

Громадська організація  
«Західноукраїнський медіа-центр «Нова журналістика»  
Портал неополітичних новин «Ngo.donetsk.ua»

**ДІЯЛЬНІСТЬ  
ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ  
У СФЕРІ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ  
ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ**

*Аналітичний звіт*

Львів–Донецьк  
2011

Керівник проекту: *Чугаєвський М. В.*  
Виконавці дослідження: *Федорчук С. С., Марков І. Г.*

**Діяльність органів виконавчої влади у сфері реструктуризації вугільної галузі в Україні : аналітичний звіт. – Львів; Донецьк, 2011. – 68 с.**

У виданні подано короткий огляд історії реструктуризації вугільної галузі в незалежній Україні, а також аналіз основних нормативних документів та стратегічних концепцій, створених законодавчими і виконавчими органами влади. Проаналізовано публічну політику у сфері реструктуризації вугільної галузі та запропоновано рекомендації щодо поліпшення прозорості роботи виконавчих органів влади, уповноважених здійснювати державну політику у вугільній промисловості. Окрім того, є можливість ознайомитися з нормативними документами, присвяченими реструктуризації вугільної галузі України.

Видання зорієнтоване на громадських активістів, представників ЗМІ, всіх, хто цікавиться питаннями реформи вугільної галузі.



Аналітичний звіт «Діяльність органів державної влади у сфері реструктуризації вугільної галузі в Україні» створено в межах проекту «Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері реструктуризації вугільної галузі в Україні», який реалізується Західноукраїнським медіа-центром «Нова журналістика» в Донецькій та Львівській областях за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

---

- © Громадська організація «Західноукраїнський медіа-центр «Нова журналістика», 2011
- © Портал неполітичних новин «Nго.donetsk.ua», 2011

## Реструктуризація вугільної галузі: стратегії і нормативна база

У 2010 р. закінчився термін дії програми “Вугілля України”, що передбачала низку заходів, присвячених реформуванню вугільної галузі України. На жаль, мешканці України не стали свідками публічного звіту профільних міністерств та відомств, які відповідали за впровадження її в життя. Однак саме такий підхід – абсолютної та системної антизвітності – і дає змогу говорити про те, що вугільна галузь і процеси її реформування досі є чи не найбільш прихованими від суспільства. Хоча суспільство, як сукупність платників податків і співгромадян, має повне право вимагати, аби процеси у вугільній галузі перестали нагадувати пошук темного кота в темній кімнаті.

Згідно з даними, оприлюдненими за аудитом Рахункової палати України у вугільній та торфодобувній промисловості у 2010 р., *“аудитори дійшли висновку: ні міністерство, ні керівники визначених до закриття шахт не зацікавлені у припиненні господарської діяльності та передачі об’єктів на ліквідацію. Адже доки шахти працюють, держава дає гроші на підготовку їх до закриття. Однак, як виявлено в ході аудиту, отримані значні кошти використовуються на інші цілі. Під гаслом закриття нерентабельних підприємств створено схему розбазарювання та нецільового використання коштів державного бюджету з корупційними ознаками”*<sup>1</sup>.

Ще більш промовистою є інформація про наслідки такого господарювання, як виявилось: “З початку реструктуризації сума неефективно використаних коштів становить 1 млрд 725 млн 528 тис.

---

<sup>1</sup> Прес-служба Рахункової палати від 29.10.2010 “Мертві душі” неліквідованих шахт [Електронний ресурс]. – Доступно з : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16732458>.

гривень”<sup>2</sup>. На думку аудиторів Рахункової палати, у 2008–2009 рр. лише 1,6% витрачених державних коштів було використано за призначенням у сфері реструктуризації вугільної промисловості, тоді як жодного вугільного підприємства не було закрито. Загальна сума асигнувань у ці роки становила 1,5 млрд грн. Причому ні одна шахта за цей час не була закрита.

Позиція речників контролюючої структури досить проста: вони вбачають у подібному стані речей можливість для існування серйозних корупційних схем, які не тільки не сприяють реформуванню галузі, а й посилюють кризові явища.

Серед причин називають відсутність нормативної бази щодо термінів поетапного припинення видобутку, підготовки до ліквідації та ліквідації шахт. Поза сумнівами, ця позиція Рахункової палати має бути взята до уваги.

Однак, на нашу думку, корінь проблеми знаходиться у самих стратегіях реструктуризації вугільної галузі, які надто часто змінювали одна одну та відсутність громадського контролю за процесами реформ.

Очевидно, що вугільна галузь, яка належать до складників енергетичної безпеки, перетворилася на одну з найбільш корупційних і тіньових складових частин вітчизняної економіки. Вбачати в цьому факті лише результат діяльності окремих чиновників не варто, маємо справу із системною проблемою, коли державні кошти використовуються не за призначенням упродовж багатьох років, а соціальний стан шахтарських громад і соціальний захист шахтарів, рівень забезпечення шахтним обладнанням стрімко падають.

Інформація про процеси у вугільній галузі має важливе соціальне значення, оскільки стосується не тільки багатотисячної аудиторії працівників галузі, а й усіх громадян України.

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

<sup>2</sup> Прес-служба Рахункової палати від 13.07.2010 Мінвуглепром роками “продіає” реструктуризацію [Електронний ресурс]. – Доступно з : [http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable\\_article/16729617.jsessionid=2DDA326302ACD8D1736DED5ECF9166CD](http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article/16729617.jsessionid=2DDA326302ACD8D1736DED5ECF9166CD).

## Перші кроки

Відштовхуючись від документального підходу до опису реструктуризації вугільної промисловості незалежної України, то першим нормативним актом є Указ Президента України **“Про структурну перебудову вугільної промисловості”**<sup>3</sup>, підписаний 7 лютого 1996 р.

Тож першість в усвідомленні необхідності змін належить виконавчій владі, яка намагалася втілити в життя власне бачення реформ вугільної галузі. Основними цілями “структурної перебудови” визначалися: створення конкурентного середовища, підвищення ефективності функціонування вугільної промисловості, а також сама структурна перебудова “в умовах ринкових перетворень”.

Відповідно до згаданого Указу Президента, основні перетворення у сфері реструктуризації вугільної промисловості полягали у створенні в місячний термін державних підприємств, які входили до сфери управління Міністерства вугільної промисловості України. Крім того, передбачалося, що об’єкти соціальної інфраструктури підприємств підлягають відокремленню і передаються до комунальної власності.

Кабінет Міністрів України, а також низка державних адміністрацій (Волинська, Донецька, Дніпропетровська, Житомирська, Кіровоградська, Луганська, Львівська та Черкаська), за тим же Указом, зобов’язані були вживати заходи “до забезпечення протягом 1996 року та першого півріччя 1997 року поетапної передачі у комунальну власність об’єктів соціальної інфраструктури”. Доволі дивним у згаданому Указі виглядає відсутність у процесі передачі в комунальну власність суб’єктів місцевого самоврядування, оскільки процес передачі неможливий без реальної оцінки стану міста та об’єктів комунальної інфраструктури, які мали передаватися.

Указ практично не стосувався долі шахтарських громад, на територіях яких закривали нерентабельні шахти, кошти від приватизації вугледобувних підприємств мали потрапляти до позабюджетного фонду Державного фонду приватизації: “Після відшкодування ви-

---

*Реструктуризація вугільної галузі: стратегії і нормативна база*

---

<sup>3</sup> Див. : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=116%2F96> (Указ втратив чинність на підставі Указу Президента № 1123/2005 від 25.07.2005).

трат, пов'язаних з приватизацією, кошти, що залишаються, спрямовуються на технічне переоснащення та поповнення обігових коштів вуглевидобувних та вуглезбагачувальних суб'єктів підприємницької діяльності, створюваних відповідно до цього Указу”.

Однак, уже 16 травня 1996 р. Кабінет Міністрів України підготував Постанову від № 521 **“Про стан справ у вугільній промисловості та хід виконання Указу Президента України від 7 лютого 1996 року № 116 “Про структурну перебудову вугільної промисловості”**<sup>4</sup>. Вихід із кризової ситуації в галузі вбачили в тому, щоб “визнати вугільну промисловість (вуглевидобувні підприємства) такою, що потребує державної підтримки”, а також спрямувати численні державні кошти на державні підприємства вугільної галузі для підвищення обсягів видобутку вугілля.

Саме в цій Постанові запропоновано не ринкову модель вирішення питань заборгованості депресивних підприємств галузі – “пропозиції щодо звільнення планово-збиткових вугледобувних, вуглепереробних та шахтобудівельних підприємств, що належать

до сфери управління Міністерства вугільної промисловості, від обов'язкових платежів до державного і місцевих бюджетів, а також позабюджетних та інших фондів згідно з переліком, що додається”. Фактично, від часу набуття чинності цієї Постанови починається історія дотаційного існування вугільних підприємств, що призвело до погіршення стану справ не тільки на шахтах, які не могли самостійно здійснювати господарювання, а й на успішних підприємствах. Однак вона відкрила можливість для постійного використання коштів державного бюджету на непрозорі схеми маніпуляцій.

## **Програма “Українське вугілля”**

Минуло п'ять років відтоді як було прийнято Указ про структурну перебудову вугільної промисловості, поки у вересні 2001 р. уряд А. Кінаха вперше прийняв системний документ **Програму**

---

<sup>4</sup> Див. : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=521-96-%EF>.

“Українське вугілля”<sup>5</sup>, яка мала втілюватися у 2001–2010 рр. Її можна вважати одним з найамбіційніших документів, що претендував на певну стратегію упродовж майже 10 років і стосувався процесів реструктуризації вугільної промисловості.

В описі Програми вугільна галузь визнавалась стратегічною, однак зазначалися проблеми, пов’язані з низькою інвестиційною привабливістю цієї галузі, відсутністю реальних механізмів приватизації, дисбалансу собівартості видобутку вугілля та закупівельних цін, нестачею коштів для утримання соціальної сфери. У Програмі ставилося завдання “нарощування обсягів виробництва конкурентоспроможної якісної енергетичної та високотехнологічної коксівної вугільної продукції шляхом розвитку і максимального використання власного ресурсного потенціалу, будівництва нових шахт (розрізів) сучасного типу, реконструкції та технічного переоснащення діючих вуглевидобувних і вуглепереробних підприємств”.

---

*Реструктуризація вугільної галузі: стратегії і нормативна база*

---

Однак порівняно з попереднім Указом серед завдань Програми ми знаходимо “передачу об’єктів соціальної інфраструктури у комунальну власність”, “ліквідацію неперспективних вуглевидобувних і вуглепереробних підприємств”. Головною перевагою Програми є досить докладний опис завдань, які мали б здійснюватися для соціальної сфери ліквідованих вуглевидобувних підприємств, починаючи від системи соціального забезпечення працівників, які звільнилися у зв’язку із закриттям до “подолання факторів депресивності шахтарських регіонів”.

У переліку суб’єктів реалізації Програми лише раз згадуються виконавчі органи місцевого самоврядування, на яких покладається співпраця у сфері залучення інвесторів у регіонах, де звільняються працівники вуглевидобувних підприємств.

Окрім зазначеного курсу на роздержавлення вугільної галузі (щоправда, під жорстким державним контролем – “з урахуванням необхідності забезпечення державного контролю за їх діяльністю”),

---

<sup>5</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2001 р. № 1205 [Електронний ресурс]. – Доступно з : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1205-2001-%EF>.

пришвидщення процесів корпоратизації шахт, пріоритетом у фінансуванні галузі визнавалось спрямування коштів державного бюджету на “капітальне будівництво і заміну старого обладнання”.

Проте очікуваної реформи галузі згідно з Програмою не відбулося. Міністерство вугільної промисловості передбачало роздержавлення не окремих суб’єктів, а цілісних комплексів. На основі державних холдингових компаній та окремих шахт було створено 21 державну компанію. На баланс цих компаній потрапили і рентабельні, і нерентабельні підприємства, які Програмою були визначені до ліквідації. Анонсований у Програмі процес приватизації та роздержавлення шахт не був реалізований у зазначеному обсязі.

## Спроби створення стратегій розвитку

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

У липні 2005 р. Кабінет Міністрів України приймає своїм розпорядженням **“Концепцію розвитку вугільної промисловості”**<sup>6</sup>, яка визначала за мету “забезпечення організації та розвитку вугільної промисловості для максимально можливого задоволення потреб держави в паливно-енергетичних ресурсах за рахунок економічно обґрунтованого збільшення обсягів власного видобутку вугілля”. Вкотре пріоритетом визначалася приватизація на конкурсних засадах інвестиційно привабливих та збиткових підприємств. Три етапи Концепції були розраховані на період від 2006-го до 2030 р. і в основному ґрунтувалися на очікуваному зростанні в кожному окресленому періоді обсягів видобутку вугілля.

Чи не вперше в історії сучасної української держави було створено **“Енергетичну концепцію України на період до 2030 року”**<sup>7</sup>, яка була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 145-р, яке містило не тільки характеристики реального стану речей у галузі, а й вказано головні проблеми розвитку галузі.

<sup>6</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 липня 2005 р. № 236-р [Електронний ресурс]. – Доступно з : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=236-2005-%F0>.

<sup>7</sup> Див. : <http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/doccatalog/list?currDir=50358>.



“Внаслідок систематичного недофінансування заходів зазначеної Програми (Українське вугілля. – авт.) вугільна промисловість не змогла досягти необхідного техніко-технологічного і економічного рівня, а обсяги видобутку навіть знизилися до 78,0 млн тонн у 2005 р. Через недостатні обсяги капітальних вкладів у вугільну промисловість Україна має найстаріший серед країн СНД шахтний фонд, а його прискорене старіння призвело до формування негативного балансу виробничих потужностей. Зниження їх обсягу набуло сталості тенденції, яка вже є катастрофічною”. Тобто система державного фінансування прибуткових і неприбуткових підприємств стала додатковим внеском у процеси старіння шахтного обладнання, і аж ніяк не виходом із ситуації, що склалася.

У межах “Енергетичної стратегії України на період до 2030 року” було передбачено три етапи розвитку: перший (2006–2010), під час якого мало бути вирішено питання модернізації шахтного фонду, відновлення будівництва трьох нових шахт; другий (2011–2015), під час якого було заплановано досягнення такого рівня видобутку вугілля, щоб “задовольнити попит вітчизняних споживачів в енергетичному вугіллі та підвищити рівень забезпечення у коксівному до 82,6%”, здійснити будівництво семи нових шахт; третій (2015–2030) – передбачалося майже повне задоволення потреб української економіки в коксівному та енергетичному вугіллі, початок будівництва нових шахт.

