

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 11 (59)

2004

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Головний редактор Людмила Шангіна
Макет Павло Войтенко
 Олександр Москаленко
Техніко-комп'ютерна
підтримка Антон Балицький

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідectво KB № 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
веб-сторінка: <http://www.uceps.org>

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

Редакція може не поділяти точки зору авторів

Фотографії:

Укрінформ — обкладинка, стор. 8, 34;
УНІАН — стор. 3, 40;
Photo UA — стор. 5, 6;
Деловая столица — стор. 30;
Енергетическая политика Украины — стор. 33, 36;
Власть и политика — стор. 4, 37;
The Ukrainian Observer — стор. 39.

© Центр Разумкова, 2004

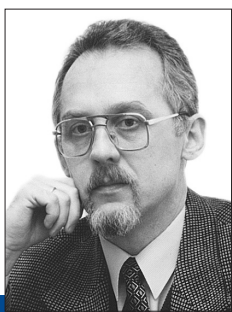
З М І С Т

КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРШОЧЕРГОВІ ЗАХОДИ ІЗ ЗАВЕРШЕННЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ <i>Володимир САПРИКІН</i>	2
ПЕРЕЛІК ПЕРШОЧЕРГОВИХ ЗАХОДІВ ІЗ ЗАВЕРШЕННЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ (Проект)	10
ІДЕЯ ПІДВИЩЕННЯ САМОСТІЙНОСТІ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ <i>Олександр ЛИТВИНЕНКО</i>	19
ПРОБЛЕМИ І НАСТРОЇ ЖИТЕЛІВ ШАХТАРСЬКИХ РЕГІОНІВ (НА ПРИКЛАДІ ДОНЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ ТА МІСТ СНІЖНЕ, ТОРЕЗ, ШАХТАРСЬК) <i>Микола СУНГУРОВСЬКИЙ, Віталій ЛЯХ</i>	22
ГЛОБАЛЬНА ГОРНОДОБЫВАЮЩАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ. ГЛОБАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ. ГЛОБАЛЬНЫЕ ДЕЙСТВИЯ ПРОФСОЮЗОВ <i>Отчет о Всемирной конференции горнодобывающей промышленности, проведенной Международной федерацией профсоюзов работников химической промышленности, энергетики, горняков и разнорабочих 23-25 ноября 2004г., Буксбург, Южная Африка (выдержки)</i>	31

Видання журналу здійснене за фінансового сприяння
Міжнародного фонду «Відродження»

Умови отримання журналу — на нашій веб-сторінці:
<http://www.uceps.org/magazine>.

КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРШОЧЕРГОВІ ЗАХОДИ ІЗ ЗАВЕРШЕННЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ



Володимир САПРИКІН,
директор енергетичних програм Центру Разумкова

Вугільна промисловість України є однією з базових для економіки України. Від її стабільної роботи залежить робота суміжних галузей — електроенергетики та металургії, а також забезпечення паливом та енергією комунально-побутового сектору 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.

Чи досягнуті цілі реструктуризації вугільної галузі?

Як відомо, головна мета реструктуризації полягає в досягненні ефективної роботи вугільної галузі, характерними ознаками якої є: *по-перше*, забезпечення потреб національної економіки вугіллям власного видобутку за прийнятними цінами; *по-друге*, рентабельна робота переважної більшості вугільних підприємств із виконанням екологічних вимог; *по-третє*, соціально-економічна стабільність у вугільних регіонах; *по-четверте*, з урахуванням особливостей роботи українських шахт, додається суто національна вимога — кардинальне зменшення аварійності та травматизму в галузі.

Водночас, аналіз головних показників роботи вугільної промисловості України протягом 1996-2004рр. свідчить, що реструктуризація поки що не досягла мети — галузь залишається у кризовому стані.

За період реструктуризації дещо покращилася значна кількість показників галузі. Проте, темпи покращення незначні; вони не забезпечують досягнення не лише показників вугільних підприємств Заходу, але й інколи не досягають показників галузі минулих років.

Останніми роками для багатьох урядів України головним показником роботи галузі був видобуток вугілля, зупинити падіння якого вдалося в 1997р., а стабілізувати — протягом 2000-2002рр.¹ Водночас, практично не приділяється увага іншим базовим техніко-економічним, фінансово-економічним і виробничим показникам галузі, які характеризують ефективність реструктуризації. Серед них найбільш важливими є наступні: продуктивність виробничих потужностей; кількість очисних вибоїв, у т.ч. комплексно-механізованих; зольність видобутого та відвантаженого вугілля; кредиторська та дебіторська заборгованість та деякі інші.

¹ Однак, у 2003р. він знову впав на кілька млн. т (з 81,9 млн. т у 2002р. до 79,3 млн. т у 2003р.). У 2004р., за попередніми даними, видобуток вугілля зростає на майже 1 млн. т, порівняно з попереднім роком, але не досягне рівня 2002р.

Орієнтація на необґрунтоване різке збільшення видобутку вугілля є недоцільною, а підтримання міфу про те, що чим більший видобуток, то тим краще для галузі — шкідливим. Загалом, перспективні рівні видобутку вугілля мають визначатися, насамперед, попитом на внутрішньому ринку країни, зумовленим рівнем технологічної і цінової конкурентоспроможності вугілля, порівняно з альтернативними енергоресурсами. Щодо зовнішнього ринку, то вже минули часи тотальних неплатежів у країні і сьогодні немає потреби здійснювати експорт заради отримання валютних надходжень, хоч і за демпінговими цінами.

За роки реструктуризації вугільної промисловості (з 1996р.) не вдалося досягти основних її цілей: зробити вугільну галузь рентабельною за рахунок різкого збільшення кількості прибуткових вугільних підприємств, у т.ч. приватних (наприклад, у Росії у 2001р. досягнутий рівень рентабельності в 6,4%); суттєво скоротити чисельність працівників галузі; повністю виконати заходи із закриття більшості збиткових вугільних підприємств; передати переважну більшість об'єктів соціальної інфраструктури вугільних підприємств до комунальної власності; працевлаштувати переважну більшість звільнених працівників вугільних підприємств, які передано на закриття, за рахунок створення нових робочих місць; провести технічне переозброєння шахт тощо.

Реструктуризація вугільної промисловості повинна стати основою подальшого розвитку галузі, а питання її завершення є найважливішим економічним та соціальним питанням не лише для окремої галузі, а для всієї економіки країни.

Бар'єри на шляху процесу реструктуризації

Неефективність попереднього етапу реструктуризації вугільної промисловості та гальмування її завершення спричиняється дією трьох блоків чинників.

Брак ринкових перетворень

Викривлення ринкового ціноутворення на вугільну продукцію. Порівнювати ціни на українську та іноземну вугільну продукцію складно, адже перша не відповідає не лише міжнародним, але й вітчизняним стандартам, оскільки характеризується перевищенням показників вмісту вологи, сірки, золи тощо. Водночас, співвіднесення цін на енергетичне та коксівне вугілля, порівняно з відповідними іноземними цінами, свідчить, що в Україні існує значне спотворення їх паритету. Так, на світових ринках коксівне вугілля продається за цінами, значно вищими, ніж енергетичне, а в Україні — навпаки, що зумовлюється впливом фінансово-промислових груп, які працюють у металургійній промисловості та лобіюють свої інтереси у вугільній галузі. Формувати ціни на українське вугілля, відповідні його якості, собівартості та з урахуванням державної підтримки, має лише ринок.

Але й сьогодні у вугільній галузі нехтуються головні принципи ефективного ринкового ціноутворення: регулювання цін ринком шляхом аукціонного або біржового продажу всієї вугільної продукції; прозорість ціноутворення та характер внутрішніх і зовнішніх



поставок; повне покриття ціною вугільної продукції видатків і відповідного прибутку; пряме та зрозуміле субсидіювання окремих напрямів діяльності без спотворення цін.

Монополізація лівової частки ринку гірничо-шахтного обладнання. Торгово-промислова компанія “Укрвуглемаш”, яка не є виробничою структурою, монополізувала постачання переважної частини номенклатури обладнання для потреб вугільної промисловості, а саме — всю продукцію таких українських підприємств, як Дружківський та Новгородський машинобудівні заводи, ЗАТ “Горлівський машинобудівник”, АТ “Донецькгірмаш” та АТ “Донецький енергозавод”. Ця компанія, створена за підтримки фінансово-промислових груп, які працюють у вугільній та металургійній галузях, продає обладнання за завищеними цінами та значною мірою з використанням коштів Державного бюджету. Вагома частина номенклатури обладнання, яке продає “Укрвуглемаш”, не виробляється іншими заводами України.

Попри обов'язковість проведення тендерів при закупівлі обладнання та матеріалів (і їх масовому проведенні), досі існують численні випадки як закупівлі без проведення тендерів, так і фіктивних тендерів. В останньому випадку при проведенні тендеру вказується марка вугільного комбайну, яку випускає конкретний завод, а в тендері беруть участь підприємства, що не випускають вугільного обладнання.

Залишки бартерних розрахунків. Хоч останніми роками на ринку вугілля вдалося значно зменшити рівень бартерних розрахунків (на початку процесу реструктуризації у 1996р. рівень бартеризації складав 78%), однак частка бартеру в розрахунках залишається вагомою. Більше того, за 11 міс. 2004р. частка бартеру, порівняно з відповідним періодом минулого року, зросла і склала 6,8% (або на суму 586,6 млн. грн.) проти 4,1% (294,7 млн. грн.) у 2003р.² При цьому, якщо рівень грошових розрахунків електростанцій і споживачів коксівного вугілля наближається до 95%, то ринок побутового вугілля та продажу за договорами з іншими споживачами ледь перевищує 50%.

² Енергобізнес, 14 декабря 2004г., с.38.

Неплатежі за поставлену вугільну продукцію. Порушення платіжної дисципліни в галузі набули усталеного характеру: за шість місяців 2004р. неплатежі склали 5,2% — галузь недорахувалася понад 245 млн. грн. (за весь 2003р. неплатежі становили 12,5%, або 986 млн. грн.).

Низька ефективність роботи вугільних підприємств і їх фінансово-економічний стан

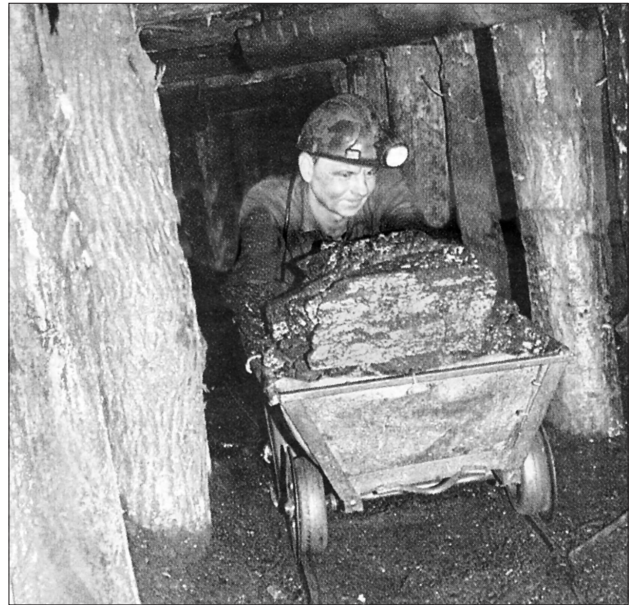
Дефіцит платіжного балансу. В галузі існують величезні кредиторська і дебіторська заборгованості; перевищення кредиторської заборгованості над дебіторською зумовлює дефіцит платіжного балансу. Станом на 1 жовтня 2004р., кредиторська заборгованість складала 10,077 млрд. грн., дебіторська — 2,413 млрд. грн. (дефіцит, отже, складає 7,664 млрд. грн.).³ Таке становище існує вже протягом багатьох років.

Кардинальне перевищення кредиторської заборгованості над дебіторською викликано, насамперед, браком ринкових відносин та свідчить про те, що галузь давно є банкрутом і її неплатоспроможність продовжує поглиблюватися. Збільшення фінансування з Державного бюджету практично не покращує фінансово-економічний стан галузі, а лише дозволяє триматися “на плаву”, стабілізуючи рівень видобутку вугілля.

Низький рівень продуктивності праці. За даними Європейської економічної комісії ООН, один з головних показників результативності реструктуризації вугільної промисловості — зростання продуктивності праці (узагальнений показник) — є в Україні одним із найнижчих серед країн з перехідною економікою (позаду України — лише Боснія та Герцеговина). У 2000р. він становив 79,3% (1990р. прийнято за 100%); натомість, в Угорщині — 284%, Болгарії — 220%, Польщі — 198%, Росії — 118%, Казахстані — 109%.⁴

Водночас, середня продуктивність праці робітника з видобутку вугілля з 1997р. повільно, але зростає і за результатами 11 місяців 2004р. склала 27,9 т/місяць (порівняно з 15,8 т/місяць у 1996р.).⁵ Але, порівняно із 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 — 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.⁶

Низька якість вугільної продукції (висока зольність). Поступове погіршення гірничо-геологічних умов вуглевидобутку, а також збереження значного відсотка зношеного виробничого видобувного та збагачувального обладнання (за невисокої частки збагаченого вугілля) зумовлюють щорічне зростання зольності видобутого вугілля і нестабільне та незначне зменшення зольності відвантаженої вугільної продукції.



Проте, показники зольності вугілля є значно гіршими від показників початку 1990-х років: якщо в 1991р. зольність видобутого вугілля складала в середньому 29,8%, відвантаженого — 18,3%, то у 2004р. — 38,4% і 23,2%, відповідно⁷. Непоодинокими є випадки, коли вміст породи у відвантаженому вугіллі сягає 50%.

Зростання собівартості 1 т готової вугільної продукції. Головний економічний показник роботи галузі — собівартість 1 т готової вугільної продукції — невпинно зростає. Так, за 11 місяців 2004р. цей показник, порівняно з відповідним періодом минулого року, зріс майже на 19% і склав 186,5 грн. Це майже на 13% перевищило навіть запланований Міністерством палива та енергетики України рівень собівартості⁸.

Незавершеність передачі об'єктів соціальної сфери до комунальної власності. Досі на балансі вугільних підприємств перебувають об'єкти соціальної сфери; фактичні збитки від їх утримання щороку становлять понад 150 млн. грн. і перекладаються на собівартість видобутого вугілля (загальна вартість об'єктів понад 5 млрд. грн., чисельність персоналу — понад 40 тис. працівників).

Недосконалість управління на рівні держави, паливно-енергетичного комплексу і галузі

Недосконалість державного управління значною мірою зумовлена суб'єктивними чинниками, до яких можна віднести, зокрема, наступні:

- ❖ відсутність комплексного плану проведення процесу реструктуризації вугільної промисловості;
- ❖ систематичні зміни керівників паливно-енергетичного комплексу (ПЕК);

³ Енергобизнес, 30 ноября 2004г., с.47.

⁴ Restructuring of the Coal Industry in Economies in Transition. United Nations. Economic and Social Council. Economic Commission for Europe. Committee on Sustainable Energy. Ad Hoc Group of Experts on Coal and Thermal Power. Fourth Session, 19-20 November 2001. Energy/GE.1/2001/4, 12 September 2001. — p.1-14.

⁵ Енергобизнес, 14 декабря 2004г., с.39.

⁶ Докладно див.: Реструктуризація вугільної промисловості України: наміри, результати, перспективи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2003, №8, с.12-14.

⁷ За 11 місяців 2004р.

⁸ Див.: Реструктуризація вугільної промисловості України..., с.13.

- ❖ низький професійний рівень значної частини вищого менеджменту ПЕК і галузі;
- ❖ відсутність наступності реформ;
- ❖ невідповідність обсягів державного фінансування потребам галузі;
- ❖ систематичне невиконання затверджених планів і заходів;
- ❖ корупція;
- ❖ негативний вплив фінансово-промислових груп, що протидіють реформам.

Недосконалість управління на загальнодержавному рівні. Держава є головним винуватцем зриву процесу реструктуризації галузі, оскільки, *по-перше*, плануються не необхідні, а мінімальні видатки на ці цілі з Держбюджету, *по-друге*, навіть ці плани не виконуються, що призводить до систематичного зриву фінансування найважливіших заходів (лише у 2004р., як очікується, вугільна галузь буде профінансована в повному обсязі). Це відбувається на фоні ухвалення найамбітніших планів з передчасного закриття значної кількості шахт, створення тисяч нових робочих місць тощо. В результаті, не виконуються й мінімальні плани реформування, які можна було прийняти та виконати, виходячи навіть з недостатніх обсягів бюджетного фінансування.

Досі не завершена розробка Енергетичної стратегії України на період до 2030р. та подальшу перспективу, яку спочатку планували завершити 31 грудня 2002р., потім — до 15 грудня 2003р. Тим часом, саме Енергетична стратегія мала б зафіксувати роль і базові показники довгострокового розвитку вугільної промисловості, залежно від загальнооекономічного розвитку країни (до речі, на такий період не існує стратегії розвитку української економіки загалом).

Недосконалість управління на рівні ПЕК. Держава може та повинна використовувати формування паливно-енергетичного балансу в якості одного з головних інструментів здійснення поточної і довгострокової політики у сфері ПЕК. Однак, Україна, визнавши важливість збереження вугільної галузі та її фінансової підтримки з боку держави, не вживає організаційних та економічних заходів з підвищення рівня використання вугілля в електроенергетиці шляхом безпосереднього заміщення природного газу вугіллям на газо-вугільних теплоелектростанціях (ТЕС), а також за рахунок оптимізації їх завантаження за відповідного збільшення виробництва електроенергії на вугільному паливі.

З вини Мінпаливенерго України затримується фінансування заходів реструктуризації. Так, за результатами аналізу виконання Державного бюджету, Колегія Рахункової палати відзначила: “За дев’ять місяців 2004р. в запланованих обсягах здійснено видатки за окремими бюджетними програмами на загальну суму 7 млрд. 805,7 млн. грн., що становить лише 18,2% планових призначень на січень-вересень; за рядом бюджетних програм видатки проведені в обсягах, менших проти плану... В найбільших обсягах не проведено видатки Міністерством палива та енергетики — 421,6 млн. грн., або 13,4% (реструктури-



зація вугільної та торфодобувної промисловості — 101,4 млн. грн., державна підтримка будівництва та технічного переоснащення підприємств з видобутку кам'яного вугілля, лігніту (бурого вугілля) і торфу — 101 млн. грн.)”⁹.

Систематичні зміни керівництва ПЕК призводять до втрати наступності реформ, що здійснюються. Більше того, кожен новий міністр палива та енергетики вважає за необхідне провадити свою реорганізацію структури вугільних підприємств, розставляючи на них власні керівні кадри.

Недосконалість управління на рівні галузі. Програма “Українське вугілля”, розрахована на період 2001-2010рр., в повному обсязі не фінансується і не виконується. Більше того, вона вже втратила актуальність, оскільки не враховує змін, що сталися протягом останніх років. Наприклад, приватизація ВАТ “Державна холдингова компанія “Павлоградвугілля” та ВАТ “Краснодонвугілля” і підписання Указу Президента України “Про заходи щодо підвищення ефективності управління вугільною галуззю та її розвитку” (№752 від 6 липня 2004р.) внесли суттєві корективи в роботу вугільної промисловості. Згідно з названим Указом, створена Національна акціонерна компанія (НАК) “Вугілля України”. Проте, її подальше існування формально залежить від подовження дії Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” (від 17 лютого 2004р.). Дія цього Закону завершується 1 січня 2005р., і з цього часу будуть порушуватися нові справи та продовжиться впровадження старих справ про банкрутство вугільних підприємств, більшість яких складає основу НАК “Вугілля України”¹⁰.

Загалом, сьогодні вугільна галузь України не має довгострокової дієвої програми роботи та розвитку. Водночас, затвердження Урядом нової програми для галузі не вирішить питання перспектив її роботи, оскільки розрахунки фінансування програми робить Уряд (Мінпаливенерго) на підставі своїх пріоритетів,

⁹ Висновок за результатами аналізу виконання Державного бюджету України за дев’ять місяців 2004 року. Підготовлено департаментом з питань контролю, аналізу та експертизи Державного бюджету і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 22 листопада 2004р. № 26-1. — Київ, Рахункова палата України, 2004, Випуск 20. Див.: <http://www.ac-rada.gov.ua/Ua/44/2004/20041207.htm>.

¹⁰ Відповідний закон прийнятий Верховною Радою України 18 січня 2005р.

а питанням виділення коштів займається Парламент, виходячи з власних пріоритетів. Тобто розірваний зв'язок між програмою та її фінансовим забезпеченням. У результаті, жодна вугільна (як, втім, і будь-яка інша) програма повністю не профінансована, а отже — не була, і не буде виконана в повному обсязі.

Таким чином, доцільним є ухвалення наступної програми роботи та розвитку вугільної галузі спеціальним Законом України — з тим, щоб саме Верховна Рада узгодила як пріоритети реформування галузі, так і їх фінансове забезпечення. Враховуючи складність прогнозування (насамперед, закладання обсягів державної підтримки галузі) та неоднозначність перспектив розвитку вугільної галузі на довгострокову перспективу, в якості такої програми доцільно використати скориговану Програму “Українське вугілля”. Програма містить конкретні і зрозумілі цілі та завдання, обґрунтовані терміни їх виконання та обсяги фінансування. Базові показники розвитку та фінансування галузі з Державного бюджету можуть обмежуватися мінімально припустимими рівнями на найближчі 2-3 роки та систематично оновлюватися.

Останніми роками в галузі спостерігається значний перекид у напрямі розвитку підгалузі видобутку коксівного вугілля, порівняно з видобутком енергетичного вугілля, — що відбувається при мовчазній згоді керівників ПЕК. Таким чином, в Україні не враховується поточна та довгострокова світова тенденція зменшення попиту на коксівне вугілля, викликана технологічною еволюцією у металургійній галузі, розширенням використання електродугових печей та заміщенням сталі іншими матеріалами (наприклад, у США частка видобутку енергетичного вугілля складає 90%)¹¹. Тенденція до переважного розвитку підгалузі видобутку коксівного вугілля в Україні пояснюється більшою зацікавленістю фінансово-промислових груп (приватних) у постачанні на металургійні комбінати коксівного вугілля, що стимулює їх до інвестування таких вугільних підприємств та покращення розрахунків з ними. Однак, держава, маючи всі важелі впливу для коригування процесів у галузі (щонайменше для забезпечення рівноцінного розвитку обох головних напрямів роботи та розвитку), не вживає ні організаційних, ні економічних заходів для стимулювання видобутку енергетичного вугілля — з метою запобігання його занепаду.

