

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

Україна належить до дюжини країн світу з найбільшими обсягами видобутку вугілля, але значно поступається більшості з них як за рівнем, так і за динамікою техніко-

економічних показників вуглевидобування. У таблиці для прикладу наведено порівняння основних показників вугільних галузей Росії та України за 35-річний період.

Таблиця

Основні показники вугільних галузей Росії та України у 1975-2010 рр.

Показники	Росія			Україна				
	1975 р.	2000 р.	2010 р.	1975 р.	2000 р.	2010 р.	у тому числі	
							державний сектор	недержавний сектор
Кількість діючих: шахт	258	106	91	348	197	152	120	32
розрізів	51	119	137	7	3	—	—	—
Видобуток вугілля, млн т	374,4	257,9	323,0	215,7	80,3	75,2	38,4	36,8
у тому числі:								
на шахтах	224,3	90,9	102,0	206,5	79,5	75,2	38,4	36,8
на розрізах	150,1	167,0	220,9	9,2	0,8	—	—	—
Середнє добове навантаження, т:								
на шахту	2415	2382	3117	1648	1121	1374	890	3195
на очисний вибій	488	1070	2730	394	392	664	497	1290
Продуктивність праці робітника, т/міс.	97,9	110,3	192,2	44,3	22,8	28,3	21,5	52,7
у тому числі на шахтах	64,8	61,5	133,9	42,8	22,6	28,3	21,5	52,7
Ціна/собівартість 1 т товарної вугільної продукції, грн (руб.)	$\frac{\dots}{8,9}$		$\frac{\dots}{970}$	$\frac{\dots}{18,4}$	$\frac{105}{118}$	$\frac{548}{789}$	$\frac{551}{851}$	$\frac{544}{472}$
Коефіцієнт рентабельності (співвідношення ціни та собівартості продукції)	<1		>1	<1	0,89	0,70	0,65	1,15

Вугільна промисловість України характеризується надзвичайно складними умовами розробки родовищ. І коли йдеться про великі запаси вугілля в надрах України, яких вистачить на сотні років, слід мати на увазі, що більше 80% цих запасів зосереджено в пластах потужністю до 1,2м, що залягають переважно на великих (понад 800м) глибинах. Такі пласти у багатьох країнах взагалі не

виймаються через відсутність ефективних засобів і дорожнечу.

У критичному стані перебуває шахтний фонд України, один з найстаріших у світі, який десятиліттями не оновлювався. Серед українських шахт переважають шахти невеликої потужності, які за своїми параметрами і природними умовами не здатні ефективно використовувати сучасну високопро-

дуктивну виймальну техніку. У 2010 р. зі 120 діючих шахт державного сектору 59 шахт (49%) видобували до 500т, а 46 шахт (38%) від 500 до 2000т на добу, тобто майже 90% шахт мали добовий видобуток значно нижче середнього навантаження на один очисний вибій в Росії – 2730т. В Україні цей показник у 4 рази менше – 664т, у тому числі на державних шахтах – близько 500т, а на недержавних – близько 1300т. При цьому більше третини (36%) очисних вибоїв на державних шахтах оснащено давно морально застарілою технікою, включаючи відбійні молотки, і мають навантаження дещо більше 120т на добу. Низьким є також рівень комбайнового проведення гірничих виробок – лише 45%. Невисоким рівнем механізації та автоматизації характеризуються й інші виробничі процеси вуглевидобування, де зайнято понад 70% персоналу шахт.

Унаслідок складних природних умов і низького технічного рівня виробництва продуктивність праці на українських шахтах становить в середньому усього 28,3т на одного робітника в місяць, у тому числі на державних шахтах – 21,5т, на недержавних – 52,7т проти 133,9т на російських шахтах. Переважна більшість державних шахт, деякі недержавні шахти і вугільна галузь у цілому – збиткові.

За таких обставин державна політика щодо вітчизняної вугільної промисловості протягом багатьох років не мала виразної ідеології, була непослідовною і суперечливою. Прийнята у 2010р. програма реформування вугільної галузі, як складова частина загальної Програми економічних реформ України [1], на відміну від попередніх галузевих програм і концепцій-декларацій, має чітку мету – подолання збитковості галузі і передбачає взаємоузгоджене здійснення радикальних заходів, які вже давно назріли. Проте ряд положень цієї програми виглядають спірними і мають бути скориговані, про що йшлося, зокрема, у статті [2].