На жаль, у межах зазначеної стратегії було уникнуто докладного розгляду стану шахт, які перебувають на етапі реструктуризації і підлягають закриттю. На нашу думку, таке уникнення було зумовлено небажанням авторів стратегії демонструвати те, яку кількість підприємств вугільної галузі доведеться закрити у процесі реформ вугільної галузі, і те, скільки коштів мало бути спрямовано на цю роботу.

Водночас, ключовими проблемами галузі було названо не тільки техніко-технологічні проблеми видобутку, а й “правову неврегульованість відносин власності у галузі, яка призводить до неузгодженості інтересів держави та бізнесу”, а також “відсутність ринкових механізмів та стимулів для підвищення ефективності вугільних підприємств”.

---

*Реструктуризація вугільної галузі: стратегії і нормативна база*

---

Серед висновків згаданої стратегії є визнання того, що розвиток вугільної промисловості – це один із чинників забезпечення енергетичної безпеки держави, що сприяє прагненню повністю забезпечити вітчизняних споживачів вугіллям, відмовляючись від його імпорту. Однак головною передумовою для такого стану речей має стати ринковий механізм ціноутворення, “зорієнтований на рівень світових цін на відповідні марки вугілля, а також на альтернативні види палива з одночасною демонополізацію постачання гірничошахтного обладнання”.

Наступним урядовим документом стала “**Концепція реформування вугільної галузі України**”<sup>8</sup>, прийнята Кабінетом Міністрів України 14 травня 2008 р. № 737-р. Вона засвідчила, що наявність нормативної бази так і не сприяла появі ефективного власника вугільних підприємств, нікуди не зникла не-

ефективність попередньої приватизаційної політики, і взагалі – кризові явища в галузі лише посилювалися.

Замість попередньої диференціації підприємств вугільної промисловості на інвестиційно привабливі та інвестиційно непривабливі була запропонована нова схема приватизації, яка передбачала інвентаризацію об’єктів державного сектору вугільної галузі, включно з родовищами вугілля та підприємствами інфраструктури, створення спеціальних паспортів на кожен об’єкт. Для диференціації об’єктів було запропоновано створення приватизаційних лотів для інвесторів. Усього передбачалося створити 22 лоти.

На відміну від попередніх документів у Концепції чи не вперше визнавався кризовий стан вугільної промисловості, що було відображено навіть у меті Концепції – “забезпечення прискореного розвитку вугільної промисловості та досягнення показників роботи передбачених Енергетичною стратегією України на період до 2030 року, шляхом ринкового реформування підприємств і системного усунення кризових чинників”.

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

<sup>8</sup> Див. : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=737-2008-%F0>.

У 2008 р. було прийнято Закон України “**Про підвищення престижності шахтарської праці**”<sup>9</sup>, у якому представникам шахтарської галузі надавалися досить вагомі соціальні гарантії. Однак Закон був сконцентрований лише на тих шахтарях, які працювали на тодішніх підприємствах галузі.

Однак, як свідчать результати аудиту Рахункової палати України, проведеного у 2010 р., попри наявність галузевої стратегії і навіть цільових програм із реформи вугільної галузі, ефективної моделі реструктуризації так і не було втілено в життя, а численні нарахування, які призначалися для закриття нерентабельних вугільних підприємств, поповнили перелік глобальних корупційних схем.

## Сучасні зміни у сфері реструктуризації

Обіцяні Президентом України Віктором Януковичем зміни політики у вугільній галузі тривалий час не мали свого докумен-

---

*Реструктуризація вугільної галузі: стратегії і нормативна база*

---

тального вираження. Лише 2 червня 2010 р. Комітет з економічних реформ при Президентові України оприлюднив **Програму “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”**<sup>10</sup>, у якій було анонсовано реформу вугільної галузі.

Серед цілей запропонованої реформи слід виділити вимогу створення “економічно ефективної, беззбиткової вугільної галузі, що забезпечує економіку сировиною за конкурентними на світовому ринку цінами”, а також “приватизувати життєздатні підприємства галузі й закрити безнадійно збиткові шахти”. У сфері державного фінансування галузі запропоновано замість субсидування собівартості видобутого вугілля спрямовувати кошти на перекваліфікацію звільнених працівників галузі та підвищити їхню мобільність.

Головною панацеєю реформування галузі вважається лібералізація ринку вугільної продукції, механізмів збуту і зміна форм влас-

---

<sup>9</sup> Див. : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=345-17>.

<sup>10</sup> Програма економічних реформ України на 2010–2014 рр. [Електронний ресурс]. – Доступно з : [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_2.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf).

ності. Саме в цьому документі було анонсовано планове закриття ДП “Вугілля України” (з передачею шахт на баланс Фонду державного майна України), після завершення поділу шахт на перспективні та неперспективні. На жаль, попри те, що вимога здійснити цей розподіл наявна майже в усіх документах, пов’язаних із планами реструктуризації, публічно досі не оприлюднено жодних даних про кількість шахт, які потрапили до кожної категорії, а також не зазначено критеріїв для подібного визначення рентабельності або нерентабельності підприємств вугільної галузі.

Замість наявної системи підтримки вугільної галузі рекомендовано перехід на прямі дотації збитковим підприємствам для проведення заходів, пов’язаних із працевлаштуванням вивільнених працівників. Окрім того, передбачено виділення коштів на технічне

переобладнання шахт (зазначимо, що за інформацією Програми “Вугілля України” “промислово-виробничі фонди вугледобувних підприємств спрацьовані в середньому на 65 відсотків”) – “тільки в обсязі, що підтримує стандарти безпеки праці, після

розгляду інвестиційних меморандумів вугільних підприємств Мінвугілля й Мінфіном”.

Тобто за державну стратегію визначено не лише закриття вугільних підприємств, які, на думку чиновників, є збитковими, а й, по суті, відмову держави від модернізації шахтного фонду для суттєвого збільшення обсягів видобутку енергетичного та коксівного вугілля.

У черговий раз запропоновано незрозумілу методику диференціації шахт на три категорії: перспективні підприємства, що можуть бути привабливі для приватних інвесторів (аби надалі приватизувати); потенційно перспективні підприємства, що можуть становити інвестиційний інтерес за умови створення сприятливих умов; безперспективні підприємства.

Було анонсовано також створення Галузевої програми реструктуризації, у якій було б наведено перелік, черговість і механізми приватизації підприємств галузі.

Основними заходами в реструктуризації вугільної галузі було визначено створення нових робочих місць для звільнених шахтарів,

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

стимулювання малого бізнесу шахтарських міст із можливим наданням преференцій у сфері реєстрації нових суб'єктів господарювання в шахтарських регіонах.

Індикаторами успіху розробники вказаної Програми називали 100-відсоткову приватизацію рентабельних підприємств галузі до 2014 р., а також скорочення субсидування галузі на 80% до того ж часу, зі збільшенням видатків на соціальну підтримку працівників, що звільняться.

На виконання цієї Програми Кабінет Міністрів України 30 червня 2010 р. прийняв Постанову № 527 **“Про створення нових робочих місць для забезпечення зайнятості населення вуглевидобувних регіонів”**<sup>11</sup>, яку можна вважати одним із заходів реструктуризації вугільної галузі та захисту населення від наслідків ліквідації вуглевидобувних підприємств. Фактично, йдеться про створення державної фінансової підтримки підприємств, які створюють робочі місця для шахтарів, котрих було звільнено у зв'язку із закриттям шахт. Однак перелік підприємств згідно із цією Постановою визначається державними адміністраціями, зрештою, як і розгляд бізнес-проектів зі створення робочих місць.

---

*Реструктуризація вугільної галузі: стратегії і нормативна база*

---

У 2010 р. Міністерство вугільної промисловості видало новий системний документ – Наказ № 270 від 22 липня **“Про затвердження та виконання Плану-графіка реформ за напрямком “Реформа вугільної галузі”**<sup>12</sup>.

У межах Наказу розглядається можливість утворення спеціального підрозділу із впровадження реформ у вугільній галузі та запроваджується перелік календарних заходів із реструктуризації галузі. Серед них – ліквідація Державного підприємства “Вугілля України” та повернення до принципу розподілу шахт на перспективні і такі, що підлягають закриттю, перехід на систему прямих субсидій шахтам, що підлягають закриттю. Можна вважати цей документ своєрідним переказом Програми “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”.

---

<sup>11</sup> Див. : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=527-2010-%EF>.

<sup>12</sup> Див. : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.40115.1&nobreak=1>.

Зауважимо, що на відміну від попередніх програм розвитку вугільної галузі збільшення обсягів видобутку вугілля вже не є пріоритетом нової виконавчої влади. Невідомо, щоправда, чи цей крок обґрунтований з уваги на виклики енергетичної системи України, яка стає щораз більш залежною від експортованих енергоносіїв.

У чомусь анонсовані плани реформування галузі варто оцінювати як заходи “шокової терапії”. Однак чи не стануть заходи з реструктуризації черговим приводом для масштабної корупції і чи не виявлять фінансову неспроможність держави виділити достатньо коштів на реальну консервацію нерентабельних підприємств та проконтролювати виконання вимоги про закриття підприємств?!

Нова виконавча влада (5 травня 2011 р.) розробила **проект Концепції Державної цільової економічної програми розвитку вугільної промисловості на 2011–2015 рр.**<sup>13</sup>. Ми вважаємо цей документ доволі суперечливим.

---

*Діяльність органів виконавчої влади у сфері реструктуризації вугільної галузі в Україні: аналітичний звіт*

---

Як виявилось, “проблема, на розв’язання якої спрямована Програма, полягає в необхідності усунення залежності вітчизняної економіки від імпортних поставок

енергоносіїв шляхом створення економічно ефективної, безбиткової вугільної галузі, що забезпечує вітчизняну економіку сировиною за конкурентними на світовому ринку цінами”.

Головним “лікарем” вугільної промисловості має стати, на думку розробників з Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, недержавний інвестор, а системна приватизація має тривати упродовж 2012–2015 рр. і передбачати 100-відсоткову приватизацію рентабельних шахт, із консервацією або закриттям проблемних шахт.

На нашу думку, найбільш нереалістично виглядає не можливість передачі до приватної власності успішних підприємств галузі, а те, що будуть знайдені кошти на закриття й консервацію шахт. Приватний інвестор буде зацікавлений в інвестиціях тільки в ті підприємства, які будуть у його підпорядкуванні, тоді як галузь загалом стане заручником волі цих інвесторів.

---

<sup>13</sup> Див. : [http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article.jsessionid=1070B481957DBE33EF9414E19187B3ED?art\\_id=196451&cat\\_id=194359](http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article.jsessionid=1070B481957DBE33EF9414E19187B3ED?art_id=196451&cat_id=194359).

Оскільки у Програмі немає показників видобутку рентабельних шахт і реальна кількість витрат на консервацію та закриття вугільних підприємств, яка має передбачати не тільки соціальний складник (створення нових робочих місць, профорієнтація звільнених шахтарів, передача на баланс міст та містечок об'єктів соціальної інфраструктури, які перебували у власності шахт), а й низку капітальних вкладень, пов'язаних із подоланням екологічних наслідків закриття шахт, та виконанням інших робіт, пов'язаних із припиненням діяльності вугільних підприємств.

## Концесія замість приватизації

Попри заявлені плани приватизації рентабельної частини вугільної галузі, нова виконавча влада вирішила шукати вихід у передачі вугільних підприємств у концесію приватним інвесторам. У самому міністерстві не заперечують, що, окрім вітчизняних промислових груп, у цьому процесі зможуть брати участь й іноземні інвестори (New World Resources та Lysander Minerals Corp.).

---

*Реструктуризація вугільної галузі: стратегії і нормативна база*

---

Утім такі плани, на жаль, поки є лише декларацією про наміри, натомість, український уряд уже веде перемовини про залучення коштів російських банків (ВТБ та ПАТ “Дочірній банк Ощадбанку Росії”) для закупівлі нового шахтного обладнання. До того ж майже закінчено переговори про долучення китайського інвестора до модернізації обладнання вітчизняних шахт.

Якщо раніше розроблялися плани щодо приватизації підприємств, то разом з інституційною реформою галузі (включення Міністерства вугільної промисловості до складу Міністерства енергетики і вугільної промисловості України), акценти суттєво змінилися. Проголошено курс на збереження державного статусу навіть для рентабельних вугільних підприємств, із можливістю надання їх в оренду (концесію) приватним інвесторам.

Для обґрунтування нового підходу до реформування вугільної галузі Міністерство енергетики і вугільної промисловості розробило законопроект **“Про особливості передачі в оренду або концесію**

## **об'єктів паливно-енергетичного комплексу, які перебувають у державній власності”<sup>14</sup>.**

Бачення Міністерства полягає фактично в перекладенні відповідальності за модернізацію вугільної промисловості на плечі інвесторів, і це визначається головною умовою зміни форм власності: “особливостями передачі в оренду або концесію об'єктів паливно-енергетичного комплексу, які перебувають у державній власності, висуваються умови залучення недержавних інвестицій”.

Вкотре в межах законопроекту створено таку диференціацію підприємств галузі: підприємства, які можуть бути приватизовані без державної підтримки; підприємства, які можуть існувати в межах державно-приватного партнерства; підприємства, які залишаться в державній власності; підприємства, що підлягають ліквідації.

Станом на сьогодні Фонд державного майна України вже розпочав процес оцінки майна підприємств “Ровенькиантрацит” та “Свердловантрацит” для визначення вартості підприємств та умов передачі в оренду або концесію.

Серед представників профспілок та окремих експертів побутує думка, що подібні процеси у вугільній промисловості призведуть до прихованого рейдерства приватних структур, яке буде “освячене” державними програмами. Залишаючи формально підприємство у державній власності, інвестор одержує змогу не лише претендувати на державні кошти, а й отримати приховану дотацію на вугілля, яке вже не належатиме державі. Такої позиції дотримується лідер Незалежної профспілки гірників Донбасу М. Волинець. Більш різкий в оцінці лідер громадської структури “Трудовий рух “Солідарність”, Костянтин Ільченко, який вважає, що “концесія – це фактично прихована безкоштовна приватизація”.

Чому стільки уваги ми присвятили саме процесам зміни власності вугільних підприємств? Насамперед тому, що пропонувані концепції продажу підприємств та перерозподілу коштів на модернізацію дер-

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

<sup>14</sup> Див. : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=40596&pf35401=194088](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=40596&pf35401=194088).



жавних підприємств і пошук ресурсів на закриття або консервацію шахт залишать у вигазі лише приватних власників рентабельних шахт, які отримують преференції з боку держави, більше того, тягар модернізації та реструктуризації ляже лише на український бюджет.

