

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ ТА РЕЗУЛЬТАТИ ЇЇ ПРОВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ

За тринадцять років реструктуризації вугільної промисловості України (1996-2009 рр.) пройдено важкий шлях виведення її із системної кризи й переходу до функціонування вуглевидобувних підприємств у ринковій економіці. У результаті галузь досягла позитивної динаміки в обсягах видобутку вугілля та забезпеченні країни вугільною продукцією. Водночас несприятливим був фінансовий стан через збитковість багатьох підприємств, заборгованість споживачів за відвантажене вугілля, а також через ряд інших причин.

Реструктуризація була розпочата у 1996 р. відповідно до Наказу Президента України «Про структурну перебудову вугільної промисловості» [1]. Відповідно до цього Наказу основні цілі реструктуризації полягали в такому:

забезпечення економіки країни вітчизняним вугіллям;

досягнення економічної рентабельності й економічної безпеки роботи вуглевидобувних підприємств;

соціально-економічна стабільність у вугільних регіонах.

За дослідженнями Міжнародного енергетичного агентства успіх реструктуризації вугільної галузі залежить від декількох чинників, а саме:

створення довгострокової стратегічної програми реструктуризації. Її розробка та прийняття передбачає: по-перше, участь усіх зацікавлених сторін (керівництва держави, профспілок, місцевих громад, роботодавців); по-друге, відповідність програми мобілізованим (наявним і залученим) ресурсам для реалізації заходів реструктуризації;

здійснення жорсткого контролю з боку держави за використанням ресурсів на реструктуризацію. Якщо ці умови не виконуються, то змінюють розпорядника фінансів. Для залучення інвестиційних ресурсів можуть створюватися спеціальні агентства, або фонди;

передбачення обов'язкових заходів із відновлення економічної активності шахтарських регіонів та забезпечення зайнятості населення.

Необхідно відзначити, що реструктуризація – це складний економічний процес, спрямований на здійснення як стратегічних заходів, що проводяться в рамках стратегічного планування й управління і закріплених в довгостроковій програмі розвитку галузі, так і на вироблення рішень у рамках оперативного і тактичного планування, що дозволить повернути підприємства до ефективного функціонування і розвитку шляхом санації підприємств.

Методологія реструктуризації вугільної галузі, розроблена російськими вченими А.Б. Яновським [2], Ю.Н. Малишевим, В.Е. Зайденваргом і В.М. Зиковим [3], ґрунтується на системно-структурному підході до управління цим процесом і впливає з того, що реструктуризація, перш за все, передбачає зміну якої-небудь обраної фізичної структури, тобто скасування або нарощування яких-небудь фізичних об'єктів із відповідними міжгалузевими зв'язками задля підвищення ефективності функціонування й управління системою в цілому. Виходячи із цього положення мета системного дослідження процесу реструктуризації вугільної галузі була визначена як декомпозиція виявленої проблеми, тобто, з одного боку, виявлення кола конкретних завдань, що піддаються вирішенню, а з іншого – об'єднання цих завдань у єдине ціле для оцінки й управління даним процесом.

Аналізуючи стан російської вугільної промисловості, А.Б. Яновський уже на початкових етапах проведення реструктуризації робить висновок про те, що цей процес володіє ефектом розширюючого відтворювального масштабу, тобто в кожному виробничому об'єкті мають відбуватися внутрішні процеси реструктуризації, що стосуються всіх сторін діяльності вуглевидобувних підприємств

(виробничо-технічної, фінансово-економічної, соціально-трудової, управлінської) [2, 50]. Досвід перших років реструктуризації вугільної промисловості в Росії та Україні показав, що це складний і багатогранний процес, але він був зведений практично до закриття шахт без економічного обґрунтування соціальних і економічних наслідків і відбувався при обмежених фінансових можливостях держави. Водночас залучення великих коштів на ліквідацію найбільш збиткових шахт призвело до зменшення фінансових ресурсів для здійснення внутрішньої реструктуризації вуглевидобувних підприємств, що діяли, пов'язаної з модернізацією виробництва й розвитком шахт на інноваційній основі.

Українськими вченими А.Г. Заболотним, Н.А. Кононенко, Д.А. Герасимчуком розроблені принципи реструктуризації, які на перших етапах її проведення були закладені у стратегічні напрями розвитку вугільної галузі, а саме [4, 8]:

скасування або ліквідація фізичних об'єктів, тобто низькорентабельних або збиткових шахт (розрізів) із відповідними організаційно-виробничими зв'язками між ними;

здійснення необхідної та достатньої підтримки перспективних об'єктів, які тимчасово втратили рентабельність і зазнають об'єктивних труднощів, що можуть бути усунені;

позбавлення від окремих об'єктів і компонентів структури, дублюючих функцій контролю, управління тощо;

мінімізація витрат на прямі та зворотні зв'язки з фізичними об'єктами і міжоб'єктні зв'язки структури;

надання господарсько-економічної самостійності фізичним об'єктам структури зі збільшенням питомої ваги приватного сектору з метою мінімізації ризиків державної участі й підвищення ефективності організації функціонування об'єкта структури;

виключення зі структури об'єктів, що не мають безпосереднього виробничого відношення до головної функції галузі – вуглевидобування та вуглезбагачення.

