

Комплексний розвиток вугледобувних регіонів України в умовах реформування вугільної галузі

Розглянуто проблему розвитку вугледобувних регіонів України, на території яких тривають процеси ліквідації вугільних підприємств, у контексті державного реформування вугільної галузі. Розглянуто альтернативну концепцію стимулювання розвитку шахтарських регіонів під назвою «постгірництво». Виконано аналіз та узагальнення відмінних та схожих положень концепцій державної реформи та постгірництва щодо розвитку депресивних регіонів вугледобувної галузі. Розкрито відповідність концепції постгірництва принципам сталого розвитку, інноваційної економіки, державно-приватного партнерства, інвестиційної політики та реформи міжбюджетних відносин. Показано зв'язок процесів трансформації закритої шахти у прибуткове підприємство з регіональним розвитком депресивних регіонів.

Ключові слова: депресивний регіон, вугільна галузь, постгірництво, сталий розвиток.

Запорукою швидкого розвитку держави є відносно незначний рівень диференціації соціально-економічного становища її регіонів. Однак в Україні деякі території характеризуються значним відставанням та соціально-економічним занепадом. Це можна проілюструвати на прикладі регіонів вугледобування (Донецька, Луганська, Дніпропетровська, Львівська та Волинська області). В умовах ринкового господарювання державних фінансових ресурсів недостатньо для підтримки соціальної інфраструктури, екологічного балансу, економічної стабільності моноструктурних міст, утворених навколо шахт, що спричиняє поглиблення територіальної депресії.

Проблема регулювання розвитку депресивних вугледобувних регіонів тісно пов'язана з регулюванням вугільної галузі. З 1996 р. в Україні триває процес її реструктуризації, який передбачає оцінку ресурсного потенціалу окремих вугільних підприємств та прийняття на цій основі рішення про їх закриття або подальшу приватизацію. Однак, на нашу думку, механізми згадуваної реструктуризації не достатньо враховують ризики утворення депресивних територій після ліквідації шахти або передачі її приватному власникові. Тому проблема розробки концептуальних засад та механізмів регулювання розвитку депресивних вугледобувних регіонів залишається актуальною. У той же час у країнах з розвинутою вугільною промисловістю загальновідомою концепцією соціально-економічного зростання регіонів після припинення ведення гірничих робіт є концепція постгірництва. З огляду на впровадження в Україні з 2009 р. новітніх реформ вугільної галузі, виникає об'єктивна необхідність у здійсненні ґрунтовного порівняльного аналізу її положень з положеннями концепції постгірництва.

Чимало науковців та державних діячів присвятили свої науково-практичні праці вирішенню проблеми розвитку депресивних регіонів, у т.ч. вугледобувних. Наприклад, питанням методології регіональної кластеризації, визначення сутності понять «депресивний», «відсталий», «слаборозвинений» регіон, обґрунтування методики оцінки рівня депресивності територій з урахуванням різних факторів, розробки концепції реформування та розвитку вугільної галузі та вугільних регіонів присвятили свої дослідження О. Амоша, М. Барановський, З. Герасимчук, М. Долішній, Ф. Заставний, В. Кардаш, В. Коломийчук, Я. Побурко, Я. Шевчук та ін.

Питання регіонального вирівнювання на основі удосконалення міжбюджетних відносин висвітлювали В. Асадчева, І. Волохова, Ю. Ганущак, М. Карлін, О. Кириленко, О. Козьменко, О. Крайник, І. Луїна, В. Малько, В. Опарін, С. Осадчук, Ю. Пасічник, І. Сазонець, С. Слухай, Г. Старостенко, В. Федосов, С. Фролов, В. Швець та ін. У свою чергу, темі рекультивациі земель, порушених гірничими виробками та відвалами, відновлення екосистеми, моніторингу стану здоров'я населення у зонах екологічного лиха приділили увагу М. Бекаревич, М. Горбунов, А. Горова, С. Дутка, Л. Єстеревська, М. Єфремов, А. Зражевський, Т. Іжевська, В. Кравців, М. Масюк, Л. Моторіна, В. Овчинников, І. Узбек. Вчені В. Бойко, А. Булат, А. Мартовичський, В. Кухарев, О. Шашенко та інші розглядали аспект інноваційних технологічних рішень використання потужностей закритих або діючих шахт з метою подовження терміну їх роботи, захисту навколишнього середовища.

