

*О.І. Амоша,
В.Г. Гріньов,
А.Р. Вовченко*

ПРОБЛЕМИ ВИБОРУ КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

Дотепер немає однозначності в оцінці фахівцями економічної моделі виробництва вітчизняної вугільної продукції. Безперечно тільки одне - ми є свідками активних ринкових перетворень у цьому секторі економіки.

Основним питанням для вугільної промисловості України є вибір концепції освоєння запасів кам'яного вугілля. На прикладі показників функціонування вугільної галузі Донецької області можна проаналізувати багато економічних аспектів вуглевидобутку і виділити п'ять принципових положень сучасної концепції розвитку галузі.

1. Визначеність ситуації щодо стратегічного розвитку галузі

Програма діяльності Кабінету Міністрів України "Реформи заради добробуту", затверджена у 2000 р., з метою створення конкурентоспроможності національної економіки передбачала ряд структурних перетворень:

збільшення видобутку та виробництва власних енергоносіїв повинно проводитись на фоні широкомасштабної приватизації підприємств із залученням стратегічних інвесторів;

спрямування зусиль на подальше дотримання ринкового механізму

формування цін, удосконалення системи надання вугільній галузі державної підтримки, у тому числі на реструктуризацію шахт і розрізів та підвищення ефективності її використання.

Як інструмент реалізації цієї програми уряду було запропоновано розробити та затвердити Концепцію стратегічного розвитку паливно-енергетичного комплексу до 2030 року. Провідними вченими та спеціалістами держави під загальним кураторством Інституту загальної енергетики НАН України така робота до 2003 р. була виконана. У даній концепції окремим розділом представлена стратегія розвитку вугільної промисловості.

Стратегія розвитку вугільної промисловості обґрунтована на умовах поєднання вимог енергетичної безпеки та принципів ринкової економіки на раціональній основі.

Стратегічною метою розвитку вугільної промисловості визначена стабілізація стану і подальше забезпечення сталого розвитку галузі для вирішення рівня енергетичної безпеки держави, задоволення потреб населення та економіки країни у вугіллі власного видобутку різного технологічного призначення в економічно виправданих

© Амоша Олександр Іванович – академік НАН України, доктор економічних наук, професор, директор Інститут економіки промисловості НАН України, Донецьк.
Гріньов Володимир Герасимович – доктор технічних наук, професор;
Вовченко Анатолій Романович – кандидат економічних наук.
Державна обласна адміністрація, Донецьк.

обсягах, належної якості, за доступними цінами.

Стратегія передбачала поєднання активної політики у сфері державного регулювання та лібералізації економічних відносин і при цьому були відпрацьовані усі головні проблеми галузі та шляхи і заходи для їх розв'язання. Заходи з виконання стратегічних завдань були деталізовані на період до 2010 р. у програмі "Українське вугілля".

Програма розвитку вугільної промисловості України, яка викладена у Стратегії, припускає за базовим варіантом зростання видобутку вугілля в Україні з 86 млн. т у 2005 р. до 120 млн. т у 2030 р. Принциповим моментом є те, що при цьому не передбачено вихід у цілому по галузі на рентабельне виробництво вугільної продукції. У програмі запропоновано фінансування галузі з державного бюджету в обсязі 3,1 млрд. грн. у 2005 р. та зростання до 4,4 млрд. грн. у 2030 р. Потреба економіки держави у вугіллі при цьому буде задовольнятися відповідно на 91 і 94%.

Політика останніх років у галузі відображає відступ від попередніх намірів. У 2001 р. була розпочата робота по завершенню створення холдингових компаній, але далі вона була згорнута. Створення нових структур управління галуззю призвело до сучасного патового стану. У 2002 р. на базі державних холдингових компаній були створені державні підприємства з видобутку вугілля, а шахти були позбавлені прав юридичних осіб. У 2004 р. державні підприємства з видобутку вугілля ліквідовані і в області створені дві юридичні особи – вугільні компанії за напрямками – коксова та енергетична.