Таким чином, реструктуризація вугільної промисловості в Україні спрямована на підвищення ефективності роботи галузі за рахунок позбавлення від окремих структур, що не мають безпосереднього відношення до

вуглевидобування, економічно збиткових об'єктів, концентрації зусиль і засобів на інтенсивну діяльність перспективних об'єктів і підприємств.

Одним із кардинальних напрямів реструктуризації з'явилися консервація та закриття нерентабельних шахт. Із 1994 р. Україна почала співробітничати з Міжнародним валютним фондом і Міжнародним банком реконструкції та розвитку, які однією з умов надання кредитів висунули вимогу, перш за все, закриття найбільш збиткових шахт. Так, у 1995 р. було закрито 19 найбільш збиткових шахт, зокрема масовому закриттю піддалися шахти об'єднання «Стахановвугілля»: «Центральне Ірміно», ім. Ілліча, «Луганська», «Брянківська», «Дзержинська», «Замківська» та ін. Ці шахти було закрито, а працівників звільнено без виплати соціальної грошової допомоги.

Всесвітній банк для поліпшення ситуації у шахтарських регіонах надав дві позики: 16 млн. дол. США для експериментального проекту та 300 млн. дол. для структурної перебудови вугільної галузі. Після цього кошти на реструктуризацію виділялися винятково з бюджету.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про хід структурної перебудови вугільної промисловості України» [5] зафіксовано параметри, за якими відбиралися шахти до закриття:

відсутність промислових запасів вугілля або їх обмеженість (не більше ніж на 3-4 роки);

низькі техніко-економічні показники роботи, які призвели до значного збільшення собівартості видобутку вугілля;

складні гірничо-геологічні умови видобутку.

У 2001 р. була прийнята Програма «Українське вугілля» [7] розрахована на період 2001-2010 рр. Вона передбачала роздержавлення вугільної промисловості, прискорення процесу корпоратизації шахт, визначення інвестиційно привабливих об'єктів і їх приватизацію. Водночас Програма «Українське вугілля» передбачала завершити процес закриття шахт. На основі досвіду реструктуризації були змінені критерії, за якими відбиралися шахти до закриття, а саме: з 2001 р. передбачалося закрити шахти, які не мали промислових запасів вугілля, і незначну кіль-

кість неконкурентоспроможних шахт (див. таблицю).

Таблиця. Закриття шахт відповідно до Програми «Українське вугілля»

Рік	Кількість шахт	Промислові запаси на 01.01.2001 р., млн. т	Виробнича потужність на 01.01.2001 р., тис. т /рік	Проектна вартість закриття, млн. грн.			Чисельність працюючих, чол
				усього	на подолання соціальних наслідків	% подолання соціальних наслідків у загальній вартості	
2001	22	326,9	4910	1428,1	667,1	46,7	9774
2002	4	49,7	750	181,7	118,1	64,9	4987
2003	1	5,2	200	45,0	21,0	46,7	675
2004	2	4,1	300	113,6	78,9	69,5	1687
2005	5	26,6	1720	353,6	224,9	63,6	6951
2006	2	14,8	310	126,6	79,5	62,8	1807
2007	1	1,6	350	105,0	77,0	73,3	1529
2008	1	22,1	300	101,6	48,2	47,4	719
Усього	38	451	8840	2455,5	1317,3	53,6	35546

Як видно з таблиці, відповідно до Програми передбачалося закрити 38 шахт, при цьому галузь втратить 451 млн. т уже розвіданих промислових запасів, 8,8 млн. т виробничої потужності, вивільниться 35 тис. чол. працюючого персоналу.

Як свідчить досвід України, реструктуризація є тривалим і ресурсоємним процесом. Дослідження Центру Разумкова дають можливість відокремити основні передумови та заходи, що забезпечують ефективність процесу реструктуризації в сучасних умовах [8, 18], а саме:

вона має здійснюватися на підставі довгострокової програми розвитку галузі;

програма реструктуризації має бути забезпечена фінансовими ресурсами як власними, так і залученими;

реструктуризація має передбачати подальші заходи реабілітації підприємств вугільної галузі, шахтарських регіонів, навколишнього середовища.

Дотримання цих чинників, як показує досвід західноєвропейських країн, дозволяє здійснювати реструктуризацію за «м'яким» сценарієм, що є більш продуктивним і не потребує високої соціальної ціни, за яким ішли такі країни, як Німеччина, Бельгія, Великобританія, Іспанія, Франція. Реструктуризація вугільної промисловості цих країн здійснювалася протягом 1960-2000 рр., а її черговий етап триває і зараз.

При проведенні реструктуризації вугільної промисловості України, усвідомлюючи її складність, затратність і широкомасштабні соціально-економічні й екологічні негативні наслідки для шахтарських регіонів, необхідно враховувати зарубіжний досвід, зокрема Росії, сутність якого полягає в усвідомленні різних спонукальних мотивів і цілей її проведення, методів і форм державного регулювання [9, 809]. У країнах Західної Європи (Великобританія, Німеччина, Франція) структурна перебудова вугільної промисловості була пов'язана зі змінами на міжнародних ринках енергоресурсів і неконкурентоспроможністю вугілля, що добувається підземним способом у складних гірничо-геологічних умовах. Поштовхом до реструктуризації вугільної промисловості Польщі, Росії, України і Казахстану послужила загальна перебудова економіки, пов'язана з переходом від планової до ринкової економіки.