Систематичне недофінансування заходів реструктуризації в умовах обмежених ресурсів. Бюджетне фінансування заходів реструктуризації є недостатнім. Наприклад, згідно з розрахунками, на закриття шахт і розрізів протягом 1995-2002рр. необхідно було виділити 8,799 млрд. грн., а фактично виділено — 3,188 млрд. грн.; зокрема, у 2002р. з необхідних 2,0 млрд. грн. у бюджеті передбачалося 0,85 млрд. грн., фактично виділено — 0,62 млрд. грн.

Недостатній рівень фінансування заходів реструктуризації призводить до соціальної незахищеності працівників галузі та супроводжується накопиченням невирішених проблем у сферах соціального захисту звільнених шахтарів та ліквідації негативних екологічних наслідків масового закриття шахт.

Незаконне, неефективне та нецільове використання коштів Держбюджету України на підтримку вугільної галузі. Як свідчать результати перевірок, що їх здійснила Рахункова палата у 2001-2002рр., з моменту започаткування реструктуризації вугільної промисловості до 2002р. включно загальна сума незаконного використання бюджетних коштів склала щонайменше 154,5 млн. грн. (у т.ч. нецільового — 73,2 млн. грн.), неефективного — 157,7 млн. грн.

Недостатня кількість створених нових робочих місць для працевлаштування звільнених працівників вугільних підприємств, що ліквідуються. Питання створення нових робочих місць є одним з найбільш важливих у процесі реструктуризації вугільної промисловості будь-якої країни. Рахункова палата розглянула ефективність використання обласними державними адміністраціями у 2003р. коштів Фонду для створення нових робочих місць і працевлаштування звільнених працівників вугільних підприємств, що ліквідуються у Донецькій та Луганській областях. Головні висновки Рахункової палати зводяться до наступних¹²:

(а) “Кабінетом Міністрів України не було запроваджено всіх необхідних заходів щодо ефективного використання обласними державними адміністраціями коштів Фонду для створення нових робочих місць і працевлаштування звільнених працівників вугільних підприємств, що ліквідуються...;

(б) існуюча система організації нових робочих місць для звільнених працівників вугільних підприємств, які здійснювались за рахунок коштів Фонду, є неефективною та не вирішує проблеми працевлаштування звільнених шахтарів”.

На підтвердження цих двох тез Рахункова палата наводить такі шокуючі дані перевірок:

❖ на 510 нових робочих місцях (із 981 запланованих) працевлаштовані лише 169 працівників вугільної промисловості;

❖ із загального обсягу коштів Фонду, спрямованих у 2003р. на вирішення зазначеної проблеми Донецькій і Луганській облдержадміністраціям (в сумі 82,6 млн. грн.), понад 58% були використані або з порушенням чинного законодавства (42,9 млн. грн., або 52%), або нецільовим чином (5,3 млн. грн., або 6,4%);



¹¹ Глобальные и региональные перспективы спроса на уголь до 2030 года и на последующий период. Экономический и социальный Совет. Европейская Экономическая Комиссия. Комитет по устойчивой энергетике. Специальная группа экспертов по роли угля в устойчивом развитии. Шестая сессия, 17-18 ноября 2003г. ООН (Документ Energy/GE.1/2003/6, 2 September 2003), с.4.

¹² Повідомлення прес-служби Рахункової палати, 1 червня 2004р.; <http://www.ac-rada.gov.ua/Ua/5/20040601.htm>.



❖ підприємства-отримувачі коштів Фонду названих областей здійснювали процедури закупівель, за якими сплачено 38,6 млн. грн., з порушенням Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”;

❖ створення нових робочих місць здійснювалося Донецькою і Луганською облдержадміністраціями без достатнього вивчення та обґрунтування причин незаповнення наявних у регіонах вакансій, чисельності працівників, вивільнених згідно із ст. 40 (п.1) Кодексу законів про працю України¹³, їх професійно-кваліфікаційних даних і бажання шахтарів перенавчатися та працювати на нових робочих місцях; за рахунок коштів Фонду у 2003р. було створено 224 нові робочі місця, на яких працевлаштовані лише шість працівників (!);

❖ Донецька та Луганська облдержадміністрації не організували належним чином конкурс бізнес-планів, який мав би забезпечити прозорість у визначенні об’єктів для створення нових робочих місць. Зокрема, рішеннями цих облдержадміністрацій до переліку підприємств для створення нових робочих місць були внесені 16 об’єктів без проведення конкурсу, на будівництво семи з них у 2003р. з порушенням чинного законодавства використано 42,9 млн. грн., або 51,6% передбаченого у 2003р. загального обсягу фінансування.

Інформація за результатами перевірки передана до вищих органів законодавчої і виконавчої влади України — до Верховної Ради та Кабінету Міністрів України. Можна дякувати Рахунковій палаті за чергове виявлення серйозних порушень у сфері використання коштів Держбюджету та за існування фактично єдиного джерела інформації у цій сфері. Однак, напевно чи можна очікувати кардинальних зрушень у вугільній галузі — багаторічні порушення законодавства про використання коштів існували як раніше, так і сьогодні. Найбільше турбує те, що створення віртуальних робочих місць буде продовжуватися і надалі. Вкрай важлива загальнодержавна справа перетворилася значною мірою на фінансування приватних структур.

Неефективні управління та організація виробництва вуглевидобувних підприємств і постійні зміни їх структури. Систематична зміна структури вугільних підприємств дезорганізує їх роботу, призводить до витрачання значних коштів і дозволяє приховувати фінансові порушення.

Відсутність достатнього рівня безпеки праці у вугільній промисловості. Складні гірничо-геологічні умови підземного вуглевидобутку, значний ступінь зношеності основних виробничих фондів, недотримання правил і норм безпеки праці, недосконалість техніки та технологій видобутку вугілля, систематичне реформування системи гірничого нагляду зумовлюють підвищену аварійну небезпеку роботи українських шахт.

У 1993р. Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду, який контролював об’єкти підвищеної небезпеки, був об’єднаний з технічною інспекцією профспілок, при цьому загальна чисельність персоналу

скоротилася майже на третину. Якість нагляду кардинально погіршилася, оскільки із системи пішли працівники з великим досвідом. Починаючи з 1997р., систему нагляду кілька разів об’єднували та скорочували. У 1997р. вона перетворена на комітет, потім — на департамент у складі Міністерства праці та соціальної політики України, а під час адміністративної реформи 2000р. — її взагалі ліквідували.

Після багатьох резонансних аварій на українських шахтах¹⁴ у 2002р. був створений Державний комітет України з нагляду за охороною праці, який працює до цього часу.

Протягом останніх років кількість аварій та випадків смертельного травматизму, в т.ч. і смертельного, значно зменшилася. Проте, і сьогодні рівень безпеки роботи українських шахтарів є недостатнім. 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 особи. Рівень смертельного травматизму протягом останніх років дещо зменшується, але залишається в півтора рази вищим, ніж у 1991р. (2,2 особи), та значно вищим, порівняно з іншими вуглевидобувними країнами. Наприклад, у 2001р. в Росії коефіцієнт смертельних випадків становив у цілому 0,5 (у т.ч. на шахтах — до 1,0), у США цей показник склав 0,03.

Незадовільний стан основних фондів шахт, недосконалість існуючої техніки та технології видобутку, зростання глибини гірничих виробок, залишковий принцип фінансування наукових досліджень у сфері гірничої безпеки, недотримання правил і норм безпеки залишаються головними причинами значної кількості аварій на шахтах України та травматизму, в т.ч. із смертельними наслідками.

19 липня 2004р. на шахті “Краснолиманська” в Донецькій області сталася резонансна аварія, в результаті якої загинули 34 шахтарі (двох шахтарів так і не вдалося знайти) та один рятувальник. 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 травмуванням і загибеллю людей.

Відсутність комплексного підходу до реструктуризації вугільної промисловості та формальний характер галузевих програм. Процес реструктуризації вугільної промисловості є завданням не лише однієї галузі (ПЕК), а всієї економіки країни. Ухвалення та реалізація таких важливих державних програм, як “Українське вугілля” та “Програма підвищення безпеки праці на вугільних шахтах”, без забезпечення їх необхідними коштами та іншими ресурсами, за відсутності постійного контролю їх виконання підтримує довіру до спроможності держави реалізовувати власні рішення.

Загалом, держава має обмежити свої функції як господарюючого суб’єкта в галузі до ролі регулятора темпів і пропорцій розвитку вугільної промисловості.

¹³ Ідеться про розірвання трудового договору з ініціатииви власника або уповноваженого ним органу у випадку “змін в організації виробництва і праці, в т.ч. ліквідації... підприємства”.

¹⁴ 11 березня 2000р. — шахта ім. Баракова, аварія забрала життя 80 шахтарів; 19 серпня 2001р. — шахта ім. О.Ф.Засядька, загинули 65 шахтарів; 7 липня 2002р. — шахта “Україна”, загинули 35 шахтарів; 31 липня 2002р. — шахта ім. О.Ф.Засядька, загинули 20 шахтарів.

Проблема закриття збиткових шахт

В Україні, як і в більшості постсоціалістичних країн, питання реструктуризації вугільної промисловості і, насамперед, закриття збиткових шахт, поряд з колосальними труднощами внаслідок масштабності процесу та короткого терміну його реалізації, набуває і політичного забарвлення. В ринкових економіках реструктуризація галузей на національному рівні продовжується постійно, незалежно від політики уряду. Натомість, у країнах з перехідною економікою втручання уряду в процес реструктуризації може заблокувати або прискорити цей процес.

Безумовно, щонайскоріше закриття збиткових шахт і розрізів, що є тягарем для Держбюджету України, прискорить і перетворення вугільної галузі на прибуткову. Проте, процес закриття нерентабельних вугільних підприємств стримується, *по-перше*, обмеженістю ресурсів (фінансових і технічних); *по-друге*, доцільністю максимального відпрацювання розкритих вугільних запасів; *по-третє*, необхідністю попереднього вирішення супутніх закриттю шахт соціальних та екологічних проблем.

Останнім часом до цього переліку може бути додана ще одна: політизація питань закриття збиткових шахт, уможливлена відсутністю законодавчо визначених положень про реструктуризацію вугільної промисловості, зокрема — про перелік вугільних підприємств, що підлягають ліквідації, та терміни їх закриття. Така ситуація створює умови для довільного встановлення як переліків, так і термінів закриття шахт, незалежно від економічної доцільності такої акції та ступеню вирішеності згаданих вище соціальних та екологічних проблем.

Під час президентської виборчої кампанії 2004р. реструктуризація вугільної промисловості (зокрема, проблема закриття збиткових шахт) стала об'єктом спекуляції та одним з аргументів не лише на користь одного з кандидатів, але й на користь сепаратизму або федералізації країни¹⁵.

Кандидату від опозиції — екс-прем'єр-міністру України В.Ющенку — приписувалися наміри масового закриття шахт¹⁶. Це, безумовно, негативним чином позначалося на ставленні до нього з боку жителів шахтарських регіонів, особливо якщо взяти до уваги складне соціально-економічне становище зазначених регіонів та депресивне соціальне самопочуття їх жителів¹⁷. При цьому, малося на думці, що кандидат від влади — діючий на час виборів прем'єр-міністр України та виходець із Донецької області В.Янукович — таких непопулярних кроків робити не буде.

Особливо загострилася ситуація після першого голосування другого туру виборів — коли постало питання про фальсифікацію його результатів на користь В.Януковича, що викликало масові акції громадянської непокори, а питання достовірності результатів голосування, оголошених Центральною виборчою комісією, розглядалося у вищих законодавчих і судових органах держави. Окремі посадові



особи регіонального рівня — прихильники В.Януковича — вдалися до відвертого політичного тиску, насамперед на Парламент і Верховний Суд України, висунувши гасла федералізації або навіть виходу окремих східних областей зі складу України та приєднання їх до Росії¹⁸. Насправді, збиткові шахти закривалися як під час прем'єрства В.Ющенка, так і під час прем'єрства В.Януковича. А прискорене та, як свідчать наведені нижче дані, сумнівно підготовлене закриття шахт готував саме Уряд, очолюваний В.Януковичем. Перелік шахт, призначених до закриття, визначений у Додатку до Програми “Українське вугілля”, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів 19 вересня 2001р.¹⁹ Проте, в липні 2004р. був підписаний Указ Президента України “Про заходи щодо підвищення ефективності управління вугільною галуззю та її розвитку”, яким Уряду доручалося здійснити “ліквідацію до 1 липня 2006р.”²⁰

Постановою Кабінету Міністрів “Про внесення змін у додаток до Програми “Українське вугілля” від 28 жовтня 2004р. передбачене закриття шахт уже до кінця 2005р. Процес закриття, порівняно з терміном, визначеним в Указі Президента, прискорюється на шість місяців, а порівняно з початковими планами, — на *один-три роки*. А саме:

- ❖ шахта “Моспінська” ДП “Донецьквугілля” (683 працівники) — закривається на *один рік* раніше;
- ❖ шахта “Бендюзька” ДП “Львіввугілля” (1124 працівники) — на *один рік* раніше;
- ❖ шахта “Перевальська” ДП “Луганськвуглебуд-реструктуризація” (1529 працівників) — на *два роки* раніше;
- ❖ шахта “Україна” ДП “Луганськвуглебудреструктуризація” (719 працівників) — на *три роки* раніше.

При цьому, як видно із згаданої Постанови Уряду від 28 жовтня 2004р., всі дані про промислові запаси, виробничі потужності, фактичну чисельність працівників (у т.ч. пенсіонерів) та інші показники, *не змінилися, порівняно з наведеними у Постанові від*

¹⁵ Докладніше див.: Литвиненко О. Ідея підвищення самостійності регіонів України в контексті виборчої кампанії, с.19-21 цього журналу.

¹⁶ Див., наприклад: Буряки вместо космоса. — Украинская газета, 27 октября 2004г.; <http://ukr.ru/comments/69378400>; Гришин А. Потерянные миллиарды. — Московский комсомолец, 26 ноября 2004г.; <http://f1b.ru/info/33033.html>.

¹⁷ Докладно див. статтю О.Литвиненка та М.Сунгуровського “Проблеми і настрої жителів шахтарських міст у контексті реструктуризації вугільної галузі (на прикладі Донецької області та міст Сніжне, Торез, Шахтарське)”, вміщену в цьому журналі.

¹⁸ Голова Донецької облради пропонує перейти до федеративного устрою України. — УНІАН, 4 грудня 2004р.; <http://www.unian.net>.

¹⁹ Перелік шахт (розрізів), вуглепереробних та торфовидобувних підприємств, які передаються на закриття. На час затвердження Програми та Переліку прем'єр-міністром України був А.Кінах.

²⁰ Указ Президента України “Про заходи щодо підвищення ефективності управління вугільною галуззю та її розвитку” №752 від 6 липня 2004р.

19 вересня 2001р., тобто повторюються дані станом на 1 січня 2001р. Невже за майже чотири роки не сталося змін в обсягах промислових запасів вугілля або чисельності працівників на шахтах? Такого не може бути. Тому є великі сумніви, що Кабінет Міністрів, готуючи Постанову, або Адміністрація Президента, готуючи Указ, робили необхідні розрахунки, а отже — напрашується висновок про довільність і необґрунтованість тих чи інших термінів закриття шахт.

Проте, питання полягає навіть не в тому, що Уряд під керівництвом В.Януковича не відстояв подовження роботи названих чотирьох шахт на рік-три, а загалом — у самій можливості і доцільності прискореного закриття вугледобувних підприємств.

Протягом усього часу реструктуризації вугільної промисловості в Україні не встигали навіть у встановлені терміни закривати шахти відповідно до вимог технічної, екологічної безпеки та попереднього забезпечення соціальної захищеності працівників. Це пов'язано, насамперед, із згаданими вище обмеженими можливостями Держбюджету, великим обсягом робіт і систематичним неефективним та незаконним використанням державних коштів.

До того ж, як відомо, при закритті шахт Донецького та Львівсько-Волинського вугільних басейнів виникають загрозливі екологічні явища: ускладнення ситуації з гідрологічного захисту суміжних діючих шахт, підтоплення прилеглих територій, проникнення на земну поверхню та накопичення в об'єктах, розташованих у зоні впливу гірничих робіт, шахтного метану. Через несвочасне проведення гідротехнічних робіт збільшуються терміни ліквідації шахт, внаслідок чого роками провадиться відкачка води²¹. Недостатня увага приділяється проблемам проникнення газу з ліквідованих шахт на поверхню. Такі проблеми існують в містах Макіївка (шахта ім.Орджонікідзе) та Горлівка (шахта “Кочегарка”). Проекти ліквідації шахт передбачають прогноз зон, що є небезпечними через високу ймовірність проникнення та накопичення шахтного метану, а також заходи із запобігання негативним наслідкам, однак відповідні організації реагують, як правило, лише після нещасних випадків²². При ухваленні рішень про закриття не завжди враховується черговість ліквідації тих шахт, які мають між собою збіжки. Це призводить до некоректних проектних рішень з питань забезпечення гідротехнічної безпеки сусідніх шахт і, як наслідок — невиправданих витрат бюджетних коштів²³.

У 2005р. на закриття 10 шахт (дві в Донецькій області, сім — у Луганській, та одна — у Львівській) знадобиться 7,222 млрд. грн., у т.ч. 445,8 млн. грн. — на подолання соціальних наслідків. Втратять роботу 11284 осіб (у т.ч. 7722 працівники, які працюють на підземних роботах); буде безповоротно втрачено майже 2,8 млрд. промислових запасів вугілля. Тим часом, економічна обґрунтованість та ступінь вирішення соціальних проблем, що безумовно виникнуть у містах і селищах, де розташовані ці шахти, викликають сумнів. Таким чином, постає питання перегляду

планів і термінів закриття не лише чотирьох шахт, про які йшлося вище, а й більшості збиткових вугільних підприємств загалом. Попри важливість щонайскорішого закриття збиткових вугільних підприємств, треба враховувати спроможність держави вирішити, насамперед, соціальні проблеми працівників, які звільняються з підприємств, переданих на закриття. Водночас, перегляд планів закриття вугільних підприємств не повинен виходити за терміни, встановлені у попередньому варіанті Програми “Українське вугілля”, тобто максимально доцільний останній термін закриття — 2008р.

Висновки

1. Збільшення обсягів фінансування галузі з Державного бюджету протягом кількох останніх років дозволило стабілізувати та дещо покращити окремі техніко-економічні показники роботи вугільної промисловості.

2. Щорічне збільшення державної підтримки галузі може сприяти підвищенню обсягів видобутку вугільної продукції, але без кардинального підвищення рівня продуктивності праці, зменшення собівартості 1 т готової вугільної продукції, ефективність роботи галузі залишатиметься низькою. Без покращення техніко-економічних показників роботи кожного вибою, шахти (розрізу) чи збагачувальної фабрики, переважна частина вугільних підприємств будуть збитковими, а галузь загалом — потребуватиме щедалі більше державних коштів на підтримку її роботи.

3. Без докорінної перебудови вугільної промисловості України з використанням світового досвіду не буде досягнута головна мета реструктуризації — забезпечення рентабельності вугільних підприємств, а отже, досягнення рентабельності галузі загалом.

4. Глибока соціально-економічна деградація окремих міст і селищ Донбасу внаслідок закриття збиткових вугільних підприємств не є достатнім аргументом на користь блокування подальшої реструктуризації вугільної галузі. Визнаючи важливість її соціальної складової та ризик політизації процесу, треба розуміти, що поступка політичному тиску сьогодні — це надзвичайно великі витрати у довгостроковій перспективі. Водночас, події, що розгорнулися навколо закриття шахт у контексті президентської виборчої кампанії, свідчать про необхідність підвищеної уваги до розв'язання соціальних проблем вугільних регіонів, узгодження суто технічних заходів закриття вугледобувних підприємств із заходами соціального захисту працівників, які вивільняються, та загалом жителів шахтарських міст і містечок загалом.

5. Завершення процесу реструктуризації вугільної промисловості потребує реалізації комплексу заходів, що мають охоплювати всі аспекти не лише роботи та розвитку вугільної галузі, але й життєдіяльності шахтарських регіонів.

Проект комплексу першочергових заходів із завершення реструктуризації вугільної промисловості, розроблений експертами Центру Разумкова, додається. ■

²¹ Наприклад, зрив термінів введення в дію водовідливних комплексів на шахтах “Курахівська”, ім.Поченкова, ім.Калініна затримує фізичну ліквідацію шахт “Гірни́к”, “Червоногвардійська”, “Кіндратівка”.

²² Наприклад, у м.Макіївка Донецької області необхідних комплексних заходів з контролю вмісту шахтного метану та запобігання його виходу та накопичення у прилеглих до закритих шахт будівлях і спорудах було вжито лише після спалаху шахтного метану 29 січня 2003р. у підвалі житлового будинку №78 по вул.Геологічній.

²³ Державний комітет України з нагляду за охороною праці. Наказ №141 від 1 червня 2004р., с.1-4.

