

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

**РОЗПОРЯДЖЕННЯ**

від 2015 р.

Київ

**Про схвалення Концепції  
Державної цільової економічної програми реформування  
вугільної промисловості на 2015-2020 роки**

1. Схвалити Концепцію Державної цільової економічної програми реформування вугільної промисловості на 2015-2020 роки, що додається.

Визначити Міністерство енергетики та вугільної промисловості державним замовником Програми.

2. Міністерству енергетики та вугільної промисловості спільно із заінтересованими центральними органами виконавчої влади розробити та подати у місячний строк Кабінетові Міністрів України проект Державної цільової економічної програми реформування вугільної промисловості на 2015-2020 роки.

Прем'єр-міністр України

**А. ЯЦЕНЮК**



**КОНЦЕПЦІЯ**  
**Державної цільової економічної програми реформування вугільної**  
**промисловості на 2015- 2020 роки**

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

Вугільна промисловість, яка є однією з базових галузей національної економіки, на сьогоднішній день знаходиться в кризовому стані. Незважаючи на антикризові заходи і значну підтримку галузі з боку держави, динаміка основних показників стану державного сектору вугільної промисловості показує, що криза в галузі тільки посилюється. Майже 96% шахт понад 20 років працюють без реконструкції. Через повільну реструктуризацію галузі в експлуатації знаходиться значна кількість дрібних та середніх збиткових неперспективних шахт. Значних 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.

Особливо загрозна ситуація склалася в галузі після початку проведення антитерористичної операції, внаслідок чого було порушено залізничне сполучення, поставка матеріалів і обладнання на вугледобувні підприємства, значно погіршилися розрахунки за спожиту електроенергію і відвантажену вугільну продукцію. В результаті на підприємствах галузі, які знаходяться на повністю контрольованій території, за останній рік значно зменшилися обсяги видобутку вугілля і проведення гірничих виробок. Відсутність державної підтримки на часткове покриття витрат із собівартості вугільної продукції і відсутність програми заміщення ліквідованої державної підтримки на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної продукції іншими джерелами коштів, призвели до **росту заборгованості** із заробітної плати і збільшенню соціальної напруги в шахтарських регіонах.

Враховуючи складну ситуацію в економіці України, держава не має можливості підтримувати збиткові підприємства вугільної промисловості. Тому забезпечення формування якісно нової державної політики у вугільній галузі є важливим фактором **відновлення її стратегічної ролі у забезпеченні**

енергетичної безпеки країни, стимулюванні економічного зростання та підвищенні конкурентоспроможності економіки України.

При цьому основним завданням є переведення вугільної галузі на бездотаційний і самоокупний режим діяльності.

Основними проблемними питаннями розвитку державного сектору вугільної промисловості є:

хронічний дефіцит чи повна відсутність власних коштів на відтворення виробництва;

низькі ціни на вітчизняне вугілля, які майже на третину нижчі за імпорتنу сировину;

згортання програм розвитку гірничих робіт;

фінансова незбалансованість майже всіх державних підприємств галузі через відсутність державної підтримки на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної продукції;

не відповідність внутрішнього попиту на українське вугілля потенційним можливостям його видобутку та потребі оптимізації паливно-енергетичного балансу держави;

невідповідність стану гірничого господарства шахт та технічного рівня виробництва складності гірничо-геологічних умов і сучасним досягненням науково-технічного прогресу;

відставання з підготовкою запасів вугілля;

невідповідність обсягів капітальних інвестицій потребі забезпечення розширеного відтворення вуглевидобутку на інноваційній основі;

невідповідність рівня науково-технічного забезпечення потребі інтенсивного розвитку вуглевидобувних підприємств;

відсутність прискорення розвитку вугільної промисловості через брак певних нормативно-правових механізмів і важелів державного управління тощо.

Вугільна промисловість, не зважаючи на надзвичайно тяжкий сучасний стан, має величезний потенціал розвитку.

Державна енергетична політика України на довгостроковий період повинна визначати, в тому числі, стратегію реформування вугільної промисловості з посиленням координуючої ролі держави у створенні належних умов та організаційно-економічного механізму реалізації політики та завдань програмних документів у цій сфері. Потрібна державна програма розвитку вугільної промисловості, яка б об'єднала у собі збалансовані організаційно-економічні заходи, спрямовані на формування ефективної структури галузі, підвищення рівня інвестиційної та інноваційної діяльності,

зростання рівня конкурентоспроможності вітчизняної вугільної продукції, захист внутрішнього ринку та збільшення ролі вугілля в паливно-енергетичному балансі держави, оптимізацію державної підтримки вугільної галузі з метою проведення ефективної реструктуризації галузі (ліквідація та консервація), забезпечення самоокупності видобутку вугілля та скорочення до 2020 року державної підтримки до мінімального обсягу (тільки для цілей водовідливу та захисту навколишнього середовища).

