, що потребує впровадження нової класифікації, яка б враховувала показник так званої "технологічності запасів". Цей термін охоплює міру сприйнятливості запасів вугілля до застосування високопродуктивної техніки, а також економічну ефективність і величину економічного ризику. У світовій практиці до високотехнологічних запасів відносять, насамперед, достатньо потужні пологопадаючі пласти, безпечні з точки зору раптових викидів і гірничих ударів, та такі, що мають невисоку газоносність, прийнятні рівні зольності та сірчистості.

Крім того, внаслідок значного скорочення останніми роками геологорозвідувальних робіт, відсутня повна інформація з морфології пластів, деталізації тектоніки, гірничо-геологічних умов залягання, якісних параметрів вугілля, насамперед, цінних коксівних порід.

[25] 10 липня 1989р. на шахті ім.Шев'якова в м.Междуреченск (Кемеровська область) розпочався шахтарський страйк, який переріс у перший загальносоюзний страйк шахтарів. Навесні 1991р. відбувся другий загальносоюзний страйк шахтарів.

[26] Угольная промышленность УССР в 1990г. — Уголь Украины, апрель 1991г., с.35.

ВУГІЛЬНА ПРОМИСЛОВІСТЬ УКРАЇНИ: ГОЛОВНІ ПОКАЗНИКИ

Вугільні басейни

Ресурси вугілля

Область	Донецька	Луганська	Дніпро-петровська	Львівська	Кірово-градська	Волинська	Загалом по Україні
Балансові запаси / у т.ч. коксівне, млн. т	**5125 / 2745,2**	**2904,1 / 829**	**1157 / 688**	**189 / 115,3**	**90 / -**	**18,3 / -**	**9484 / 4378**
Відсоток загального запасу по Україні / у т.ч. коксівне	*54,0 / 62,7*	*30,6 / 19,0*	*12,2 / 15,7*	*2,0 / 2,6*	*1,0 / -*	*0,2 / -*	*100 / 100*
Промислові запаси / у т.ч. коксівне, млн. т	**3874,3 / 2030,4**	**2106,2 / 622,2**	**890,2 / 539,4**	**108,6 / 68,2**	**76,5 / -**	**12,8 / -**	**7069 / 3260**
Відсоток загального запасу по Україні / у т.ч. коксівне	*54,8 / 62,3*	*30,0 / 19,1*	*12,6 / 16,6*	*1,54 / 2,1*	*1,1 / -*	*0,2 / -*	*100 / 100*
Підготовлені запаси / у т.ч. коксівне, млн. т	**101 / 57,8**	**63,6 / 11,9**	**69,5 / 39,1**	**5,7 / 3,1**	**6,9 / -**	**0,7 / -**	**237 / 112**
Відсоток загального запасу по Україні / у т.ч. коксівне	*42,6 / 51,6*	*22,6 / 10,6*	*29,3 / 35,0*	*2,4 / 2,8*	*2,9 / -*	*0,3 / -*	*100 / 100*
Готові до виймання запаси / у т.ч. коксівне, млн. т	**37,8 / 18,8**	**21,8 / 5,5**	**7,9 / 5,7**	**3 / 1,8**	**0,3 / -**	**0,5 / -**	**71,3 / 31,7**
Відсоток загального запасу по Україні / у т.ч. коксівне	*53,0 / 59,3*	*30,6 / 17,4*	*11,1 / 18,0*	*4,2 / 5,7*	*0,4 / -*	*0,7 / -*	*100 / 100*

Падіння рівня запасів вугілля

Тип запасів	Абсолютний показник, млн. т							Відносний показник, % до попереднього року					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Балансові	10161	9889	9621	9519	9611	10157	9484	-2,7	-2,7	-1,1	1,0	5,7	-6,6
Промислові	7609	7400	7106	7092	7181	7247	7069	-2,6	-4,0	-0,2	1,3	0,9	-2,5
Підготовлені	343	329	328	271	259	248	237	-4,1	-0,3	-17,9	-4,4	-4,3	-4,4
Готові до виймання	114	108	97	84	77	82	71	-5,7	-10,2	-13,4	-8,3	6,5	-13,4

ВУГІЛЬНА ПРОМИСЛОВІСТЬ УКРАЇНИ: ГОЛОВНІ ПОКАЗНИКИ

Кількість очисних вибоїв, одиниць

Показники	Роки											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Очисні вибої,	**1322**	**1249**	**1186**	**1085**	**910**	**773**	**664**	**623**	**573**	**500**	**444**	**398**
у т.ч.:												
комплексно-механізовані вибої	609	603	591	554	486	428	371	334	305	286	267	245

Навантаження на вибій, т/добу

Показники	Роки											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Навантаження на очисний вибій	271	281	258	229	242	244	289	312	353	381	448	485
Навантаження на комплексно-механізований вибій	418	433	399	344	355	357	421	463	547	613	687	728

Використання виробничих потужностей

Показники	Роки											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Виробничі потужності, млн. т	192,8	183,4	160,8	153,2	143,3	129,0	121,0	115,4	115,4	111,2	109,6	104,1
Видобуток вугілля, млн. т	135,6	133,6	115,7	94,4	83,6	74,8	75,9	76,2	81,0	80,3	83,4	81,9
Використання потужностей, %	70,3	72,8	72,0	61,6	58,3	58,0	62,7	66,0	70,2	72,2	76,1	78,7

Якісні характеристики вугільного виробництва, %

Показники	Роки											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Зольність видобутого вугілля	**29,8**	**30,6**	**31,3**	**32,3**	**32,2**	**33,8**	**36,4**	**36,1**	**36,5**	**36,5**	**37,2**	**37,8**
Зольність відвантаженого вугілля	18,3	19,3	20,4	22,6	22,7	23,7	24,1	24,4	25,0	24,3	22,9	22,7

Капітальні вкладення у вугільну галузь, млн. грн.

Показники	Роки											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Капітальні вкладення,	**3554**	**4436**	**2135**	**1575**	**1095**	**1066**	**1159**	**1077**	**1326**	**1460**	**1682**	**1457**
у т.ч.:												
бюджетні кошти	870	508	579	416	217	115	275	335	415	473	634	613

Кредиторська та дебіторська заборгованості вугільної галузі, млн. грн.

Показники	Роки									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Дебіторська заборгованість	31	357	1540	2464	3224	4002	4542	4676	4552	4436
Кредиторська заборгованість	93	572	3012	5196	6706	9108	9228	11402	10403	10472
Перевищення кредиторської над дебіторською заборгованістю	-62	-215	-1472	-2732	-3482	-5106	-4686	-6726	-5851	-6036

* За січень-червень 2003р.

Обсяги імпорту та експорту вугільної продукції, млн. т

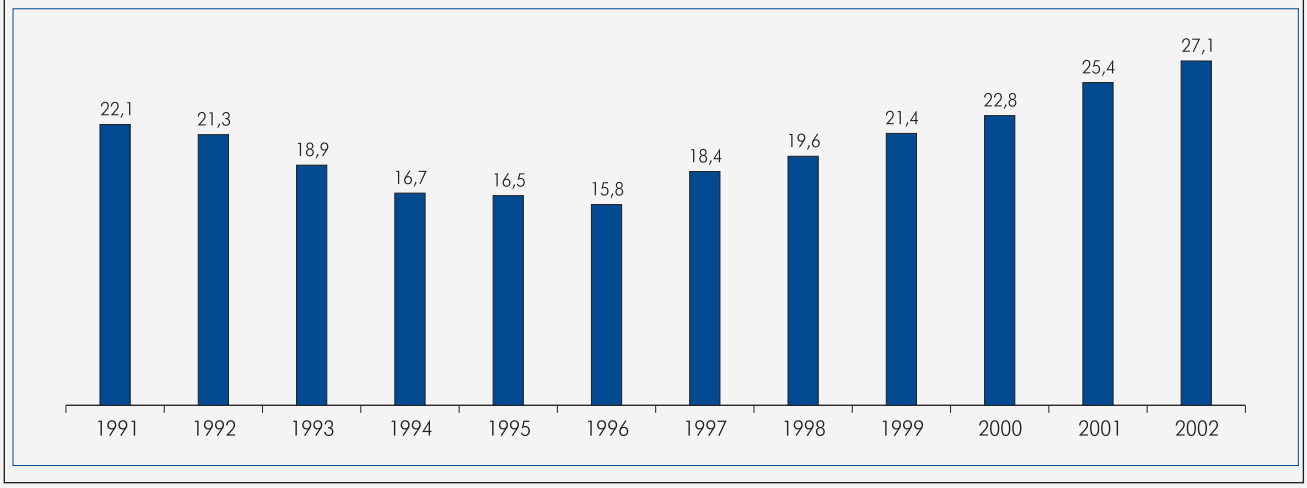
Показники	Роки											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Імпорт	12,7	11,9	8,7	7,5	16,0	11,0	9,0	8,2	4,7	6,0	6,4	5,2
Експорт	13,8	7,9	4,1	4,6	2,4	2,1	2,2	1,7	1,9	1,4	1,9	1,7
Перевищення імпорту над експортом	-0,9	4,0	4,6	2,9	13,6	8,9	6,8	6,5	2,8	4,6	4,5	3,5

ВУГІЛЬНА ПРОМИСЛОВІСТЬ УКРАЇНИ: ГОЛОВНІ ПОКАЗНИКИ (*продовження*)

Чисельність працівників вугільної галузі,
тис. осіб

Показники	Роки											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Загальна чисельність зайнятих,	**870**	**888**	**869**	**812**	**741**	**671**	**635**	**600**	**565**	**520**	**481**	**431**
у т.ч.:												
робітників з видобутку вугілля,	511	523	510	471	422	395	344	324	315	293	274	252
у т.ч.:												
гірничих робітників очисних вибоїв	100	99	97	85	73	64	58	53	52	47	44	40

Продуктивність праці робітника з видобутку вугілля,
т/місяць



с.7 легкодоступні вугільні поклади вже вироблені. Тому, на відміну від більшості країн - виробників вугілля, в Україні до розробки залучені родовища з особливо складними гірничо-геологічними умовами, зокрема — з великими глибинами залягання та низькою потужністю вугільних пластів.

Середня глибина розробки вугільних пластів перевищує 720 м, а близько 20% шахт працюють на глибині 1000-1400 м. Поступове заглиблення гірничих робіт спричиняє ряд несприятливих супутніх факторів: підвищення температури та тиску породи, збільшення об'ємів грунтових вод і шахтного газу, підвищення небезпеки раптових викидів вугілля та газу тощо. У результаті, з числа діючих шахт 90% небезпечні за вмістом метану, 60% — за вибухами вугільного пилу, 45% — за раптовими викидами та гірничими ударами, 22% — за самозайманням вугілля[27].

Середня товщина вугільного пласта в українських шахтах становить приблизно 1 м. У Донбасі близько 85% вугілля міститься в пластах потужністю до 1,2 м, лише 15% мають більшу товщину. При цьому, 35% вугільних пластів Донбасу мають крутий ухил, що фактично унеможливлює механізацію добувних робіт. У Львівському вугільному басейні максимальна потужність пластів сягає 2,8 м, але добувається вугілля і з пластів товщиною 0,6-0,7 м — у той час, як, наприклад, у Польщі з пластами товщиною менше, ніж 1,5 м, взагалі не працюють, припиняючи видобуток[28].

Загалом, понад половину балансових запасів шахт України, за прийнятими в міжнародній практиці нормами, є некондиційними за якістю вугілля, потужністю, умовами залягання пластів та рівнем вибухонебезпечності. Така ситуація зумовлює підвищений рівень небезпеки гірничодобувних робіт та високу собівартість видобутку, яка, у свою чергу, спричиняє збитковість і неконкурентоспроможність української вугільної промисловості.

Шахтний фонд. На початок 2003р. шахтний фонд вугільної промисловості складали 172 шахти[29], які мають переважно невеликі виробничі потужності, що в поєднанні із складними гірничо-геологічними умовами видобутку та зношеністю обладнання зумовлює низький середній показник їх продуктивності[30].

---

[27] Див.: Програма підвищення безпеки праці на вугільних шахтах. — Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми підвищення безпеки праці на вугільних шахтах" №939 від 6 липня 2002р.

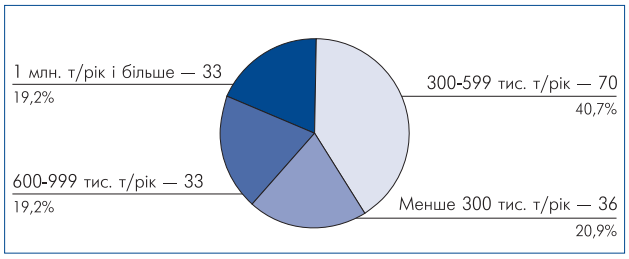
[28] *http://necin.com.ua/energetika/energy_potency.htm*; див. також: Носарєва Л. "Львіввугілля": зараз — реорганізація; у перспективі — створення спеціальної економічної зони? — Дзеркало тижня, 8 травня 2003р., с.9.

[29] 161 підприємство та 11 структурних підрозділів.

[30] Основні напрямки реструктуризації вугільної галузі. — Матеріали підготовлені Міністерством палива та енергетики України до парламентських слухань з питань реформування вугільної галузі 7 березня 2003р., с.8-32.

Як видно з діаграми "*Структура шахтного фонду за виробничою потужністю*"[31], лише 33 шахти мають виробничу потужність понад 1 млн. т/рік; кожна п'ята шахта (36 одиниць) є малопотужним підприємством, що видобуває до 300 тис. т вугілля на рік.

Структура шахтного фонду за виробничою потужністю,
одиниці/%



Шахтний фонд має високий ступінь зношеності (середній термін експлуатації шахт складає 30-40 років; виробничі фонди спрацьовані в середньому на 65%). Обладнання, що використовується, є застарілим і не відповідає світовому рівню. Майже чверть основного стаціонарного устаткування повністю вичерпали нормативний ресурс експлуатації. Серед діючого вибійного устаткування питома вага очисних механізованих комплексів, прохідницьких комбайнів, навантажувальних машин і стрічкових конвеєрів нового покоління становить лише кілька відсотків. На шахтах з пластами крутого падіння дотепер близько 70% видобутку здійснюється відбійними молотками[32].

Внаслідок цього продуктивність шахт є низькою: одна українська шахта виробляє в середньому 400 тис. т вугілля на рік проти 2 млн. т у Польщі.

Водночас, скорочуються **обсяги капітального будівництва**: протягом 1991-2002рр. кількість очисних вибоїв зменшилася більш ніж утричі, зокрема, комплексно-механізованих вибоїв — у 2,5 рази. Водночас, з 1995р. постійно зростає навантаження на вибій, що свідчить про сталу тенденцію до концентрації вугільного виробництва (таблиці "*Кількість очисних вибоїв*", с.9 та "*Навантаження на вибій*", с.9).

Обсяги видобутку. Протягом першої половини 1990-х років видобуток вугілля стрімко падав (таблиця *"Обсяги вуглевидобутку"*) і досяг найменшого значення в 1996р. — 74,8 млн. т (проти 135,6 млн. т у 1991р.). Видобуток енергетичного вугілля зменшився з 80,3 млн. т до 44,3 млн. т; коксівного — з 55,3 млн. т до 30,5 млн. т.

Як видно з таблиці, з 1997р. спостерігається тенденція зростання видобутку вугілля, проте вона не є сталою. Зростання відбувається повільними темпами (середньорічний приріст становить лише 1,1 млн. т), у першому півріччі 2003р. відзначається погіршення роботи шахт: за підсумками шести місяців, видобуто майже 40 млн. т вугілля, що на 2,8 млн. т менше, ніж за відповідний період 2002р.

Таким чином, можна констатувати, що заходи реструктуризації, здійснення яких розпочалося в 1996р., не призвели до стабільного покращання роботи шахт і значимого зростання вуглевидобутку.

Використання виробничих потужностей. На початок 2003р. виробничі потужності з видобутку вугілля складали 104,1 млн. т. Показник їх використання, що падав протягом 1991-1996рр., з 1997р. демонструє сталу тенденцію зростання (у 2002р. він становив 78,7% проти 70,3% у 1991р.). Проте, покращання цього показника відбувається на фоні постійного скорочення виробничих потужностей, які на початок 2002р. становили 109,6 млн. т, що майже вдвічі менше показника 1991р. (таблиця "*Використання виробничих потужностей*", с.9).

При цьому, простежується стала тенденція випереджаючих темпів скорочення потужностей, що забезпечують видобуток енергетичного вугілля: його видобуток у 2002р. скоротився, порівняно з 1991р., на 47% і продовжував скорочуватися у першому півріччі 2003р. (таблиця "*Обсяги вуглевидобутку*"). Така ситуація зумовлена, насамперед, вищою фінансовою стабільністю підприємств з видобутку коксівного вугілля, що мають практично стовідсоткові розрахунки за відвантажену продукцію. Крім того, ці підприємства, на відміну від "енергетичних" шахт, є більш привабливими для потенційних інвесторів, що сприяє залученню кредитних ресурсів.

Якість вугільної продукції. Поступове погіршення гірничо-геологічних умов вуглевидобутку, а також значний відсоток зношеного виробничого видобувного та збагачувального обладнання зумовлюють щорічне *зростання зольності* як видобутого, так і відвантаженого вугілля: якщо в 1991р. зольність видобутого вугілля складала в середньому 29,8%, відвантаженого — 18,3%, то у 2002р. — 37,8% і 22,7%, відповідно. Неподинокими є випадки, коли вміст породи у відвантаженому вугіллі сягає 50%[33].

Обсяги вуглевидобутку,
млн. т

Показники	Роки												
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Видобуток вугілля,	**135,6**	**133,6**	**115,7**	**94,4**	**83,6**	**74,8**	**75,9**	**76,2**	**81,0**	**80,3**	**83,4**	**81,9**	**40,0**
у т.ч.:													
енергетичного	80,3	78,7	70,3	57,4	54,1	44,3	44,3	44,3	41,6	41,8	43,4	42,3	21,5
коксівного	55,3	54,9	45,4	37,0	29,5	30,5	31,6	31,9	39,4	38,5	40,0	39,6	18,5

* За січень-червень 2003р.

[31] Джерело: Структура фонду вугледобувних підприємств України і виробничі потужності. — Міністерство палива та енергетики України, Київ, 2003, с.2.

[32] Базові показники тут і далі, якщо не вказано інше, наведені з джерел: Програма "Українське вугілля". — Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження програми "Українське вугілля" №1205 від 19 вересня 2001р.; Уголь — Энергобизнес, за відповідні роки.

[33] Тому приріст видобутку останнім часом нерідко досягається за рахунок так званої "землі" (вугільної суміші з високим вмістом порожньої породи), яка при використанні на електростанціях потребує додаткових витрат природного газу.

Водночас, дані, наведені в таблиці "*Якісні характеристики вугільного виробництва*" (с. 9), свідчать, що динаміка показників зольності видобутого та відвантаженого вугілля є різною: якщо зольність видобутого вугілля постійно зростає, то відвантаженого — починаючи з 2000р., повільно, але стало знижується[34]. Це пояснюється збільшенням обсягів переробки рядового вугілля[35] на збагачувальних фабриках (у 2001р. збагачувальними фабриками всіх форм власності перероблено 51,8 млн. т рядового вугілля, у 2002р. — 50,0 млн. т[36]). Враховуючи значний резерв їх потужностей, можна стверджувати, що існує реальна перспектива покращання якості відвантаженого вугілля.

Фінансово-економічні показники

Фінансовий стан галузі. Незважаючи на великі обсяги фінансування галузі з державного бюджету (лише протягом 1996-2003рр. — близько 10 млрд. грн.[37]), фінансовий стан вугільної промисловості є критичним. Практично всі вугледобувні підприємства, за винятком кількох шахт, не мають власних обігових коштів. Кредиторська заборгованість підприємств галузі на початок 2003р. становила близько 10,5 млрд. грн. і перевищує дебіторську майже в 2,5 рази (таблиця "*Кредиторська та дебіторська заборгованості вугільної галузі*", с.9). З цієї суми 1,3 млрд. грн. припадало на заборгованість працівникам вугільної промисловості із заробітної плати (з нарахуваннями).

Головною причиною такої ситуації є, насамперед, різке зменшення державних дотацій. Якщо на початку 1990-х років дотації на покриття збитків вугільної галузі сягали 200% оптової ціни вугільної продукції[38], то у 2002р. державна підтримка вугледобувних підприємств становила лише 930 млн. грн. за обсягу реалізації товарної продукції в оптових цінах 7,5 млрд. грн.[39]

Водночас, зменшення дотацій не поєднується з впровадженням дієвих ринкових фінансових механізмів та інструментів, зокрема, платіжної дисципліни, використання винятково грошових розрахунків та обгрунтованого ціноутворення. Неплатежі та бартерні розрахунки є усталеною практикою: питома вага бартерних розрахунків у галузі у 2002р. становила 9,7%[40]. За результатами аналізу, здійсненого фахівцями Світового банку, собівартість виробництва вугілля складає $29 за тонну, а усереднена ціна продажу — $25, тобто на 15% нижче собівартості. Водночас, ціна на коксівне вугілля часто є рівною ціні енергетичного вугілля або навіть нижчою, що суперечить світовій практиці та служить додатковим чинником збитковості вугільної галузі[41].

У середині 2000р. Уряд вжив заходів, спрямованих на покращання ситуації з розрахунками за відвантажену вугільну продукцію. Так, втратили чинність ряд нормативно-правових актів Кабінету Міністрів, якими дозволялися негрошові форми розрахунків у ПЕК. Почав зростати обсяг надходження коштів від реалізації вугільної продукції, що дозволило зменшити рівень кредиторської і дебіторської заборгованості та стабілізувати його протягом 2001-2002рр. Однак, і на сьогодні цей рівень залишається надто високим і свідчить про фінансово-економічну кризу галузі, підтвердженням чого є порушення справ про банкрутство проти 165 вугільних підприємств[42].

Обсяги капітальних вкладень. У 1996р. обсяг капітальних вкладень у вугільну промисловість упав до мінімальної позначки 1066 млн. грн. (з них бюджетних коштів — 115 млн. грн.), що унеможливило стабільне функціонування галузі (таблиця "*Капітальні вкладення у вугільну галузь*"[43], с. 9). Протягом 1997-2002рр. щорічні обсяги капітальних вкладень хоч і залишалися меншими, ніж потребує розвиток вугільної промисловості, значно зросли — як за рахунок збільшення використання власних коштів вугледобувних підприємств, так і надходжень з державного бюджету.

Переважна частина зазначених коштів спрямовувалася на оновлення шахтного видобувного обладнання та приблизно 30% — на капітальне будівництво. Проте, збільшення обсягів капітальних вкладень не дозволило зупинити відзначений вище стрімкий процес скорочення кількості очисних і комплексно-механізованих вибоїв, що свідчить про нераціональне використання фінансових ресурсів — їх розпорошення між значною кількістю об'єктів без визначення пріоритетних напрямів.

У поєднанні із загалом недостатніми обсягами капітальних вкладень, це призводить до поступового згортання будівництва нових і реконструкції діючих шахт і розрізів, низьких темпів модернізації та технічного переоснащення вугільного виробництва.

Експорт/імпорт вугільної продукції. Падіння обсягів вуглевидобутку та якості вугілля зумовило кардинальну зміну торговельного балансу України на вугільному ринку. Як видно з таблиці *"Обсяги імпорту та експорту вугільної продукції"*[44] (с.9), у 1992р. імпорт вугілля перевищив експорт і надалі це співвідношення набуло сталого характеру.

---

34 Ця позитивна тенденція зафіксована і в першому півріччі 2003р. Див.: Аналітична довідка про роботу вугільної промисловості від 1 серпня 2003р. — Міністерство палива та енергетики України, *http://mpe.energy.gov.ua/minenergo/control/uk/publish/article?art_id=10000100713&cat_id=900005100338.*

35 Рядове вугілля (*run-of-mine coal*) — добуте, необроблене вугілля.

36 Джерело: Уголь — Энергобизнес, 2003, №5, с.41.

37 За підрахунками експертів Ценру Разумкова.

38 Звіт про результати перевірки і аналізу використання вугледобувними підприємствами державних холдингових компаній "Селидіввугілля" та "Добропіллявугілля" коштів з Державного бюджету України, передбачених на підтримку вугледобувних підприємств, та основних факторів впливу на встановлення і надання державної підтримки. — Рахункова палата, 2001, с.2.

39 Річний звіт про виконання Закону України "Про Державний бюджет України на 2002 рік". Проект постанови Верховної Ради України від 23 квітня 2003р., Київ, 2003, с.20.

40 Джерело: Уголь — Энергобизнес, 2003, №4, с.45.

41 Див. статтю М.Хейні "Реформування вугільної галузі України: погляд фахівців Світового банку", розміщену в цьому журналі.

42 За матеріалами колегії Міністерство палива та енергетики України, 15 березня 2003р.

43 У кошторисних цінах 1997р.

44 Джерело: Уголь — Энергобизнес, 2003, №7, с.48-50.

За оцінками фахівців, для забезпечення загальної потреби України у вугільному паливі (з урахуванням галузей економіки, комунально-побутових споживачів, населення) річний обсяг готового вугілля має становити 70 млн. т (за скоригованими прогнозними даними Національної енергетичної програми України до 2010р. цей показник має досягти: у 2005р. — 95 млн. т; у 2010р. — 101 млн. т). Враховуючи значний рівень зношеності основних фондів збагачувальних фабрик та існуючий ступінь переробки на них рядового вугілля, зазначеному обсягу готового вугілля відповідатиме річний вуглевидобуток у 100 млн. т. Отже, можна прогнозувати, що значне перевищення імпорту вугільної продукції над експортом у середньостроковій перспективі зберігатиметься.

Виробничо-економічні показники

Зайнятість і заробітна плата. З 1992р. чисельність зайнятих у галузі постійно скорочується. При цьому, простежується небезпечна для стабільного функціонування та розвитку вугільної промисловості тенденція випереджаючого скорочення чисельності робітників основних професій. Так, чисельність робітників з видобутку вугілля загалом, та зокрема — гірничих робітників очисних вибоїв, зменшилася майже вдвічі — відповідно з 511 тис. та 100 тис. осіб у 1991р. до 252 тис. та 40 тис. у 2002р. (таблиця "*Чисельність працівників вугільної галузі*"[45], с.10).

Іншою небезпечною тенденцією є відплив із галузі наукових кадрів, у т.ч. — вищої кваліфікації. Якщо в 1991р. загальна чисельність науковців складала 10 725 осіб (у т.ч. кандидатів наук — 719, докторів наук — 26), то на початок 2003р. загальне число наукових працівників скоротилося більш ніж учетверо і становило лише 2480 осіб (кандидатів наук — 183, докторів — 15)[46]. Така ситуація загрожує втратою наукового потенціалу та наукових шкіл галузі.

Причиною відпливу кваліфікованих кадрів з галузі є не лише закриття неперспективних шахт і розрізів у межах її реструктуризації. Проти зведення причин скорочення кадрового корпусу галузі винятково до закриття шахт свідчить та обставина, що у 2002р. недокомплект працюючих складав близько 52 тис. осіб[47]. Очевидно, до головних причин зменшення чисельності зайнятих слід віднести і низький рівень заробітної плати та значні заборгованості з її виплати.

За середнім рівнем заробітної плати, вугільна галузь знаходиться на 15-17 місцях серед інших галузей економіки; середньомісячна заробітна плата працівників вугледобувних підприємств у 2002р. становила 564 грн., що лише в півтора рази перевищує офіційно встановлений прожитковий мінімум працюючої особи (365 грн.). Заборгованість із заробітної плати, станом на 1 липня 2003р., перевищувала 1,2 млрд. грн.[48] Стабільні тенденції її погашення відсутні.

Продуктивність праці. Як видно з таблиці "*Продуктивність праці робітника з видобутку вугілля*" (с.10), починаючи з 1997р., продуктивність праці стало зростає (з 15,8 т/місяць у 1996р. до 27,1 т/місяць у 2002р.). Проте, порівняно з зарубіжними показниками, вона залишається дуже низькою: удвічі нижчою, ніж у Польщі; у п'ять разів — ніж у середньому в країнах Західної Європи, та у 20 разів нижчою, ніж у США. Для видобутку 1 млн. т вугілля на рік витрачається праця 6000 українських шахтарів проти 3000 — у Польщі, 1200 — у Західній Європі, 300 шахтарів — у США.

Аварійність і травматизм. Складні гірничо-геологічні умови підземного вуглевидобутку, значний ступінь зношеності основних виробничих фондів, недосконалість техніки та технологій видобутку вугілля зумовлюють підвищену аварійну небезпеку роботи українських шахт.

Тому, незважаючи на суттєве скорочення обсягів вуглевидобутку та чисельності робітників з видобутку вугілля, рівень виробничого травматизму, в т.ч. із смертельними наслідками, залишається високим. У 2002р. коефіцієнт травмування на 1 млн. т видобутого вугілля склав 26,7 осіб; коефіцієнт смертельного травматизму — 3,3 осіб. Як видно з таблиці *"Показники вугледобутку та травматизму із смертельними наслідками у вугільній галузі"*[49] (с.14), рівень смертельного травматизму протягом двох останніх років зменшився, але залишається в півтора рази вищим, ніж у 1991р. (2,2), та значно вищим, порівняно з іншими вугледобувними

[45] Джерело: Уголь — Энергобизнес, 2003, №7, с.17.

[46] Аналітична довідка про роботу вугільної галузі від 29 січня 2003р. — Міністерство палива та енергетики України, *http://mpe.energy.gov.ua/minenergo/control/uk/publish/article?art_id=900005100295&cat_id=900005100338*.

[47] Там само.

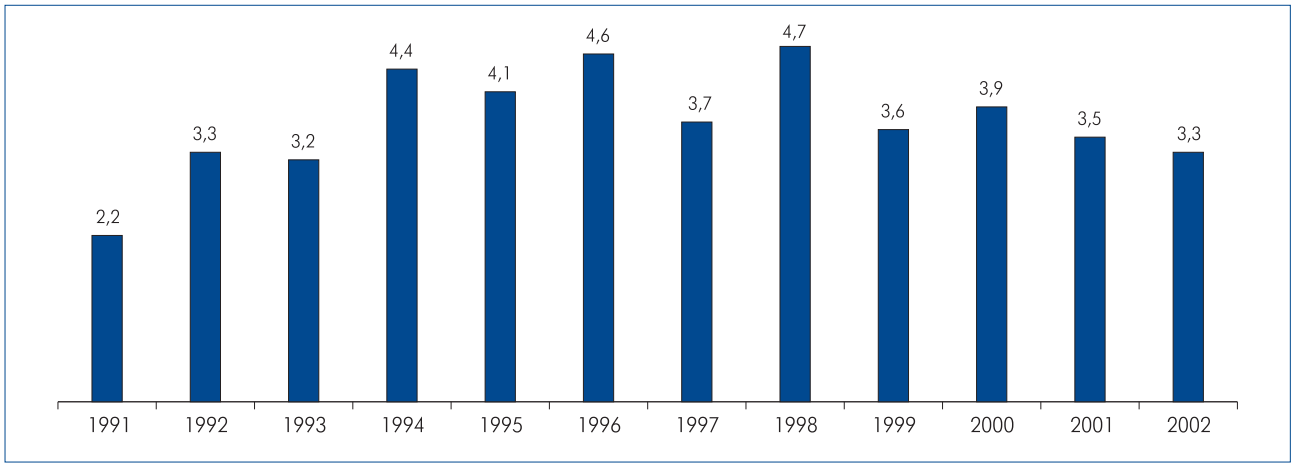
[48] Аналітична довідка про роботу вугільної галузі від 1 серпня 2003р. — Міністерство палива та енергетики України.

