

член-кореспондент НАПрН України, завідувачка кафедри господарського права економіко-правового факультету Донецького національного університету

ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМСТВ ГІРНИЧОДОБУВНОЇ ГАЛУЗІ

Бобкова А. Г. Господарсько-правові питання розвитку підприємств гірничодобувної галузі

У статті обґрунтовано напрями вдосконалення господарсько-правового забезпечення функціонування підприємств гірничодобувної галузі України.

Ключові слова: гірничодобувна галузь, вугледобувні підприємства, роздержавлення підприємств, оренда.

Бобкова А. Г. Хозяйственно-правовые вопросы развития предприятий горнодобывающей отрасли

В статье обоснованы направления усовершенствования хозяйственно-правового обеспечения функционирования предприятий горнодобывающей отрасли Украины.

Ключевые слова: горнодобывающая отрасль, угледобывающие предприятия, разгосударствление предприятий, аренда.

Bobkova A. Economic-legal questions of mining sector enterprises development

Directions of improvement of economic-legal maintenance of functioning of the mining sector enterprises of Ukraine are proved in the article.

Key words: mining branch, coal-mining enterprises, enterprises privatization, rent.

Вугільна промисловість у сучасному світі та в Україні зберігає роль найважливішої базисної галузі економіки. Аналіз структури вітчизняної промисловості та енергетики вказує на те, що вугілля, як один з основних видів енергоносіїв, збереже своє значення на багато десятиліть, і навіть сторіч. Вугілля — єдиний вид паливної сировини, запасів якої в надрах України досить для повного задоволення потреб усіх секторів економіки на зазначений термін.

У той же час гірничодобувна галузь є найпроблемнішою у промисловості України. Так, на думку фахівців, з одного боку, тільки розвіданих запасів нам вистачить на 450 років, а з другого — понад 80 % промислових запасів кам'яного вугілля в Україні зосереджено у пластах потужністю до 1,2 м, які в інших країнах зазвичай не розробляються, більшість пластів вельми газоносні, небезпечні з вибуховості вугільного пилу, більш за третину — небезпечні

з раптових викидів вугілля і газу, схильні до самозаймання. Середня глибина розробки становить більше 700 м, а кожна шоста шахта веде гірничі роботи на глибині від 1 тис. до 1,4 тис. м [1].

Указані особливості вугільних родовищ України вимагають постійної уваги до гірничодобувної галузі з боку держави і перш за все до стратегії розвитку цієї галузі, на що вказує і те, що у всіх гірничодобувних країнах — Німеччині, Польщі, Великій Британії, США, Франції, Російській Федерації — роль і місце вугільної промисловості як складової енергополітичної стратегії, визначено. При цьому, якщо за обсягами видобування вугілля Україна входить у десятку провідних вугледобувних країн світу, то за економічними показниками — значно відстає від більшості з них.

Результатом відсутності обґрунтованої стратегії розвитку гірничодобувної галузі є те, що з 2002 р. в Україні прове-

дено чотири її реорганізації (з 1917 р. їх було сорок), значна частина яких торкнулася основних осередків галузі — її підприємств, які не встигають переорієнтуватися під нові умови господарювання.

Одним із чинників, що стримують розробку стратегії галузі, є, як стверджують окремі фахівці, відсутність у нашої держави (на відміну від інших країн) необхідних можливостей для підтримки цієї галузі з урахуванням того, що державна підтримка є і, ймовірно, ще довго буде важливою умовою нормального функціонування багатьох вітчизняних вугледобувних підприємств.

У основі такого підходу лежать «на жаль, поширені навіть серед фахівців спотворені уявлення про світовий досвід і тенденції, а також необ'єктивні оцінки вітчизняного вугільного потенціалу» [2, с. 5], а саме, стосовно того, що у світі вугільна промисловість є збитковою і дотаційною. Зокрема, в Україні Мінвуглепром, відповідно до недавнього розпорядження Кабміну, щомісячно отримувал із Стабілізаційного фонду держбюджету — 2009 р. 350 млн грн за програмою державної підтримки вугледобувних підприємств і направляв їх тільки на виплату заробітної плати, тоді як ці засоби намічалось використовувати на здешевлення кредитів, фінансування інвестиційних проектів із будівництва і технічного переоснащення, на підвищення безпеки шахт [3].