Підбиваючи підсумки огляду нормативної бази, вкажемо на схематичність більшості документів, які стосуються реструктуризації, їхню сконцентрованість на календарних планах, за відсутності зазначених у нормативних актах публічних звітів кожної обласної адміністрації та Міністерства вугільної промисловості України, щодо кожного пункту графіків реформ у галузі.

Крім того, проблема ефективної приватизації вугільних підприємств, відсутність дієвої моделі залучення інвесторів ставлять під сумнів не тільки ефективність наявної нормативної бази, а й кількісні показники реформування галузі.

## Публічна діяльність Донецької обласної державної адміністрації у сфері вугільної промисловості<sup>15</sup>

Управління з питань вугільної промисловості згідно з прийнятим **“Положенням про управління вугільної промисловості облдержадміністрації”**<sup>16</sup> від 12 червня 2007 р. є “структурним

підрозділом облдержадміністрації, що утворюється головою облдержадміністрації, підзвітним та підконтрольним голові облдержадміністрації”.

Окрім реалізації державної політики у сфері вугільної промисловості, на Управління покладається участь в інвестиційній політиці в Донецькій області та залучення коштів до вугільної галузі регіону. Управління сприяє також “процесу приватизації та прозорій реструктуризації підприємств вугільної галузі”, здійснює аналіз екологічного стану виробництва на вугільних підприємствах, а також розв’язує екологічні проблеми, що виникають внаслідок закриття шахт. Попри те, що Управління охоплює майже весь спектр питань із функціонування вугільної галузі Донецької області, у частині соціальних наслідків реструктуризації підприємств воно здійснює лише моніторингову функцію. Згідно з пунктом 4.29 “Положення про управління вугільної промисловості облдержадміністрації” Управління “здійснює взаємодії з профспілками працівників вугільної промисловості НППД, НППУ, громадськими об’єднаннями.

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

<sup>15</sup> Матеріал подано на підставі відкритих джерел та сайту Донецької обласної державної адміністрації упродовж 1999–2010 рр.

<sup>16</sup> Див. : [http://www.donoda.gov.ua/data/upload/catalog/main/ua/206/pol\\_uprav\\_ugil\\_prom.doc](http://www.donoda.gov.ua/data/upload/catalog/main/ua/206/pol_uprav_ugil_prom.doc).

Вивчає соціально-психологічну ситуацію в трудових шахтарських колективах, приймає участь у вирішенні конфліктних ситуацій”.

Головним публічним продуктом роботи Управління з питань вугільної промисловості є щоквартальні звіти, які складаються з таких напрямів:

- виробничий потенціал;
- видобуток вугілля;
- фінансовий стан;
- стан розрахунків із заробітної плати (з нарахуваннями);
- продуктивність праці;
- надходження бюджетних коштів;
- робота очисних вибоїв;
- забезпечення пільговим паливом.

*На жаль, до публічних підсумків роботи вугільної промисловості не входить кількість шахтарів, які стоять на обліку в центрах зайнятості області, немає опису конфліктних ситуацій на вугільних підприємствах області, пов'язаних із діяльністю у вугільній промисловості, не надається оцінка якості закриття шахт та ефекту впливу закриття шахт на громади міст, у яких вони знаходяться. Крім того, у цих проміжних звітах немає інформації про кількісні та якісні показники власної (здійснюваної на приватних та державних шахтах) та зовнішньої інвестиційної діяльності на вугільних підприємствах Донецької області.*

---

Публічна діяльність  
Донецької обласної державної  
адміністрації у сфері вугільної  
промисловості

---

Під час моніторингу сайту Донецької обласної адміністрації щодо публічних документів на тему вугільної галузі та реструктуризації було виявлено:

- 1 документ у підрозділі “регуляторні акти” (усього 24 документи);
- 7 документів у підрозділі “нормативні акти” (усього 256 документів);
- 0 документів у підрозділі “проекти нормативних актів” (усього 3 документи);
- 0 документів у підрозділі “проекти регуляторних актів” (усього 47 документів);

**Підрозділ “Регуляторні акти”.** У підрозділі розміщено єдиний документ – розпорядження голови Донецької обласної державної адміністрації від 9 квітня 1999 р. № 195 **“Про порядок формування роздрібних цін на вугілля та вугільні брикети, які реалізуються населенню, та внесення змін до розпорядження голови облдержадміністрації від 25.09.98 № 590”**<sup>17</sup> і підписане головою ОДА Віктором Януковичем.

**Підрозділ “Нормативні акти”.** Попри те, що цей підрозділ містить найбільшу кількість документів, які стосуються вугільної промисловості розв’язання соціальних наслідків реструктуризації вугільної промисловості, абсолютна більшість із них, які надані для публічного використання, датовані 2010 роком (6 документів із 7). *Складається враження, що тільки в поточному році виникла*

*потреба у висвітленні державної та регіональної політики у вугільній галузі.* Однак поліпшення прозорості в діяльності Донецької обласної державної адміністрації щодо вугільної галузі очевидне. Єдиний документ, датований 2007 роком, – це вже

---

*Діяльність органів виконавчої влади у сфері реструктуризації вугільної галузі в Україні: аналітичний звіт*

---

згадуване **“Положення про Управління вугільної промисловості Донецької обласної державної адміністрації”**<sup>18</sup>. На жаль, жодних звітів про роботу згаданого Управління упродовж 1997–2010 рр. ми не знайшли в публічному доступі.

Першим публічним документом за 2010 р. є Розпорядження голови Донецької обласної державної адміністрації В. Логвиненка від 18 лютого 2010 р. **“Про ліквідацію робочої групи з розгляду перспектив розвитку підприємств вугільної промисловості області на 2006–2010 роки”**<sup>19</sup>. Згідно з інформацією, наведеною в розпорядженні, “у зв’язку з виконанням завдань, покладених на робочу групу з розгляду перспектив розвитку підприємств вугільної промисловості області на 2006–2010 роки”, передбачається “ліквідувати

---

<sup>17</sup> Див. : [http://www.donoda.gov.ua/data/upload/catalog/main/ua/172/rozporjadzhennja\\_195.rtf](http://www.donoda.gov.ua/data/upload/catalog/main/ua/172/rozporjadzhennja_195.rtf).

<sup>18</sup> Див. : [http://www.donoda.gov.ua/data/upload/catalog/main/ua/206/pol\\_uprav\\_ugil\\_prom.doc](http://www.donoda.gov.ua/data/upload/catalog/main/ua/206/pol_uprav_ugil_prom.doc).

<sup>19</sup> Див. : <http://goo.gl/Vtzqj>.

робочу групу з розгляду перспектив розвитку підприємств вугільної промисловості області на 2006–2010 роки, створену розпорядженням голови облдержадміністрації від 19.06.2006 № 284 “Про організацію роботи з розгляду перспектив підприємств вугільної промисловості області на 2006–2010 роки” із (змiнами)”. *На сайті облдержадміністрації немає звіту з роботи вищезгаданої робочої групи, яка здійснювала свої повноваження упродовж чотирьох років. На нашу думку, подібна практика є неефективною, оскільки відсутність публічного звіту про роботу робочої групи, яка здійснювала свою діяльність протягом такого тривалого часу, не лише свідчить про закритість і непрозорість роботи робочої групи, а й унеможливорює оцінку ефективності її діяльності з боку експертів та громадськості.*

Наступним документом є розпорядження голови Донецької обласної державної адміністрації від 4 березня

2010 р. **“Про передачу земельної ділянки в оренду ТзОВ “Донвуглетехінвест”<sup>20</sup>**, у якому йдеться про передачу в довгострокову оренду земельної ділянки “для функціонування породного відвалу та під’їзної авто-

---

Публічна діяльність  
Донецької обласної державної  
адміністрації у сфері вугільної  
промисловості

---

дороги до нього на території Великошишівської сільської ради Шахтарського району Донецької області за межами населених пунктів”. *Практика інформування про зміни у сфері власності, відчуження або надання в оренду земель у сфері вугільної промисловості Донецької області заслуговує на позитивну оцінку, оскільки сприяє прозорості в діяльності Донецької обласної державної адміністрації у сфері вугільної галузі і є обов’язковою передумовою до прозорої політики. Для покращання ефекту прозорості рекомендовано опублікувати всі постанови Донецької державної адміністрації, які стосуються питань власності на засоби виробництва, землі тощо за весь час функціонування. Крім того, вважаємо доцільним надання короткого аналізу щодо функціонування територій, які були відчужені від державних вугільних підприємств, а також оголошення відкритого конкурсу на оренду подібних територій із зазначенням бажаних пріоритетних напрямів їх розвитку.*

---

<sup>20</sup> Див. : <http://goo.gl/eUa8N>.

Наступні чотири документи пов'язані із забезпеченням державної політики щодо створення нових робочих місць та виконанням програм розвитку уряду М. Азарова.

Першим публічним електронним документом є Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2010 р. № 527 **“Про створення нових робочих місць для забезпечення зайнятості населення вугледобувних регіонів”**<sup>21</sup>. (Ми аналізували цей документ в аналітичному огляді “Реструктуризація вугільної галузі: стратегії і нормативна база”).

Іншим документом у зазначеній категорії є Положення **“Про обласну комісію з відбору на конкурсних засадах бізнес-планів по створенню нових робочих місць”**<sup>22</sup>, у якому зазначено: “створити обласну комісію з відбору на конкурсних засадах бізнес-планів по

створенню нових робочих місць для забезпечення зайнятості населення області, затвердити її персональний склад”.

***Якщо ми звернемо увагу на перелік осіб, яких залучають до роботи в комісії, то найбільше впадає в око відсутність***

***представників великого, малого і середнього бізнесу і наявність лише одного представника профспілок. Фактично, обласна комісія є органом, який складається з працівників Донецької ОДА.*** Наприклад, керівний склад комісії: Дергунов Сергій Геннадійович, перший заступник голови облдержадміністрації, голова комісії; Ішков Володимир Миколайович, заступник голови обласної ради, заступник голови комісії; Черенкова Марина Анатоліївна, заступник голови облдержадміністрації, заступник голови комісії; Аграмакова Тетяна Вікторівна, начальник управління праці головного управління праці та соціального захисту населення облдержадміністрації, секретар комісії. Члени комісії: Веровець Олена Олександрівна; Вовченко Анатолій Романович, начальник головного управління промисловості та розвитку інфраструктури облдержадміністрації, начальник управління вугільної промисловості облдержадмініс-

---

<sup>21</sup> Див. : [http://www.donoda.gov.ua/data/upload/catalog/main/ua/561/pskmu\\_527.pdf](http://www.donoda.gov.ua/data/upload/catalog/main/ua/561/pskmu_527.pdf).

<sup>22</sup> Див. : <http://goo.gl/XhHmt>.

трації; Гуменюк Олександр Миколайович, в. о. директора Східного регіонального центру інноваційного розвитку; Загорулько Микола Миколайович, голова постійної комісії обласної ради з питань екології, землі та природних ресурсів; Капустін Михайло Вікторович; Кізіменко Олег Олександрович, виконавчий директор Донецької обласної організації роботодавців, начальник головного управління капітального будівництва облдержадміністрації; Клименко Олександр Вікторович, перший заступник голови Державної податкової адміністрації в Донецькій області; Князев Сергій Володимирович, т. в. о. начальника управління Державної служби боротьби з економічною злочинністю ГУМВС України в Донецькій області; Козенко Тамара Миколаївна, директор Донецького обласного центру зайнятості; Лукашенко Валерій Михайлович; Маліновська Ольга Вікторівна, начальник головного управління житлово-комунального господарства облдержадміністрації, заступник начальника головного управління праці та соціального захисту населення облдержадміністрації; Машошин Віктор Олександрович, начальник головного управління економіки облдержадміністрації; Пащенко Іван Васильович, начальник головного управління агропромислового розвитку облдержадміністрації; Скарга Михайло Олександрович, начальник головного фінансового управління облдержадміністрації; Сколова Олена Віталіївна, заступник начальника управління моніторингу реалізації інвестиційних проектів та бюджетних програм Донецької обласної ради; Пастушенко Володимир Михайлович, голова Донецької обласної ради профспілок; Татаринцева Марина Анатоліївна, начальник юридичного управління облдержадміністрації.

*Як бачимо, попри досить велику чисельність комісії, у ній майже не представлені інтереси незалежних господарюючих суб'єктів, а також сторін, які могли б здійснювати незалежну експертизу бізнес-проектів. Подібний добір до складу комісії може призвести до одностороннього підходу під час ухвалення рішень.*

У розпорядженні “Про обласну комісію з відбору на конкурсних засадах бізнес-планів по створенню нових робочих місць” є

---

Публічна діяльність  
Донецької обласної державної  
адміністрації у сфері вугільної  
промисловості

---

докладна заявка для надання бізнес-планів, але немає інформації про систему ухвалення рішень у комісії, терміни розгляду бізнес-планів, механізми публічної демонстрації затверджених бізнес-планів з метою публічного контролю за діяльністю комісії та недопущення закритого режиму ухвалення рішень.

На виконання урядової постанови про створення нових робочих місць у вуглевидобувних регіонах були спрямовані два розпорядження від 5 серпня 2010 р. № 464 **“Про Програму створення нових робочих місць для забезпечення зайнятості населення Донецької області”**<sup>23</sup> та **“Про внесення змін до розпорядження голови облдержадміністрації від 05.08.2010 № 464 Про Програму створення нових робочих місць для забезпечення зайнятості населення Донецької області”**<sup>24</sup>. Вони містять докладнішу інфор-

мацію про перелік підприємств, які виступатимуть працедавцями, чіткий розподіл відповідальності серед співробітників Донецької обласної державної адміністрації за напрямками економічної діяльності, а також саму **“Програму створення нових робочих**

**місць для забезпечення зайнятості населення Донецької області”**.

Як зазначено в описовій частині, “домінуючими складовими Програми є проекти, які сприяють розвитку комунального господарства, переробної промисловості та агропромислового комплексу, тобто тих, які спрямовані на вирішення найгостріших соціальних проблем регіону та пріоритетних потреб територіальних громад (впровадження ресурсозберігаючих технологій у водопостачанні населенню, збір та вивіз сміття, транспортне забезпечення та ін.)”.

## Висновки та рекомендації

1. Під час здійснення моніторингу виявлено непропорційно малу кількість публічних електронних документів на сайті Донецької обласної державної адміністрації з питань ре-

---

<sup>23</sup> Див. : <http://goo.gl/mHrJx>.

<sup>24</sup> Див. : <http://goo.gl/WZLla>.