ПЕРЕЛІК ПЕРШОЧЕРГОВИХ ЗАХОДІВ із завершення реструктуризації вугільної промисловості України

Заходи	Виконавці	Термін виконання
1. СТВОРЕННЯ КОНКУРЕНТНИХ УМОВ ТА РИНКІВ У ВУГІЛЬНІЙ ПРОМИСЛОВОСТІ		
1.1. Створення конкурентного ринку вугільної продукції		2005
1.1.1. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про запровадження аукціонного продажу енергетичного та коксівного вугілля і визначення початкових цін на вугільну продукцію з урахуванням світових цін, енергетичної цінності, споживчих властивостей та взаємозамінності різних марок вугілля	Мінекономіки, Мінпаливенерго, НАК “Вугілля України”, Мінфін, Мін’юст, АМК	01.03.2005
1.1.2. Запровадити обов’язковий аукціонний продаж 90% енергетичного та коксівного вугілля, що видобувається підприємствами, у яких держава має пакет акцій щонайменше 25%, або які отримують бюджетні кошти, з урахуванням енергетичної цінності, споживчих властивостей та взаємозамінності різних марок вугілля	КМ, Мінекономіки, Мінфін	01.07.2005
1.2. Створення конкурентного ринку постачання матеріалів, обладнання та послуг для потреб вугільної промисловості		2005
1.2.1. Проаналізувати діяльність ТОВ Торгово-промислової компанії “Укрвуглемаш” на ринку обладнання для потреб вугільної промисловості з метою недопущення порушення конкурентного законодавства та в разі необхідності вжити відповідних заходів	Мінпаливенерго, АМК, НАК “Вугілля України”	01.02.2005
1.2.2. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про запровадження комплексу заходів, спрямованих на здійснення закупівлі обладнання, матеріалів та послуг для потреб вугільних підприємств за кошти Державного бюджету України виключно на тендерній основі	Мінекономіки, Мінпаливенерго, АМК	01.03.2005
1.3. Створення конкурентних умов і стимулів до підвищення ефективності роботи вугільних підприємств при наданні державної підтримки		2005
1.3.1. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про вдосконалення механізму надання державної підтримки вугільним підприємствам, з метою створення конкурентних умов та стимулів при наданні державної підтримки, а також запровадження системи контролю над фінансовими потоками для забезпечення фінансування строго за призначенням та у зв’язку із підпорядкуванням НАК “Вугілля України” Кабінету Міністрів України	Мінпаливенерго, Мінекономіки, Мінфін, Мін’юст, НАК “Вугілля України”	01.03.2005
1.4. Подолання неплатежів за поставлену вугільну продукцію та повне виключення бартерних розрахунків		2005
1.4.1. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про забезпечення відпуску вугільної продукції вугледобувними підприємствами на умовах повної попередньої оплати в грошовій формі	Мінпаливенерго, Мінекономіки, Мінфін	01.03.2005
1.4.2. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про заборону бартерних розрахунків і застосування економічних санкцій за такі операції	Мінпаливенерго, Мінекономіки, Мінфін	01.02.2005
1.5. Внесення у державні програми коректив стосовно роботи та розвитку вугільної промисловості		2005
1.5.1. Скоригувати Програму “Українське вугілля”* з урахуванням змін, що сталися в галузі, та потреб прискорення реструктуризації галузі	КМ, Мінпаливенерго, НАК “Вугілля України”, галузеві інститути	01.07.2005

* Програма “Українське вугілля” має термін дії до 2010р.

Заходи	Виконавці	Термін виконання
1.5.2. Скоригувати “Програму підвищення безпеки праці на вугільних шахтах” з огляду на подовження терміну її дії з 2005р. до 2010р. та необхідності подальшого підвищення рівня безпеки праці на вугільних шахтах	КМ, Мінпалив-енерго, НАК “Вугілля України”, Держнаглядохорон-праці, галузеві інститути	01.07.2005
2. РЕФОРМУВАННЯ ВЛАСНОСТІ ТА СТРУКТУРИ ВУГІЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ		
2.1. Структурне реформування вугільної галузі		2005-2010
2.1.1. Завершити корпоратизацію вугільних підприємств і створити відкриті акціонерні товариства (БАТ)	Мінпаливеноерго, ФДМ, НАК “Вугілля України”	30.06.2005
2.1.2. Розробити методику розподілу вугільних підприємств по групах: прибуткових, потенційно прибуткових, збиткових підприємств та підприємств, що увійдуть до оновленого НАК “Вугілля України”, виходячи з потреби держави у збереженні контролю над галуззю та забезпечення енергетичної безпеки країни	Мінпаливеноерго, ФДМ, НАК “Вугілля України”	01.02.2005
2.1.3. Переглянути структуру галузі та провести новий відбір вугільних підприємств до наступних груп: (а) вугільні підприємства, які увійдуть до НАК “Вугілля України” (ті, які не підлягають приватизації; з державним контрольним пакетом акцій; інші); (б) вугільні підприємства, які будуть передані на приватизацію; (в) вугільні підприємства, які будуть передані в оренду; (г) вугільні підприємства, які будуть ліквідовані (закриті)	Мінпаливеноерго, ФДМ, НАК “Вугілля України”	01.03.2005
2.1.4. Провести укрупнення та перерозподіл вугільних підприємств по групах, в т.ч. і до НАК “Вугілля України”	КМ, Мінпаливеноерго	01.04.2005
2.1.5. Провести приватизацію прибуткових вугільних підприємств	Мінпаливеноерго, ФДМ, НАК “Вугілля України”	2005-2010
2.1.6. Провести приватизацію потенційно прибуткових вугільних підприємств	КМ, Мінпалив-енерго, ФДМ	2005-2010
2.1.7. Передати вугільні підприємства в оренду та укласти договори оренди	КМ, Мінпалив-енерго, ФДМ	2005-2010
2.1.8. Розробити і подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону “Про особливості корпоратизації та приватизації вугільних підприємств України”, з метою: ❖ врахування особливостей вартісної оцінки вугільних підприємств і роботи галузі загалом (у т.ч. високої капіталоємності, енергоємності та трудомісткості, значної частки неліквідних фондів, залежності виробництва від гірничо-геологічних умов, низької окупності капіталовкладень); ❖ забезпечення обов’язкового продажу інвесторам контрольного пакету акцій вугільного підприємства; ❖ проведення реструктуризації боргів до приватизації; ❖ оновлення методики оцінки вартості вугільних підприємств для врахування специфіки вугільної галузі; ❖ встановлення порядку видачі власнику приватизованого вугледобувного підприємства довгострокової виняткової ліцензії на видобуток вугілля в межах гірничого відведення; ❖ встановлення зобов’язань власника вугільного підприємства стосовно соціальної сфери; належного рівня техніки безпеки, охорони праці та екологічної безпеки (в т.ч. зобов’язань з рекультивації (оновлення) земель)	КМ, Мінпалив-енерго, ФДМ	01.03.2005
2.1.9. Розробити і подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону “Про внесення змін до Закону України “Про перелік об’єктів права державної власності, що не підлягають приватизації”, якими передбачити вилучення підприємств ДП “Дзержинськвугілля” з Переліку №1 підприємств, що не підлягають приватизації, та внесення їх до Переліку №2 підприємств, що не підлягають приватизації, але можуть бути корпоратизовані (шахти: ім.Дзержинського, “Торецька”, “Нова”, “Північна”, ім.Артема, “Південна”; Центральна збагачувальна фабрика “Дзержинська” та деякі інші підприємства ДП “Дзержинськвугілля”).	КМ	01.04.2005

Заходи	Виконавці	Термін виконання
3. ФІНАНСОВЕ ОЗДОРОВЛЕННЯ ПІДПРИЄМСТВ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ		
3.1. Проведення реструктуризації боргів вугільних підприємств		2005-2010
3.1.1. Розробити і подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону “Про списання та реструктуризацію податкової заборгованості вугільних підприємств”, яким передбачити: ❖ списання з вугільних підприємств - платників податків сум податкової заборгованості із сплати пені, штрафних та фінансових санкцій до Державного бюджету, Пенсійного фонду і Фонду соціального страхування України, що були нараховані за період з 1 жовтня 1998р. по 1 січня 2005р., а також реструктуризацію податкової заборгованості вугільних підприємств - платників податків зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) до Державного бюджету та Пенсійного фонду, що вважалися не сплаченими станом на 1 січня 2005р. та були нараховані за період з 1 жовтня 1998р. по 1 січня 2005р.; ❖ порядок здійснення реструктуризації податкової заборгованості шляхом розстрочення сплати цієї заборгованості протягом 120 місяців; ❖ здійснення взаємозаліку взаємної заборгованості платника податку і відповідних бюджетів (у разі наявності такої заборгованості) у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів; ❖ обмежений та цільовий характер впровадження розрахунків з бюджетом у негрошовій формі (взаємозалік, застосування векселів); ❖ сплату реструктуризованої податкової заборгованості до Пенсійного фонду, починаючи з 1 січня 2007р., а до Державного бюджету — з 1 січня 2010р., рівними частками до 15 числа кожного місяця	КМ, Мінекономіки, Мінпаливенерго, Мінфін	31.03.2005
3.1.2. Провести реструктуризацію боргів вугільних підприємств, в т.ч. провести безбанківський взаємозалік для вугільних підприємств, розширити сферу вексельного обігу для збільшення обігових коштів вугільних підприємств. Державній податковій адміністрації розробити план-графік з повернення ПДВ вугільним підприємствам	КМ, Мінекономіки, Мінпаливенерго, Мінфін, ДПА	31.12.2005
3.2. Створення позабюджетного Фонду реструктуризації вугільної промисловості		2005-2010
3.2.1. Створити позабюджетний Фонд реструктуризації вугільної промисловості	КМ	31.03.2005
3.2.2. Спрямувати 25% коштів надходжень від приватизації вугільних підприємств до Фонду реструктуризації вугільної промисловості	КМ, Мінекономіки, Мінпаливенерго, Мінфін	2005-2010
3.3. Залучення інвестицій на розвиток вугільної промисловості		2005
3.3.1. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про розробку програми залучення приватних інвестицій (головним чином вітчизняних)	Мінекономіки, Мінпаливенерго, Мінфін	01.03.2005
3.4. Посилення контролю над використанням коштів Державного бюджету		2005
3.4.1. Рекомендувати Рахунковій палаті внести до плану роботи на 2005р. та здійснити перевірку використання коштів Державного бюджету України на потреби вугільної промисловості у 2003-2004рр.	Президент України, Рахункова палата України	31.12.2005
3.4.2. Провести перевірку використання коштів Державного бюджету, спрямованих на підтримку вугільної промисловості у 2003-2004рр. із залученням Головки КРУ, МВС та СБУ	КМ, Мінпаливенерго, СБУ, Головки КРУ, МВС	01.04.2005
3.4.3. Раді національної безпеки і оборони України на своєму засіданні розглянути результати перевірок використання коштів Державного бюджету України у 2003-2004рр., спрямованих на підтримку вугільної промисловості	РНБО	31.12.2005

Заходи	Виконавці	Термін виконання
3.4.4. Розробити механізм стягнення бюджетних коштів, використаних не за цільовим призначенням	Мінекономіки, Мінфін, Мін'юст, Мінпаливенерго	01.03.2005
3.5. Створення економічних стимулів видобутку вугільної продукції		2005
3.5.1. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про розробку комплексу заходів з економічного стимулювання видобутку вугільної продукції, переглянувши рівень рентних платежів, транспортних тарифів тощо та підготувати відповідні проекти законів	Мінекономіки, Мінпаливенерго, Мінфін,	01.03.2005
3.5.2. Розробити і подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону "Про внесення змін до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств", з метою збільшення внутрішнього інвестиційного потенціалу вугільних підприємств шляхом зміни порядку визначення амортизаційних відрахувань із врахуванням фактичного навантаження на обладнання (прискорена амортизація).	КМ, Мінпаливенерго, Мінфін	01.03.2005
4. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ВУГІЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ		
4.1. Підвищення конкурентоспроможності вугільної продукції		
4.1.1. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про розробку комплексу заходів зі скорочення витрат виробництва шляхом зменшення матеріальних витрат на виробництво вугільної продукції, перегляду норм витрат матеріалів, зниження вартості послуг виробничого характеру	Мінпаливенерго, НАК "Вугілля України"	2005 01.03.2005
4.1.2. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про розробку комплексу заходів з підвищення ефективності тарифної політики держави для забезпечення раціональної взаємодії підприємств залізничного транспорту, вугледобувних та енерго-генеруючих підприємств	Мінпаливенерго, Мінтранс	01.03.2005
4.2. Підвищення якості вугільної продукції		2005-2010
4.2.1. Збільшити обсяги переробки рядового вугілля на збагачувальних фабриках	Мінпаливенерго, НАК "Вугілля України"	2005-2010
4.2.2. Запровадити більш глибоке збагачення вугілля шляхом застосування новітніх технологій, в т.ч. концентрації в циклонах, сухого збагачення, мокрої гвинтової сепарації тощо	Мінпаливенерго, НАК "Вугілля України", галузеві інститути	2005-2010
4.2.3. Створити державну систему управління якістю вугільної продукції шляхом розробки та впровадження системи стандартів для кожної марки вугілля, орієнтованої на конкретного споживача з наближенням до Міжнародної системи якості ISO-9000	Мінпаливенерго, НАК "Вугілля України", Держ-стандарт, галузеві інститути, ДП "Укрвуглеякість"	31.12.2005
4.2.4. Запровадити контроль та моніторинг якості вугільної продукції, що видобувається та відвантажується	Мінпаливенерго, НАК "Вугілля України", ДП "Укрвуглеякість"	2005-2010
4.2.5. Запровадити сертифікати якості та технологічних властивостей вугільної продукції	Мінпаливенерго, НАК "Вугілля України", галузеві інститути, ДП "Укрвуглеякість", Держстандарт	31.12.2005

Заходи	Виконавці	Термін виконання
4.2.6. Внести зміни до державного стандарту приймання вугільного палива на теплових електростанціях з метою підвищення якості вугілля (на заміну ГОСТ 1137-64)	Мінпаливенерго, НАК “Вугілля України”, галузеві інститути	31.12.2005
4.3. Реконструкція, технічне переозброєння, нове будівництво вугільних підприємств, скорочення обсягів незавершеного будівництва та концентрація капітальних вкладень для завершення будівництва нових шахт і реконструкції діючих		2005
4.3.1. Розробити програму технічного переозброєння з пріоритетним фінансуванням високопродуктивних вугледобувних підприємств (потужністю понад 600 тис. т) при їх технологічній переорієнтації на використання в основному вітчизняної видобувної техніки нового технічного рівня до 2010р. в рамках скоригованої Програми “Українське вугілля”	Мінпаливенерго, Мінпромполітики, НАК “Вугілля України”, галузеві інститути	01.07.2005
4.3.2. Розробити програму реконструкції, технічного переоснащення, а де недоцільно — збільшення концентрації гірничих робіт середньо- та малопроодуктивних шахт (потужністю менше 600 тис. т) до 2010р. у рамках скоригованої Програми “Українське вугілля”	Мінпаливенерго, Мінпромполітики, НАК “Вугілля України”, галузеві інститути	01.07.2005
4.3.3. Розробити програму будівництва нових високопродуктивних шахт до 2010р. у рамках скоригованої Програми “Українське вугілля”	Мінпаливенерго, Мінпромполітики, НАК “Вугілля України”, галузеві інститути	01.07.2005
4.3.4. Розробити програму реформування шахтобудівного комплексу до 2010р. у рамках скоригованої Програми “Українське вугілля”	Мінпаливенерго, Мінпромполітики, НАК “Вугілля України”, галузеві інститути	01.07.2005
4.3.5. Розробити програму створення дрібних шахт для розробки позабалансових запасів вугілля в місцях виходу пластів на земну поверхню	Мінпаливенерго, НАК “Вугілля України”, галузеві інститути	01.07.2005
4.4. Закриття збиткових та безперспективних вугільних підприємств		2005-2008
4.4.1. Розробити програму закриття збиткових та безперспективних шахт до 2010р. у рамках скоригованої Програми “Українське вугілля” з урахуванням наявних можливостей Державного бюджету, реального стану із закриттям та необхідністю максимального відпрацювання розкритих запасів вугілля	Мінпаливенерго, НАК “Вугілля України”, МОНПС, галузеві інститути	01.07.2005
4.4.2. Розробити і подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону “Про порядок ліквідації вугільних підприємств України”, з метою комплексного вирішення соціально-економічних, еколого-гідрологічних, гірничотехнічних та інших питань при закритті вугільних підприємств	КМ, Мінпаливенерго, НАК “Вугілля України”, МОНПС, галузеві інститути	01.03.2005
4.5. Завершення передачі об’єктів соціальної сфери вугільних підприємств до комунальної власності		2007
4.5.1. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду стосовно плану-графіку передачі об’єктів соціальної сфери до комунальної власності з визначенням джерел та обсягів фінансування, а також дат завершення	Мінпаливенерго, НАК “Вугілля України”, ОДА, органи місцевого самоврядування**	31.03.2005

** Ідеться про ОДА та органи місцевого самоврядування вугільних регіонів.

Заходи	Виконавці	Термін виконання
4.6. Розробити і подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону “Про захист вітчизняного вуглевидобутку”, з метою реалізації комплексу заходів, спрямованих на захист вітчизняного вуглевидобутку від різкого збільшення імпорту вугілля, пов’язаного із вступом України до ЄС та до СОТ	КМ, Мінекономіки, Мінпаливенерго, Мінфін	01.03.2005
5. ПОКРАЩЕННЯ УМОВ РОБОТИ ТА ЖИТТЯ ПРАЦІВНИКІВ ГАЛУЗІ (підвищення рівня охорони та безпеки праці, вирішення соціальних та екологічних проблем)		
5.1. Повне погашення заборгованості із заробітної плати та інших соціальних виплат працівникам галузі		2005
5.1.1. Передбачити у бюджеті 2005р. окремим рядком кошти на повне погашення заборгованості із заробітної плати та інших соціальних виплат працівникам вугільної промисловості	ВР, КМ	01.02.2005
5.1.2. Розробити і подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік”, з метою погашення у 2005р. у повному обсязі заборгованості працівникам вугільної промисловості із заробітної плати, регресних позовів та одноразової допомоги при втраті професійної працездатності, яка сталася станом на 1 січня 2005р.	КМ	01.03.2005
5.1.3. Повністю погасити заборгованість із заробітної плати та інших соціальних виплат	КМ, Мінпаливенерго, НАК “Вугілля України”	31.12.2005
5.2. Підвищення рівня охорони та безпеки праці		2005-2010
5.2.1. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про розробку комплексу заходів з підвищення рівня безпеки праці, включаючи створення нового обладнання та технічних засобів, розробку нормативно-правових актів для підвищення рівня охорони та безпеки праці, в т.ч.: ❖ модернізувати та оновити індивідуальні засоби захисту; ❖ розробити типовий проект автоматизованої системи протипожежного захисту вугільної шахти; ❖ виготовити обладнання для дистанційного управління очисними та прохідницькими комбайнами, буровими установками для використання на пластах, небезпечних через раптові викиди вугілля та газу; ❖ максимально знижувати частку ручної праці за рахунок використання засобів механізації, в т.ч. і малої; ❖ впроваджувати обов’язкову та своєчасну ізоляцію та інертизацію виробленого простору пластів, небезпечних через самозаймання вугілля; ❖ розробити галузеве “Положення про правила приймання шахтних машин, механізмів та обладнання від виробників” та забезпечити його обов’язкове виконання; ❖ розробити нормативно-правові акти, які регламентують порядок розподілу прав, обов’язків та відповідальності як керівників, так і безпосередніх виконавців робіт за порушення правил експлуатації та техніки безпеки; ❖ вдосконалити комп’ютерні програми навчання та перевірки знань робітниками правил безпеки робіт та охорони праці та забезпечити їх повсюдне застосування; ❖ розробити критерії та інструкції з визначення професійної придатності людини для роботи в особливо небезпечних підземних умовах; ❖ розробити рекомендації з метою індивідуального та колективного матеріального стимулювання безаварійної роботи та відсутності випадків травматизму; ❖ відновити систему професійної підготовки робочих; ❖ забезпечити усі вугільні шахти, які є небезпечними за вибухами вугільного пилу, обладнанням для зменшення ймовірності вибуху вугільного пилу, насамперед, зволожувачами (водяний захист), а також українським обладнанням для сланцювання (для розпилювання інертної речовини, яка зв’язує вугільний пил); ❖ розробити нове покоління приладної бази для контролю шахтної атмосфери та інших параметрів; ❖ розробити нові надійні методи прогнозування та способи запобігання раптовим викидам газу, вугілля та породи тощо	Мінпаливенерго, Держнагляд-охоронпраці, НАК “Вугілля України”, галузеві інститути, НАН, МОНПС	2005-2010

Заходи	Виконавці	Термін виконання
5.3. Розробка та впровадження механізму соціального захисту працівників вугільних підприємств		2005
5.3.1. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про підвищення престижності шахтарської праці, насамперед, шляхом підвищення заробітної плати та пенсій працівникам галузі	Мінпаливенерго, Мін'юст, Мінфін, Мінекономіки, галузеві профспілки	01.03.2005
5.3.2. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про розробку комплексу заходів для соціальної реабілітації працівників галузі, які вивільняються із закритих вугільних підприємств, насамперед, їх працевлаштування та перенавчання	Мінпаливенерго, МОН, Мін'юст, Мінфін, Мінекономіки, ОДА, органи місцевого самоврядування	01.03.2005
5.4. Розробка та впровадження комплексу заходів із зменшення негативного впливу процесів видобування, збагачення вугілля та закриття шахт на довкілля		2005
5.4.1. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про розробку комплексу заходів з попередження та зменшення негативних наслідків таких явищ, як виснаження та забруднення підземних вод, забруднення поверхневих вод, забруднення атмосфери, зневоднення та засолення ґрунтів, деформація земної поверхні тощо	Мінпаливенерго, МОНПС, галузеві інститути, НАН, НАК "Вугілля України", НАК "Надра України", галузеві профспілки	01.03.2005
5.4.2. Розробити Державний кадастр вторинних мінеральних ресурсів у відходах видобутку, збагачення та утилізації вугілля з метою їх подальшого використання	Мінпаливенерго, МОНПС, галузеві інститути, НАН, НАК "Вугілля України", НАК "Надра України"	31.12.2005
5.4.3. Розробити програму складування та використання природних ресурсів, що видобуваються одночасно з вугіллям і накопичуються у відвалах та гідровідстійниках	Мінпаливенерго, МОНПС, галузеві інститути, НАН, НАК "Вугілля України", НАК "Надра України"	31.12.2005
5.4.5. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про розробку комплексу заходів з розв'язання еколого-гідрологічних проблем, які виникають у процесі експлуатації та закриття шахт	Мінпаливенерго, МОНПС, галузеві інститути, НАН, НАК "Вугілля України", НАК "Надра України"	31.12.2005
5.4.6. Розробити в рамках скоригованої "Програми підвищення безпеки праці на вугільних шахтах" комплекс заходів для створення в Україні індустрії метану вугільних пластів з метою забезпечення максимального видобутку та використання цього енергоресурсу	КМ, Мінпаливенерго, НАК "Вугілля України", НАК "Нафтогаз України", НАК "Надра України", НАН	01.07.2005

