dixigroup

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ НА РЕСТРУКТУРИЗАЦІЮ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ

Дослідження «Оцінка ефективності державних видатків на реструктуризацію вугільної галузі» виконано у вересні-листопаді 2020 року експертною групою ГО «Діксі Груп» за підтримки Фонду ім. Гайнріха Бьолля, Бюро Київ–Україна в рамках проєкту «Бюджетні аспекти державної політики із закриття вугільних шахт».

Мета дослідження – неупереджений аналіз ефективності витрат державного бюджету в 2015–2020 роках, спрямованих на реструктуризацію вугільних підприємств, і привернення уваги громадськості та ключових зацікавлених сторін до залежності вугільної галузі від державних субсидій для підвищення соціальної прийнятності поступової відмови від вугілля та обґрунтування необхідності переходу на «зелену» енергію.

Інформація, наведена в цій публікації, – це аналіз узагальнених відкритих даних та їх інтерпретація авторами, яка не обов'язково відображає офіційну позицію Фонду ім. Гайнріха Бьолля та Уряду Німеччини.

Координаторка проєкту: Ольга Полуніна

Автори дослідження: Сергій Балан, Сергій Євтушок

Змістовний редактор: Роман Ніцович

Коректуру та дизайн дослідження виконано в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

© Представництво Фонду ім. Г. Бьолля в Україні, 2020

© ГО «Діксі Груп», 2020

ЗМІСТ

Список скорочень ... 3

Резюме ... 4

1. Вугільна промисловість України. Державний сектор ... 8

1.1. Основні тенденції та підходи до розвитку вугільної галузі в Україні та країнах світу ... 8

1.2. Реструктуризація вугільної галузі в державній політиці України ... 15

1.3. Структура вугледобувної галузі України (державний сектор), вплив на суміжні галузі ... 21

2. Оцінка ефективності державного фінансування вугільної галузі ... 28

2.1. Методологічні засади оцінки ефективності бюджетних видатків ... 28

2.2. Аналіз бюджетного планування видатків ... 30

2.3. Аналіз виконання бюджетних програм підтримки за 2015–2020 роки ... 38

2.3.1. Бюджетні програми, за якими виділялися кошти ... 38

2.3.2. Оцінка ефективності державної підтримки загалом ... 42

2.3.3. Оцінка ефективності виконання окремих бюджетних програм ... 47

2.4. Оцінка ефективності за впливом на соціально-економічний розвиток ... 53

3. Висновки та рекомендації ... 61

Список використаних джерел ... 66

Додатки ... 71

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ВВП – внутрішній валовий продукт

ВДЕ – відновлювані джерела енергії

ЄОВС – Європейське об'єднання вугілля і сталі

МВФ – Міжнародний валютний фонд

НВВ – Національно-визначений внесок

НКТ – неконтрольовані території: окремі райони Донецької та Луганської областей, які тимчасово окуповано

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку

РКЗК – Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату

РНБОУ – Рада національної безпеки і оборони України

ТЕС – теплова електростанція

ТЕЦ – теплоелектроцентраль

РЕЗЮМЕ

Це дослідження, що виконувалося експертами ГО «Діксі Груп» за підтримки Фонду Гайнріха Бьолля протягом вересня-листопада 2020 року, розглядає бюджетні програми, за якими протягом 2015–2020 років виділялися кошти на реструктуризацію та/або підтримку вугільної галузі України.

Дослідницька група вивчила структуру державного сектору вугледобувної галузі України, здійснила аналіз бюджетного планування видатків на вугільну галузь, а також на основі методики Public Expenditure Review, яку застосовує Світовий Банк, ОЕСР, МВФ для оцінювання ефективності публічних витрат у різних секторах економіки, оцінила ефективність виконання бюджетних програм підтримки вугільної галузі за 2015–2020 роки.

Під час аналізу експерти спиралися на відкриті джерела (дані Державної служби статистики, Міністерства енергетики, інших органів влади), а також дослідження, статті та інші аналітичні продукти, опубліковані в Україні та за кордоном.

Українська вугільна галузь **стабільно стагнує від моменту здобуття незалежності**. 1991 року в Україні налічувалося 276 шахт державної форми власності, які видобували 193 млн т вугілля. Станом на кінець 2020 року кількість шахт і відповідно працівників державного вугледобувного сектору України скоротилася і нараховує 33 державних і орендованих підприємства, на яких працюють 35 тис. осіб.

2019 року видобуток вугілля скоротився до 31,22 млн т, зокрема енергетичного – до 24,9 млн т (з них лише 2,72 млн т видобуто на державних шахтах). Частка вугілля у загальному постачанні первинної енергії скоротилася з 33% 1990 року до 29,6% 2018 року.

Аналіз документів, що визначали засади державної політики, спрямованої на реструктуризацію вугільної галузі, свідчить, що **здійснення цієї політики вирізнялося непослідовністю, нечіткістю у встановленні цілей, відсутністю реакції на виявлені системні недоліки в реструктуризації галузі**. Зокрема це брак відповідного фінансування на заходи з модернізації, перекваліфікацію працівників і створення альтернативних робочих місць, реабілітацію місць видобутку тощо. Водночас абсолютну більшість ухвалених документів політики, які стосувалися реформування вугільної галузі, не було імплементовані (частково або повністю).

Автори дійшли висновку, що **обсяги та напрями бюджетного фінансування вугільної галузі впродовж 2015–2019 років не повною мірою відповідали чинним на той час програмним і стратегічним документам.** Прогнозних цілей, встановлених концепціями, стратегіями, державними програмами, регулярно не досягали. **Основну частину коштів на реструктуризацію спрямовували на покриття заборгованості з виплати заробітної плати шахтарям, задля чого бюджетні видатки коригували за рахунок скорочення інвестиційної складової.** Такий підхід не відповідає принципам комплексного бюджетного планування і не може забезпечити сталого розвитку галузі відповідно до запланованих параметрів.

Результати виконання бюджетних програм (зокрема програми «Реструктуризація вугільної галузі») слугують чітким та однозначним індикатором ефективності досягнення цілей, проголошених у концепціях і планах дій з реформування галузі. Очевидно, що відсутність фінансування на розвиток або його фактичне скорочення впродовж бюджетного періоду призводили до подальшого занепаду державних вугільних підприємств, а також обмежували можливості для беззбиткового видобутку вугілля у майбутньому. Це явно суперечить цілям, викладеним у кожній з розглянутих концепцій, і водночас ставить під питання доцільність подальшого фінансування вугільної галузі безвідносно до встановлених цілей її розвитку та чітких кількісних індикаторів їх досягнення.