структуризації вугільної промисловості і загальних питань функціонування галузі в регіоні.

2. Попри наявність Управління з питань вугільної промисловості і його роботи упродовж 1997–2010 рр., ми не знайшли електронного звіту про проведену роботу чи про ініційовані ним заходи.
3. Наявний лише документ про розформування робочої групи з розгляду перспектив розвитку підприємств вугільної промисловості області на 2006–2010 рр., але за відсутності звітів про роботу управління, слугує прикладом, коли громадський контроль не може бути здійснений через відкриті публічні джерела.
4. Більшість документів, датованих 2010 роком, є розпорядженнями на виконання державної програми заходів з реформування вугільної галузі і сконцентровані на двох основних питаннях: створенні робочих місць у вуглевидобувному регіоні та підтримці бізнес-планів, зорієнтованих на створення умов для працевлаштування.
5. Навіть короткотривалий моніторинг офіційної документації дає змогу зробити висновок про досить мізерний вплив незалежних громадських експертів та шахтарських профспілок на процес ухвалення рішень Донецької адміністрації і про початкову стадію публічності рішень облдержадміністрації.

---

*Публічна діяльність  
Донецької обласної державної  
адміністрації у сфері вугільної  
промисловості*

---

# **Рекомендації щодо публічної політики Міністерства вугільної промисловості, управлінь вугільної промисловості при обласних адміністраціях**

Запропоновані новим керівництвом країни та Урядом плани з реформування паливно-енергетичного сектору, зокрема вугільної

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

промисловості України, можна вважати чи не наймасштабнішими від початку приватизаційних процесів у галузі в 1990-х рр. Однак, попри заявлені швидкі темпи роздержавлення шахт, пошуку інвесторів, досі відкритими є питання щодо прозорості у сфері реструктуризації вугільної промисловості.

Із 1997 р., коли Президент України підписав указ про початок реформ у галузі, минуло чимало часу, однак методи і форми інформування громадськості так і не було розвинено, що створює вакуум достовірної інформації для незалежних громадських експертів і зменшує вплив громадськості на ці процеси.

Головною передумовою для початку процесів участі громадськості в розробці державних програм, контролі за роздержавленням шахт має стати принцип публічної й електронної звітності кожної робочої групи чи управління за певний календарний проміжок часу, у якому можна буде знайти не тільки статистичні дані, а й перелік робіт, що їх виконували чиновники, з розподіленими сферами відповідальності. Програма “Українське вугілля”, якій 2011 р. виповнюється 10 років, може стати цікавим документом для публічного аналізу не тільки з погляду порівняння запланованих і проведених заходів з реструктуризації вугільної галузі,

а й реалістичної оцінки спроможності органів виконавчої влади бути рушієм реформ.

Доцільним, на нашу думку, є більше залучення представників профспілкових шахтарських організацій до формування контенту – від відкритих експертиз проектів нормативних документів та прийнятих законів до уведення їх до складу робочих груп на дорадчих правах.

Процеси приватизації шахт у функціонуванні приватного і державного сектору у вугільній галузі не можуть бути в тіньовому режимі інформування, тому, на нашу думку, було б доцільно не тільки прийняти Закон України “Про особливості приватизації вугільної промисловості”, але й обговорити ефективну, а головне – дієву модель приватизації вугільних підприємств. Перелік найперспективніших проектів у вугільній галузі, налічує 63 вугледобувні підприємства за визначеними параметрами,

а саме за рівнем їх виробничо-економічного потенціалу, з урахуванням обсягу видобутку, потужності, собівартості, наявності запасів вугілля. Однак ці характеристики не є вичерпними. Можливо, *варту ініціювати незалежний аудит перспективних шахт для інвестицій, який охоплював би також і параметри фінансової самостійності та стабільності, віку та кваліфікації співробітників, аналізу логістики та ринків збуту продуктів вугільної промисловості.*

З іншого боку, чи не вперше з боку держави ініціюються проекти із створення робочих місць для звільнених працівників шахтарських підприємств, що не тільки передбачає виділення коштів з державного бюджету, а й вимагає контролю громадськості.

На нашу думку, було б доцільно *створити електронну базу вакансій для представників вугільної промисловості, які звільняються*, проводити відкритий конкурс проектів для сприяння створенню самозайнятості працівників у малому бізнесі, а також оголошувати про набір на курси з перекваліфікації, які можуть проводити не тільки міські та обласні центри зайнятості, а й виробничі підприємства та громадські організації, об’єднання підприємців тощо.

---

Рекомендації щодо публічної політики Міністерства вугільної промисловості, управлінь вугільної промисловості при обласних адміністраціях

---

Одним із найбільш негативних чинників у діяльності з реструктуризації вугільної промисловості є ***відсутність повноцінної участі органів місцевого самоврядування, які є користувачами послуг соціальної інфраструктури шахт***. Деклароване нормативною базою упродовж багатьох років передання цих об'єктів до комунальної власності міст має ґрунтуватися на оцінці ефективності діяльності вже переданих підприємств (їхньої подальшої долі після передання), а також на спроможності кожного міста брати на баланс ці підприємства й утримувати їх.

Тож ми відштовхуємося від необхідності формувати публічні інформаційні запити щодо процесів реструктуризації та їх оприлюднення, оскільки авторитарне реформування вугільної галузі (за прикладом Російської Федерації або Великобританії) навряд чи може бути втілене в життя.

На нашу думку, потрібно створити універсальну матрицю аналізу вугільних підприємств, які мають роздержавлюватись, формулювати реальні прогнози щодо екологічних, соціальних та економічних наслідків

зміни власника або закриття шахт, які зроблять цей процес прозорим і дозволять брати участь у ньому представникам громадськості та органів місцевого самоврядування.

На жаль, курс на модернізацію вугільної промисловості неможливий без закриття наявних нерентабельних підприємств. Попри заявлену рішучість у проведенні реформ, ми фактично не чуємо коментарів від керівництва державних вугільних підприємств, які мали б виступити як зацікавлена сторона.

Крім того, спільно з незалежними експертами та представниками вугільної галузі і виконавчих органів варто ініціювати створення стандартів публічної політики, яка ґрунтувалася б на засадах відкритості, інтерактивності, альтернативності джерел інформації.

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

# Вибрана нормативна база про реструктуризацію вугільної галузі України

У К А З  
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ  
від 7 лютого 1996 р. № 116/96  
Київ

## Про структурну перебудову вугільної промисловості

З метою підвищення ефективності функціонування вугільної промисловості України, здійснення її структурної перебудови в умовах ринкових перетворень, створення конкурентного середовища та відповідно до пункту 7 статті 24, частини другої статті 25 Конституційного Договору між Президентом України та Верховною Радою України “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”, статті 3 Закону України “Про приватизацію майна державних підприємств” **п о с т а н о в л я ю**:

1. Міністерству вугільної промисловості України вжити заходів до структурної перебудови вугільної промисловості, для чого:

- створити у місячний строк державні підприємства – юридичні особи на базі шахт та інших структурних підрозділів, які не мають статусу юридичної особи і входять до складу об’єднань, трестів, комбінатів, що належать до сфери управління Міністерства вугільної промисловості України;
- забезпечити відокремлення від вугледобувних та вуглезбагачувальних державних підприємств об’єктів, діяльність яких не пов’язана з видобутком та переробкою вугілля;

- здійснити до 1 вересня 1996 року за погодженням з Міністерством економіки України і Антимонопольним комітетом України корпоратизацію державних підприємств, що належать до сфери управління Міністерства вугільної промисловості України, в порядку, визначеному Указом Президента України від 15 червня 1993 року № 210 “Про корпоратизацію підприємств” (із змінами, внесеними Указами Президента України від 21 серпня 1993 року № 354, від 13 грудня 1993 року № 580, від 22 січня 1994 року № 20, перетворивши ці підприємства у державні відкриті акціонерні товариства, державні акціонерні вугільні компанії, а також створити державні холдингові компанії відповідно до Указу Президента України від 11 травня 1994 року № 224 “Про холдингові компанії, що створюються в процесі корпоратизації та приватизації”.

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

2. Не корпоратизуються збиткові державні підприємства-шахти (розрізи), які підлягають закриттю в установленому порядку, їх майно не передається до статутних фондів, створюваних відповідно до статті 1

цього Указу державних відкритих акціонерних товариств, державних акціонерних вугільних компаній, державних холдингових компаній.

Міністерству вугільної промисловості України вжити заходів до передачі в оренду, приватизації в установленому порядку збиткових державних підприємств-шахт (розрізів).

Міністерству вугільної промисловості України за участю заінтересованих міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, Волинської, Донецької, Житомирської, Кіровоградської, Луганської, Львівської та Черкаської обласних державних адміністрацій розробити та подати у тримісячний строк до Кабінету Міністрів України державну програму щодо закриття окремих збиткових державних підприємств-шахт (розрізів), передбачивши в ній, зокрема, заходи щодо соціального захисту працівників, вивільнюваних у зв'язку з закриттям таких підприємств.

3. Установити, що управління акціями державних відкритих акціонерних товариств, державних акціонерних вугільних компаній, а також державних холдингових компаній, створених відповідно до

статті 1 цього Указу, здійснюють призначені Міністерством вугільної промисловості України уповноважені особи.

Міністерству вугільної промисловості України за участю Міністерства економіки України та Фонду державного майна України розробити та внести до 1 червня 1996 року Кабінету Міністрів України пропозиції щодо порядку управління акціями державних відкритих акціонерних товариств, державних акціонерних вугільних компаній, а також державних холдингових компаній, створених відповідно до статті 1 цього Указу.

4. Надати право державним відкритим акціонерним товариствам, державним акціонерним вугільним компаніям, а також державним холдинговим компаніям, створеним відповідно до статті 1 цього Указу, самостійно реалізовувати власну продукцію за договірними цінами. Декларування цін на таку продукцію на внутрішньому ринку України запроваджується лише у разі, якщо їх рівень перевищує рівень цін на світовому ринку.

---

*Вибрана нормативна база  
про реструктуризацію  
вугільної галузі України*

---

5. Реєстраційний збір за державну реєстрацію державних підприємств, що створюються відповідно до абзацу другого статті 1 цього Указу, не стягується.

6. Установити, що об'єкти соціальної інфраструктури підприємств, що належать до сфери управління Міністерства вугільної промисловості України, підлягають відокремленню і передаються до комунальної власності відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Кабінету Міністрів України, Волинській, Донецькій, Дніпропетровській, Житомирській, Кіровоградській, Луганській, Львівській і Черкаській обласним державним адміністраціям вжити заходів до забезпечення протягом 1996 та першого півріччя 1997 років поетапної передачі у комунальну власність об'єктів соціальної інфраструктури, зазначених у частині першій цієї статті.

7. Відокремлювані відповідно до абзацу третього статті 1 цього Указу об'єкти, діяльність яких не пов'язана з видобутком та переробкою вугілля, підлягають приватизації відповідно до законодавства України.

8. Міністерству вугільної промисловості України за участю Міністерства економіки України, Фонду державного майна Укра-

їни і Антимонопольного комітету України підготувати та внести до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо скорочення перебігу державних підприємств, що належать до сфери управління Міністерства вугільної промисловості України та не підлягають приватизації, для дальшого вирішення цього питання в установленому порядку.

9. Установити, що кошти, одержані від приватизації державного майна у процесі структурної перебудови вугільної промисловості, зараховуються до позабюджетного Державного фонду приватизації. Після відшкодування витрат, пов'язаних з приватизацією, кошти, що залишаються, спрямовуються на технічне переоснащення та поповнення обігових коштів вугледобувних та вуглезбагачувальних суб'єктів підприємницької діяльності, створюваних відповідно до цього Указу.

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

10. Кабінету Міністрів України вжити заходів до запровадження у 1996 році рентних платежів за вугілля, диференційованих залежно від гірничо-геологічних умов вугільних родовищ.

11. Установити, що обмеження, передбачені пунктами 23 і 25 Положення про холдингові компанії, що створюються в процесі корпоратизації та приватизації, затвердженого Указом Президента України від 11 травня 1994 року № 224, не поширюються на державні холдингові компанії, які створюються відповідно до цього Указу.

12. Цей Указ набирає чинності з дня його підписання.

Президент України Л. КУЧМА



# **КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

## **РОЗПОРЯДЖЕННЯ**

**від 7 липня 2005 р. № 236-р**

**Київ**

### **Про схвалення Концепції розвитку вугільної промисловості**

Схвалити Концепцію розвитку вугільної промисловості, що додається.

Прем'єр-міністр України  
Інд. 37

Ю. ТИМОШЕНКО

**СХВАЛЕНО**  
Розпорядженням  
Кабінету Міністрів України  
від 7 липня 2005 р. № 236-р

### **КОНЦЕПЦІЯ розвитку вугільної промисловості**

#### **1. Загальні положення**

На теперішній час і на віддалену перспективу вугілля – єдиний енергоносіє, обсяги якого потенційно достатні для практично повного забезпечення потреб національної економіки.

Результати проведеного аналізу тенденцій розвитку світової енергетики свідчать про те, що в структурі світових запасів органічного палива на вугілля припадає 67 відсотків, на нафту – 18 та на природний газ – 15 відсотків. В Україні ці показники становлять відповідно 95,4 відсотка, 2 і 2,6 відсотка. Загальний обсяг запасів вітчизняного вугілля становить близько 117,5 млрд тонн, з них промислових на діючих шахтах – 6,5 млрд тонн, з яких майже 3,5 млрд тонн – енергетичне вугілля.

Україна за обсягами видобутку вугілля належить до першої десятки провідних країн світу, але значно поступається більшості з них за економічними показниками вугледобувного виробництва. Продуктивність праці в декілька разів нижча порівняно з Росією, Німеччиною, Польщею і в десятки разів нижча, ніж у США, Канаді, Австралії, Південно-Африканській Республіці. Переважна більшість вугільних шахт та розрізів є збиткові. Рівень заробітної плати найнижчий серед інших галузей паливно-енергетичного комплексу, внаслідок чого на підприємствах вугільної промисловості зростає дефіцит кадрів.

Незадовільний стан галузі зумовлений цілим рядом факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. До об'єктивних належить складність гірничо-геологічних умов видобутку вугілля, низький технічний рівень вугледобувних та вуглепереробних підприємств, великий ступінь фізичного і морального зносу основних фондів, суб'єктивні пов'язані з обмеженістю інвестиційних ресурсів, неефективною системою управління галуззю і відсутністю ринкового механізму ціноутворення на вугільну продукцію.

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

## **2. Аналіз виробничого потенціалу галузі та прогноз його розвитку**

На даний час у вугільній промисловості функціонують 164 шахти і 3 розрізи.