Незважаючи на достатню кількість наукових робіт, у яких представлено результати досліджень проблеми розвитку депресивних вугільних регіонів, загального територіального вирівнювання, реабілітації територій на основі інженерних та екологічних технологій, постійно з'являтимуться нові питання, що потребуватимуть вирішення.

Зокрема, як вище зазначалося, у західній практиці концепція постгірництва підкріплена розробленими механізмами та моделями регулювання, які впроваджуються на державному рівні та побудовані на основі балансу інституційних інтересів держави, бізнесу та науки. У зв'язку з реформуванням вугільної галузі не вирішеним досі питанням залишається удосконалення вже наявних в Україні механізмів державно-приватного стимулювання розвитку депресивних вугледобувних регіонів з урахуванням принципів та положень комплексної концепції постгірництва. Методом порівняльного аналізу необхідно науково обґрунтувати рівень інтеграції положень обох концепцій в екологічній, соціальній, технологічній та економічній сферах, виходячи з наявного стану депресивних регіонів України.

Таким чином, метою досліджень, результати яких викладено у даній статті, є здійснення порівняльного аналізу положень концепцій державної реформи вугільної галузі України та постгірництва в аспекті регулювання розвитку депресивних вугледобувних регіонів.

Як уже зазначалося, поточні механізми реструктуризації вугільної галузі України склали умови для того, щоб приватні інвестори розглядали копальні тільки як джерело отримання сировинного ресурсу – вугілля, не враховуючи додатковий потенціал комерційного використання майнового комплексу діючої або закритої шахти, яка може слугувати основою для розвитку інших підприємницьких ініціатив. У цьому процесі економічна доцільність видобутку вугілля переважає над іншими складовими оцінки шахт. Саме цим концепція реструктуризації вугільної галузі в Україні принципово відрізняється від концепції постгірництва, яка передбачає комплексне врахування при оцінці шахти соціально-екологічних переваг та ризиків для прилеглої території, які можуть виникнути від закриття або передачі шахти власнику, а також спирається на можливості використання майна вугільного підприємства, як наземно-підземного майнового комплексу в цілому. Таким чином, у центрі уваги концепції реструктуризації перебувають запаси вугілля, а концепції постгірництва – можливості реалізації інноваційних бізнес-проектів на базі майна шахти. Зрозуміло, що ці різні підходи мають різні наслідки для регіональної економіки вугледобувних регіонів.

У 2009 р. була оприлюднена нова концепція реформування вугільної галузі, яка повинна суттєво удосконалити механізми попередньої реструктуризації [1]. Однак, на нашу думку, вони мало чим відрізняються, оскільки концепція реформування, як і

реструктуризації, покликана звести до мінімуму надмірний тягар на Державний бюджет України, який чинять дотації вугільним підприємствам та регіонам. Незмінними залишилися механізми приватизації життєздатних шахт та закриття збиткових, до яких додалися заходи з організації масової перекваліфікації та міграції гірників до інших розвинених регіонів із працевлаштуванням в інших галузях економіки.

Зазначимо, що запропоновані напрями реформ для стимулювання розвитку депресивних вугледобувних регіонів містять тільки економічну та соціальну складову без врахування важливої екологічної компоненти. Адже закриття вугледобувного підприємства пов'язано з необхідністю постійного перешкоджання порушенню гірничо-геологічного середовища та екосистеми території в цілому шляхом підтримки функціонування спеціальних технологій. Наприклад, деякі шахти після закриття повинні вічно функціонувати у режимі гідрорегулятора, перекачуючи мільйони кубометрів води на рік. У свою чергу, тисячі гектарів територій шахт потребують свого природного відновлення. Натомість інтеграція елементів базових систем сталого розвитку «економіка», «екологія», «соціум» дозволяє отримати синергетичний ефект їх взаємодії згідно концептуальних положень постгірництва.