Уряд не проводив моніторинг ефективності витрачання бюджетних коштів у минулих періодах, а тому призначення видатків у вугільній галузі з року в рік майже не змінювалося. Навіть побіжний аналіз внесення змін до державного бюджету протягом останніх років свідчить, що уряд не міг точно визначити обсяг коштів, необхідний для компенсації різниці між собівартістю і ціною продажу вугілля.

Масштаб проблем у галузі вочевидь не відповідав рівню заходів, які вживав уряд для їх подолання. Особливо це стосується фінансування модернізації підприємств, перекваліфікації працівників, створення робочих місць, реабілітації місць видобутку. Єдиний аспект реформи, де уряд досяг прогресу, – це скорочення кількості вугільних підприємств. Втім донедавна вони закривалися здебільшого внаслідок неможливості здійснювати подальшу господарську діяльність або через втрату урядом контролю над частиною території України.

Прогнозування і планування розвитку галузі відбувалося на неналежному рівні: уряд постійно встановлював завищені та невиправдані цільові показники, досягнення яких вимагало обсягів фінансування, непосильних для українського бюджету. Хоча окремі документи все ж містили переліки пропонованих до впровадження заходів і списки збиткових підприємств, що підлягали закриттю, однак це не забезпечило виконання завдань з реструктуризації вугільної галузі в частині зростання обсягів видобутку вугілля, скорочення державного субсидування та забезпечення прибутковості.

Пріоритизація видатків усередині галузі була відсутня. Ще на початку 2000-х років статистика свідчила, що без суттєвого збільшення інвестиційної складової досягти бодай стабілізації обсягів видобутку на рівні відповідного року було неможливо. Проте уряд і далі на концептуальному рівні встановлював максимальні цілі щодо нарощування видобутку та мінімізації собівартості за відсутності фінансування, яке відповідало б масштабу поставлених цілей.

Розробляючи програми, стратегії та концепції розвитку вугільної галузі, **уряд і парламент виходили не з фінансової спроможності державного бюджету** сповна забезпечувати виконання програм реформування вугільної галузі, а з певних потенційно досяжних індикаторів обсягу видобутку вугілля для внутрішнього споживання та експорту. Причому базовим значенням для таких індикаторів був обсяг видобутку вугілля 1990 року, а не той обсяг видобутку, який мав би задовольняти попит і забезпечувати енергетичну безпеку України за умови виділення бюджетного фінансування в економічно обґрунтованих обсягах.

Свідчення провалу державної політики реформування і розвитку вугільної галузі полягає навіть не в незадовільних економічних показниках, а у **відсутності повноцінного ринку вугілля в Україні**. Адже саме переведення вугільної продукції на ринкове ціноутворення проголошували однією з цілей реформи галузі, починаючи з 1996 року. Саме з появою ринку вугілля пов'язували подолання кризових явищ у галузі всі стратегічні і концептуальні урядові документи.

Реакція уряду на виявлені системні недоліки у реструктуризації галузі на рівні бюджетного планування **була малопомітною.** Недостатньо уваги приділялося на стратегічному рівні питанням справедливого переходу в частині фінансування програм соціальної та професійної адаптації працівників вугільних підприємств, що ліквідуються, розвитку приватних ініціатив у видобувних громадах і реабілітації територій, на яких видобувалося вугілля.

Фактично **уряд обрав шлях поступового самостійного занепаду галузі** через вичерпання залишкових ресурсів і відмови від інвестування в стабілізацію обсягів видобутку. Зрозуміло, що без зміни підходів до визначення реалістичних цілей та їх фінансування у недалекому майбутньому закриється переважна більшість нині функціонуючих збиткових підприємств, а ті кілька умовно рентабельних шахт, які досі перебувають у державній власності, буде або приватизовано, або закрито трохи пізніше.

За результатами оцінки виявлено **слабку кореляцію між обсягами фінансової державної підтримки вугільної галузі протягом 2015–2019 років та індикаторами ефективності, обраними за методологією цього дослідження,** та запропоновано низку рекомендацій для органів державної влади України. Водночас успіх виконання більшості рекомендацій залежить від міжвідомчої взаємодії центральних органів виконавчої влади на всіх етапах реалізації політики.

Рекомендації:

▶ у сфері сталого розвитку

- на етапі доопрацювання **узгодити проєкт Концепції реформування вугільної галузі з кліматичними зобов'язаннями України, взятими відповідно до Паризької угоди**, і синхронізувати економічні показники розвитку галузі з положеннями інших релевантних проєктів документів публічної політики (Концепції «зеленого» енергетичного переходу України до 2050 року, другого НВВ і Національної програми трансформації вугільних регіонів України до 2027 року), що перебувають на етапі підготовки;

- **врахувати під час доопрацювання проєкту Концепції результати довгострокового моделювання розвитку енергетики України, що здійснюється в рамках підготовки другого НВВ та Інтегрованого плану з боротьби зі зміною клімату та розвитку енергетики до 2030 року**, зокрема скоригувати дії з огляду на реалістичні сценарії розвитку попиту на вугільну продукцію;

- розробити **комплексну програму модернізації вугільних підприємств**, гарантувавши достатній обсяг капітальних інвестицій для технічного переоснащення підприємств і підвищення рівня безпеки праці. Очевидно, що першими в цій програмі повинні взяти участь ті кілька умовно прибуткових підприємств, що перебувають у державній власності та які можна вивести на певний рівень прибутковості за рахунок менших витрат;

▶ у соціально-економічній сфері:

- враховуючи монопрофільність частини вугільних міст під час підготовки Національної програми трансформації вугільних регіонів України до 2027 року необхідно **передбачити розроблення окремих планів заходів із соціально-економічної підтримки конкретних міст**, що передбачали би стабільні інвестиції у створення і розвиток підприємств малого та середнього бізнесу, економічну освіту населення, курси фахової перекваліфікації, перепрофілювання окремих об'єктів колишніх вугільних підприємств тощо;

- забезпечити **координацію заходів щодо реформування вугільної галузі з обласними державними адміністраціями** Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Луганської та Львівської областей для узгодження відповідних обласних програм соціально-економічного розвитку з планами уряду;

- забезпечити **постійну комунікацію з громадами, на території яких відбувається чи відбувався видобуток, збагачення та споживання вугілля**, для узгодження заходів, спрямованих на соціально-економічний розвиток і реабілітацію територій.