Насправді, як стверджують А. Амоша, А. Кабанов та Л. Стариченко, «із розвинених країн тільки Німеччина і Іспанія дотують вугледобування, одночасно скорочуючи його обсяги. При цьому в Німеччині вже ухвалено рішення про припинення у 2018 р. збиткового видобування кам'яного вугілля. Раніше це зробили Бельгія, Голландія, Ірландія, Португалія, не так давно — Японія і Франція. У той же час можна назвати, окрім США і Австралії, ще низку країн, де видобуток вугілля приносить значні доходи в державну казну (наприклад, ЮАР, Канада,

Індонезія, Колумбія). У тих країнах, що успадкували збиткову вугільну промисловість, проводяться її реструктуризація і модернізація в цілях виходу на бездотаційну роботу. Зокрема, вже скасовано дотації в Росії, Казахстані, Чехії, а в Китаї досягнуто беззбитковості галузі в цілому. І жодна держава не нарощує збиткове видобування вугілля і не збільшує її добування» [4, с. 5].

З вищевикладеного можна зробити висновок про те, що майбутнє є і у гірничодобувної галузі України, а питання про перспективи її розвитку набуває актуальності, особливо на тлі подорожчання інших енергоносіїв, і з урахуванням того, що в Україні планується збільшення обсягів видобування вугілля у 2010 р. до 96 млн т; у 2020 р. — до 112 млн т і у 2030 — до 120 млн т [5].

Питаннями розвитку цієї галузі займаються багато вчених, основна частина яких представлена економістами (Л. Н. Міркуй, А. І. Чилікін, А. І. Амоша, С. В. Янко, Ю. П. Яценко, Н. С. Сургай, А. І. Кабанов, В. Н. Василенко та ін.). Правові дослідження, які проводяться, стосуються тільки окремих питань функціонування вугледобувної галузі, серед яких: правові аспекти використання надр для видобування вугілля, правове забезпечення ліквідації підприємств вугільної промисловості, стимулювання розвитку вугледобувної галузі, реструктуризації вугільної промисловості і деякі ін. (В. І. Андрейцев, М. В. Касюта, О. Р. Зельдіна, А. Ю. Ілларіонов та ін.). Найповніше правові питання функціонування гірничодобувної промисловості представлені у працях І. Н. Коз'якова, зокрема, в Науково-практичному коментарі до Гірничого закону України [6, с. 560] і монографії, присвяченій порівняльно-правовому аналізу надровикористання у країнах СНД [7].

При цьому на різних рівнях багато фахівців неодноразово заявляли і заявляють, що однією з причин проблемного стану вказаної галузі, як і раніше, є відсутність належного правового регулю-

вання діяльності у гірничодобувній галузі.

Із зазначеного випливає, що серед умов розвитку гірничодобувної галузі окремої уваги потребує вдосконалення господарсько-правового забезпечення функціонування її підприємств як основних ланок цієї галузі, що неодноразово визнавалося і на державному рівні, з урахуванням чого тема цього дослідження є актуальною.

Мета статті — обґрунтування напрямів вдосконалення господарсько-правового забезпечення функціонування підприємств гірничодобувної галузі.

Істотною характеристикою таких підприємств є те, що вони, як правило, мають достатньо різні технічні, економічні, екологічні та інші характеристики, що зумовлюють можливість їх успішної господарської і соціальної діяльності. Такі відмінності вимагають і різних підходів до організації їх господарювання. У той же час при вирішенні питань чергового нового вектора розвитку цієї галузі ось уже кілька разів обирається один або два з напрямів, що не дозволяє враховувати вказані особливості.

Так, згідно з Концепцією реформування вугільної галузі, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.05.2008 р. № 737-р., серед напрямів удосконалення законодавчої бази, необхідної для адаптації підприємств галузі до ринкових умов і сприяння її розвитку, обрано фактично два напрями: створення такої бази для прискорення процесів приватизації у вугільній галузі і законодавче регулювання процедури фінансової санації і вдосконалення механізму державного субсидування вугледобувних підприємств державного сектору [8, с. 1244].

Окрім цього ще одним напрямом, який впливає із рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про стан і перспективи розвитку вугільної промисловості і невідкладні заходи по підвищенню безпеки праці в цій галузі»,

введеної в дію Указом Президента України № 685/2008 від 05.08.2008 р., є ліквідація підприємств вугільної і гірничодобувної галузі [9, с. 1936].

У нормативно-правових актах, прийнятих у різний час, приділяється увага й іншим напрямам розвитку даних підприємств. При цьому генеральним напрямом господарсько-правового забезпечення розвитку підприємств гірничодобувної галузі залишається вдосконалення підходу до державного управління, реформування відносин власності, залучення інвестицій, поліпшення економічного і фінансово-економічного стану підприємств галузі, а також забезпечення належної організації виробництва.

У результаті таких різних підходів кожна чергова реорганізація одним підприємствам дає шанс поліпшити показники своєї діяльності, а іншим — стає перешкодою для виходу зі складного становища. Результатом цього є те, що у вугледобувній галузі у наш час серед тих, що успішно функціонують, можна назвати декілька державних, орендних або приватних вугледобувних підприємств, тоді як значна частина таких підприємств є збитковими. І це при тому, що головним принципом організаційної перебудови галузі заявлено поєднання (узгодження) інтересів держави, підприємств і працівників вугільної промисловості.