Слід відзначити, що концепція постгірництва не вступає у суперечність з системою запропонованих реформ вугільної галузі, а тільки доповнює та підсилює її.

Здійснимо порівняльний аналіз положень реформування вугільної галузі України, які прямо впливатимуть на розвиток депресивних шахтарських територій, згідно з [1] та з положеннями концепції постгірництва (рис. 1).

Першим завданням у реформі вказується «приватизувати життєздатні підприємства галузі й закрити безнадійно збиткові шахти». Концепція постгірництва, ґрунтуючись на впровадженні спеціальних інноваційних технологій, передбачає переорієнтацію відпрацьованих шахт на інші економічні напрями замість закриття. Таким чином, постгірництво забезпечує перехід від процесу закриття шахти – до трансформації та оновлення відпрацьованого вугледобувного підприємства. Також технології постгірництва дозволяють повніше використовувати ресурси шахти, на основі чого шахту може бути переведено з групи безнадійних до групи перспективних підприємств. Це змінить оціночну вартість шахти під час приватизації, дасть змогу поступово зменшити видатки бюджету на її утримання. Економіко-правові механізми постгірництва дозволять запропонувати інвесторові, який приватизуватиме шахту, комплексні рішення з безпеки внутрішнього функціонування шахти та екології зовні, а також нові альтернативні напрями господарювання, які можна опанувати на основі шахтного комплексу з метою економічної диверсифікації роботи підприємства. З точки зору розвитку регіону це дозволить подовжити термін роботи вугільного підприємства, створити середовище для підприємництва, відновити податкові надходження до місцевих бюджетів від підприємства, яке працює рентабельно.

Проаналізуємо завдання «перенаправлення дотацій із субсидування собівартості вугілля на перекваліфікацію й підвищення мобільності працівників, які вивільняються у результаті закриття шахт». Якщо перспективи шахти будуть розглядатися у контексті концепції постгірництва, то поступово дотації на компенсацію вартості вугілля та підтримку життєздатності регіонів знизяться до нуля. Підприємства та регіон у цілому стануть самоокупними. Також необхідна перекваліфікація не буде настільки радикальною, адже новоутворені підприємства функціонуватимуть на основі колишньої шахти і потребуватимуть відповідних фахівців. Підвищиться рівень працевлаштування гірників та членів їх родин, адже вивільнений персонал буде працювати на нових підприємствах. У свою чергу, державні видатки на утримання безробітних та організацію їх перекваліфікації або