▶ у сфері бюджетного планування:

- перейти до **середньострокового (5–7 років) планування бюджетних видатків на вугільну галузь** уже під час підготовки пропозицій до державного бюджету на 2022 рік;

- під час планування видатків на заходи з модернізації вугільних підприємств **затвердити систему контрольних індикаторів** (які враховували б не лише економічний аспект розвитку галузі, а й кліматичний і соціальний) ефективності реалізації бюджетних програм, на підставі яких будуть ухвалювати рішення про продовження чи припинення фінансування конкретних бюджетних програм;

- встановити **порогове значення (частку) витрат на капітальні інвестиції у структурі бюджетного фінансування галузі, які не підлягатимуть перерозподілу на дотації**, а також пілотний період, протягом якого держава зобов'язується фінансувати модернізацію підприємств вугільної галузі для їх виходу на прибутковість. За результатами пілотного періоду на підставі аналізу стану досягнення цільових індикаторів розвитку галузі уряд ухвалить рішення про продовження чи зміну підходів до фінансування;

- під час підготовки (уточнення) бюджетних запитів **уникати підходу до об'єднання видатків різного функціонального спрямування, натомість дотримуватися програмно-цільового методу та вимог Бюджетного кодексу щодо економічної класифікації видатків**, зокрема чітко розділити програми у вугільному секторі за напрямами: дотацій (покриття збитків, боргів за зарплатами, боргів за спожиту електроенергію), інвестування в розвиток окремих державних підприємств, ліквідації шахт, гірничорятувальних і природоохоронних заходів, та інших напрямів реалізації державної політики;

- прийняти постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання у вугільній галузі», привести у відповідність із нею програми державної допомоги.

1. ВУГІЛЬНА ПРОМИСЛОВІСТЬ УКРАЇНИ. ДЕРЖАВНИЙ СЕКТОР

1.1. Основні тенденції та підходи до розвитку вугільної галузі в Україні та країнах світу

▶ Зміна клімату та відмова від вугілля у світі

Вугілля стало однією з основних енергетичних копалин у світі через значні запаси, наявність у багатьох країнах, відносну простоту та дешевизну видобутку в минулому. Саме завдяки цьому вугілля стало найбільш вживаним природним енергетичним ресурсом.

Однак доведеним є вплив діяльності із видобутку вугілля на довкілля, оскільки незважаючи на значні зусилля урядів та міжнародних організацій воно досі спричиняє 40% всіх викидів діоксиду вуглецю[1].

У вугільній галузі сумарно задіяно 8 млн працівників, річний дохід від торгівлі вугіллям 2019 року сягнув 824 млрд дол. США[2]. 2019 року у світі вперше за останні три роки не зріс рівень викидів вуглекислого газу, зупинившись на позначці 33,3 млрд т, попри зростання світової економіки. Найбільше викиди скоротилися в ЄС (160 млн т, або 5%) та США (140 млн т, або 2,9%). З пікового рівня 2000 року обсяг викидів CO_2 у США скоротився на 1 млрд т. Японія теж продемонструвала значне скорочення викидів з 2009 року (4%)[3].

Так розвинені країни світу реагують на глобальне потепління та використовують сприятливі тенденції на світових енергетичних ринках, прагнучи сповільнити подальше зростання середньої температури на планеті.

Результати глобальної зміни клімату на планеті за останні 30 років спонукають більшість урядів світу до зменшення антропогенного впливу на довкілля. Задля координації спільних зусиль країни підписали низку міжнародних угод. У 1992 році **Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату**

1 Jakob M., Steckel J.C., Jotzo F. and others. The future of coal in a carbon-constrained climate. URL: https://www.nature.com/articles/s41558-020-0866-1

2 Market value of coal mining worldwide from 2010 to 2020. URL: https://www.statista.com/statistics/1137437/coal-mining-market-size-worldwide/; Global Coal Mining Industry – Market Research Report. URL: https://www.ibisworld.com/global/market-research-reports/global-coal-mining-industry/

3 Мировой уровень выбросов углекислого газа остался стабильным в 2019 году впервые за 3 года – МЭА. URL: http://reform.energy/news/mirovoy-uroven-vybrosov-uglekislogo-gaza-ostalsya-stabilnym-v-2019-godu-vpervye-za-3-goda-mea-13657

(UNFCCC) погодили 197 країн світу[4]. На розвиток конвенції 1997 року 192 країни світу підписали **Кіотський протокол –** перший міжнародний інструмент, який зобов'язав країни скоротити шкідливі викиди в атмосферу[5].

З підписанням **Паризької угоди**[6] 2015 року країни світу зобов'язалися вжити заходів для недопущення зростання температури у світі понад 2°C порівняно з доіндустріальним рівнем.

2017 року під час Кліматичної конференції у Бонні (Німеччина) було створено **Powering Past Coal Alliance** (PPCA)[7], який поставив за мету припинити стале споживання вугілля в країнах ОЕСР до 2030 року.

Наприкінці 2019 року президентка Єврокомісії У. фон дер Ляєн представила європейську ініціативу **Європейського зеленого курсу (European Green Deal)**, яка стала кульмінацією розвитку міжнародної співпраці з протидії змінам клімату[8]. Ця стратегічна ініціатива передбачає вироблення спільних екологічних, енергетичних, економічних[9] політик для досягнення кліматично нейтральної економіки до 2050 року[10]. Європейський зелений курс покликаний визначати політику ЄС на найближчі роки в таких сферах як клімат, енергетика, біорізноманіття, промислова політика, торгівля тощо. Головна мета ініціативи – сталий «зелений» перехід Європи до кліматично-нейтрального континенту до 2050 року[11].

Велика Британія однією з перших у світі вдалася до масштабного закриття вугледобувних підприємств. Пік зайнятості у вугільній галузі в країні припав на 1920 рік (понад 1,2 млн осіб); відтоді кількість працівників постійно скорочувалася і досягла 6 тис. 2010 року[12]. 2016 року у Великій Британії залишилося близько 1 тис. шахтарів, які видобували 1 млн т вугілля на рік[13]. Вже 2018 року в країні почали фіксувати 24-годинні проміжки, протягом яких не відбувалося спалювання вугілля, а протягом наступного десятиліття країна припинить видобувати вугілля і використовувати його для виробництва електроенергії.