Протягом 1991–2004 років виробнича потужність вугледобувних підприємств зменшилася з 192,8 млн до 91,5 млн тонн на рік.

Майже 96 відсотків шахт понад 20 років працюють без реконструкції. Дві третини основного стаціонарного устаткування відпрацювали нормативний строк експлуатації і потребують негайної заміни. Питома вага вугледобувних механізованих комплексів та прохідницьких комбайнів сучасного технічного рівня становить лише третину, а нових навантажувальних машин і стрічкових конвеєрів – близько 15 відсотків. На шахтах, що розробляють крутоспадні пласти, майже 60 відсотків загального обсягу вугілля видобувається з використанням відбійних молотків.

### 3. Основні напрями реформування галузі

За останні роки у вугільній промисловості України посилилися процеси, пов'язані з трансформацією форм власності, насамперед вугледобувних підприємств. Проте, через низьку інвестиційну привабливість підприємств галузі, проведення непослідовної державної політики, відсутність досконалого механізму реформування відносин власності та їх правового забезпечення роздержавлення шахт і розрізів не відповідає ринковим вимогам та перетворенням, які відбуваються у національній економіці. На теперішній час у вугільній промисловості функціонують 167 вугледобувних підприємств різних форм власності, з них 93 відсотки державної власності.

З урахуванням досвіду високоефективної роботи недержавних вугільних шахт, у тому числі в складних гірничо-геологічних умовах, передбачається розширення практики роздержавлення підприємств галузі шляхом їх приватизації незалежно від рівня рентабельності. Приватизація здійснюється на конкурсних умовах відповідно до законодавства. При цьому покупець забезпечує розвиток та фінансове оздоровлення підприємства, а також джерела фінансування закриття шахти після вичерпання запасів вугілля в межах гірничого відводу.

З метою підвищення рівня державного регулювання процесів, що відбуваються у галузі, необхідно забезпечити здійснення таких заходів щодо реструктуризації вугільної промисловості:

- врегулювання взаємовідносин держави з приватизованими вугледобувними підприємствами у частині розв'язання проблем забезпечення енергетичної безпеки держави, соціального захисту шахтарів, безпеки та охорони праці, раціонального використання надр, ліквідації збиткових вугледобувних підприємств;
- приватизація на конкурсних засадах привабливих для інвестування шахт (розрізів), здатних забезпечити самофінансування подальшого розвитку;
- приватизація малопривабливих для інвестування шахт (розрізів) як цілісних майнових комплексів на пільговій основі з проведенням конкурсів програм їх розвитку.

---

*Вибрана нормативна база  
про реструктуризацію  
вугільної галузі України*

---

Як невідкладний крок з метою поліпшення керованості вугільною галуззю, усунення недоліків структурного реформування та зайвих ланок управління, підвищення ефективності функціонування, проведення єдиної організаційно-технічної та фінансово-економічної політики, створення сприятливих умов для залучення недержавних інвестицій в галузь необхідно запровадити трирівневу систему управління вугільною промисловістю: Міністерство – державні підприємства – шахти (шахтоуправління).

Найважливішою передумовою формування у вугільній промисловості ринкового конкурентного середовища є створення відкритого, прозорого внутрішнього ринку вугілля.

На вітчизняному ринку коксівного вугілля склалася ситуація, коли обмежене коло платоспроможних покупців, що контролюють

виробництво коксу, визначає рівень цін та інші умови продажу вугільної продукції. Ринок енергетичного вугілля до останнього часу характеризувався несвоєчасною і неповною оплатою споживачами отриманої вугільної продукції. Ці обставини, а також

орієнтація державних вугледобувних підприємств на фінансову підтримку з боку держави призвели до зниження цін на вугільну продукцію.

З метою забезпечення збалансованості попиту і пропонування на вугільну продукцію, оптимізації її ціни передбачається здійснити комплекс заходів з удосконалення вугільного ринку шляхом запровадження торгівлі вугіллям на аукціонах з наступним переходом до торгівлі на основі довгострокових договорів між виробниками і споживачами вугільної продукції. Зазначену модель ціноутворення необхідно впровадити на коксівне вугілля вже у другому півріччі 2005 року, а на енергетичне вугілля – до створення об'єктивних передумов для його продажу на аукціоні у 2006 році.

#### **4. Мета і етапи реалізації Концепції**

Мета цієї Концепції – забезпечення організації та розвитку вугільної промисловості для максимально можливого задоволення потреб

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

держави в паливно-енергетичних ресурсах за рахунок економічно обґрунтованого збільшення обсягів власного видобутку вугілля.

Реалізація Концепції розрахована на три етапи.

На першому етапі (2006–2010 роки) буде приділено увагу комплексному розв'язанню проблеми розвитку шахтного фонду шляхом його відтворення на сучасній технічній і технологічній основі та подальшого роздержавлення. До 2010 року обсяг видобутку вугілля передбачається збільшити до 90,9 млн тонн на рік, а виробничих потужностей – до 105,8 млн тонн на рік. Для цього необхідно ввести в експлуатацію виробничі потужності обсягом 17 млн тонн за рахунок завершення будівництва других черг на трьох шахтах, а також реконструкції діючих вугледобувних підприємств.

Це дасть змогу задовольнити потребу національної економіки в енергетичному вугіллі за рахунок власного видобутку. Обсяг експорту енергетичного вугілля поступово зменшиться до 5 млн тонн.

На другому етапі (2011–2015 роки) передбачається збільшити обсяг вуглевидобутку до 96,5 млн тонн, а виробничих потужностей – до 112,2 млн тонн на рік.

Для цього необхідно ввести в експлуатацію виробничі потужності обсягом 8,8 млн тонн за рахунок завершення будівництва трьох нових шахт, які були закладені до 2001 року, та продовження реконструкції діючих вугледобувних підприємств. З метою підтримання позитивної динаміки розвитку виробничих потужностей необхідно з 2011 року здійснити закладення чотирьох нових шахт.

На третьому етапі (2016–2030 роки) з урахуванням позитивної динаміки попереднього десятиріччя як в економіці держави в цілому, так і у вугільній промисловості зокрема обсяг видобутку вугілля повинен бути збільшений у 2030 році до 112 млн тонн на рік. Обсяг виробничих потужностей на кінець періоду, що розглядається, повинен зрости до 124,4 млн тонн на рік при коефіцієнті їх використання 90 відсотків.

## 5. Механізм реалізації Концепції

На основі положень Концепції передбачається коригування Програми “Українське вугілля”, а у подальшому розроблення нової

---

*Вибрана нормативна база  
про реструктуризацію  
вугільної галузі України*

---

програми розвитку вугільної промисловості на довгострокову перспективу, проектів Законів України “Про порядок ліквідації вугледобувних підприємств та соціальний захист вивільнених працівників” і “Про особливості приватизації підприємств вугільної промисловості”, внесення змін до Гірничого закону України для приведення його у відповідність із сучасними умовами функціонування і розвитку вугільної промисловості.

Фінансове забезпечення розвитку вугледобувної галузі на першому етапі передбачає залучення інвестицій, які включають власні кошти підприємств, недержавні інвестиції та кошти державного бюджету загальним обсягом 7,5–7,8 млрд гривень на рік. При цьому бюджетне фінансування галузі здійснюється в межах коштів, передбачених в державному бюджеті на відповідний рік.

На другому етапі загальний обсяг інвестицій передбачається на тому ж рівні з поступовим зменшенням обсягу коштів державного бюджету до 1,8 млрд гривень на рік і збільшенням власних коштів підприємств та недержавних інвестицій до

6,1 млрд гривень на рік.

На третьому етапі розвитку вугільної промисловості передбачається поступове збільшення інвестицій до 8,8–9 млрд гривень на рік. При цьому обсяг державних інвестицій поступово зменшиться до 0,5 млрд гривень на рік, а власних коштів підприємств та недержавних інвестицій зросте до 8,5 млрд гривень на рік.

Реалізація Концепції забезпечить суттєве поліпшення фінансово-економічного стану підприємств вугільної промисловості і розв’язання існуючих в галузі проблем.

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

# **КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

## **РОЗПОРЯДЖЕННЯ**

**від 14 травня 2008 р. № 737-р**

**Київ**

### **Про схвалення Концепції реформування вугільної галузі**

Схвалити Концепцію реформування вугільної галузі, що додається.

Прем'єр-міністр України

Ю. ТИМОШЕНКО

Інд. 37

**СХВАЛЕНО**

Розпорядженням

Кабінету Міністрів України

від 14 травня 2008 р. № 737-р

### **КОНЦЕПЦІЯ реформування вугільної галузі**

#### **Загальна частина**

Принципи реалізації державної політики щодо реформування та розвитку вугільної промисловості визначені в таких документах, як Програма “Українське вугілля”, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2001 р. № 1205; Концепція розвитку вугільної промисловості, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 липня 2005 р. № 236; Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 9 грудня 2005 року “Про стан енергетичної безпеки України та основні засади державної політики в сфері її забезпечення” від 27 грудня 2005 р. № 1863; Енергетична стратегія України на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 145; Програма діяльності Кабінету Міністрів

Україні “Український прорив: для людей, а не політиків”, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 р. № 14.

Проте виконання перелічених документів не забезпечує необхідних темпів реформування вугільної промисловості. Розвиткові галузі перешкоджає, зокрема, відсутність ефективного власника, розбалансування цін на товарну вугільну продукцію та продукцію, що використовується у її виробництві, недостатній обсяг інвестицій. Для усунення зазначених чинників необхідно застосувати нові концептуальні підходи.

### **Проблема, на розв’язання якої спрямована Концепція, та причини її виникнення**

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

Вугільна промисловість втрачає своє значення як одна з галузей, що забезпечують енергетичну безпеку держави.

Динаміка основних показників стану державного сектору вугільної промисловості свідчить про посилення кризи в галузі.

Стрімке зменшення кількості діючих шахт (з 276 в 1991 році до 160, з яких 140 державні, в 2008 році), виробничих потужностей (із 193 млн тонн вугілля у 1991 році до 95 млн тонн вугілля у 2007 році) та обсягів поставки вугілля на внутрішній ринок державними вугільними підприємствами (з 57 млн тонн у 1997 році до 28 млн тонн у 2007 році) посилює енергетичну залежність та загрожує енергетичній безпеці держави.

Більшість підприємств вугільної промисловості фактично є банкрутами, які продовжують функціонувати в ринкових умовах лише за рахунок надання державної підтримки. Знизився людський потенціал галузі – за останні 16 років чисельність працівників зменшилася на 640 тис., або 74 відсотки загальної кількості працівників.

Основним чинником, що заважає розвитку галузі, є недостатній обсяг інвестицій, який на сьогодні не дає можливості забезпечити випереджаюче введення в експлуатацію виробничих потужностей. Так, протягом 2001–2007 років загальна потреба вугільної промис-



ловості в інвестиційних коштах становила 37,5 млрд гривень, тоді як фактичний обсяг фінансування з державного бюджету становив лише 24,3 млрд гривень, або 65 відсотків необхідного обсягу.

Українською негативно впливають на розвиток вугільної промисловості такі фактори, як недосконалість законодавства у відповідній сфері, низька ефективність управління галуззю на всіх рівнях, недосконала структура шахтного фонду та зношеність основних фондів вугледобувних підприємств, складні умови проведення гірничих виробок і низький рівень механізації гірничих робіт, значний ступінь зносу стаціонарного обладнання і недостатня чисельність працівників, насамперед основних гірничих професій.

Відсутність системного підходу до реалізації державної політики у вугільній галузі є однією з визначальних причин її незадовільного стану. Намагання вирішити питання, пов'язані із зменшенням обсягів вуглевидобутку, збитковістю державних вугільних підприємств, низьким технологічним рівнем виробництва, нестачею інвестиційних коштів, без розв'язання первинних проблем, до яких належать відсутність ефективного власника, невідповідність динаміки цін на вугільну продукцію та продукцію, що використовується у вугільному виробництві, а також відсутність необхідного обсягу інвестицій, до цього часу унеможливило реформування галузі.

---

*Вибрана нормативна база  
про реструктуризацію  
вугільної галузі України*

---

## **Мета Концепції**

Метою Концепції є забезпечення прискореного розвитку вугільної промисловості та досягнення показників роботи, передбачених Енергетичною стратегією України на період до 2030 року, шляхом ринкового реформування підприємств і системного усунення кризових чинників.

Узгоджений концептуальний підхід покладено в основу коригування програм і планів реалізації державної політики у вугільній галузі, а саме:

- Енергетичної стратегії України на період до 2030 року;
- Програми “Українське вугілля”;

- Державної програми приватизації об'єктів державної власності;
- плану законотворчої та нормотворчої роботи Мінвуглепрому;
- програми енерго- та ресурсозбереження на підприємствах вугільної промисловості;
- плану розподілу та використання коштів державної підтримки вугледобувних підприємств.

Етапи реалізації положень Концепції визначаються під час опрацювання та коригування зазначених документів.

### **Шляхи та способи розв'язання проблеми**

Вугілля є тим енергоносієм, застосування якого може забезпечити енергетичну незалежність та національну безпеку держави.

Альтернативи розвитку власної вугільної промисловості на сьогодні немає.

Для усунення чинників, що перешкоджають розвитку галузі, необхідно вдосконалити відповідний механізм нормативно-правового регулювання, послідовно змінити

підхід до державного управління, провести реформування відносин власності, покращити економічне середовище та фінансово-економічне становище підприємств галузі, а також забезпечити належну організацію виробництва.

Необхідність упровадження системного підходу до вирішення питання розвитку вугільної галузі впливає з визначення основної проблеми її функціонування: переважна більшість вугледобувних підприємств не є ринковими суб'єктами, тоді як середовище, в якому вони працюють, є ринковим.

Ефективне функціонування підприємств галузі в умовах ринкової кон'юнктури потребує залучення ефективного власника, що має економічну заінтересованість у господарській діяльності. Створення сприятливих умов для діяльності такого власника відбувається шляхом розширення та вдосконалення відповідної нормативно-правової бази, а також підвищення ефективності управління галуззю на всіх рівнях.

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

## Удосконалення законодавчої бази

Передбачається розроблення законодавчих актів, спрямованих на створення умов для адаптації підприємств галузі до ринкового середовища та сприяння її розвитку.

У першу чергу розробляються акти, спрямовані на підвищення престижності шахтарської праці, відновлення та зростання людського потенціалу галузі, розв'язання інших проблем, що сприятиме забезпеченню належного рівня техніки безпеки та охорони праці на вугільних шахтах, підвищенню рівня оплати праці шахтарів, соціальному захисту працівників галузі та членів їх сімей.