Метою даної статті є розгляд актуальних питань державної політики щодо вугільної промисловості, які не знайшли відображення у зазначеній програмі або визначені шляхи вирішення яких потребують уточнення.

Щоб вітчизняна вугільна промисловість могла належним чином виконувати відведену їй роль певного гаранта енергетичної безпеки країни, державна політика має бути спрямована на вирішення двох глобальних завдань – техніко-технологічну модернізацію галузі та її реформування відповідно до ринкових умов господарювання.

Стосовно модернізації матеріально-технічної бази вугільної галузі мова має йти про випереджаючу стратегію інноваційного розвитку, тобто не лише про переоснащення шахт сучасним високопродуктивним і надійним устаткуванням, але й про створення принципово нових, у тому числі нетрадиційних, засобів і технологій вуглевидобування в складних умовах, які з часом можуть бути затребувані і на світовому ринку.

Сьогодні існує лише короткострокова галузева Програма модернізації і технічного переоснащення вугледобувних підприємств України в 2010-2012 рр., а галузеві плани науково-дослідних робіт формуються щорічно з орієнтацією на розробки, які можуть дати швидкий результат. Необхідно виробити відсутню зараз цілісну концепцію і розробити довгострокову (на 10-15 років) програму інноваційного розвитку вугільної промисловості, включаючи проведення фундаментальних досліджень умов розробки вугільних родовищ із складною тектонікою на великих глибинах, пошук і експериментальну перевірку нових рішень.

Інноваційний розвиток збиткової на сьогодні вугільної промисловості потребує вагомій державній підтримки. В той же час саме інноваційний розвиток повинен забезпечити поступовий вихід на рентабельну, бездотаційну роботу галузі.

Бюджетні кошти для поточного технічного переоснащення шахт слід надавати на конкурсних засадах за умови обов'язкового подальшого зниження або скасування дотацій на покриття збитків. А для стимулювання залучення з цією метою кредитів і недержавних інвестицій у модернізацію збиткових шахт доцільно надавати певні державні гарантії повернення залучених коштів шляхом збереження дотацій на період окупності коштів.

Фінансове забезпечення фундаментальних пошукових досліджень, створення

принципово нових технологій має здійснюватися, очевидно, шляхом державно-приватного партнерства, формування спільних інвестиційних (у тому числі венчурних) фондів з пайовою участю держави і бізнесу.

Що стосується реформування вугільної промисловості, то основною його ідеєю має бути створення конкурентного середовища і у приватизованому, і у державному секторах галузі.

На даний час конкуренція у вітчизняній вугільній промисловості є доволі обмеженою внаслідок особливостей умов господарювання у галузі.

Державний сектор галузі має консервативну організаційну структуру, що не адаптована до ринкових засад, чим зумовлено недостатню економічну самостійність і відповідальність підприємств за кінцеві результати діяльності, нерозвиненість ринкової інфраструктури, превалювання адміністративних методів управління.

Майже всі вугледобувні підприємства державного сектору є збитковими, які не можуть існувати без державної фінансової підтримки. Але чинний порядок надання державної підтримки, що визначається щорічно, не створює дієвих стимулів до зниження собівартості та підвищення якості вугільної продукції, тобто до отримання конкурентних переваг, підживлює утриманську психологію керівників і персоналу вугільних підприємств.

Переважає частина продукції державних вугледобувних підприємств реалізується через так званий оптовий ринок вугілля (ОРВ), у якому виробники і споживачі позбавлені безпосередніх контактів і, отже, свободи вибору партнерів, можливості договірного визначення умов постачання вугільної продукції та її ціни – все це централізовано. Ринок фактично замінено розподільчою системою, в якій немає місця для будь-якої конкуренції між виробниками щодо збуту та між споживачами щодо придбання вугільної продукції.

У недержавному секторі більшість вугледобувних підприємств входять як сировинна база до складу вертикально інтегрованих структур металургії або електроенергетики і таким чином перебувають переваж-

но у стані внутрішньої конкуренції в межах цих структур. У доволі жорсткому конкурентному середовищі працюють приватні вугледобувні підприємства, що не входять до складу вертикально-інтегрованих структур, але вони становлять незначну частину галузі.