Порівняно недавно свою державну програму відмови від вугілля почала успішно впроваджувати Німеччина. Починаючи з 1958 року, після скасування регульованих цін на вугілля в ЄОВС і подальшого різкого падіння цін на продукцію, зайнятість і обсяг видобутку вугілля у країні знижувалися. 2007 року під тиском ЄС Німеччина припинила виділяти субсидії на підтримку галузі, обсяг яких оцінювали від 289 до 331 млрд євро[14] у 1950–2008 роках. У першій половині 2018 року частка відновлюваних джерел у споживанні енергії сягла 38,2%, вийшовши на перше місце[15]. Станом на 2018

---

4 What is the United Nations Framework Convention on Climate Change? URL: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change

5 Kyoto Protocol - Targets for the first commitment period. URL: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/what-is-the-kyoto-protocol/kyoto-protocol-targets-for-the-first-commitment-period

6 Paris Agreement. Paris: United Nations Framework Convention on Climate Change. URL: http://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf

7 Powering Past Coal Alliance. Working towards the Global Phase-out of Unabated Coal Power. Powering Past Coal Alliance (PPCA). 2017: URL: https://poweringpastcoal.org

8 European Commission, Energy, Climate change, Environment, Climate Action, EU Action, International action on climate change, Climate negotiations. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_en

9 Нова політика ЄС з «циркулярної» економіки: можливості для України. URL: http://dixigroup.org/analytic/nova-polityka-ies-z-tsyrkuliarnoi-ekonomiky-mozhlyvosti-dlia-ukrainy/

10 Ініціатива базується на Паризькій кліматичні угоді та цілях сталого розвитку. Загалом стратегія Європейського «зеленого» курсу включає в себе близько 50-ти політичних заходів, включаючи законодавчо закріплені зменшення викидів до нуля до 2050 року, введення податків на імпорт не «чистої» енергії, виділення близько 100 мільярдів євро на проведення справедливого переходу (just transition), обмеження підписувати угоди про вільну торгівлю з країнами, які не підписали Паризьку кліматичну угоду. Україна також декларує свої наміри приєднатися до спільної європейської політики. (URL: https://www.eurointegration.com.ua/experts/2020/09/16/7114336/).

11 Європейський зелений курс: можливості та загрози для України. URL: http://dixigroup.org/storage/files/2020-05-26/european-green-dealwebfinal.pdf

12 Pettinger T. The decline of the UK Coal Industry. 11 December 2016. URL: https://www.economicshelp.org/blog/6498/uncategorized/the-decline-of-the-uk-coal-industry/

13 Managing Coal Mine Closure. Achieving a Just Transition for All. November 2018. URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31020

14 Там само.

15 Snapshot of Ukraine's Energy Sector Institutions, Governance and Policy Framework. P.23. URL: https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Snapshot-of-Ukraines-Energy-Sector-EN.pdf

рік у вугільній галузі Німеччини задіяно 20 000 працівників[16].

Водночас аргументи захисників довкілля почали брати до уваги досить недавно, коли долю вугільної промисловості в багатьох країнах уже було визначено економічними чинниками. Вугільні галузі Франції, Бельгії, Нідерландів, Люксембургу та низки інших країн занепали саме з економічних причин[17].

▶ Вугільно залежні економіки

З 1990 року простежується тенденція до скорочення споживання вугілля у більшості розвинених країн світу та зростання споживання вугілля країнами Азії (передусім Індії та Китаю, який споживає половину світового видобутого вугілля і на який припадає п'ята частина світового імпорту вугілля). Індонезія та Австралія сьогодні покривають понад половину світового експорту вугілля, а якщо додати Росію, то цей показник сягає 2/3.

Натомість Європейський Союз скоротив свою частку в глобальному імпорті вугілля з 35,4% 1990 року до близько 10% 2019 року[18]. Країни ЄС наполегливо відмовляються від видобутку вугілля: з 1990 року видобуток в ЄС скоротився більш як учетверо (з 277,4 млн т до 65,1 млн т 2019 р.)[19]. Проте частка вугілля у виробництві електроенергії в ЄС залишається суттєвою (18,2% 2018 р.)[20], а в Польщі цей показник сягає 80%. До того ж Польща була єдиною країною ЄС, яка спочатку відмовилася брати на себе зобов'язання стати вуглецево нейтральною країною до 2050 року. Польські шахтарські профспілки заявляли, що готові до діалогу про відмову від вугілля, але, на їхню думку, трансформація галузі триватиме не менше 40 років[21]. Однак під тиском ЄС польський уряд провів складні переговори з профспілками і домовився про припинення видобутку та використання вугілля до 2049 року[22].

Назагал більшість розвинених країн оголосили про плани повністю згорнути видобуток і використання вугілля[23]: Німеччина – до 2038 року, Велика Британія – до 2025 року, Франція – до 2022 року, Греція – до 2028 року, Угорщина – до 2030 року.

За даними кампанії Europe Beyond Coal, станом на жовтень 2020 року в ЄС діяли 219 теплоелектростанцій на бурому та кам'яному вугіллі (554 енергоблоки) встановленою потужністю 136,45 ГВт, які нерівномірно розподілені територією спільноти (Польща, Німеччина, Болгарія, Чехія, Італія і Румунія найбільше залежать від вугілля). Самі лише Німеччина і Польща відповідальні за 56% усіх встановлених у ЄС вугільних потужностей[24].