Пріоритетом є створення законодавчої бази для прискорення процесів приватизації у вугільній галузі з урахуванням її особливостей. У відповідних законопроектах повинні бути враховані специфіка розвитку та структурного реформування вугільної промисловості, порядок приватизації підприємств галузі, механізм залучення недержавних інвестицій, визначення соціально орієнтованих зобов'язань стратегічних інвесторів, забезпечення надійного, безпечного для працівників та навколишнього середовища, функціонування приватизованих шахт тощо.

Визначальним напрямом є законодавче врегулювання процедури фінансової санації та вдосконалення механізму державного субсидування вугледобувних підприємств державного сектору з урахуванням норм і вимог СОТ та ЄС. Відповідні законопроекти спрямовуються на створення економічних умов для рівноправної ринкової конкуренції вугледобувних підприємств, які за об'єктивними природними і виробничими показниками мають різний рівень рентабельності; забезпечення ефективної реструктуризації вугільної промисловості, прискорення її науково-технічного розвитку; розв'язання ряду соціальних та екологічних проблем, зумовлених збитковістю шахт.

Удосконалення законодавчої бази передбачає також розроблення актів, які визначають основні засади функціонування ринку вугілля, зокрема регулюють питання щодо вдосконалення відповідного механізму, та суміжних ринків (електроенергії, гірничого обладнання тощо); умови продажу вугільної продукції на біржових торгах,

---

*Вибрана нормативна база  
про реструктуризацію  
вугільної галузі України*

---

правила і специфіку укладення відповідних біржових контрактів; методи визначення базової ціни вугільної продукції на оптовому ринку вугілля або стартової ціни торгів; впровадження механізму гарантування найкращої ціни, за якого виробники вугільної продукції зможуть максимально відшкодувати свої виробничі витрати та будуть заінтересовані у продажу продукції на внутрішньому ринку вугілля.

### Удосконалення державного управління галуззю

Методи і форми державного управління вугільною промисловістю повинні змінюватися з урахуванням необхідності прискореного реформування відносин власності. Це потребує переходу до ринкових методів впливу держави на обсяги виробництва вугільної продукції,

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

порядок її реалізації на внутрішньому ринку, експортно-імпортні операції та ціноутворення. Відповідні управлінські методи повинні враховувати такий механізм макроекономічної оптимізації, як додержання міжгалузевого балансу, що сприятиме розвитку міжгалузевої кооперації підприємств базових галузей економіки. В паливно-енергетичному комплексі необхідно вдосконалити практику складення прогнозних балансів електроенергії та палива, а на рівні національної економіки – запровадити складення зведеного енергетичного балансу держави.

У постприватизаційний період удосконалюються контрольно-наглядові функції держави, зокрема порядок здійснення контролю за виконанням інвесторами умов приватизації. Держава контролює додержання власниками вугледобувних підприємств суттєвих умов приватизації, погоджених обсягів участі у забезпеченні паливно-енергетичного балансу, раціонального відпрацювання запасів вугільних родовищ за прогресивними технологічними схемами, додержання екологічних норм та здійснення природоохоронних заходів. Держава здійснює нагляд за охороною праці шахтарів, створенням комфортних і безпечних умов праці, а також забезпеченням належних соціальних гарантій працівникам і членам їх сімей, у тому числі щодо надання житла.

## Реформування відносин власності

Заходи, що здійснюються у сфері відносин власності, спрямовуються на системну приватизацію підприємств галузі з метою залучення ефективного власника, отримання недержавних інвестицій і ліквідацію таких явищ, як безгосподарність, збитковість, низька продуктивність праці, високий рівень аварійності та травматизму шахтарів. Реформування відносин власності проводиться з урахуванням програми розвитку вугільної промисловості.

Приватизація підприємств галузі проводиться відповідно до положень Законів України “Про приватизацію державного майна”, “Про Державну програму приватизації” та інших нормативно-правових актів.

Основним методом приватизації вугільних підприємств і продажу пакетів акцій є відкритий аукціонний продаж.

Підготовка до приватизації включає інвентаризацію всіх об’єктів державного сектору вугільної галузі, резервних ділянок вугільних родовищ для будівництва нових шахт і підприємств виробничої інфраструктури; складення відповідних реєстрів і паспортів на кожний приватизаційний об’єкт з визначенням його основних характеристик (виробничий стан, обсяг запасів вугілля, чисельність персоналу, виробнича та соціальна інфраструктура, фінансове становище, потреба в інвестиціях тощо); групування інвестиційних об’єктів у приватизаційні лоти із забезпеченням їх максимальної інвестиційної привабливості; розроблення та застосування у разі необхідності схеми фінансової санації підприємств з метою підвищення їх інвестиційної привабливості.

---

*Вибрана нормативна база  
про реструктуризацію  
вугільної галузі України*

---

Під приватизаційним лотом розуміється група об’єктів, яка пропонується для продажу.

Одним лотом на відкритому аукціоні для продажу можуть виставлятися:

- цілісні майнові комплекси державних вугледобувних підприємств;
- шахти, які відпрацювали промислові запаси вугілля і повинні бути підготовлені до закриття;
- шахти, що закриваються;

- шахти із значними запасами вугілля, які тимчасово припинили виробничу діяльність;
- резервні ділянки для будівництва шахт;
- шахти-новобудови.

Окремо пропонуються для приватизації об'єкти вугільної галузі (діючі шахти, шахти-новобудови, резервні ділянки для будівництва шахт) шляхом продажу у складі єдиного лоту разом з тепловими електростанціями.

Формула визначення стартової ціни лота повинна враховувати, крім балансової вартості об'єкта, цінність вугільного родовища з урахуванням можливостей збільшення об'єму вуглевидобутку, очікувану прибутковість господарської діяльності, обсяг інвестицій, необхідний для забезпечення прибутковості, фінансові та соціальні зобов'язання підприємства, що приватизується.

Розробляється договір купівлі-продажу, в якому, зокрема, передбачаються умови щодо визначення необхідного обсягу інвестицій та графіка їх надходження, раціонального відпрацювання промислових

запасів вугілля, збільшення обсягів виробництва, задоволення потреб національної економіки у вугільній продукції, створення спеціального накопичувального фонду фінансування майбутньої ліквідації шахти, створення нешкідливих і безпечних умов праці, дотримання екологічних норм, забезпечення належного рівня заробітної плати, соціального захисту працівників і членів їх сімей, участі в управлінні підприємством трудових колективів, належного утримання житлового фонду, в тому числі гуртожитків, та передачі його до комунальної власності територіальних громад, а також щодо розірвання угоди в разі невиконання будь-якої з установлених нею умов.

### **Перетворення в економічній сфері**

Створюються умови для переходу від згортання виробництва у вугільній галузі до його розширеного відтворення.

Розробляється та застосовується відповідно до законодавства механізм фінансової санації збиткових підприємств.

Здійснюються заходи щодо запобігання зростанню цін на продукцію, що використовується вугледобувними підприємствами, шляхом демонополізації (диверсифікації) ринків гірничошахтного обладнання, матеріалів та інших матеріально-технічних ресурсів. Закупівля гірничошахтного обладнання для підприємств галузі державної форми власності здійснюється виключно на відкритих торгах.

Виконуються програми енерго- та ресурсозбереження. При цьому основними заходами є концентрація виробництва на найбільш продуктивних ділянках виробництва (підприємствах), упровадження новітніх технологій та енергозберігаючого обладнання, системи контролю якості вугілля з удосконаленням відповідних галузевих нормативів і національних стандартів та підвищенням рівня економічної відповідальності за їх недодержання, приведення такої системи у відповідність з європейськими та світовими стандартами.

Передбачається збереження на певний період системи надання державної підтримки (субсидування) вугільної промисловості з її приведенням у відповідність до вимог СОТ і ЄС. Уточнюються критерії, розміри та умови субсидування як складової реформування і розвитку галузі. Норми СОТ і ЄС повинні бути враховані, зокрема, в частині узгодження обсягів державної підтримки з рівнем цін, заборони підтримки експорту вугілля, поступового зменшення обсягу державних дотацій.

Здійснюється подальше удосконалення механізму функціонування внутрішнього ринку вугілля, остаточна ліквідація протиправних (тіньових та корупційних) схем його постачання, перехід до продажу вугільної продукції підприємствами всіх форм власності на біржових торгах з укладенням відповідних ф'ючерсних контрактів і видачею біржових сертифікатів походження вугілля.

Запроваджується визначення базової (стартової) ціни вугілля енергетичного призначення за методикою, що враховує його калорійність та технологічну цінність і кореспондується з рівнем цін на альтернативні енергоносії. Ціна на коксівне вугілля визначається з урахуванням його технологічної цінності та якісних показників і кореспондується з рівнем цін на світовому ринку.

---

*Вибрана нормативна база  
про реструктуризацію  
вугільної галузі України*

---

## Удосконалення виробництва вугільної продукції

У галузі виробництва вугільної продукції дії спрямовуються на підвищення продуктивності праці, навантаження на виробничі ланки вугледобувних підприємств із забезпеченням нешкідливих і гарантовано безпечних умов праці. Створюються умови для прогресивної зміни таких чинників виробництва, як людський потенціал, технологічна основа та стан гірничого господарства.

Для відновлення людського потенціалу вугільної галузі запроваджується механізм забезпечення високопродуктивних і гарантовано безпечних умов праці шахтарів, підвищується ефективність відповідного державного нагляду, здійснюється дегазація вугільних пластів та комплексна механізація виробничих процесів, підвищується рівень оплати праці шахтарів до світового з поступовим переходом

до погодинної оплати праці, підвищуються пенсії шахтарям, у тому числі за рахунок недержавних пенсійних фондів, забезпечується соціальний захист працівників галузі і членів їх сімей, установлюється відповідальність

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

роботодавців та органів виконавчої влади за надання не в повному обсязі соціальних гарантій.

Здійснюються заходи, спрямовані на активізацію та завершення санації вугледобувних підприємств шляхом закриття та виключення з державного реєстру тих шахт, що відпрацювали промислові запаси вугілля. Одним з напрямів є включення таких шахт у приватизаційні лоти разом з перспективними вугледобувними підприємствами та резервними ділянками для будівництва шахт. На шахтах, що залишаються у державній власності, здійснюються заходи з використання технологічних відходів вугільного виробництва.

Упроваджується система стратегічного планування розвитку галузі, яка передбачає:

- визначення на основі техніко-економічного обґрунтування найбільш ефективних підприємств, на яких буде сконцентровано основні ресурси розвитку (матеріально-технічні, фінансові та трудові). Найбільш ефективними є підприємства, де кожен 1 млн гривень інвестиційних ресурсів забезпечує протягом



- найменшого строку найбільший приріст обсягів виробництва товарної вугільної продукції;
- визначення обсягу інвестицій, які можна залучити для розвитку галузі, групування шахт за критеріями доцільності та очікуваної ефективності інвестування;
  - розроблення та здійснення комплексу дієвих заходів, спрямованих на забезпечення досягнення оптимальних параметрів гірничого господарства кожної діючої шахти з необхідною концентрацією гірничих робіт.

Заплановано докорінне технологічне оновлення основних фондів вугледобувних підприємств та подальший розвиток діючих шахт. Серед державних підприємств галузі підлягають реконструкції 46 шахт, модернізації і технічному переоснащенню – 62 шахти. Зважаючи на значний ступінь зносу стаціонарного обладнання, передбачаються заміна, ремонт і модернізація значної частини вентиляторів головного провітрювання, підйомних машин, насосів шахтного водовідливу.

---

*Вибрана нормативна база  
про реструктуризацію  
вугільної галузі України*

---

Водночас передбачено введення в експлуатацію нових потужностей з видобутку вугілля, зокрема завершення до кінця 2011 року будівництва другої черги двох діючих шахт загальною проектною потужністю 0,8 млн тонн вугілля, а також продовження будівництва чотирьох нових шахт (з них дві – державної форми власності) загальною проектною потужністю 4,7 млн тонн вугілля. Заплановано також розроблення проектів будівництва на розвіданих ділянках шести нових шахт (п'ять з яких буде побудовано за рахунок державних коштів) загальною проектною потужністю 16 млн тонн вугілля на рік.

Передбачається визначити на законодавчому рівні, в тому числі як захід безпеки для шахт усіх форм власності, необхідність дегазації вугільних пластів та використання отриманого газу як товарної продукції або для виробництва енергії у місці його видобування.

Удосконалення виробництва вугільної продукції потребує надійного наукового обґрунтування, для чого здійснюються заходи з підвищення потенціалу та посилення ролі галузевої науки за науково-технологічним, проектно-конструкторським та дослідно-експериментальним напрямом. Необхідно підвищити рівень співпраці

Національної і галузевих академій наук у вирішенні актуальних питань розвитку вугільної промисловості.

### **Очікувані результати реалізації Концепції, визначення її ефективності**

Реалізація Концепції дасть змогу:

- внести протягом трьох місяців після схвалення Концепції необхідні зміни до документів з питань реалізації державної політики у розвитку вугільної галузі;
- розробити протягом другого півріччя 2008 р. проекти урядових рішень щодо вдосконалення державного управління галуззю та інших нормативно-правових актів, передбачених Концепцією;

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

- упровадити починаючи з II кварталу 2008 р. продаж коксівного вугілля на біржових торгах та забезпечити виконання відповідних програм енерго- і ресурсозбереження;
- здійснити у травні 2008 року підготовку приватизаційних угод і сформувані приватизаційні лоти;
- починаючи з другого півріччя 2008 року:
  - провести відкриті аукціони з продажу об'єктів державної власності вугільної галузі;
  - здійснити заходи щодо забезпечення диверсифікації джерел поставки гірничошахтного обладнання;
  - створити та забезпечити функціонування вдосконаленої системи контролю якості вугілля;
  - забезпечити перехід до формування цін на енергетичне вугілля виходячи з його калорійності, технічних властивостей та з урахуванням цін на альтернативні види палива.

Строки реструктуризації та оновлення шахтного фонду, модернізації і підвищення технологічного рівня вугільного виробництва визначаються згідно з положеннями скоригованої Програми “Українське вугілля”.

Реалізація цієї Концепції та удосконалення законодавства, яким регулюється діяльність та розвиток вугільної промисловості, дадуть змогу розробити механізм підготовки галузі до її ефективної роботи в ринкових умовах, мінімізувати застосування адміністративних методів управління з одночасним посиленням контрольних-наглядових функцій держави щодо виконання умов приватизації та відновити людський потенціал галузі.