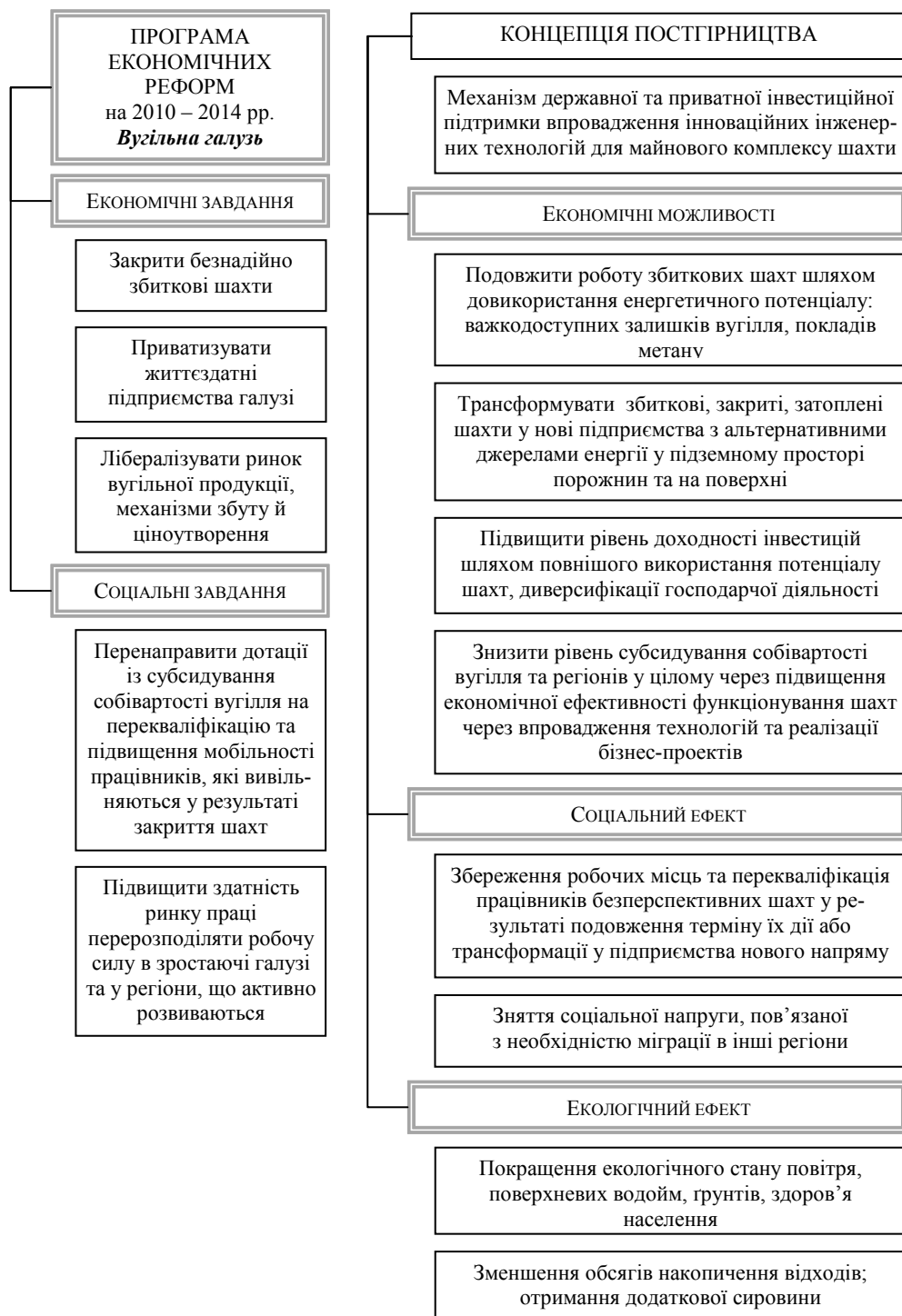


Рис.1 Порівняння концепцій державної реформи вугільної галузі України та постгірництва в аспекті розвитку депресивних вугледобувних регіонів

міграції буде знижено. Якщо процес реформування вугільної галузі передбачає перенаправлення грошового потоку бюджету з одних цілей на інші, то концепція постгірництва – його повернення в бюджет. Також, на відміну від концепції реформування вугільної галузі, підхід постгірництва сприяє зменшенню грошових потоків на закриття шахт через те, що проекти ліквідації будуть передбачати подальше функціонування цих підприємств. Це суттєво знизить кошторисну вартість фізичного демонтажу споруд шахт.

Завдання «підвищити здатність національного ринку праці перерозподіляти робочу силу в зростаючі галузі та у регіони, що активно розвиваються» буде вирішено автоматично при реалізації положень концепції постгірництва. Вугледобувні депресивні регіони почнуть самостійно активно розвиватися через зростання нових галузей економіки на основі діючих або трансформованих шахт.

Концепція постгірництва дозволить підвищити ефективність виконання одного з завдань реформування, яке полягає у лібералізації ринку вугільної продукції, механізмів її збуту й ціноутворення. Це пов'язано з тим, що при диверсифікованій економічній діяльності шахти вартість вугілля стане конкурентоспроможною, а вугільні підприємства – прибутковими. Знизиться рівень їх залежності від державних дотацій.