У наш час реструктуризаційні процеси вугледобувних підприємств зарубіжних країн перебувають на різних етапах. У країнах із типово ринковою економікою (США, Великобританія, Німеччина, Франція, Австралія, країни Скандинавії) такі перетворення розпочато значно раніше і практично завершено. До другої групи можна віднести країни, що розпочали перетворення вугільної та суміжних галузей у зв'язку з початком ринкових перетворень усієї економіки країни, а

саме Польщу, Чехію, Угорщину й інші. До третьої групи країн можна віднести безпосередньо країни СНД (Україну, Росію, Казахстан), що перебувають на перехідному до ринкової економіки етапі [3, 151].

У ряді західних країн вугілля є практично єдиним власним первинним енергоносієм, що забезпечує їх енергонезалежність. Зростання цін на нафту та газ останнім часом також сприяло зміщенню акценту на необхідність більш широкого використання вугілля. До основних причин, що сприяють проведенню реструктуризації у вугільній промисловості і є справедливими для всіх трьох груп країн, можна віднести такі [10]:

- погіршення гірничо-геологічних умов видобутку вугілля;

- альтернатива використання інших первинних енергоносіїв (нафта, природний газ);

- ринкові перетворення в суміжних галузях.

Зазначені вище обставини послужили причиною зміни попиту на вугілля на зовнішньому і внутрішньому ринках західних країн. Подальший розвиток вугільної промисловості поставлений у залежність від можливості досягнення конкурентоспроможності вугілля з іншими первинними енергоресурсами. Розв'язання цього питання пов'язане з необхідністю реструктуризації вугільної галузі, основною метою якої було зниження собівартості й підвищення рентабельності вуглевидобутку. Досягнення цієї мети пов'язане з необхідністю вирішення ряду основних завдань:

- концентрація виробництва (зосередження робіт на меншій кількості шахт і пластів та експлуатація найбільш ефективних із них);

- проведення реконструкції шахт на основі новітніх технологій;

- максимізація механізації й автоматизації основних і допоміжних робіт із видобутку;

- підвищення продуктивності праці та скорочення чисельності трудящих.

Основним важелем цього процесу було використання ринкових відносин як самоналаштованого механізму взаємовідносин у вугільній промисловості. Аналіз літератури [11-16] доводить, що для країн із націоналізованими галузями паливно-енергетичного комплексу (Великобританія, країни Східної

Європи, країни СНД) першочерговим завданням реструктуризації стала необхідність зміни форм власності – роздержавлення і приватизація підприємств цих галузей, що сприяло б виникненню ринкової інфраструктури і ринковому самоналаштуванню роботи вугільної галузі без адміністративного впливу держави.

У країнах із розвиненими ринковими відносинами у вугільній промисловості (Австралія, США, ПАР) процес реструктуризації був менш болісним, оскільки не потребував докорінної перебудови економічного механізму господарювання і взаємодії підприємств. На відміну від країн, що проводили приватизацію і формували ринкову інфраструктуру в галузях паливно-енергетичного комплексу, тут відбувся процес корпоратизації (інтеграції) вугільних підприємств. Зараз основою вугільної промисловості названих країн є вже не окремо взяті підприємства, а інтегровані підприємства корпоративного типу: концерни, холдинги, фінансово-промислові групи (корпорації), асоціації тощо. Таким чином, процес корпоратизації в перспективі буде властивий і для країн, які розпочали процес приватизації підприємств вугільної галузі. Однак при цьому необхідно відзначити еволюційність цього процесу, оскільки адміністративне ініціювання корпоратизації у вугільній промисловості України, як показав досвід, не дає позитивного результату.

Аналіз процесу реструктуризації вугільної промисловості й енергетики ряду зарубіжних країн дає можливість виявити деякі тенденції. Основні фактори, що обумовлюють ці тенденції, мають природний і економічний характер. Так, наприклад, у таких країнах, як США, Австралія, ПАР наявність значних запасів вугілля, їх сприятливе для рентабельного видобутку залягання сприяє тенденції нарощування вуглевидобутку й експорту вугілля [17]. Наявність запасів, але труднощі в досягненні рентабельності видобутку (складні гірничо-геологічні умови виймання запасів) сприяють скороченням видобутку. У зв'язку із цим у деяких країнах Європи (Німеччина і Великобританія) підтримання обсягів вуглевидобутку здійснюється в межах потреб внутрішнього ринку або досягнення енергобезпеки країни [18].

У таких країнах, як Норвегія, Фінлян-

дія, Італія, Іспанія прояв економічних факторів також впливає на розвиток вуглевидобутку. Так, наявність запасів інших видів енергоносіїв, розвиток альтернативних видів отримання енергії сприяє скороченню частки вугільної теплоенергетики у виробництві енергії і тим самим зменшує потреби у видобутку вугілля.

Для досягнення конкурентоспроможності вугілля на внутрішньому ринку Німеччини було здійснено два реструктуризаційних підходи. Перший полягав у зниженні собівартості видобутку, концентрації виробництва, упровадженні нових технологій видобутку й технічному переозброєнні вугледобувних підприємств. Паралельно, відповідно до темпів зниження внутрішнього попиту на вугілля, був згорнутий видобуток шляхом скорочення вуглевидобувних потужностей. Насамперед це стосувалося малопотужних і збиткових шахт. Другий підхід був орієнтований на вертикальну інтеграцію підприємств суміжних галузей із вугледобувними підприємствами.

Нова стратегія реструктуризації взяла також до уваги важливість регіональних інституцій і їх спроможність гарантувати об'єднану стратегію відродження, яка передбачала надання повноважень місцевій владі.