[49] Джерело: Романчук А. СУОП на підприємстві. — Охорона праці, 2001, №5, с.11-12; Щуров Г. Підземному "спецназу" — 100 років. — Охорона праці, 2003, №2, с.17-18; оперативні дані про стан виробничого травматизму зі смертельними наслідками за 2002р. порівняно з 2001р. — Охорона праці, 2003, №2, с.52.

Показники вугледобутку та травматизму із смертельними наслідками у вугільній галузі

Показники	Роки											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Видобуток вугілля, млн. т	135,6	133,6	115,7	94,4	83,6	74,8	75,9	76,2	81,0	80,3	83,4	81,9
Травматизм із смертельними наслідками, осіб	301	445	376	417	341	342	283	360	295	316	294	267
Рівень травматизму із смертельними наслідками, осіб/1 млн. т	2,2	3,3	3,2	4,4	4,1	4,6	3,7	4,7	3,6	3,9	3,5	3,3

Рівень травматизму із смертельними наслідками у вугільній галузі,
осіб/1 млн. т



країнами. Наприклад, у 2001р. у Росії коефіцієнт смертельних випадків становив у цілому в галузі 0,5 (у т.ч. на шахтах — до 1,0)[50], в США цей показник складав 0,03[51].

У 2002р. в галузі сталися п'ять резонансних аварій з масовою загибеллю шахтарів і виведенням з ладу окремих ділянок підприємств на тривалий період[52]. Такі аварії, крім великої моральної шкоди, спричиняють значні витрати галузевих і державних фінансових ресурсів на гірничо-рятувальні роботи, ліквідацію наслідків аварії, відновлення виробничої потужності підприємств, вирішення соціальних проблем, пов'язаних із загибеллю та травмуванням людей. Так, у 2002р. лише допомогу за регресними позовами отримали майже 180 тис. постраждалих і членів їх сімей.

У галузі реєструється найбільша кількість професійних захворювань: у 2002р. — понад 56 тис. осіб[53]. Така ситуація призводить до втрати близько 1 млрд. грн. щороку[54].

Аналіз нещасних випадків на шахтах показав, що на технічні причини припадає 25% виробничих травм, а 75% — на причини організаційного характеру: недоліки в організації робочих місць і технічних операцій, недостатній рівень забезпеченості шахтарів засобами індивідуального і колективного захисту, недосконалість системи управління охороною праці, низька виконавська дисципліна працівників.

Статистичні дані підтверджуються і результатами опитування жителів шахтарських регіонів. За результатами опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова[55], головними причинами високого рівня травматизму на українських шахтах респонденти назвали застаріле обладнання для видобутку вугілля (71,4%), брак обладнання для забезпечення безпечних умов праці (55,4%) та порушення техніки безпеки (46,5%)[56].

Отже, головними причинами смертельного травматизму є суб'єктивні, що свідчить як про нехтування життями людей, так і про деградацію галузі.

Належна увага до питань охорони праці у вугільній промисловості почала надаватися лише після 1998р., коли, після ряду крупних аварій, одним із головних чинників масової загибелі

[50] Див.: Доклад об основных направлениях государственной политики развития угольной отрасли и повышения конкурентоспособности ее продукции на внутреннем и внешних рынках. Российский уголь. — *http://www.rougol.ru/ofic_dok/htm/gossovet/doklad.html.*

[51] Див.: Луценко О. Ця щоденна проблема — безпечне ведення робіт. — Дзеркало тижня, 21 березня 2003р., с.12.

[52] Пожежа на шахті "Україна" ДХК "Селидіввугілля" (35 загиблих); вибухи метану на шахті ім. О.Ф.Засядька (20 загиблих), шахті "Ювілейна" ДХК "Павлоградвугілля" (шестеро загиблих) і шахті "Красноармійська-Західна № 1" (шестеро загиблих); раптовий викид вугілля та газу на шахті ім. А.І.Гайового (семеро загиблих).

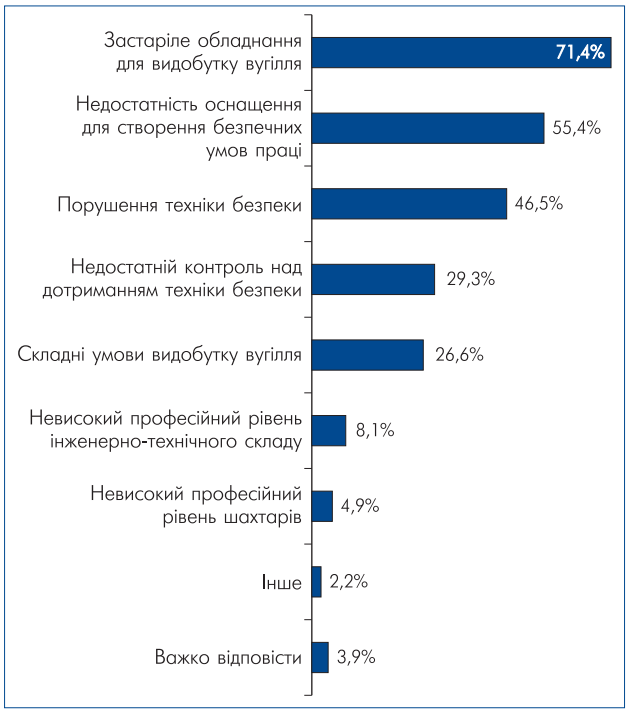
[53] Найпоширенішими є пневмоконіоз, пиловий бронхіт, радікулопатія, сілікотуберкульоз, вібраційна хвороба.

[54] Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми підвищення безпеки праці на вугільних шахтах" №939 від 6 липня 2002р.

[55] Тут і далі за текстом наводяться результати соціологічного опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова 27 серпня - 13 вересня 2003р. у шахтарських регіонах — у Донецькій, Луганській областях і Першотравенському та Павлоградському районах Дніпропетровської області. Було опитано 1320 респондентів віком від 18 років.

[56] Азаров С., Святун О. Аварийность и травматизм на угольных шахтах Украины. Аналитическая записка. — Архів Центру Разумкова.

Основні причини високого рівня травматизму (передусім, смертельного) на українських шахтах,*
% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити три прийнятні варіанти відповіді.

робітників був названий недостатній рівень забезпеченості шахтарів засобами індивідуального і колективного захисту. З того часу було прийнято ряд документів і програм, спрямованих на підвищення рівня безпеки праці (врізка *"Заходи з охорони праці"*). Одним із чинників покращання ситуації останніми роками став і процес закриття, в рамках реструктуризації, найбільш небезпечних, з точки зору безпеки праці, вугледобувних підприємств. Були також закуплені технічні засоби та обладнання для забезпечення протиаварійної готовності шахт. Проте, коштів, що спрямовуються з державного бюджету на забезпечення безпеки шахт та охорону праці шахтарів, недостатньо.

Відносини власності, структура та управління

Форми власності та структурні зміни. Реструктуризація вугільної промисловості передбачала поступовий відхід від монополії державної власності в галузі. Проте, протягом 1996-2002рр. були частково приватизовані лише дві шахти (ВАТ "Шахта Комсомолець Донбасу" (частина акцій належить ЗАТ "АРС", м.Донецьк), "Красноармійська-Західна №1" (49% акцій належить концерну "Енерго", м.Донецьк) та 83 підприємства допоміжної та обслуговуючої сфери; повністю приватизована одна шахта ("Краснолиманська", власник — корпорація "ІСД"); одна шахта — ім.О.Ф.Засядька, передана в оренду трудовому колективу[57].

Заходи з охорони праці

У грудні 1998р. була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо поліпшення стану охорони праці на підприємствах, що належать до сфери управління Міністерства вугільної промисловості України", яка визначала механізм фінансування придбання колективних та індивідуальних засобів захисту шахтарів: передбачалося, що на зазначені цілі вугледобувні підприємства будуть спрямовувати 2% коштів від реалізації вугільної продукції або обсягів отриманої державної підтримки.

Крім того, в державному бюджеті на 2002р. вперше окремою статтею видатків на охорону праці у вугільній промисловості було виділено 80 млн. грн. У 2003р. з державного бюджету за програмою "Охорона праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах" передбачено виділити також 80 млн. грн.

Водночас, відповідно до Указу Президента України "Про невідкладні заходи щодо поліпшення умов праці та вдосконалення державного нагляду за її охороною на підприємствах вугільної промисловості", до цієї сфери залучаються кредитні ресурси міжнародних фінансових організацій.

У 2002р. Указом Президента України в системі центральних органів виконавчої влади створено Державний комітет з нагляду за охороною праці. 24 державних і сім спеціалізованих інспекцій територіальних управлінь Комітету здійснюють державний нагляд у вугільній промисловості на території шести вугільних областей. Головними напрямами наглядової діяльності у цій сфері є: безпечна експлуатація стаціонарного шахтного обладнання; стан протипожежного та протиаварійного захисту; використання вибухових матеріалів; стан провітрювання та пилогазовий режим вугільних підприємств.

У 2003р. з метою зниження рівня аварійності з тяжкими наслідками, виробничого травматизму та професійної захворюваності шахтарів прийнята Програма підвищення безпеки праці на вугільних шахтах (на 2002-2005рр.)[58], окремими складовими якої є Комплексна програма дегазації вугільних пластів і Програма "Здоров'я шахтарів".

Ефективність реалізації Програми повністю залежить від стабільного фінансового забезпечення. На сьогодні 20-30% потреби в коштах забезпечуються за рахунок видатків державного бюджету, основна ж частина коштів має надходити за рахунок виробничої діяльності (реалізації вугільної продукції) та інвестицій. Проте, враховуючи існуючі в галузі проблеми з виплатою поточної заробітної плати та погашенням заборгованості, а також незначні обсяги інвестиційних ресурсів, можна прогнозувати, що повною мірою заходи з реалізації Програми виконані не будуть.

Спроба корпоратизації підприємств галузі через створення державних холдингових компаній (ДХК) з їх наступною приватизацією зазнала невдачі: лише кілька підприємств випустили акції, що так і не були передані до статутних фондів ДХК. Отже, процес роздержавлення вугільного комплексу гальмується.

Наприкінці 2002р. розпочався новий етап структурних змін, що має на меті створення державних підприємств із закінченим циклом виробництва вугільної продукції (вертикально інтегрованих компаній).

[57] Докладно див.: Кисель В. Чисто региональный бизнес. — Украинская инвестиционная газета, 2003, №37, с.11-12.

[58] Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми підвищення безпеки праці на вугільних шахтах" №939 від 6 липня 2002р.

Надалі передбачається їх корпоратизація шляхом перетворення на відкриті акціонерні товариства та приватизація цілісними майновими комплексами[59].

Управління галуззю. Незавершеність структурних реформ негативно позначилася на стійкості системи державного управління галуззю. Зокрема, протягом 12 років (1991-2003рр.) тричі змінювався статус центрального органу виконавчої влади, до сфери управління якого належала вугільна промисловість[60], врешті він був знижений з рівня профільного міністерства до департаменту в складі Міністерства палива та енергетики України. Змінилися дев'ять керівників галузі в ранзі міністра або глави іншої структури, до управління якої передавалася вугільна промисловість. Галузь очолювали: М.Сургай (1987-1994рр.); В.Полтавець (1994-1995рр.); С.Поляков (1995-1996рр.); Ю.Русанцов (1996-1997рр.); С. Янко (1997-1998рр.); С.Тулуб (1998-2000рр.); С.Єрмілов (2000-2001рр.); С.Сташевський (2001р.); В.Гайдук (2001-2002рр.); С.Єрмілов (з листопада 2002р.).

Методи державного регулювання, що застосовуються в галузі, характеризуються, зокрема, недосконалістю цінової політики, порушеннями антимонопольного законодавства; недосконалістю механізмів формування та реалізації державних програм розвитку галузі тощо[61].

Часті зміни статусу центрального органу управління, висока плинність керівних кадрів свідчать про відсутність стратегічного бачення місця та перспектив вугільної галузі в енергетичному секторі та в економіці країни загалом. Крім того, це зумовлює відсутність спадкоємності в управлінні галуззю, зниження рівня відповідальності її вищого керівництва та негативно позначається на керованості галузі.

ВИСНОВКИ

Україна володіє значними запасами вугілля та розвинутою інфраструктурою вугільної промисловості, що може становити основу стійкості національної енергетичної безпеки, в т.ч. — у стратегічній перспективі.

Водночас, українська вугільна промисловість перебуває у глибокій кризі, що розпочалася наприкінці 1970-х років та була значною мірою поглиблена відсутністю послідовної державної політики стосовно вугільної галузі на початкових етапах політичної та економічної трансформації держави. В 1996р. була започаткована реструктуризація галузі.

Аналіз наведених вище даних свідчить про те, що, станом на початок 2003р., реструктуризація зумовила покращання окремих показників роботи галузі. Досягнута відносна стабілізація обсягів річного вуглевидобутку, спостерігаються зростання ефективності використання виробничих потужностей та

підвищення навантаження на очисні вибої, відзначається ріст продуктивності праці робітників з видобутку вугілля.

Проте, кардинально змінити кризову ситуацію у галузі та суттєво підвищити ефективність роботи вугільної промисловості не вдалося.

Фактично не оновлюється шахтний фонд; удвічі, порівняно з 1991р., скоротилися виробничі потужності, насамперед — потужності, що забезпечують видобуток енергетичного вугілля; темпи модернізації та технічного переоснащення вугільного виробництва є низькими; з точки зору світових стандартів, технічні й технологічні умови вуглевидобутку залишаються неприйнятними, в результаті чого зростає його негативний вплив на довкілля та постійно знижується якість видобутого вугілля. Різке падіння, порівняно з 1991р., обсягів видобутку та погіршення якості вугільної продукції спричиняють згортання експорту вугілля та домінування імпорту в балансі експортно-імпортних операцій. Незважаючи на досягнення певної стабілізації обсягів вуглевидобутку, вони залишаються недостатніми для забезпечення потреб національної економіки.

Мають сталу тенденцію до погіршення фінансово-економічні показники вугільного сектора: зростає кредиторська заборгованість; залишаються значними обсяги неплатежів і бартерних розрахунків; зростання капітальних вкладень, що відзначається з 1997р., є незначним і не дозволяє зупинити процес стрімкого скорочення кількості очисних і комплексно-механізованих вибоїв. ■

[59] Докладніше див. матеріал міністра палива та енергетики України С.Єрмілова, розміщений у цьому журналі під рубрикою "Підсумки і перспективи реструктуризації вугільної промисловості України: погляд фахівців".

[60] 1991-1994рр. — Державний комітет з питань вугільної промисловості; 1994-1999рр. — Міністерство вугільної промисловості України; з грудня 1999р. — Міністерство палива та енергетики України.

[61] Докладно про систему державного управління ПЕК України див.: Національна безпека і оборона, 2001, №2, с.24-36.

2. РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ:

НАМІРИ І РЕЗУЛЬТАТИ

До початку 1996р. Україна залишалася єдиною з провідних вугледобувних країн Європи, яка не починала реформування вугільної промисловості, використовуючи для управління галуззю інструменти застарілої планової системи та намагаючись пристосувати їх до роботи в нових умовах господарювання й поєднати з елементами ринкового механізму.

Невизначеність державної політики та поглиблення загальної економічної кризи, що відбувалося в першій половині 1990-х років, зумовили несприятливі стартові умови реструктуризації галузі та значною мірою визначили її наступний перебіг.

У цьому розділі, з урахуванням світового досвіду реформування вугільної промисловості, аналізуються процес і головні заходи реструктуризації вугільної галузі в Україні, визначаються чинники, що стримують виведення вугільного сектора з кризового стану.

2.1 РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ: МЕТА ТА ГОЛОВНІ ЗАСОБИ

Реструктуризація вугільної промисловості в Україні не є унікальним явищем. Як зазначалося вище, аналогічні процеси відбуваються в країнах-виробниках вугілля з кінця 1950-х років. Тому у світовій практиці накопичений та апробований значний (як негативний, так і позитивний) досвід реструктуризації за різних економічних, політичних і соціальних ситуацій. Цей сорокарічний досвід узагальнюється зараз міжнародними організаціями з метою, насамперед, його пропозиції країнам з перехідною економікою, що інтегруються до світового ринку, в т.ч. — енергетичного.

Зрозуміло, що пряме перенесення зарубіжного досвіду на національну економіку є неприйнятним. Проте, існують загальні закономірності, без урахування яких її реформування буде якщо не неможливим, то обтяженим помилками та надто тривалим, що спричинить дуже високу соціальну та/або політичну ціну реформ.

Головна мета реструктуризації полягає в досягненні ефективної роботи вугільної галузі, характерними ознаками якої є: *по-перше*, забезпечення потреб національної економіки вугіллям власного видобутку; *по-друге*, економічно рентабельна та екологічно безпечна робота вугільних підприємств; *по-третє*, соціально-економічна стабільність у вугільних регіонах.

Отже, реструктуризація не зводиться до скорочення вуглевидобутку та закриття шахт, а передбачає комплекс заходів із, щонайменше, збереження економічної активності у вугільних регіонах і забезпечення соціальних потреб їх жителів. Це означає, що процес реструктуризації неминуче є тривалим і ресурсоємним.

Узагальнення матеріалів, зокрема, розроблених Групою Міжнародного енергетичного агентства (МЕА) з досліджень у вугільній галузі (врізка *"Керівні принципи реструктуризації, розроблені Групою МЕА"*),

Керівні принципи реструктуризації, розроблені Групою МЕА

Загальна стратегія реструктуризації:

(1) перспективне планування реструктуризації є необхідним і дозволяє створити альтернативні робочі місця та інфраструктуру для залучення нових інвестицій до виникнення потреби у них;

(2) вкрай важливим є активний обмін інформацією між усіма учасниками процесу;

(3) створення, на засадах консенсусу між усіма учасниками процесу, керівної структури з управління проектами реструктуризації має значний позитивний ефект у здійсненні проектів відновлення економічної діяльності;

(4) забезпечення джерел фінансування проектів реструктуризації із залученням приватного сектора та зовнішнього інвестування є необхідним;

(5) стратегія економічного відновлення має враховувати потреби як трудових ресурсів, безпосередньо зайнятих у реструктуризації, так і майбутнього покоління;

(6) ранній вихід на пенсію широко та успішно використовується для скорочення чисельності осіб, які потребують роботи;

(7) підвищення рівня освіти та професійного навчання вважається найважливішим елементом соціально-економічного відновлення;

(8) малі та середні підприємства забезпечують важливі потенційні можливості для економічного відновлення.

Місцеві громади:

(1) уряд має демонструвати реальну підтримку економічної активності у вугільних регіонах;

(2) уряд має підтримувати функціонування комунальних служб на всіх рівнях;

(3) необхідно підтримувати та фінансувати організації самодопомоги або комунальні підприємства, здатні забезпечити місцевому населенню основні послуги;

(4) за відсутності шансів приходу нових роботодавців до віддалених населених пунктів, де видобуток вугілля припинений, уряд має надавати кошти на переселення жителів.

Особа:

(1) особам, яких торкнулася реструктуризація, необхідна підтримка організацій, яким вони можуть довіряти;

(2) перепідготовка має відповідати потребам потенційних майбутніх роботодавців, які, в ідеалі, мають бути залучені до навчального процесу;

(3) досить нереально очікувати, що шахтарі будуть мати підприємницькі навички, необхідні в підприємницькій діяльності.

Витрати. Не існує дешевого способу проведення реструктуризації і вкрай необхідно передбачити бюджетні асигнування на весь комплекс вказаних вище заходів.

та досвіду здійснення реструктуризації вугільної промисловості в країнах - головних виробниках вугілля в Західній Європі (врізка *"Реструктуризація вугільної промисловості в країнах - головних виробниках вугілля в Західній Європі"*), дає можливість виокремити основні передумови та заходи, що забезпечують зазначений успіх реформування галузі[61].

❖ З огляду на тривалість процесу, комплексність і ресурсоємність завдань реструктуризації, вона **має здійснюватися винятково на підставі довгострокової (стратегічної) програми,** розробка та прийняття якої мають відповідати насамперед двом обов'язковим умовам: (*а*) участь у розробці та прийнятті програми всіх зацікавлених сторін — уряду, профспілок, представників місцевої громади, роботодавців (дійсних — власників шахт, і потенційних — готових надати роботу вивільненим після закриття шахт працівникам); (*б*) відповідність програми наявним і тим ресурсам, що можуть бути залучені для її виконання. Зрозуміло, що заходи програми мають бути узгоджені за часом, ресурсами та виконавцями, а також коригуватися відповідно до зміни ситуації у галузі та соціально-економічних умов країни загалом.

Недотримання першої умови призводить до "жорсткого" сценарію реструктуризації, який завершується, як правило, депресією шахтарських регіонів. Як показує досвід Великої Британії, де реструктуризація певний час відбувалася саме за таким сценарієм, після "жорстких" методів виникає потреба відновлення депресивних регіонів, що вимагає великих обсягів ресурсів і тривалого часу. Натомість, у країнах, де ця умова дотримувалася (насамперед, у Німеччині), реструктуризація відбувалася за "м'яким" сценарієм і не спричинила депресії Рурського регіону.

❖ **Програма реструктуризації має бути забезпечена ресурсами, ефективність використання яких підлягає жорсткому контролю з боку держави.** У випадку неефективного витрачання коштів, спрямованих на певний проект, відбувається зміна розпорядника фінансів (досвід Бельгії). З огляду на ресурсоємність заходів реструктуризації, однією з передумов її здійснення є **залучення зовнішніх інвестицій,** для чого іноді створюють спеціальні агентства та інші інституції (Велика Британія).

❖ Для виконання програми реструктуризації створюються спеціальні структури; **керівна структура передбачає участь представників усіх учасників процесу,** що забезпечує врахування та узгодження, наскільки це можливо, їх потреб та інтересів.

❖ Реструктуризація має передбачати заходи реабілітації довкілля, відновлення економічної активності шахтарських регіонів та соціального захисту працівників. Центральним заходом цього комплексу є **забезпечення зайнятості як головної запоруки самовідтворення регіону.**

Дотримання цих вимог, як показує досвід західноєвропейських країн, дозволяє здійснювати реструктуризацію за "м'яким" сценарієм, що є більш продуктивним і не потребує високої соціальної ціни.

Для країн з перехідними економіками завдання та вимоги реструктуризації доповнюються **необхідністю впровадження у вугільній галузі ринкових механізмів, зокрема, засад конкурентності та ефективного власника вугільних підприємств.**

Реструктуризація вугільної промисловості в країнах - головних виробниках вугілля в Західній Європі

Реструктуризація вугільної галузі торкнулася, насамперед, крупних виробників вугілля — Бельгії, Великої Британії, Іспанії, Нідерландів, Німеччини та Франції, та здійснювалася протягом 1960-2000рр., а її черговий етап триває зараз.

Наслідками реструктуризації, станом на 2000р., стало сумарне зменшення видобутку кам'яного вугілля на 80% та скорочення чисельності зайнятих у галузі на 94% — з понад 1,5 млн. до 93 тис. робітників. На сьогодні видобуток вугілля повністю припинений у Бельгії та Нідерландах. Порівняльні показники наводяться у таблиці *"Видобуток і чисельність зайнятих у вугільній галузі країн - головних виробників вугілля в Західній Європі"*.

Бельгія

Рішення Уряду Бельгії відмовитися від вуглевидобутку в країні було спричинене переважно зростанням громадського тиску, спрямованого на припинення високовартістних субсидій галузі.

Уряд розробив 10-річну програму "Контракт майбутнього", що передбачала не лише закриття шахт, але й відновлення економічної активності регіону шляхом доведення рівня зайнятості та освіти до середньонаціонального та перетворення промислових майданчиків і місць складування відходів виробництва на комерційні, освітні центри та зони відпочинку.

У 1987р. компанія-власник шахт *"Kempische Steenkoolmijnen NV"* була націоналізована; закриття шахт відбулося достроково (1996р.). Проте, відновлення економічної активності регіону відбувалося більш складно — освоєння $2,2 млрд., виділених на ці цілі, було не досить ефективним, оскільки цим займалася місцева бізнес-еліта. Процес реструктуризації, фактично, врятувало додаткове інвестування в сумі £550 млн. від різних європейських фондів. До складу компанії *"Permanente Werkgroep Limburg"*, створеної для адміністрування нової програми інвестування, увійшли представники всіх зацікавлених сторін, включаючи профспілки. Це дозволило в 1986-1991рр. створити 24 тис. робочих місць.

Загалом, процес реструктуризації вугільної галузі проходив за "м'яким" сценарієм за рахунок співпраці всіх зацікавлених сторін і підкріплення значними інвестиціями для зняття соціальної напруги[62].

Велика Британія

У 1947р. 958 шахт країни були націоналізовані; до 1968р. їх кількість скоротилася до 317 одиниць. 1970-ті роки дали вугільній галузі тимчасову надію — нафтова криза 1973-1974рр. різко збільшила ціни на нафту, а зростаючий політичний вплив Національної профспілки шахтарів (*National Union of Mineworkers, NUM*) і страйковий рух стали важливими чинниками поразки Консервативної партії у 1974р. Це зумовило переоцінку ролі вугільного сектора в економіці країни. Однак, шахти продовжували закривати, хоч і не такими швидкими темпами. Для залучення інвестицій у реструктуризацію

[61] IEA Coal Research — The Clean Coal Centre (IEACR), Gemini House, 10-18 Putney Hill, London, Great Britain. — United Nations, Economic and Social Council, Economic Commission for Europe, Committee on Sustainable Energy/ Ad Hoc Group of Experts on Coal and Thermal Power. Fifth Session, November 18-19, 2002. Coal Industry Restructuring — Lessons Learnt from Western Europe.— ENERGY/GE.1/2002/12, 14р.; та доповідь: Walker S. Experience from Coal Industry Restructuring, IEA Coal Research Report CCC/48, London, 2001, 73р.

[62] Коньюнктура оборудования угольных шахт. Waddington D., Sheffield Hallam University, UK Parry D., Coalfield Communities Campaign, UK North East England and Eastern European Coalfields, Newcastle, November 10-15, 2001. Див.: *http://www.koush.donetsk.ua/cgi-bin/koush/info/partners/book/publ.cgi?a_art=0000029&a_mag=1&a_iss=2&cat=165.*

Видобуток і чисельність зайнятих у вугільній галузі країн - головних виробників вугілля в Західній Європі

Країна	Загальний видобуток вугілля,			Чисельність зайнятих,		
	1980, млн. т*	2000, млн. т*	падіння, %	1980, тис. робітників**	2000, тис. робітників**	зменшення, %
Бельгія	8	0,4	95	21	0	100
Велика Британія	130	32,0	75	184	9	95
Іспанія	28	23,5	17	36	18	50
Німеччина	484	205,1	58	339	75	78
Франція	23	4,7	79	63	9	86

* Включає кам'яне вугілля та лігніт.
** Включає працівників, які безпосередньо зайняті у вугледобувному секторі.

галузі з країн Західної Європи, США та Японії у 1976р. було створене Уельське агентство розвитку (*Welsh Development Agency, WDA*).

На початку 1980-х років, разом із падінням попиту на вугілля, зазнав спаду й політичний рух. Протягом 1984-1985рр. у країні відбулися кілька загальних страйків, проте переговори профспілок з Урядом М.Тетчер не дали жодних результатів. Більше того, поразка шахтарів призвела як до розколу та деморалізації вугільних профспілок (перестав існувати Демократичний союз шахтарів, *Union of Democratic Mineworkers*), так і до більш авторитарного управління шахтами державною компанією *"British Coal"*. Уряд відмовився від субсидіювання галузі та почав готувати її до приватизації.

13 жовтня 1992р. керівник Міністерства торгівлі Великої Британії М.Хезельтайн виступив з промовою, що містила обгрунтування закриття 27 та консервації ще чотирьох з 50 шахт. Проте, під тиском преси та громадськості Уряд тимчасово відступив — 12 шахт з числа призначених до закриття продовжували працювати. Проте, вже до грудня 1993р. працювали лише чотири шахти з цього переліку. Ряди шахтарів були розколоті збільшенням виплат на скорочення робочих місць. Наприкінці 1994р. 29 шахт були приватизовані, з них лише чотири — передані трудовим колективам. На початок 2000р. працювало лише 17 вугледобувних підприємств. Традиційно шахтарські регіони Дербішир та Північний Уельс залишилися без шахт.

WDA відіграло ключову роль у відродженні регіону, що втратив десятки тисяч робочих місць у вугільній та металургійній галузях. На початку 1990-х років *WDA* залучило 13% усіх зовнішніх інвестицій країни. Чинниками успіху були: рішучість об'єднати елементи місцевої економіки шляхом виконання Програми розвитку (*Source Wales*), прийнятої з метою розвитку місцевих бізнес-груп; розвиток приватного та комунального секторів. Ця п'ятирічна програма залучила £751 млн. державних і £700 млн. приватних інвестицій. Її реалізація дозволила реконструювати 7 000 будинків, здійснити значні обсяги рекультиваційних робіт і створити або зберегти 24 тис. робочих місць.

У жовтні 1998р. Уряд Т.Блера прийняв 10-річну Програму відновлення вугільних регіонів і тимчасово відновив субсидіювання діючих шахт.

Протягом трьох років Уряд виділив: £50 млн. трастовій компанії "Відновлення вугільних районів" для підтримки ініціатив місцевих інституцій; £15 млн. — Фонду "Підприємництво у вугільних районах" для заохочення розвитку малого підприємництва; £28 млн. — для додаткового фінансування місцевих інвестиційних програм для будівництва житла; £70 млн. — потерпілим від закриття шахт регіонам (крім того, надані урядові гарантії стосовно виділення £196 млн. для здійснення партнерських програм у цих регіонах). Повна відповідальність за управління коштами була покладена на вісім Регіональних агентств розвитку, створених в рамках Програми.

Іспанія

Уряд Іспанії, не дивлячись на тиск з боку ЄС, спрямований на закриття шахт у найкоротші терміни, здійснює поступове скорочення промислової активності у вугільній промисловості. Процес супроводжується великомасштабним субсидіюванням державної компанії *HUNOSA* з використанням схем раннього виходу на пенсію та забезпеченням високого рівня соціального захисту шахтарів.