Як свідчить практика, серед проблем попередніх реорганізацій вугледобувної галузі перш за все слід назвати невчасне вирішення питань господарсько-правового забезпечення запропонованих шляхів розвитку цієї галузі, що стало причиною відмови від того або іншого напрямку без достатніх на те підстав або викликало безліч нових проблем. Адже абсолютно очевидно, що кожен напрям реорганізації з урахуванням різних характеристик підприємств припускає обов'язкове опрацювання на законодавчому або підзаконному рівні всіх основних господарських відносин, які складаються у вугледобувних підприємств, серед яких:

засновницькі, майнові, організаційні, управлінські, контрольні, договірні, охоронні та ін. У тому ж випадку, коли відповідні закони, ухвали або укази супроводжуються тільки вказівками щодо розробки необхідної правової бази, така база часом не з'являється аж до кінця дії основного нормативно-правового акта, прикладів чого можна знайти безліч.

Таким чином, для успішного функціонування підприємств вугледобувної галузі необхідно систематизувати всі можливі, як альтернативні напрями розвитку таких підприємств, розробивши під кожен напрям відповідне господарсько-правове забезпечення, яке дозволить зробити більш усвідомлений вибір шляхів реформування як самими підприємствами цієї галузі, так і органами державної влади, в управлінні яких вони знаходяться.

Для вибору таких напрямів становить інтерес аналіз економічної літератури про стан гірничодобувної галузі в Україні, інших країнах і перспективи її розвитку. Зазначений аналіз указує на перспективність таких напрямів розвитку підприємств цієї галузі:

- роздержавлення вугільних підприємств незалежно від рівня їх рентабельності;

- передача в оренду (концесію) вугледобувних підприємств;

- міжгалузєва кооперація, інтеграція вугледобувних і інших підприємств базових галузей економіки шляхом створення господарських виробничих об'єднань (корпорацій);

- ліквідація збиткових вугледобувних і вуглепереробних підприємств.

Частково на реалізацію вказаних напрямів направлено і неодноразово запропонований Міністерством вугільної промисловості проект Закону «Про розвиток і особливості роздержавлення вугледобувних підприємств», який передбачає п'ять способів роздержавлення шахт: корпоратизація, продаж цілісних майнових комплексів підприємств, передача об'єктів в управління, оренду або

концесію, а також передача окремого майна у комунальну власність. Проте останній варіант цього проекту не пройшов узгодження в Міністерстві економіки і Фонді держмайна [10, с. 420], а окремі його положення викликають суперечливі думки різних фахівців щодо їх доцільності. Так, з одного боку, лунають твердження про те, що підприємства вугільної галузі потребують швидкої передачі у приватну власність, оскільки їх привабливість для потенційних інвесторів знижується прискореними темпами, а діяльність ряду приватних вугільних підприємств підтверджує перспективність цього напрямку. З другого боку, автори заявляють про відсутність перспектив у приватизованих підприємств і їх працівників за сьогоdnішніх умов, мотивуючи це тим, що власники завжди прагнуть тільки отримання максимального прибутку, не вкладаючи при цьому жодної копійки у розвиток підприємства і скорочуючи робочі місця, що також має місце в Україні після передачі окремих шахт у приватну власність [11, с. 420].

У той же час роздержавлення вугільних підприємств може і повинно стати одним із перспективних напрямів розвитку цієї галузі при розробці належного господарсько-правового забезпечення.

Серед напрямів розвитку даної галузі може бути і передача в оренду вугледобувних підприємств, на що неодноразово зверталася увага у науковій літературі, хоча на практиці від нього фактично відмовилися. При цьому такий напрям розвитку зазначених підприємств має сенс розглядати як щодо шахт, які планують закрити, так і стосовно успішно працюючих підприємств, але з урахуванням встановлення для них різних умов оренди, зокрема щодо орендної плати, оподаткування, надкористування, інвестування, проведення робіт із ліквідації, організації збуту продукції тощо.

Серед перспективних напрямів у науковій літературі неодноразово назива-

лося створення господарських виробничих об'єднань (корпорацій), що набули поширення в багатьох галузях економіки. Для вугледобувної галузі це можуть бути промислові об'єднання за типом «вугілля–кокс–метал», «вугілля–енергетика» тощо, що дозволить спільно вирішувати багато питань, відсутність рішень з яких сьогодні є перешкодою для розвитку підприємств кожної названої галузі. При цьому істотне значення має правова організація функціонування таких суб'єктів, яка сьогодні тільки частково регулюється законодавством. Рішенню цього питання має сприяти Закон України «Про господарські об'єднання», проект якого представлений Кабінетом Міністрів України і ухвалення якого є необхідним для практики створення і функціонування вказаних суб'єктів. У той же час створення господарських об'єднань у вугледобувній галузі разом із суміжними галузями має бути предметом окремого регулювання.