Докорінна зміна відносин власності у вугільній промисловості надасть можливість створити умови для залучення ефективного власника та недержавних інвестицій, забезпечити розв'язання фінансово-економічних проблем вугледобувних підприємств і підвищити ефективність їх діяльності.

Урахування викладених концептуальних підходів в програмах і планах розвитку галузі забезпечить збільшення:

- до 2010 року виробничих потужностей з видобутку вугілля до 108,1 млн та до 2015 року – до 122,5 млн тонн на рік;
- обсягів видобутку вугілля у 2010 році до 90,9 млн тонн (у тому числі енергетичного – 60,6 млн тонн, коксівного – 30,3 млн тонн), у 2015 році – до 110,3 млн тонн (в тому числі енергетичного – 73,6 млн тонн, коксівного – 36,7 млн тонн).

---

*Вибрана нормативна база  
про реструктуризацію  
вугільної галузі України*

---

### **Фінансове забезпечення реформування і джерела фінансування**

Для реалізації положень, передбачених цієї Концепцією, необхідно забезпечити протягом 2008–2011 років залучення в галузь за рахунок усіх джерел інвестування орієнтовно 650–700 млн гривень на кожен 1 млн тонн приросту виробничих потужностей з видобутку вугілля. У подальшому для видобутку вугілля в обсязі 100–110 млн тонн на рік обсяги капітальних інвестицій повинні щороку становити 300–350 млн гривень на 1 млн тонн відтворюваних потужностей (у базових цінах).

# ПРОГРАМА “ЗАМОЖНЕ СУСПІЛЬСТВО, КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНА ЕКОНОМІКА, ЕФЕКТИВНА ДЕРЖАВА”

## Реформа вугільної галузі

### Проблеми

Незважаючи на великі природні запаси вугілля, українська вугільна галузь перебуває в стані стагнації. Основними проблемами галузі є:

- велике навантаження на державний бюджет через субсидії на підтримку збиткового виробництва й затягування процесу закриття не працюючих шахт;
- велика залежність зайнятості населення в окремих регіонах від роботи шахт;

---

*Діяльність органів виконавчої влади у сфері реструктуризації вугільної галузі в Україні: аналітичний звіт*

---

- висока собівартість вугілля, що найчастіше перевищує ціну імпортного.

**Причинами** виникнення подібної ситуації є:

- відсутність стимулів до зниження витрат через наявну систему державної підтримки підприємств галузі (компенсацію витрат);
- низькі темпи приватизації й відсутність кроків щодо закриття вироблених/збиткових шахт, що призводить до браку інвестиційних ресурсів для здійснення технічної модернізації шахт.

### Цілі та завдання

Основними цілями реформ є:

- створення економічно ефективної, беззбиткової вугільної галузі, що забезпечує економіку сировиною за конкурентними на світовому ринку цінами;
- ефективний перерозподіл вивільнених трудових ресурсів в інші галузі економіки.

Для досягнення цих цілей необхідним є вирішення наступних завдань:

- лібералізувати ринок вугільної продукції, механізми збуту й ціноутворення;
- приватизувати життєздатні підприємства галузі й закрити безнадійно збиткові шахти;
- перенаправляти дотації із субсидування собівартості на перекваліфікацію й підвищення мобільності працівників, які вивільняються;
- підвищити здатність національного ринку праці, перерозподіляючи робочу силу в галузі, що демонструють зростання, та регіони, що активно розвиваються.

Реформа вугільної галузі має бути тісно пов'язана з розвитком суміжних галузей промисловості, насамперед електроенергетики.

---

*Вибрана нормативна база  
про реструктуризацію  
вугільної галузі України*

---

### **Необхідні кроки**

Лібералізація ринку вугільної продукції та механізмів збуту й ціноутворення:

- зняття вимоги закуповувати енергетичне вугілля підприємствами державної теплової генерації тільки в ДП “Вугілля України”;
- ліквідація ДП “Вугілля України” після завершення поділу шахт на перспективні й на такі, що підлягають закриттю, з переданням останніх в управління Фонду державного майна України;
- формування цін на вугільну продукцію на основі балансу попиту та пропозицій;
- перехід до торгівлі вугіллям на аукціонах;
- лібералізація імпорту вугілля;
- демонополізація постачань гірничошахтного обладнання.

Удосконалення механізму державної підтримки:

- перехід на систему прямих субсидій безнадійно збитковим шахтам, на період проведення заходів щодо працевлаштування й соціальної адаптації їх робітників;

- поетапне припинення субсидування операційних витрат державних шахт разом зі збільшенням фінансування на працевлаштування та соціальну підтримку працівників; заморожування загальних видатків підтримки галузі на поточному рівні, не допускаючи його перевищення;
- виділення державних дотацій на технічне переоснащення шахт тільки в обсязі, що підтримує стандарти безпеки праці, після розгляду інвестиційних меморандумів вугільних підприємств Мінвугілля й Мінфіном;
- корпоратизація державних вугільних підприємств і підвищення прозорості фінансової звітності.

#### Приватизація життєздатних підприємств галузі:

- поділ підприємств за рівнем їх виробничо-економічного потенціалу, з урахуванням обсягів видобутку, потужності, собівартості, наявності запасів вугілля, на:
  - перспективні підприємства, що можуть бути привабливі приватним інвесторам для подальшої приватизації;
  - потенційно перспективні підприємства, що можуть становити інвестиційний інтерес за умови створення особливих сприятливих умов;
  - безперспективні підприємства;
- створення умов для приватизації потенційно перспективних підприємств, у т. ч. державна підтримка працівників, які працевлаштовуються, і переведення на баланс держави об'єктів соціальної інфраструктури;
- розробка Галузевої програми приватизації, що описує перелік, черговість і механізми приватизації вуглевидобувних підприємств;
- розробка механізму державно-приватного партнерства для застосування на шахтах потенційно перспективної категорії до моменту їх приватизації, закріпленого в програмі приватизації.

#### Реструктуризація безнадійно збиткових шахт:

- створення системи соціальної підтримки, перенавчання й працевлаштування вивільнених працівників, за рахунок створення

---

*Діяльність органів виконавчої влади у сфері реструктуризації вугільної галузі в Україні: аналітичний звіт*

---

- робочих місць (підтримка малого бізнесу, розвиток “вугільних” міст) або підтримки міграції в інші регіони;
- активізація процесу закриття шахт, що вже перебувають у стані закриття: встановлення меж чисельності співробітників, визначення цілей й контроль за часом закриття шахт, виділення достатніх коштів на закриття;
- оцінювання максимально можливого обсягу імпорту вугілля, виходячи із пропускної здатності інфраструктури (портові потужності, залізничні та ін.) та регулювання швидкості процесу закриття шахт із урахуванням цієї оцінки для збереження енергетичної безпеки України;
- організаційне забезпечення реструктуризації шахт для завершення цього процесу до 2016 р.;
- виділення фінансових ресурсів для реструктуризації шахт (включно з прямими дотаціями збитковим шахтам, витратами на фізичне закриття шахт і соціальні виплати) у межах дотацій для галузі в 2010 р. і поступове скорочення розміру фінансування в міру виконання соціальних зобов’язань держави.

---

*Вибрана нормативна база  
про реструктуризацію  
вугільної галузі України*

---

Забезпечення здатності ринку ефективно перерозподіляти робочу силу:

- підвищення ефективності роботи служби зайнятості, орієнтування її на перерозподіл кадрів у регіональному й міжрегіональному масштабі, використовуючи успішну міжнародну практику в цій галузі;
- розробка заходів для підвищення регіональної й міжрегіональної мобільності, наприклад, шляхом усунення обмежень на одержання державних послуг, що діють у рамках інституту реєстрації;
- зміна механізму виділення державної підтримки для поступового перенаправлення дотацій із субсидування собівартості на перекваліфікацію й підвищення мобільності працівників, які вивільнюються;
- посилення національної системи перепідготовки кадрів (докладніше в розділі “Реформа системи освіти”).

## Етапи реформи

*I етап (до кінця 2010 р.):*

- розподіл підприємств за категоріями та розробка програми приватизації;
- підготовка підприємств до приватизації;
- розробка програми заходів підвищення мобільності працівників, які вивільняються;
- розробка змін механізму державної підтримки для перенаправлення дотацій на перекваліфікацію й адаптацію працівників, які вивільняються.

*II етап (до кінця 2012 р.):*

- лібералізація ринку вугілля:

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

- приведення цін на вугілля державних шахт до ринкових;
- застосування прямих договорів і розвиток аукціонної системи торгів вугіллям;
- лібералізація імпорту вугілля;
- перехід на систему прямих, прозорих дотацій збитковим шахтам і ліквідація ДП “Вугілля України”;
- приватизація життєздатних шахт;
- ліквідація шахт, що вже перебувають на стадії закриття/консервації/доробки запасів;
- впровадження програми заходів підвищення мобільності працівників, які вивільняються;
- перенаправлення дотацій на перекваліфікацію й адаптацію працівників, які вивільняються;
- підвищення ефективності роботи служби зайнятості, орієнтування її на перерозподіл кадрів у регіональному й міжрегіональному масштабі, використовуючи успішну міжнародну практику в цій галузі.

*III етап (до кінця 2014 р.):*

- поетапне припинення субсидування операційних витрат державних шахт при наростанні фінансування реструктуризації



шахт і соціальної підтримки працівників, які вивільняються (до 2016 р.)

**Індикатори успіху:**

- приватизація 100% потенційно рентабельних підприємств до 2014 р.;
- скорочення субсидування собівартості державних вугільних підприємств галузі на 80% до 2014 р. і збільшення видатків на соціальну адаптацію, при збереженні загального обсягу підтримки галузі на рівні, що не перевищує рівень 2009 р.

# ПРОЕКТ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЦІЛЬОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ на 2011–2015 роки

## Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована Програма

Вугільна промисловість є однією з базових галузей національної економіки, від сталої роботи якої значною мірою залежить ефективність роботи теплової енергетики, металургійної промисловості, комунального господарства. Проте, через недостатні капітальні

вкладення у минулих періодах вугільна промисловість України має найстаріший серед країн СНД шахтний фонд, а його прискорене старіння призвело до формування негативного балансу виробничих потужностей. Зниження їх обсягу набуло сталої тенденції.

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

Динаміка основних показників стану державного сектору вугільної промисловості показує, що криза в галузі посилюється. Майже 96% шахт більше 20 років працюють без реконструкції. Через повільну реструктуризацію галузі в експлуатації знаходиться значна кількість дрібних та середніх збиткових неперспективних шахт. Загрозливих масштабів набув знос активної частини промислово-виробничих фондів галузі. Із семи тисяч одиниць основного стаціонарного устаткування дві третини цілком відпрацювали свій нормативний термін експлуатації і потребують негайної заміни.

Більшість державних підприємств галузі фактично є банкрутами, які продовжують функціонувати в ринкових умовах лише завдяки державній підтримці. При цьому залишається значним навантаження на державний бюджет через субсидії на підтримку збиткового виробництва і затягування процесу закриття непрацюючих шахт. Результатом складного стану вугільної промисловості України є зростання обсягів імпортованого кам'яного вугілля. Зокрема у 2010 році обсяги імпорту вугілля становили 12,1 млн тонн, що у 1,5 разу більше ніж у 2009 році.

Таким чином, проблема, на розв'язання якої спрямована Програма, полягає у необхідності усунення залежності вітчизняної економіки від імпорتنних поставок енергоносіїв шляхом створення економічно ефективної, беззбиткової вугільної галузі, що забезпечує економіку сировиною за конкурентними на світовому ринку цінами.

Розв'язання зазначеної проблеми відповідає пріоритетам державної політики щодо забезпечення енергетичної безпеки держави, зменшення залежності від імпортованих енергоносіїв.

### **Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом**

Незадовільний стан вугільної галузі зумовлено взаємодією протягом досить тривалого часу цілої низки чинників, які за своєю природою мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. До об'єктивних належать: складність гірничо-геологічних умов видобутку вугілля, неефективне використання вугледобувними підприємствами державної підтримки, низький технічний рівень вуглевидобувних та вуглепереробних підприємств, значний ступінь фізичного та морального зносу основних фондів галузі, відсутність альтернативних робочих місць у вугільних регіонах, містоутворюючий статус багатьох вуглевидобувних підприємств. Суб'єктивні чинники пов'язані з постійними структурними перетвореннями в галузі, які не завжди є достатньо обґрунтованими; низьким рівнем менеджменту шахт і розрізів; відсутністю реальних, забезпечених необхідним фінансуванням програм розвитку галузі та необхідного законодавчого забезпечення її функціонування. Крім того, існує ще низка негативних чинників, які суттєво впливають на розвиток галузі.

Однією з визначальних причин незадовільного стану вугледобувних підприємств є відсутність системного підходу до реалізації державної політики у вугільній промисловості. Намагання вирішити питання, пов'язані із зменшенням обсягів вуглевидобутку, збитковіс-

---

*Вибрана нормативна база  
про реструктуризацію  
вугільної галузі України*

---

тю державних вугледобувних підприємств, низьким технологічним рівнем виробництва, нестачею інвестиційних коштів, без розв'язання первинних проблем, до яких належать відсутність ефективного власника, невідповідність динаміки цін на вугільну продукцію та продукцію, що використовується у вугільному виробництві, а також нестача необхідного обсягу інвестицій, до цього часу унеможлилювало подолання кризового стану галузі.

Таким чином, прийняття Програми, спрямованої на подолання існуючих проблем шляхом розробки та реалізації комплексних заходів щодо реформування та розвитку галузі, є актуальним і життєво необхідним для України.

### **Мета Програми**

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

Метою Державної цільової економічної програми розвитку вугільної промисловості на 2011–2015 роки (далі – Програма) є досягнення обсягів видобутку вугілля, необхідних для задоволення потреб національної економіки за рахунок підвищення економічної ефективності роботи підприємств вугільної промисловості шляхом залучення, в першу чергу, недержавних інвестицій.

### **Визначення на основі порівняльного аналізу оптимального варіанта розв'язання проблеми**

Розв'язання проблеми може мати три основні варіанти:

Перший – максимальне збереження і нарощування існуючого виробничого потенціалу галузі за умови докорінного технологічного оновлення виробництва, значного збільшення обсягів інвестиційних ресурсів (у тому числі і за рахунок державних коштів), підвищення ефективності державного управління, із залишенням підприємства переважно у державній власності.

Другий – активізація реструктуризації галузі, формування і сприяння розвитку лише перспективної групи шахт – інвестиційно привабливих, потенційно рентабельних, які задовольняють потребу

економіки у вугіллі в обсягах, які спроможні виробити рентабельні підприємства, а приватизація таких підприємств – у перспективі.