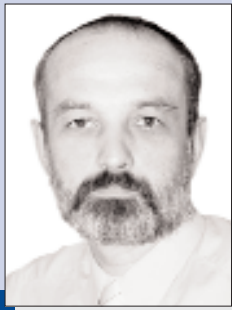
Заходи	Виконавці	Термін виконання
5.5. Соціально-економічна реабілітація депресивних регіонів		2005-2006
5.5.1 Розробити і подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону “Про статус “депресивний регіон” (місто, поселення)”, в якому визначити: ❖ критерії надання особливого статусу “кризове місто” та “кризове поселення” на підставі таких показників, як рівень безробіття (наприклад, рівень безробіття в регіоні має перевищувати загальнонаціональний рівень принаймні втричі), доходи населення, екологічна ситуація, стан інфраструктури; ❖ процедуру розгляду таких “кандидатів”; ❖ порядок їх затвердження та надання їм фінансових та інших ресурсів; ❖ термін дії статусу; ❖ використання різних елементів господарського механізму, що має сприяти їх реабілітації, з визначенням джерел фінансування	КМ, Мінпраці, Мінфін, Мін-економіки, ОДА, органи місцевого самоврядування	01.03.2005
5.5.2. Визначити перелік депресивних регіонів (міст, поселень)	КМ, Мінпраці, Мінфін, Мінекономіки, ОДА, органи місцевого самоврядування	31.12.2005
5.5.3. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про розробку цільової програми “Соціально-економічна реабілітація депресивних регіонів (міст, поселень) України”	Мінпраці, Мінфін, Мінекономіки, ОДА, органи місцевого самоврядування	31.12.2006
5.5.4. Розробити і подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону “Про Програму організації громадських робіт у депресивних регіонах України”, з метою зниження рівня безробіття у депресивних регіонах шляхом реалізації проектів, що мають соціальне значення (ремонт об’єктів соціальної інфраструктури, організація робіт з благоустрою).	КМ, Мінпраці, Мінфін, Мін-економіки, ОДА, органи місцевого самоврядування	01.03.2005
6. ПОКРАЩЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА РІВНІ ДЕРЖАВИ, ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОГО КОМПЛЕКСУ ТА ГАЛУЗІ З МЕТОЮ ВРАХУВАННЯ ІНТЕРЕСІВ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ		
6.1. Використання процесу формування паливно-енергетичного балансу в якості одного з головних інструментів здійснення поточної та довгострокової політики в сфері паливно-енергетичного комплексу		2005-2010
6.1.1. Розробити методологію розрахунку фактичних і прогнозних значень паливно-енергетичного балансу, їх взаємозв’язку з параметрами бюджету	Мінпаливенерго, Мінфін, Мін-економіки	01.02.2005
6.1.2. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про розробку паливно-енергетичного балансу України на 3 роки	Мінпаливенерго, Мінфін, Мін-економіки	31.03.2005
6.1.3. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про розробку комплексу заходів з підвищення рівня використання вугілля в електроенергетиці шляхом безпосереднього заміщення природного газу вугіллям на газо-вугільних ТЕС	Мінпаливенерго	31.03.2005
6.1.4. Оптимізувати завантаження ТЕС при відповідному збільшенні виробництва електроенергії на вугільному паливі	Мінпаливенерго	2005-2010
6.1.5. Зменшити споживання природного газу та мазуту, які використовуються для “підсвітки” вугілля низької якості, за рахунок покращення якості вугілля	Мінпаливенерго	2005-2010
6.2. Розробити і подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону “Про державну підтримку вугільної промисловості України”, з метою визначення щорічних мінімальних обсягів бюджетної підтримки та напрямів фінансування підприємств вугільної промисловості на підставі детальних техніко-економічних розрахунків, передбачивши: ❖ довгостроковий характер такої політики; ❖ поступове зменшення її обсягів та визначення терміну припинення; ❖ забезпечення прозорості та адресності;	КМ, Мінпаливенерго, НАК “Вугілля України”	01.03.2005

Заходи	Виконавці	Термін виконання
❖ 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. 6.3. Завершити розробку Енергетичної стратегії України на період до 2030р. та подальшу перспективу з визначенням місця і ролі вугільної промисловості в економіці та паливно-енергетичному комплексі, в т.ч. прогнозних базових показників її розвитку	Комісія та робочі групи з опрацювання складових Енергетичної стратегії, НАН, галузеві інститути	31.12.2005
7. ВІДРОДЖЕННЯ ГАЛУЗЕВОЇ ТА АКАДЕМІЧНОЇ НАУКИ І ГЕОЛОГО-МАРКШЕЙДЕРСЬКОЇ СПРАВИ		
7.1. Відродження геолого-маркшейдерської справи		2005-2010
7.1.1. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про розробку з реформування структури та засад функціонування геолого-маркшейдерської служби підприємств вугільної галузі та вирішити питання покращення фінансування робіт та оплати праці, забезпечення підготовки у вузах необхідної кількості кваліфікованих кадрів, покращення матеріально-технічної бази	Мінпаливенерго, НАК “Надра України”, МОНПС, МОН, НАК “Вугілля України”, НАН, галузеві інститути	01.03.2005
7.2. Реформування галузевої та академічної науки		2005-2010
7.2.1. Провести інвентаризацію галузевих та академічних установ, що проводять наукові дослідження у вугільній сфері	Мінпаливенерго, МОН, НАН, галузеві інститути	31.03.2005
7.2.2. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про розробку реформування структури та засад функціонування галузевих та академічних установ, що проводять наукові дослідження у вугільній сфері, та вирішити питання їх фінансового оздоровлення та впровадження ефективної системи фінансування	Мінпаливенерго, МОН, НАН, галузеві інститути	01.04.2005
7.2.3. Провести аналіз наукових розробок у вугільній сфері з метою визначення їх пріоритетності та впровадження	Мінпаливенерго, МОН, НАН, галузеві інститути, НАК “Вугілля України”	01.04.2005
7.2.4. Розробити ефективні технології з видобутку вугілля з малопотужних пластів (до 1 м), в т.ч. і по безлюдних технологіях (бурошнековим способом, застосування стругових комплексів та селективної виїмки вугілля), на крутих пластах та ін.	Мінпаливенерго, галузеві інститути, НАН	2005-2010
7.2.5. Розробити ефективну техніку та технології збагачення та переробки низько-сортного вугілля	Галузеві інститути, НАН	2005-2010
7.2.6. Розробити і подати в установленому порядку проект рішення Уряду про розробку програми використання вторинних ресурсів, насамперед, використання шламових відходів збагачувальних фабрик, інших високо зольних відходів видобутку і збагачення вугілля	Мінпаливенерго, галузеві інститути, НАК “Надра України”, НАН	31.12.2005

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

АМК — Антимонопольний комітет України, **ВР** — Верховна Рада України, **ГоловКРУ** — Головне контрольно-ревізійне управління України, **Держнаглядохоронпраці** — Державний комітет України з нагляду за охороною праці, **Держстандарт** — Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України, **ДПА** — Державна податкова адміністрація України, **КМ** — Кабінет Міністрів України, **МВС** — Міністерство внутрішніх справ України, **Мінекономіки** — Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, **Мінпаливенерго** — Міністерство палива та енергетики України, **Мінпраці** — Міністерство праці та соціальної політики України, **Мінпромполітики** — Міністерство промислової політики України, **Мінтранс** — Міністерство транспорту та зв'язку України, **Мінфін** — Міністерство фінансів України, **Мін'юст** — Міністерство юстиції України, **МОН** — Міністерство освіти і науки України, **МОНПС** — Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, **НАН** — Національна академія наук України, **ОДА** — обласні державні адміністрації, **РНБО** — Рада національної безпеки і оборони України, **СБУ** — Служба безпеки України, **ФДМ** — Фонд державного майна України.

ІДЕЯ ПІДВИЩЕННЯ САМОСТІЙНОСТІ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ



Олександр ЛИТВИНЕНКО,
провідний експерт
політико-правових програм Центру Разумкова

Протягом півроку в шахтарських регіонах країни значно посилюлися сепаратистські та автономістські настрої. Якщо на початку липня 2004р. в Донецькій області лише 5,2% опитаних підтримували ідею її виходу зі складу України, а 80,8% були проти цього, то на початку грудня прихильників ідеї відокремлення регіону від України і приєднання його до Росії стало 30,7%, а противників — 43,9%. Ще більшого числа прихильників — 39,5% — набула ідея відокремлення від України і приєднання до Росії південно-східних областей; проти висловилися 39,0% опитаних. Так само на Донеччині виявилось більше прихильників створення Південно-Східної автономної республіки у складі України — 55,3%. На підтримку автономії лише Донецької області у складі України висловилися 43,4%. Також досить популярною є ідея створення незалежної держави на основі південно-східних областей України — 40,8% (проти — 40,3%).

Причини цих змін у масовій свідомості жителів Донбасу мали ситуативний і, значною мірою, штучний характер. Головною з них була **пропагандистська складова виборчої кампанії кандидата на пост Президента України В.Януковича, побудована на протиставленні регіонів України**, створенні в масовій свідомості жителів Сходу негативного образу представників столиці і західних областей. Водночас у засобах масової інформації, найбільш поширених у Донбасі, активно обговорювалися ризики для регіону, пов'язані з приходом до влади В.Ющенка (масове закриття шахт і промислових підприємств; тотальна українізація; політичні репресії; перетворення місцевих російськомовних жителів на людей другого або третього сорту).

Своєрідним каталізатором процесу стали дії керівників шахтарських регіонів після початку масових акцій у Києві на знак протесту проти фальсифікації результатів другого туру президентських

виборів, коли вони не лише вдалися до погроз розколу України, але й виступили ініціаторами відверто провокаційних заходів, таких як “з'їзди народних депутатів і депутатів місцевих рад”. При цьому велася гра на досить розвинутому у жителів Донбасу почутті місцевого патріотизму; серед них активно поширювалися і знаходили відгук заклики до відокремлення від України або — широкої автономії в її складі.

Слід зазначити, що згадані настрої донецьчан підтримала і значна частина жителів інших східних та південних областей. На Сході ідею відокремлення південно-східних областей і приєднання їх до Росії підтримали 23,2% опитаних (проти — 63,6%), створення Південно-Східної автономної республіки у складі України — 29,2% (проти — 58,0%). На Півдні на підтримку першої із зазначених ідей висловилися 19,9% опитаних (проти — 71,1%), на підтримку другої — 13,3% (проти — 72,0%). Створення незалежної держави на основі південно-східних областей підтримали 18,9% опитаних на Сході (проти — 68,2%) і 10,6% — на Півдні (проти — 74,1%).

Поширення ідей федералізму (а в крайніх випадках — сепаратизму) у східних та південних областях може стати одним із найсерйозніших викликів для нової української влади. Проте, нормалізувати ситуацію можна вже найближчим часом оперативними заходами, спрямованими на вирішення кадрових питань у місцевих органах виконавчої влади, поліпшення соціально-економічної ситуації в Донецькому регіоні, який нині є головним джерелом цієї загрози. Але для радикального вирішення проблеми потрібен цілий комплекс заходів у сферах економічної, інформаційної, освітньої і культурної політики, державного управління і місцевого самоврядування, міжнародних відносин. ■

Як Ви ставитеся до наступних ідей?
% опитаних



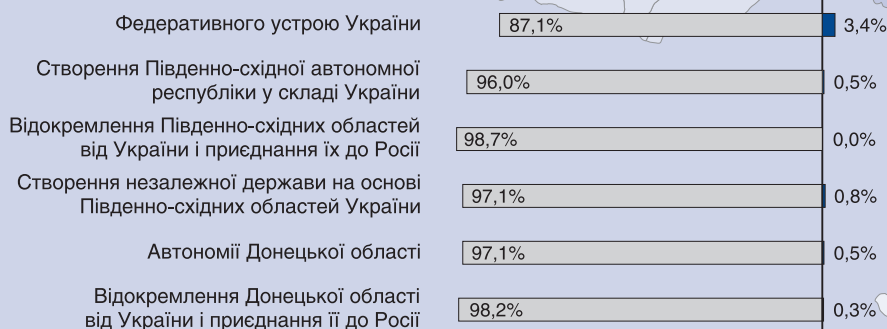
Як Ви ставитеся
% опитаних

■ Підтримую
■ Не підтримую

Центр



Захід



Південь



* "Важко відповісти" не наведено.

до наступних ідей?*

Схід



Донецька, Луганська, Харківська області



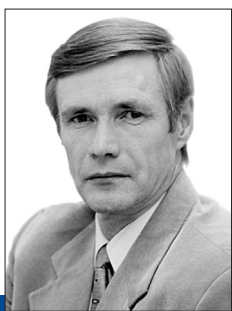
Донецька область



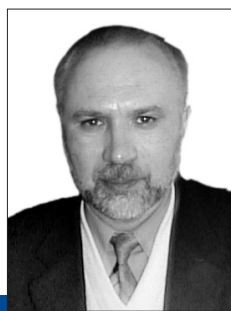
Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 6 по 9 грудня 2004р. у 118 населених пунктах у всіх регіонах України. Опитано 2023 респонденти віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

ПРОБЛЕМИ І НАСТРОЇ ЖИТЕЛІВ ШАХТАРСЬКИХ РЕГІОНІВ

(на прикладі Донецької області та міст Сніжне, Торез, Шахтарськ)



Микола СУНГУРОВСЬКИЙ,
координатор проектів
Центру Разумкова



Віталій ЛЯХ,
керівник аналітичного відділу
Агентства регіонального
розвитку "Донбас"

Згідно з відповідними державними документами, реструктуризація вугільної галузі мала на меті, крім іншого, забезпечення розвитку шахтарських регіонів та соціального захисту їх жителів¹. Зокрема Програма "Українське вугілля" однією з головних цілей встановлює "подолання факторів депресивності шахтарських регіонів".

Уже на першому етапі реалізації Програми (2001-2002рр.) передбачалося забезпечити: створення надійної системи соціального забезпечення процесу реформування галузі; створення нових робочих місць; підтримку малого і середнього підприємництва (зокрема — в Донецькій області); "оперативне інформування громадськості вугледобувних регіонів про проведення заходів щодо гарантованого соціального захисту працівників вугільної промисловості".

З метою з'ясування ефективності зазначених заходів Центр Разумкова та Агентство регіонального розвитку "Донбас" здійснили соціологічні дослідження громадської думки стосовно соціальної складової реформування вугільної галузі. Соціологічною службою Центру Разумкова було проведено спеціальне опитування жителів Донецької області²; Агентством "Донбас" — жителів трьох шахтарських міст, віднесених до категорії депресивних³. Узагальнені результати досліджень наводяться нижче.

Головні проблеми шахтарського регіону — бідність і безробіття

У будь-яких переліках проблем, що пропонуються респондентам, першу позицію за результатами опитування посідає **низький рівень доходів** (зарплат, пенсій): в обласному дослідженні цю проблему відзначили майже 72% опитаних; у дослідженні громадської

думки трьох шахтарських міст — майже 62%. Примітним є те, що на проблему низьких доходів вказують не лише пенсіонери та безробітні, але й працюючі громадяни.

Наступні позиції, незалежно від повноти переліку, також посідають проблеми матеріального характеру: високі ціни на товари масового споживання,

¹ Зокрема, Указ Президента України "Про структурну реформу вугільної промисловості" (1996р.); Програма закриття неперспективних шахт і розрізів (1997р.); Програма "Українське вугілля" (2001р.).

² Дослідження проведено в рамках проекту "Активізація структур громадянського суспільства для вибору на користь демократії: Україна-2004" за фінансової підтримки MOTT/FOUNDATION; з 27 червня по 10 липня 2004р.; опитано 600 респондентів віком від 18 років у 12 населених пунктах, включаючи села, селища міського типу, міста. Результати дослідження див. також: Литвиненко О. Регіони України напередодні президентських виборів 2004р. (порівняльний аналіз). — Національна безпека і оборона, 2004, №10, с.32-44.

³ Дослідження проведено в рамках проекту Фонду "Відродження" "Розвиток спроможності регіональних аналітичних центрів у сфері аналізу політики на місцевому рівні" з 15 по 27 вересня 2003р.; опитано 635 респондентів віком від 16 років. Докладно див.: Аналітичний звіт за результатами соціологічного опитування жителів міст Шахтарськ, Торез, Сніжне (Донецька обл.) "Проблеми міст і діяльності місцевої влади в оцінках громадян" (вересень 2003). — Агентство регіонального розвитку "Донбас", Київ, 2003.

Проблеми, що найбільшою мірою хвилюють жителів Донецчини та окремих міст області

Які з наведених нижче проблем Ви вважаєте найбільш важливими для Вашої області?*

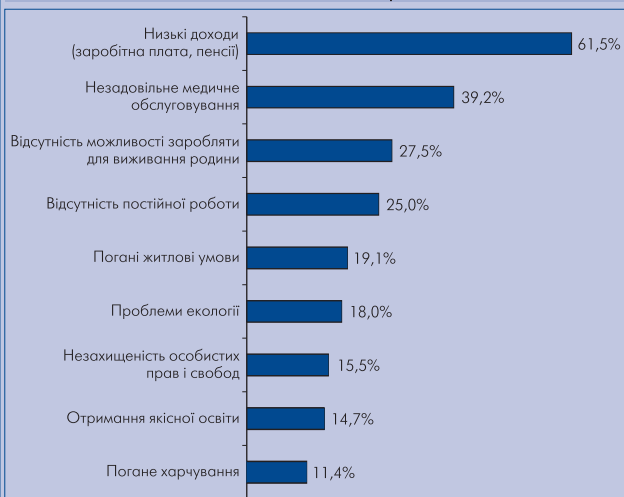
% опитаних жителів Донецької області



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Які життєві проблеми хвилюють Вас найбільшою мірою?*

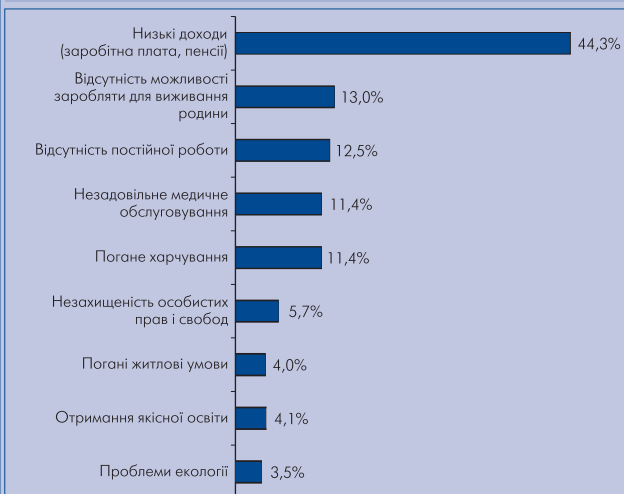
% опитаних жителів шахтарських міст



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Яку проблему Ви поставили б на перше місце?

% опитаних



безробіття, незадовільне медичне обслуговування. Зрозуміло, що безробіття турбує насамперед громадян працездатного віку, незадовільне медичне обслуговування — переважно людей похилого віку. Що стосується безробіття, то, на думку місцевих експертів, ця проблема значною мірою є похідною від низького рівня зарплат: в області (в т.ч. в містах, де проводилися опитування) є досить багато вакансій, але зарплати, що пропонуються, — нижчі від прожиткового мінімуму, тому люди не бажають працювати за такі заробітки.

Стурбованість незахищеністю прав і свобод людини відзначили лише 15,5% опитаних, а винесли її на першу позицію — близько 6%. Якщо врахувати загальну соціально-політичну ситуацію у країні загалом і в регіоні зокрема, то можна стверджувати, що ці результати жодним чином не свідчать про відсутність порушень прав і свобод людини. Скоріше, вони свідчать про те, що більшість жителів переймаються насамперед, проблемами фізіологічного виживання, інші проблеми їх фактично не хвилюють. Це припущення підтверджується оцінками, що їх дають опитані рівню власного життя.

Оцінки рівня життя. Матеріальні умови життя абсолютна більшість (майже 78%) жителів шахтарських міст оцінюють як незадовільні: майже третина (30,6%) респондентів засвідчили, що коштів не вистачає їх сім'ям навіть на найнеобхідніші продукти харчування; 47% — усю зарплату витрачають на харчування та придбання необхідних недорогих речей (ці обидві групи можна умовно назвати бідними). Лише 22,4% опитаних (умовно — заможні) стверджують, що мають достатньо коштів для забезпечення поточних потреб, але не спроможні придбати дорогі (квартира, автомобіль) або відносно дорогі (телевізор, меблі тощо) речі довготривалого користування (діаграма "Матеріальне становище жителів шахтарських міст").

Оцінки матеріального становища сім'ї виразно залежать від віку респондентів, однак, **переважання бідності фіксується в усіх вікових групах:** від 57,4% у групі 16-20 років до 94,6% тих, кому понад 60 років.

Оцінки змін у житті протягом останніх п'яти років є переважно негативними: 38% опитаних вважають, що їх життя тією чи іншою мірою погіршилося; відзначили зміни на краще — 27% (у т.ч. 4,3% — значні). Майже третина опитаних засвідчили, що їх життя не змінилося — враховуючи поширення бідності, можна припустити, що йдеться про відсутність позитивних змін.

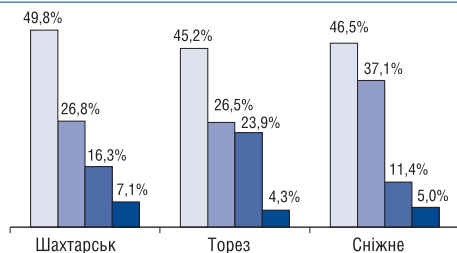
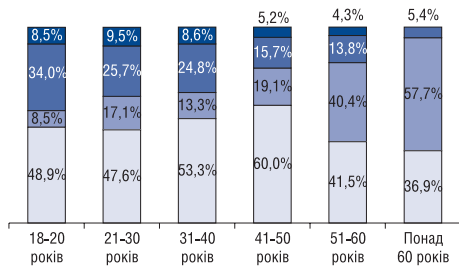
До позитивних оцінок схильні переважно молоді люди віком до 30 років; особливо негативно оцінюють зміни представники старших вікових груп (понад 50 років).