За останні роки найбільші темпи росту споживання демонструють ринки В'єтнаму (+396%), Філіппін (+177,7%), Польщі (+152,5%) і Малайзії (+121,6%)[25]. У Японії, яка посідає шосте місце у світі за викидами CO_2, 2016 року понад половину викидів у виробництві електроенергії було спричинено спалюванням вугілля. До того ж Японія належить до країн, які продовжують розбудовувати мережу тепло-

16 Заблодська І.В., Рогозян Ю.С. Справедлива трансформація вугільних регіонів: світовий досвід та правовий аспект: Економіка та право. – 2020. – С.18. URL: http://economiclaw.kiev.ua/index.php/economiclaw/article/view/982/943

17 Амоша О., Череватський Д. Химера беззбитковості державних шахт. URL: https://zn.ua/ukr/energy_market/himera-bezzbitkovosti-derzhavnih-shaht-297024_.html

18 Coal Information: Overview. URL: https://www.iea.org/reports/coal-information-overview

19 Production of hard coal in the EU 1990–2019. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Production_of_hard_coal_trend_line.jpg

20 Production of lignite in the EU – statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Production_of_lignite_in_the_EU_-_statistics

21 Poland shelves major coal sector restructuring plans. URL: https://www.dw.com/en/poland-shelves-major-coal-sector-restructuring-plans/a-54363275

22 Poland's coal-phaseout plans: Fact or fiction? URL: https://www.dw.com/en/polands-coal-phaseout-plans-fact-or-fiction/a-55102698

23 Мінекоенерго: Європа відмовляється від споживання вугілля. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/minekoenergo-yevropa-vidmovlyayetsya-vid-spozhivannya-vugillya

24 Europe Beyond Coal database; status: 12 Oct 2020. URL: https://beyond-coal.eu/2020-10-12_europe_beyond_coal-european_coal_database_hc/

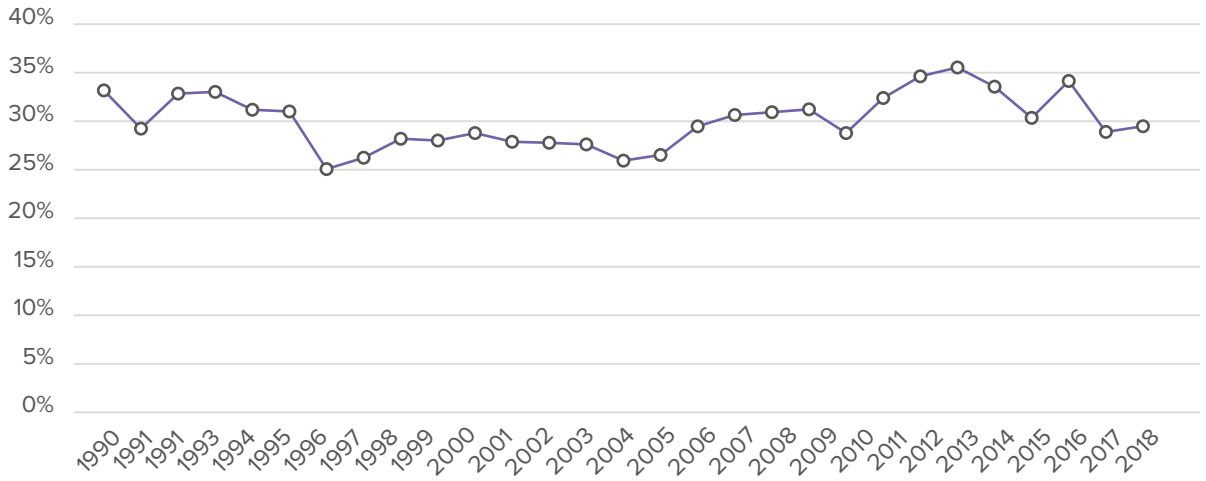
25 World's Top Exports. URL: http://www.worldstopexports.com/coal-imports-by-country/

електростанцій, і планує запустити ще 18 ГВт потужностей на додачу до наявних 45 ГВт[26]. Китай озвучив плани стати вуглецево нейтральною країною до 2060 року. Станом на 2019 рік країна відповідала за 28,8% викидів CO_2 у світі[27], а 60% генерації енергії в країні залежало від вугілля[28].

▶ *Європейський «зелений» курс та енергетичний перехід (coal transition) в Україні*

Українська вугільна галузь стабільно стагнує від моменту здобуття незалежності. 1991 року в Україні налічувалося 276 шахт державної форми власності, які видобували 193 млн т вугілля. Уже 2008 року їхня кількість скоротилася до 160 (з них 140 державні), а кількість працівників впала на 74%, або 640 тис. осіб. За результатами 2007 року видобуток становив 95 млн т (з них лише 28 млн т було видобуто на державних підприємствах)[29]. 2017 року частка вугілля в кінцевому споживанні України становила 10%[30], хоча 1990 року ця частка сягала третини в енергобалансі та 63,9% у загальному обсязі видобутку енергоресурсів. Частка вугілля у загальному постачанні первинної енергії скоротилася з 33% 1990 року до 29,6% 2018 року[31].

Рис. 1. Частка вугілля й торфу в загальному постачанні первинної енергії



Джерело: Держстат[32]

Україна досягла певних успіхів у реалізації своїх зобов'язань згідно з Паризькою угодою, зокрема дев'ятою серед усіх країн світу подала до Секретаріату Рамкової конвенції ООН про зміну клімату Стратегію низьковуглецевого розвитку України до 2050 року[33], яка, проте, не містить чітких кількісних зобов'язань України в частині відмови від вугілля протягом зазначеного періоду. Крім того, через значне падіння економіки після розпаду СРСР викиди парникових газів в Україні 2015 року були нижчими за базовий рівень 1990 року на 66,4% і становили 323,36 млн т CO_2 (2018 року обсяг

26 Coal phase-out – global and regional perspective. URL: https://climateanalytics.org/briefings/coal-phase-out/

27 BP. Statistical Review of World Energy 2020 (69th edition). URL: https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf

28 Чи зможе Китай звести до нуля викиди вуглецю до 2060 року – The Economist. URL: https://zn.ua/ukr/WORLD/chi-zmozhe-kitaj-zvesti-do-nulja-vikidi-vuhletsju-do-2060-roku-the-economist.html; https://www.climatechangenews.com/2020/09/23/5-burning-questions-chinas-carbon-neutrality-pledge/

29 Концепція реформування вугільної галузі, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів від 14 травня 2008 р. № 737-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/133581567

30 Snapshot of Ukraine's Energy Sector Institutions, Governance and Policy Framework. P.14. URL: https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Snapshot-of-Ukraines-Energy-Sector-EN.pdf

31 Динамічні ряди показників енергетичних балансів за 1990–2018 роки. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/energ/drpeb/drpeb_u.xls

32 Там само.