Реструктуризація здійснюється на підставі Плану вуглевидобутку та альтернативного розвитку вугледобувних регіонів, підписаного Урядом і профспілками та розрахованого на виконання протягом 1998-2005рр. Згідно з Планом, видобуток вугілля має знизитися з 18 млн. т у 1997р. до 13 млн. т у 2005р.; субсидії — на 20-25%; чисельність зайнятих у галузі — з 25 тис. до 1800 осіб.

Сформовано кілька агентств, що займаються створенням нових робочих місць і перенавчанням шахтарів. Реструктуризація, загалом відбувається за відносно "м'яким" сценарієм внаслідок невеликої чисельності шахтарів і значного фінансування соціальної сфери.

Німеччина

Німецька модель соціального миру та партнерства, діалогу та координації між усіма рівнями урядів та представниками місцевих громад і профспілок є найбільш вдалим прикладом реструктуризації. Серед її досягнень: реалізація проектів із захисту довкілля (меліорація земель, рециркуляція відходів), створення університетів, промислових парків і технологічних центрів з новими робочими місцями.

Ключова структура з адміністрування реструктуризації — *"Zukunftsaktion Kohlegebiete"*, яка узгоджувала всі плани реструктуризації галузі.

Процес реструктуризації відбувався за "м'яким" сценарієм, оскільки були гарантовані контракти на постачання вугілля на електростанції та металургійні заводи, значне субсидіювання підкріплювалося раннім виходом на пенсію та схемами перенавчання на робочих місцях, масовими переходами шахтарів на інші шахти.

У 1996р. намір Уряду прискорити реструктуризацію під тиском ЄС викликав масові демонстрації. Узгоджене рішення було закріплене в Угоді між профспілками, виробниками вугілля, федеральним і місцевим урядами. Згідно з Угодою, до 2005р. субсидії галузі мають поступово знизитися на 50%, видобуток вугілля на 10 шахтах, що залишилися, — зменшитися з 50 млн. т до 25 млн. т на рік, а число зайнятих у галузі — з 50 тис. до 30 тис. осіб

Франція

План реструктуризації вугільної галузі Франції, прийнятий у 1994р., передбачає поступове закриття усіх шахт до 2005р. План базується на "Вугільній угоді" між компанією *"Charbonnages de France"*, якою керує держава, та вугільними профспілками — тому реструктуризація відбувається за "м'яким сценарієм".

2.2 ПРОГРАМА РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ

Нормативно-правовим актом, що започаткував процес реструктуризації вугільної галузі, є Указ Президента України "Про структурну перебудову вугільної промисловості" від 7 лютого 1996р. Надалі, як видно з таблиці *"Основні нормативно-правові акти про функціонування вугільної промисловості (1996-2003рр.)",* досить активно формувався масив нормативних документів, що торкалися окремих аспектів структурних змін, але не охоплювали всього комплексу проблем перебудови вугільного сектора. Водночас, з наведеного переліку основних нормативно-правових актів випливає, що паралельно з документами, якими визначалися реструктуризаційні заходи, тривалий час офіційно діяла прийнята в 1994р. Програма розвитку вугільної промисловості та соціальної сфери шахтарських регіонів до 2005р. (Програма "Вугілля"), що *грунтувалася на прямо протилежних засадах*[63]. Більше того, вона зберігала чинність (до квітня 2001р.) і після прийняття нової Програми — "Українське вугілля" (вересень 2001р.).

Така ситуація свідчить не лише про формальний характер програм галузевого розвитку. Вона є свідоцтвом того, що державне управління галуззю здійснюється фактично в "ручному режимі". Це стосується і заходів проголошеної реструктуризації вугільної промисловості.

Згадана програма — "Українське вугілля", розрахована на 2001-2010рр., визначила курс на прискорення процесу роздержавлення підприємств основного виробництва та передбачала, зокрема: завершення процесу корпоратизації шахт і державної реєстрації емісії акцій відповідних відкритих акціонерних товариств; визначення переліку інвестиційно привабливих шахт і затвердження для кожної з них плану-графіку проведення приватизації на пільговій основі з урахуванням результатів конкурсів програм їх розвитку.

Проте, вже наприкінці 2002р. - на початку 2003р. Міністерство палива та енергетики України за власною ініціативою розпочало реформування галузі на засадах, що *докорінним чином відрізняються* від викладених у Програмі "Українське вугілля".

Замість наближення етапів приватизації рентабельних шахт і підготовки до приватизації потенційно інвестиційно привабливих, концепція структурної реформи, запропонованої Міністерством, передбачає здійснити роздержавлення цілісних майнових комплексів, для чого їх спочатку слід створити. Отже, нова модель функціонування вугільної промисловості, за якої вчорашні підприємства втрачають статус юридичної особи та перетворюються на структурні підрозділи, повертає галузь на вихідні позиції — в рамки жорсткого адміністрування[64]. Зараз на базі колишніх державних холдингових компаній (ДХК), виробничих об'єднань та окремих самостійних шахт створена 21 державна компанія.

Водночас, ДХК "Павлоградвугілля" реформується іншим шляхом та на підставі інших документів. Відповідно до Указу Президента України "Про заходи щодо роздержавлення відкритого акціонерного товариства Державна холдингова компанія "Павлоградвугілля" від 3 березня 2003р., ця компанія до кінця 2003р. має бути приватизована. При цьому дочірні підприємства компанії, зберігаючи статус юридичної особи, в стислі терміни завершують процес корпоратизації, передають 100% акцій до статутного фонду компанії з наступним пільговим продажем акцій та реалізацією акцій, що залишилися, єдиним пакетом на конкурсних засадах[65].

Отже, **нинішній етап реструктуризації вугільної промисловості здійснюється поза програмою галузевого розвитку, за відсутності програми власне реструктуризації та загальної Енергетичної стратегії України,** проект якої, згідно з розпорядженням Президента України[66], мав бути розроблений до 31 грудня 2002р.

[63] Програма базувалася на припущенні, що попит на вугілля стабілізується у 1994р., а надалі буде значно зростати, тому для його задоволення передбачалося будівництво 21 шахти, реконструкція 46 існуючих шахт та збільшення продуктивності 14 шахт. Планувалося також будівництво 18,8 млн. м^2 житла, лікарень, амбулаторій, великої кількості закладів культури, шкіл, дитячих садків тощо. Зобов'язання з фінансування заходів брала на себе держава. Через рік після прийняття Програми — в 1995р., субсидіювання галузі з державного бюджету впало до 1% ВВП (проти 4% ВВП в 1993р.), або 20 трлн. крб. (еквівалент $130 млн.). При цьому, такий напрям дотування, як державна підтримка вугледобувних підприємств, був скасований. Проте, це не призвело не лише до втрати Програмою чинності, а навіть до її коригування.

[64] Ситуація з новоствореними державними підприємствами нагадує період роботи галузі напередодні структурної перебудови в 1996р., коли до складу виробничих об'єднань входило з десяток нерентабельних і кілька рентабельних шахт. Останні, за відсутності дієвих важелів економічного стимулювання, швидко втрачали мотивацію покращання техніко-економічних показників своєї діяльності. Тобто, непривабливий на сьогодні для потенційних інвесторів і приватних власників цілісний майновий комплекс у вигляді новоствореного державного підприємства у майбутньому матиме ще менше шансів на успішне функціонування та здійснення процесу роздержавлення.

[65] З огляду на високу якість павлоградського вугілля (за часів СРСР 1 т вугілля з Донбасу потребувала дотацій на 8 руб., а 1 т павлоградського — лише 3 руб.; при цьому, приблизно 50% вугілля, що видобувається в Павлограді, є коксівним), виникає припущення, що приватизація компанії "Павлоградвугілля" готується під конкретну металургійну фінансово-промислову групу.

[66] Розпорядження Президента України "Про розробку Енергетичної стратегії України на період до 2030 року і дальшу перспективу" №42 від 27 лютого 2001р.

Основні нормативно-правові акти про функціонування вугільної промисловості (1996-2003рр.)

Вихідні дані	Вид і назва документа	Основні положення
07.02.1996р. №116	Указ Президента України "Про структурну перебудову вугільної промисловості"	Визначення: мети, завдань та основних напрямів реформування вугільної промисловості; завдань розробки державної програми закриття окремих збиткових вугільних підприємств, яка б передбачала заходи соціального захисту працівників, які вивільняються.
29.04.1996р. №478*	Постанова Кабінету Міністрів України (КМУ) "Про затвердження Положення про Фонд розвитку паливно-енергетичного комплексу"	Визначення порядку надходження та передачі до Фонду бюджетних коштів для фінансування будівництва об'єктів виробничого призначення ПЕК, придбання обладнання для нових очисних і підготовчих вибоїв, заходів для технічного переозброєння підприємств.
16.05.1996р. №521*	Постанова КМУ "Про стан справ у вугільній промисловості та хід виконання Указу Президента України від 7 лютого 1996 року №116 "Про структурну перебудову вугільної промисловості"	Визнання вугільної галузі такою, що потребує державної підтримки. Надання податкових пільг для планово-збиткових підприємств галузі. Визначення заходів для сприяння соціальному захисту працівників шахт, які закриваються, та передачі об'єктів соціальної сфери в комунальну власність.
11.07.1996р. №310/96-ВР	Закон України "Про ратифікацію Кредитної угоди між Україною і Світовим банком щодо Експериментального проекту в галузі вугільної промисловості"	Ратифікація угоди про виділення $28,5 млн. на проект закриття трьох неперспективних шахт Донецької області, з яких $15,8 млн. — позика Світового банку, $1,3 млн. — його технічна допомога, а $11,4 млн. — кошти української сторони.
28.03.1997р. №280	Постанова КМУ "Про хід структурної перебудови вугільної промисловості"	Затвердження Порядку визначення вугледобувних підприємств, яким надається державна підтримка, та Програми закриття неперспективних шахт і розрізів. Визначення, що витрати на створення нових робочих місць на підприємствах вугільної або інших галузей належать до витрат, пов'язаних із закриттям шахт.
28.06.1997р. №623*	Постанова КМУ "Про заходи соціального захисту працівників, вивільнюваних у зв'язку із закриттям (ліквідацією) неперспективних вугледобувних та вуглепереробних підприємств Міністерства вугільної промисловості"	Затвердження відповідного Положення, що визначає соціальні гарантії та порядок надання пільг і компенсацій вивільненим працівникам шахт і розрізів.
27.08.1997р. №939*	Постанова КМУ "Про затвердження Порядку ліквідації збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств Міністерства вугільної промисловості"	Визначення процедури прийняття рішення про ліквідацію підприємства, безпосередньо процесу ліквідації та його основної складової — фізичної ліквідації. Затвердження додаткового переліку шахт і розрізів, що ліквідуються.
23.01.1998р. №72*	Постанова КМУ "Про внесення змін і доповнень до постанови Кабінету Міністрів України від 28 березня 1997р. №280"	Коригування видів державної підтримки, що надається розподіленим за рівнем рентабельності групам вугледобувних підприємств.
02.03.1998р. №262	Постанова КМУ "Про затвердження плану дій на 1998 рік щодо реалізації Програми зайнятості населення та кошторису витрат державного фонду сприяння зайнятості населення на 1998 рік"	Затвердження Плану дій на 1998р. стосовно реалізації Програми зайнятості населення на 1997-2000рр., за яким до 01.07.1998р. передбачено затвердити Програму створення нових робочих місць під час закриття вугледобувних підприємств і забезпечити її виконання.
12.06.1998р. №857*	Постанова КМУ "Про удосконалення господарського механізму реалізації вугільної продукції в Україні"	Схвалення Концепції реформування ринку вугільної продукції шляхом створення економічно ефективної системи реалізації вугільної продукції. Утворення Державної акціонерної компанії "Вугілля України", якій відводиться головна роль у реалізації положень Концепції.
17.08.1998р. №1281	Постанова КМУ "Про внесення змін і доповнень до Програми закриття неперспективних вугільних шахт і розрізів та ліквідацію збиткових вугледобувних підприємств Міністерства вугільної промисловості"	Коригування термінів закриття окремих шахт, внесення доповнень до Переліку збиткових вугледобувних підприємств Міністерства вугільної промисловості, що ліквідуються.
10.12.1998р. №1939	Постанова КМУ "Про заходи щодо поліпшення стану охорони праці на підприємствах, що належать до сфери управління Міністерства вугільної промисловості"	Визначення механізмів забезпечення шахтарів найнеобхіднішими засобами індивідуального та колективного захисту.
20.11.1998р. №268-XIV	Закон України "Про списання та реструктуризацію податкової заборгованості вугледобувних, вуглепереробних та шахтовуглебудівних підприємств Міністерства вугільної промисловості України та гірничодобувних підприємств з підземного видобутку сировини Міністерства промислової політики України"	Списання суми податкової заборгованості зі сплати пені, штрафних та фінансових санкцій до Державного бюджету України, Пенсійного фонду України та Фонду соціального страхування, нарахованих з 01.04.1997р. по 01.10.1998р. Реструктуризація шляхом надання розстрочення на 120 місяців заборгованості зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) до Державного бюджету України, Пенсійного фонду України і Фонду соціального страхування, нарахованих з 01.04.1997р. по 01.10.1998р.
06.01.1999р. №26*	Постанова КМУ "Про затвердження Порядку визначення вугледобувних підприємств, яким надається державна підтримка, та механізм її надання"	Визначення у новому Порядку механізмів розподілу вугледобувних підприємств на групи за рівнями рентабельності та надання їм державної підтримки, а також використання державної підтримки для фінансових санкцій за перевищення собівартості виробництва та збільшення граничного рівня бартерних операцій.
15.06.1999р. №648	Указ Президента України "Про прискорення передачі об'єктів соціальної інфраструктури права державної власності у комунальну власність"	Застосування механізму надання в 2000-2001рр. трансфертів бюджетам областей на капітальний ремонт та утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що передаються у комунальну власність.
29.06.1999р. №1164*	Постанова КМУ "Про внесення змін до Порядку ліквідації збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств Міністерства вугільної промисловості"	Коригування процедури прийняття рішення про ліквідацію підприємства, процесу ліквідації та його основних складових — фізичної ліквідації та охорони довкілля.

Вихідні дані	Вид і назва документа	Основні положення
13.07.1999р. №910-XIV	Закон України "Про списання заборгованості за позичками, що надавалися з державного бюджету підприємствам вугільної промисловості на зворотній основі у 1994-1996 роках"	Списання заборгованості вугільних підприємств станом на 01.01.1999р. за позичками, отриманими з державного бюджету на зворотній основі в 1994-1996рр. на капітальні вкладення та придбання обладнання для оснащення нових очисних вибоїв.
06.10.1999р. №1127- XIV	Гірничий Закон України	Визначення правових та організаційних засад проведення гірничих робіт, забезпечення протиаварійного захисту гірничих підприємств. Регламентація порядку ліквідації гірничого підприємства, який передбачає, що проект ліквідації затверджується одночасно з комплексним планом соціального захисту працівників, які вивільняються, розвитком соціальної інфраструктури та визначенням джерел фінансування. Закон гарантує працівникам гірничого підприємства, що підлягає ліквідації, пільгови умови: працевлаштування (на новостворених діючих підприємствах незалежно від форми власності), професійної перепідготовки та інші соціальні гарантії, передбачені законами України.
15.12.1999р. №1573	Указ Президента України "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади"	Утворення Міністерства палива та енергетики на базі Міністерства вугільної промисловості, Міністерства енергетики, Державного департаменту з питань енергетики, Державного департаменту нафтової, газової та нафтопереробної промисловості та Державного департаменту з питань ядерної енергетики.
12.04.2000р. №632*	Постанова КМУ "Про утворення державних департаментів у складі Міністерства палива та енергетики"	Утворення Державного департаменту вугільної промисловості як урядового органу державного управління у цій галузі.
07.05.2000р. №776	Постанова КМУ "Про визнання такими, що втратили чинність, актів Кабінету Міністрів України з питань розрахунків у паливно-енергетичному комплексі"	Втрата чинності низки урядових рішень, якими були задіяні негрошові форми розрахунків у ПЕК.
29.11.2000р. №1757	Постанова КМУ "Про заходи щодо подальшої реалізації Національної енергетичної програми України до 2010 року"	Коригування прогнозних показників потреби держави у паливно-енергетичних ресурсах та обсягів їх виробництва (у т.ч. вугілля).
18.01.2001р. №2245-III	Закон України "Про об'єкти підвищеної небезпеки"	Визначення правових, економічних, соціальних та організаційних основ діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки.
19.09.2001р. №1205	Постанова КМУ "Про затвердження Програми "Українське вугілля"	Визначення трьох етапів подальшого розвитку та реформування галузі. Затвердження першочергових заходів з організаційно-правового забезпечення реалізації Програми, а також переліків підприємств, що будуються, підлягають реконструкції та ліквідуватимуться у 2001-2008рр. Визначення джерел та обсягів фінансування галузі, прогноз її основних техніко-економічних показників.
27.12.2001р. №1733	Постанова КМУ "Про затвердження Порядку визначення та надання державної підтримки вугледобувним підприємствам"	Новий розподіл вугледобувних підприємств на групи за рівнем рентабельності, визначення видів та умов надання державної підтримки підприємствам другої групи.
16.01.2002р. №26	Указ Президента України "Про невідкладні заходи щодо поліпшення умов праці та вдосконалення державного нагляду за її охороною на підприємствах вугільної промисловості"	Визначення пріоритетних завдань у сфері охорони праці (державне фінансування заходів з охорони праці, розроблення комплексної програми дегазації вугільних пластів, розширення міжнародного співробітництва тощо).
28.02.2002р. №223	Постанова КМУ "Про затвердження Порядку фінансування вугледобувних підприємств, які повинні бути підготовлені до ліквідації"	Визначення механізму та видів фінансування вугледобувних підприємств третьої групи за рахунок коштів державного бюджету для реструктуризації вугільної промисловості.
07.03.2002р. №3076-III	Закон України "Про затвердження Державної програми зайнятості населення на 2001-2004рр."	Визначення в Програмі одним із напрямів діяльності — пом'якшення соціальних наслідків закриття шахт. Створення робочих місць у регіонах, де закриваються шахти (Донецька й Луганська області), залежатиме від фінансування: можливе відкриття 4 нових шахт і введення 10 тис. робочих місць. Розмежування функцій органів виконавчої влади в питаннях: прогнозування потреб; визначення регіонів і галузей для створення нових робочих місць; перенавчання та працевлаштування; підтримки підприємництва.
30.03.2002р. №438	Постанова КМУ "Про затвердження заходів з організаційного забезпечення виконання Програми "Українське вугілля" на 2002 рік"	Затвердження заходів з організаційного забезпечення виконання Програми "Українське вугілля" на 2002р., доповнення переліку шахт і розрізів, які передаються на закриття у 2002р., а також втрата чинності Програми розвитку вугільної промисловості та соціальної сфери шахтарських регіонів до 2005р.
06.07.2002р. №938	Постанова КМУ "Про заходи щодо поліпшення роботи підприємств вугільної та торфодобувної галузей"	Визначення терміну "реструктуризація" вугільної промисловості. Затвердження нової редакції Порядку ліквідації збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств.
06.07.2002р. №939	Постанова КМУ "Про затвердження Програми підвищення безпеки праці на вугільних шахтах"	Визначення комплексу заходів із зниження рівня аварійності, травматизму та професійних захворювань на вугільних шахтах, а також обсягів їх фінансування.
18.09.2002р. №834	Указ Президента України "Про Державний комітет України з нагляду за охороною праці"	Утворення Державного комітету України з нагляду за охороною праці як центрального органу виконавчої влади.

Вихідні дані	Вид і назва документа	Основні положення
25.12.2002р. №1954	Постанова КМУ "Про заходи щодо створення нових робочих місць для працівників, які вивільняються з вугледобувних та вуглепереробних підприємств, що ліквідуються згідно з рішеннями Кабітену Міністрів України"	Затвердження Порядку створення нових робочих місць, в якому визначені відповідні дії Міністерства палива та енергетики разом з обласними державними адміністраціями вугільних регіонів.
16.01.2003р. №28	Постанова КМУ "Про ліквідацію Державного департаменту вугільної промисловості"	Ліквідація Державного департаменту вугільної промисловості та встановлення правонаступником Міністерства палива та енергетики.
03.03.2003р. №185	Указ Президента України "Про заходи щодо роздержавлення відкритого акціонерного товариства Державна холдингова компанія "Павлоградвугілля"	Визначення механізму роздержавлення ДХК "Павлоградвугілля" до кінця 2003р.: завершення корпоратизації, передача 100% акцій дочірніх підприємств до статутного фонду компанії, пільговий продаж акцій, конкурсний продаж решти акцій компанії єдиним пакетом.
06.03.2003р. №597-IV	Закон України "Про внесення змін до деяких законів України (щодо банкрутства гірничих підприємств)"	Припинення розпочатих та введення мораторію на відкриття нових справ про банкрутство гірничих підприємств до 01.01.2004р.
26.04.2003р. №606	Постанова КМУ "Про затвердження Порядку спрямування та використання коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття на створення нових робочих місць працівникам вугільної промисловості, які вивільняються у зв'язку із закриттям шахт"	Спрямування коштів на вирішення однієї з основних соціальних проблем закриття неперспективних шахт і розрізів — створення нових робочих місць — безпосередньо на рахунки обласних державних адміністрацій вугільних регіонів.
06.08.2003р. №1217	Постанова КМУ "Про затвердження заходів з організаційного забезпечення виконання Програми "Українське вугілля" на 2003 рік"	Затвердження заходів з організаційного забезпечення виконання Програми "Українське вугілля", відповідно до яких у 2003р. передбачається видобути 80 млн. т вугілля, в т.ч. 45 млн. т для потреб енергетики. Затвердження заходів з реформування форм власності вугільних підприємств з метою підвищення ефективності системи управління, виконання яких буде провадитися поетапно протягом 2003-2004рр.

* Нормативно-правові акти, що втратили чинність. Втрата чинності для більшості постанов Кабінету Міністрів України пов'язана з періодичним виходом у новій редакції документів, які затверджувала зазначена постанова.

і мав би містити і стратегію розвитку вугільної галузі[67]. Про узгодження перебігу та заходів реструктуризації галузі з усіма учасниками процесу, яке пропонують Керівні принципи МЕА, не йдеться, хоча б з причини відсутності цілісної комплексної програми структурного реформування галузі.

У кінцевому підсумку, суперечливість і непослідовність підходів до реструктуризації вугільної промисловості, формальний характер галузевих програм розвитку свідчать про відсутність в Україні стратегічного бачення перспектив вугільної галузі, без чого її ефективна структурна реформа неможлива[68].

2.3 ФІНАНСУВАННЯ ЗАХОДІВ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ

Як зазначалося вище, реструктуризація вугільного сектора є капіталоємним процесом. Вона передбачає здійснення комплексу заходів, до якого, крім фізичного закриття шахт, належать: заходи з відновлення економічної активності регіону, реабілітація довкілля, будівництво житла, створення нових робочих місць тощо. Це потребує значних коштів, головним джерелами яких є Державний бюджет і зовнішні інвестиції, залучення яких є усталеною світовою практикою.

Державне фінансування

Заходи з реструктуризації вугільної галузі України фінансуються переважно з Державного бюджету. Нормативне визначення поняття "реструктуризація" було зафіксоване лише в липні 2002р. в Постанові Кабінету Міністрів "Про заходи щодо поліпшення роботи підприємств вугільної та торфодобувної галузі"[69].

Бюджетне фінансування заходів реструктуризації є недостатнім. Згідно з розрахунками, на закриття шахт і розрізів протягом 1995-2002рр. необхідно було виділити 8799 млн. грн., а фактично виділено лише 3188 млн. грн., з них у 2002р. з необхідних 2000 млн. грн. у бюджеті передбачено 850 млн. грн., фактично отримано — 618,9 млн. грн.[70]

[67] Внаслідок неготовності документа, термін подачі перенесено на 15 грудня 2003р.

[68] Що визнається і на рівні законодавчої влади. Так, голова підкомітету з питань стратегії і розвитку галузі та інвестицій Комітету Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки Л.Байсаров напередодні затвердження Державного бюджету на 2003р. наступним чином прокоментував ситуацію: "У питанні бюджетного фінансування Вуглепрому є дві головні проблеми: де взяти необхідні бюджетні кошти та чи потрібне нам зростання обсягів видобутку вугілля в Україні такою ціною? Взагалі, слід визнати, що Україна на цей момент взагалі не має реальної стратегії розвитку та реструктуризації вугільної галузі. Є багато розрізнених пропозицій, варіантів, але рішення немає... Необхідно визначити пріоритети. Виділене фінансування дає нам відстрочку на рік, консервує ситуацію, щоб впритул зайнятися проблемою та почати нарешті роздержавлення підприємств галузі". — Див.: Попов М. От Аустерлица до Ватерлоо. Главные битвы за бюджетное финансирование угольной отрасли в Верховной Раде еще впереди... Див.: *http://www.proua.com/?do=special&cat=printable&id=16967&lang=ru.*

[69] "Реструктуризація вугільної промисловості передбачає здійснення комплексу організаційно-господарських, фінансово-економічних, правових, технічних і соціальних заходів, спрямованих на зміну структури, і управління галуззю та форм власності з метою поліпшення фінансового стану підприємств, збільшення обсягу випуску конкурентоспроможної продукції, підвищення ефективності виробництва, а також закриття і ліквідацію підприємств на підставі техніко-економічного обгрунтування з обов'язковим вирішенням у встановленому порядку технічних, соціальних, екологічних та інших питань, передбачених у проектах ліквідації". — Постанова Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо поліпшення роботи підприємств вугільної та торфодобувної галузі" №938 від 6 липня 2002р.

[70] Про результати аналізу використання коштів державного бюджету передбачених Міністерству палива та енергетики України по статті "Видатки, пов'язані з реструктуризацією вугільної промисловості" на закриття вугледобувних підприємств. — Рахункова палата, Київ, 2002, випуск 16.

Загальний обсяг недофінансування закриття шахт, станом на початок 2003р., складав 4,7 млрд. грн[71]. Нестача коштів не дозволяє повною мірою забезпечувати соціальний захист працівників з метою пом'якшення негативних наслідків ліквідації підприємств. Проектами ліквідації передбачалося спрямувати на ці цілі близько 4 млрд. грн., фактично спрямовано — трохи більше 1 млрд. грн.

Проте, й виділені бюджетні кошти не завжди використовуються ефективно та за призначенням. За підсумками перевірок використання бюджетних коштів, пов'язаних з реструктуризацією вугільної промисловості, здійснених Рахунковою палатою у 2001р. та 2002р., **з початку реструктуризації загальна сума незаконного використання бюджетних коштів склала 154,5 млн. грн. (у т.ч. нецільового — 73,2 млн. грн.), неефективного — 157,7 млн. грн.** Зокрема, відзначається, що відсутність протягом шести років від початку реструктуризації нормативного її визначення давало можливість Кабінету Міністрів своїми рішеннями спрямовувати кошти на виконання заходів, не пов'язаних із реструктуризацією[72].

Недофінансування заходів реструктуризації, нецільове та неефективне використання виділених бюджетних коштів зумовлює зволікання структурних реформ вугільної галузі, значно знижує рівень усунення негативних соціальних наслідків закриття.

Залучення зовнішніх інвестицій

У частині залучення зовнішніх інвестицій до процесів реструктуризації вугільної галузі Україна мала досвід співпраці із Світовим банком (СБ)[73], який з початку 1990-х років здійснює підтримку аналогічних процесів у ряді країн з перехідною економікою, зокрема, Польщі, Росії, Румунії. У межах цієї допомоги надавалися значні позики (таблиця "*Позики Світового банку країнам з перехідною економікою для реструктуризації вугільної промисловості*"[74]), що поряд з іншими формами співпраці справили вагомий позитивний вплив на реструктуризацію вугільних секторів названих країн.

Позики Світового банку країнам з перехідною економікою для реструктуризації вугільної промисловості

Країна	Обсяг позики, $млн.	Програма
Польща	300 100	*SECAL I* 1999 *SECAL II* 2001
Росія	500 25 800 50	*SECAL I* 1996 програма допомоги 1996 *SECAL II* 1997 гарантійна позика 2000
Румунія	44,5	закриття шахт і соціальні проекти 1999

Україна отримала можливість кредитування Міжнародним банком реконструкції та розвитку (МБРР) важливих для національної економіки проектів у вересні 1992р., коли вона стала 167-м членом Світового банку.

Проекти у вугільному секторі почали виконуватися в 1996р. та зайняли за обсягами фінансування п'яте місце серед секторів співробітництва (таблиця "*Позики Світового банку Україні за секторами*"[75]). На думку окремих фахівців, до початку процесу структурної перебудови вугільної промисловості України, керівництво держави підштовхнули саме консультації зі Світовим банком[76].

Позики Світового банку Україні за секторами

Сектори економіки	Обсяг позики, млн. $
Електроенергетика	677
Розвиток приватного сектора	640
Економічна політика	570
Сільське господарство	332
Вугільний сектор	**316**
Фінансовий сектор	300
Управління державним сектором	293
Водопостачання	24
Розвиток міст	17
Соціальний сектор	53
Високі технології ("Морський старт")	100 (гарантія)
Всього	**3322**

СБ надав Україні дві позики: у 1996р. — $15,8 млн. для Експериментального проекту у вугільній галузі[77] та в 1999р. — $300 млн. на проект структурної перебудови вугільної промисловості (системний проект *SECAL I*).

Перший транш на виконання системного проекту становив $150 млн.; передбачалося, що він буде використаний для закриття 20 шахт, визначених Міністерством вугільної промисловості України (тим часом, Програма закриття неперспективних шахт і розрізів була розроблена лише в 1997р. — що є ще одним підтвердженням непослідовності заходів реструктуризації, якщо вона здійснюється поза програмою).

Наступні два транші позики СБ надійшли у травні 1999р.; їх передбачалося спрямувати на

[71] Луценко И. Чужих сюда не пустят. — Компаньон, 7 марта 2003г., с.32.

[72] Про результати аналізу використання коштів Державного бюджету, передбачених для Міністерства палива та енергетики України за статтею "Видатки, пов'язані з реструктуризацією вугільної промисловості" на закриття вугледобувних підприємств. — Рахункова палата, Київ, 2002, випуск 16.

[73] До складу Світового банку належать, зокрема, Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР), Міжнародна асоціація розвитку, Міжнародна фінансова корпорація та інші установи.

[74] Джерело: Світовий банк та Україна: десять років партнерства. — *http://www.worldbank.org.ua/eca/Ukraine.nfs*.

[75] Станом на 1 липня 2002р. Джерело: Закриття шахт та його вплив на місцеві громади. П'ять років після закриття шахт у Румунії, Росії та Україні. Додаток 2. Позики Світового банку на підтримку реструктуризації вугільної галузі в Східній Європі та колишньому Радянському Союзі. — Світовий банк, липень 2002р., с.61.

[76] Див.: Князєва Н. На роздоріжжі. — Енергетична політика України, 2001, №1, с.31.