Певний конкурентний тиск на вітчизняне виробництво вугільної продукції справляє імпорту, обсяги якого поки що відносно невеликі, але з часом можуть зрости. Нормами Світової організації торгівлі (СОТ), які імплементовано у правову базу України, передбачається захист національних товаровиробників від демпінгового та субсидованого імпорту, а також від легітимного надмірного імпорту, який може порушити рівновагу платіжного балансу країни або завдати серйозної шкоди вітчизняним виробникам. З урахуванням захисних обмежень імпорту загалом можна вважати об'єктивно позитивним чинником, що підсилює конкуренцію на внутрішньому вугільному ринку України і «підстобує» вітчизняних вуглевиробників. При цьому з точки зору зваженого регулювання імпорту найкращим варіантом було б постачання вугілля від зарубіжних підприємств, що належать українським корпораціям-споживачам. Такі підприємства зараз є в Росії (компанія «Заречная», що належить корпорації «Донецьксталь») і в США (компанія «Юнайтед Коул», що належить корпорації СКМ).

Для створення умов дієвої добросовісної конкуренції у вугільній промисловості України, безумовно, необхідно продовжити роздержавлення галузі різними шляхами (приватизація, передача в оренду чи концесію майнових комплексів вугледобувних підприємств), що є загальносвітовою тенденцією, ефективність якої підтверджується також вітчизняним досвідом. Разом з цим слід провести корпоратизацію державного сектору галузі шляхом перетворення державних вугледобувних підприємств на акціонерні товариства з наданням крупним шахтам (шахтоуправлінням) у їх складі статусу дочірніх (корпоративних) підприємств з правами юридичних осіб. Цей захід має підвищити ступінь самостійності та відповідальності підприємств і, крім того, в разі їх подальшої приватизації дасть змогу залишити, за потре-

би, у державній власності певний (наприклад, блокуючий) пакет акцій як важіль державного впливу.

Даний захід видається необхідним для «занурення» підприємств державного сектору у ринкове середовище, зважаючи на зараз вже очевидну неможливість швидкої реструктуризації державного сектору і високу вірогідність його існування ще протягом багатьох (ймовірно, 10-15) років.

Крім того, слід мати на увазі таку форму державно-приватного партнерства, як спільна розробка вугільних родовищ державними та приватними підприємствами, застосування якої свого часу стало важливим етапом у перетворенні державної шахти «Красноармійська-Західна» №1 на нинішнього флагмана вугільної галузі – приватне шахтоуправління «Покровське».

Необхідно удосконалити систему державної підтримки, яка має забезпечити відносно рівні умови конкуренції для різнорентабельних через об'єктивні причини вугледобувних підприємств і стимулювати підвищення ефективності їх господарської діяльності. Актуальність цього заходу обумовлюється тим, що згідно з чинним законодавством державна підтримка може надаватися не тільки державним підприємствам, але й орендарям та концесіонерам майнових комплексів таких підприємств і тому, навіть у разі успішного роздержавлення галузі, буде здійснюватися ще протягом тривалого часу.

Зокрема, державну підтримку (дотації) на відшкодування поточних збитків (часткове покриття витрат із собівартості продукції) і на просте відтворення виробничих потужностей слід визначати на основі пофакторних нормативів (залежно від потужності вугільних пластів, що розробляються, їх газоносності, схильності до газодинамічних явищ, природної якості вугілля, глибини розробки і т.ін.) або на основі заздалегідь установлених на декілька (3-5) років розрахункових ставок.

Докладні пропозиції щодо удосконалення системи державної підтримки вітчизняної вугільної промисловості з урахуванням норм СОТ та ЄС викладено у статті [3].

Водночас необхідно прискорити і послідовно здійснювати виведення з експлуатації найбільш занедбаних глибокозбиткових

шахт, які зараз поглинають велику частку коштів державної підтримки, видобуваючи незначні обсяги вугілля. Частина цих шахт, що мають достатні невідпрацьовані запаси вугілля і за певних обставин можуть бути відновлені, слід не ліквідувати, а переводити у режим консервації.

Перелік шахт, що підлягають виведенню з експлуатації, доцільно щороку уточнювати, поступово «відсікаючи» найзбитковіші шахти, що опиняються за межами визначених обсягів державного субсидування галузі.