33 Україна увійшла в першу десятку країн-лідерів кліматичного процесу. URL: https://mepr.gov.ua/news/32615.html

викидів трохи збільшився – до 341 млн т CO_2)[34], що дозволяє Україні зарахувати цей неоднозначний результат до своїх досягнень.

Чинна Концепція розвитку вугільної промисловості (схвалена розпорядженням КМУ від 7 липня 2005 р. N° 236-р)[35] передбачає, що обсяг видобутку вугілля за сприятливих умов має бути збільшено 2030 року до 112 млн т на рік. Водночас інший документ – Концепція реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року (схвалена розпорядженням КМУ від 24 травня 2017 р. N°733-р)[36] – мав на меті комплексне вирішення проблемних питань функціонування вугільної галузі, здійснення системних заходів з використання її потенціалу для зростання обсягів видобутку вугілля, підвищення ефективності та переведення вугільної галузі на бездотаційний і самоокупний режим діяльності з одночасним розв'язанням екологічних і соціальних проблем шахтарських регіонів і створення сприятливих інвестиційних умов для приватизації шахт. Відповідно до концепції планувалося досягти таких обсягів видобутку вугілля державними підприємствами: 2017 року – 6,3 млн т, 2018 року – 8,7 млн т, у 2019 і 2020 роках – понад 10 млн т щороку.

Проте досягти таких обсягів видобутку вугілля досі не вдалося.

Відповідно до Енергетичної стратегії України до 2035 року (затверджена розпорядженням КМУ від 18 серпня 2017 р. N° 605-р)[37], вугілля залишатиметься ресурсом для виробництва електроенергії до 2035 року. Для цього передбачається розвиток власного видобутку, а основну частину модернізації теплоелектростанцій заплановано на період після 2025 року.

Ухвалена в липні 2018 року Стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050 року містить опис кількох альтернативних варіантів реалізації державних політик, спрямованих на скорочення викидів парникових газів[38]. Однак ця стратегія не має важелів для реалізації, адже її не було схвалено ані законом України, ані іншим нормативно-правовим актом уряду, а тільки надіслано як наміри України до Секретаріату РКЗК через протокольне рішення Кабінету Міністрів. Крім того, в Україні ухвалено низку документів, що визначають державну кліматичну політику і передбачають скорочення викидів, зокрема від спалювання вугілля (Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року, Національний план дій з відновлюваної енергетики до 2020 року тощо)[39]. 2015 року Україна відповідно до вимог Паризької угоди підготувала і надіслала перший Національно-визначений внесок, який не вирізнявся амбітністю[40]. У лютому та листопаді 2020 року Міністерство екології та природних ресурсів України провело два засідання робочої групи з розроблення другого НВВ України до Паризької угоди[41], робота над яким триває досі.

Водночас уряд України підтримав стратегію Європейського «зеленого» курсу і навіть розробив проєкт Концепції «зеленого» енергетичного переходу до 2050 року, яка була презентована у лютому 2020 року міністром енергетики та захисту довкілля О.Оржелем. Серед ключових цілей – намір досягти 70% частки відновлюваних джерел енергії у виробництві електроенергії до 2050 року

34 Проєкт Національного кадастру антропогенних викидів із джерел та абсорбції поглиначами парникових газів в Україні за 1990–2018 роки (англійською мовою відповідно до вимог Секретаріату Рамкової конвенції ООН про зміну клімату) для публічного ознайомлення та отримання зауважень і пропозицій. URL: https://mepr.gov.ua/news/34928.html

35 Кабінет Міністрів України. Концепція розвитку вугільної промисловості. Схвалена розпорядженням уряду від 7 липня 2005 р. N°236-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2005-%D1%80#Text

36 Кабінет Міністрів України. Концепція реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року. Схвалена розпорядженням уряду 24 травня 2017 року N°733-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D1%80#Text

37 Кабінет Міністрів України. Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність». Затверджена розпорядженням уряду від 18 серпня 2017 р. N° 605-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#Text

38 Стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050 року. URL: https://mepr.gov.ua/news/31815.html

39 Єременко І., Винярська М., Мельник Ю. Кліматична політика України: енергетична складова, 2019. URL: https://ua.boell.org/sites/default/files/hbs_klimatichna_politika_ukrayini_energetichna_skladova.pdf

40 Дячук О. Внесок України до нової глобальної кліматичної угоди. 2016. URL: https://network.bellona.org/content/uploads/sites/3/2016/06/Diachuk_Ukraine%C2%B4s-INDC_ukr.pdf

41 4 лютого 2019 р. у Міністерстві екології та природних ресурсів України відбулося перше засідання робочої групи (РГ) з розробки другого Національно визначеного внеску (НВВ) України до Паризької угоди. URL: https://mepr.gov.ua/news/33226.html

та повністю вивести з експлуатації вугільні теплові електростанції (ТЕС) до 2050 року[42]. Проте цей документ залишився на стадії проєкту і не був поданий на розгляд уряду. Крім того, Міненерго оголосило про плани доопрацювати Енергетичну стратегію з урахуванням ключових положень Європейського «зеленого» курсу[43].

У листопаді 2020 року відбулося представлення та розпочалося обговорення проєкту концепції Державної програми трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року, яке розробляється Міністерством розвитку громад та територій України[44]. Для реалізації концепції планується 2021 року розробити та затвердити саму програму трансформації вугільних регіонів[45]. Також Міненерго розробляє проєкт Інтегрованого плану з боротьби зі зміною клімату та розвитку енергетики до 2030 року, що має відповідати вимогам до документів подібного типу для країн ЄС, які передбачено Регламентом ЄС щодо управління в рамках Енергетичного Союзу[46].

У жовтні 2020 року Міністерство енергетики презентувало проєкт нової Концепції реформування вугільної галузі[47]. Термін реалізації концепції – 2020–2024 роки. Документом передбачається поділ шахт на три групи, а також планується поєднати приватизацію державних шахт з інтеграцією найбільш ефективних з них до ПАТ «Центренерго», внаслідок чого очікується виробляти до 4,2 млн т вугілля на рік. До кінця 2020 року заплановано завершити аудит підприємств для того, щоб на початку 2021 р. передати їх на баланс нової компанії[48].