Підкреслимо, що у концепції постгірництва одним з ключових положень є активна політика держави зі створення умов для інвесторів щодо реалізації альтернативних бізнес-проектів на базі діючих або закритих шахт. Це знаходить своє відображення у спеціальних пільгових умовах для інвесторів, які вкладають кошти у інноваційні технології, що стосуються процесів трансформації шахт та розвитку депресивних вугледобувних регіонів. Таким чином, на відміну від запропонованих реформ, концепція постгірництва дозволяє державі здійснювати процес приватизації шахт на новій основі: не відмовлятися від фінансового тягаря у вигляді підприємств вугільної галузі, а вигідно їх реалізовувати інвесторові на умовах соціальної та екологічної відповідальності або управляти ними самостійно. Це набуває особливої актуальності в контексті передбаченої реформою передачі закритих шахт до Фонду державного майна України. Тобто держава залишиться власником збиткових підприємств, що може у підсумку не вирішити проблему зниження фінансового навантаження на бюджет через утримання відсталих регіонів.

Положення концепції постгірництва корелюють з концептуальними засадами реформування механізмів соціально-економічних відносин в Україні в цілому. Зокрема, у [1] наголошується на необхідності переходу від дотацій до самоокупності виробництва й соціальних послуг. Механізми постгірництва чинять прямий позитивний вплив на економіку вугледобувних депресивних територій, яка повністю залежить від бюджетних дотацій вирівнювання. Також наголошується на необхідності підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Низький рівень ефективності використання бюджетних коштів проявляється в економіці депресивних шахтарських територій у тому, що при значних обсягах дотацій ці регіони відрізняються дуже низьким соціально-економічним розвитком. У свою чергу, політика виведення шахтарських регіонів з кризового стану на основі концепції постгірництва дуже тісно пов'язана з реалізацією реформи міжбюджетних відносин, а саме підвищенням якості базових послуг, які фінансуються з місцевих бюджетів. Передбачене реформою збільшення у місцевих бюджетах частки інвестиційних видатків повністю відповідає концепції постгірництва. Адже економічні ризики, пов'язані з впровадженням інноваційних проектів постгірництва, а також необхідність підвищення соціальної відповідальності власників підприємств, на нашу думку, спочатку будуть гальмувати надходження приватних інвестицій у

процеси стимулювання розвитку депресивних вугледобувних регіонів. Однак для запровадження ефективного процесу державного інвестування розвитку депресивних регіонів на основі концепції постгірництва необхідно розробити основи інвестиційного бюджетного планування головними розпорядниками бюджетних коштів та процедуру оцінювання інвестиційних проектів; інтегрувати процес формування інвестиційних проектів у загальний бюджетний процес та чітко розподілити повноваження з підготовки й впровадження, оцінювання та відбору проектів; законодавчо визначити критерії і принципи розподілу інвестиційних субвенцій; визначити механізми наповнення та функціонування Фонду майбутніх поколінь для фінансування пріоритетних інвестиційних проектів і соціальних реформ. Та головне – необхідно змінити концептуальну платформу процесу виведення вугледобувних регіонів з кризового стану. При нинішніх положеннях державної реформи вугільної галузі бюджетні капіталовкладення не можна назвати інвестиційними, що відповідають принципам сталого розвитку, оскільки вони не принесуть додаткового прибутку на кожную вкладену гривню, не сприятимуть покращенню соціально-екологічного середовища. Тому накопичення з року в рік системних проблем регіонів ліквідованих шахт буде спричиняти тільки зростання обсягів дотацій та субвенцій Державного та місцевих бюджетів. Внаслідок цього депресивні шахтарські території будуть постійно збитковими та не здатними відтворюватися самостійно. Разом з цим концептуальні засади розвитку вугледобувних регіонів на основі постгірництва однаково відповідають інтересам держави та приватного інвестора, оскільки дозволяють досягти мети виведення підприємств та регіонів з кризового стану шляхом впровадження інноваційних технологій.