Цей захід, з одного боку, дозволить надавати повноцінну державну підтримку шахтам, що залишаються в експлуатації, а з іншого боку, створить дієву конкуренцію між збитковими шахтами за право на існування, стимулюватиме пошук внутрішніх резервів для скорочення збитків.

Важливими для створення конкурентного середовища у вугільній промисловості є заходи щодо лібералізації національного вугільного ринку: ліквідація так званого оптового ринку вугілля (ОРВ) згідно з програмою [1] та запровадження біржової форми продажу вугілля згідно із схваленою урядом Концепцією [4]. Крім того, держава має сприяти укладанню прямих, як правило, довгострокових договорів (контрактів) між виробниками та споживачами вугільної продукції.

При цьому нинішнього оператора ОРВ – державне підприємство «Вугілля України» – доцільно не ліквідувати, як це передбачено програмою [1], а перетворити на галузевий інформаційно-консалтинговий центр, поклавши на нього, зокрема, такі функції: моніторинг внутрішнього та світового вугільних ринків; забезпечення аналітичною інформацією учасників ринку та органів влади; надання маркетингових, методичних, консультаційних послуг; участь в організації біржової торгівлі; обґрунтування пропозицій щодо захисту національного вугільного ринку від небезпечного імпорту.

Захист національного вугільного ринку від нелегітимного (демпінгового, субсидованого) та легітимного надмірного імпорту вугільної продукції має здійснюватися згідно з правилами СОТ та відповідним законодавством України. Водночас доцільно сприяти придбанню вітчизняними гірничо-металур-

гійними та енергетичними корпораціями зарубіжних вугільних підприємств і при регулюванні імпорту надавати перевагу постачанню вугілля саме від цих підприємств.

Висновки. Державна політика щодо вугільної промисловості має бути спрямована на забезпечення техніко-технологічної модернізації вугледобувних підприємств з орієнтацією на випереджаючу стратегію інноваційного розвитку галузі та на перебудову організаційно-економічних відносин з орієнтацією на створення у галузі конкурентного ринкового середовища.

Домінантою державної політики слід вважати подолання збитковості та підвищення конкурентоспроможності вітчизняної вугільної промисловості, а не досягнення максимально можливих обсягів виробництва за будь-яку ціну.

Література

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: програма економічних реформ на 2010-2014 рр. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Президента України. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

2. Щодо програми реформування вітчизняної вугільної промисловості / О.І. Амоша, А.І. Кабанов, Л.Л. Стариченко, Д.Ю. Череватський // Уголь України. – 2011. – № 6. – С.4-7.

3. Амоша О.І. Державна підтримка вугільної промисловості України у світлі пра-

вил СОТ та ЄС / О.І. Амоша, А.І. Кабанов, Л.Л. Стариченко // Уголь України. – 2010. – № 1. – С. 5-10.

4 Концепція переходу на біржову форму продажу вугілля: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011р. №1070р. // Урядовий кур'єр. – 2011. – 1 листоп.

References

1. Komitet z ekonomichnykh reform pry Prezydentovi Ukrayiny (2012) 'Zamozhne suspil'stvo, konkurentospromozhna ekonomika, efektyvna derzhava: prohrama ekonomichnykh reform na 2010-2014 rr.': Viktor Yanukovych, President of Ukraine: Official website. http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf/ [accessed 15 February 2012].

2. Amosha, O.,I., Kabanov, A.,I., Starychenko L.,L., Cherevats'kyi D.,Yu. (2011) Shchodo prohramy reformuvannya vitchyznyanoi vuhil'noyi promyslovosti. Ugol' Ukrainy. 6. pp.4-7.

3. Amosha, O.,I., Kabanov, A.,I., Starychenko L.,L. (2010) Derzhavna pidtrymka vuhil'noyi promyslovosti Ukrayiny u svitli pravyl SOT ta YeS. Ugol' Ukrainy. 1. pp.5-10.

4. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2011) 'Kontsepsiya perekhodu na birzhovu formu prodazhu vuhillya' (The Cabinet Ministers of Ukraine Disposal #1070p. dated 26 October 2011). Uryadovyy kur'yer. 1 November.

Надійшла до редакції 15.02.2012 р.