На відміну від Великобританії, реструктуризація вугільної промисловості Німеччини здійснювалася більш «м'якими способами» і значно розтяглася в часі. Закриття шахт супроводжувалося дотаціями держави на соціальні гарантії шахтарям, що звільнювалися, створення нових робочих місць, міграцію трудової сили тощо. Навіть у наш час вертикально інтегровані вугільно-енергетичні концерни в Німеччині мають підтримку держави (дотації, обмеження імпорту енергоресурсів, пільгове оподаткування тощо), забезпечуючи при цьому енергонезалежність країни. При цьому Німеччина, на відміну від Великобританії, не прагне організувати конкурентний енергетичний ринок, оскільки при цьому виникає можливість залежності від імпорту більш дешевих, порівняно із власними, енергоресурсів.

На відміну від Великобританії та Німеччини, робота вугільних підприємств Франції заснована на домінуванні державної власності. У Франції процеси, аналогічні реструктуризації у Великобританії та перебу-

дові вугільної промисловості в Німеччині, обумовлені тими ж чинниками: конкуренція більш дешевих енергоносіїв, можливість збільшення їх імпорту і скорочення власного видобутку, необхідність технічного переозброєння і підвищення конкурентності свого вугілля. Однак, на відміну від зазначених країн, Франція обрала стратегію поступового згортання власної вугільної галузі.

План закриття шахт у Франції реалізувався протягом наступних 25 років. Скорочення видобутку вугілля відбулося через те, що собівартість і ціна сировини, що видобувалась у США і ПАР, були значно нижчими за французькі. Закриття шахт у Франції сприяла і диверсифікація енергетики країни, яка стала широко використовувати газ, нафту, а пізніше і ядерне паливо.

Із 1 січня 2008 р. офіційно припинила своє існування компанія «Шарбонаж де Франс». Значною мірою її ліквідація носить формальний характер, оскільки вже з 2004 р. видобуток вугілля було припинено. Останніми роками компанія існувала за рахунок урядових субсидій і, в основному, займалася питаннями рекультивування земель, працевлаштуванням звільнених шахтарів, розвитком інших промислових підприємств у тих регіонах, де раніше основна роль належала вугільній промисловості [19].

Для реструктуризації вугільної галузі в Іспанії було характерне тривале субсидування високовитратного видобутку як засобу захисту наявних робочих місць. Незважаючи на тиск з боку Європейського Союзу, спрямований на закриття шахт у найкоротші терміни, уряд поступився тиску з двох боків – політичній силі місцевого уряду й організованому профспілковому руху, застосувавши захисну стратегію, засновану на використанні великомасштабного субсидування державної вугледобувної компанії HUNOSA.

Для розв'язання конфліктних ситуацій, що мали місце в 90-х роках, уряд і профспілки підписали «План вуглевидобутку й альтернативного розвитку вугледобувних районів», відповідно до якого видобуток вугілля мав знизитися з 18,1 млн. т у 1997 р. до 13 млн. т у 2005 р., субсидії – на 20-25% і чисельність зайнятих у вугільній галузі – з 25 до 18 тис. чол.

Підсумки реструктуризації вугільної промисловості Росії показують, що:

у 2007 р. було видобуто 315 млн. т вугілля, тобто сталося збільшення обсягу видобутку вугілля на 26,5% порівняно з 1999 р.;

продуктивність праці робітника з видобутку зросла до 183 т/міс., що у 2,75 раза перевищує рівень 1999 р.;

навантаження на очисний забій збільшилося у 3,7 раза, у тому числі на комплексно-механізованих вибоях – у 3,6 раза, і досягло 2577 т на добу [20, 3].

Найголовніше, у результаті реформування вугільної галузі Росії була змінена її економічна основа, усі вуглевидобувні підприємства стали формувати свої фінансові ресурси лише за рахунок реалізації продукції, тоді як у 1990 р. на бюджетні дотації припадало до 1,5% ВВП країни.

Завершуючи третій етап реструктуризації, постало завдання закінчення технічних, соціальних і економічних програм, пов'язаних із ліквідацією особливо збиткових шахт і розрізів. За період реформування галузі був припинений видобуток вугілля на 188 шахтах і 15 розрізах із втратою виробничої потужності близько 69 млн. т.

У Росії у процесі реструктуризації для пом'якшення високої соціальної напруженості у вуглепромислових регіонах на федеральному, регіональному і муніципальному рівнях була прийнята система конкретних організаційно-методичних і фінансових заходів зі стабілізації соціально-економічного становища на територіях дислокації підприємств вугільної галузі, а саме:

посилена адресна державна фінансова підтримка із соціальному захисту працівників, що вивільняються у процесі реструктуризації з ліквідованих і діючих вугільних підприємств;

виплата вихідної допомоги й інших компенсацій (146,6 тис. чол.) упродовж 1998-2007 рр.;

погашення заборгованість із заробітної плати (190 тис. чол.);

виділення коштів на щорічне забезпечення безкоштовним вугіллям непрацюючих пенсіонерів і інших осіб, що мають право на його одержання (98,4 тис. чол.);

додаткове пенсійне забезпечення працівників галузі (151,5 тис. чол.) [21, 9].

Разом із посиленням соціального захисту останніми роками значно активізува-

лися роботи з реалізації програм місцевого розвитку.