Оцінки стану шахтарських міст. Бачення жителями стану та перспектив їх міст є переважно песимістичним: майже половина (46,8%) опитаних вважають ситуацію у своїх містах катастрофічною, кожен четвертий — відзначає їх важкий стан і слабкість перспектив.

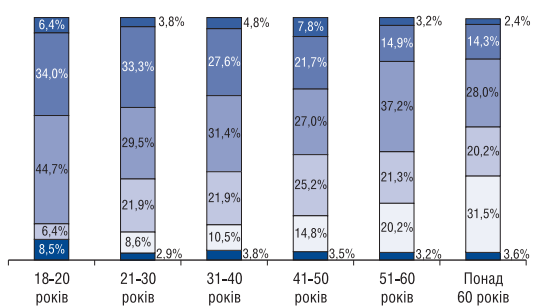
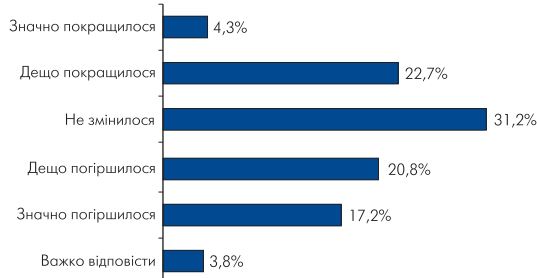
Майже чверть (24,4%) жителів налаштовані більш оптимістично, відзначаючи наявність позитивних тенденцій (18,2%) або впевненість у хороших перспективах розвитку міста (6,2%).

**Оцінка рівня життя жителів шахтарських міст,
% опитаних**

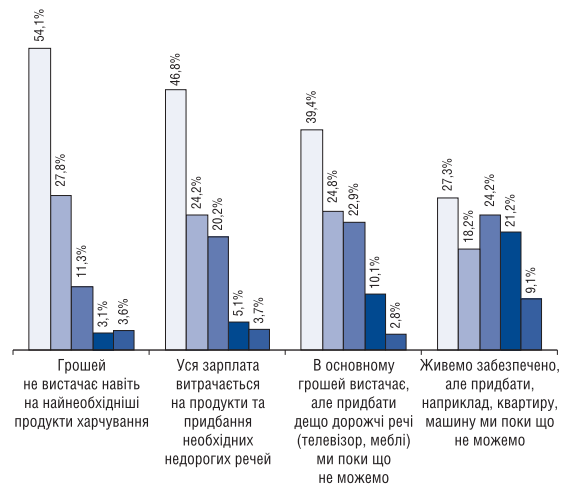
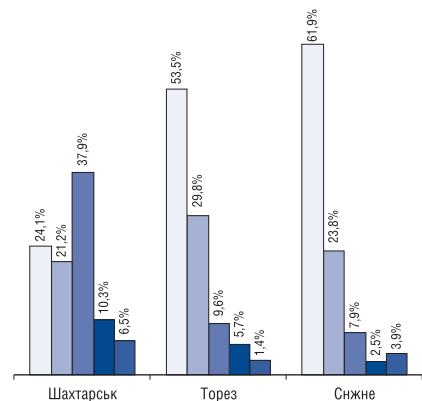
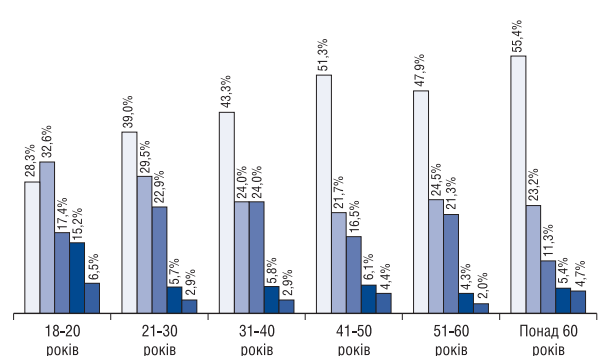
Уся зарплата витрачається на продукти та придбання необхідних недорогих речей 47,0%



- Уся зарплата витрачається на продукти та придбання необхідних недорогих речей
- Грошей не вистачає навіть на найнеобхідніші продукти харчування
- В основному грошей вистачає, але придбати дещо дорожчі речі (телевізор, меблі) ми поки що не можемо
- Живемо забезпечено, але придбати, наприклад, квартиру, машину ми поки що не можемо

**Оцінка змін у житті протягом останніх п'яти років,
% опитаних жителів шахтарських міст**


- Значно покращилося
- Дещо покращилося
- Не змінилося
- Дещо погіршилося
- Значно погіршилося
- Важко відповісти

**Оцінка стану міста,
% опитаних жителів шахтарських міст**


- Становище катастрофічне, місто вмирає
- Місто знаходиться у важкому стані, перспективи слабкі
- Становище складне, є і позитивні, і негативні тенденції
- Справи в місті йдуть непогано
- Важко відповісти

Істотних відмінностей в оцінках стану міст за ознакою статі респондентів немає. Натомість спостерігається певна залежність оцінок від віку та рівня добробуту. Оптимістичніше оцінює ситуацію міста молодь 16–20 років (понад 15%), але водночас вона меншою мірою схильна до півтонів у судженнях (*“ситуація складна, є і позитивні, і негативні тенденції”*). Катастрофічність сприйняття ситуації зростає після 40 років.

Упевнених у хороших перспективах міста найбільше у групі заможних — понад 21% проти 3% групи найбільш незаможних (у кого *“грошей не вистачає на найнеобхідніші продукти харчування”*); 24% заможних бачать як позитивні, так і негативні тенденції — проти 11% незаможних. Серед представників групи найбільш незаможних домінують різко негативні оцінки (*“ситуація катастрофічна”* — 54%), тоді як серед заможних цю думку поділяють удвічі менша частина опитаних (27%).

Підвищення життєвого рівня: готовність жителів до самостійних дій та оцінки діяльності місцевої влади

Бідність, як правило, супроводжується деморалізацією суспільства, падінням громадської активності, що виявляється в переважно пасивному ставленні людей до життя, песимістичних оцінках власних зусиль з метою змін його умов на краще. Ймовірно поширенням бідності, зокрема, пояснюється загалом низький рівень готовності жителів до будь-яких самостійних дій з метою підвищення власного життєвого рівня (врізка *“Чи готові Ви для підвищення свого життєвого рівня здійснити наступні дії?”*).

Чи готові Ви для підвищення свого життєвого рівня здійснити наступні дії?

Чи готові Ви для підвищення свого життєвого рівня здійснити наступні дії? % опитаних

	Скоріше так	Скоріше ні	Я це вже зробив
Пройти перекваліфікацію	38,0	50,0	1,4
Переїхати до іншого міста	35,0	57,5	1,7
Виконувати роботу нижчої кваліфікації	34,9	44,0	3,5
Переїхати до іншого регіону України	27,5	60,0	0,5
Виконувати фізично важку роботу	27,5	58,0	3,3
Виконувати роботу з ризиком для життя	18,5	68,0	2,4
Відкласти створення сім'ї або народження дитини	14,0	54,0	1,1
Жити окремо від сім'ї	12,5	76,0	2,0

Можна зробити висновок, що найбільш позитивно сприймається жителями регіону можливість **перекваліфікації**: позитивне ставлення до такої пропозиції засвідчили респонденти всіх вікових груп до 50 років (тобто, ті, кому фактично адресована така пропозиція) — 55% опитаних цих вікових груп скоріше згодні на такий крок; серед молоді (21–30 років) частка готових до перекваліфікації є ще вищою — 72%. Цікаво також, що відповідь *“я це вже зробив”* стосовно перекваліфікації найчастіше зустрічалася у групі порівняно заможних респондентів — 9,1% (в інших групах — 0,7–1,5%).

Значне число готових до **трудової міграції** — переїзду до іншого міста чи регіону України (35% і 27,5%, відповідно) свідчить про значний вплив депресивного соціально-економічного стану міст на настрої жителів: у Сніжному, де фіксується найвищий рівень бідності, схильні покинути місто 45% респондентів, у Торезі і Шахтарську, де цей рівень нижчий, — по 30%. Схильність до переїзду виявляють переважно люди працездатного віку, особливо молоді; у старших вікових категоріях (понад 50 років) таких — лише близько 10%.

Слід взяти до уваги також загальну соціально-економічну та політичну ситуацію, яка не сприяє самостійним зусиллям через непевність їх результатів. Так, перекваліфікація не гарантує працевлаштування; переїзд до іншого міста чи регіону часто є неможливим через відсутність житла на новому місці, а робота — чи то нижчої кваліфікації, чи з ризиком для життя, чи важка фізична робота (навіть, якщо вона є) — аж ніяк не означає підвищення життєвого рівня через мізерну заробітну плату.

Показовим у цьому контексті є розподіл відповідей респондентів, наведений у діаграмі *“Що Ви робили протягом останніх трьох років, щоб змінити своє матеріальне становище на краще?”*: понад половини (55,4%) опитаних не вдавалися до жодних дій або визнали, що нічого не можуть зробити з метою покращання власного становища; лише третина (33,5%) — змінили роботу або знаходили додаткову.

Що Ви робили протягом останніх трьох років, щоб змінити своє матеріальне становище на краще? % опитаних



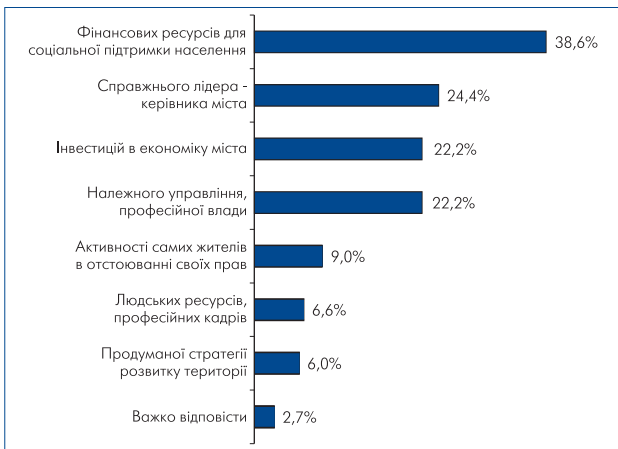
Займалися підприємництвом лише 3,2% опитаних. Такий мізерний відсоток людей, які намагалися поліпшити життєвий рівень за рахунок бізнесу, пояснюється, мабуть, не лише інертністю та/або низькою купівельною спроможністю жителів регіону, але й відсутністю сприятливого підприємницького клімату та підтримки з боку місцевої влади.

Одним із аспектів деморалізації та низького рівня громадської активності є песимістичне ставлення жителів шахтарських міст до можливості власного внеску у вирішення міських проблем. Лише 9% опитаних вважають, що для стабільного розвитку міста та покращання життя городян бракує активності самих жителів. Натомість найпоширенішою є переконаність у тому, що для цього бракує насамперед фінансових ресурсів для соціальної підтримки населення (38,6%) та *“справжнього лідера — керівника міста”* — 24,4%⁴ (діаграма *“Чого найбільшою мірою бракує Вашому місту для забезпечення його стабільного розвитку та покращення життя городян?”*).

Найбільшу відповідальність за соціально-економічний стан шахтарських міст і проблеми їх жителів опитані схильні покладати на місцеву владу — і не безпідставно, оскільки саме в її руках знаходяться організаційні та ресурсні важелі розв'язання нагальних проблем. Але ефективним діям місцевої влади заважають ряд чинників переважно суб'єктивного характеру.

⁴ Примітним є те, що надії на лідера корелюють з рівнем добробуту: серед незаможних надії на *“справжнього лідера”* висловили чверть опитаних, серед найбільш заможних — лише 3%.

Чого найбільшою мірою бракує Вашому місту для забезпечення його стабільного розвитку та покращення життя городян?*
% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити три прийнятні варіанти відповіді.

Загальні оцінки діяльності місцевої влади. Ставлення жителів регіону до органів міської влади є переважно критичним: за п'ятибальною шкалою, позитивно ("п'ятірки" і "четвірки") оцінили їх діяльність лише 4,1% опитаних; 52,2% — негативно ("одиниці" і "двійки") (таблиця "Оцінка діяльності місцевої влади в основних сферах життя міста").

Оцінка діяльності місцевої влади політики місцевої влади в основних сферах життя міста, % опитаних

Напрями діяльності міської влади	Оцінки					
	"5"	"4"	"3"	"2"	"1"	"0"
Функціонування міського транспорту	9,2	23,0	22,5	14,9	17,4	13,0
Можливості для розвитку підприємництва	7,9	16,9	26,6	18,2	14,2	16,2
Поліпшення зовнішнього вигляду міста	2,7	17,4	22,5	20,6	22,9	13,9
Насиченість культурного життя міста	1,3	10,9	23,9	21,8	23,1	19,0
Поліпшення стану доріг міста	1,0	8,5	18,3	21,6	36,9	13,7
Поліпшення екологічного стану міста	0,9	4,9	17,2	22,5	37,3	17,2
Розвиток економіки міста	0,9	5,1	27,9	24,6	28,7	12,8
Надання соціальної допомоги	0,6	5,5	20,3	21,0	33,0	19,6
Фінансування охорони здоров'я, освіти і культури	0,5	2,4	19,4	22,1	35,9	19,7
Якість житлово-комунальних послуг	0,5	5,5	18,7	16,1	41,5	17,7
Захищеність від неправомірних дій влади	0,3	3,2	17,0	19,4	26,7	33,4
Забезпечення працевлаштування	0,2	2,7	17,4	29,5	38,0	12,2
Загалом	0,2	3,9	28,8	26,7	25,5	14,9

Найбільш негативно оцінюється жителями діяльність влади з вирішення проблем, що болісно відбиваються на умовах життя городян: забезпечення працевлаштування (майже 68%), покращення екологічного стану міста (60%), фінансування охорони здоров'я, освіти та культури, якості житлово-комунальних послуг, стану доріг (по 58%), надання соціальної допомоги вразливим групам населення (54%), розвитку економіки міста (53%).

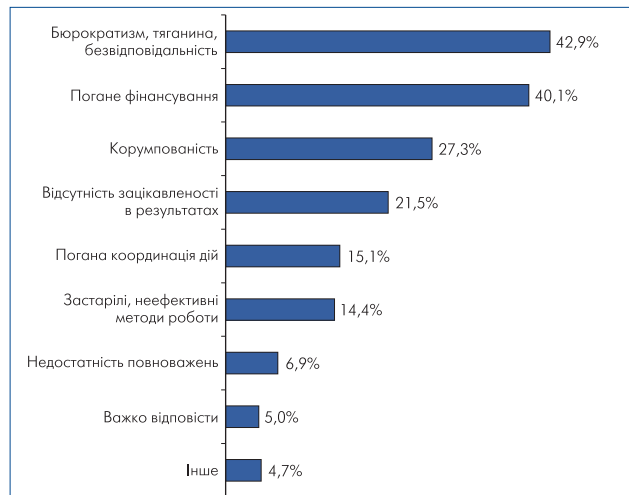
Оцінки результативності звернень громадян до органів місцевої влади. Практично кожен третій з числа опитаних жителів шахтарських міст протягом

останнього року звертався до органів місцевої влади; серед майже двох третин тих, хто не звертався, — половина — не мали потреби, третина — через невіру в дієвість такого звернення (врізка "Звернення жителів шахтарських міст до органів місцевої влади та інших установ: оцінка результативності").

Переважає більшість (72%) тих, хто звертався до органів місцевої влади, залишилися незадоволені результатом (діаграма "Наскільки ефективно органи місцевої влади вирішили ті проблеми, з якими Ви до них зверталися?").

Головні причини низької ефективності місцевої влади, на думку жителів шахтарських міст, полягають у бюрократизмі, тяганині та безвідповідальності — ці риси влади відзначили майже 43% опитаних. Іншими причинами, які відзначили понад 20% опитаних, є погане фінансування (40%), корумпованість (27%), відсутність зацікавленості в результатах (22%) (діаграма "Які проблеми найбільшою мірою заважають ефективному функціонуванню місцевої влади?").

Які проблеми найбільшою мірою заважають ефективному функціонуванню місцевої влади?*
% опитаних жителів шахтарських міст

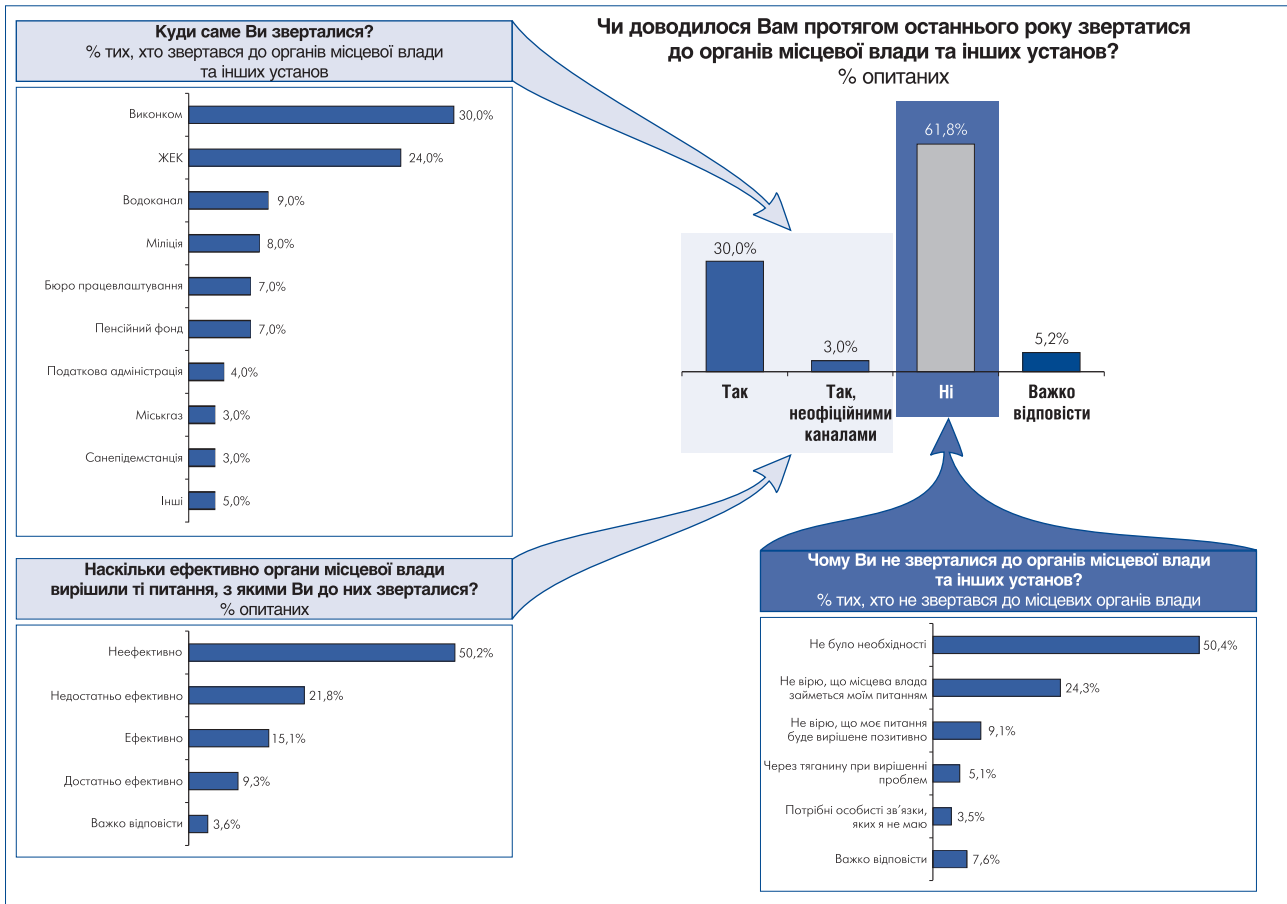


* Респондентам пропонувалося відзначити три прийнятні варіанти відповіді.

Рівень інформованості жителів про діяльність органів місцевої влади. Як видно з діаграм, наведених у врізці "Інформація про діяльність місцевої влади: достатність, суспільна потреба та довіра" (с.28), рівень поінформованості жителів про діяльність місцевої влади є низьким. Переважає більшість (73%) опитаних заявили про те, що інформації про діяльність органів місцевої влади немає або її недостатньо; майже 57% — потребують додаткової інформації; понад половини — не знайомі з тим, що роблять органи місцевої влади всіх рівнів (обласного, районного, міського) для вирішення місцевих проблем. Понад те, низьким є і рівень довіри до інформації про діяльність органів місцевої влади: довіряють тією чи іншою мірою такій інформації менше третини (28%) опитаних — проти 49% тих, хто їй не довіряє.

У загальному підсумку, **політика місцевої влади не є відкритою і прозорою для жителів**, що засвідчили понад 41% опитаних. Примітно, що питання про відкритість і прозорість влади майже у половини респондентів викликало здивування. Люди просто не знають суті цих понять.

Звернення жителів шахтарських міст до органів місцевої влади: оцінка результативності



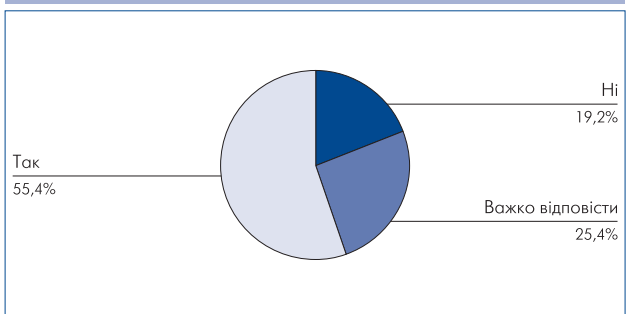
Громадська активність жителів: оцінки та реальний рівень

Орієнтація на механізми самоорганізації для вирішення спільних проблем. Більшість (55%) опитаних визнають доцільність об'єднання громадян в організації для спільного вирішення проблем. Водночас, низька ефективність громадських організацій і брак позитивного досвіду участі жителів міст в їх діяльності не стимулюють зростання рівня громадської активності.