Планом заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 року № 213-р, передбачена «Нова політика енергетичної незалежності», яка включає і реформування вугільної галузі.

### **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;
- значний рівень фізичного та морального зносу основних фондів;
- невідповідність цін на вугільну продукцію собівартості її видобутку;
- низький технічний рівень вугледобувних і вуглепереробних підприємств;
- загальне зменшення попиту на українське вугілля через зменшення його питомої ваги у паливному балансі держави;

- відсутність оновленого прогнозу динаміки попиту на вугілля і прогнозного паливно-енергетичного балансу держави;

- відсутність альтернативних робочих місць у вугільних регіонах;

- втрата кадрового потенціалу вугільної галузі і невідповідність рівня професійної підготовки працівників потребам інноваційного розвитку вугледобувного виробництва.

Суб'єктивні чинники пов'язані з постійними структурними перетвореннями в галузі, які не завжди є достатньо обґрунтованими; низьким рівнем менеджменту підприємств вугільної промисловості; відсутністю реальних, забезпечених необхідним фінансуванням програм розвитку і реструктуризації 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, збитковістю 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 унеможливило подолання кризового стану галузі.

Тому розв'язання зазначених проблем потребує комплексного підходу, формування Державної цільової економічної програми розвитку державного сектору вугільної промисловості на період до 2020 року, яка охоплюватиме завдання фінансового оздоровлення державних підприємств галузі, виводу їх на конкурентоспроможний, самоокупний рівень, вирішення соціальних і екологічних проблем шахтарських регіонів.

### **Мета Програми**

Метою Програми є комплексне розв'язання проблемних питань функціонування державних підприємств вугільної галузі, реалізація системних заходів з використання її потенціалу для збільшення обсягів видобутку вугілля, підвищення ефективності і переведення вугільної галузі на бездотаційний і самоокупний режим діяльності з одночасним вирішенням екологічних і соціальних проблем шахтарських регіонів.

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

Можливі такі основні варіанти розв'язання проблеми.

Перший – розвиток підприємств вугільної промисловості за рахунок коштів приватних інвестицій і від реалізації вугільної продукції без підтримки з боку держави на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної продукції і без перехідного періоду для поетапного зменшення обсягів держпідтримки.

Перевагою такого варіанта є економія коштів державного бюджету, при цьому фінансування розвитку вугільної галузі здійснюється переважно за допомогою приватних інвестицій. Бюджетне фінансування вугледобувних підприємств протягом п'яти років спрямовується лише на охорону праці, захист навколишнього середовища, реструктуризацію вугільної промисловості та соціальну підтримку працівників, що вивільнюються.

Негативною стороною даного варіанта є практично відсутній вплив органів державної влади на визначення обсягів видобутку власного вугілля, необхідних для забезпечення достатнього рівня енергетичної безпеки, в результаті чого можливий хаотичний розвиток підприємств вугільної промисловості, нестабільність забезпечення потреб економіки у вугіллі, відсутність державних соціальних гарантій для шахтарів, що може призвести до виникнення складних соціальних і екологічних проблем у вуглевидобувних регіонах.

Другий варіант передбачає розвиток підприємств вугільної промисловості переважно за рахунок коштів державного бюджету, в тому числі, на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної продукції без поетапного зменшення обсягів підтримки.

При цьому держава використовує методи впливу на розвиток вугільної промисловості, шляхом визначення обсягів видобутку вугілля, регулювання тарифів на вугільну продукцію і електроенергію тощо.

Негативною стороною даного варіанту є значні витрати з державного бюджету на підтримку підприємств вугільної промисловості, що без реформування галузі призведе до подальшого її занепаду.

Третій, оптимальний варіант розв'язання проблеми полягає у проведенні ефективної реструктуризації вугільної галузі, збільшенні обсягів видобутку вугілля шляхом оптимізації державної підтримки, забезпеченні самоокупності видобутку вугілля і поетапному скороченні до 2020 року державної підтримки до мінімального обсягу. При цьому вже у другому півріччі 2016 року планується переведення підприємств вугільної галузі на бездотаційний і самоокупний режим і, відповідно, скасування державної підтримки на собівартість вугільної продукції.

Передбачається, що після 2020 року діючі підприємства вугільної галузі повністю функціонуватимуть в рамках ринкових відносин, а держава не буде регулювати та дотувати їх діяльність. Реформування галузі створить базу для залучення приватних інвестицій у її розвиток і дозволить зберегти роль вугільної промисловості у забезпеченні енергетичної безпеки держави.