Як показує дослідження, реструктуризація вугільної галузі в різних країнах пов'язана із соціально-економічною політикою країн, що проводиться і має здійснюватися з урахуванням тенденцій глобалізації. У зв'язку із цим процес реструктуризації вугільної галузі потрапляє у поле зору різних міжнародних організацій, глобальних, регіональних і галузевих завдань. До провідних міжнародних структур, що приділяють увагу підвищенню соціально-економічного рівня розвитку галузі, зайнятості населення вуглевидобувних територій і їх стійкого розвитку, економічно чистим технологіям, можна віднести Організацію Об'єднаних Націй, Всесвітній банк, Міжнародне енергетичне агентство, Світовий інститут вугілля [22]. У той же час надання фінансової та консультативної підтримки цими організаціями передбачає виконання певних умов. Доцільність беззаперечного виконання висунутих вимог спростовується і критикується багатьма експертами. Ці вимоги, як правило, зводяться до таких:

поступова ліквідація залежності вуглевидобувної промисловості від субсидій із державного бюджету;

стійкий розвиток вуглевидобувної промисловості на основі економічної ефективності й охорони довкілля.

У даний час Всесвітній банк фінансує закриття 29 румунських шахт, при цьому підприємці відбираються за допомогою проведення міжнародних аукціонів. Тяжчі наслідки мало виконання поставлених міжнародними організаціями умов для Росії:

приватизація конкретних об'єднань із продажем державних пакетів акцій;

регулювання й розподіл російських бюджетних коштів державної підтримки вугільної промисловості за напрямками й у пропорціях, установлених міжнародним банком.

Відповідно до рекомендацій МВФ реструктуризація галузі на початкових її етапах проходила непередбачувано: поголовне закриття шахт; масове банкрутство; абсолютно невиправдана зміна структури паливно-енергетичного балансу країни.

У Європі тільки дві країни (Україна і Польща) зберегли вуглевидобувну промисло-

вість, при цьому Польща практично завершила її реструктуризацію. Тому досвід Польщі з реструктуризації вугільної галузі є також цінним для України. Насамперед, у період 1989-1990 рр. була ліквідована централізована структура управління вугільною галуззю, шахти стали самостійними господарськими одиницями [16, 44]. У складі вуглевидобувних компаній були виділені шахти, що підлягають реструктуризації, і створені структури, які займалися реалізацією майна шахт, що закривалися. Неперспективні шахти були видібрані за такими критеріями: доступність запасів вугілля; економічна рентабельність видобутку. При цьому як пріоритетні сфери діяльності польське гірництво після вступу Польщі до Європейського Союзу обрало такі: охорона навколишнього середовища; нові технології; безпека та гігієна праці. Водночас відповідно до права Європейського Союзу передбачалися такі види допомоги на:

- скорочення діяльності;
- утримання доступу до резерву вугілля;
- покриття надзвичайних ситуацій.

Реалізація майна шахт, що закриваються, здійснювалась у двох формах: по-перше, підвиди діяльності, не пов'язані з видобутком вугілля; по-друге, передавалося приватним підприємствам для надання послуг діючим шахтам для розвитку допоміжних виробництв, пов'язаних із вуглевидобуванням.

На початку реформ у вугільній промисловості Польщі працювало 387,9 тис. чол., видобуток вугілля складав 147 млн. т. Уже у 1997 р. у Польщі добувалося 132 млн. т вугілля і залишилося зайнятих у галузі 243 тис. чол., а у 2007 р. кількість працюючих скоротилася до 146 тис. чол. і видобуток вугілля зменшився до 102,8 млн. т.

Експертами були визнані основні причини неефективності реструктуризації вугільної галузі Польщі, які полягають у такому:

відсутність довготермінової державної політики;

занадто оптимістичні та нереальні вихідні оцінки, які приймалися у програмах реформ, що не враховували пристосування виробничого потенціалу шахт до можливостей рентабельного збуту вугілля;

відсутність соціально-економічної стабілізації, а також тиск галузевого та профспілкового лобіювання.

Україна також із 1994 р. почала співпрацювати з Міжнародним валютним фондом і Міжнародним банком реконструкції та розвитку, які однією з умов надання кредитів висунули вимогу ліквідації дотацій вугільної галузі й закриття високозбиткових шахт. У результаті протягом 1995-1996 рр. галузь працювала без дотацій. Це підсилювало фінансову нестабільність, зростання кількості високозбиткових шахт, що й послужило спонукальним мотивом до масового їх закриття.

Зрозуміло, що пряме перенесення зарубіжного досвіду щодо реструктуризації вугільної промисловості на національну економіку є неприйнятним, але існують загальні закономірності, які потрібно враховувати, а саме:

реструктуризація не має зводитися до закриття шахт, а передбачає комплекс заходів, які забезпечують економічну активність у вуглевидобувних регіонах і соціальні потреби їх жителів;

потрібне стратегічне планування наслідків реструктуризації, що дозволить створити додаткові робочі місця та відновити інфраструктуру шахтарських міст, а також визначити потреби у залученні інвестицій;

треба мати на увазі, що малі й середні підприємства здатні забезпечити потенційні можливості економічного відновлення територій, де закриваються шахти;

стратегія економічного відновлення шахтарських міст має враховувати потреби у трудових ресурсах, безпосередньо зайнятих при реструктуризації, і у майбутньому розвитку;

реалізація проектів реструктуризації потребує забезпечення всіма джерелами фінансування: державного, приватного і зовнішнього інвестування;

для здійснення заходів реструктуризації потрібно створити структуру з управління цим процесом, а також забезпечити обмін інформацією між усіма учасниками процесу.