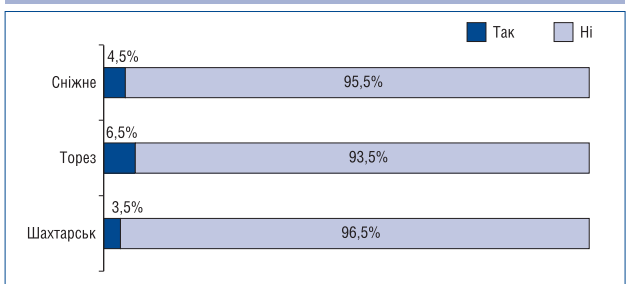
Примітно, що вищий ступінь упевненості в ефективності механізмів самоорганізації демонструють зайняті в недержавному та/або державному соціальному секторах; скептично до цих механізмів ставляться робітники промислових підприємств і зайняті в секторі адміністрування (органи влади, адміністративні установи та ін.). За віковою ознакою: найскептичніше налаштовані респонденти старших вікових груп; більш позитивно доцільність об'єднання сприймається молоддю.

Участь у громадських організаціях. Незважаючи на досить широку підтримку ідеї громадських об'єднань, надзвичайно мало (близько 5%) жителів шахтарських міст беруть особисту участь у громадських організаціях. (Подібними є результати обласного опитування, під час якого участь у діяльності громадських організацій засвідчили 5,8% опитаних жителів області).

Чи доцільним є об'єднання громадян в ті чи інші організації для спільного вирішення проблем?

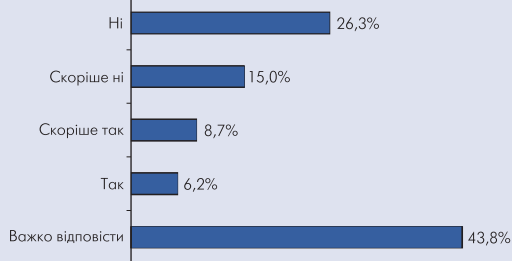


Чи берете Ви участь в яких-небудь громадських організаціях, об'єднаннях громадян?



ІНФОРМАЦІЯ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ: ДОСТАТНІСТЬ, СУСПІЛЬНА ПОТРЕБА ТА ДОВІРА

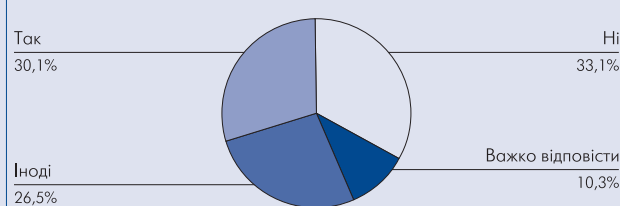
Чи можна політику місцевих органів влади назвати “прозорою” і “відкритою”?
% опитаних



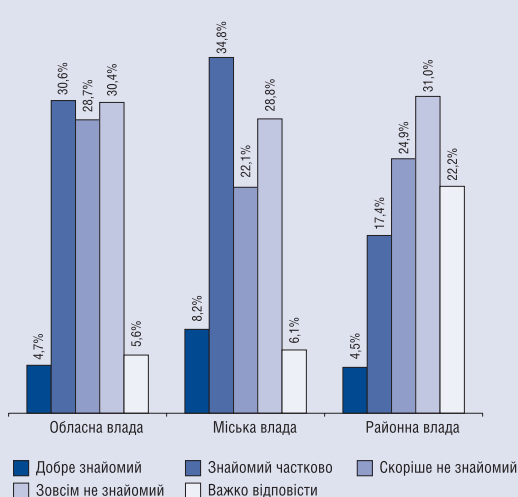
Чи досить інформації Ви отримуєте про діяльність місцевих органів влади?
% опитаних



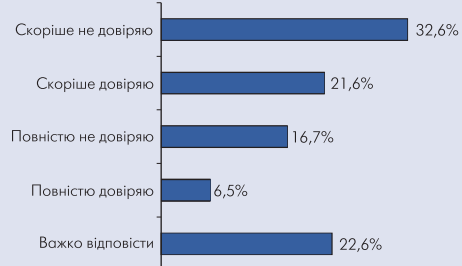
Чи потребуєте ви додаткової інформації про діяльність місцевих органів влади?
% опитаних



Чи знайомі Ви з тим, що роблять для вирішення місцевих проблем органи влади?
% опитаних



Чи довіряєте Ви інформації, яку отримуєте про діяльність місцевих органів влади?
% опитаних



Найактивнішими є громадяни віком 41-50 років (7,8%); найбільш інертними — молоді люди 21-30 років (1,9%)⁵. Показово, що більш заможні люди не лише частіше визнають доцільність об'єднання, але й частіше беруть участь у діяльності громадських організацій.

Можна припустити, що однією з причин низької зацікавленості жителів в участі в громадських організаціях є та обставина, що обласна влада сприяє діяльності лише тих громадських організацій, що тією чи іншою мірою пов'язані з нею самою (такої думки дотримуються найбільш значима частина — 40% — опитаних жителів Донецької області). Інша причина може полягати в тому, що вплив громадських організацій на життя області жителі вважають незначним; “істотний вплив” засвідчили лише 3,2% опитаних.

Бачення жителями шляхів розвитку регіону і шахтарських міст

Підвищення відповідальності місцевої влади перед жителями. Більшість (73,3%) опитаних вважають, що голови обласних (районних) державних адміністрацій повинні обиратися жителями області (району). Відповідно, жителі області (району) повинні мати

право ініціативи місцевого референдуму стосовно зміщення голів адміністрацій, результати якого є обов'язковими до виконання (майже 64%); така сама частка опитаних упевнені в тому, що громадські організації повинні мати гарантовані законом можливості контролю над діяльністю органів виконавчої влади (діаграма “Участь жителів області у формуванні органів місцевої влади”).

Участь жителів області у формуванні органів місцевої влади, % опитаних жителів області

	Так	Ні	Важко відповісти
Голови обласних і районних державних адміністрацій повинні обиратися населенням області, району	73,3	9,7	17,0
Жителі області, району повинні мати право ініціювати місцевий референдум про зміщення голови обласної чи районної державної адміністрації з посади, результати якого є обов'язковими до виконання	63,8	10,8	25,4
Громадські організації повинні мати гарантовані законом можливості здійснення контролю над діяльністю органів виконавчої влади	64,7	7,7	27,6

⁵ Це частково пояснюється меншим досвідом участі цієї групи громадян у діяльності громадських організацій, на відміну від старших вікових груп, що мають піонерське, комсомольське, партійне минуле.

Підвищення рівня самостійності регіону у вирішенні місцевих проблем. Жителі Донецької області вважають, що їх регіон повинен мати більше самостійності у вирішенні власних проблем (80,5%), а майже 46% опитаних — упевнені в доцільності широкої автономії регіону. В контексті подій, що розгорнулися після другого туру президентських виборів 2004р. доречно відзначити, що лише 5,2% респондентів висловили думку про вихід регіону зі складу України; натомість, переважна більшість (80,8%) жителів області дотримувалися протилежної позиції (діаграма “Можливі варіанти статусу регіону”)⁶.

**Можливі варіанти статусу регіону (області),
% опитаних жителів області**

	Так	Ні	Важко відповісти
Повинен мати більше самостійності у вирішенні власних проблем	80,5	5,7	13,8
Повинен мати широку автономію	45,5	27,8	26,7
Повинен вийти зі складу України	5,2	80,8	14,0

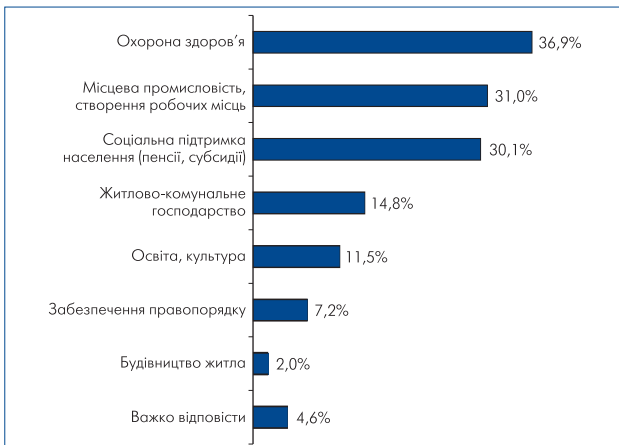
Спрямованість витрат місцевих бюджетів і зусиль місцевої влади на подолання бідності та безробіття. Пріоритетами місцевого бюджету, на думку опитаних, мають бути: охорона здоров'я (36,9%); розвиток місцевої промисловості та створення нових робочих місць (31%) і соціальна підтримка населення (30,1%).

Пріоритетами зусиль влади із зниження безробіття опитані вважають підтримку підприємств, що працюють (понад 50% опитаних у кожному з трьох шахтарських міст), та створення на них нових робочих місць (від 40% жителів Шахтарська до 27% — Сніжного). Сприяння малому підприємництву відзначили від чверті жителів Шахтарська до 5% жителів Сніжного.⁷

Висновки

Дослідження виявило, що фактори депресивності у такому шахтарському регіоні, яким є Донецька область, не є подоланими. Поступове закриття шахт у регіоні не супроводжується відповідними заходами диверсифікації економіки та соціального захисту. Про це свідчать: (1) масова бідність жителів, у т.ч. — працюючих;

До якого сектору необхідно насамперед спрямувати кошти міського бюджету?*
% опитаних



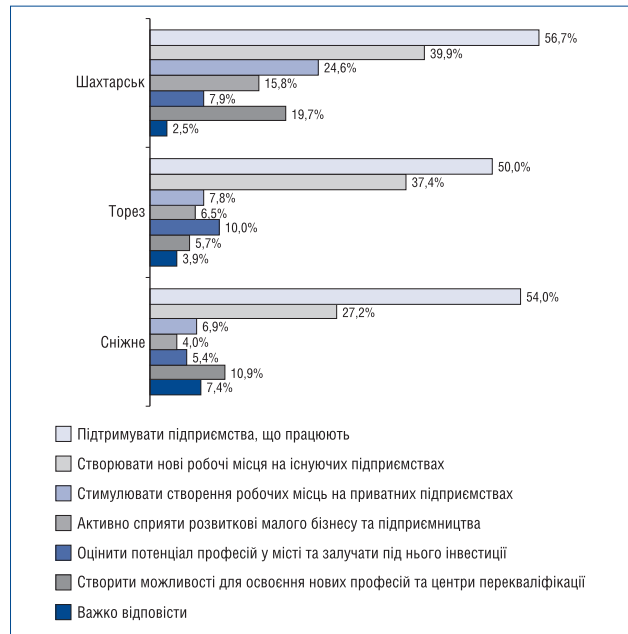
* Респондентам пропонувалося відзначити три прийнятні варіанти відповіді.

(2) високий рівень міграційних настроїв, особливо молоді; (3) переважно песимістичні оцінки стану і перспектив шахтарських міст. Зміни на краще протягом останніх п'яти років відзначили лише 27% опитаних — проти 38%, становище яких погіршилося, та майже третини тих, чиє становище не змінилося.

Наслідком бідності є ознаки деморалізації та зневіри жителів у власних силах, що виявляється в наступному: (1) нечисленність випадків прикладання самостійних зусиль для покращання власного становища; (2) скептичне ставлення жителів до можливості їх власного внеску у вирішення проблем міста; (3) низький рівень громадської активності: попри розуміння більшістю жителів доцільності об'єднання зусиль для спільного вирішення проблем, участь у громадських організаціях беруть лише близько 5% опитаних; водночас, спостерігається прямо пропорційна залежність між рівнями громадської активності та добробуту респондентів; (4) низький рівень розвитку підприємництва (на участь у підприємницькій діяльності вказали лише 3% опитаних) та підтримки ідей його активізації; втім, крім інертності громадян, причинами цього може бути як та сама бідність, що зумовлює неплатоспроможність переважної більшості населення, а отже — звуження попиту на місцевих ринках, так і недостатність сприяння розвитку підприємництва з боку місцевої влади.

До позитивних рис загальної характеристики соціально-психологічного стану жителів шахтарських міст можна віднести: (1) вищу схильність молоді до оптимістичних оцінок як змін у власному житті, так і стану міст та їх перспектив; (2) готовність більшості жителів депресивних міст, особливо — активного працездатного віку, до перекваліфікації; (3) позитивне ставлення жителів до пропозиції виконувати роботу нижчої кваліфікації, ніж та, що вже є, особливо якщо

Що повинні зробити органи місцевої влади для зниження рівня безробіття та забезпечення зайнятості населення?*
% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити три прийнятні варіанти відповіді.

⁶ Див. докладніше: Литвиненко О. Ідея підвищення самостійності регіонів України в контексті виборчої кампанії, с.© цього журналу.

⁷ Різниця в оцінках пояснюється вищим рівнем бідності та меншою диверсифікацією ринку праці в м.Сніжному.

така робота оплачується та не пов'язана з ризиком для здоров'я — з чого можна зробити висновок про те, що широка організація громадських робіт також була б позитивно сприйнята більшістю жителів і сприяла б покращенню соціально-економічного становища регіону.

Окремою проблемою є встановлення діалогу громадян і місцевої влади. На час дослідження відносини громадян і місцевої влади характеризувалися їх взаємним дистанціюванням (відчуженням) і були загалом несприятливими для вирішення життєво важливих питань шахтарських міст: громадяни не мали достатньо інформації про діяльність влади; не виявляли особливої зацікавленості в контактах із нею, обмежуючись, у разі потреби, зверненнями до установ переважно нижчих рівнів системи управління, причому результативність таких звернень характеризувалася здебільшого негативно. Таким чином, потенціал взаємодії влади і громадян значною мірою послаблювався через те, що більшість жителів міст не бачили сенсу у звертанні до органів місцевої влади — тим самим звужувалися канали комунікації і ступінь залучення жителів до спільної діяльності з розв'язання загальних для території проблем.

Встановлення дієвого і рівноправного діалогу влади з громадянами можливе за наступних умов: (1) зміни управлінської системи в напрямках підвищення відповідальності органів влади та покращання якості послуг населенню; заслуговує на увагу підтримка більшістю опитаних ідей виборності глав місцевих державних адміністрацій та розширення повноважень регіону у вирішенні власних проблем; (2) розширення каналів комунікації між владою і громадянами, пошуку прийнятних форматів спілкування.

Загалом, за всієї важливості економічних аспектів реструктуризації вугільної промисловості, слід врахувати, що відсутність конструктивного психологічного



настрою людей є серйозною проблемою і може бути суттєвою перешкодою у подоланні факторів депресивності шахтарських регіонів. Вирішення проблем галузі неможливе без вирішення соціально-економічних проблем шахтарських міст. Воно має бути комплексним та передбачати: підвищення суспільної довіри до влади; активне інформування громадян про позитивний досвід здійснення програм боротьби з бідністю; заохочення приватного підприємництва; диверсифікацію господарського життя; залучення інвестицій; створення нових робочих місць; повернення молоді до шахтарських міст. ■

ГЛОБАЛЬНАЯ ГОРНОДОБЫВАЮЩАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ. ГЛОБАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ. ГЛОБАЛЬНЫЕ ДЕЙСТВИЯ ПРОФСОЮЗОВ*



Вступление

Полезные ископаемые оказывают влияние на нашу жизнь самыми разными способами. Современная жизнь без них была бы совсем другой. Те природные богатства, которые мы добываем сегодня, имеют такое же важное значение для нынешнего образа жизни и для самой жизни, как вода и пища. Вся экономическая деятельность внутри общества, такая как энергетика, сельское хозяйство, строительство, промышленность, транспорт, искусство, культура и наука — зависят в той или иной степени от полезных ископаемых.

Сегодня распространение экономической глобализации благодаря приватизации товаров и услуг, дерегулирование рынка и либерализация торговли привели к созданию нового мирового порядка, в котором транснациональные компании стали играть ключевую роль в глобальной системе снабжения. Влияние международных правил торговли и значение транснациональных компаний безмерно выросли в ущерб влиянию местных органов власти, местных возможностей и знаний, культуры и вековых традиций.

Хотя в настоящее время заметны блага современной глобализации в сфере телекоммуникаций, туризма, образования, производства и торговли, не менее заметным стал и разрыв между богатыми и бедными. После столетия промышленного развития неравенство в мире, даже в горнодобывающей промышленности, потрясает. Из более 100 стран мира, где добываются из земли полезные ископаемые и руда, 56 могут претендовать на название “горнодобывающая страна”, если принимать во внимание важность этой отрасли промышленности для внутреннего развития и ее вклад в получение экспортной прибыли. В таких горнодобывающих странах живет около 3,9 млрд. чел. Около 3,5 млрд. из них зарабатывают менее \$2 в день и составляют две трети самого бедного населения планеты¹. Мы — рабочие, и это — наша проблема.

Что *мы ждем* от этой отрасли промышленности?

❖ Горняки хотят, чтобы *соблюдались их права трудящихся*, они хотят достойную работу, хороших социальных льгот, здоровую и безопасную ситуацию на рабочих местах, они хотят иметь возможность проводить время со своими семьями и друзьями.

❖ Население, живущее в горняцких поселках, хочет, чтобы *соблюдались их права человека*, охранялась окружающая среда, чтобы у них была возможность получить достойную работу, чтобы развивалась

социальная инфраструктура, чтобы они хорошо жили, когда закончатся запасы горной руды и шахты, в конце концов, закроются.

❖ *Выгода* от добычи и эксплуатации полезных ископаемых *должна идти на благо* всего общества, а не горстки отдельных личностей.

ICEM, Международная федерация профсоюзов работников химической промышленности, энергетиков, горняков и разнорабочих, хотела бы видеть горнодобывающую промышленность *безопасной, гуманной и продуктивной*. Инвесторы, в свою очередь, стремятся к постоянному росту дивидендов, а потребителям нужна безопасная продукция по доступным ценам, которая соответствовала бы социальным стандартам. Для того чтобы в этой отрасли промышленности проводился курс, соответствующий потребностям в реальном устойчивом развитии в XXI веке, большинство заинтересованных сторон, и в первую очередь, ICEM, считают, что необходим радикально новый подход.

За последние четыре года произошли некоторые очень важные события, свидетельствующие о том, что горнодобывающая промышленность может иметь положительное влияние на поиски путей, обеспечивающих действительно устойчивое развитие. Разработан ряд продуманных стратегических предложений и рекомендаций, учитывающих интересы всех заинтересованных сторон, которые позволят горнодобывающей промышленности достичь поставленных задач. Переход от слов к конкретным делам потребует проявления *преданности делу и решительности* со стороны руководителей отрасли для того, чтобы горнодобывающая промышленность работала в интересах населения планеты в сегодняшнем и завтрашнем мире. Еще более важно добиться в современной горнодобывающей промышленности перевеса сил в пользу сторонников этого пути.

Специалисты, анализирующие ситуацию в горнодобывающей промышленности, считают, что в настоящее время мы являемся свидетелями первого в XXI веке бурного всплеска активности в этой отрасли, который, скорее всего, будет разрастаться в последующее десятилетие. Ключевой вопрос для нас заключается не в том, сумеем ли мы, трудящиеся, воспользоваться этим периодом и этой возможностью в период данного роста активности, а как сделать так, чтобы добиться *лучшей жизни для всех тех*, чье существование зависит от состояния дел в горнодобывающей промышленности.

* Звіт про Всесвітню конференцію гірничодобувної промисловості, яку Міжнародна федерація профспілок працівників хімічної промисловості, енергетики, гірників і різнорабочих провела 23-25 листопада 2004р., Буксбург, Південна Африка, підготував Дж.Говендер. Публікується у скороченому вигляді. Див: http://www.icem.org/events/Boksburg/RU_mine.pdf.

¹ Сокровище или беспокойство? Горнодобывающая промышленность и развитие. — Всемирный банк и Международная финансовая корпорация, Вашингтон, округ Колумбия, 2002г.

Неудивительно, что в недавно опубликованном докладе Всемирной комиссии по социальному измерению глобализации под названием “Справедливая глобализация: создание возможностей для всех”², содержится призыв к совершенствованию процесса глобализации, в котором будет присутствовать мощный социальный компонент, уважение к правам человека, к его достоинству, вовлечение всех граждан, демократия и ощутимые выгоды для всех. Нижеследующие принципы, которые могут также относиться и к горнодобывающей промышленности, усиливают данный процесс:

- ❖ Уделение основного внимания людям.
- ❖ Демократическое и эффективное государство.
- ❖ Устойчивое развитие.
- ❖ Продуктивные и равные рынки.
- ❖ Справедливые правила.
- ❖ Глобализация с проявлением солидарности.
- ❖ Большая отчетность перед населением.
- ❖ Более глубокие партнерские отношения.
- ❖ Эффективно действующая Организация Объединенных Наций.

РАЗДЕЛ I. Экономический обзор современного состояния горнодобывающей промышленности

1.4 Будущее принадлежит углю

Всего лишь несколько лет назад уголь рассматривался как забытый источник экспорта энергоносителей, вытесненный газом и нефтью. Но и сегодня он остается важным фактором среди различных мировых энергоносителей. Его много, он дешев и находится в различных географических регионах. Его легко хранить и перевозить. Цены на нефть перевалили за \$50 за баррель, таким образом закончился период, когда баррель нефти стоил \$10. Специалисты считают, что мы достигли “пика потребления нефти”, так как разведанные запасы истощатся к 2050г. Наличие необходимых источников поставок энергоносителей является жизненно важным для стран мира, чтобы удовлетворять основные потребности своих граждан в снабжении энергией и поддерживать уровень экономического и промышленного развития. В условиях подъема цен на нефть государства все более настойчиво ищут альтернативные источники энергии для обеспечения гарантированных поставок энергоносителей.

За последние три года цена спот на кокс поднялась с первоначального уровня в \$70 за тонну и достигла в этом году рекордной отметки в \$450. Затем она стабилизировалась на уровне \$250-300 за тонну. Уголь опять возвратился в экономику США на фоне разочарования относительно потребления газа и с надеждой на сохранение устойчивого спроса со стороны стран с быстрыми темпами экономического развития, такими как Китай и Индия. В последующие годы запланировано строительство 92 угольных предприятий, в которые будет инвестировано \$69 млрд.