Основним ризиком у застосуванні такого підходу є короткочасне використання запланованих фінансових ресурсів для вугільного сектору економіки на державну підтримку вугледобувних підприємств за рахунок коштів державного бюджету. Тому для забезпечення стимулюючої дії державної підтримки при переведенні галузі на бездотаційний і самоокупний режим діяльності необхідна розробка нових підходів до оптимізації державної підтримки.

## **Шляхи і способи розв'язання проблеми, строк виконання Програми**

Основними шляхами розв'язання проблеми є реформування вугільної галузі та залучення стратегічних інвесторів, приватизація перспективних і ліквідація (консервація) збиткових вугледобувних підприємств.

При оптимізації роботи державних підприємств вугільної галузі пропонується:

- 24 шахти (перспективні), які мають понад 1,0 млрд. тонн промислових запасів вугілля і можливість в найкоротші терміни виходу на беззбиткову роботу перевести до складу Державної вугільної компанії (ДВК);
- 5 шахт з низькими техніко-економічними показниками, високим зносом шахтного фонду, великими обсягами капітальних інвестицій, але значним обсягом запасів вугілля, понад 150 млн. тонн, передбачаються до консервації з червня поточного року;
- 6 шахт, які закінчують відпрацювання промислових запасів або не мають можливості виходу на беззбиткову роботу при значних капітальних інвестиціях, передбачаються до ліквідації у поточному році;

Створення в структурі ДВК 3-ох виробничих дирекцій: Донецької, Луганської та Західно-Української та ліквідація 7-и апаратів управління державних підприємств загальною чисельністю 733 чол.

Крім того, перетворення 4-х державних підприємств (самостійних шахт) у відокремлені підрозділи ДВК.

На стадії передачі шахт до консервації та ліквідації здійснити оптимізацію підпорядкованості підприємств допоміжного призначення та об'єктів соціальної інфраструктури.

Максимальне використання у виробництві науково-технологічного, ресурсного та інтелектуального потенціалу галузі.

Створення умов для проведення інноваційно-технологічної модернізації підприємств вугільної промисловості шляхом використання новітніх розробок галузевих інститутів.

Конкретні заходи, включаючи шляхи збільшення обсягів і підвищення економічної ефективності вуглевидобутку, вирішення соціальних і екологічних проблем, нормативно-правове забезпечення та інші заходи, спрямовані на вирішення проблемних питань розвитку вугільної промисловості, будуть наведені в проекті Програми.

Програму планується виконати протягом 2015-2020 років.

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

Виконання Програми дасть змогу забезпечити:

- збільшення обсягів видобутку вугілля;
- зниження собівартості видобутку вугільної продукції;
- оптимізацію державної підтримки вугільної галузі;
- оптимізацію непрофільних активів вугільної галузі;
- скорочення чисельності адміністративного персоналу на підприємствах вугільної галузі і частини непрофільних та допоміжних підприємств на всіх етапах оптимізації їх роботи;
- повне, своєчасне і безперервне забезпечення зростаючих потреб національної економіки вітчизняною вугільною продукцією, що вироблена на вугільних шахтах при максимальному рівні промислової та екологічної безпеки, досягненні високого рівня соціальних гарантій для працівників підприємств галузі;
- створення безбиткової, інвестійно-привабливої державної вугільної компанії, здатної з другого півріччя 2016 року здійснювати виробничу діяльність без залучення державної фінансової підтримки на собівартість;
- реструктуризацію (ліквідація та консервація) підприємств вугільної галузі та соціальну підтримку працівників, що вивільняються;
- реалізацію Концепції створення системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації);
- протягом п'яти років, щорічне збільшення обсягів видатків державної підтримки на охорону праці, захист навколишнього середовища, реструктуризацію вугільної галузі та соціальну підтримку працівників, що вивільняються.

Передбачається, що після 2020 року вугільна галузь повністю функціонуватиме в рамках ринкових відносин, а держава не буде регулювати та дотувати діяльність діючих вугільних підприємств. Реформування галузі створить базу для залучення приватних інвестицій у її розвиток, збереження її ролі у забезпеченні енергетичної безпеки держави.

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

Фінансування Програми в необхідних обсягах передбачається здійснювати в рамках реальних можливостей державного бюджету виходячи



з наявних фінансових ресурсів, а також на засадах державно-приватного партнерства із залученням власних коштів підприємств вугільної галузі, кредитів, інвестицій.

Обсяг матеріально-технічних і трудових ресурсів, необхідних для виконання Програми, визначатиметься під час розроблення відповідних завдань і заходів.



**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
до проекту розпорядження Кабінету Міністрів України  
«Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми  
реформування вугільної промисловості на 2015-2020 роки»

**1. Обґрунтування необхідності прийняття акта**

Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми реформування вугільної промисловості на 2015-2020 роки» розроблено на виконання Закону України «Про державні цільові програми», Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року №106, Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 року № 213-р.