Третій – економічно, екологічно та соціально обґрунтоване ефективне збереження існуючого виробничого потенціалу галузі за умови якомога скорішого технологічного оновлення виробництва, поступової реструктуризації та удосконалення структури шахтного фонду, роздержавлення та приватизації інвестиційно привабливих потенційно рентабельних підприємств та активізації процесу закриття шахт, що вже перебувають у стадії ліквідації.

Зазначений варіант ґрунтується на відмові в перспективі від державної підтримки галузі і побудований на пріоритеті суто ринкових принципів, відповідно до яких в експлуатації мають залишитись лише шахти, спроможні забезпечити фінансування своєї роботи та подальший розвиток і які

в перспективі можуть бути приватизовані.

Він є найбільш прийнятним для практичної реалізації, бо враховує досвід реформування вугільної промисловості в Росії,

Польщі та інших країнах світу і нинішні економічні, екологічні та, головне, соціальні умови (вугільні шахти несуть велике соціальне навантаження, зокрема вони є містоутворюючими для 120 малих міст і селищ), а також вимоги забезпечення енергетичної безпеки держави. Цей варіант розвитку галузі відповідає положенням Програми економічних реформ України на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”.

---

*Вибрана нормативна база  
про реструктуризацію  
вугільної галузі України*

---

### **Шляхи та способи розв’язання проблеми, строк виконання Програми**

Проблему планується розв’язати шляхом:

- створення необхідної законодавчої бази для здійснення реформ;
- формування сприятливого інвестиційного клімату та умов для приватизації підприємств вугільної промисловості;
- лібералізації ринку вугільної продукції, удосконалення механізмів збуту та ціноутворення;

- вдосконалення механізму субсидування для досягнення беззбитковості підприємств галузі та зниження навантаження на бюджет;
- приватизації життєздатних підприємств галузі та закриття безнадійно збиткових шахт;
- зменшення енергоємності видобутку вугілля;
- зменшення втрат паливно-енергетичних ресурсів при видобуванні вугілля;
- запобігання негативним соціально-економічним наслідкам процесів структурних перетворень у галузі;
- створення системи соціальної підтримки, перепідготовки і працевлаштування працівників, які вивільнюються.

**Реформа вугільної галузі має бути тісно пов'язана з розвитком суміжних галузей промисловості, насамперед електроенергетики.**

---

*Діяльність органів виконавчої влади у сфері реструктуризації вугільної галузі в Україні: аналітичний звіт*

---

Для удосконалення законодавчої бази та системи управління вугільною промисловістю передбачається розроблення законодавчих актів, необхідних для забезпечення

подальшого розвитку вугільної галузі.

Створюється законодавча база для прискорення процесів роздержавлення у вугільній галузі з урахуванням її особливостей, а також розробляються механізми вдосконалення державного субсидування вугледобувних підприємств з урахуванням норм і вимог СОТ та ЄС. Удосконалюється законодавча база, яка визначає основні засади функціонування ринку вугільної продукції, механізмів збуту та ціноутворення.

У галузі реформування відносин власності здійснюються заходи, спрямовані на системну приватизацію підприємств галузі з метою залучення ефективного власника і отримання недержавних інвестицій через механізми державно-приватного партнерства (концесія, спільна діяльність, оренда та інші).

Підґрунтям оптимізації структури галузі є створення суб'єктів господарювання на базі шахт або шахтоуправлінь. Вугледобувне підприємство має стати головною ланкою структури вугільної промисловості.

Державна цільова економічна програма розвитку вугільної промисловості на 2011–2015 роки має визначати строки, умови і способи приватизації підприємств вугільної галузі.

Приватизація підприємств галузі проводиться відповідно до положень Законів України “Про приватизацію державного майна”, “Про Державну програму приватизації” “Про особливості приватизації вугледобувних підприємств” та інших нормативно-правових актів у цій сфері.

Системна приватизація підприємств вугільної галузі має розпочатися в 2012 році, після завершення оптимізації структури галузі та закінчитися в 2015 році. До цього часу 100% потенційно рентабельних підприємств передбачається приватизувати. Підприємства, які не будуть приватизовані, підлягають закриттю або консервації.

Для подальшого розвитку діючих вугледобувних підприємств, створення нових потужностей слід здійснити реконструкцію і технічне переоснащення 83 шахт сумарною виробничою потужністю 51,6 млн тонн з приростом потужності після завершення робіт 12,5 млн тонн, в тому числі до кінця 2015 року – 7,3 млн тонн. Зважаючи на критичний стан стаціонарного обладнання та його велике значення у забезпеченні безпеки на вугільних шахтах, буде здійснено заміну, ремонт і модернізація 55 вентиляторів головного провітрювання, 50 підймальних машин, 130 підйомних посудин, 4,2 тис. насосів шахтного водовідливу тощо.

Завершення будівництва першої черги нової шахти № 10 “Нововолинська” ДП “Волиньвугілля”, що передбачається в 2012 році, дозволить ввести в експлуатацію потужності з видобутку 0,45 млн тонн вугілля на рік. Одночасно будуть розроблені проекти будівництва на розвіданих ділянках 3-х нових шахт проектною потужністю 10,2 млн тонн.

**Разом з розширенням виробництва на діючих шахтах передбачаються заходи з удосконалення структури шахтного фонду та реструктуризації вугільної галузі шляхом закриття підприємств, які відпрацювали запаси вугілля або мають вкрай обмежені виробничі можливості і не мають перспектив ефективного подальшого розвит-**

---

*Вибрана нормативна база  
про реструктуризацію  
вугільної галузі України*

---

ку навіть із залученням значних інвестицій. При цьому буде здійснюватися поетапне припинення субсидування операційних витрат державних шахт при наростанні фінансування їх реструктуризації та соціальної підтримки працівників, які вивільняються. Будуть активізовані процеси закриття шахт, що вже перебувають у стадії закриття, а також ліквідації або консервації безперспективних підприємств, які не будуть приватизовані, з одночасним визначення реальних джерел та необхідних для цього обсягів фінансування, а також завершення ліквідаційних робіт на об'єктах, що уже закриваються, включаючи забезпечення соціального захисту працівників, що вивільняються при закритті вугледобувних підприємств та створення нових робочих місць для цих категорій населення. Одночасно будуть здійснені заходи з подолання негативних наслідків діяльності вугледобувних підприємств і комплекс природоохоронних заходів на території міста Донецька, які передбачені проектами закриття шахт. Процеси закриття шахт планується завершити до 2016 року.

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

З метою підвищення ефективності використання енергоресурсів передбачається реалізація заходів з енерго- і ресурсозбереження, зокрема збільшення обсягу використання альтернативних джерел енергії та вторинних енергетичних ресурсів; придбання і впровадження комплексних систем диференційованого обліку витрат електроенергії, електрообладнання для стаціонарних установок напругою 10 кВ замість 6 кВ; використання геотермальної енергії шахтних вод; видобуток та утилізація шахтного метану; реалізація наукових розробок з питань створення нових видів вугільного палива, зокрема водовугільного, і створення умов для масового його впровадження в малій енергетиці як альтернативи природного газу.

Інноваційний розвиток галузі буде здійснюватися шляхом забезпечення наукового супроводження всіх технологічних процесів вуглевидобутку; сприяння широкомасштабному технічному оновленню підприємств вугільної промисловості на основі передових науково-технічних розробок; впровадження новітніх технологій і розробок на підприємствах галузі; здійснення заходів з підвищення потенціалу та посилення ролі академічної та галузевої



науки за науково-технологічним, проектно-конструкторським і дослідно-експериментальним напрямом; відновлення матеріально-технічної бази галузевої науки та підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації.

Для покращення якості вугільної продукції буде здійснено комплекс заходів, які включають впровадження стругової техніки та очисних комплексів, що дозволяють розробляти вугільні пласти потужністю менше 1,0 м; розробку і впровадження технологій і нової техніки для окремої видачі породи та вугілля; механізацію процесів відпрацювання кінцевих ділянок лав з метою уникнення обвалів кривлі; реконструкцію ділянок сортування рядового вугілля на поверхневих комплексах; впровадження механізованої породовиборки та комплексу вибіркового дробіння; будівництво установок сухого збагачення вугілля; збереження та розширення ресурсів вугільної продукції тощо.

Підвищення безпеки праці на підприємствах вугільної промисловості передбачає реалізацію загального комплексу заходів з підвищення безпеки праці, які визначається Державною цільовою програмою підвищення безпеки праці на вугледобувних та шахтобудівельних підприємствах.

---

*Вибрана нормативна база  
про реструктуризацію  
вугільної галузі України*

---

### **Очікувані результати виконання Програми, визначення її ефективності**

Реалізація завдань і заходів Програми дасть змогу забезпечити:

- прискорений розвиток підприємств вугільної промисловості шляхом інтенсивної модернізації, активізації ринкових перетворень у галузі та системного усунення кризових факторів;
- кардинальне підвищення економічної ефективності роботи шахт за рахунок збільшення рівня концентрації гірничих робіт, посилення ринкових стимулів до скорочення витрат виробництва, запровадження ринкових механізмів ціноутворення, покращення якості вугільної продукції тощо;
- збільшення обсягів видобутку вугілля з 75,2 млн тонн у 2010 році до 91,7 млн тонн у 2015 році; при цьому обсяг то-

варної вугільної продукції буде збільшено на 18,0 млн тонн і становитиме 64,3 млн тонн;

- зменшення зольності видобутого вугілля з 40,5% до 37,5%;
- зростання продуктивності праці робітників з видобутку вугілля з 28,3 тис. т/місяць до 47,0 тис. т/місяць;
- збільшення частки задоволення потреб економіки України у енергетичному вугіллі з 87% до 91%;
- зменшення енергоємності видобутку вугілля на 21% від рівня 2010 року;
- мінімізувати витрати валютних ресурсів на імпорт енергоносіїв;
- зменшити негативні екологічні наслідки діяльності вугледобувних підприємств, у тому числі за рахунок скорочення виділення в атмосферу шкідливих газів в еквіваленті CO<sub>2</sub> з 5,2 млн тонн до 1,4 млн тонн;

---

*Діяльність органів виконавчої  
влади у сфері реструктуризації  
вугільної галузі в Україні:  
аналітичний звіт*

---

- запобігти або мінімізувати можливі негативні соціально-економічні та екологічні наслідки закриття і ліквідації безнадійно збиткових безперспективних шахт;
- створити систему соціальної підтримки, перенавчання та працевлаштування вивільнених працівників за рахунок створення нових робочих місць (підтримка малого бізнесу, розвиток “вугільних” міст) або підтримки міграції в інші регіони;
- зменшити навантаження на державний бюджет.

Економічний ефект Програми визначатиметься за результатами моніторингу реалізації заходів Програми.

### **Оцінка фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання Програми**

Джерелами фінансування Програми є кошти державного бюджету, власні кошти підприємств та інші джерела.

Орієнтовний обсяг фінансування Програми на 2011–2015 роки становитиме близько 109 млрд грн (21–23 млрд грн на рік у 2011–2013 роках з подальшим зменшенням до 19 млрд грн в 2015 році), у тому числі з державного бюджету – 29,8 млрд грн (6,5 млрд грн на

рік у 2011–2013 роках зі зменшенням до 5,3 млрд грн в 2015 році). При цьому, передбачається скорочення субсидування собівартості державних вугільних підприємств галузі на 80% до 2014 року і збільшення видатків на соціальну адаптацію, при збереженні загального обсягу підтримки галузі на рівні, що не перевищує рівень 2009 року.

Для досягнення техніко-економічних показників, передбачених Програмою, планується за перші три роки завершити технічне переоснащення вугледобувних підприємств шляхом придбання підприємствами 65 механізованих комплексів, у тому числі 14 комплексів видобувних дільниць і 5 щитових агрегатів; 65 комплектів механізованих кріплень; 73 очисних комбайнів; 56 прохідницьких комбайнів; 74 навантажувальних машини; 145 стрічкових конвеєрів. Загальний обсяг коштів, необхідних для придбання зазначеного гірничошахтного обладнання, становитиме 5610 млн грн,

в тому числі для придбання обладнання для очисних робіт – 4769 млн грн, для підготовчих робіт – 841 млн грн. При цьому за рахунок механізації трудомістких робіт і

---

*Вибрана нормативна база  
про реструктуризацію  
вугільної галузі України*

---

широкомасштабного впровадження нової техніки та оптимізації поверхневих комплексів буде зменшено загальну кількість працюючих на вугледобувних підприємствах з 210 915 чоловік у 2011 році до 202 340 у 2015 році. При цьому чисельність підземних працівників в 2015 році планується на рівні 115 200 чоловік, в тому числі робочих очисного вибою – 18 690 чоловік, а прохідників – 13 390.

Джерелами фінансування заходів з технічного переоснащення вугледобувних підприємств будуть власні та запозичені кошти, а також кошти державного бюджету в обсязі, що підтримує стандарти безпеки праці.

Обсяги та склад видатків, необхідних для виконання Програми, визначаються щороку у процесі формування показників державного бюджету України, виходячи з його можливостей, після визначення основних макроекономічних показників, які враховуються під час формування закону про державний бюджет на відповідний рік.

## ЗМІСТ

Реструктуризація вугільної галузі: стратегії і нормативна база.....	3
Публічна діяльність Донецької обласної державної адміністрації у сфері вугільної промисловості .....	18
Рекомендації щодо публічної політики Міністерства вугільної промисловості, управлінь вугільної промисловості при обласних адміністраціях .....	26
Вибрана нормативна база про реструктуризацію вугільної галузі України	
У к а з Президента України “Про структурну перебудову вугільної промисловості” .....	29
Р о з п о р я д ж е н н я “Про схвалення Концепції розвитку вугільної промисловості” .....	33
Р о з п о р я д ж е н н я “Про схвалення Концепції реформування вугільної галузі” .....	39
Програма “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” .....	52
Проект Концепції Державної цільової економічної програми розвитку вугільної промисловості на 2011–2015 роки.....	58

---

## ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ

Аналітичний звіт

Відповідальний за випуск – *Павло Лозинський*  
Літературний редактор – *Оксана Панчишин*  
Комп’ютерна верстка – *Надія Стахур*  
Дизайн обкладинки – *Руслан Водолазський*

**ТзОВ «Лавіс»**

Формат 60x84/16. Папір офсетн.

Гарнітура Times New Roman. Умов. друк. арк. 3,96.

Умов. фарбовідб. 4,21. Обл.-вид. арк. 3,58. Наклад 300 пр.