▸ *Вплив збройної агресії РФ*

Війна на Сході України суттєво вплинула на стан вугільної галузі. Через російську агресію станом на 2015 рік на окупованій території залишилося 95 (з них 67 державних і 28 приватних[49]) вугільних шахт[50], а на підконтрольній українському уряду – 53 (з них 35 державних)[51]. У перші роки війни шахти на непідконтрольній території постачали вугілля на територію України. У грудні 2016 року розпочалася блокада вантажних перевезень українськими активістами, яка на початку 2017 року стала повною. 1 березня 2017 року т. зв. «ДНР» і «ЛНР» запровадили «зовнішнє управління» на українських вугледобувних підприємствах, через що компанія ДТЕК припинила операції з вугіллям через де факто втрату контролю над ними. 15 березня 2017 р. РНБОУ ухвалила рішення «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України» (введено в дію указом Президента України №62/2017[52]), яким було припинено переміщення вантажів (зокрема вугілля) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей.

42 Проєкт Концепції «зеленого» енергетичного переходу України до 2050 року. URL: https://mepr.gov.ua/files/images/news_2020/02032020/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%B7%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%B5%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%85%D0%BE%D0%B4%D1%83.pdf

43 Україна допрацює Енергостратегію з урахуванням ініціативи European Green Deal. URL: https://ua.interfax.com.ua/news/economic/673635.html

44 Мінрегіон розпочав обговорення Концепції Державної програми трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/minregion-rozpochav-obgovorennya-koncepciyi-derzhavnoyi-programi-transformaciyi-vugilnih-regioniv-ukrayini-na-period-do-2030-roku

45 Про розробку національної програми трансформації вугільних регіонів України до 2027 року URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/coalindustry_transformation_blue.pdf

46 Енергетичну стратегію України оновлять відповідно до Інтегрованого плану з боротьби зі зміною клімату та розвитку енергетики до 2030 року. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245477679

47 Ольга Буславець презентувала проєкт Концепції реформування вугільної галузі. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245477645

48 Реформа вугільної галузі знову ступає на шлях субсидіювання. URL: https://dixigroup.org/comment/reforma-vuhilnoi-haluzi-znovu-stupaie-na-shliakh-subsydiiuvannia/

49 Презентація Концепції реформування вугледобувної промисловості. URL: https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2822050531401267&id=100007890428393&__cft__%5b0%5d=AZUd80c0pj_u6o9uDTdEfPpT0L0pEw-w3cTTJwK-s0vUo6kh9ea_MFf5XI_e1yG72wzDVjDvZR9MbEgZW-bdOXDRie284QPDYddzZQsRROyd-rfFzoU0JK19tJuayvppHcA&__tn__=%2CO%2CP-R

50 Яценюк: Україна втратила 85 шахт, ситуація з поставками вугілля залишається складною. URL: https://ua.112.ua/ekonomika/yatseniuk-ukraina-vtratyla-85-shakht-sytuatsiia-z-postavkamy-vuhillia-zalyshaietsia-skladnoiu-265037.html

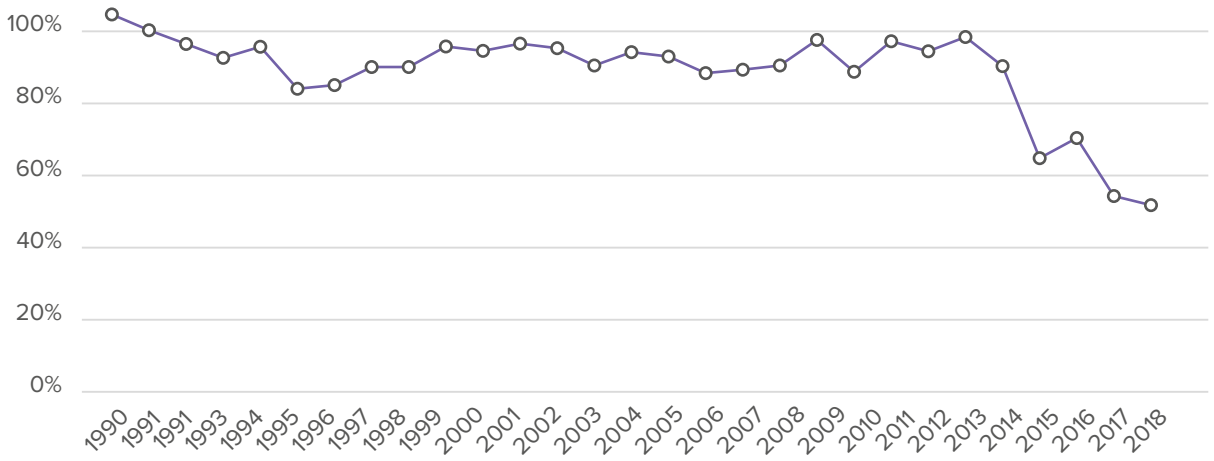
51 Втрати Донбасу: скільки коштувала економіці окупація регіону. URL: https://hromadske.ua/posts/vtrati-donbasu-skilki-koshtuvala-ekonomici-okupaciya-regionu; Вугільна галузь в Україні: кількість шахт і рівень видобутку. URL: https://ru.slovoidilo.ua/2020/04/30/infografika/jekonomika/ugolnaya-otrasl-ukraine-kolichestvo-shaxt-i-uroven-dobychi

52 Президент України. Указ «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 березня 2017 року «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України»» від 15.03.2017 р. № 62/2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62/2017#n2

На сьогодні, за оцінками експертів, лише чотири державних підприємства на підконтрольній території прибуткові[53]. На 2017 рік, за офіційними даними, прибуткових державних підприємств було два – по одній шахті в складі ПАТ «Шахта «Надія» та ДП ВК «Краснолиманська»[54]. Кількість працівників державних шахт зменшилася з майже мільйона 1990 року до близько 35 тис. 2020 року[55].

Через окупацію Криму та частини Донбасу видобуток вугілля у 2013–2014 роках в Україні скоротився більш як удвічі – з 64,4 млн т 2013 року до 25,5 млн т 2019 року (за даними Держстату[56]). Наша країна за останні сім років перетворилася з експортера на імпортера вугілля[57]. 2018 року Україна імпортувала близько 50% споживаного вугілля[58]. Завдяки цьому Україна опинилася на 15 місці за доларовим еквівалентом обсягу імпорту вугілля 2019 року (за скорочення вартості купленого вугілля на 49,3% порівняно з 2018 роком)[59].