Актуальним залишається і такий напрям, як ліквідація збиткових вугледобувних і вуглепереробних підприємств. Фахівці неодноразово звертали увагу на те, що істотної переробки потребує Порядок ліквідації збиткових вугледобувних і вуглепереробних підприємств, затверджений ухвалою Кабінету Міністрів України в редакції від 06.07.2002 р. [12, с. 1317]. Але такий переробці має передувати проведення моніторингу результатів його застосування для виявлення тих проблем, які обумовлені його недоліками правового характеру. На необхідність цього вказують труднощі, що мають місце при виведенні з експлуатації нерентабельних шахт, і фактично регулярна нездатність держави взяти на себе всі витрати таких процесів, як того вимагає

законодавство. Дослідження цього питання має стати предметом окремого наукового дослідження.

Таким чином, успішний розвиток вугледобувної галузі України можливий за умови належного господарсько-правового забезпечення всіх можливих перспективних напрямів функціонування її підприємств. Його розробка дозволить максимально враховувати економічні, технічні, екологічні, соціальні умови діяльності таких підприємств, із чітким визначенням участі держави, яка на правах і з зобов'язаннями власника повинна взяти на себе відповідальність за економічний стан і організацію господарювання певних підприємств галузі або вирішити питання, пов'язані з ліквідацією підприємств у разі виводу з експлуатації тих із них, чие вугілля дороге настільки, що держава не може підтримувати його ціну.

Для цього доцільно для доопрацювання названого законопроекту «Про розвиток і особливості роздержавлення вугледобувних підприємств» створити міжвідомчу робочу групу, яка змогла б забезпечити його обґрунтованість, узгодженість, опрацювання наявних положень з урахуванням можливого фінансового забезпечення, а також запропонувати повний пакет господарсько-правового й іншого правового забезпечення його реалізації, зокрема з підготовкою при необхідності змін і доповнень до чинного законодавства.

Реалізація вказаних напрямів удосконалення господарсько-правового забезпечення функціонування підприємств гірничодобувної галузі сприятиме виведенню цієї галузі з числа збиткових, підвищенню її інвестиційної привабливості, зниженню соціальної напруженості тощо.

Література

1. Амоша А. Особенности и ориентиры развития угледобычи в Украине: Некоторые параллели с российским опытом / А. Амоша, А. Кабанов, Л. Стариченко // Энергетическая политика Украины. – 2005. – № 12.
2. Амоша А. Об инвестиционном обеспечении угледобычи в Украине / А. Амоша, А. Кабанов, Л. Стариченко // Уголь Украины. – 2008. – № 7.

3. Княжанский В. Нерентабельное «золото» / В. Княжанский // День. – 2009. – № 69. – 22 апреля.
4. Амоша А. Об инвестиционном обеспечении угледобычи в Украине / А. Амоша, А. Кабанов, Л. Стариченко // Уголь Украины. – 2008. – № 7.
5. Захарова Т. Будущее угледобывающей отрасли – за приватизацией / Т. Захарова // Статус. – 2009. – 7 мая.
6. Коз'яков І. М. Гірничий закон України : наук.-практ. комент. / І. М. Коз'яков. – К. : Істина, 2005. – 560 с.
7. Козьяков И. Н. Недропользование в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ : монография : в 2 кн. / И. Н. Козьяков. – К. : ООО «Имидж Принт», 2009.
8. Концепція реформування вугільної галузі : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.05.2008 р. № 737-р // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 37. – Ст. 1244.
9. Про стан і перспективи розвитку вугільної промисловості та невідкладні заходи щодо підвищення безпеки праці в цій галузі : рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30.05.2008 р., уведене в дію Указом Президента № 685/2008 від 05.08.2008 р. // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 58. – Ст. 1936.
10. Состояние и перспективы развития предприятий по добыче угля негосударственной формы собственности // Проблемы повышения эффективности функционирования предприятий различных форм собственности : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономики промышленности; редкол. : И. П. Булев (отв. ред.) и др. – Донецк, 2004. – Т. 1. – 420 с.
11. Состояние и перспективы развития предприятий по добыче угля негосударственной формы собственности // Проблемы повышения эффективности функционирования предприятий различных форм собственности : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономики промышленности; редкол. : И. П. Булев (отв. ред.) и др. – Донецк, 2004. – Т. 1. – 420 с.
12. Про затвердження Порядку ліквідації збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств : постанова Каб. Міністрів України від 27.08.1997 р. № 939 (у ред. постанови Каб. Міністрів України від 06.07.2002 р. № 938) // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 28. – Ст. 1317.