Аналіз і узагальнення унікального досвіду реструктуризації вугільної промисловості України, науково-методичних розробок і організаційних рішень, вироблених під час вугільних реформ,

становить практичний інтерес із точки зору реформування інших секторів економіки, участі держави в цих перетвореннях, обґрунтування положення щодо створення структури управління реструктуризацією вугільної галузі; комплексного підходу до пом'якшення соціальних наслідків реструктуризації на територіях, де вона проводиться, розробки програм місцевого розвитку шахтарських міст.

У процесі досліджень дійшли висновку, що межа об'єкта реструктуризації має бути істотно розширеною, а саме: необхідно розвивати виробничу й невиробничу структури галузі, зміна власності в галузі, вирішення проблем соціально-економічної сфери вуглевидобувних регіонів із врахуванням виробничої бази й інтересів мешканців цих регіонів.

Запропонований підхід до об'єкта дозволяє здійснити його декомпозицію і виробити напрями реформування окремих підсистем реструктуризації. Розуміння реструктуризації в такій широкій постановці підводить до трактування даного процесу як великої соціально-економічної трансформації.

Як видно на рисунку, перший блок завершується формуванням цілей реструктуризації, виходячи з яких галузь складатиметься з приватних і державних підприємств, здатних забезпечити саморозвиток і конкурентоспроможність у майбутньому. Перспективні вуглевидобувні підприємства, що реструктуризовані або знов вводяться, зможуть функціонувати самостійно або входитимуть до складу приватних або державних компаній, при цьому державна підтримка на їх розвиток має скорочуватися. Реструктуризація вуглевидобувних підприємств має протікати так, щоб економіка вуглевидобувних територій була диверсифікована й забезпечувала формування фінансових ресурсів, достатніх для виконання соціальних функцій і зняття соціальної напруженості.

Держава разом з основними учасниками формує на муніципальному рівні структуру управління процесом реструктуризації (блок 2). У сучасних умовах органам місцевої самоврядуності належить важлива роль у проведенні соціально-економічної політики на місцях. Проте відсутність або недостатність власних фінансових ресурсів, а також достовірної інформації про перебіг, масштаби і наслідки реструктуризації галузі робить роботу цих органів малоефективною. Потрібна розробка механізму партнерства учасників реструктуризації – галузевих органів; організацій, що займаються ліквідаційними роботами; регіональної та місцевої влади; інвесторів; населення. Аналіз рівня розвитку шахтарських регіонів сприятиме пошуку стратегічних напрямів розвитку територій і вирішенню соціально-економічних проблем. Отже, відстежування і реалізація функції контролю за станом соціально-економічної ситуації в даному місті, а також формування інформаційного забезпечення для ухвалення обґрунтованих управлінських рішень будуть покладені на дану структуру. У завдання міжвідомчої регіональної структури входить також розробка й реалізація регіональних програм реструктуризації вугільної промисловості, програм місцевого розвитку, відбір найбільш ефективних проектів, забезпечення зайнятості працівників, що вивільняються, контроль на місцях за цільовим використанням коштів державної підтримки.

Потрібне вдосконалення законодавчої бази, яка регламентує процеси реструктуризації, і створення умов для адаптації вуглевидобувних підприємств до ринкового оточення і їх розвитку (блок 3). Досвід ліквідації вугільних шахт дозволяє визначити головні напрями вдосконалення і розвитку системи організаційно-правового забезпечення даного процесу, що діє, а саме [23, 23; 24, 120]:

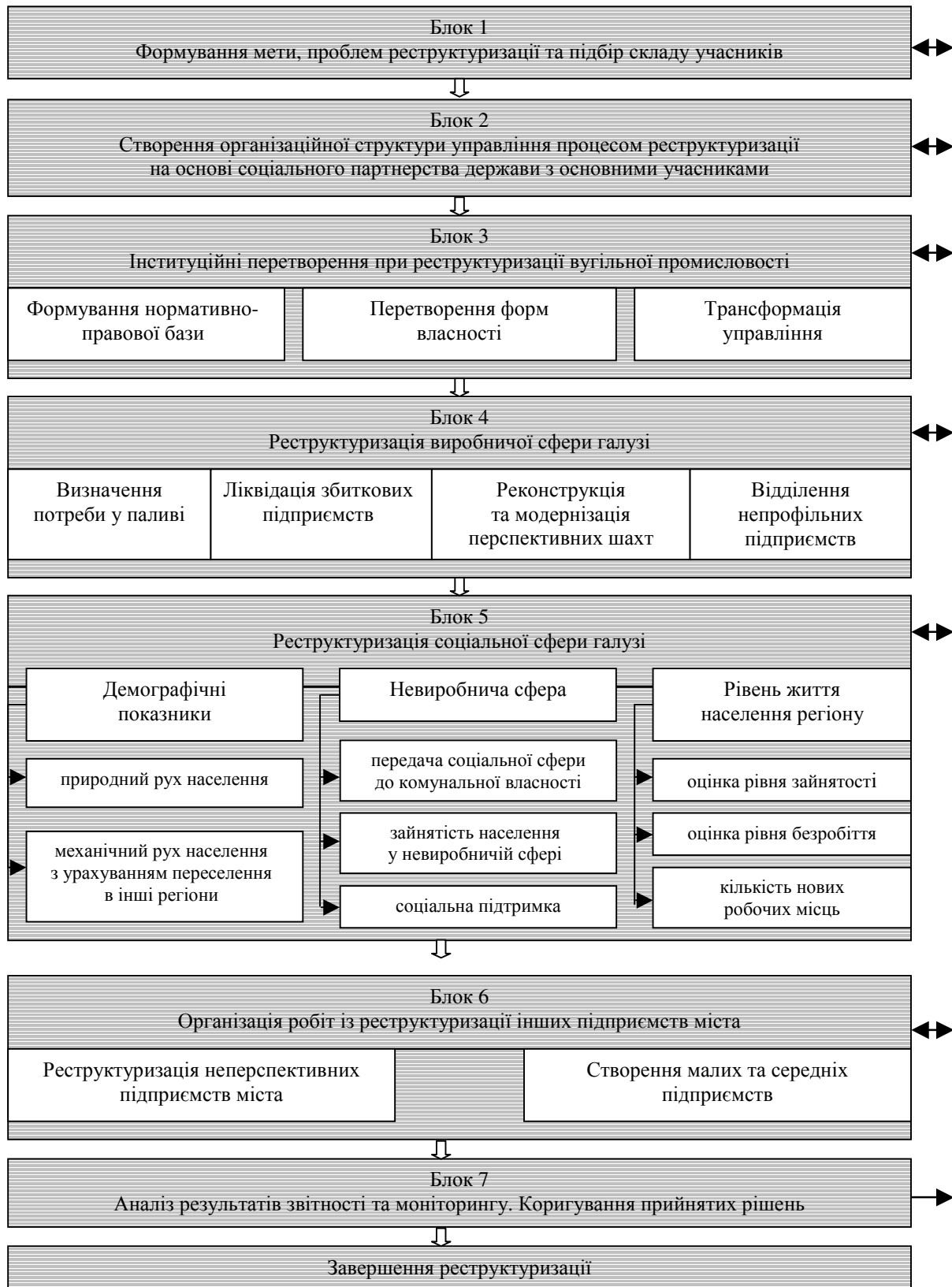


Рисунок. Схема методичного підходу до управління процесом реструктуризації вугільної промисловості на регіональному рівні

невизначеним залишається правовий статус ліквідованого або законсервованого вугледобувного підприємства. Це пов'язано з тим, що потенційні приватні

інвестори виявляють зацікавленість до закритих, але не ліквідованих фізично вуглевидобувних підприємств щодо доопрацювання;

недостатньо опрацьованими залишаються питання, пов'язані з безпекою гірничих робіт на підприємствах, які підлягають ліквідації або законсервовані;

відсутній ефективний контроль за станом ліквідовуваних шахт, що пов'язане з підтопленням, загазованістю і просіданням окремих територій;

потребує законодавчого регулювання будівництва нетипових, неглибоких шахт (копанок);

розробка й розвиток механізмів формування і дослідження джерел фінансування для створення нових робочих місць із залученням корпоративних, колективних і приватних інвестицій або інших ресурсів задля розвитку малого та середнього підприємництва;

важливим чинником зниження соціальної напруженості при ліквідації шахт має стати зміна пропорцій, що склалися, у структурі промислового виробництва шахтарських поселень, що потребує зміни і надання даним територіям статусу територій недостатнього розвитку для можливості диверсифікації господарського комплексу.

Удосконалення законодавчої бази передбачає також розробку актів, спрямованих на прискорення приватизації у вугільній галузі з урахуванням її особливостей, механізму залучення недержавних інвестицій, визначення соціально орієнтованих зобов'язань стратегічних інвесторів, удосконалення механізму субсидування вуглевидобувних підприємств державного сектору з урахуванням норм і вимог СОТ, ЄС та ін.

Щодо діючих підприємств (блок 5) пропонується розробити напрями реструктуризації, орієнтовані на такі об'єкти:

неперспективні вуглевидобувні підприємства, які продовжують функціонувати за підтримки держави без подальшого розширення виробництва;

перспективні вуглевидобувні підприємства, що продовжують функціонувати і розвиватися (здійснення техпереозброєння, реконструкція, будівництво нових потужностей).

Для пом'якшення соціальних наслідків реструктуризації вугільної галузі (блок 6) запропонований підхід щодо соціального захисту, який складається з таких компонентів: поліпшення демографічної ситуації в регіоні; комплекс заходів утримання і розвитку об'єктів соціальної сфери; програма соціального захисту звільнених працівників; програма місцевого розвитку і сприяння зайнятості в шахтарських містах.

Як механізм реалізації програми реструктуризації на регіональному рівні (блок 7) пропонується частку відповідальності за процес реструктуризації вугільної галузі перекласти на органи місцевої самоврядування, передбачивши передачу повноважень і ресурсів для управління розвитком шахтарських міст, за рахунок коштів держпідтримки. На цьому рівні програми включатимуть такі компоненти: професійне перенавчання звільнених працівників, підтримка малого і середнього бізнесу і фінансування бізнес-центрів (інкубаторів); створення робочих місць поза вугільною галуззю за допомогою фінансування ефективних проєктів; сприяння переселенню звільнених шахтарів в інші регіони країни.