За последние годы в угольной отрасли произошли значительные и болезненные структурные изменения. Увеличилась доля иностранного капитала в отраслях промышленности, которые ранее были

государственными. Крупные поглощения совершили компании *Rio Tinto*, *Anglo-American*, *Rheinbraun*. Четыре тенденции свидетельствуют о том, что скоро мы станем свидетелями дальнейшей глобальной консолидации и появления корпораций, оказывающих глобальное влияние на эту отрасль. Это следующие тенденции:

- ❖ увеличение объемов экспортируемого угля;
- ❖ запланированная приватизация государственных угледобывающих компаний;
- ❖ проникновение иностранных корпораций в отрасли промышленности, ранее принадлежавшие государству;
- ❖ консолидация собственности и контроля над глобальной угледобывающей промышленностью.

Уникальными являются масштабы и разнообразие международной торговли углем. Крупнейшие производители угля — Китай и США. Однако крупнейшие производители угля не обязательно являются и крупнейшими его экспортерами. Ведущее место в экспорте твердого угля занимает Австралия. За ней следуют США, экспортирующие уголь в 29 стран, и Южная Африка. Для некоторых стран, таких как Австралия и Колумбия, экспорт угля играет намного более важное значение для национальной экономики, чем внутреннее потребление угля. С другой стороны, крупнейшие производители — Китай, США и Индия — также и импортируют уголь. Причины этого — стремление получить уголь другого качества и иметь запас.

Экспортируется лишь небольшая часть всего добываемого в мире угля, однако мировая торговля углем увеличивается с каждым годом. В Западной Европе страны, ранее обеспечивавшие самостоятельно свои потребности в угле, начали ввозить его из Восточной Европы. Введение более жестких экологических стандартов и принятие Киотского протокола по ограничению выброса парниковых газов способствуют использованию других энергоносителей, таких как, например, природный газ, потребление которого растёт быстрыми темпами.

Нижеследующая таблица, напечатанная в журнале *Petroleum Economist*, демонстрирует увеличение спроса на уголь.

Глобальный экспорт, млн. т				
	2001	2002	2003	% изменения
Австралия	86,6	100,0	104,0	4,0
США	20,8	18,1	21,0	16,0
Южная Африка	65,0	67,0	69,0	3,0
Индонезия	63,0	71,0	86,0	21,1
Польша	19,0	19,0	18,0	-5,3
Китай	71,6	73,0	80,0	9,6
Колумбия	37,0	32,0	42,0	31,3
Россия	29,0	33,0	37,0	12,1
Глобальный импорт, млн. т				
	2001	2002	2003	% изменения
Япония	92,0	94,0	103,0	9,6
Остальные страны мира	349,0	352,0	365,0	3,7
Украина*	6,3	5,2	8,4	61,5

* Дані про Україну надані Центром Разумкова.

² Во главе Комиссии стояли два главы государств (Финляндии и Таиланда). В нее входили представители профсоюзов, предпринимателей и правительств. Она работала под эгидой МОТ. Доклад можно найти по адресу: <http://www.ilo.org/public/english/fairglobalization/index.htm>, а также на испанском, русском, арабском, французском, немецком, китайском и итальянском языках.

Уголь используется для производства 55% электроэнергии в США и 70% — в Индии и Китае — трех странах с самым большим населением. Более половины угля, добываемого в мире в настоящее время, идет на производство 37% мировой электроэнергии. Многие страны в большой степени зависят от использования угля для производства электроэнергии: Германия (50%), Польша (96%), Южная Африка (90%), Австралия (86%), Китай (81%), Индия (75%), Чешская республика (74%), Греция (70%), Дания (59%) и США (56%). Увеличение спроса на электроэнергию будет все в большей степени зависеть от запасов угля в мире. Подсчитано, что при нынешних темпах его добычи и потребления запасов угля хватит еще на 200 лет.

Компания BP в 53 издании своего “Статистического обзора мировой энергетики”, который был опубликован в июне 2004г., сообщила, что второй год подряд уголь занимал первое место среди энергоносителей по темпам роста и его потребление увеличилось почти на 7%. Самое высокое потребление угля характерно для стран Юго-Восточной Азии, но спрос на уголь высок и в других странах мира.

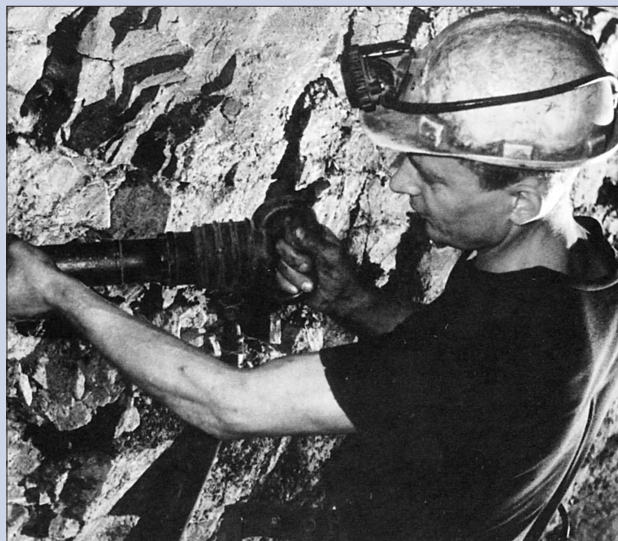
РАЗДЕЛ II. Стратегия действий в горнодобывающей промышленности

2.2 Сценарий, который гласит: “Горное дело — это плохо”

Хотя факты говорят о том, что *горячие точки в горнодобывающей промышленности* существуют в основном в южном полушарии, где сохраняются проблемы социального и экологического характера, страны северного полушария также не свободны от этих явлений. Есть целый ряд конфликтных территорий в горнодобывающей промышленности в Перу (*Yanacocha*), в Румынии, Индонезии (*Kelian/Grasberg*), Филиппинах (*Didipio*), в Папуа-Новой Гвинее (*Tolukama*), в Колумбии (*Drummond*), в Боливии и других местах.

Во время составления Обзора по состоянию дел в горнодобывающих отраслях, финансируемого Всемирным банком, приводились некоторые примеры, подчеркивающие нынешние конфликты и разногласия. Основные причины этих конфликтов можно разбить на следующие категории:

- ❖ нарушение прав человека и трудового законодательства;
- ❖ низкие стандарты в сфере охраны труда и окружающей среды;
- ❖ невыплата заработной платы;
- ❖ нарушение международных договоров и соглашений;
- ❖ плохое планирование проектов по переселению;
- ❖ право собственности на землю и доступ к природным ресурсам, таким как вода;
- ❖ разрушение культурных традиций людей и их образа жизни;
- ❖ отсутствие гласности и участия местного населения, что приводит к коррупции;
- ❖ плохое управление и недостаточное участие местного населения в разделе прибыли от горнодобывающей деятельности;



- ❖ нарушение своих обещаний правительствами и компаниями;
- ❖ влияние горнодобывающей промышленности на биологическое разнообразие, заповедники и охраняемые культурные памятники;
- ❖ использование цианида и переработка горных отходов, которые приводят к заражению воды и негативным последствиям для здоровья населения;
- ❖ использование государственных и частных охранных органов для подавления законных возражений против приносящих вред методов работы.

Естественно, что такая практика создает плохую репутацию для всей отрасли. Несмотря на глобальный характер отрасли, наши глобальные корпоративные граждане не хотят брать на себя реальные обязательства и подавать положительный пример. Многие корпорации разрабатывают хорошие стратегии, но их исполнение передоверяется местным управляющим. А разрешение широко освещаемых конфликтов зачастую отдается на откуп местным, воинственно настроенным активистам. Негативным следствием такой ситуации является то, что хорошая работа горнодобывающих предприятий незаметна из-за общей негативной репутации промышленности. Миллионы долларов, ежегодно идущие на поддержание репутации, расходуются неэффективно, не приводя к улучшению образа промышленности в целом.

С другой стороны, правительства проводят активный процесс реформирования своего курса в отношении горнодобывающей промышленности. За последние 10 лет около 90 стран³ приняли новые законы по горнодобывающей промышленности, внесли поправки в существующее законодательство или подготовили новые законопроекты. Это примеры подходов, когда “горное дело — это хорошо” и “горное дело — это плохо”. Такая ситуация частично связана с тем, как проводится хороший курс и являются ли местные профсоюзы и население важными заинтересованными сторонами, которые могут внести позитивный вклад в горнодобывающую промышленность и ее финансовые результаты. Если горное дело развивается по плохому сценарию, тогда природные ресурсы страны подвергаются разграблению.

³ Otto J. M. A national mineral policy as a regulatory tool. Elsevier, Exeter, England, 1997.

2.3 Сценарий, который гласит: “Горное дело — это хорошо”

При таком развитии событий, когда “горное дело — это хорошо”, природные ресурсы страны являются национальным достоянием и используются для содействия более широкому развитию социально-экономической сферы. Природные запасы истощаются. Основную роль правительства как стража национальных природных богатств можно в общем охарактеризовать следующим образом:

- ❖ обеспечивать для всей страны возможность пользоваться благами, получаемыми от добычи природных ресурсов;
- ❖ выступать в роли законодателя и регулирующего органа;
- ❖ обеспечивать транспарентность в работе горнодобывающей промышленности;
- ❖ привлекать инвестиции;
- ❖ защищать права и благополучие рабочих и местного населения, жизнь которых зависит от этой отрасли;
- ❖ вовлекать профсоюзы и организации местного населения в разработку и осуществление политики в горнодобывающей промышленности.

В такой ситуации правительства выступают в роли активных действующих лиц, которые содействуют проведению хорошей политики и использованию хороших методов работы в горнодобывающей промышленности и поддерживают такой курс. Во многих странах, имеющих значительные запасы нефти, газа и полезных ископаемых, созданы системы, с помощью которых накопленные фонды используются на благо общества в целом. Помимо проведения налоговой реформы, ряд стран в Латинской Америке и Африке, включая Мали, Гану, Южную Африку, Перу и Чили приняли систему выплаты ренты за добываемые полезные ископаемые, которая высчитывается на основании прибыли или дохода. Нет сомнения в том, что введение такой ренты сталкивается с сопротивлением самих горнодобывающих компаний. Рабочие и жители соответствующих населенных пунктов в этих странах поддерживают меры, направленные на социально-экономическое развитие.

2.5 Транснациональные горнодобывающие корпорации и социальная политика

Многие годы, особенно в 1970-х годах, роль и поведение транснациональных корпораций привлекают внимание борцов за права человека. Для бизнесменов, некоторых правительств и представителей гражданского общества модным стало выражение “корпоративная социальная ответственность”. Сейчас на повестку дня встал вопрос о “корпоративных обязательствах”.

В настоящее время уже есть ряд документов, содействующих защите прав человека и профсоюзов — на рабочих местах, в компаниях, на национальном и международном уровнях. Однако для соблюдения многих принципов, провозглашенных в этих документах, необходимо добровольное обязательство. Чтобы быть эффективными, добровольные кодексы поведения основываются на имеющемся у компании представлении о ценностях и “милосердии”. Такие кодексы считаются “мягкими законами”, и за их



несоблюдение нет никакого реального наказания. Профсоюзам и гражданскому обществу приходится вести непрекращающуюся битву в защиту этих принципов. Эта борьба может принимать разные формы.

На глобальном уровне, как мы видим, кодексы поведения, конвенции, принятые на международном уровне, представляют собой добровольные решения и требуют от национальных государств и корпораций саморегулирования. Государства и корпорации практически не несут ответственности за несоблюдение международных стандартов. Однако международное право — не статично. В международном сообществе растет понимание того, что самих по себе добровольных инициатив недостаточно. За последние 50 лет ООН и ее агентства, например, Международная организация труда (МОТ), разработали множество международных норм для защиты прав человека. Хотя эти нормы касаются в первую очередь обязанностей государств, в них заложена вся необходимая база для того, чтобы они могли распространяться и на компании. Именно в задачу государства входит защита прав человека и создание гарантий против нарушения этих прав со стороны частного сектора. Международное право может также возложить прямые обязанности по обеспечению прав человека на компании в случае, когда государства не могут или не хотят делать это сами.

Общество, организации и корпорации работают над улучшением качества работы и жизни опираясь, в первую очередь, на минимальные стандарты. *ICEM* считает, что стандарты в сфере труда — не препятствие, а необходимое условие для широкого, сбалансированного и устойчивого социального и экономического развития. В условиях глобальной всемирной торговой системы сложились небывало благоприятные условия для предпринимательской деятельности. Нам постоянно напоминают о преимуществах глобализации. Однако, учитывая то отрицательное влияние, которое глобализация оказала на рабочих и их населенные пункты, нет ничего удивительного в том, что глобальным компаниям становится необходимо получать “социальную лицензию” для осуществления своей деятельности.

Ниже приводятся хорошо известные международные договоры и соглашения, которые составляют пакет политических, экономических и социальных прав, соблюдению которых должны содействовать правительства и предприниматели:

- ❖ Всеобщая декларация прав человека
- ❖ Основные стандарты МОТ в сфере труда
- ❖ Конвенция 176 МОТ по вопросам охраны и гигиены труда в шахтах
- ❖ Конвенция 169 МОТ по вопросам коренного населения и племен
- ❖ Трехсторонняя декларация МОТ о принципах, касающихся транснациональных предприятий и социальной политики
- ❖ Рекомендации ОЭСР для транснациональных предприятий, обязательные для правительств
- ❖ Конвенция ОЭСР по борьбе со подкупом иностранных должностных лиц
- ❖ ISO 14001 Международной организации по стандартам по вопросам экологического менеджмента
- ❖ Добровольные принципы Великобритании/США по вопросам безопасности и прав человека
- ❖ Инициатива Генерального секретаря ООН “Глобальный договор”
- ❖ Глобальная инициатива по отчетности
- ❖ Различные культурные памятники

РАЗДЕЛ III. Социальная характеристика глобальной горнодобывающей промышленности

3.1 Достойная работа — достойное будущее для всех

Стремление иметь достойную работу — в этом заключаются чаяния горняков. Достойная работа означает продуктивный труд, за который платят зарплату, обеспечивающую прожиточный уровень, уверенность в завтрашнем дне, социальную защиту членам семей, хорошие перспективы личного развития и социальной интеграции, свободу для людей выражать то, что их волнует, создавать свои организации и участвовать в принятии решений, затрагивающих их жизнь. Основное условие — это равенство возможностей и равное отношение к мужчинам и женщинам. Мощным средством против появления напряженности в обществе, социальных волнений, нестабильности и конфликтов является обеспечение достойных и производительных рабочих мест для мужчин и женщин в условиях свободы, равенства, безопасности и уважения к человеческому достоинству.

3.2 Занятость в горнодобывающей промышленности

Уровень занятости снижается во многих горнодобывающих регионах в силу роста производительности труда, радикальной перестройки и приватизации. Между 1995 и 2000гг. в горнодобывающей промышленности было потеряно более 3 млн. рабочих мест⁴. Эти изменения затрагивают не только уволенных горняков, которым приходится искать другую работу, но и тех, кто не потерял работу, так как им приходится работать по-другому, им требуются новые навыки и проявление большей гибкости.

В горнодобывающей промышленности сейчас главная задача состоит в том, чтобы найти правильный баланс между стремлением компаний к сокращению расходов и решимостью рабочих сохранить свои рабочие места. Сообществу горняков также необходимо признать изменения, которые произошли в отрасли и адаптироваться к новым формам работы в горнодобывающей промышленности, к сокращениям и закрытию предприятий.

Согласно информации МОТ, в горнодобывающей промышленности занято около 1% всех трудящихся, приблизительно 30 млн. рабочих. Среди них — 10 млн. шахтеров (в 1960-х годах их было около 30 млн.), однако эта цифра не включает около 13 млн. шахтеров, работающих на малых шахтах. Больше всего горняков трудится в странах Азии, около 60%. Приблизительно половина всех горняков мира приходится на Китай⁵.

Тенденции в сфере занятости варьируются в разных регионах и в разных отраслях. Несмотря на сокращения рабочих мест в Индии, России и Китае, на их шахтах трудится слишком большое количество рабочих, если сравнить объем производимой ими продукции и мировое производство. В развивающихся странах и в странах переходного периода, где уровень занятости относительно высок, низкие цены на полезные ископаемые, давление, направленное на укрупнение компаний и их реструктуризацию с тем, чтобы сократить производственные расходы, приводят к крупным изменениям в сфере занятости.

3.3 Программы по реструктуризации шахт, сокращению рабочих мест и закрытию предприятий

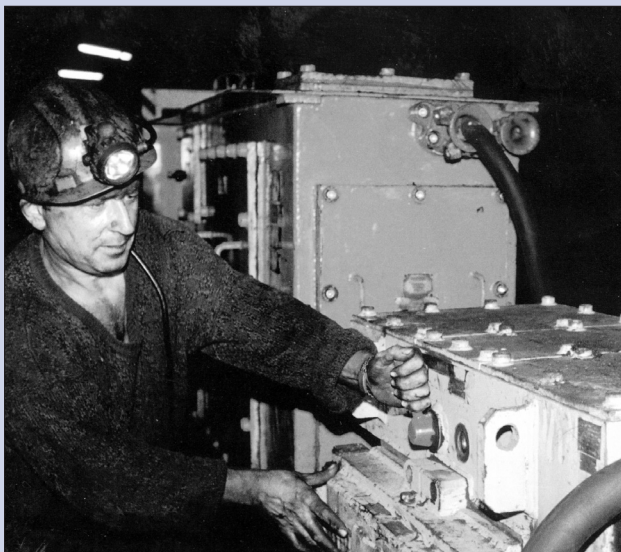
Наверное, самые болезненные изменения последних лет произошли в бывших советских республиках. В конце 1980-х годов на Украине ежегодно добывалось 200 млн. т угля в 280 шахтах, на которых работало более 1 млн. шахтеров и рабочих смежных служб⁶. К 2001г. количество занятых сократилось на 50%, половина шахт закрылось. Программы реструктуризации шахт, финансируемые и проводимые Всемирным банком, привели к сокращению числа трудящихся на Украине более, чем на две трети. В Польше в результате осуществления программы перестройки угольной промышленности, финансируемой Всемирным банком, было сокращено 110 тыс. мест. В Южной Африке уровень занятости за последние 10 лет сократился почти на 46%; 360 тыс. горняков лишились рабочих мест, особенно в золотодобывающей и угольной промышленности. В Великобритании осталось менее 13 тыс. шахтеров.

Учитывая, что в большинстве случаев потеря рабочих мест горняков оказывает непосредственное влияние на сферу обслуживания и горняцкие поселки, социально-экономические последствия этих процессов имеют разрушительные последствия для горняцких поселков. Потеря рабочих мест в результате приватизации и реструктуризации приводит к потере льгот на жилье, образование, медицинское обслуживание и пенсионное обеспечение, что, в свою очередь, приводит к нищете и отчаянию. В странах типа Зимбабве,

⁴ <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sectors/mining.htm>.

⁵ <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sectors/mining.htm>.

⁶ Доклад, подготовленный для Трехсторонней встречи МОТ по горнодобывающей промышленности, Женева, 2002г.



основная отрасль которых — горнодобывающая промышленность, после массовой реструктуризации, последовавшей за приватизацией, социальная основа “медного пояса” медленно разрушается.

Профсоюзам не следует занимать чисто оборонительные позиции, они могут более активно заниматься социально-экономическими последствиями сокращения рабочих мест и закрытия шахт. И такие положительные примеры можно найти. Например, в обширной программе по закрытию угольных шахт в Западной Европе есть положительные примеры решения проблемы во Франции и Германии. В странах Восточной Европы пример правильного подхода подает Венгрия. Можно использовать ряд очень простых критериев, чтобы оценить успешность проведения социального плана с точки зрения профсоюзов:

- ❖ насколько заблаговременно были сделаны предупреждения;
- ❖ какие есть эффективные механизмы ведения социального диалога;
- ❖ насколько соблюдается право на получение соответствующей информации;
- ❖ есть ли доступ к программам обучения и переподготовки, соответствующим потребностям;
- ❖ заключены ли соглашения о хорошем пакете мер для увольняемых и уходящих на пенсию;
- ❖ имеются ли необходимые консультационные службы, доступные для рабочих и членов их семей;
- ❖ в хорошем ли состоянии находится социальная инфраструктура и можно ли при необходимости ее расширить;
- ❖ насколько разнообразна местная промышленность и создаются ли возможности для получения новых рабочих мест.

Конечно, баланс сил в конкретной местности определяет, является ли хорошей социальной программой. Большую помощь в решении этой проблемы оказывают сильные профсоюзы, объединяющие своих членов в рамках хорошей профсоюзной стратегии. Наши членские организации в Индии, Болгарии,

Замбии, Перу, России, Канаде, Южной Африке, Польше, Чешской республике, Германии и Сербии постоянно занимаются решением таких проблем. В некоторых случаях, как например в Южной Африке, Национальный профсоюз горняков (NUM) успешно реализует программы оказания помощи уволенным шахтерам и их трудоустройства через Агентство развития горняков.

Деятельность трудящихся может быть успешной, если для этого создана благоприятная среда. Когда закрываются предприятия отраслей, имеющих огромное социальное значение, испытанию подвергаются солидарность и вся социальная основа общества. Правительства и ассоциации работодателей, которым не безразлична судьба рабочих, создают благоприятные условия для осуществления программ упорядоченного сокращения. Однако такое поведение представляет собой скорее исключение, чем те хорошие правила, по которым должна жить отрасль.

Всемирный банк предлагает долгосрочный подход к проблеме закрытия шахт, поднимая при этом следующие пять вопросов⁷:

❖ Важно рассматривать горнодобывающие предприятия в более долгосрочных временных рамках, чем тот период, когда в шахте идет активная работа. Необходимо обеспечивать устойчивое проведение всего жизненного цикла шахты, от геологоразведочных работ до времени после ее закрытия. Это и будет наилучшей подготовкой к успешному проведению процедуры закрытия шахты.

❖ Если экологический менеджмент занимал важное место, когда шахта была действующей, тогда в момент закрытия такой экологический менеджмент будет более управляемым и менее дорогостоящим.