[77] Проект передбачав закриття трьох шахт у Донецькій області ("Правда", "Червоний Жовтень", "Ремовська"). Відповідна кредитна угода між Україною та СБ ратифікована Верховною Радою України 11 липня 1996р.

виконання заходів із закриття збиткових шахт ($45 млн.) та фінансування інвестиційних самоокупних проектів у шахтарських регіонах ($35 млн.).

Перевірками використання коштів позики, проведеними Рахунковою палатою, було встановлено, що фактично весь їх обсяг був використаний не за призначенням[78]. Як видно з таблиці "*Позики Світового банку Україні: призначення та реальне використання*", $150 млн., призначених для фінансування комплексу заходів, пов'язаних із закриттям шахт, були спрямовані на погашення запозичених у Національного банку України (НБУ) кредитів, що протягом року використовувалися на фінансування дефіциту Державного бюджету України.

Крім того, всупереч світовій практиці, Урядом України не лише не була створена спеціальна структура для управління коштами, але й **не були офіційно прийняті рішення про визначення органів і посадових осіб, відповідальних за виконання умов Угоди** про надання позики на реструктуризацію вугільної галузі між Україною і МБРР.

У межах кредитної лінії для мікро-, малих і середніх підприємств, відкритої з метою створення додаткових робочих місць для вивільнених через закриття шахт працівників, були надані лише три невеликі кредити.

Одна з головних причин цього полягала в тому, що Міністерство фінансів України разом із НБУ та комерційними банками, визначили надто високу вартість кредитів для українських підприємств, чим суттєво знизили їх привабливість та ефективність. Якщо для України вартість запозичених кредитних коштів становила близько 7% річних, то для

мікропідприємств вартість позики перевищувала 20% (тобто, на користь українських комерційних банків — 12%), для малих підприємств — 17% (на користь комерційних банків — 9%), для середніх підприємств — 14% і 6%, відповідно. Таким чином, позика СБ використовувалася фактично не в інтересах вивільнених шахтарів, а в інтересах комерційних банків.

У рамках Муніципальної кредитної лінії, відкритої для заохочення місцевих органів влади, готових прийняти на баланс комунальної власності об'єкти соціальної сфери, на момент перевірки не був реалізований жоден проект, переважно через пасивну позицію місцевих державних адміністрацій[79].

Водночас, необгрунтовано великі суми витрачалися на послуги іноземних консультантів та утримання груп управління проектами. Так, оплата

Позики Світового банку Україні: призначення та реальне використання

Призначення	Реальне використання		
	$15,8 млн., 1996р.		
Експериментальний проект закриття трьох шахт	Використані за призначенням		
	$150 млн., 1996р.		
Закриття 20 шахт, визначених Міністерством вугільної промисловості	Повністю спрямовані на погашення запозичених у НБУ кредитів, що протягом року використовувалися на фінансування дефіциту Державного бюджету України		
	$80 млн., 1996р.		
$35 млн. — фінансування інвестиційних самоокупних проектів у шахтарських регіонах	*Кредитна лінія для мікро-, малих і середніх підприємств:*	*Муніципальна кредитна лінія*	❖ $22,5 млн. Міністерством фінансів України були використані для обслуговування та погашення зовнішнього боргу; ❖ $40 млн. — спрямовані на вільний продаж і поточне фінансування Державного бюджету без визначення конкретних напрямів;
	❖ $175 000, підприємство "Віст-Колор" (Черкаська область)	жоден проект не започаткований	
$45 млн. — закриття збиткових шахт	❖ $17,3 млн. з 16 квітня 1999р. (на момент перевірки, майже вісім місяців) знаходилися на депозитних рахунках Міністерства фінансів України в НБУ. При цьому, угода між Міністерством фінансів України і НБУ, яка б визначала умови використання залишків тимчасово вільних валютних коштів, укладена не була, тому нарахування відсотків за користування цими коштами не здійснювалося, навпаки — в 1999р. **за обслуговування цієї суми нараховано та сплачено НБУ з Державного бюджету $0,7 млн., що є прямими збитками для держави.**		

[78] Про результати контролю над використанням коштів позики МБРР на реструктуризацію вугільної галузі. Затверджено Постановою Колегії Рахункової палати №27-2 від 28 грудня 1999р. — Рахункова палата, Київ, 2000, випуск 1, с.3-6. Перевірка здійснювалася на виконання Постанови Верховної Ради України "Про реалізацію Угоди між Україною і Міжнародним банком реконструкції та розвитку про надання позики на реструктуризацію вугільної галузі" №543-XIV від 23 березня 1999р.

[79] Схвалені муніципальні проекти встановлення лічильників води і тепла та автономних котелень для опалення в містах Брянка та Стаханов не реалізовувалися тривалий час через неприйняття Луганською обласною радою рішення про ухвалення гарантійних зобов'язань області із забезпечення повернення цих кредитів та відсутності відповідної угоди між Луганською обласною адміністрацією і Міністерством фінансів України. Донецькою і Львівською обласними державними адміністраціями, виконавчим комітетом м.Червоноград (Львівська область) не були навіть підписані угоди про підтримку муніципальних проектів.

одного зарубіжного консультанта Державному казначейству України в 1998р. дорівнювала 40% загальної суми оплати праці всього центрального апарату цієї установи (гранична чисельність — 255 працівників). Розміри зарплат працівників груп управління проектами значно перевищували оплату праці вищих посадових осіб держави.

З огляду на невиконання Україною умов Угоди, надання позики МБРР з липня 1999р. було припинене. Внаслідок цього державний бюджет зазнав додаткових збитків через необхідність сплати комісійних за резервування невикористаних кредитних ресурсів у сумі $70 млн. У 1999р. такі збитки перевищили $100 тис., у 2000р. — $43 тис.

За отримані в 1996р. та 1999р. $230 млн. з Державного бюджету сплачено за обслуговування $29 млн., при цьому прямі збитки держави склали $0,8 млн.

За результатами перевірки, колегія Рахункової палати констатувала, що значна частина коштів позики не мала інвестиційного характеру та використовувалася для додаткового бюджетного фінансування окремих органів державної влади. Водночас, ці кошти, внаслідок недосконалості нормативних документів, Міністерством фінансів не включалися до зовнішніх джерел фінансування Державного бюджету, проте — повернення їх здійснюється винятково за рахунок бюджету. У такий спосіб було витрачено $38 млн., або понад 15% фактично отриманих коштів позики.

Висновки Рахункової палати були доведені до відома Президента України; Кабінету Міністрів України було запропоновано розглянути питання відповідальності, в т.ч. матеріальної, посадових осіб, які не забезпечили виконання заходів, передбачених Угодою. Водночас, Рахункова палата, попри виявлення неефективного використання значних коштів, не порушила питання про повернення кредитів вугільній галузі та не передала матеріали перевірки до Генеральної прокуратури України для відповідного реагування, як того вимагають чинне законодавство та повноваження Палати. Кошти дотепер не повернуті, до персональної відповідальності не притягнуті особи, які відповідали за виконання Угоди.

У 2000р. Світовий банк відмовився від проектів технічної допомоги та позик для проведення реструктуризації вугільної промисловості України.

У новій "Стратегії допомоги Україні з боку Світового банку на 2003-2007рр." відсутні проекти у вугільній промисловості[80]. Водночас, у 2003р. з'явилися ознаки можливого повернення СБ до співробітництва з Україною у вугільній сфері. Фахівці Банку зараз працюють над підготовкою пропозицій для можливої нової програми підтримки реструктуризації вугільного сектора України[81].

Створення нових робочих місць

Як зазначалося вище, головною проблемою уряду, який здійснює реструктуризацію вугільної галузі, є забезпечення зайнятості населення, оскільки зайнятість є засобом самовідтворення регіону, що

потерпає від закриття шахт. Забезпечуючи зайнятість, уряд тим самим скорочує централізовані бюджетні видатки на інші заходи, пов'язані із закриттям шахт, оскільки частково їх може фінансувати місцевий бюджет.

В Україні створена відповідна нормативно-правова база, що внормовує і гарантує вирішення означеної проблеми. Визначена структура, що займається працевлаштуванням шахтарів, які вивільняються, — ДК "Укрвуглереструктуризація", — та джерела фінансування відповідних заходів. Насамперед, кошти Державного бюджету та кошти, отримані від діяльності компанії "Укрвуглереструктуризація". Використовуються також кошти Світового банку, кошти отримані від реалізації майна підприємств, що ліквідуються, та кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Водночас, практичне вирішення проблеми не відповідає закріпленим нормативно-правовим положенням і потребам реальної ситуації.

Головними причинами цього є відсутність Програми створення нових робочих місць і неефективне (або не за призначенням) використання коштів, що виділяються за цю частину заходів із закриття шахт.

Відсутність комплексної програми створення нових робочих місць і єдиної методики визначення нормативу вартості створення одного робочого місця стало одним із головних чинників нецільового та неефективного використання коштів Державного бюджету.

На сьогодні, фактично, склалася хибна та незаконна практика Кабінету Міністрів та Міністерства палива та енергетики вирішення регіональних, місцевих і галузевих програм шляхом використання бюджетних коштів, призначених для створення нових робочих місць.

[80] Лише в рамках загальної Стратегії допомоги Україні в пункті "Зменшення квазіфіскального дефіциту в секторах енергетики та водопостачання" передбачена "програма раціоналізації для вугільного сектора", що не містить жодних конкретних заходів. Див.: *http://lnweb1.8worldbank.org/eca/UkraineCAS.nsf.*

[81] Див. статтю М.Хейні "Реформування вугільної галузі України: погляд фахівців Світового банку", розміщену в цьому журналі.

Відсутність Програми створення нових робочих місць

Затвердження Програми створення нових робочих місць під час закриття вугледобувних підприємств було передбачене Планом дій на 1998р. щодо реалізації Програми зайнятості населення на 1997-2000рр., затвердженим Постановою Кабінету Міністрів у березні 1998р.[82] Визначався термін затвердження — до 1 липня 1998р.

У Плані дій ішлося про Програму, розроблену на замовлення Міністерства вугільної промисловості України Донецьким інститутом організації шахтного будівництва та затверджену 24 лютого 1998р. Колегією Міністерства. Були розроблені також проекти необхідних для виконання Програми методичних і нормативних документів[83].

Однак, до цього часу ні Програма, ні названі документи не пройшли необхідної процедури узгодження та не затверджені Міністерством палива та енергетики.

Відсутність Програми уможливлює різноманітні зловживання при використанні коштів, призначених на створення нових робочих місць. Зокрема, заходи зі створення робочих місць вносяться до проектів ліквідації конкретних шахт; між розробкою проекту та його практичним втіленням спливає, як правило, тривалий (понад три роки) час, що створює передумови неконтрольованого розвитку процесів закриття і, як наслідок, призводить до нецільового та неефективного використання коштів.

Ефективність використання коштів

Перевірками Рахункової палати та Головного контрольно-ревізійного управління України виявлені непоодинокі випадки порушень при використанні коштів, призначених для створення робочих місць для шахтарів, які вивільняються.

Так, Рахункова палата здійснила аналіз використання бюджетних коштів на створення нових робочих місць протягом 1996р. - І півріччя 2002рр. (таблиця "*Структура використання коштів Державного бюджету на створення нових робочих місць для вивільнених працівників вугледобувних підприємств*"). Результати аналізу показують, що компанією "Укрвуглереструктуризація", станом на 1 липня 2002р., на виконання цих заходів фактично спрямовано 194,6 млн. грн. (13,6% їх проектної вартості), або 9,4% загальної суми фінансування Компанії.

Загалом, у вугільну промисловість було спрямовано 34,3% запланованих коштів; переважні їх обсяги (65,7%) надійшли до інших галузей промисловості (майже чверть (24,4%) — на підприємства легкої промисловості). Створено 2478 нових робочих місць, на яких працевлаштовані 1485 працівників шахт, що підлягають ліквідації.

За даними перевірок Головного контрольно-ревізійного управління, здійснених протягом 2000-2001рр., усього, починаючи з 1996р. (початок реалізації проектів) **створено лише 26000 нових робочих місць, або 6,3% запланованих**. За цей же період на їх створення витрачено 235 млн. грн., що становить 16,1% запланованих видатків[84].

Так, станом на 1 липня 2002р., на реконструкцію і технічне переозброєння восьми швейних виробництв ДК "Луганськлегінвест" у містах Луганської області спрямовано 46 млн. грн. бюджетних коштів, за рахунок яких створено 946 нових робочих місць і працевлаштовані 86 працівників вугледобувних підприємств. Таким чином, за нормативної вартості створення одного робочого місця в 30 тис. грн.[85],

Структура використання коштів Державного бюджету на створення нових робочих місць для вивільнених працівників вугледобувних підприємств

	Сума бюджетних коштів, спрямованих Компанією на створення нових робочих місць, млн. грн.	**Створено нових робочих місць**	**Працевлаштовано,** осіб (% створених нових робочих місць)	**Номінальна вартість робочого місця,** тис. грн.	**Реальна вартість робочого місця,** тис. грн. (% номінальної вартості)
У вугільній галузі					
На діючих шахтах	36,0 (18,5%)	913	913 (100,0%)	39,4	39,4 (100,0%)
На шахтах, що будуються	30,7 (15,8%)	185	185 (100,0%)	166,0	166,0 (100,0%)
В інших галузях промисловості					
На підприємствах легкої промисловості	47,5 (24,4%)	950	90 (9,5%)	50,2	552,3 (1100,2%)
На підприємствах переробної промисловості	4,1 (2,1%)	17	4 (23,5%)	241,2	1025,0 (425,0%)
На підприємствах аграрно-промислового комплексу	20,5 (10,5%)	85	38 (44,7%)	241,2	539,5 (223,7%)
На підприємствах дерево-обробної промисловості	8,2 (4,2%)	—	—	—	—
На Петровському заводі (за рішенням Уряду)	18,0 (9,3%)	66	0 (0,0%)	272,7	—
На будівництві метрополітену	14,4 (7,4%)	124	127 (102,4%)	116,1	113,4 (97,7%)
На підприємствах інших галузей	15,2 (7,8%)	138	128 (92,8%)	110,1	118,8 (107,9%)
Всього	**194,6 (100,0%)**	**2474**	**1481 (59,9%)**	**78,5**	**131,0 (166,9%)**

[82] Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану дій на 1998р. щодо реалізації Програми зайнятості населення та кошторису витрат державного фонду сприяння зайнятості населення на 1998р." №262 від 2 березня 1998р.

[83] Вартість розробки Програми та названих документів склала 160,6 тис. грн., які, отже, використані неефективно.

[84] *http://www.dkrs.gov.ua/www/wwwdkrs.nsf.*

[85] Визначено Міністерством палива та енергетики. України.

фактична вартість склала 48,6 тис. грн., а вартість робочого місця для одного реально працевлаштованого шахтаря сягнула майже 535 тис. грн.

На будівництво Східноукраїнського центру племінного м'ясного птахівництва ВАТ "Донецькптахопром" (м.Єнакієве) перераховано 20,5 млн. грн.[86], створено 85 робочих місць; працевлаштовані 38 шахтарів. У результаті, вартість створення одного робочого місця на підприємствах ВАТ склала 241,2 тис. грн., а фактична вартість робочого місця — 539,5 тис. грн.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України "Про фінансування у 1999р. робіт зі створення робочих місць на Петровському машинобудівному заводі (м.Донецьк)" від 29 вересня 1999р., цьому підприємству виділено з Державного бюджету 2 млн. грн. Виділення коштів було недоцільним, оскільки шахти м.Донецька мали на той час достатню кількість вакансій для працевлаштування працівників шахти "Кіровська", яка ліквідувалася. Проте, в січні 2001р. Кабінет Міністрів приймає Постанову "Про виділення коштів на придбання новітньої іноземної технології для розроблення та організації виробництва апаратури автоматизованого управління гірничими машинами і технологічними комплексами". Постановою дозволялося за рахунок асигнувань на створення 105 робочих місць придбати у фірми "*Continental Convyor Ltd*" технології для ДП "Петровський завод вугільного машинобудування" на суму, еквівалентну $3 млн. На підставі скоригованих Міністерством проектів ліквідації шахт №9 "Капітальна" та №6 "Червона зірка" заводу було перераховано 15,96 млн. грн.

Реально на Петровському заводі вугільного машинобудування створено 66 нових робочих місць, на яких не працевлаштувався жоден шахтар. Отже, кошти в сумі майже 18 млн. грн. використані неефективно.

У 2000р. Міністерство палива та енергетики з дозволу Кабінету Міністрів[87] за рахунок коштів Державного бюджету, передбачених на створення нових робочих місць, профінансувало роботи з оснащення нових очисних вибоїв на діючих шахтах. Оскільки введення нових очисних вибоїв, що відбувається постійно (на заміну старих), не передбачає додаткового працевлаштування, це призвело до використання 30,4 млн. грн. не за призначенням — під виглядом створення нових робочих місць фінансувалися заходи за іншою статтею — "Державна підтримка вугледобувних підприємств".

Відсутність Програми створення нових робочих місць дозволяє включати до окремих проектів ліквідації шахт лише загальний обсяг коштів без визначення конкретних об'єктів або виробництв, а іноді — і без визначення кількості робочих місць, що мають бути створені. Станом на 1 липня 2002р. обсяг таких "безадресних" коштів становив 427 млн. грн., або 39,2% загальної проектної вартості створення нових робочих місць. Ці кошти, фактично, стали джерелом для виконання галузевих, місцевих і регіональних програм.

Нові робочі місця не вирішили проблеми працевлаштування звільнених шахтарів, оскільки робочі місця створювалися без: вивчення реальної потреби в них, обгрунтування необхідності та доцільності будівництва об'єктів і виробництв, на яких створюються нові робочі місця, економічних розрахунків необхідності та ліквідності продукції, що виробляється, урахування наявності аналогічних виробництв у відповідних регіонах, рентабельності та окупності створюваних підприємств, термінів їх початку та завершення, конкретних джерел та обсягів фінансування.

2.4 ВПРОВАДЖЕННЯ РИНКОВИХ МЕХАНІЗМІВ

Спроби впровадження прозорих ринкових механізмів у вугільній та суміжних з нею галузях наштовхнулися на перешкоду: з'ясувалося, що вугільний і суміжні з ним ринки фактично монополізовані посередницькими приватними структурами. Про це виразно свідчить політика **ціноутворення у вугільній галузі, що фактично стимулює інші сектори промисловості, зокрема, металургію**[88].

Заниження цін на вугілля на користь металургійної промисловості. Відповідно до нормативно-правових документів про скасування регульованих цін[89],

[86] Фінансування здійснювалося на прохання місцевих органів самоврядування та за згодою Міністерства палива та енергетики України. Загалом передбачалося спрямувати на будівництво 26,6 млн. грн. без визначення кількості створення нових робочих місць.

[87] Постанова Кабінету Міністрів України "Про використання коштів, передбачених у Державному бюджеті України на 2000р. для реструктуризації вугільної промисловості" №782 від 12 травня 2000р.

[88] У підрозділі використані матеріали перевірок підприємств вугільної галузі Рахунковою палатою.

[89] Указ Президента України №116 від 7 лютого 1996р., Постанова Кабінету Міністрів України №1134 від 17 вересня 1996р. та наказ Міністерства вугільної промисловості України №284 від 3 липня 1997р.

з липня 1997р. вугледобувні підприємства отримали право на реалізацію власної продукції на договірних засадах за вільними цінами.

У 1998р. Міністерство вугільної промисловості, для розрахунку обсягів державної підтримки, необхідної для вугільних підприємств, провело моніторинг цін на вугілля, що склалися на вугільному ринку, цін на матеріали та обладнання, витрат на виробництво вугільної продукції, збалансованості доходів і видатків вугільних підприємств. Результати моніторингу показали, що збалансування доходів і видатків підприємств галузі потребує суттєвого збільшення цін: на коксівну вугільну продукцію — на 20-37%, на сортові антрацити — на 15-35%, на іншу енергетичну вугільну продукцію — на 40-50%. Визначені за результатами моніторингу ціни були зафіксовані відповідним наказом Міністерства[90] та використовувалися в розрахунках обсягів державної підтримки та в плануванні роботи галузі на 1999р. При цьому, розрахунки вартості вугільної шихти для виробництва коксу (через експортну вартість чавуну) довели, що рівень цін визначений наказом Міністерства, дозволяв металургійним заводам працювати рентабельно[91].

Проте пізніше, всупереч згаданому наказу, були укладені дві угоди між Міністерством вугільної промисловості, Міністерством промислової політики та Міністерством енергетики[92]. Згідно з угодами, відпускні ціни на енергетичне вугілля були збережені на рівні, визначеному в наказі, однак ціни на коксівну вугільну продукцію знижувалися на 19-29%. Крім того, як показала наступна практика, коригування цих занижених цін на величину інфляції було неадекватним і затриманим у часі — при тому, що протягом 1999-2000рр. відбувалося суттєве падіння курсу гривні до долара США, а ціни визначалися в національній валюті.

Розрахунки реальних цін на коксівне вугілля, проведені зворотним методом від експортної вартості 1 т переробленого чавуну, показали, що безпідставне зниження Міністерством вугільної промисловості відпускних цін на коксівне вугілля, невчасне та неадекватне їх коригування у зв'язку з інфляцією завдало значних збитків вугільним підприємствам: у 1999р. — близько 400-450 млн. грн., за дев'ять місяців 2000р. — 550-600 млн. грн.[93] (таблиця "*Розрахунок втрат доходів вугледобувних підприємств від реалізації вугільної продукції за цінами, прийнятими Координаційною радою Міністерства вугільної промисловості*"[94]).

Розрахунок втрат доходів вугледобувних підприємств від реалізації вугільної продукції за цінами, прийнятими Координаційною радою Міністерства вугільної промисловості

Ціна коксівного збагаченого вугілля (без ПДВ)	1999р.	За дев'ять місяців 2000р.
Прийнята Координаційною Радою Міністерства вугільної промисловості, грн. за 1 т ($/1 т)	125,1 ($30,3)	136,0 ($28,3)
Ринкова ціна, отримана шляхом перерахунку вартості 1 т чавуну, грн.	161,9 ($39,2)	213,2 ($39,2)
Різниця між цінами Мінвуглепрому та реальними, грн. ($)	36,8 ($8,9)	59,3 ($10,9)
Втрати доходів через зниження цін, млн. грн. (млн. $)	400-450 ($97,6-109,8)	550-600 ($101,1-110,3)

Прибутки від занижених цін на коксівне вугілля отримували переважно приватні підприємства, оскільки, як з'ясувалося, більша частина вугілля продавалася через посередницькі структури. Так, у 2000р. майже половину (49,7%) вугілля, зокрема, коксівного — 73,8%, видобутого ДХК "Добропіллявугілля", закуповувало ЗАТ "АРС".

Ряд шахт ДХК "Добропіллявугілля" та "Селидіввугілля" самостійно продавали видобуте вугілля за ще більш низькими цінами[95]. Вибіркова перевірка цих двох компаній виявила, що сума втрачених доходів від реалізації вугільної продукції за заниженими цінами лише в 1999р. склала понад 4 млн. грн. Водночас, оскільки фінансові показники шахт погіршувалися, вони отримували державну підтримку у збільшених розмірах.

Монополізація постачання шахт приватними підприємствами-посередниками; постачання обладнання та матеріалів за завищеними цінами. Вибірковими перевірками, проведеними Рахунковою палатою України в компаніях "Селидіввугілля" та "Добропіллявугілля", встановлено, що головними постачальниками обладнання та матеріалів є недержавні підприємства - не виробники цієї продукції, а фактично посередники. При цьому, приватні компанії-посередники реалізовували товарно-матеріальні цінності за цінами на 20-30% вищими, ніж ціни виробників цієї продукції[96].

[90] Наказ Міністра вугільної промисловості України №430 від 13 жовтня 1998р.

[91] Звіт "Про результати перевірки і аналізу використання вугледобувними підприємствами державних холдингових компаній "Селидіввугілля" та "Добропіллявугілля" коштів Державного бюджету України, передбачених на державну підтримку вугледобувних підприємств, та основних факторів впливу на встановлення і надання державної підтримки". — Рахункова палата, Київ, 2000, с.30.

[92] "Угода про порядок забезпечення металургійної промисловості коксівним вугіллям та розрахунків за нього у 1999р." та "Генеральна угода про регулювання взаємовідносин між Міністерством вугільної промисловості України та Міністерством енергетики України з питань постачання вугільної продукції і електроенергії та розрахунків у 1999р." Угоди затверджені рішенням Координаційної Ради вугледобувних підприємств Міністерства вугільної промисловості.

[93] Звіт "Про результати перевірки і аналізу використання вугледобувними підприємствами державних холдингових компаній "Селидіввугілля" та "Добропіллявугілля" коштів Державного бюджету України ...", с.30.

[94] Джерело: там само, с.48.

[95] Так, шахта "Росія" (ДХК "Добропіллявугілля") у січні 2000р. відвантажила на адресу Моспинського РМЗ вугілля за ціною 82,6 грн./т замість 137,1 грн./т; ДК "Селидіввуглепостачзбут", що здійснює відвантаження вугілля компанії "Селидіввугілля", реалізувало компанії "Укрвуглереструктуризація" 17464 т вугільної продукції на суму 2398,1 тис. грн. з ПДВ за цінами, на 17% нижчими за рекомендовані Міністерством вугільної промисловості, збитки склали 481 тис. грн.

[96] У ЗАТ "АРС" протягом 2000р. закуплено конвеєрну стрічку РТЛТВ 1000*1500 за завищеними цінами, переплата компанії склала 4,1 млн. грн.; у цій компанії також закуплено конвеєр СП-250, арочне кріплення, магнітні станції, в деяких інших комерційних структурах насоси, електродвигуни тощо, сумарно перевитрачено 607 тис. грн., порівняно з цінами виробників цієї продукції.

Наприклад, за дев'ять місяців 2000р. компанія "Добропіллявуглепостач" закупила матеріально-технічних ресурсів на суму 206,9 млн. грн., з них — у суб'єктів з недержавною формою власності — на 196,9 млн. грн. (95,2%). При цьому, фактично монопольним (83% постачань) постачальником матеріально-технічних ресурсів для ДХК "Добропіллявугілля" було ЗАТ "АРС", яке реалізовувало продукцію за цінами на 20-30% вищими, ніж ціни виробників.

За вугільну продукцію значною мірою розраховувалися за бартерними та вексельними схемами. Так, за дев'ять місяців 2000р. шахтами компанії "Селидіввугілля" від реалізацію вугільної продукції отримано грошовими коштами лише 5% або 466,4 тис. грн., решту — бартером і векселями; шахтами ДХК "Добропіллявугілля"— грошовими коштами — 51%, зустрічні поставки обладнання, матеріалів, взаємозаліки і розрахунки векселями — 49%[97].

Замість припинення такої практики, Міністерство вугільної промисловості фактично стимулювало її, щоквартально своїми листами надаючи вугледобувним підприємствам дозволи на закупівлю необхідного обладнання та матеріалів і затверджуючи перелік цін, що перевищували ціни підприємств-виробників до 30%, та сурогатні розрахунки замість грошових.

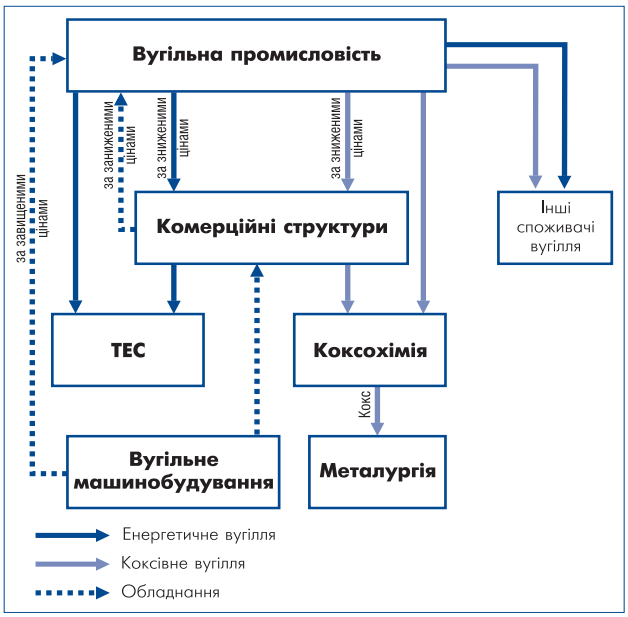
Наведені дані дають підстави для висновку про те, що і ринок збуту вугільної продукції (насамперед, коксівного вугілля), і ринок постачання обладнання та матеріалів фактично монополізовані крупними посередницькими структурами — за безпосередньої участі органів державної виконавчої влади. Ці структури, закуповуючи вугільну продукцію за демпінговими цінами, продавали шахтам обладнання за завищеними цінами. І хоча вони й здійснювали обмежене інвестування у видобуток вугілля на окремих шахтах (насамперед, тих, що добувають коксівне вугілля), але саме вони, фактично, поступово приводили значну кількість вугледобувних підприємств до банкрутства.

Все це спричиняло: підвищення собівартості видобутку вугілля, невиплати зарплати шахтарям і збільшення обсягів державної підтримки на покриття збитків вугледобувних підприємств.

На міжгалузевому ринку працює, зокрема, досить проста замкнена схема: *вугільна промисловість* (вугілля, за заниженою ціною) — *металургійна промисловість* (експорт металу), *електроенергетика* — *машинобудування* (обладнання та устаткування, за завищеною ціною) — *вугільна промисловість*. Збитки державних підприємств відшкодовуються за рахунок Державного бюджету (а фактично — "податку на корупцію" з громадян України), а якщо ні — накопичення боргів підприємством (будь-яким із цього ланцюга), що часто створюється штучно з метою оголошення його банкрутом і приватизації за борги, або за ліквідаційною ціною.

Можна припустити, що саме можливість отримувати тіньові надприбутки, якою володіють потужні приватні компанії, пов'язані з органами державної влади, є головною причиною неефективності спроб впровадження як у вугільну галузь, так і в міжгалузеві відносини прозорих ринкових механізмів та легальної приватизації.

Міжгалузеві товарно-грошові потоки



ВИСНОВКИ

Суперечливість і непослідовність підходів до реструктуризації вугільної промисловості, формальний характер галузевих програм розвитку свідчать про відсутність в Україні стратегічного бачення перспектив вугільної галузі.

Недофінансування заходів реструктуризації, нецільове та неефективне використання виділених бюджетних коштів зумовлює зволікання структурних реформ вугільної галузі, значно знижує рівень усунення негативних соціальних наслідків закриття шахт.

Відсутність комплексної програми створення нових робочих місць і єдиної методики визначення нормативу вартості створення одного робочого місця стало одним з головних чинників нецільового та неефективного використання коштів державного бюджету.

Нові робочі місця не вирішили проблеми працевлаштування звільнених шахтарів, оскільки робочі місця створювалися без: вивчення реальної потреби в них, обгрунтування необхідності і доцільності будівництва об'єктів та виробництв, на яких вони створюються.