Чергова структурна перебудова вугільної промисловості не принесла очікуваних позитивних результатів

роботи вуглевидобувного комплексу. При цьому до існуючих шахтарських проблем додалися нові. У реальному житті продовжується падіння видобутку вугілля. У поточному році в області тільки за два місяці обсяг вуглевидобутку знизився на 760 тис. т. Практично здійснюється обвальне падіння обсягів виробництва, що до кінця року може призвести до втрати 4,5 млн. т вугілля. Рівень фінансування з бюджету вже досяг контрольних цифр базового варіанта у Стратегії, тому можна констатувати, що забезпечення адекватного фінансування є необхідною, але недостатньою умовою належного управління.

Таким чином, принциповим положенням концепції є виконання основних завдань і заходів щодо розвитку вуглевидобутку, які були закладені в енергетичній стратегії України на період до 2030 р.

2. Удосконалення структури управління вугільною промисловістю

Недоліки управління пронизують усю структуру вугільної галузі України і становлять загальну проблему, яка потребує вирішення для успішного реформування та оздоровлення галузі. У даний час є декілька пов'язаних між собою проблемних питань управління. По-перше, це непрозорі структура власності, ціноутворення і процеси збуту продукції та неефективний розподіл бюджетних коштів.

Незважаючи на те що формально вугільна галузь є власністю держави, значні сегменти галузі фактично підконтрольні певним промисловим групам споживачів. Постійний брак коштів змушував шахти укладати домовленості зі структурами, здатними забезпечити ліквідність в обмін на частку контролю за діяльністю підприємства, пільгові ціни (нижчі за собівартість) чи будь-які

інші переваги. Отже, ця система являла собою суміш комерційних та державних інтересів, яка призвела до основного конфлікту інтересів у сфері управління галуззю.

Така ситуація протидіє тенденції формування рівних зі світовими цінами на українському ринку вугілля. У результаті внутрішній ринок вугілля можна охарактеризувати як недостатньо конкурентний. Утримуючи низькі ціни на вугілля, могутні фінансово-промислові групи одержують високі прибутки в суміжних галузях (теплоенергетиці, металургії, машинобудуванні). Державна підтримка вугільної галузі дозволяє деякою мірою підтримувати невисокі ціни через механізм компенсації перевищення витрат на виробництво вугілля над його ціною.

Реформування структури управління вугільною галуззю, що продовжує здійснюватися в даний час, не вирішує жодну з перерахованих вище проблем.

У директивних документах (Указ Президента і Постанова КМУ) було сказано, що НАК створюється зі 100% акцій ВАТ, що утворені з прибуткових і потенційно прибуткових підприємств. Однак вугільні компанії не є акціонерними товариствами та потенційно прибутковими підприємствами, і навіть за формальною ознакою не повинні бути у складі НАК. Більш того, практика діяльності нових компаній демонструє значне ускладнення управління як знову створених структур, так і в цілому вугільної галузі за рахунок збільшення числа ланок управління і кількості керуючого складу.

Цілком очевидно, що відбулося зниження інвестиційної привабливості знов створених компаній. Відомо, що будь-яке об'єднання виробничих підприємств веде до усереднення економічної ефективності їхньої

діяльності і, як наслідок, до усереднення окупності залучених коштів. Тому навряд чи варто очікувати збільшення припливу приватних інвестицій до НАК «Вугільна компанія України» і прискорення процесу її приватизації.

Міністерство палива та енергетики, вугільний Департамент і НАК «Вугілля України» продовжують керувати виключно адміністративними методами.

Для удосконалення системи управління вугільною промисловістю треба насамперед припинити адміністративне втручання в господарську діяльність підприємств галузі.

Зараз слід довести реформування відносин власності до логічного кінця та побудувати ефективну систему управління державною власністю. Завершення створення вугільних компаній варто провести шляхом їх корпоратизації.

Необхідно, щоб у перелік державного майна, що буде складатися на основі балансу нових ВАТ, не ввійшли пакети акцій таких підприємств:

інвестиційно привабливих шахт, рентабельність яких дозволяє проводити самофінансування їх розвитку;

безперспективних шахт та глибоко збиткових шахт, у тому числі шахт Центрального району Донбасу.