❖ Если до начала работы шахты и во время её функционирования проводились консультации с представителями соседних поселков и развивались связи с заинтересованными лицами, существует прочная основа для проведения консультаций и по вопросам, связанным с закрытием.

❖ Если откладывались финансовые ресурсы, можно осуществлять план по закрытию, а населенные пункты смогут лучше обеспечивать свои потребности в будущем.

❖ Если во время работы предприятия сложились и поддерживались партнерские отношения, будут реальные возможности передать материальные ценности для использования в городах и поселках горняков и для успешного поддержания сферы социальных услуг после закрытия шахт.

Реструктуризация шахт, сокращение рабочих мест и, в конечном итоге, закрытие шахт — это неотъемлемый элемент функционирования горнодобывающих предприятий и вопрос, представляющий сложность для общества. В зависимости от конкретных обстоятельств закрытие шахты не обязательно означает конец всего. Оно, наоборот, может возвестить о новой эре, о новых экологических и социальных импульсах для населенных пунктов. Чтобы ситуация сложилась именно таким образом, профсоюзы должны занимать более активную позицию и не дать горняцким поселкам превратиться в города-призраки.

⁷ Все не заканчивается, когда заканчивается: Закрытие шахт в мире. Всемирный банк, Вашингтон, 2002г.

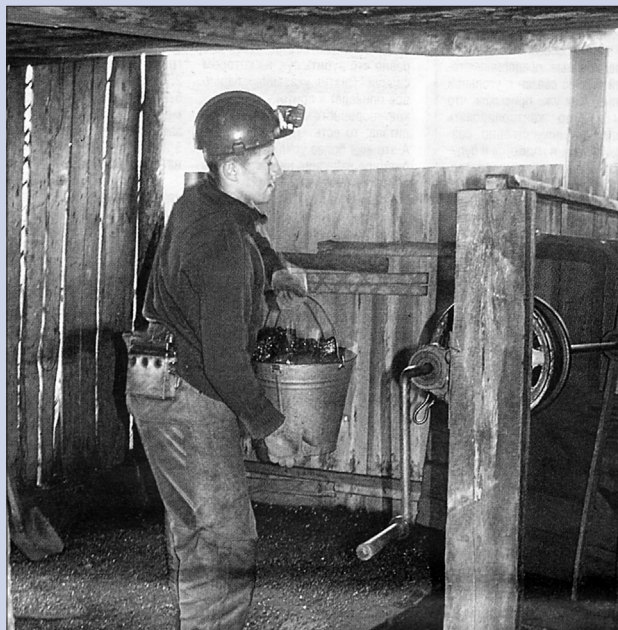
3.6 Охрана труда и окружающая среда

По оценкам МОТ приблизительно 2 млн. рабочих погибают каждый год из-за производственных травм и заболеваний, при этом 350 тыс. погибших являются жертвами производственного травматизма. На каждый случай со смертельным исходом приходится 1 000 других травм, которые приводят к потерянному заработку, инвалидности и нищете. Смертность на производстве, которая в основном является результатом небезопасных условий труда, выражается следующими цифрами: каждый день погибает 5 000 рабочих — три человека каждую минуту.

Согласно данным программы МОТ “Безопасный труд”, на работе погибает больше людей, чем от алкоголя и наркотиков вместе взятых. В результате потеря для ВВП в 20 раз превышает официальную помощь, оказываемую развивающимся государствам. Опасные вещества убивают 340 тыс. в год. На долю одного асбеста приходится 100 тыс. жизней. Ежедневное опасное воздействие пыли, химикатов, шума и радиации приводят к неопишимым страданиям и заболеваниям, включая рак, болезни сердца и инсульты. Самые опасные виды деятельности — сельское хозяйство, горнодобывающая промышленность и строительство.

Хотя в горнодобывающей промышленности занята небольшая часть всех рабочих, здесь происходит 5% всех производственных травм со смертельным исходом (не менее 15 тыс. в год или 40 — ежедневно). Несмотря на значительные усилия, предпринимаемые во многих странах, количество смертельных случаев, травм и заболеваний среди горняков означает, что во многих странах горнодобывающая промышленность является самой опасной деятельностью, если принимать во внимание количество людей, подвергающихся опасности. К примеру, в Украине на каждую добываемую тонну угля теряют жизни 5,5 человек. За первые 7 месяцев этого года погибло 2 993 рабочих⁸. В США, где угольная промышленность по масштабу не уступает китайской, зарегистрировано 29 случаев со смертельным исходом (0,03 на 1 млн. т).

Вторая важная проблема — это профессиональные заболевания. Многие рабочие заболевают на производстве и страдают от этих болезней даже после того, как бросают эту работу. Главный убийца — асбест. В Австралия самая высокая заболеваемость мезотелиомой на душу населения. Сообщается, что более 7 500 австралийцев ежегодно умирает от этого заболевания. Более 50 жителей Австралии ежегодно заражается этой болезнью, а пик заболеваемости ожидается в 2010г. Существует вероятность того, что около 18 тыс. австралийцев умрет от этой болезни к 2020г. Данные говорят о том, что на каждый диагностируемый случай мезотелиомы приходится столько же заболеваний раком легких и доброкачественными заболеваниями, вызываемыми асбестом. В Южной Африке рабочие асбестного рудника, принадлежавшего английской компании *Cape plc*, подали на нее в суд. Интересы рабочих представляла юридическая компания, Национальный профсоюз горняков и правительство провинции *Northern Cape*. Верховный суд Великобритании вынес решение в пользу рабочих, которые получили 20 млн. фунтов стерлингов в качестве компенсации.



К настоящему моменту правительства лишь 20 горнодобывающих стран из 100 ратифицировали Конвенцию 176 МОТ “Об охране и гигиене труда в шахтах”, которая была одобрена Руководящим органом МОТ в 1995г. Такая ситуация требует от нас безотлагательно удвоить наши усилия, чтобы оказать давление на правительство и предпринимателей и сделать эту отрасль безопасной.

РАЗДЕЛ IV. Горнодобывающая промышленность и задача обеспечения устойчивого развития

Мы, как профсоюзная федерация, твердо убеждены, что правительства должны играть центральную роль в создании (обеспечении) универсальных всеохватывающих структур и законодательства для улучшения деятельности горнодобывающей промышленности путем:

- ❖ Обеспечения лучшего доступа к информации, содействия более широкому участию общественности и организации диалога с целью улучшить нынешнюю политику, чтобы она соответствовала целям устойчивого развития;
- ❖ Соблюдения международных конвенций;
- ❖ Улучшения работы отрасли и поощрения наилучшей практики через принятие кодексов поведения и определения основных направлений.

4.4 Инициатива предпринимателей

В период подготовки Встречи ООН на высшем уровне по устойчивому развитию девять крупнейших горнодобывающих компаний мира в рамках Всемирного совета предпринимателей за устойчивое развитие выступили с инициативой осуществления исследовательского проекта “Горнодобывающая промышленность, минеральные ресурсы и устойчивое развитие” (*MMSD*), чтобы понять, какую роль играют горнодобывающая промышленность и добыча минеральных ресурсов, какой вклад вносят в обеспечение устойчивого развития, и как можно сделать их роль более значимой. Международному институту окружающей среды и развития было поручено провести в

⁸ <http://www.reuters.co.uk/news>, 7 октября, 2004г.

течение двух лет независимое исследование, проведя консультации со всеми заинтересованными сторонами. Это был уникальный процесс — ни одна другая отрасль промышленности не предпринимала попыток провести такое масштабное глобальное исследование.

В рамках проекта *MMSD* был подготовлен доклад “Приступая к решению новых задач” (*Breaking New Ground*), который был представлен на заседании, в котором приняли участие все заинтересованные стороны, в мае 2001г. В докладе содержались некоторые рекомендации, которые могли бы стать основой деятельности разных заинтересованных сторон, как по отдельности, так и совместной, чтобы горнодобывающая отрасль и добыча металлов могли сделать шаг вперед. В нем говорится о необходимости новых партнерских отношений с правительством, жителями шахтерских городов и поселков и с гражданским обществом, с опорой на принципы прозрачности, более широкого участия всех заинтересованных сторон, интегрированного планирования цикла жизни шахт, уважения объявленных “запретных зон”, соблюдения законов и других правовых норм и инвестиций для повышения благосостояния.

Процесс *MMSD* также ставил перед собой задачу определить, какой должна быть горнодобывающая отрасль, чтобы она могла играть более значимую (значительную) роль в обеспечении устойчивого развития. В таблице, приведенной ниже, выборочно отражены некоторые вопросы, о которых говорилось в концепции будущего горнодобывающей отрасли: “К устойчивому будущему для горнодобывающей отрасли и добычи минеральных ресурсов”. Самую большую опасность для доклада представляет собой отношение, которое можно выразить фразой: “Дела идут, как обычно”, и нежелание крупных горнодобывающих компаний участвовать в коллективных инициативах.

Наихудшие черты прошлого	К чему необходимо стремиться в будущем
Доходы от добычи минеральных ресурсов расходуются в интересах немногих, втайне от общественности.	Доходы от добычи минеральных ресурсов должны расходоваться прозрачно, для достижения социальных и экономических целей.
Компании устанавливают свои порядки в защищенных анклавах.	Общая система правовых норм и правил, регулирующих практику компаний, которым должны подчиняться все.
Решения принимаются правительствами кулуарно, неподотчетны обществу, и неоснованы на достоверной информации.	Решения должны приниматься открыто, после консультаций со всеми заинтересованными сторонами, на основании четко определенных критериев.
Разработка минеральных ресурсов как угроза культурам и обществам коренного населения.	Отрасль должна работать в сотрудничестве с коренным населением и жителями района.
Частые конфликты, в т.ч. вооруженные.	Должна существовать справедливая процедура предотвращения и разрешения конфликтов.
Добыча минеральных ресурсов создает угрозу здоровью трудящихся и общества в целом и приводит к гибели людей.	Отрасль должна содействовать улучшению здоровья нации.
После закрытия шахт — города-призраки, нищета и загрязнение окружающей среды.	Необходимость интегрированного планирования и осуществления на длительной основе экологических, социальных и экономических программ после закрытия шахт.
Редкие контакты между различными заинтересованными сторонами.	Постоянный и широкий диалог с участием всех заинтересованных сторон.

РАЗДЕЛ V. *ICEM* — Откликаясь на потребности наших членов

5.2 Малые шахты

Почти 80–100 млн. человек, значительную часть из которых составляют женщины и дети, работают на малых и кустарных шахтах или их жизнь связана с такими шахтами — главным образом, в развивающихся странах. Важность проблемы кустарных и малых шахт и те трудности, с которыми сталкиваются правительства, пытаясь решить эту проблему, все больше получают признание на международном уровне и со стороны правительств отдельных стран-доноров. Проблемы малых шахт находились в центре внимания нескольких международных встреч. Например, в 1995г. Всемирный банк провел в Вашингтоне крупную конференцию по проблеме кустарных шахт, а в 1999г. МОТ провела Трехстороннюю встречу по социальным и трудовым вопросам на малых горнодобывающих предприятиях. Группа трудящихся на этой встрече состояла из членов *ICEM*.

После консультаций с участием ряда заинтересованных сторон в 2000г., в которых *ICEM* представлял Дамьен Ролан, в 2001г. была официально создана организация “Шахтерские поселки и малые шахты” (*Communities and Small-Scale Mining — CASM*). Ее деятельность финансируется Департаментом международного развития Великобритании, правительством Японии и Всемирным банком. На глобальных консультациях в рамках Анализа добывающих отраслей (*EIR*) в Лиссабоне в декабре прошлого года *ICEM* высказала обеспокоенность относительно того, что этому сектору уделяется недостаточно внимания. В результате *ICEM* получила предложение принять участие в семинарах и заседаниях, проводимых *CASM*, и назначить своего представителя в Консультативную группу по стратегическому управлению (*SMAG*) этой организации. Функции этой группы таковы:

- ❖ Предоставлять материал по вопросам, связанным с деятельностью *SMAG*
- ❖ Предоставлять рекомендации по разработке пятилетнего Стратегического плана
- ❖ Рассматривать отчеты о работе
- ❖ В случае необходимости принимать участие в деятельности *CASM*

В контексте нашего подхода к устойчивому развитию трудящиеся, работающие на современных крупных шахтах, не могут игнорировать те вызовы, с которыми сталкивается наша отрасль в социальной и экологической сферах. Необходимо добиваться, чтобы организационные навыки и опыт, накопленный нашими членскими профсоюзами, можно было использовать для того, чтобы повлиять на положение в других странах, где тоже существуют профсоюзы, входящие в *ICEM*. Это составляет важнейшую часть принципа международной солидарности трудящихся в контексте развития.

5.5 Действия в связи с гибелью людей на шахтах

Горнодобыча, особенно подземная, всегда была и по-прежнему остается чрезвычайно опасной профессией. В отчетный период несколько наших членских

организаций проинформировали Секретариат о серьезных несчастных случаях на шахтах, приведших к гибели сотен людей — главным образом, в результате обвала породы под землей, отказа оборудования, взрывов и затопления.

Несчастные случаи, о которых сообщили членские профсоюзы

	Шахта	Причина	Число погибших
Авг. 2001	Засядько, Донецкая обл., Украина	Взрыв	36*
Сент. 2001	Бруквуд, Алабама, США	Взрыв метана	13
Февр. 2002	Ясмош, Польша	Подземный взрыв	10
Апр. 2003	Таутона, Карлтонвилль, ЮАР	Обвал породы	5
Апр. 2004	Тайжина, Кузбасс, Россия	Взрыв метана	44
Июнь 2004	Синджиди, Белуджистан, Пакистан	Взрыв метана	15

На момент написания, по данным Независимого профсоюза шахтеров Украины, число шахтеров, погибших за три года, достигло 250.

После каждого из этих трагических событий мы направляли нашим членским организациям письма с выражением соболезнований коллегам и членам семей погибших шахтеров. Украина, Россия и Пакистан пока не ратифицировали Конвенцию №176.

После гибели 63 шахтеров в результате подземного взрыва на угольной шахте Лулинг в Китае в мае 2003г. мы направили письмо премьеру Китая Ху Дзиньтао и копию — послу Китая в Бельгии — с выражением соболезнований и обеспокоенности в отношении уровня травматизма и высокого уровня смертности в угольной промышленности Китая. Ссылаясь на выводы трехстороннего совещания МОТ в 2002г. в отношении безопасности на шахтах и на Конвенцию №176, мы предложили китайским властям использовать в рамках совместного проекта опыт IСЕМ в области гигиены труда и обеспечения безопасности на шахтах. В своем ответном послании, полученном через посольство Китая в Бельгии, правительство Китая выразило благодарность и высказалось в поддержку этих предложений.

После обсуждения с МОТ и с Международным Советом по горнодобывающей промышленности и металлам (*International Council on Mining and Metals — IСММ*), была запланирована первая подготовительная трехсторонняя встреча в Китае, которая состоится после Всемирной конференции по горнодобывающим отраслям. Главная цель встречи — выяснить возможность осуществления в будущем совместного проекта в области гигиены труда и обеспечения безопасности на шахтах.

5.6 Протесты против закрытия шахт, антипрофсоюзных действий и нарушения основных прав

Несколько наших членских организаций пострадали от непредусмотренного и плохо спланированного закрытия шахт, потери рабочих мест и наступления на основные права профсоюзов. Мы получили просьбы из Замбии, Турции, Польши, Южной Африки, Испании и Перу поддержать кампании, проводимые на местах, и рассказать нашим членским профсоюзам в разных частях мира и через средства массовой информации о борьбе профсоюзов. IСЕМ также направила письмо Исполнительному директору компании Драммонд Коул, протестуя против жесткой тактики компании, применяемой против рабочих в Колумбии. Правительство Урибе приняло решение о приватизации горнодобывающей отрасли, находящейся в



государственной собственности. Восемь профсоюзов, в т.ч. членский профсоюз IСЕМ Синтракарбон (*Sintracarbon*), договорились объединить усилия и создать единый фронт борьбы против этой непопулярной политики. Крупнейшие горнодобывающие компании хотели бы прибрать к рукам приносящую высокие прибыли добычу природных минералов.

Наш членский профсоюз — Независимый профсоюз шахтеров Украины — при полной поддержке IСЕМ, включая поездки Президента и Генерального секретаря, ведет активную кампанию за коренное изменение положения на шахтах Украины после распада Советского Союза. Это положение характеризуется как катастрофическая спираль недостаточного инвестирования. Производительность в отрасли упала, параллельно сокращаются инвестиции в оборудование и обеспечение безопасности. Еще одна серьезная проблема — невыплата заработной платы. За последние полтора года шахтеры, не получавшие зарплату, и их семьи страдали не только от лишений, вызванных невыплатой уже заработанных ими денег, но и от жестких незаконных действий со стороны правительства. Несмотря на ратификацию Украинским правительством Конвенции МОТ №95 о защите заработной платы, оно задолжало рабочим более 1,5 млрд. грн. (что составляет €263 млн.).

Правительство осуществляет безжалостную кампанию, цель которой — сломать хребет профсоюзов, отказывая трудящимся в осуществлении основополагающих демократических прав — права на создание организаций и свободы объединений, что является нарушением Конвенций МОТ №87 и 98. Несмотря на зловонную антипрофсоюзную кампанию, наш членский профсоюз полон решимости одержать победу в своей борьбе. Мы приветствуем их решимость и заверяем их в своей полной поддержке.

Совместные действия в общенациональном масштабе основных профсоюзных центров, представляющих трудящихся угледобывающей промышленности Индии, помогли добиться от правительства повышения минимальной заработной платы и улучшения социального обеспечения трудящихся. В Южной Африке борьба против массовых сокращений рабочих мест в горнодобывающей промышленности получила огромный импульс после того,

как профсоюзу удалось сохранить 500 рабочих мест на угольных шахтах компании Биллитон. Еще 4 000 рабочих мест удалось сохранить в Хармони, когда профсоюз объявил забастовку в знак протеста против нарушения компанией ранее достигнутого соглашения о сохранении рабочих мест.

5.7 Трехстороннее совещание МОТ по вопросам изменений в области занятости, режимов рабочего времени и систем профессиональной подготовки в горнодобывающей промышленности

Изменения в области занятости, режимов рабочего времени и систем профессиональной подготовки в горнодобывающей промышленности стали темой трехстороннего совещания, проведенного в октябре 2002г. В делегацию *ICEM* входили Президент *ICEM*, председатель секции горнодобывающей промышленности, руководители наших шахтерских профсоюзов в Германии, Канаде, Болгарии, Украине, Индии, Перу, Чили, России, Филиппинах, Гане, Кот-д'Ивуаре и Замбии. В нем также принимал участие представитель Профсоюза рабочих горнодобывающей, энергетической и химической отраслей Китая. Это совещание приобрело особое значение в контексте МОТ вследствие того, что за последние пять лет количество рабочих мест в горнодобывающей промышленности сильно сократилось. По всей вероятности, это снижение занятости продолжится, несмотря на рост числа подрядчиков в этой отрасли. Помимо этих вопросов, обсуждались два других важных и актуальных вопроса: распространение пандемии ВИЧ/СПИД и его последствия и концепция устойчивого экономического развития.

На совещании было выработано согласованное мнение, что социальные, экологические и экономические вызовы, с которыми сталкивается горнодобывающая отрасль, можно урегулировать и сбалансировать таким образом, чтобы эта отрасль стала устойчиво развивающейся и высокопроизводительной и обеспечивала бы гуманное отношение к работнику, охрану труда и безопасность на производстве. Важным вопросом занятости является уход трудящихся с предприятий отрасли, старение рабочей силы и распространение такого явления, как работа по контракту. Правительства, работодатели и профсоюзы должны принять участие в дальнейшем развитии документа МОТ под названием "Повестка дня по обеспечению достойной работы". В марте 2003г. на заседании Руководящего органа МОТ были приняты две резолюции: Финансирование горнодобывающей промышленности и развитие и Перспективный план работы для МОТ, а также сформулированы некоторые выводы. *ICEM* выступила с инициативой продолжить работу в этих областях, которые мы считаем исключительно важными для улучшения жизни членов наших профсоюзов.

Главными приоритетными областями для МОТ являются:

- ❖ Проведение исследований по вопросу взаимосвязи между графиками рабочего времени и состоянием здоровья работников и безопасностью на производстве;
- ❖ Сбор и распространение информации о наилучшей практике в случае сокращения добычи и закрытия шахт и мерах по смягчению отрицательных социально-экономических последствий;



❖ Продолжение работы по улучшению охраны здоровья и мер безопасности на малых шахтах;

❖ Создание сетей и углубление социального диалога по вопросам устойчивого развития, в т.ч. с учетом выводов, сделанных на Всемирной встрече на высшем уровне ООН;

❖ Активизация усилий по ускорению ратификации и претворению в жизнь Конвенции № 176 по гигиене и безопасности труда в горнодобывающей промышленности и Кодекса практики в отношении ВИЧ/СПИД.

6. Заключение

Нынешняя конференция, несомненно, отразит те перемены, с которыми мы сталкиваемся сегодня. Шахтеры демонстрируют уникальную приверженность своей отрасли. Эта приверженность уходит своими корнями в чувство солидарности, обусловленное трудными условиями, в которых они работают. В сегодняшней глобальной горнодобывающей промышленности эта солидарность должна расширить свои рамки и включить в себя помощь другим профсоюзам в создании потенциала наших членских организаций участвовать в разработке и осуществлении правильной политики в области горнодобывающей промышленности на национальном уровне. Точно так же, как корпорации делятся опытом и учатся друг у друга, наши членские организации должны осуществлять аналогичные проекты и программы для улучшения работы отрасли в глобальном масштабе, чтобы остановить скатывание в пропасть. В рамках отдельных профсоюзов и в движении в целом имеются богатый опыт и хорошее понимание того, какой должна быть правильная политика в области горнодобывающей промышленности, и они легко могут стать общим достоянием. Наше представление о горнодобывающей промышленности как *высокопроизводительной отрасли, обеспечивающей гуманное отношение к работнику, охрану труда и безопасность на производстве, уважающей людей и бережно относящейся к окружающей среде*, должно стать нашим призывом к активным действиям в последующие четыре года. ■