Можливість отримувати тіньові надприбутки, якою володіють потужні приватні компанії, пов'язані з органами державної влади, є головною причиною неефективності спроб впровадження як у вугільну галузь, так і в міжгалузеві відносини прозорих ринкових механізмів та легальної приватизації. ■

[97] Звіт "Про результати перевірки і аналізу використання вугледобувними підприємствами державних холдингових компаній "Селидіввугілля" та "Добропіллявугілля" коштів Державного бюджету України, передбачених на державну підтримку вугледобувних підприємств, та основних факторів впливу на встановлення і надання державної підтримки. — Рахункова палата, Київ, 2000, с.39.

ЩО ДУМАЮТЬ ПРО РЕФОРМУВАННЯ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ ЖИТЕЛІ ШАХТАРСЬКИХ РЕГІОНІВ

Результати соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова в шахтарських регіонах країни†, свідчать про наступне.

❖ Життя громадян регіону тісно пов'язане з вугільним сектором. Кожен п'ятий (20,5%) опитаний повідомив, що матеріальний добробут його сім'ї практично повністю залежить від вугільної промисловості; ще 34,5% — засвідчили різну міру такої залежності.

Отже респондентам знайомі і зрозумілі проблеми, які переживає сьогодні і шахта, і шахтарський регіон.

❖ Перебіг реформування вугільної галузі громадяни оцінюють переважно критично. Лише 8,2% впевнені, що його можна оцінити як "плановий процес реформування". Найбільш значима частка опитаних — 43,4%, вважають, що відбувається "поступовий розвал, що набув ознак незворотного процесу"; кожен п'ятий (20,6%) — оцінив реформування галузі як "слабо керований, непідготовлений процес, імітацію реформ". Серед тих, хто дотримується такої позиції, винними в розвалі галузі вважають: нинішнє керівництво країни (51,5%); олігархів (40,1%); керівників вугільної галузі (35,9%).

❖ Переважна (62,8%) частина опитаних впевнені, що можна було реформувати вугільну галузь без тяжких соціальних наслідків. Об'єктивними вважають ці наслідки — 16,7%.

❖ Головними причинами кризи вугільної промисловості респонденти вважають розкрадання і корупцію (69,2%); неплатежі (32,9%); незначну державну підтримку (25,9%). Відповідно, в усуненні цих явищ респонденти бачать відповідь на питання "Як зробити галузь прибутковою?".

❖ Майже 90,5% опитаних жителів вірять у те, що розвиток вугільної галузі допоможе вирішити нинішні проблеми вугільних регіонів; 73,2% — впевнені в тому, що вугільна галузь має майбутнє; 74,7% — що має збільшуватися видобуток вугілля.

❖ Водночас, кожен п'ятий (20,7%) респондент висловив бажання виїхати до іншого регіону. Причини, з яких опитані не виїжджають, свідчать про складні соціально-економічні умови їх життя: повідомили, що не мають коштів — 52,7% з числа тих, хто бажає виїхати; не мають коштів для придбання нового житла — 45,4%; послалися на відсутність роботи на новому місці — 25,1%.

Якою мірою матеріальний добробут Вашої сім'ї залежить від вугільної промисловості?*
% опитаних

* Респондентам пропонувалося відзначити один варіант відповіді.

Оцінка перебігу реформування вугільної галузі,*
% опитаних

* Респондентам пропонувалося відзначити один варіант відповіді.

Хто розвалив вугільну галузь?*

	% тих, хто вважає хід реформування неплановим	% усіх опитаних
Нинішнє керівництво країни (Президент, Парламент, Кабінет Міністрів)	51,5	47,3
Олігархи чи бізнесмени, які працюють у вугільних регіонах	40,1	36,8
Керівники вугільної галузі	35,9	33,0
Керівники паливно-енергетичного комплексу	20,4	18,7
Фірми-посередники з продажу вугілля	19,6	18,0
Комуністи, ще за часів радянської влади	6,8	6,2
Іноземні чи міжнародні організації (Світовий банк, Міжнародний валютний фонд і т.д.)	4,2	3,9
Вугільна галузь віджила своє і розвалюється сама	1,9	1,7
Профспілки	1,0	0,9
Інше	2,8	2,6
Важко відповісти	14,2	13,0

* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

† Тут і далі за текстом наводяться результати соціологічного опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова 27 серпня - 13 вересня 2003р. у шахтарських регіонах — у Донецькій, Луганській областях і Першотравенському та Павлоградському районах Дніпропетровської області. Було опитано 1320 респондентів віком від 18 років.

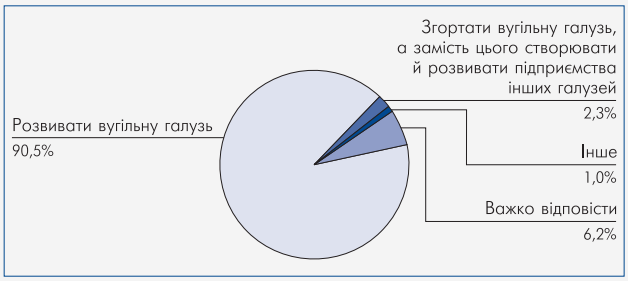
Основні причини кризи вугільної промисловості,*
% опитаних

* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

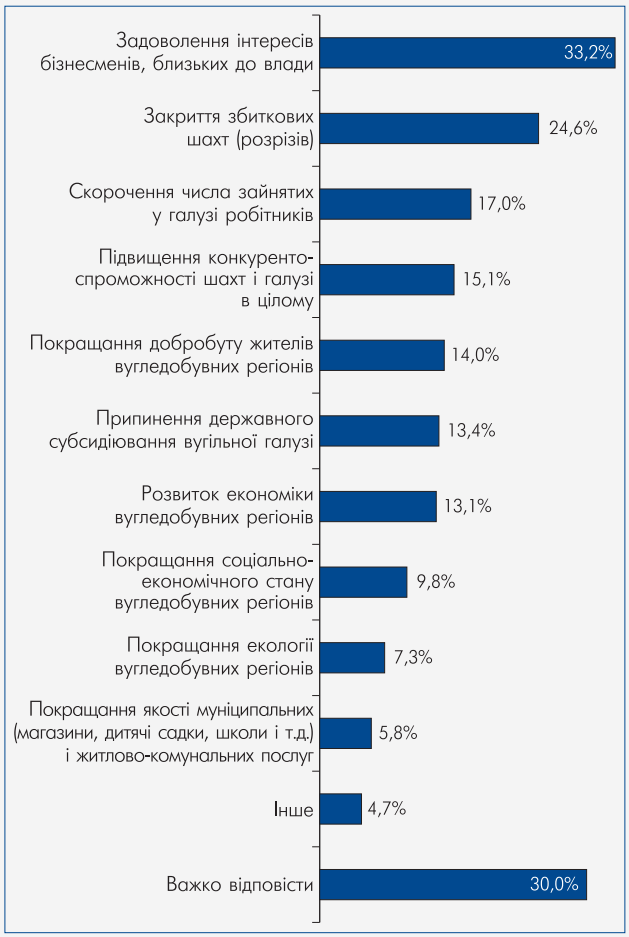
Як зробити вугільну галузь прибутковою?*
% опитаних

* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

Яким чином треба вирішувати нинішні проблеми вугільних регіонів?
% опитаних

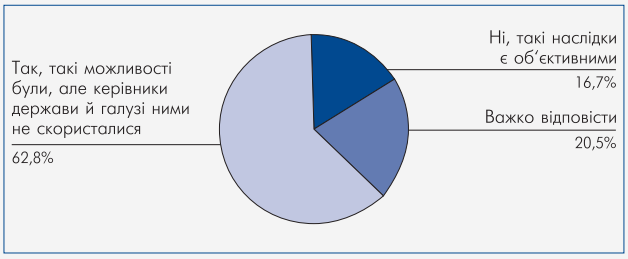


Які цілі переслідує реформування вугільної промисловості?*
% опитаних

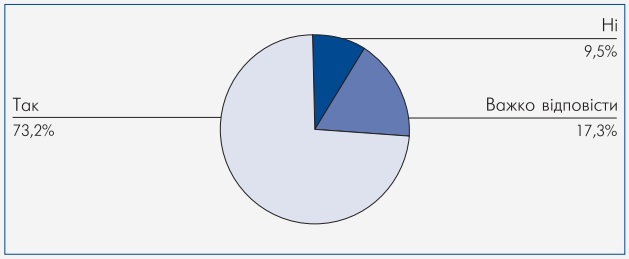


* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

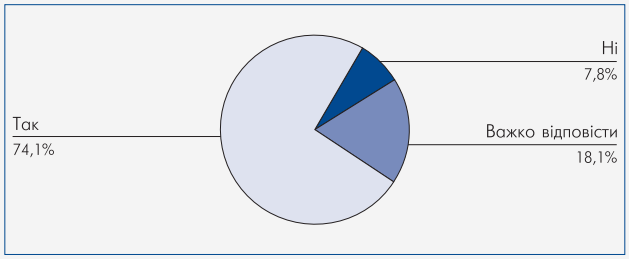
Чи можна було здійснити реформування вугільної галузі без тяжких соціальних наслідків (безробіття шахтарів, депресія вугледобувних регіонів та ін.)?
% опитаних



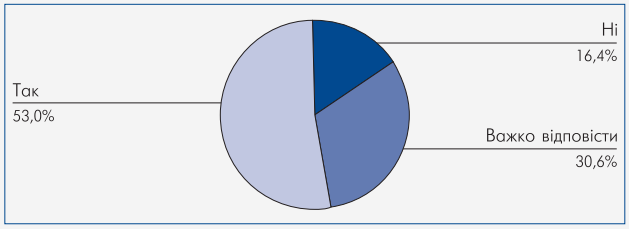
Чи є майбутнє у вугільної промисловості?
% опитаних



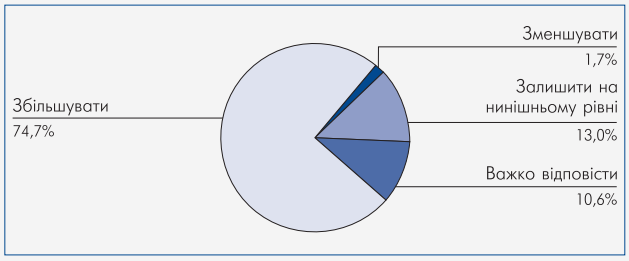
Чи потрібна вугільній галузі реструктуризація?
% опитаних



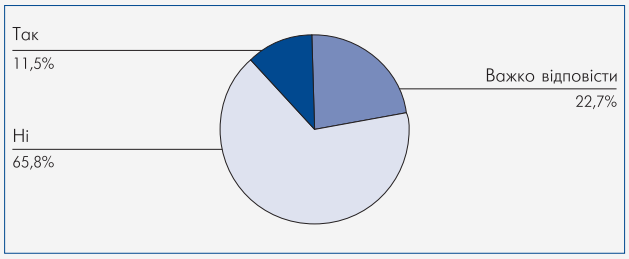
Чи допомагає вугільній галузі прихід до влади представників Донецького регіону, включаючи прем'єр-міністра?
% опитаних



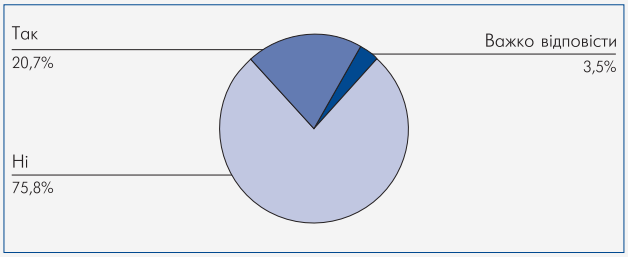
Треба збільшувати, чи зменшувати видобуток вугілля?
% опитаних



Чи враховуються при закритті шахт пропозиції профспілок, рядових шахтарів?
% опитаних



Чи хотіли б Ви переїхати до іншого регіону країни?
% опитаних



Що заважає вам переїхати до іншого регіону країни?*

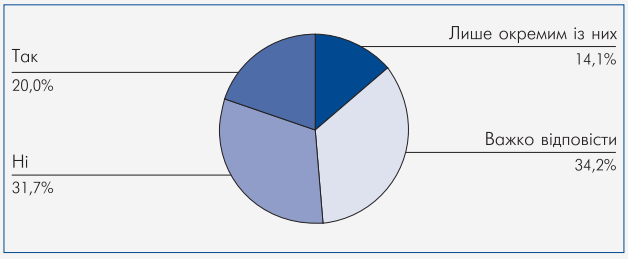
	% тих, хто хотів би переїхати до іншого регіону України	% усіх опитаних
Відсутність коштів узагалі	52,7	10,9
Відсутність коштів на придбання нового житла	45,4	9,4
Відсутність роботи на новому місці	25,1	5,2
Неможливість продати житло	11,6	2,4
Нічого не заважає, я збираюся переїхати в найближчому майбутньому	10,6	2,2
Інше	5,3	1,1
Важко відповісти	1,9	0,4

* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Чи траплялися особисто з Вами (чи зі знайомими Вам людьми) наступні випадки:
% опитаних

	Так	Ні	Важко відповісти
Звільнення, у зв'язку із закриттям шахти, без виплати заборгованості по заробітній платі та соціальних виплатах	26,8	60,3	12,9
Звільнення, у зв'язку із закриттям шахти, з повною виплатою заборгованості по заробітній платі та соціальних виплатах	16,4	66,3	17,3

Чи довіряєте Ви шахтарським профспілкам?
% опитаних



3. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Вугільна промисловість України залишається однією з базових галузей економіки. Реалізація її потенціалу визначальною мірою залежить від ефективності реструктуризації, започаткованої в 1996р. та зумовленої як загальними процесами економічної трансформації України та її входженням до світового економічного простору, так і кризовими явищами, що наростали в українській вугільній галузі.

Водночас, аналіз базових показників роботи вугільної промисловості засвідчив, що реструктуризація на цей час не досягла своєї мети. Попри покращання окремих показників, кардинально змінити кризову ситуацію в галузі та суттєво підвищити ефективність її роботи не вдалося.

Дослідження Центру Разумкова, оцінки інших фахівців констатують небезпеку поглиблення кризових явищ у вугільній промисловості в умовах незавершеності процесу її реструктуризації. Хоча кризові тенденції виникли ще в період до незалежності України, але головні чинники негараздів полягають у недостатній та неефективній участі держави в реструктуризації галузі, відсутності її комплексної програми, забезпеченої необхідними ресурсами, узгодженої і підтриманої всіма учасниками процесу, та в протидії приватних компаній, не зацікавлених у створенні прозорих ринкових відносин у галузі.

Отже, потреба у здійсненні структурних реформ вугільної промисловості залишається актуальною. Зволікання з реструктуризацією загрожує не лише вугільному сектору, але й енергетичній безпеці України. Для покращання ситуації доцільно вжити наступних заходів.

ПРОПОЗИЦІЇ

Президентові України

❖ Призначити Спеціального Уповноваженого з питань реструктуризації вугільної промисловості України - першого заступника міністра палива та енергетики України. Затвердити відповідне Положення, яким покласти на Спеціального Уповноваженого виконання наступних завдань:

◆ забезпечення послідовного здійснення органами виконавчої влади діяльності та заходів, спрямованих на проведення реструктуризації вугільної промисловості;

◆ організацію проведення аналізу ефективності реструктуризації вугільної промисловості, результатів діяльності всіх органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, спрямованих на проведення реструктуризації вугільної промисловості;

◆ участь у проведенні моніторингу виконання актів Президента України, Кабінету Міністрів з питань реструктуризації вугільної промисловості;

◆ організацію підготовки пропозицій Президентові України, Кабінету Міністрів стосовно вдосконалення державної політики у вугільній промисловості та механізмів її реалізації, зокрема, щодо підготовки законопроектів, актів Президента України та Кабінету Міністрів з цих питань;

◆ координацію діяльності із залучення і використання міжнародної технічної та фінансової допомоги, спрямованої на покращання ефективності роботи та розвитку вугільної промисловості, підвищення рівня безпеки праці;

◆ забезпечення прозорості процесу реструктуризації вугільної промисловості, зокрема, шляхом інформування громадськості про цілі, стан і досягнуті результати; впровадження зарубіжного досвіду у сфері реструктуризації;

◆ виконання інших функцій, пов'язаних з процесом реструктуризації вугільної промисловості.

❖ У вказаному Положенні визначити організаційні засади та механізми, які б забезпечили ефективну діяльність Спеціального Уповноваженого. Для виконання покладених на нього завдань Спеціальний Уповноважений повинен мати право: одержувати в установленому порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій необхідні інформацію та матеріали; брати участь у засіданні консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Президентом України, Кабінетом Міністрів, під час розгляду ними питань реструктуризації вугільної промисловості; утворювати експертні та робочі групи, залучати в установленому порядку до участі в їх роботі спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, організацій, вчених і експертів. Для виконання вказаних завдань Спеціальний Уповноважений має ефективно взаємодіяти з Адміністрацією Президента України, органами виконавчої влади, а також супроводжувати процес підготовки та попереднього розгляду питань реструктуризації вугільної промисловості в комітетах і тимчасових спеціальних комісіях Верховної Ради.

❖ Внести доповнення до Розпорядження Президента України "Про розробку Енергетичної стратегії України на період до 2030р. та подальшу перспективу" №42 від 27 лютого 2001р., яким би визначалася необхідність розробки, в рамках Стратегії, окремої підпрограми реструктуризації вугільної промисловості.

Раді національної безпеки і оборони України

В жовтні-листопаді 2003р. провести розширене засідання за участю народних депутатів України, керівників профільних і суміжних центральних органів виконавчої влади, представників регіональної та місцевої влади вугільних регіонів, галузевих профспілок, на якому проаналізувати хід, результати та соціально-економічні наслідки реструктуризації вугільної промисловості. За результатами засідання підготувати указ Президента України, яким доручити Кабінету Міністрів скоригувати процес реструктуризації вугільної промисловості, маючи на меті:

(1) проведення детального аналізу причин незадовільного ходу реструктуризації та її наслідків, а також нецільового та неефективного використання коштів державного бюджету, що передбачалися на підтримку вугільної промисловості;

(2) необхідність прийняття урядових рішень для виправлення критичного стану ресурсного та організаційного забезпечення вугільної промисловості;

(3) виключення можливості падіння видобутку вугілля для забезпечення стійкої роботи електроенергетичного та металургійного комплексів;

(4) забезпечення зростання обсягів державної підтримки вугільної галузі в Державному бюджеті України на 2004р., в першу чергу, на будівництво та технічне переоснащення вугледобувних підприємств, з урахуванням можливостей бюджету та вимог СОТ;

(5) вирішення питання реструктуризації заборгованості вугледобувних підприємств;

(6) розробку законопроектів для забезпечення функціонування вугільної галузі;

(7) визначення в рамках Програми "Українське вугілля" комплексу короткострокових (на один-два роки) та середньострокових (на три-п'ять років) пріоритетів і заходів коригування процесу реструктуризації;

(8) недоцільність приватизації державних підприємств (ДП) з випуску вугільної продукції цілісним майновим комплексом і доцільність поступового виділення рентабельного ядра шахт з цих ДП, повернення їм статусу юридичної особи для подальшої корпоратизації та приватизації;

(9) створення ефективного механізму контролю фінансових потоків у вугільній та суміжних галузях;

(10) перегляд цінової політики на вугільну продукцію з метою вирівнювання занижених цін на коксівне вугілля та сприяння конкуренції в галузі;

(11) недопущення монополізації ринків збуту вугілля, насамперед, коксівного, ринків постачання вугільного обладнання та матеріалів для вугільних підприємств окремими приватними компаніями (об'єднаннями);

(12) оцінку можливості розробки механізму встановлення залізничних тарифів, які б забезпечили конкурентоспроможність вітчизняного вугілля на внутрішньому та зовнішньому ринках;

(13) вдосконалення експортно-імпортної політики стосовно вугільної продукції як за обсягами, так і за цінами;

(14) розгляд доцільності введення обмежень на імпорт та використання в Україні імпортного вугілля у відповідності до норм СОТ, зокрема, спеціальних захисних заходів;

(15) завершення передачі об'єктів соціальної сфери з балансу вугільних підприємств до комунальної власності;

(16) збільшення інвестиційного потенціалу вугільних підприємств та обсягів інвестицій до рівня, достатнього для оновлення фізично та морально зношених основних фондів;

(17) підвищення мінімальних тарифних ставок (посадових окладів) для робітників, які зайняті на роботах з видобутку (переробки) вугілля, пов'язаних з важкими, небезпечними та шкідливими умовами праці;

(18) дотримання норм безпеки робіт з видобутку вугілля, виходячи з пріоритету безпеки людини та довкілля, індивідуального підходу до створення належних і безпечних умов праці на кожному робочому місці, безпеки технологічних процесів;

(19) започаткування договірних відносин між виконавчою владою вугільних регіонів, галузевими органами управління та вугільними профспілками з питань реструктуризації та її соціально-економічних наслідків, як для регіонів в цілому, так і для окремих працівників;

(20) ліквідування Державної компанії (ДК) "Укрвуглереструктуризація";

(21) перегляд практики ліквідації вугільних шахт (розрізів) з метою недопущення необгрунтованого їх закриття;

(22) необхідність розробки комплексної Програми надання нового житла, працевлаштування та допомоги у переселенні працівників шахт, що вивільняються при ліквідації вугільних підприємств, і членів їх сімей.

Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, профільним міністерствам і відомствам

Підготувати та ухвалити наступні закони України:

"Про державну підтримку вугільної промисловості України", яким передбачити: визначення щорічних обсягів бюджетної підтримки та напрямів фінансування вугільної промисловості на підставі детальних техніко-економічних розрахунків, передбачивши довгостроковий характер такої підтримки, поступове зменшення її обсягів та визначення терміну припинення, забезпечення прозорості та адресності, впровадження дійсно ринкових умов господарювання, мотивацію до підвищення ефективності, конкурсні засади отримання бюджетних коштів, надання державної підтримки вугільним підприємствам незалежно від участі держави в їх статутних фондах, з урахуванням вимог СОТ;

"Про реструктуризацію боргів вугільних підприємств України";

"Про особливості корпоратизації та приватизації вугільних підприємств України";

"Про порядок ліквідації вугільних підприємств України";

"Про Програму організації суспільних робіт у депресивних регіонах України";

"Про амортизаційну політику вугільної промисловості України".

Кабінету Міністрів України

❖ Розробити та впровадити комплекс системних і забезпечених ресурсами заходів з подальшої реструктуризації вугільної промисловості.

❖ Створити ефективний механізм контролю над рухом бюджетних коштів у вугільній галузі, як варіант, шляхом визначення Уповноваженого банку для контролю: проведення розрахунків вугільних підприємств; цільового використання коштів; схем закупівлі обладнання підприємствами (виключно на тендерних умовах).

❖ Розглянути можливість відновлення нульової ставки ПДВ на реалізацію вугілля та вугільної продукції на внутрішньому ринку; в разі необхідності, підготувати відповідний законопроект.

❖ Проаналізувати пропозиції Міжнародного банку реконструкції та розвитку стосовно подальшої співпраці з питань реструктуризації вугільної промисловості, підготувати відповідні пропозиції з урахуванням інтересів і пріоритетів України.

Міністерству палива та енергетики України

❖ Переглянути нинішню практику ліквідації вугільних шахт (розрізів) з метою: недопущення необгрунтованого закриття підприємств; тимчасового припинення передачі їх на ліквідацію ДК "Укрвуглереструктуризація"; відновлення видобутку вугілля на окремих шахтах.

❖ Підготувати пропозиції стосовно термінів і порядку ліквідації ДК "Укрвуглереструктуризація". Розглянути можливість передачі виконання гірничотехнічних робіт з ліквідації вугільних шахт (розрізів) та їх фінансування від ДК "Укрвуглереструктуризація" державним вугільним підприємствам з видобутку вугілля, а вирішення питань соціально-економічного характеру при ліквідації вугільних підприємств (створення нових робочих місць, працевлаштування, перекваліфікація робітників, що вивільняються тощо) — місцевим обласним державним адміністраціям або спеціально створеній організації.

❖ Підготувати зміни та доповнення до "Еталону проекту ліквідації вугільних шахт в Україні" з метою підвищення ефективності використання коштів та зменшення їх обсягів.

❖ Збалансувати темпи ліквідації вугільних підприємств із заходами соціального захисту працівників, що вивільняються, з метою дотримання відповідності між обсягами ліквідаційних робіт, включаючи соціальні виплати та створення нових робочих місць і реалізацію екологічних заходів.

❖ Розробити законодавчі пропозиції про більш чіткий розподіл функцій і відповідальності з питань безпеки при видобутку вугілля між керівниками підприємств та безпосередніми виконавцями, з метою дотримання безпечних умов праці, а також адекватного розподілу відповідальності в разі їх порушення.

❖ Із залученням місцевих органів влади вугільних регіонів, розробити Програму створення нових робочих місць на підприємствах вугільної та інших галузей для працевлаштування робітників, звільнених із закритих шахт, в якій передбачити пріоритетне виділення шахтарським регіонам коштів на розвиток малого бізнесу.

❖ Проводити скоординовану політику науково-технічного супроводження реструктуризації та подальшого розвитку вугільної промисловості.

❖ Розробити комплекс заходів, спрямованих на відновлення системи професійної підготовки працівників основних робочих професій з видобутку вугілля, провести розрахунки їх вартості.

❖ Забезпечити суворе дотримання вугільними підприємствами вимог Закону України "Про

закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти" з метою дотримання умов прозорості при проведенні тендерів на постачання обладнання та матеріалів для потреб вугільних підприємств.

❖ Розробити, затвердити та впровадити оновлені комп'ютерні програми навчання та перевірки знань працівників з правил безпеки та охорони праці у вугільній галузі.

❖ Розробити, затвердити та впровадити "Рекомендації з індивідуального та колективного матеріального стимулювання безаварійної роботи та відсутності випадків травматизму".

❖ Оновити методичні матеріали стосовно визначення собівартості готової вугільної продукції.

❖ Розробити та затвердити "Положення про правила приймання шахтних машин, механізмів та обладнання від виробників".

❖ Розробити методичні матеріали "Рекомендації з визначення професійної придатності осіб, що працюють в особливо небезпечних підземних умовах".

❖ Розробити та впровадити "Методичні матеріали щодо впровадження екологічних заходів при ліквідації вугільних підприємств та розрахунку їх вартості".

❖ Розглянути доцільність введення ліцензування діяльності у сфері реалізації вугілля на території України, яким має визначатися порядок надання та відкликання ліцензій на право реалізації (продажу та перепродажу) вугілля з метою обмеження доступу до реалізації вугілля непрофесійних, недобросовісних або кримінальних структур.

❖ Здійснювати комплексну інформаційну кампанію у трудових колективах, профспілках, серед населення вугільних регіонів, спрямовану на роз'яснення суті пропонованих реформ.

Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України

❖ Розробити та впровадити комплекс заходів, спрямованих на профілактику травматизму у вугільній промисловості.

❖ Організувати проведення обов'язкових періодичних медичних оглядів робітників шахт з метою завчасного виявлення відхилень стану здоров'я від допустимих норм.

❖ Розробити наступні методичні матеріали: "Рекомендації щодо впровадження заходів з попередження та реабілітації на ранніх стадіях професійних захворювань"; "Рекомендації щодо надання працівникам шахт видів робіт, які відповідають їх стану здоров'я та відновлювальному лікуванню".

❖ Посилити контроль над діагностикою при встановленні стійкої втрати працездатності та професійних захворювань. Організовувати вибірковий контроль відповідності діагнозів, встановлених лікувальними установами, фактичному стану здоров'я робітників шахт з метою виключення зловживань.

❖ Брати участь у перевірках вугільних підприємств, які проводяться спеціалістами санітарно-епідеміологічних станцій.

Генеральній прокуратурі України

Посилити нагляд за дотриманням законності у вугільній галузі, насамперед, за використанням коштів Державного бюджету України.

Рахунковій палаті

При проведенні систематичного контролю над використанням бюджетних коштів, що спрямовуються на підтримку вугільної промисловості, поліпшити якість перевірок та посилити контроль над виконанням власних рішень.

Антимонопольному комітету України

Проводити перевірки регіональних ринків вугільної продукції та постачання обладнання і матеріалів для вугільних підприємств, вживати відповідних заходів стосовно недопущення недобросовісної конкуренції та монополізації сегментів цих ринків окремими приватними структурами.

Робочій групі з підготовки "Енергетичної стратегії України на період до 2030р. та подальшу перспективу"

В ході доопрацювання і затвердження Стратегії передбачити: поступове збільшення частки вугілля у паливно-енергетичному балансі України, в т.ч. за рахунок обмеження використання природного газу; реконструкцію та будівництво нових теплових електростанцій, що працюють на твердому паливі. В рамках Стратегії розробити окрему підпрограму реструктуризації вугільної промисловості.

На нашу думку, викладені пропозиції можуть бути використані органами законодавчої і виконавчої влади для вирішення конкретних проблем, що заважають вивести вугільну галузь з кризової ситуації та суттєво підвищити ефективність її роботи. ■

ПІДСУМКИ І ПЕРСПЕКТИВИ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ: ПОГЛЯД ФАХІВЦІВ

Леонід БАЙСАРОВ,
голова підкомітету з питань стратегії розвитку галузі та інвестицій Комітету Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки

1. Які позитивні результати отримала вугільна промисловість України за сім років реструктуризації?

На мій погляд, одним із позитивних результатів є не стільки закриття збиткових шахт, скільки розвиток та прискорена концентрація виробництва на найбільш перспективних і рентабельних підприємствах.

Аналіз роботи вугільних шахт у 2002р. показав, що 26 підприємств з річним видобутком понад 1 млн. т кожне досягли результату 44,8 млн. т вугілля, або 55% загальноукраїнського видобутку 81,8 млн. т. Ці 26 шахт складають 15% усіх шахт України, а число зайнятих на них сягає 33% працівників галузі.

Це означає, що, незважаючи на досить часті реорганізації структури управління галуззю (за останні 15 років їх було сім), у нас завжди були шахти, що формували "точки зростання" економіки країни. Сьогодні до таких підприємств можна віднести насамперед шахти ім.О.Ф.Засядька, "Комсомолець Донбасу", "Південнодонбаську №3", "Красноармійську-Західну №1", "Червонолиманську" в Донецькій області, шахти ім. Фрунзе, ім. Вахрушева, ім. Дзержинського в Луганській області та ряд шахт Державної холдингової компанії "Павлоградвугілля".

2. Чому процес рестуктуризації вугільної промисловості не набув сталого характеру та не досяг передбачуваних цілей — рентабельної роботи переважної частини шахт, впровадження в галузі інституту приватної власності та ринкових відносин?