Потрібне вироблення критеріїв оцінки ефективності варіантів реструктуризації (блок 8) із визначенням фінансових інтересів держави, регіону, підприємств і їх працівників. Для оцінки ефективності конкретного об'єкта відповідно до методології проєктного аналізу мають розглядатися всі потоки, що витікають (податкові), і потоки, що входять (дотаційні), упродовж усього процесу реструктуризації, які шляхом дисконтування зводяться до одного тимчасового періоду, потім розраховуються різні фінансові показники, наприклад, чиста приведена вартість.

Таким чином, реструктуризація вугільної галузі на рівні регіону може дати позитивні результати за умови: знаходження дієвих механізмів зниження соціальної напруженості у вуглевидобувних регіонах; підтримка діючих підприємств, відповідно до можливостей галузі; розвитку альтернативних галузей господарювання; розробки пріоритетних завдань соціального розвитку територіального утворення.

Література

1. Указ Президента України «Про структурну перебудову вугільної промисловості» № 116 від 7 лютого 1996 р. // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 27-28. – 10 лютого.
2. Яновский А.В. Основы реструктуризации угольной промышленности России / А.В. Яновский. – М.: Недра, 1995. – 136 с.
3. Малышев Ю.А. Реструктуризация угольной промышленности (Теория. Опыт. Программы. Прогноз) / Ю.А. Малышев, В.Е. Зайденварг, В.М. Зыков и др. – М.: Компания «Росуголь», 1996. – 536 с.
4. Герасимчук Д.А. Актуальные проблемы реструктуризации и реформирования угольной промышленности Украины / Д.А. Герасимчук, А.Г. Заболотный, Н.А. Кононенко // Уголь Украины. – 1997. – № 6. – С. 7-10.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про хід структурної перебудови вугільної промисловості» від 28 березня 1997 р. № 280 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 14. – Ст. 20.
6. Постановление Кабинета Министров Украины «Порядок ликвидации угледобывающих и углеперерабатывающих предприятий» № 938 от 6 июля 2000 г. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 28. – Ст. 1317.
7. Програма «Українське вугілля» // Уголь України. – 2001. – № 10. – С. 5-38.
8. Вугільна промисловість України: стан і тенденції на фоні реструктуризації / Центр Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2003. – № 8. – С. 3-8.
9. Рассуждай Л.Н. Экономическая оценка результатов реструктуризации угольной промышленности Украины с учетом зарубежного опыта / Л.Н. Рассуждай, Н.В. Пискунова // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечение иностранных инвестиций: региональный аспект: сб. науч. тр. – Донецк: ДонНТУ, 2004. – С. 808-810.
10. Высоцкий Е.Н. Как закрывают шахты на Западе / Е.Н. Высоцкий // Шахтер Украины. – 1999. – № 24-25. – С. 9.
11. Ход реструктуризации угольной промышленности Польши в период с 1998 по 2001 гг. // Глюкауф. – 2002. – № 1. – С. 52-57.
12. Опыт Франции в области реконверсии угольных шахт / По материалам Рабочей группы по углю Европейской экономической комиссии // Уголь. – 1995. – № 12. – С. 24-27.
13. Плакиткин Ю.А. Угольная промышленность: опыт адаптации к условиям рынка / Ю.А. Плакиткин // Уголь. – 1996. – № 2. – С. 6-10.
14. Горная промышленность Германии. Краткие сообщения // Глюкауф. – 2002. – № 2 (3). – С. 6-7.
15. Иванов П.Н. Угольная промышленность Германии / П.Н. Иванов // Уголь Украины. – 1995. – № 9, № 10.
16. Попов В.Н. Социально-экономические аспекты реструктуризации угольной промышленности Польши / В.Н. Попов, А.А. Рожков // Уголь. – 2000. – № 4. – С. 44-48.
17. Прогноз развития угольной промышленности США до 2030 г. Зарубежная панорама // Уголь. – 2008. – № 10. – С. 69-72.
18. Петрунин О.Л. Опыт работы угледобывающих предприятий Германии / О.Л. Петрунин // Уголь. – 1997. – № 1. – С. 61-65.
19. Ликвидация французской государственной угольной компании. Зарубежная панорама // Уголь. – 2008. – № 10. – С. 69.
20. Агапов А.Е. Итоги работы Государственного учреждения «ГУРШ» по реализации программы ликвидации особо убыточных шахт и разрезов в 2007 году / А.Е. Агапов // Уголь. – 2008. – № 3. – С. 3-6.
21. Интервью с директором ГУ «Соцуголь» доктором экономических наук Поповым В.Н. // Уголь. – 2008. – № 3. – С. 9-11.
22. Толченкин Ю.А. Роль международных институтов и организаций в реструктуризации угольной отрасли / Ю.А. Толченкин // Вестник УГТУ-УПИ. – 2006. – № 1. – С. 51-59.
23. Амоша А.И. Комплексное освоение угольных месторождений Донецкой области: моногр. / А.И. Амоша, В.И. Логвиненко, В.Г. Гринев / НАН Украины. Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2007. – 200 с.
24. Лукьянченко А.А. Взаимодействие территориальных и отраслевых органов управления в процессе реструктуризации / А.А. Лукьянченко, В.Н. Ермаков // Уголь Украины. – 2003. – № 4. – С. 29-34.

25. Ілларіонов О.Ю. Ліквідація вуглевидобувних підприємств: економіко-правові механізми / О.Ю. Ілларіонов / Город, регион, государство: экономико-правовые проблемы: сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Ветер, 2009. – С. 119-125.