На основі проведеного порівняльного аналізу можна зробити такі висновки. Альтернативною до нинішньої концепції реформування вугільної галузі України є концепція постгірництва, яка спрямована на розвиток депресивних вугледобувних регіонів. Її принципові відмінності полягають у наступному. По-перше, це комплексна інтеграція екологічної, економічної та соціальної складових у той час, коли положення реформи зосереджені тільки на економіці та соціальній сфері. По-друге, в основі концепції постгірництва лежить впровадження спеціальних інноваційних технологій, що застосовуються на базі шахтного майнового комплексу і в результаті можуть сприяти економічному розвитку депресивних територій. Ці відмінні положення забезпечують різні підходи до розвитку вугледобувних регіонів, закладені у реформі та концепції постгірництва. Якщо у реформі передбачено закриття та приватизацію шахт, оцінка яких здійснюється виключно за економічною доцільністю видобутку вугілля, то в концепції постгірництва передбачено оцінку шахти з урахуванням її комерційного потенціалу, що відкриває можлива реалізація на її основі бізнес-проектів інших галузей економіки. Якщо у реформі передбачено перекваліфікацію робітників та їх переселення у зв'язку з закриттям шахти, то згідно з концепцією постгірництва такі заходи не потрібні, адже шахта не закривається, а трансформується у нове підприємство. Якщо реформою не передбачено політику у сфері екологічного відновлення території, то концепція постгірництва передбачає впровадження відповідних екологічних технологій за рахунок коштів, отриманих від прибуткової диверсифікованої діяльності шахт. Все це загалом забезпечує розвиток депресивних вугледобувних регіонів.

Подальші дослідження у цьому напрямі є доволі перспективними. Вони полягають у розробці методичних основ та економіко-математичного інструментарію для обґрунтування оптимального рівня співвідношення інтересів держави, приватного інвестора та громади в економічному, соціальному та екологічному напрямках.

Список використаних джерел

1. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/>.
2. Донбасу загрожує потужний землетрус через закриття шахт. – Режим доступу : <http://tsn.ua/ukrayina/donbasu-zagrozhuje-potuzhnyi-zemletrus-cherez-zakrittya-shaht.html>.
3. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо розширення груп територій, які визнаються депресивними, та надання їм такого статусу» від 21.04.2011 №3275-VI. – Режим доступу : [.http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3275-17](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3275-17)
4. Шахтарські міста отримують фінансову підтримку. – Режим доступу : <http://www.viche.info/news/1265/>.
5. Пояснювальна записка 14.06.2010 до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо розширення груп територій, які визнаються депресивними, та надання їм такого статусу» від 21.04.2011 № 3275-VI. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=37972.

Пашкевич М. С. Комплексное развитие угледобывающих регионов Украины в условиях реформирования угольной отрасли.

Рассмотрена проблема развития угледобывающих регионов Украины, на территории которых протекают процессы ликвидации угольных предприятий, в контексте государственного реформирования угольной отрасли. Рассмотрена альтернативная концепция стимулирования развития шахтерских регионов под названием «постгорное дело». Проанализированы отличительные и схожие положения нынешней концепции государственной реформы угольной отрасли и альтернативной концепции «пост горное дело» по развитию регионов угледобычи. Раскрыто соответствие концепции «постгорное дело» принципам устойчивого развития, инновационной экономики, государственно-частного партнерства, инвестиционной политики и реформы межбюджетных отношений. Показана связь процессов трансформации закрытой шахты в прибыльное предприятие с региональным развитием депрессивных регионов.

Ключевые слова: депрессивный регион, угольная отрасль, постгорное дело, устойчивое развитие.

Pashkevich M. S. Complex Development of Depressed Mining Regions of Ukraine in the Conditions of Reformation of Coal Industry.

The problem of further development of mining regions in Ukraine with the ongoing processes of coal mines closure is considered in the context of state reforming of mining industry. The alternative approach to speeding mining regions' development named as «post-mining» is considered. Different and similar points of both present concept of mining industry state reforming and alternative post mining concept are analyzed. Conformity of the principles of sustainable development, innovation economy, state and private partnership, investment policy and reforming of budget relations and post-mining solutions is revealed. Close relation of mines' transforming to profitable companies with regional development is shown.

Key words: depressive region, coal industry, post-mining, sustainable development.

Надійшло 01.11.2011 р.