Відповідно перші підприємства необхідно буде передати на приватизацію за кошти на конкурсних засадах, урахувавши розв'язання соціальних проблем підприємств вугільної галузі шляхом відображення умов і термінів вирішення цих проблем у договорах купівлі-продажу шахт. Таким чином, бізнесові структури легітимно оформлять свої права власності на вугледобувні підприємства.

Шахти Центрального району Донбасу треба об'єднати у відокремлену структуру та визначити збалансований

видобуток вугілля. Безперспективні шахти, на яких уже немає запасів вугілля, повинні бути ліквідовані, а там, де запаси ще є, можуть бути віддані в оренду.

У вугільних компаніях залишаються потенційно інвестиційно привабливі шахти, яким на першому етапі держава буде надавати бюджетну підтримку.

Однозначно, що в будь-якому варіанті треба повернутися до думки, закладеної у свій час ще в першому варіанті програми «Українське вугілля», що головною ланкою в структурі вугільної промисловості повинна бути шахта.

Ефективність роботи вугільної галузі в області в поточному році багато в чому буде залежати від термінів завершення початих перетворень у вугільній промисловості.

3. Створення умов розвитку приватного підприємництва у сфері вуглевидобутку

Практично у вугільній галузі такі концептуальні напрямки розвитку, як збільшення обсягів державної дотації, реструктуризація шляхом закриття шахт, пошук і впровадження різних структур управління державними підприємствами, поки не дали відчутних економічних результатів. Головне питання, в яке все упирається, – це недосконалість управління вугільною промисловістю на всіх рівнях. Ні раніше існуючі, ні побудовані в даний час схеми управління не усувають дійсних причин негативних процесів у галузі, що по суті завжди мали місце. Стосовно вугільної промисловості держава дотепер виступає в ролі неефективного власника.

Зазначені вище проблеми відсутні на тих підприємствах, на яких вплив міністерства зведений до мінімуму. На роздержавлених підприємствах області видобувається вже біля третини обсягу вугільної продукції в області. Зусилля керівництва цих підприємств спрямовані

на пошук, розробку і впровадження прогресивних техніко-технологічних рішень і організаційно-економічних заходів. Як приклад ефективного функціонування моделі одержання кінцевого продукту в системі «шахта - збагачувальна фабрика» можна привести досвід відкритого акціонерного товариства «Вугільна компанія «Шахта Красноармійська – Західна №1». Практика залучення недержавних інвестицій свідчить про те, що досягнення компанії перевищують показники кращих шахт Росії і Німеччини, що працюють в аналогічних гірничо-геологічних умовах.

У вугільній промисловості в управлінні шахтами повинні прийти власники і споживачі вугільної продукції, що є ланками в ланцюжках «вугілля-кокс-метал» або «вугілля-електроенергія». Тільки в цьому випадку включаться ринкові механізми утворення цін на вугільну продукцію, з'являться ефективні схеми її реалізації і економіка виробництва ліквідної продукції може бути збалансована. Якщо цього не відбудеться, то передчасно говорити про радикальні перетворення або позитивну динаміку процесів розвитку вугільної промисловості.

Принциповою позицією концепції повинно бути визначення пріоритетною функцією встановлення реальної рівності вугледобувних підприємств різних форм власності та створення для них рівних умов господарювання на принципах прозорості розрахунків та взаємної відповідальності.

Проблеми організаційно-правового, економічного характеру при розвитку приватного сектора у сфері вуглевидобутку потребують створення правових і економічних умов розвитку приватного підприємництва, а саме:

опрацювання механізму створення потужної державної регуляторної

системи, спроможної забезпечити вплив держави в умовах розвитку приватного підприємництва.

удосконалення механізму фінансово-кредитної підтримки підприємств недержавної форми власності, розширення доступу малих підприємств до кредитів, у тому числі до довгострокових;

забезпечення рівних прав на отримання держпідтримки, у тому числі на створення нових робочих місць.

4. Ліквідація гірничих підприємств і наслідків їх виробничої діяльності

Аналітичні дослідження показують, що варіант залишення вуглевидобувних підприємств тільки з нульовою рентабельністю за умови покриття дефіциту вугільної продукції імпортною сировиною виявляється у 2 рази дешевше варіанта із витратами на державну підтримку на рівні 2004 р. У той же час орієнтація вітчизняного вуглевидобутку тільки на рентабельне виробництво призведе до значної втрати вітчизняних робочих місць, і не тільки у вугільній галузі. Ефект мультиплікатора проявиться у вигляді згортання виробництва в багатьох суміжних галузях із непередбаченими соціальними і економічними наслідками.