Я бачу кілька причин нинішнього кризового стану галузі. Перша (і на мою думку, головна) — це відсутність зовнішніх інвестицій у розвиток виробництва. Доводиться констатувати, що для держави фінансова підтримка галузі сьогодні є непосильним тягарем (за останні десятиліття обсяги державних капіталовкладень у вугільну промисловість зменшилися майже в 12 разів), а розраховувати на власні капіталовкладення вугільні підприємства не можуть через дефіцит коштів.

Крім того, вугільну галузь традиційно вважають інвестиційно непривабливою, з огляду на високий ризик капіталовкладень і тривалий термін їх окупності. Кожен уряд України вносив свої корективи в програму реструктуризації вугільної галузі — але не вирішувалося таке принципове питання, як порядок і терміни приватизації шахт. У Росії цей процес розпочався вже давно, і в результаті традиційно збиткову і дотаційну галузь із великою кількістю внутрішніх проблем і суперечностей (насамперед соціального характеру) за короткий час вдалося трансформувати в прибуткову.

В Україні сьогодні теж є позитивні приклади реформування вугільної промисловості, хоча реальне правове поле все ще відсутнє.

3. Яких заходів слід вжити для активізації процесу реструктуризації вугільної промисловості України?

Оскільки вугільна промисловість є надзвичайно капіталоємною, то власних обігових коштів для розвитку не зможуть знайти навіть найбільш передові шахти. Вирішення проблеми фінансового забезпечення розвитку галузі єдине — залучення зовнішніх інвестицій. Слід врахувати, що будь-який інвестор, як у нашій країні, так і будь-де, вкладе кошти в розвиток галузі винятково в обмін на право власності. Зрозуміло, що сама собою така проблемна власність, як вугільне підприємство, інвестора цікавить мало. Для нього є важливим, щоб вкладені кошти пішли на розвиток підприємства з метою нарощування обсягів вуглевидобутку та підвищення продуктивності праці.

Слід зазначити, що більшість вугільних підприємств сьогодні інвестуються через важливість як коксохімічної, так і енергетичної сировини. Однак, за існуючих умов їх надання, вугільні підприємства, крім боргів і тимчасового вирішення своїх проблем, як правило, не отримують нічого. Тому виникає питання, що краще: змиритися з прийнятою практикою, чи узаконити залучення коштів шляхом додаткової емісії акцій вугільних підприємств? Наш досвід підтверджує доцільність другого варіанту. Цей варіант — не універсальний і не єдиний, але він має право на існування поряд з іншими, які є чи ще будуть у нашій державі.

Загалом, на шахті "Красноармійська-Західна №1" свого часу випробували три прогресивні економіко-правові моделі інвестиційної діяльності: корпоративне відпрацювання запасів вугілля, інвестування шахти в умовах спеціальних економічних зон і формування інвестиційних ресурсів шляхом додаткової емісії.

У результаті, діяльність шахти є досить успішною: вона видобуває 4,6 млн. т на рік, або майже 6% загального вуглевидобутку, силами зайнятих на підприємстві 2% робітників галузі. За підсумками роботи вугільних підприємств у 2002р., лише 20 шахт України отримали прибуток у загальному обсязі 300 млн. грн., серед яких 43 млн. грн., або 14% — це прибуток "Красноармійської-Західної №1".

Отже, підходи до реформування галузі можуть бути різними й повинні залежати від техніко-економічного стану конкретного підприємства, але мета має бути одна — максимальне використання всіх можливостей не лише для підтримки, але й для розвитку вугільних підприємств. ■

Сергій ЄРМІЛОВ,
міністр палива та енергетики України

1. Які позитивні результати отримала вугільна промисловість України за сім років реструктуризації?

Реструктуризація вугільної промисловості передбачає здійснення комплексу організаційно-господарських, фінансово-економічних, правових, технічних і соціальних заходів. Вони спрямовані на зміну структури й управління галуззю та форм власності з метою покращання фінансового стану підприємств, збільшення обсягів випуску конкурентоспроможної продукції, підвищення ефективності виробництва, а також закриття і ліквідацію підприємств на підставі техніко-економічного обгрунтування з обов'язковим вирішенням у встановленому порядку технічних, соціальних, екологічних та інших питань, передбачених у проектах ліквідації.

Протягом 1996-2003рр. припинили діяльність і знаходяться на різних стадіях ліквідації 112 вугільних підприємств, загальна проектна вартість закриття яких становить понад 7 млрд. грн. Сумарні показники роботи свідчать про їх нерентабельність. Річний видобуток цих підприємств становив 7,6 млн. т вугілля, тобто в середньому на одну шахту припадало 60 тис. т; загальна сума від реалізації вугільної продукції за оптовими цінами складала 350 млн. грн.; при цьому, собівартість видобутку вугілля багаторазово перевищувала оптові ціни.

Загалом, збитки цієї групи підприємств за останній рік їх виробничого функціонування складали близько 500 млн. грн. Тому ми змушені були закривати такі нерентабельні та найбільш збиткові шахти, а кошти, що вивільняються при цьому, — спрямовувати на технічне переоснащення перспективних шахт і їх реформування шляхом створення державних підприємств із закінченим циклом виробництва вугільної продукції та їх наступною корпоратизацією і приватизацією.

Для оптимізації фінансової діяльності реорганізованих підприємств розраховані мінімально збалансовані ціни в перерахуванні на витрати з видобутку 1 т рядового вугілля. Впроваджена схема розрахунків генеруючих компаній за отримане вугілля, а вугледобувних підприємств — за спожиту електричну енергію шляхом залучення кредитних ресурсів банківських установ, що дозволило здійснювати розрахунки своєчасно та в повному обсязі. Наступним етапом є впровадження за цією ж схемою виплати заробітної плати шахтарям.

Аналізуючи результати роботи вугільної галузі за вісім місяців 2003р., можна дійти висновку, що процес реформування та фінансового оздоровлення вугільних підприємств триває і вже дає позитивні результати. Це, насамперед, стабілізація і підвищення обсягів видобутку вугілля, зростання обсягів виробництва товарної вугільної продукції та зменшення дефіциту за рахунок підвищення середньої ціни 1 т вугільної продукції на 5% (у т.ч. на рядове вугілля для електростанцій — на 16%). Так, дефіцит коштів вугільних підприємств зменшився з 85 млн. грн. у червні 2003р. до 55 млн. грн. у вересні.

Починаючи з другого кварталу 2003р., покращуються та здійснюються винятково в грошовій формі розрахунки за відвантажену вугільну продукцію та спожиту електроенергію.

2. Чому процес реструктуризації вугільної промисловості не набув сталого характеру та не досяг передбачуваних цілей — рентабельної роботи переважної частини шахт, впровадження в галузі інституту приватної власності та ринкових відносин?

До 1996р. ліквідація гірничих підприємств здійснювалася за відсутності нормативно-правової бази, що відповідала б сучасним вимогам до цього процесу в частині фізичної ліквідації підприємства, забезпечення екологічної безпеки та, головне, без вирішення питань з подолання негативних соціально-економічних наслідків ліквідації.

Лише останніми роками почала розроблятися та набувати чинності нормативно-правова база з ліквідації вугільних підприємств, до якої слід віднести: Гірничий закон України; постанови Кабінету Міністрів України стосовно визначення й надання державної підтримки вугледобувним підприємствам, порядку фінансування підприємств, що мають бути підготовлені до ліквідації, та порядку ліквідації; Еталон проекту ліквідації вугільних шахт в Україні, затверджений колишнім Міністерством вугільної промисловості України, та ін.

На сьогодні нормативно-правову базу, що регламентує порядок проведення ліквідації гірничих підприємств, в основному сформовано, але вона не вирішує всіх питань, пов'язаних з ліквідацією. Наше завдання в питаннях закриття та ліквідації підприємств полягає в тому, щоб протягом п'яти-семи років закінчити виконання всіх робіт і послуг на підприємствах, що вже ліквідуються, та зняти їх з державного реєстру, а до 2014р. — повністю завершити всі роботи з ліквідації підприємств у вугільній промисловості.

Для цього необхідно усунути недоліки та докласти максимум зусиль до вирішення існуючих у цій справі проблем. Необхідно також розробити графіки закінчення всіх видів робіт на підприємствах, що ліквідуються, відповідно до скоригованих проектів і в межах передбачених коштів.

Незавершеність корпоратизації вугледобувних підприємств не дозволила нам створити нову, ефективну систему управління вугільною галуззю та почати приватизацію шахт з метою залучення недержавних інвестицій. Оскільки не були випущені

акції, то не були створені й відповідні акціонерні товариства, і ми мали "повітряні" холдинги, що існували на базі невідомо чого. Діяли понад 140 різних державних ВАТ, що не випускали й не продавали акції, а входили до структури "повітряного" холдингу. При цьому, їх керівники мали прямий контракт з міністром, а отже — генеральні директори холдингових компаній були позбавлені будь-яких важелів впливу на керівників своїх же підприємств.

Але це ще півбіди. Передбачалося, що холдингові компанії будуть могутніми самодостатніми учасниками ринку, спроможними забезпечити розширене відтворювання. Однак, незавершеність реформ призвела до того, що всіма господарськими, фінансовими та іншими питаннями шахти займалися самостійно. Не треба вникати в усі складності економіки, щоб зрозуміти: звичайна шахта самостійно вижити не в змозі. Шахти беззахисні перед обставинами й одна за одною потрапляли під процедуру банкрутства або санації.

Тому прийшов час возз'єднати єдиний технологічний комплекс, утворити підприємства, здатні до самостійного існування в нових економічних умовах.

3. Яких заходів слід вжити для активізації процесу реструктуризації вугільної промисловості України?

Підгрунтям для реалізації головних етапів структурних перетворень у вугільній галузі та її адаптації до роботи в ринкових умовах став Указ Президента України "Про структурну перебудову вугільної промисловості" від 7 лютого 1996р. Однак, сучасний етап розвитку ринкових реформ потребує подальшої концентрації зусиль для формування достатнього обсягу власних (внутрішньогалузевих) інвестиційних ресурсів на розвиток виробництва.

Об'єктивні процеси відпрацювання шахтами запасів вугілля, наступна їх ліквідація, процеси фізичного та морального зносу засобів виробництва, пов'язані з недостатнім фінансуванням вугільної галузі, спонукають до більш значної концентрації обмежених трудових, матеріальних і фінансових ресурсів галузі.

Наприкінці 2002р. Міністерством палива та енергетики України була відновлена робота із структурної перебудови вугільної промисловості. З метою концентрації, централізації капіталу та формування потужного виробничого комплексу у вугільній галузі, підвищення гарантій повернення приватних ресурсів комісією Міністерства, за участю науковців, представників обласних державних адміністрацій та галузевих профспілок, було визнано за необхідне створити державні підприємства із закінченим циклом виробництва вугільної продукції. Це дозволить створити цілісні майнові комплекси, оптимізувати економічні пропорції на більш високому рівні ефективності, значно підвищити результативність використання обмежених фінансових та інвестиційних ресурсів шляхом їх концентрації для реалізації програми розвитку галузі, органічно поєднаної із загальною програмою паливно-енергетичного комплексу України.

Крім того, реалізація зазначеного напряму реструктуризації значно підвищить керованість галуззю, оскільки існуючі холдингові компанії не дістали належного права управління дочірніми корпоратизованими підприємствами та продовжували працювати як виробничі об'єднання, не маючи важелів для ефективного управління ними. Організаційна розпорошеність підприємств вугільної галузі, належність їх до різних форм власності, велика кількість юридичних осіб обмежували можливість здійснення належного контролю з боку Міністерства.

Перший етап реформування галузі завершився створенням державних підприємств. Зокрема, замість 18 холдингових компаній та шести виробничих об'єднань з видобутку вугілля та понад 200 підприємств, що входили до їх складу, створене 21 державне підприємство.

На другому етапі необхідно здійснити корпоратизацію новостворених підприємств і перетворити їх на відкриті акціонерні товариства. Завершеність виробничо-технологічного циклу в межах цих товариств підвищить їх інвестиційну привабливість, що значно прискорить приватизаційні процеси в галузі та дозволить залучити недержавні інвестиційні ресурси. Надалі передбачається приватизація акціонерних товариств цілісними майновими комплексами. Враховуючи специфіку вугільної галузі, для реалізації цього етапу необхідно розробити особливий механізм приватизації. Його проект вже розроблений спеціалістами Міністерства. ■

Юхим ЗВЯГІЛЬСЬКИЙ,
народний депутат України,
генеральний директор
шахти ім.О.Ф.Засядька

1. Які позитивні результати отримала вугільна промисловість України за сім років реструктуризації?

З реформуванням вугільній промисловості "пощастило" набагато більше, ніж іншим галузям. За останні 60 років створювалися та ліквідувалися цілі ланки структури управління, укрупнювалися та розукрупнювалися главки, комбінати, трести, мінялися їх межі та склад, шахти об'єднувалися в шахтні управління та роз'єднувалися. Останніми роками з'явилися нові структури — державні холдингові компанії, державні підприємства та ін. Окремі шахти отримали статус самостійних. Але показники роботи при цьому істотно не мінялися.

Справа не тільки і не стільки в організаційній формі. Завжди були шахти, що працювали краще від інших, незалежно від вивіски організації, до складу якої вони належали.

У 1990-х роках почалася реструктуризація галузі, що мала полягати в одночасному закритті у стислі строки збиткових шахт і паралельній фінансовій підтримці більш перспективних підприємств, аби зміцнити їх матеріально-технічну базу та перетворити на рентабельні й конкурентоспроможні. Друга частина цієї програми не виконана, незважаючи на попередження закордонних консультантів про її необхідність. У результаті, реструктуризація перетворилася на процес закриття шахт. Число підприємств, що працюють рентабельно, не збільшується. Водночас, іде поступове сповзання все більшої їх кількості до групи глибоко збиткових шахт.

2. Чому процес реструктуризації вугільної промисловості не набув сталого характеру та не досяг передбачуваних цілей — рентабельної роботи переважної частини шахт, впровадження в галузі інституту приватної власності та ринкових відносин?

Остання реорганізація вугільної галузі проводилася в 1996р. Нинішня, розпочата всього через шість років, ще раз засвідчує, що всі вони проводилися без глибокого аналізу, ретельного обгрунтування рішень, які приймаються, та всебічної оцінки коротко- і довгострокових наслідків. Підвищення ефективності галузі шляхом інтеграції ресурсів, що можлива за умови повернення до державних підприємств, — привабливе рішення, але об'єднання шахт виглядає тупиковим напрямом. Адже переважна більшість вугільних підприємств є збитковою і дві третини їх основних фондів потребують оновлення. У кращому разі, реорганізація не принесе очікуваних результатів, у гіршому — призведе до загибелі тих підприємств, які залишаться поза сферою спрямування сконцентрованих ресурсів.

Біди вугільної промисловості України почалися не вчора і не внаслідок організаційних недоліків, а ще за радянських часів, коли пріоритети розвитку галузі перемістилися, без достатніх на те підстав, на східні вугільні басейни. Головна причина нинішньої кризи вугільної галузі — постійне вкрай недостатнє фінансування її державою — ще й досі зумовлена недооцінкою значення власного вугілля для економіки та економічної безпеки України. Самостійно, без серйозної фінансової підтримки, вугільна промисловість не вийде з кризи. Наївно сподіватися на інвесторів у масштабах галузі, адже вони йдуть туди, де є тверда впевненість у поверненні вкладених коштів і в отриманні прибутку, не меншого, ніж від депозитного вкладу.

Корпоратизація та приватизація підприємств з видобутку вугілля підземним способом є набагато складнішим завданням, ніж будь-які інші. Про це свідчить, зокрема, те, що в деяких вугледобувних країнах, де соціалістичних форм господарювання ніколи не було, шахти кілька разів націоналізували та знову передавали до приватних рук. Це наслідок не лише низької рентабельності та навіть збитковості підземного видобутку, але й надзвичайно високої (порівняно з іншими виробництвами) трудомісткості, енергоємності, капіталоємності, низької і тривалої окупності інвестицій, високого ступеню ризику.

Якщо виходити з того, що кінцевою метою приватизації є не просто зміна, а залучення ефективного власника, то можливості для цього у вугільній промисловості мінімальні. Шахти є вкрай непривабливими для інвестування, порівняно з підприємствами інших галузей. Сьогодні небагато інвесторів ризикують вкладати власні кошти, та й то лише в окремі процеси (очисна виїмка, прохідка виробок, збагачення вугілля), причому, як правило, на кращих підприємствах.

Визнаючи переваги ринкових відносин і повної господарської самостійності, я все-таки вважаю передчасною масову приватизацію вугільних підприємств — щонайменше в найближчі 10-15 років. Поспіх призведе до остаточної загибелі галузі. Досить показовою є та обставина, що порядок закриття шахт не обговорювався серйозно в контексті питання приватизації. Більше того, висловлювалися думки, що фінансуватися процес ліквідації повинен у будь-якому разі з державного бюджету. Ніколи не порушувалися питання про те, за рахунок яких коштів і яким чином будуватимуться нові вугільні шахти та чи взагалі будуть вони будуватися. А без законодавчого вирішення всього комплексу проблем не можна починати процес приватизації.

3. Яких заходів слід вжити для активізації процесу реструктуризації вугільної промисловості України?

У першу чергу, потрібен закон про порядок реалізації державної стратегії розвитку паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) України, розробка якої практично завершена.

Слід узаконити порядок державної підтримки видобутку вугілля, принципи визначення стабільних нормативів державної підтримки на окремих шахтах, мінімальний термін їх дії (три-п'ять років), правила надання підтримки для часткової компенсації затрат на собівартість, фінансування капітального будівництва та технічних заходів, спрямованих на зниження збитковості й підвищення рівня рентабельності. Такий порядок зробить інвестиційно привабливими навіть збиткові підприємства.

Істотно підвищить ефективність вугільної промисловості не стільки впорядкування системи формування цін, скільки максимальне витіснення зі сфери реалізації посередницьких структур, що дозволить залишити в галузі ту частину коштів, яка сьогодні потрапляє до посередників. Роботу в цьому напрямі веде Міністерство палива та енергетики України.

Для вирішення проблеми дебіторської і кредиторської заборгованостей необхідно, насамперед, провести всезагальне безбанківське зарахування взаємних заборгованостей по якомога довших "ланцюжках". Для цього потрібна політична воля та рішучі дії Уряду.

Темпи передачі шахт на закриття слід призупинити й ліквідувати лише ті підприємства, що відпрацювали розкриті запаси вугілля. Потрібно посилити фінансову підтримку перспективних шахт і водночас — розпочати будівництво нових з річним видобутком вугілля у 2,5-3 млн. т і більше. Три десятки таких шахт, разом з двома десятками шахт, що розвиваються, і таких, які занепадають і наявність яких неминуча, задовольнять потреби України у вугіллі.

В основі всіх рішень про вугільну промисловість повинне полягати глибоке усвідомлення того, що без вугілля економічна безпека України залишиться примарною, але й без економічної підтримки держави зберегти вугільну промисловість просто неможливо. ■

Андрій КЛЮЄВ,
голова Комітету Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки

1. Які позитивні результати отримала вугільна промисловість України за сім років реструктуризації?

Говорити в цілому про позитивні результати роботи галузі, яка перебуває в кризовому стані, є, щонайменше, некоректним. Тим більше, що не реалізовані основні положення Указу Президента України "Про структурну перебудову вугільної промисловості" і не виконуються завдання урядової Програми "Українське вугілля".

Реструктуризація галузі відбувається без дотримання найголовнішої умови: соціально-економічне становище працівників та їх сімей у жодному разі не повинне погіршуватися. Тим часом, для 120 тис. працівників, вивільнених у процесі реструктуризації, створено лише близько 3000 нових робочих місць.

2. Чому процес реструктуризації вугільної промисловості не набув сталого характеру та не досяг передбачуваних цілей — рентабельної роботи переважної частини шахт, впровадження в галузі інституту приватної власності та ринкових відносин?

Це зумовлюється низкою різноманітних факторів. Тривалий час галузь була "донором" інших секторів ПЕК і національної економіки в цілому. В середині 1990-х років була припинена державна підтримка вугільної галузі. Ситуація у вугільній промисловості погіршилася й через загальну економічну кризу. Брак власних коштів і недостатня державна підтримка призвели до припинення будівництва та реконструкції шахт, старіння шахтного фонду та зменшення потужностей вугледобувних підприємств.

Логіка здійснення державної політики передбачає первинність концептуальних і стратегічних засад: саме вони дозволяють складати обгрунтовані програми та плани галузевого розвитку. В 1996р. була розроблена Національна енергетична програма України, але висока недостовірність середньострокових прогнозних розрахунків унеможливила її використання для системного розвитку галузей ПЕК. А відсутність стратегії розвитку енергетики, в т.ч. вугільної промисловості, призвела до недостатньо системної законодавчої роботи. У результаті, нормативна база, покликана розв'язати фундаментальні проблеми галузевого розвитку, не є ефективною.

Загалом, реструктуризація виглядає низкою нашвидкоруч підготовлених, непослідовних експериментів, що ігнорують раціональні міжгалузеві відносини.

Проблема хронічної заборгованості в галузі вкрай негативно впливає як на поточний фінансово-економічний стан вугільних підприємств, так і на перспективи їх розвитку. На сьогодні кредиторська заборгованість становить 10,4 млрд. грн. і перевищує дебіторську на 6,8 млрд. грн. Очевидно, що за таких умов залучення приватних інвестицій у галузь майже не відбувається.

В Україні досі не використовують механізми впровадження спільних інвестиційних проектів за схемою розподілу продукції. Закон ухвалений, але механізм його реалізації досі не розроблений.

3. Яких заходів слід вжити для активізації процесу реструктуризації вугільної промисловості України?

Прискорити прийняття принципового рішення про активну реструктуризацію і приватизацію. Позитивна динаміка техніко-економічних показників недержавних вугледобувних підприємств показує, які можливості ми втрачаємо через зволікання такого рішення. Крім того, досвід співробітництва цих підприємств з коксохімічними заводами та тепловими електростанціями доводить доцільність створення вертикально інтегрованих компаній.

Що стосується конкретних заходів, то для успішної реструктуризації вугільної промисловості необхідно:

- чітко визначити місце вугільної промисловості в ПЕК у рамках довгострокової стратегії розвитку енергетики;
- забезпечити збалансоване фінансування реструктуризації та розвитку галузі з різних джерел і на всіх етапах;
- переглянути та вдосконалити систему державної підтримки вугільних підприємств;
- вирішити проблему боргів і забезпечити реальні фінансові потоки в галузі;
- скоротити терміни корпоратизації та приватизації вугледобувних підприємств;
- стимулювати залучення приватного капіталу в розвиток вугільної промисловості, використовуючи механізм розподілу продукції та схему "будівництво — експлуатація — передача у власність";
- розробити ефективну систему ціноутворення на вугільну продукцію;
- стабілізувати роботу потенційно рентабельних шахт;
- ефективно використовувати трудові ресурси та створювати нові робочі місця як на підприємствах вугільної промисловості, так і в інших галузях;
- розробити критерії ефективності функціонування галузі та покласти їх в основу постійного моніторингу та звітності для оптимізації управління реструктуризацією. ■

Петро ОЛІЙНИК,
народний депутат України, у 1999-2002рр. — міський голова м.Червоноград (Львівська область)

1. Які позитивні результати отримала вугільна промисловість України за сім рокiв реструктуризації?

Практично жодних позитивних результатів за сім років реструктуризації вугільна галузь не досягла. Успішна діяльність окремих шахт (Красноармійська-Західна №1) здійснюється скоріше всупереч, аніж завдяки нинішній політиці держави.

Позитивним досвідом, що має більш-менш комплексний характер, можна вважати створення компанії "Укрвуглереструктуризація", яка систематизувала закриття шахт. Хоча поєднання в одній особі

функцій замовника, інвестора та контролера призвело до деградації самої ідеї, але загалом створення такої загальнонаціональної структури дало свої результати, а в окремих регіонах — цілком позитивні. Якби ці функції були покладені на вугільні компанії, то в умовах "фінансового голоду" кошти взагалі не використовували б за призначенням.

Закриття нерентабельних шахт без запасів вугілля є лише окремою складовою реструктуризації галузі. Вихід підприємств на сталий ефективний рівень так і не відбувся. Сьогодні вугільна промисловість перебуває у глибокій кризі. Процеси деградації набули, по суті, майже незворотного характеру, вони становлять реальну загрозу економічній стабільності, створюють постійну соціальну напруженість, внаслідок чого рівень національної енергетичної безпеки не відповідає навіть мінімальним стандартам.

2. Чому процес реструктуризації вугільної промисловості не набув сталого характеру та не досяг передбачуваних цілей — рентабельної роботи переважної частини шахт, впровадження в галузі інституту приватної власності та ринкових відносин?

По-перше, вугільна галузь є складовою ПЕК, а отже — мала б реформуватися згідно з енергетичною стратегією держави. На превеликий жаль, за 12 років загальнонаціональна концепція ПЕК у нашій державі не створена. Всі процеси мають спонтанний характер, а домінують у цій сфері вузькі корпоративні інтереси.

Аналогічна ситуація склалася і у вугільній галузі, де через специфіку та високу фондоємність виробництва кризові явища є найкритичнішими. Політика в галузі протягом першої половини 1990-х років спричинила повне вимивання обігових коштів вугільних компаній. Згадаймо фіксовану ціну на вугілля чи відсутність такого поняття, як розрахунки за відвантажене на генерацію вугілля. Кому це було вигідно? Народногосподарський комплекс, з його надвисокою енергозатратністю та неконкурентною продукцією, вимагав дешевої енергетичної складової, а низький рівень життя громадян (важливих споживачів електроенергії та побутового вугілля) і дефіцит бюджету — стимулювали неплатежі.

По-друге, причиною безпрецедентної деградації вугільного комплексу є потужне металургійне лобі. Металурги конкурують на світових ринках, і ціна — важливий фактор процесу. За неефективних технологій собівартість можна знизити двома засобами — дешевим коксівним вугіллям (дотаційним, до речі) та низькою зарплатою.

До конкуренції додається ще й суб'єктивна мотивація отримання трейдерських офшорних надприбутків. Тому-то й Указ Президента України від 1996р. "Про структурну перебудову вугільної промисловості", згідно з яким шахти стали відкритими акціонерними товариствами (ВАТ), а функції управління державним майном виконали холдинги, — не спрацював. Жодної акції ВАТ не продали, їх навіть не випустили.

Приватизація менеджменту — короткий шлях до корпоративної мети. Пройдений був і етап "малювання" боргів. Безумовно, можна згадати також відсутність правил гри на енергоринку, низьке бюджетне фінансування, непродуману податкову систему, застаріле технологічне обладнання (що взагалі характерна річ для пострадянської епохи), складні гірничо-технологічні умови. Одним словом, об'єктивні чинники, відсутність стратегічного плану, домінування корпоративних, а потім кланових інтересів зробили галузь інвестиційно непривабливою. У 2002р. відхід від прийнятих рішень вилився у створення на базі холдингів державних підприємств. Шахти втратили статус підприємств.

Зведення платіжних балансів повернуло вугільну галузь на вихідні позиції 1996р., але зі значно гіршими стартовими можливостями. Завершальним моментом цього кульбіту має стати закон про фінансове оздоровлення, який практично доведе до кінця процес непрозорої приватизації, що не має нічого спільного з ринком. Ситуація ускладнилася концентрацією всього машинобудівного комплексу в одних руках. Дуже показовим є те, що в липні ми змушені були палити газ на електростанціях, а металургійні комбінати дедалі більше цікавляться станом справ у вугільній галузі Росії.

3. Яких заходів слід вжити для активізації процесу реструктуризації вугільної промисловості України?

Необхідно, не зволікаючи, протягом року здійснити перебудову вугільної галузі на всіх рівнях: від змін структурних, організаційно-правових, законодавчих до зміни політичного бачення ситуації та прийняття рішень. Зокрема, невідкладними заходами є наступні.

Розробка енергетичної стратегії. Якомога скоріше прийнята обгрунтована, доцільна та дієва стратегія дасть змогу крок за кроком покращити та стабілізувати стан вугільної промисловості, що ланцюговою реакцією забезпечить самодостатність в енергетиці та, відповідно, прискорить процеси сталого економічного зростання в державі.

Глибока приватизація і лібералізація галузі, зокрема, приватизація генерації стратегічними інвесторами.

Зміна системи оподаткування — пошук нових джерел фінансування та інвестування галузі. А саме:

❖ запровадження практики часткового відшкодування відсотків за користування банківськими кредитами за рахунок бюджетних коштів (на зразок існуючої практики бюджетного відшкодування відсоткових ставок виробникам сільськогосподарської продукції). У цьому випадку частина бюджетних коштів на обладнання та підготовлені лави направляється через покриття відсоткової ставки, а тіло кредиту відшкодовує банку підприємство. Залучаючи банківську систему, ми ефективніше використовуємо кошти. Із 700 млн. грн. направляємо 500 млн. грн. за старою системою, а 200 млн. грн. ідуть за новою програмою через покриття відсоткової ставки — дістаємо кредитів на суму 1 млрд. грн. Як результат, маємо 40 ефективних лав із навантаженням 1500 т вугілля на добу. За добу отримуємо 60 тис. т, за рік — 20 млн. т вугілля;

❖ включення до тарифу електроенергії 10% інвестиційної складової на реновацію шахт із запасами вугілля: 100 млн. грн. х 12 місяців — це 1,2 млрд. додаткових коштів на реновацію шахт (розрахунок базується на фактичних надходженнях коштів на енергоринок без ПДВ);

❖ впровадження практики перерахування до 50% суми за оренду цілісного майнового комплексу

шахт на його інвестування (слід внести до закону відповідні поправки). Розрахунковий приріст інвестицій — близько 0,5 млрд. грн.;

❖ впровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності в усіх депресивних вугільних регіонах, з огляду на складні екологію та геологію;

❖ надання законодавчих гарантій незворотності прав закордонним чи вітчизняним інвесторам, незалежно від фінансового стану підприємств. Очікуваний мінімальний приріст інвестицій — 1 млрд. грн.

Соціально-економічні заходи.

❖ Модернізація системи регресних нарахувань.

❖ Цільове перерахування коштів на погашення боргів із заробітної плати — для того, щоб розчистити соціальну складову кредиторських боргів, оскільки на окремих підприємствах відсутнє джерело покриття боргів.

❖ Замороження та розтермінування боргів, які реально не можуть будуть сплачені (на всіх рівнях бюджету).

❖ Передача всієї соціальної сфери з балансу вугільників на бюджет міст, з реальним покриттям витрат, передбачених бюджетом України на 2003р.

❖ Створення нових робочих місць на нових умовах фінансування "кредит—структура", (відсоток за кредити гаситься за рахунок коштів на реструктуризацію). Кредити потрібно надавати комерційним структурам на конкурсних засадах.

Інноваційні заходи.

❖ Розробка (спільно зі Світовим банком) механізму технічного переоснащення комунальної сфери. Наприклад, ККД котельні після переустаткування зростає майже вдвічі (з 50% до 94%); на переоснащеному водозаборі споживання електроенергії зменшується втричі (з 0,57 до 0,19 кВт/м^3 води). Зниження собівартості збільшує платіжний баланс.