**2. Мета і шляхи її досягнення**

Метою Програми є комплексне розв'язання проблемних питань функціонування вугільної галузі, реалізація системних заходів з використання її потенціалу для збільшення обсягів видобутку вугілля, підвищення ефективності і переведення вугільної галузі на бездотаційний і самоокупний режим діяльності з одночасним вирішенням екологічних і соціальних проблем шахтарських регіонів.

Проблема, на розв'язання якої спрямована Програма, полягає у необхідності підвищення ефективності роботи підприємств вугільної промисловості і переведення вугільної галузі на бездотаційний і самоокупний режим діяльності

Проблему передбачається розв'язати шляхом проведення ефективної реструктуризації вугільної промисловості, приватизації підприємств вугільної галузі, збільшення обсягів видобутку вугілля, модернізації і оптимізації державної підтримки, забезпечення самоокупності видобутку вугілля і поетапному скороченні до 2020 року державної підтримки до мінімального обсягу. При цьому вже у другому півріччі 2016 року планується переведення підприємств вугільної галузі на бездотаційний і самоокупний режим і, відповідно, скасування державної підтримки на собівартість вугільної продукції.

Передбачається, що після 2020 року вугільна галузь повністю функціонуватиме в рамках ринкових відносин, а держава не буде регулювати та дотувати діяльність вугільних підприємств. Реформування галузі створить базу для залучення приватних інвестицій у її розвиток і дозволить зберегти роль вугільної промисловості у забезпеченні енергетичної безпеки держави.

**3. Правові аспекти**

Нормативно-правова база врегульована Гірничим законом України, Законом України «Про державні цільові програми», постановою Кабінету

Міністрів України від 31 березня 2007 року №106 «Про затвердження порядку розроблення та виконання державних цільових програм», розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 року № 213-р.

#### **4. Фінансово-економічне обґрунтування**

Джерелами фінансування Програми є кошти державного бюджету, власні кошти підприємств, приватних інвесторів та ін.

Орієнтовний обсяг бюджетного фінансування Програми у 2015-2016 роках становитиме 8560,3 млн. грн. При цьому, передбачається поетапне скорочення субсидування операційних витрат державних підприємств при наростанні фінансування реструктуризації шахт і соціальної підтримки працівників, які вивільняються, забезпечення самокупності видобутку вугілля та скорочення до 2020 року державної підтримки до мінімального обсягу (тільки для цілей водовідливу та захисту навколишнього середовища):

Джерелами фінансування заходів з модернізації та технічного оновлення основних фондів вугледобувних підприємств будуть власні та запозичені кошти.

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.

#### **5. Позиція заінтересованих органів**

Проект розпорядження направляється на розгляд до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України і Міністерства соціальної політики України.

#### **6. Регіональний аспект**

Проект розпорядження стосується інтересів місцевих органів виконавчої влади вугільних регіонів. Обласними державними адміністраціями Донецької, Луганської, Львівської та Волинської областей направлено проект розпорядження.

#### **7. Запобігання корупції**

У проекті нормативного акта немає правил і процедур, які можуть містити ризики корупційних правопорушень.

#### **8. Громадське обговорення**

Громадське обговорення здійснювалося шляхом оприлюднення проекту на сайті Міненерговугілля <http://mpe.kmu.gov.ua> та під час проведення громадських слухань.

#### **9. Позиція соціальних партнерів**

Проект акта стосується соціально-трудової сфери і направляється до Центрального комітету Профспілки працівників вугільної промисловості України.

#### **10. Оцінка регуляторного впливу**

Проект розпорядження не є регуляторним актом.

##### **10.1 Вплив реалізації акта на ринок праці.**

Проект розпорядження на ринок праці не впливає.

#### **11. Прогноз результатів**

Реалізація Програми дозволить забезпечити досягнення обсягів видобутку вугілля, необхідних для забезпечення самокупності державних підприємств вугільної промисловості, провести ефективну реструктуризацію вугільної галузі, здійснити оптимізацію державної підтримки і забезпечити поетапне скорочення до 2020 року державної підтримки до мінімального обсягу.

При цьому буде створена безбиткова, інвестиційно-приваблива державна вугільна компанія, яка буде спроможна з другого півріччя 2016 року вести виробничо-господарську діяльність без залучення державної фінансової підтримки.

Буде здійснена консервація та ліквідація всіх державних шахт, які не увійшли до складу державної вугільної компанії, а також оптимізація непрофільних активів вугільної промисловості. Одночасно буде проведено скорочення чисельності працівників вугільної галузі на всіх етапах оптимізації роботи державних підприємств вугільної галузі.

Економічний ефект Програми визначатиметься за результатами моніторингу реалізації заходів Програми.

**Міністр енергетики та вугільної промисловості України**



**В.Демчишин**

«    »                      2015 року