Як приклад можна привести досвід закриття шахт Донецької області з 1997 р. За цей час було закрито 52 підприємства, вивільнено більше 22 тисяч трудящих, а створено за цей час не більше 1000 нових робочих місць. Проектна вартість закриття цих підприємств дорівнює більше 3,8 млрд. грн. За цей період витрати на ліквідацію шахт склали 2,2 млрд. грн., або 58% усієї вартості, але дотепер по жодній шахті роботи не були виконані в цілому і жодна шахта не ліквідована як юридична особа. Фінансування етапів відбувається безсистемно і непослідовно.

Ураховуючи великі обсяги фінансування за напрямом реструктуризації, необхідно шукати резерви для раціоналізації витрат на закриття шахт за всіма позиціями, а також треба максимально скоротити термін перебування шахт на стадії ліквідації, оскільки це породжує додаткові витрати на їх утримання у цей період.

Крім того, багато питань виникає по шахтах 3-ї групи, на яких повинна проводитися підготовка до їх закриття. Дотепер не визначений перелік шахт 3-ї групи і шахт, що підлягають передачі на ліквідацію у 2005 р.

Проблемним питанням залишається соціальна сфера, яка перебуває на балансі вуглевидобувних підприємств. За останні два роки кошти у держбюджеті на її передачу в комунальну власність не виділялися. Об'єкти соціальної сфери треба терміново передавати до комунальної власності шахтарських міст у поточному році.

Таким чином, проблема ліквідації гірничих підприємств і наслідків їх виробничої діяльності терміново потребує законодавчого забезпечення і розробки комплексних програм реструктуризації вугільної галузі, які повинні бути спрямовані на інтенсифікацію процесу ліквідації підприємств з урахуванням підвищення ефективності вирішення супутніх питань соціального, економічного й екологічного характеру:

прийняти закон "Про ліквідацію гірничих підприємств і наслідків їх виробничої діяльності";

на стадії проектування розділити технічну і соціально-економічну сторони ліквідації шахт для можливості виконання робіт окремими виконавцями;

максимально скоротити терміни перебування шахт у стадії ліквідації, переглянувши структуру і черговість

фінансування етапів існуючих проектів ліквідації.

шахти, намічені до ліквідації, та їхні основні фонди (запаси вугілля, гірничі виробки, устаткування, будинки і споруди) виставити на аукціони для продажу;

переглянути існуючу законодавчу базу, визначивши паритет у питаннях відповідальності центру і регіонів за еколого-гідрогеологічні наслідки масового закриття шахт;

чітко розмежувати екологічні заходи, розв'язувані в рамках проектів ліквідації шахт у процесі фізичного закриття, і довгострокові програми з охорони навколишнього середовища, що повинні вирішуватись на державному рівні;

визначити на законодавчому рівні правонаступника територій закритих шахт;

розробити комплекс заходів для пом'якшення соціально-економічних і екологічних наслідків закриття шахт, ліквідувавши практику відомчого підходу до вирішення цих проблем.

5. Глобалізація ринку вугілля та місце України у цьому процесі

Глобалізація вугільних ринків і активне залучення до цього процесу України після вступу її до Світової організації торгівлі (СОТ) призведе до посилення конкурентного тиску на вітчизняних вуглевиробників з боку експортерів, і не тільки Росії та Польщі, які сьогодні постачають вугілля в Україну, а й інших країн. Тому головною проблемою є утримання і зміцнення позицій вітчизняних виробників вугільної продукції на внутрішньому ринку за допомогою держави на етапі підготовки до вступу до СОТ.

На шляху до СОТ у межах галузі можуть виникнути певні проблеми у зв'язку із застосуванням заходів

державної підтримки. Інтеграція України до Європейського Союзу (ЄС) пов'язана з виконанням ще жорсткіших обмежень цих заходів. Тому доцільно приєднатися до секторної угоди СОТ щодо вугільної продукції після здійснення належної реструктуризації вугільної промисловості та відповідної перебудови системи її державної підтримки, тобто через 10-15 років. За цей час має бути проведена внутрішня реструктуризація та приватизація вуглевидобувних підприємств, що дозволить поступово відмовитися від державної фінансової підтримки витрат на собівартість вугільної продукції.