❖ Впровадження практики вторинної переробки відходів вуглевидобутку та вуглезбагачення за рахунок пріоритетних державних екологічних фондів. ■

Микола СУРГАЙ,
директор Інституту "УкрНДІпроект"

1. Які позитивні результати отримала вугільна промисловість України за сім років реструктуризації?

Кошти, спрямовані на реструктуризацію, матеріально підтримували заходи із закриття вуглевидобувних підприємств, фінансували наукову роботу з питань охорони довкілля, дещо пом'якшили удар по матеріальному та соціальному становищу населення шахтарських регіонів.

2. Чому процес реструктуризації вугільної промисловості не набув сталого характеру та не досяг передбачуваних цілей — рентабельної роботи переважної частини шахт, впровадження в галузі інституту приватної власності та ринкових відносин?

На жаль, реструктуризацію багато хто зрозумів як дозвіл на часом бездумне закриття шахт і розрізів. Але ліквідація гамузом вуглевидобувних підприємств, що вичерпали свої запаси, — це лише одна сторона справи. Головне — створити життєздатну структуру вугільних підприємств, тобто підтримувати та нарощувати виробничі потужності, адже видобуток вугілля у найближчій перспективі потрібно довести до 110-120 млн. т. А де будівництво нових і модернізація діючих вугледобувних підприємств? Скільки вже років будуємо єдину на всю країну шахту (Нововолинська №10) і один розріз (Костянтинівський)?

Доведені до межі банкрутства, без підготовлених потужностей, а отже, й без перспектив на рентабельну роботу, шахти — непривабливі об'єкти для інвестування та приватизації. Власник повинен бачити реальні джерела прибутків: порожні гасла та необгрунтовані прогнози покращання ситуації через невизначений строк його не переконують. У результаті, цілі реструктуризації не досягнуті.

3. Яких заходів слід вжити для активізації процесу реструктуризації вугільної промисловості України?

Слід чітко узгодити обсяги робіт з наявними фінансовими можливостями. Потрібно закривати лише ті шахти, що відпрацювали свої запаси, вирішили питання працевлаштування робітників, вживають заходів з охорони довкілля, вирішують інші соціальні проблеми регіону. Шахти, що мають понад 10 млн. т запасу вугілля, не можна ліквідовувати в жодному разі. Поза тим, варто негайно розпочати будівництво п'яти-шести шахт (по одній у кожному шахтарському регіоні) і нарешті здати в експлуатацію хоча б розріз "Костянтинівський".

Усі зусилля та матеріальні ресурси треба концентрувати на підвищенні рентабельності шахт, які в стислі строки можна зробити привабливими для інвестування та приватизації: нарізати нові лави, оснастити їх обладнанням високого технічного рівня, застосувати прогресивні технології видобутку. Тим більше, що галузева наука пропонує методологію забезпечення високоефективного функціонування шахти як єдиного технологічного комплексу з комп'ютеризованою системою управління. Працюючи за такою методологією, звичайна шахта з типовими для Донбасу гірничо-геологічними умовами здатна видобувати 1 млн. т вугілля на рік із рентабельністю 20%. Повірте, швидко знайдуться охочі приватизувати таку шахту.

За таких умов, звіти про реструктуризацію засвідчать рентабельність більшої частини шахт, створення в галузі інституту приватної власності, впровадження ринкових відносин, забезпечення здорових умов життя та праці в шахтарських регіонах, а не констатуватимуть кількість неробочих шахт, високий рівень безробіття, сотні квадратних кілометрів зон екологічного лиха та високий рівень соціальної напруженості. ■

РЕФОРМУВАННЯ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ: ПОГЛЯД ФАХІВЦІВ СВІТОВОГО БАНКУ

Майкл ХЕЙНІ,
провідний спеціаліст відділу енергетики регіону Європи та Середньої Азії Світового банку

З 1996р., коли Уряд України затвердив комплексну програму реструктуризації вугільної галузі, Світовий банк надавав дорадчу, а перші чотири роки — і фінансову підтримку її виконання. Зокрема, були надані дві позики: $16 млн. для Експериментального проекту та $300 млн. у рамках Проекту структурної перебудови вугільної галузі. Обидві програми завершені в грудні 2000р. Після цього кошти на реструктуризацію виділяються винятково з бюджету.

У процесі втілення програма коригувалася, з огляду на зміни в галузі та різні пріоритети урядів, які керували Україною останніми роками. Програма "Українське вугілля", затверджена у вересні 2001р. та розрахована на 2001-2010рр., передбачає збільшення обсягів субсидій для вугільної промисловості. Однак, вона не була втілена через бюджетні обмеження, що спричинило загальну ситуацію невизначеності з політикою реструктуризації. Зважаючи на обсяг завдань, які потрібно виконати в процесі реструктуризації, на бюджетну підтримку очікують у найближчому майбутньому.

На підставі аналізу стану вугільної промисловості, про який ітиметься нижче, Світовий банк може розглянути певні напрями допомоги Україні у здійсненні заходів реформування галузі.

Аналіз стану вугільної галузі та ситуації в шахтарських регіонах

Зважаючи на динамічний характер змін у вугільній галузі з початку реструктуризації та довгострокові наслідки закриття шахт у регіонах з високою концентрацією вугільної промисловості, Уряд України та Світовий банк визнали потребу комплексного аналізу галузі та соціально-економічного становища зайнятих у ній працівників. Світовий банк підтримав дослідження галузі та проблем регіонального розвитку Донбасу, яке провели навесні 2003р. незалежні українські експерти та результати якого були розповсюджені серед урядових та інших зацікавлених структур. Цей огляд вугільної галузі та становища шахтарів доповнив дослідження довгострокових наслідків закриття шахт для жителів Донбасу, здійснене Світовим банком у 2002р.

Влітку 2003р. відбулася серія консультацій з депутатами Верховної Ради, представниками міністерств, регіональних адміністрацій Донецької і Луганської областей, мерій і громад шахтарських міст Донбасу, неурядових організацій, керівниками державних і приватних вугільних компаній, українськими експертами з енергетики. Це дало можливість всебічно вивчити проблеми вугільної галузі та підтвердити результати названих аналітичних досліджень.

Було підкреслено, що вугільна ресурсна база має високу цінність і, за умови ефективного завершення реструктуризації галузі, здатна забезпечити енергетичні потреби України, зокрема — значну частину потреб сталеливарних заводів у коксівному вугіллі. Однак, протягом тривалого часу використання ресурсів було незадовільним, що призвело до занепаду вугільної промисловості та формування хибних уявлень про її неспроможність працювати на комерційній основі й постійну потребу субсидіювання. Для того, щоб реалізувати потенціал галузі, забезпечити її стале функціонування, зняти з українського бюджету тягар, яким є вугільна галузь, і вивільнити кошти для підтримки інших національних пріоритетів, необхідно терміново вирішити ряд проблем, які умовно можна поділити на чотири категорії: управління галуззю; формування цін на вугілля; державна підтримка галузі; соціально-екологічні наслідки реструктуризації.

Управління галуззю

Діюча система управління галуззю характеризується низькою ефективністю, недостатньою прозорістю та змішанням державних і комерційних інтересів.

Найкращим способом розв'язання проблем управління галуззю стала б приватизація, оскільки вона стимулює виробників підвищувати ефективність і збільшувати прибутки, забезпечуючи водночас довгострокову сталість розвитку галузі. Однак, на відміну від Росії, де сьогодні 82% вугілля видобуває приватний сектор, стовідсоткова приватизація навіть частини шахт в Україні видається малоймовірною

через складні гірничо-геологічні умови, що визначають середньострокову економіку шахт, та важкий фінансово-економічний стан більшості підприємств.

Реальнішою перспективою є, очевидно, часткова приватизація, однак, як і повне роздержавлення, вона вимагає ретельної підготовки, максимальної прозорості процесу та забезпечення повноцінного державного контролю.

Альтернативним варіантом може стати передача підприємств в управління чи оренду кваліфікованим приватним менеджерам або надання концесій. Будь-які контрактні форми залучення приватного сектора вимагають наявності правової бази, чіткого визначення прав та обов'язків держави й оператора, а також планування показників діяльності, яких оператор повинен досягти протягом дії угоди.

З огляду на регіональні особливості та різний ступінь привабливості шахт, універсального рішення, скоріше за все, знайти не вдасться, і для кожної шахти або групи шахт і збагачувальних фабрик потрібно розробляти індивідуальний, найбільш ефективний метод управління.

Формування цін на вугілля

Одна з головних проблем галузі полягає в тому, що ціни на вугілля не покривають витрат на його виробництво. За оцінками консультантів, середня собівартість виробництва вугілля в Україні складає $29/т, тоді як середня ціна продажу — $25, що на 15% нижче собівартості. Водночас, порівняння вартості місцевого видобутку з цінами на імпортне вугілля, свідчить, що місцевий видобуток (для певної частини виробничих потужностей) є більш вигідним як з економічної точки зору, так і з міркувань енергетичної безпеки України.

Економічно виправдану ринкову ціну на вугілля повинна формувати як собівартість вугілля, так і вартість альтернативних джерел енергоресурсів. Слід зазначити також, що в Україні ціна на коксівне вугілля часто дорівнює ціні на енергетичне вугілля або навіть нижча від неї, тоді як на світових ринках коксівне вугілля продається значно дорожче, ніж енергетичне.

Для усунення названих невідповідностей, можна запровадити державне регулювання цін на період, необхідний для поліпшення управління галуззю та створення ефективного ринку палива, де ціна буде встановлюватися за кілокалорію, а не за тонну чи тисячу кубічних метрів.

Державна підтримка галузі

Пропозиції Світового банку з підвищення ефективності державної підтримки є наступними. *По-перше*, витрати, пов'язані із закриттям шахт, є обов'язком держави і не повинні вважатися державною підтримкою. *По-друге*, потрібно перейти від витратної системи субсидіювання до ринкової схеми, заснованої на вартості альтернативних енергоресурсів. *По-третє*, державну підтримку слід надавати протягом обмеженого часу на конкурентних засадах. Вона повинна мати прозорий адресний характер і не руйнувати ринковий механізм і мотивацію підвищення ефективності галузі. *По-четверте*, в перспективі слід передбачити відмову від державної підтримки взагалі, а також планувати повернення коштів (за можливості).

Міжнародний досвід доводить, що досягнення цілей урядової політики є найефективнішим тоді, коли уряд оприлюднює свої конкретні програми субсидіювання галузі, повідомляє про свої наміри з часом ліквідувати субсидії і загалом проводить відкриту політику, спираючись на довіру громадськості.

Соціально-екологічні наслідки реструктуризації

Поступальний розвиток реформування вугільної галузі полягає у переході від галузевої політики до регіональної. Найважливіші сфери реформування та пропозиції Світового банку з вирішення нагальних проблем у цих сферах є наступними[1].

❖ *Створення нових робочих місць:* (1) передати повноваження зі створення робочих місць на рівень місцевої і регіональної влади; (2) віддати пріоритет низьковитратним заходам підтримки міграції з депресивних шахтарських селищ, а не створенню нових робочих місць; (3) врахувати, що, по-перше, значна частина працівників, які вивільняються, працевлаштовуються самостійно, тому плани закриття не повинні передбачати створення робочих місць для всіх; по-друге, найуразливішою частиною населення в питанні працевлаштування є жінки, молодь і люди старшого віку.

❖ *Передача об'єктів соціальної інфраструктури:* (1) безоплатно передати об'єкти інфраструктури на баланс муніципалітетів, для цього — істотно спростити відповідну нормативно-правову базу; (2) активно використовувати потенціал населення депресивних територій та громадських консультацій як для раціоналізації соціальної інфраструктури, так і для вирішення конкретних житлово-комунальних завдань.

❖ *Пом'якшення впливу вуглевидобутку та закриття шахт на довкілля:* (1) враховувати думку місцевого населення при підготовці планів з управління екологічними ризиками; (2) розробити заходи пом'якшення наслідків на основі загальноприйнятих процедур оцінки ризику, що дозволить визначити пріоритетність і забезпечити низьковитратність, своєчасність та ефективність заходів; (3) здійснювати заходи у два етапи: у першу чергу — усунення ризиків для здоров'я і безпеки населення; згодом, у рамках регіональних екологічних програм — здійснення заходів, що не вимагають негайного втручання.

Підтримка Світовим банком реструктуризації вугільної галузі

Зараз Світовий банк не має діючої інвестиційної програми у вугільній галузі України. Водночас, на підставі аналізу сучасного стану галузі та вугільних регіонів можна розглядати такі напрями, за якими банк міг би надати допомогу Україні:

❖ підтримка галузевих реформ через системну позику для технічної допомоги в розробці плану фінансового оздоровлення галузі;

❖ запровадження спеціального інвестиційного інструменту для надання фінансової і консультаційної допомоги в пом'якшенні негативних екологічних і соціальних наслідків закриття шахт;

❖ допомога в залученні інвестицій у життєздатні підприємства та налагодженні відносин між приватними вугільними підприємствами й Міжнародною фінансовою корпорацією, яка належить до групи Світового банку та співпрацює з приватним сектором. ■

[1] При виробленні пропозицій враховувалися такі фактори: (1) фінансові ресурси є обмеженими; (2) потенціал населення шахтарських містечок і селищ використаний не повною мірою; (3) Донбас є одним із найсприятливіших регіонів України за показниками безробіття та доходів.

РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Михайло ВОЛИНЕЦЬ,
народний депутат України,
голова Незалежної профспілки гірників України (НПГУ)

Від СРСР Україна успадкувала економічно, соціально та екологічно обтяжливу вугільну промисловість. Основні виробничі фонди зношені більш ніж наполовину. Три чверті шахт не реконструювалися понад 20 років, потужності більшості вугільних підприємств не відповідають реальним можливостям через відставання в розвитку гірничого господарства. За роки незалежності вугільна промисловість фактично опинилась у кризовому стані.

Загальну ситуацію ускладнює і те, що українські шахти належать до найнебезпечніших за глибиною розробки, факторами вибухонебезпечності та перевищенням температурних режимів. Як наслідок, виробничий травматизм в Україні є одним із найвищих у світі.

Реструктуризація, якої так потребувала галузь, здійснювалася непослідовно, кошти використовувалися не за призначенням, тому результати її вкрай незадовільні. Певної стабілізації ситуації вдалося досягти за рахунок надмірної експлуатації гірників. Галузь необхідно розвивати, одним із важливих кроків має бути забезпечення соціального захисту працівників.

Реалії реструктуризації

Безперечно, галузь потребувала рішучої реструктуризації, коли з метою запровадження змін був виданий Указ Президента “Про структурну перебудову вугільної промисловості”. Проте заходи на виконання Указу розроблялися пізніше, не було узгодженості в діях. Наприклад, програма закриття 84 (хоча раніше передбачалося 106) неперспективних вугільних шахт і чотирьох розрізів затверджувалася більше ніж через рік. Причому, сам процес ліквідації розпочався стихійно, ще за кілька років до прийняття Програми, а кількість нерентабельних шахт усе зростала. Через таку хаотичність частина успішно працюючих шахт опинилась у числі закритих.

У 1997-1998рр. Світовий банк виділив $300 млн. на здійснення реструктуризації, що мала зменшити тягар на економіку шляхом скорочення дотацій і закриття нерентабельних шахт. Банк припустився помилки, поставивши жорсткі умови, але не передбачивши схеми контролю над перебігом реструктуризації та усуненням її негативних соціальних наслідків. Виділені кошти, з дозволу Банку, були використані ніби на погашення заборгованості за енергоносії Росії та Туркменистану, тоді як шахти закривали без належного фінансування та дотримання програми дій. Це посилило протестні настрої гірників і різко погіршило соціально-економічний стан шахтарських регіонів.

У цій ситуації Світовий банк почав вимагати від Уряду України виділення цільових коштів з бюджету в обсягах, більших, ніж передбачалося. Адже, якщо за радянських часів і на початку 1990-х років дотації у вугільну галузь Донбасу складали 70% вартості виробленої продукції, то наприкінці 1990-х років державна підтримка впала до 10%.

Кошти на реструктуризацію (850 млн. грн. на рік) стали легкодоступними для зловживань: на ліквідацію кожного підприємства виділили в середньому майже по 90 млн. грн. (деякі отримали по 130 млн. грн.) і фінансування продовжується, оскільки фізично жодна шахта ще не закрита повністю (вважаються ліквідованими, а фактично перебувають на стадії закриття понад 130 шахт і розрізів).

У ході реструктуризації не вдалося досягти позитивних результатів: витрати на видобуток вугілля зросли, умови праці гірників погіршувалися, зростав виробничий травматизм. У результаті, відбувся відплив кваліфікованої робочої сили з шахт. Робочі місця “створювалися” переважно у звітах, через безробіття зросла соціальна напруженість, шахтарські міста та селища стали вимирати. На територіях закритих шахт з’явилися нелегальні розробки, так звані шахти-нори. А головне — державна підтримка не зменшувалася, а навпаки збільшувалася.

Експерти Світового банку стверджують, що серед країн Східної Європи та Азії, в яких здійснювалася реструктуризація за його підтримки, лише в Україні не досягнуті позитивні результати за жодним із напрямів. Причина неуспіху — небажання керівників ефективно

здійснювати реструктуризацію і корупції органів державної влади. Саме через це Україна втратила підтримку світових фінансових структур.

З метою покращання ситуації, у 2000р. Уряд В.Ющенка, за участю фахівців, профспілок та органів влади, розробив реальну програму розвитку на 2001-2010рр. — "Українське вугілля". Тоді, наприклад, виявили, що ціни на коксівне вугілля були занижені на 19% його реальної ціни, а порівняно зі світовими — на 22,5% (при перерахунку вартості вугільної шихти для виробництва коксу через експортну вартість чавуну). Зрозуміло, що компанії, які контролювали металургійні комбінати, отримували надприбутки від експорту металу.

У день затвердження Програми в Кабінеті Міністрів Ю.Тимошенко була звільнена з посади віце-прем'єр-міністра, оскільки Програма, розроблена за її участю, зачепила інтереси фінансових груп-монополістів у сфері видобутку вугілля. Тендери на ринку вугілля, передбачені Програмою, не вдалося запровадити, зупинився рух до прозорої приватизації. Зараз ціни на вугілля поступово зростають, але — з огляду на підвищення цін на обладнання і матеріали — недостатньо суттєво (їх реально можна підвищувати на 30%).

Монопольний вплив держави, а ще більше — двох корпорацій (Індустріальний Союз Донбасу та АРС), гальмує конкуренцію на ринку вугілля і не сприяє залученню інвестицій. Особливо агресивно поводяться АРС і його дочірні компанії, які через "Укрвуглемаш" контролюють 1,1 млрд. грн. бюджетних коштів, передбачених на оснащення шахт. При цьому, разом з високоефективною технікою на шахти часом постачається демонтоване обладнання із закритих підприємств, лише перефарбоване під заводське. Ціни на нове обладнання завищені.

Через бездіяльність обласних і місцевих влад, безгосподарність і зловживання з боку окремих керівників вугільних підприємств (особливо в Луганській області) частина шахт занедбані до такого стану, що не можуть серйозно зацікавити інвесторів. Керівництво галузі та влада утримуються від їх закриття лише тому, що побоюються зростання соціальної напруженості. Але наміри закрити всі шість шахт у м.Першотравенськ і п'ять — у м.Красний Луч уже не приховуються, і після президентських виборів зміни під виглядом чергової реформи чекають значну частину шахт.

Стабілізація коштом шахтаря?

Незважаючи на проблеми галузі, останнім часом вдалося дещо стабілізувати ситуацію і закріпити видобуток на рівні 80 млн. т на рік завдяки як переоснащенню ліній вугільних забоїв, так і мінімізації витрат за рахунок ліквідації шахт. **Водночас, майже не оновлюються основні механізми, потужності нарощуються слабко, а тому головні зрушення в галузі якщо й є, то досягаються вони нищівною експлуатацією гірників.**

Сьогодні у вугільній галузі зайнято 300 тис. працівників і майже 180 тис. отримують компенсаційні виплати у зв'язку із втратою працездатності та професійними захворюваннями. За рівнем оплати праці в промисловості гірники займають 18-у позицію. Через це впала престижність праці, і випускники гірничих вузів зовсім не приходять на шахти. Постійно зменшується чисельність зайнятих на підземних роботах.

Кредиторська заборгованість підприємств складає 11 млрд. грн. і в 2,5 рази перевищує дебіторську. Зі 160 діючих шахт 150 є неплатоспроможними. В умовах недостатнього державного фінансування капітального будівництва, підприємства змушені витрачати на це власні обігові кошти для збереження шахтного фонду та забезпечення фронту робіт. У 1991р. капітальні вкладення становили 6 млн. грн., а в 2000р. 163 млн. грн., або в 75 разів більше. Тому не вистачає коштів на поточну виробничу діяльність, охорону праці та виплату заробітної плати, борги з якої зростають з року в рік і складають, разом із компенсаціями за втрату працездатності, 1,5 млрд. грн.

Сьогодні витрати на виробництво вугільної продукції значно перевищують доходи від її реалізації. У 2002р. збитки 145 шахт склали 1,7 млрд. грн. Без термінового здійснення антикризових заходів видобуток вугілля в Україні у 2006р. скоротиться на 30% нинішніх обсягів.

Перспективи розвитку та соціальний захист працівників

Національний інтерес України полягає в тому, щоб розвивати вугільну промисловість. З огляду на світові тенденції зростання частки використання вугілля в енергетиці та прогноз виходу з кризи світової економіки, потреба в українському вугіллі найближчими роками складатиме не менше 100 млн. т.

Для розвитку галузі необхідно змінити баланс використання енергоносіїв в Україні на користь вугілля. Потрібно змінити ситуацію, коли держава виступає формальним власником, а шахти експлуатують кілька фінансових угруповань.

Ефективний розвиток галузі забезпечить виконання низки завдань. *По-перше*, потрібно створити ринкові умови для залучення інвестицій, обмежити монополію і посилити конкуренцію в галузі. *По-друге*, надати можливість формувати інтегровані корпорації за схемами: коксівне вугілля—кокс—метал і енергетичне вугілля—електроенергія—метал—машинобудування. Тоді рентабельні підприємства, в межах таких корпорацій, будуть зацікавлені у фінансуванні затратних шахт і зникне прагнення грабувати їх. *По-третє*, варто визначити чіткі правила використання державної підтримки для підвищення ефективності діяльності шахт і припинення залучення коштів, наприклад, на підготовку до виборів. *По-четверте*, необхідно дійсно створювати нові робочі місця і підвищувати зайнятість населення.

Для забезпечення соціального захисту працівників (питання рівня оплати та охорони праці) на основі трипартизму **слід посилити суб'єктів соціального партнерства в трикутнику: влада—роботодавець — профспілки. Для цього роботодавці мають вийти з "тіні" й об'єднатися в представницьку асоціацію. Профспілки повинні зайнятися виконанням своїх прямих функцій — захистом інтересів людей найманої праці.** А для цього — консолідуватися та стати рівноправним партнером у діалозі з владою і роботодавцями. У демократичних державах у цьому зацікавлена сама влада.

Для здійснення зазначених заходів необхідні тверде бажання влади, а також дієва співпраця Уряду, Верховної Ради, місцевих і обласних органів влади, роботодавців, профспілок та інших інституцій громадянського суспільства. ■

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ШАХТ І СОЦІАЛЬНОЇ ЗАХИЩЕНОСТІ ШАХТАРІВ Є РЕАЛЬНИМИ

Віктор ТУРМАНОВ,
голова підкомітету з питань вугільної промисловості
Комітету Верховної Ради України
з питань паливно-енергетичного комплексу,
ядерної політики та ядерної безпеки
голова Центрального комітету
Профспілки працівників вугільної промисловості (ПРУП)

Державна політика реструктуризації вугільного сектора фактично зведена до згортання вугільного виробництва в Україні та перетворення її з експортера вугілля на країну, що змушена закупати його у сусідів. Ми вважаємо, що така політика здійснюється під відвертим тиском Міжнародного валютного фонду.

З 280 шахт, що діяли в 1994 р., сьогодні закриті або передані на закриття 120. Значно скоротилися обсяги видобутку палива. Наростають негативні соціальні наслідки ліквідації вугільних підприємств, на запобігання яким не вистачає коштів та відповідної законодавчої бази.

ПРУП, як організація, покликана захищати інтереси працівників галузі, не стоїть осторонь процесу реструктуризації, а є її активним суб'єктом, зокрема — пропонуючи власне бачення пріоритетів і заходів реформування вугільної промисловості України.

Закриття чи розвиток?

Головними причинами масового закриття шахт, поряд із вичерпанням придатних до видобутку запасів вугілля, є недостатнє фінансування галузі (насамперед, централізованого) та регулярне бюджетне недофінансування. За останнє десятиріччя обсяги капітального будівництва в галузі скоротилися в 3,5 рази, що призвело до значного спаду виробничих потужностей шахт (вибуло потужностей на 84 млн. т, а введено в дію нових — на 2 млн. т) і стало безпосереднім чинником згортання вуглевидобутку.

На реструктуризацію галузі за вісім років виділено 3,5 млрд. грн., хоча для виконання всіх передбачених проектами завдань необхідно у 2,5 рази більше. Причому, на капітальні вкладення витрачено на 700 млн. грн. менше, ніж на закриття шахт. Звідси — всі негативні наслідки такої політики для України, її економіки, соціального розвитку, точніше, деградації.

Однак, це не означає, що потрібно зменшувати і без того недостатні витрати бюджету на реструктуризацію. **Потрібно змінити пріоритети на користь розвитку, адже спрямовуючи більше коштів на розвиток вугільних підприємств, ми запобігаємо їх закриттю.** Наприклад, у м.Селідово вже закриті три шахти й найближчим часом планується, фактично, затопити останню (ім.Д.С.Коротченка). Але якщо надати їй 12 млн. грн., то не лише вдасться запобігти екологічній катастрофі, але й підприємство, відновивши роботу, зможе вийти на середній рівень рентабельності в галузі, а жителів міста забезпечить на десятки років робочими місцями.

Такі ситуації потребують негайного втручання, адже найближчим часом Україна збирається вступити до Світової організації торгівлі, а однією з умов вступу є відмова від дотування національної вугледобувної галузі: на закриття шахт можна буде виділяти кошти, а на розвиток — ні. Тому, якщо не скоригувати бюджет у найближчі два-три роки, протягом яких ще можливі видатки на розвиток, то перспективи галузі будуть дуже невеселі.

Характеризуючи саму реструктуризацію, можна виокремити кілька типових випадків, коли шахту передають на закриття.

Перший: вичерпання запасів. Тут нічим не зарадиш — усі гірничі підприємства мають свій строк життя, визначений обсягом запасів корисної копалини. Але таке закриття прогнозоване, до нього можна і потрібно готуватися наперед. Як показує досвід шахтоуправління "Донбас", таке закриття не є фатальним для колективу. Знаючи, що через п'ять-сім років шахта вичерпає наявні запаси, тут готують нові виробничі потужності на підприємствах, які працюють або перебувають на

реконструкції. Ще на повну потужність працювали шахти "Соціалістичний Донбас" і "Заперевальна", але в управління вже влилася шахта "Глибока", що має значні запаси палива, хоч і перебула у вкрай запущеному технічно-економічному стані. Коли закрили "Заперевальну", відновлення виробничих потужностей почали на базі запасів і гірничого виробітку шахти ім.Поченкова. Так само працюють над розвитком і відтворенням виробничих потужностей на шахтах "Трудівська", "Краснолиманська", ім.О.Ф.Засядька, в Ровеньках, Свердловці і т.д.

Другий — це свого роду санація діючого підприємства, що в результаті економічних, організаційних та інших прорахунків потрапляє в таку ситуацію, коли єдиним виходом є ліквідація. Тоді накопичені проблеми розв'язують за допомогою держави, зокрема, погашення заборгованості із зарплати, регресних та інших виплат здійснюють за рахунок бюджетних коштів на реструктуризацію. Водночас, виробничі запаси, частина трудового колективу, гірничого виробітку, будівель і приміщень або утворюють нове вугільне підприємство, не обтяжене проблемою попередніх боргів (шахта 17-17-біс замість "Кіровської" в Донецьку), або їх передають економічно сильнішому сусіду (згадана вище шахта ім.Поченкова). Звичайно, краще не доводити підприємство до критичного стану, але все ж це краще, ніж повна ліквідація.

Третій, найпоширеніший, випадок трапляється, коли шахта з певними виробничими запасами має недостатньо засобів для розвитку, а бюджетних коштів їй не виділяють. Як результат, спочатку катастрофічно зростають збитки, а потім з'являються "вагомі" підстави для ліквідації шахти як надзвичайно збиткової та безперспективної. Можна навести не один приклад, коли за альтернативи — виділити 5-7 млн. грн. бюджетних коштів на розвиток, чи 50 млн. грн. на закриття — вибір робився на користь останньої. Але є і протилежні приклади, коли своєчасне інвестування подовжувало життя підприємству, вже внесеному до списків на закриття (шахта "Білозерська").

Тому **дійсно державницький підхід до реструктуризації вугільного сектора полягає у зосередженні уваги саме на розвитку та технічному переобладнанні перспективних вугільних підприємств.** Така вимога продиктована не лише державним рішенням у програмі "Українське вугілля", а й самим життям. Адже якщо сьогодні не виділити кошти на розвиток шахти, то завтра доведеться витратити в 3-4 рази більше на її ліквідацію і подолання негативних соціальних наслідків цього кроку.

Першочергове завдання — вирішення соціальних проблем реструктуризації

Серед соціальних проблем, що виникають у результаті закриття шахт, напевно, найгостріша — відсутність робочих місць. У процесі реструктуризації, внаслідок закриття вугільних підприємств, звільнені понад 120 тис. працівників, натомість створено лише 2600 нових робочих місць. Причина такого становища одна — хронічне недофінансування. З понад 1,5 млрд. грн., передбачених проектами ліквідації шахт на створення нових робочих місць, фактично профінансовано лише 13%. Зараз кошти на ці цілі виділяються Фондом соціального страхування на випадок безробіття, а управління та контроль над їх використанням здійснюють обласні й місцеві адміністрації — і це, напевно, правильно, оскільки вони найбільшою мірою зацікавлені у відтворенні виробничої інфраструктури на своїй території.

Необхідно, щоб працівники вугільних підприємств, що ліквідуються, сім'ї загиблих та інвалідів, особи, які втратили роботу внаслідок закриття шахт, мали ті ж соціальні гарантії і пільги, що й працівники діючих підприємств. Зараз до проектів ліквідації шахт не вносяться, а отже — не фінансуються такі дрібниці, порівняно з рештою видатків, як новорічні подарунки та літнє оздоровлення дітей названих категорій осіб, а також оздоровлення працівників цих підприємств. Здавалося б, дрібниця, але якщо її немає в проекті, то й бюджетні кошти на це спрямувати не можна. Ми вважаємо, що необхідно терміново переглянути, проаналізувати та внести відповідні корективи до всіх проектів ліквідації шахт.

На підприємствах, що закриваються, складається критична ситуація із забезпеченням житлом — звільняючись, люди позбавляються перспективи отримання житла. Лише в державній компанії "Укрвуглереконструкція" на квартирному обліку перебувають понад 3500 сімей.

ПРУП ніколи не стояла осторонь вирішення проблем реструктуризації підприємств галузі. Вони неодноразово розглядалися на засіданнях Президії ЦК профспілки, їм був присвячений спеціальний Пленум ЦК. Профспілка постійно вимагала виділення на реструктуризацію і пом'якшення соціальних наслідків закриття шахт достатніх обсягів бюджетного фінансування відповідно до затверджених програм. При цьому, профспілка не лише ставила проблеми, але й брала активну участь у їх вирішенні. Багато зусиль довелося докласти, наприклад, для того, щоб вирішити питання про погашення заборгованості із регресних і одноразових виплат працівникам підприємств, що ліквідуються, за рахунок коштів, виділених на реструктуризацію.

ЦК профспілки довго вимагав підготовки та ухвалення закону про закриття вугільних підприємств, однак ніхто за це не брався. **Цього року працівники ЦК профспілки розробили законопроект "Про вугільні підприємства, що припинили свою діяльність та ліквідуються".** Зараз здійснюється його правова експертиза. Необхідно, щоб і Міністерство палива та енергетики України доклало зусиль, аби прискорити процес його розгляду та прийняття — адже пропонований закон дасть можливість здійснювати фінансування заходів, передбачених проектами ліквідації неперспективних вугледобувних та інших підприємств галузі, вирішувати питання погашення заборгованості цих підприємств перед державним і місцевими бюджетами та цільовим фондами. **Необхідно також внести доповнення до статті 48 Гірничого закону України про обов'язкове будівництво житла для працівників вугільних підприємств, що ліквідуються, та про відселення громадян з аварійних і старих будинків, розташованих на поверхні гірничих розробок.** Такі законодавчі заходи дозволять значно пом'якшити негативні наслідки процесу реструктуризації галузі та ліквідації її неперспективних підприємств. ■

УСТОЙЧИВАЯ РАБОТА ШАХТ И БЕЗОПАСНОСТЬ ШАХТЕРСКОГО ТРУДА*

Ефим ЗВЯГИЛЬСКИЙ,
народный депутат Украины,
генеральный директор шахты им.А.Ф.Засядько

Охрана труда работников угольной промышленности сегодня подразумевает две составляющие. С одной стороны, — это непосредственно техника безопасности угледобычи. Чтобы снизить уровень травматизма и опасность работы на угольных предприятиях, необходимо обновлять производственные фонды, внедрять новые технологии работы в опасных природных условиях.

С другой, — охрана труда приобретает в нынешних условиях дополнительный смысл — опасность потерять работу как таковую. В связи с массовой ликвидацией шахт, тысячи шахтеров вынуждены искать новое место работы, переквалифицироваться или переезжать в другие регионы, чтобы не остаться без средств существования.

Реструктуризация, наиболее полно выразившаяся в закрытии неперспективных шахт и разрезов, обусловила ряд негативных социальных последствий. Учитывая влияние на окружающую среду, работников отрасли и, в перспективе, на энергетическую безопасность Украины, закрытие шахт приемлемо лишь в случае выработанности запасов угля.

Возможные пути повышения техники безопасности труда рассматриваются на примере шахты им.А.Ф.Засядько. Опыт ее успешной работы свидетельствует, в частности, о целесообразности снижения темпов передачи шахт на ликвидацию и улучшения программы государственной поддержки перспективных предприятий с целью их развития, что отвечает национальным интересам Украины.

Закрытие шахты — крайняя мера

Закрытие — заключительный этап существования любой шахты, включающий: доработку остаточных запасов шахтного поля; погашение горных выработок с принятием мер, предупреждающих обвалы и разрушения на земной поверхности; извлечение оборудования, пригодного для дальнейшей эксплуатации, и металлолома; меры по предупреждению затопления смежных шахт и участков поверхности; передачу работающим угольным и другим предприятиям оборудования и сооружений, пригодных для дальнейшего использования; решение социальных вопросов.

В Донбассе только за 1974-1994гг. были закрыты около 150 шахт. Реструктуризация, предполагала закрытие убыточных шахт и предоставление финансовой поддержки перспективным предприятиям, однако на практике все свелось только к ликвидации нерентабельных предприятий. Для осуществления работ по закрытию была создана компания “Укруглереструктуризация”.

Это осложнило ряд проблем, требующих комплексного подхода (в частности, водоотлива из смежных шахт). Не найден простой способ передачи действующим шахтам участков месторождений с запасами угля, а также стволов, зданий и сооружений поверхности закрывающихся предприятий. Усугубились экологические и социальные вопросы, от решения которых отстранены органы местного самоуправления.

Известны случаи, когда решения о закрытии шахт при наличии вскрытых запасов качественного угля принимались по формальному признаку, на основании только убыточности, без глубокого анализа её причин и поиска путей выхода из сложившейся ситуации. Так, шахта “Петровская” после решения

* Друкується мовою оригіналу.

о ее закрытии, по настоянию трудового коллектива, более пяти лет продолжает добывать уголь. Шахта "Бутовка-Донецкая" включена в число закрываемых, по существу, из-за низкого уровня её руководства и отсутствия контроля со стороны Министерства угльной промышлености (Минуглепром). Шахта с 35 млн. т запасов угля как техническая единица фактически не существует; строительство нового ствола, сооружаемого в течение шести лет, на которое затрачены огромные государственные средства, не завершено; подземные выработки затоплены.

Шахты должны переводиться в число закрываемых только по мере приближения к естественной "смерти". Убыточность при наличии запасов не должна служить определяющей причиной их закрытия. Решения о ликвидации шахты должны приниматься по согласованию с государственными областными администрациями после рассмотрения всех возможных мер по отработке вскрытых запасов угля.

Чрезмерная поспешность и искусственный подход здесь не допустимы. Проекты закрытия шахт должны быть комплексными, с учетом состояния предприятий, работающих на смежных участках месторождения, возникновения эколого-гидрогеологических проблем, возможностей использования пригодных для эксплуатации выработок, зданий, сооружений, стационарных установок и других ценностей закрываемой шахты по прямому их назначению.

Проблемы экологической безопасности закрытия шахт

В горнодобывающих регионах Украины накопились серьёзные техногенные проблемы. Несмотря на предпринимаемые Правительством меры, направленные на предотвращение затоплений подземными водами, взрывов и выбросов метана, тушение и озеленение породных отвалов, рекультивацию земель, ситуация остается сложной. В связи с широкомасштабным закрытием угольных шахт, ситуация во многих регионах близка к экологической катастрофе: нарастает опасность провалов земной поверхности вокруг стволов погашенных шахт; уже известны случаи провалов поверхности в населенных пунктах.

Основные причины ухудшения экологической ситуации в связи с массовым закрытием шахт заключаются в отсутствии: комплексного подхода к решению вопросов защиты от вредного влияния изменений гидрогеологического режима при проектировании; эффективных технологий и технических средств деминерализации и глубокой очистки шахтных вод, сбрасываемых в общую гидрогеологическую сеть; достаточного финансирования мероприятий по улучшению окружающей среды.

Наиболее острой является проблема финансирования. Это подтверждает анализ структуры средств, используемых в течение ряда лет специализированной государственной компанией "Укруглереструктуризация" на работы по закрытию шахт (таблица *"Структура финансирования работ по закрытию шахт"*). Так, в 2001г. при общем объеме финансирования 95% предусмотренных средств, в т.ч. на физическое закрытие шахт — 94,1%, удельный вес затрат на экологические мероприятия оказался во много раз ниже, чем предусмотрено проектами.

Учитывая, что экологические мероприятия — это обязательная часть мер закрытия любой шахты, для смягчения проблем их финансирования в дальнейшем необходимо разработать нормативную величину, порядок накопления и резервирования средств на эти цели в течение всего периода эксплуатации месторождения, путем включения их в цену добычи (по примеру ставки на амортизацию, рассчитываемой на тонну добытого угля).

Факторы повышенной опасности угледобычи

Практически 100% украинского каменного угля добывается подземным способом. Природные особенности угольных месторождений, оказывающие существенное влияние на безопасность труда, следующие: наличие в шахтной атмосфере вредных примесей (метана, углекислого, угарного и других газов, угольной и породной пыли); повышенная температура окружающей среды; большие притоки воды, высокая влажность воздуха; относительно небольшие мощности угольных пластов, что обуславливает ограниченность рабочего пространства и необходимость постоянно перемещать и обновлять рабочие места и производственную инфраструктуру (вентиляционные, транспортные, энергетические магистрали, средства обеспечения и т.д.).

Шахтеры должны быть обязательно экипированы средствами индивидуальной защиты, светильниками,

Структура финансирования работ по закрытию шахт*

Направление работ	Предусмотрено проектами ликвидации шахт		Объем работ в 1996-2001гг.			
			выполнено, млн. грн.	профинансировано		% к проекту
	млн. грн.	%		млн. грн.	%	
Всего	**5847,5**	**100,0**	**1933,0**	**1896,0**	**100,00**	**32,4**
В т.ч. эколого-гидрологические проблемы	1434,0	24,5	255,0	246,0	12,90	17,2
Из них: работы по экологии, всего	628,7	10,8	47,8	45,2	2,39	7,2
- рекультивация земель	63,1	1,1	6,9	6,1	0,32	9,7
- ликвидация ставков-отстойников	17,1	0,3	4,2	4,1	0,22	24,2
- тушение и переформирование породных отвалов	266,5	4,5	13,4	13,3	0,70	5,0
- рекультивация породных отвалов	71,6	1,3	7,8	7,3	0,40	10,2
- озеленение породных отвалов	69,6	1,2	1,0	0,8	0,04	1,2
- другие мероприятия	140,8	2,4	14,5	13,5	0,71	9,6
Решение проблем водоотлива	805,2	13,7	207,2	200,7	10,50	24,9

* По данным Счетной палаты Украины.

инструментом и приборами. В очистных забоях наклонных пластов неудобно работать, а на крутопадающих пластах вообще нет естественной опоры для работников, машин и механизмов. Но главное — велика опасность внезапных выбросов угля, породы и метана, взрывов метана и угольной пыли, подземных пожаров, в т.ч. от самовозгорания, обвалов и обрушения пород кровли. Не следует забывать и о психологическом воздействии многометровой породной толщи над головой человека.

Таким образом, влияние отрицательных факторов, (в частности, большого удельного выделения метана), а также глубины работ и степени геологической нарушенности наших месторождений, особенно в Донбассе, значительно выше, чем в угольных бассейнах других стран.

Наиболее полно отражает общее состояние безопасности на шахтах Украины уровень травматизма, в т.ч. со смертельным исходом. Более 300 случаев, из которых четыре смертельные, на 1 млн. т угля — слишком высокая цена украинского "черного золота". Удельный травматизм со смертельным исходом на наших шахтах на два порядка выше, чем в США.

Вместе с тем, для объективной оценки при сопоставлениях с показателями зарубежных шахт нужно принимать во внимание именно природные условия. Например, в Соединенных Штатах значительная доля угля добывается открытым способом, а на шахтах разрабатываются практически только наклонные пласты. Наиболее продуктивные пласты американских шахт имеют мощность более 2,5 м, тогда как 70% угольных пластов, разрабатываемых на шахтах Донбасса, — менее 1 м. Природными условиями определяются и существенные различия в габаритах, производительности и надежности средств выемки угля и его транспортировки, в схемах проветривания, системах подготовки шахтных полей и выемочных участков, в средствах доставки работников, оборудования и материалов к местам работ.

Впрочем, низкий уровень безопасности труда на украинских шахтах определяют не только природные, но и экономические, организационные, человеческие и другие факторы, оказывающие как непосредственное, так и косвенное влияние на уровень безопасности, аварийности и травматизма. К таким факторам можно отнести следующие: финансирование, недопустимо низкое в условиях 60-70% износа основных фондов отрасли, слабой укомплектованности индивидуальными средствами защиты, светильниками; недостаточную платежную дисциплину, не позволяющую своевременно обеспечивать производство необходимой техникой, запасными частями и другими материально-техническими ресурсами; большую текучесть кадров, неукомплектованность ведущих профессий, недостаточную квалификацию вновь поступающих работников, в частности, — из-за фактической ликвидации системы профессиональной подготовки рабочих, низкого уровня заработной платы и пенсий, непрестижности шахтерского труда.

Повышение безопасности труда шахтеров: отечественный опыт

По горно-геологическим условиям разработки и техническим параметрам, шахта им.А.Ф.Засядько — одна из наиболее сложных в отрасли[1]. Поэтому на предприятии постоянно ведется системная работа по улучшению условий труда и повышению уровня безопасности. Взамен устаревших, постоянно внедряются новые технологические схемы, более совершенные техническая аппаратура и средства защиты. На эти цели в течение последних пяти лет ежегодно направляются 55-60 млн. грн. собственных средств, более 1 млн. грн. расходуется на научно-исследовательские работы, выполняемые совместно с НИИ. В настоящее время по договорам с ведущими академическими и отраслевыми институтами выполняется более десятка работ по проблемам безопасности[2].

Впервые на постсоветском пространстве за счет средств предприятия пройден воздухоподающий ствол глубиной 1235 м, проходится второй ствол, начато сооружение третьего. Запущена новая мощная и модернизированы с увеличением производительности две действующие установки главного проветривания. Постоянно улучшаются параметры вентиляционной сети шахты, перекрепляются с увеличением сечения и проходятся с сечением 23 м^2 новые подземные выработки. Всё это позволило: увеличить количество подаваемого в шахту воздуха более чем на треть и довести его до 40 тыс. м^3/мин; снизить температуру в забоях; сократить время движения людей к местам работ под землей.

Все добычные участки оснащены современными системами автоматического контроля рудничной атмосферы. Внедрен первый на Украине программно-аппаратный комплекс КАГИ.

Содержание метана в выработках непрерывно контролируется датчиками автоматической газовой защиты и индивидуальными приборами отечественного и зарубежного производства.

Поскольку наиболее тяжелые последствия вызывают случаи, так или иначе связанные со взрывами и пожарами метана, а многолетняя практика показывает, что при наличии метана вероятность пожара или взрыва существует всегда, особое внимание

---

[1] Шахта — сверхкатегорийная по газу, опасная по внезапным выбросам угля и газа, взрывам угольной пыли и суфлярным выделениям метана. Абсолютное газовыделение метана более 200 м^3/мин., относительное — более 65м^3/т добычи. Отрабатываются пласты угля мощностью от 0,9 м до 1,8 м с углами падения от 5° до 23°. Угли наиболее продуктивных пластов склонны к самовозгоранию. Горные работы ведутся на глубинах 800-1380 м. Общая протяженность поддерживаемых выработок превышает 130 км. Температура вмещающих пород более 40° С.

[2] Состояние украинской горной науки, которая ещё недавно занимала одно из ведущих мест в мире, критическое. Практически "погибли" многие научные школы, исчезла преемственность поколений учёных. Резко сократилось численность работников НИИ, в т.ч., высшей квалификации (кандидатов и докторов наук). Научные исследования финансируются по остаточному принципу. Из-за слабой финансовой базы отрасли рыночные отношения развиты слабо. Оплата НИР производится, как правило, не за разработки, а за согласование проектов ведения горных работ, без чего их выполнение по правилам безопасности невозможно. Несмотря на Указ Президента "О неотложных мерах по улучшению условий труда и совершенствованию государственного надзора за его охраной на предприятиях угольной промышленности", утверждённая Постановлением Кабинета Министров Украины №939 от 6 июля 2002г. "Программа повышения безопасности труда на угольных шахтах" финансируется не в полном объёме, по многим позициям финансирование не начато вообще. Всё это приводит к накапливанию нерешённых научно-практических задач, прежде всего, связанных с безопасностью.

уделяется дегазации угольных пластов и вмещающих пород, как одному из наиболее действенных средств уменьшения содержания метана в шахтной атмосфере.

Многолетний опыт свидетельствует, что существующие способы дегазации недостаточно продуктивны. Её теоретические основы проработаны слабо. Для резкого повышения эффективности дегазации шахтой осваивается принципиально новый подход, предусматривающий извлечение метана из толщи вмещающих пород угольного месторождения до начала работ по выемке угля, и совместно с ведущими отраслевыми НИИ Украины разработана комплексная программа его реализации. Она предусматривает дегазацию по следующим направлениям: через скважины, пробуренные из выработок добычных участков длиной до 150 м; извлечение техногенного газа скважинами длиной до 300 м; отбор газа из выработанного пространства с помощью подземных трубопроводов; через скважины, пробуренные на поля действующих лав с земной поверхности; извлечение техногенного газа через скважины, пробуренные с земной поверхности на отработанные участки шахтного поля. Одновременное применение этих способов позволит извлекать ежегодно около 250 млн. м^3 метана.

Для реализации программы построена первая и строятся ещё две высокопроизводительные вакуум-насосные станции с насосами производительностью 150 м^3/мин. Прокладываются десятки километров магистральных дегазационных трубопроводов диаметром 530 и 630 мм взамен 325-миллиметровых. Приобретены буровые станки ведущих фирм Германии, позволяющие бурить скважины диаметром 150 мм с производительностью до 15 м/час. (Станки такой мощности в Украине не производятся). Ежемесячные объемы бурения подземных дегазационных скважин достигли 5000 м и будут доведены до необходимых 10-12 тыс. м. На создание новой дегазационной системы уже израсходовано более 50 млн. грн.

Однако, намеченная эффективность будет обеспечена лишь при условии наличия техники для бурения с поверхности скважин диаметром 200 мм и глубиной до 1500 м за полтора-два месяца. В Украине такая техника не выпускается. Прорабатывается вопрос о закупке станков в Канаде.

По международным нормам, выбросы свободного метана в атмосферу превосходят по вредности углекислый газ более чем в 20 раз. Но в настоящее время метан утилизируется, и то частично, только на семи украинских шахтах.

Разработанный шахтой им.А.Ф.Засядько комплексный проект полной утилизации метана включает его обогащение для использования населением на бытовые нужды, выработку электроэнергии и получение тепловой энергии для собственных производственных нужд предприятия. Уже сегодня утилизируемый метан используется для подогрева воздуха, подаваемого в шахту в зимнее время, для заправки до 200 автомобилей в сутки и в качестве топлива для шахтной котельной. Опыт обогащения и использования метана на другие цели, предусмотренные проектом, изучается специалистами шахты за границей, одновременно рассматриваются возможности эффективного финансирования проекта.

Среди других, находящихся в разработке, направлений дальнейшего повышения безопасности труда в шахте наиболее важными и перспективными являются: (1) разработка автоматизированного управления добычными механизированными комплексами и креплением сопряжения лав со штреками; (2) создание высокопроизводительных средств выемки угля из тонких пластов с минимальным использованием ручного труда; системы поддержания и охраны выработок, в т.ч. новых видов крепей; техники и технологии проведения выработок по породам высокой крепости; (3) разработка надежных методов прогноза и способов предотвращения внезапных выбросов угля, породы и газа; (4) совершенствование приборной базы для контроля шахтой атмосферы и других параметров; (5) создание централизованной общешахтной системы автоматизированного сбора информации, контроля и управления состоянием атмосферы и технологическими процессами; (6) разработка новых принципов и способов нормализации температуры шахтной атмосферы в очистных и подготовительных забоях.

Эти работы могут стать основой принципиально новых направлений повышения безопасности условий труда в шахтах и одновременно государственной политики повышения энергетической безопасности страны.

Предоставление шахтам государственной помощи

Проблема безопасности труда в угольной промышленности зависит, в первую очередь, от природных условий и особенностей угольных месторождений. Вместе с тем, повышенная опасность шахтерского труда в Украине — следствие ненадлежащего контроля его условий и несовершенного оснащения угольных предприятий. Опыт шахты им.А.Ф.Засядько свидетельствует, что при надлежащем финансировании можно повысить безопасность труда и в наиболее сложных горно-геологических условиях. Но поскольку финансовые успехи в отрасли — скорее исключение, чем правило, то в качестве главного источника финансирования деятельности шахт, в т.ч. мер по повышению безопасности труда, необходимо рассматривать государственную поддержку.

Практика предоставления государственной помощи убыточным отраслям, в т.ч. угольной промышленности, широко распространена в мире. В Украине, в силу природных условий разрабатываемых месторождений, отрасль является убыточной ещё с времен Советского Союза. Попытки игнорировать это обстоятельство в надежде на то, что “рынок всё отрегулирует”, лишь усугубили ситуацию в первые годы независимости Украины. С 1996г. бюджетная поддержка отрасли была восстановлена.

В настоящее время правом на государственную поддержку пользуются две группы шахт, характеризующиеся как “частично рентабельные” или “частично убыточные”. Финансовая поддержка используется на капитальные вложения, содержание объектов социальной сферы, а также на частичное покрытие затрат по себестоимости. Убыточные шахты получают финансирование только на затраты, связанные с подготовкой их к передаче на ликвидацию.

Объем средств государственной поддержки угольной промышленности утверждается ежегодно Верховной Радой в рамках государственного бюджета. Никаких твердых норм и правил при этом не существует, кроме ссылок на расчетные потребности отрасли, определенные программами её развития (например, "Украинский уголь").

Из-за систематического недофинансирования потребности отрасли постоянно растут. Разрыв между их величиной и бюджетной поддержкой из года в год увеличивается. В бюджете на 2003г. на нужды угольной промышленности предусмотрено немногим более 2 млрд. грн. Направления их расходования приведены в таблице *"Структура средств государственного бюджета для поддержки угольной промышленности в 2003г."*.

Структура средств государственного бюджета для поддержки угольной промышленности в 2003г.

Направления расходования	млн. грн.	%
Всего	**2031,9**	**100,0**
В т.ч. средства государственной поддержки:	193,0	95,0
Частичное покрытие затрат по себестоимости	830,0	40,8
Капитальное строительство и техническое переоснащение предприятий по добыче:	1101,0	54,2
- капитальное строительство	300,0	14,8
- оборудование горношахтное	740,9	36,4
- оборудование стационарное	60,0	3,0
- участие в приобретении высокопроизводительного компрессорного оборудования для оснащения угольных шахт	21,0	1,0
Охрана труда и повышение техники безопасности:	80,0	4,0
- текущие затраты	40,0	2,0
- капитальные затраты	40,0	2,0

Обращают особое внимание два момента: низкий удельный вес затрат на мероприятия по охране труда и технике безопасности (4%) и отсутствие средств на погашение задолженности прошлых лет по регрессным искам и заработной плате.

К основным недостаткам существующей практики государственной помощи шахтам следует отнести элементы субъективного определения её удельной величины для отдельных предприятий.

Несмотря на то, что на капитальное строительство и техническое переоснащение предприятий по добыче выделяется 54,2% государственной поддержки, надежды, что они будут использоваться на меры по уменьшению затрат, и предприятия будут переходить в число рентабельных, не оправдываются.

В связи с проблемой систематического недофинансирования из государственного бюджета, регулярно поднимается вопрос привлечения внешних источников финансирования. Однако сложность проблемы корпоратизации и приватизации для предприятий по добыче угля подземным способом многократно выше, чем в других отраслях.

Уникален в этом отношении опыт шахты им.А.Ф.Засядько, коллектив которой ещё в 1993г. перешел на арендную форму отношений с государством. В течение 10 лет шахта, не получая ни одной копейки дотаций и государственной поддержки, работала прибыльно, полностью рассчитывалась с государством, своевременно выплачивала заработную плату своим работникам, за счет собственных средств обновляла производство. За это время около 80% активов шахты стали собственностью коллектива арендаторов.

Сейчас идет подготовка к акционированию предприятия, основным собственником которого станет коллектив арендаторов, состоящей из нынешних работников шахты и лиц, потерявших связь с производством в период аренды. К сожалению, последователей у коллектива шахты в отрасли в свое время не нашлось. Поэтому многие шахты целиком зависят в своей деятельности от государственной поддержки.

Проблемы ценообразования в угольной отрасли

В советское время угольная промышленность была планово-убыточной, низкими ценами на уголь поддерживался сложившийся уровень себестоимости на другие виды продукции, в т.ч. продукты питания и товары первой необходимости и услуги населению. В 1960-е годы положение стало меняться. С целью недопущения резкого роста цен была введена система расчетных цен на уголь и продукты его обогащения. Однако основополагающий её принцип (стабильность расчетных цен на ряд лет) не соблюдался, расчетные цены ежегодно пересматривались в связи с ростом себестоимости добычи.

Что касается оптовых цен, то они до 1996г. утверждались Минуглепромом в виде Прейскуранта оптовых регулируемых цен на уголь, продукты его обогащения и брикеты по маркам и классам, с учетом средних параметров качества (зольности, содержания влаги, а для углей, предназначенных для коксования, и серы), при отклонении от которых устанавливались доплаты или скидки.

Приказом Минуглепрома Украины №534 от 21 октября 1996г. предприятиям отрасли было разрешено реализовывать угольную продукцию по договорным ценам, ориентируясь на так называемые рекомендованные цены. Однако, поскольку эти цены устанавливаются исходя из усредненных цен реализации на первичном рынке, а рынок угля оккупирован множеством посредников, такой подход приводит к занижению уровня рекомендованных цен и способствует снижению рентабельности и росту убыточности большинства шахт.

Нуждается в совершенствовании методика определения составляющих цены: себестоимости (по новой терминологии "затрат") и особенно амортизации. Порядок определения амортизации не учитывает специфики угледобывающей промышленности, где величина износа основных фондов определяется не временем, в течение которого они числятся в составе действующих, а объемами добычи угля, его транспортировки, проведения выработок, т.е. зависит от фактических нагрузок, которые разнятся для одной и той же техники иногда в десятки раз.

Данные о себестоимости готовой угольной продукции по Министерству топлива и энергетики за 2001-2003гг. приведены в таблице.

Обращает внимание большой рост общей себестоимости. Только за год она выросла на 13 грн.,

Себестоимость 1 т готовой угольной продукции по Министерству топлива и энергетики

Элементы затрат	2001, грн.	2002		
		грн.	% к итогу	% к 2001г.
Вспомогательные материалы	25,41	25,19	16,8	-0,9
Топливо	2,95	3,27	2,18	+34,5
Электроэнергия	16,93	17,36	11,58	+2,5
Услуги производственного характера	18,07	20,17	13,45	+11,6
Использование природного сырья	1,02	1,02	0,68	—
Материальные затраты	64,38	67,01	44,69	+4,0
Оплата труда	30,80	36,40	24,28	+18,2
Отчисления	12,05	16,81	11,21	+39,5
Амортизация	13,41	15,21	10,15	+13,4
Прочие затраты	5,23	5,80	3,87	+10,9
Производственная себестоимость	125,87	141,23	92,20	+12,2
Административные расходы	8,31	5,97	3,98	-28,2
Затраты на сбыт	2,66	2,72	2,18	+2,2
Полная себестоимость	136,84	149,92	100,00	+9,5

или почти на 10%. (За последние четыре года себестоимость 1 т добычи увеличилась в полтора раза). Затраты возросли почти по всем элементам, за исключением административных расходов, снижение которых является следствием целенаправленной работы Министерства. Увеличение затрат по другим элементам себестоимости (кроме затрат на оплату труда) есть следствие общей тенденции резкого роста цен на оборудование, электроэнергию, услуги производственного характера и др. Рост отчислений (+39,5%) более чем вдвое опережает рост заработной платы, вследствие общей политики увеличения отчислений в страховые и другие фонды.

Цены на оборудование для добычи угля — договорные или определяются на тендерной основе, однако порядок проведения и определения победителей тендеров нуждается в совершенствовании в направлении усиления гласности, открытости и прозрачности.

Одновременно следует на государственном уровне вести решительную борьбу с монопольными ценами и монополизмом естественных монополий (железнодорожные перевозки, поставки газа и электроэнергии, коммунальные услуги и т.п.).

Проблемы занятости в угледобывающих регионах

Украина — не единственная и не первая страна, где происходит массовое сворачивание угледобычи. Мероприятия по смягчению положения увольняемых при этом работников в общем-то известны, как известно и то, что на практике их действенность крайне незначительна.

Так, трудоустройство уволенных, из-за низкой потребности в дополнительной рабочей силе на других предприятиях, наблюдается крайне редко. Создание рабочих мест требует больших затрат и соответствующих условий. Возможностями предоставления денежных средств увольняемым, пусть даже на льготных условиях, государство не располагает. Досрочный выход на пенсию, пособия, выходная помощь также требуют дополнительных ресурсов, но проблему не решают, поскольку стабильным заработком трудоспособный человек при этом не обеспечивается. Переквалификация отнюдь не гарантирует получения работы, соответствующей новой профессии. Эти обстоятельства всегда сопровождают закрытие шахт и повышают социальную напряженность.

Особенно критическая ситуация складывается в населенных пунктах, где шахты являлись градообразующими предприятиями. С их закрытием ликвидируются или сокращаются смежные, обеспечивающие и вспомогательные производства: ремонтные заводы, обогатительные фабрики, угле- и шахтостроительные организации, лаборатории, специализированные учебные заведения и т.д. Одновременно сокращается потребность в сфере обслуживания, торговых предприятиях и заведениях культуры. Уменьшаются поступления в местные бюджеты, основной источник которых — подоходный налог с граждан. В результате, регион превращается в депрессивный.

Решение социальных вопросов компании “Укруглереструктуризация” оказалось не по силам. По ее линии трудоустроены только 2-3% потерявших работу из-за закрытия шахт. Из 130 тыс. уволенных с 1996г. обеспечены новой работой — 3400 человек. А переехать с семьей в другую местность, найти новую работу, снять жилье и начать жизнь заново невозможно — по причине отсутствия свободного рынка доступного по цене временного жилья.

В целом, с закрытием шахт социально-экономические проблемы в шахтерских регионах выходят за рамки угольной отрасли и приобретают общенациональный масштаб. Наблюдается массовый отъезд работоспособного населения на заработки, прежде всего, в Россию. Частными мерами сложившуюся ситуацию устранить невозможно. Нужны комплексные общегосударственные программы борьбы с бедностью и возрождения депрессивных регионов. Например, программа общественных работ по ремонту и строительству дорог позволила бы снизить проблему безработицы, а программа строительства доступного жилья, кроме дополнительных рабочих мест, — создать условия и для миграции рабочей силы. Реализация этих программ, подкрепленных соответствующими средствами, должна быть передана областным администрациям — как структурам, наиболее заинтересованным в развитии своего региона.

Угольную промышленность необходимо не сворачивать, а развивать. Ее состояние может быть признано удовлетворительным и соответствующим истинному значению для экономики и безопасности страны только тогда, когда доля угля в энергетическом балансе страны будет доведена до его доли в энергетическом потенциале Украины. На это должны быть нацелены и государственная стратегия развития энергетики, и меры по её обеспечению. ■