З урахуванням державних пріоритетів, а також з огляду на досвід країн ЄС щодо виконання умов приєднання до СОТ та вступу до ЄС для вугільної галузі слід виробити відповідну індивідуальну програму заходів перехідного періоду, у межах якої необхідно передбачити не тільки ринкові перетворення на внутрішньому ринку вугілля, але і ступеневу лібералізацію імпортно-експортних операцій.

Для досягнення фінансового оздоровлення, збереження і розвитку вугільної промисловості України необхідно розробити закон про регулювання функціонування вугільної промисловості в умовах вільної ринкової економіки і наділення вуглевидобувних підприємств особливими правами і повноваженнями. Потрібно збудувати систему управління вугільними підприємствами, яка б чітко визначала роль державних структур щодо реформування галузі, права відносно вугільних компаній, порядку призначення керівних органів вугільної компанії.

Оскільки роль вугільної продукції в господарському комплексі країни

виходить за рамки діяльності одного Міністерства палива та енергетики, контроль і координація реалізації основних положень Енергетичної стратегії України на період до 2003 року і подальшу перспективу повинні бути покладені на Мінекономіки за участю Мінпаливенерго, Мінпромполітики і Мінприроди.

Необхідно також вирішити давно назрілу проблему переоцінки сировинної бази діючих вугледобувних підприємств України. Об'єктивна і реалістична оцінка геологічних запасів вугілля з урахуванням вимог ринкової економіки докорінно може змінити уявлення про потенційні можливості ролі вугілля в паливно-енергетичному балансі країни.

Література

1. Гринев В.Г., Вовченко А.Р. Угольная отрасль Донецкой области на пути к рыночным отношениям // Экономика Украины.-1999.- №8.

2. Програма діяльності Кабінету Міністрів України "Реформи заради добробуту" // Урядовий кур'єр. - 2000. - №47 (15 бер.).

3. Заходи щодо забезпечення виконання Програми діяльності Кабінету України "Реформи заради добробуту" Урядовий кур'єр. - 2000. - №52 (22 бер.).

4. Привлечение инвестиций в угольную промышленность Украины: состояние, проблемы и пути решения: Монография / Л.В. Байсаров, М.А. Ильяшов, А.В. Корзун и др. – Киев: Основа, 2002. – 288 с.

5. Энергетическая стратегия Украины на период до 2030 года и дальнейшую перспективу / Ин-т общей энергетики НАНУ. – Київ, 2003.

6. Амоша А.И. Проблемы отечественной угольной промышленности в контексте вступления Украины в ВТО и интеграция в ЕС // Материалы международной конференции

«Уголь СНГ», Ялта, 19-20 сентября 2003 г.

7. Основні проблеми розвитку вугільної галузі і регіону Донбасу / МБРР, Центр економічного розвитку. – Київ, 2003.

8. Прискорення реформування вугільної галузі та розвиток шахтарських громад України / Міжнародний банк реконструкції та розвитку. – Київ, 2003.

9. Логвиненко В. И. Проблемы развития производства угольной продукции в условиях государственного управления // Старопромислові регіони Західної і Східної Європи в умовах інтеграції / Збірник наукових праць міжнародної конференції. – Донецьк, 2003.

10. Вовченко А.Р., Гринев В.Г., Житленок Д.М. О проблемах и перспективах развития угледобывающих предприятий Донецкой области // Материалы Международного горного форума. – Ширка (Польша), 2004.

11. Указ Президента України "Про заходи щодо підвищення ефективності управління вугільною галуззю" від 6 липня 2004 р. №752/2004.

12. Постанова Кабінету Міністрів "Про утворення Національної акціонерної компанії "Вугілля України" від 15 жовтня 2004 р. №1363.

13. Логвиненко В.И, Гринев В.Г. Проблемы развития добычи угля на шахтах Донецкой области // Економіка промисловості. - 2005. - №1 (27).