Рис. 2. Забезпеченість потреб вугіллям і торфом власного виробництва



Джерело: Держстат[60]

Російська агресія не лише позбавила Україну можливості повністю забезпечувати себе вугіллям, а й залишила нашу країну без антрациту, на якому працювали на той момент 7 з 14 великих українських ТЕС, оскільки всі шахти з видобутку антрациту залишилися на окупованій території[61]. Для виходу із ситуації уряд впровадив на оптовому ринку електроенергії формулу імпортного паритету під час врахування вартості вугілля (так звана формула «Роттердам+»), унаслідок чого в січні–листопаді 2016 року ціна електроенергії, виробленої з вугілля, зросла удвічі[62]. Після запуску нової моделі оптового ринку електроенергії в липні 2019 року цю формулу перестали застосовувати[63].

53 Криницький К. Чи може Україна відмовитися від видобутку вугілля? URL: https://ecoaction.org.ua/vidmovytysia-vid-vuhillia.html

54 Рахункова палата. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, затверджений рішенням від 12.11.2019 N°32-2. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/32-2_2019/Zvit_32-2_2019.pdf

55 Максим Немчинов: «Це великий крок для реформування вугільної галузі». URL: https://www.facebook.com/MNemchynov/posts/1938530554412 90?__tn__=-R

56 Між даними Держстату (25,5 млн т) та Міненерго (24,9 млн т) відхилення – 0,6 млн т.

57 World's Top Exports. URL: http://www.worldstopexports.com/coal-imports-by-country

58 Ukraine energy profile. URL: https://www.iea.org/reports/ukraine-energy-profile

59 Там само.

60 Динамічні ряди показників енергетичних балансів за 1990–2018 роки. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/energ/drpeb/drpeb_u.xls

61 Хто і як «шив» «Роттердам+» і чому ніхто не понесе жодної відповідальності. URL: https://mind.ua/publications/20200755-hto-i-yak-shiv-rotterdam-i-chomu-nihto-ne-ponese-zhodnoyi-vidpovidalnosti

62 Вартість електроенергії, виробленої українськими ТЕС, за місяць зросла на 16% до нового рекорду – «Наші гроші». URL: https://hromadske.ua/posts/vartist-elektroenergiyi-viroblenoyi-ukrayinskimi-tes-za-misyac-zrosla-na-16-do-novogo-rekordu-nashi-groshi

63 Віднині введено нову конкурентну модель ринку електроенергії, – Насалик. URL: https://lb.ua/economics/2019/07/01/430922_segodnyashnego_dnya_vvedena_novaya.html

На кінець 2020 року кількість вугільних шахт і відповідно працівників вугледобувного сектору України порівняно з 2015 роком скоротилася і нараховує 33 державних і орендованих підприємства, на яких працює 35 тис. осіб (з них підземних працівників 58%)[64]. Варто зазначити, що у проєкті нової Концепції реформування вугільної галузі дається трохи інша оцінка: «Станом на 2020 рік вугледобувна галузь на підконтрольній українському Уряду території складається з 30 державних вугледобувних підприємств, які підпорядковані Міненерго (у тому числі об'єкт незавершеного будівництва Шахта «№ 10 Нововолинська»), 6 державних шахт, які знаходяться в оренді у ТОВ «ДТЕК Добропіллявугілля» та 12 приватних шахт»[65]. Такі відмінності у даних пояснюються тим, що деякі державні вугільні підприємства перебувають на стадії банкрутства або не здійснюють господарської діяльності.

1.2. Реструктуризація вугільної галузі в державній політиці України

Процес адаптації вугільної галузі до навколишніх економічних, екологічних і політичних змін у вітчизняній та іноземній спеціальній літературі зазвичай називають терміном «реструктуризація» (англ. «restructuring»).

Серед науковців відсутній консенсус щодо чіткого й однозначного тлумачення терміну «реструктуризація»[66]. В українському законодавстві цей термін вживають у двох значеннях: «фінансова реструктуризація» як комплекс заходів з реструктуризації грошового зобов'язання та/або господарської діяльності боржника[67], та «реструктуризація підприємства» як здійснення організаційно-господарських, фінансово-економічних, правових, технічних заходів, спрямованих на реорганізацію підприємства, зокрема шляхом його поділу з переходом боргових зобов'язань до юридичної особи, що не підлягає санації, на зміну форми власності, управління, організаційно-правової форми, що сприятиме фінансовому оздоровленню підприємства, підвищенню ефективності виробництва, збільшенню обсягів випуску конкурентоспроможної продукції та повному або частковому задоволенню вимог кредиторів»[68]. Крім того, в українському законодавстві існує термін «реорганізація (підприємства)», під яким розуміється злиття, приєднання, поділ, виділення або перетворення юридичної особи[69]. Окремо, як форма припинення юридичної особи, застосовується термін «ліквідація».

У контексті цього дослідження ми розглядаємо реструктуризацію вугільної галузі як процес, характерними ознаками якого є досягнення ефективної роботи, забезпечення потреб економіки вугіллям власного видобутку за конкурентними цінами, рентабельність вугільних підприємств за умови дотримання екологічних вимог, стабільна соціально-економічна ситуація у регіонах видобутку вугілля, а також зменшення рівня аварійності та травматизму в галузі[70].

Проаналізуємо, наскільки дії уряду в частині реструктуризації підприємств вугільної галузі відповідали зазначеним цілям. Для цього відстежимо, як формувалася державна політика реструктуризації вугільної галузі.

---

64 Презентація Концепції реформування вугледобувної промисловості. URL: https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2822050531401267&id=100007890428393&__cft__[0]=AZUd80c0pj_u6o9uDTdEfPpT0L0pEw-w3cTTJwK-s0vUo6kh9ea_MFf5XI_e1yG72wzDVjDvZR9MbEgZW-bdOXDRie284QPDYddzZQsRROyd-rfFzoU0JK19tJuayvppHcA&__tn__=%2CO%2CP-R

65 Кабінет Міністрів України. Проєкт розпорядження «Про схвалення Концепції реформування вугільної галузі та затвердження плану заходів з її реалізації». URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245482969

66 Сапицька І. Реструктуризація вугільних шахт: теорія та практика. // Економіка. – 2013. - №4 (124).

67 Закон України «Про фінансову реструктуризацію», URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-19#Text

68 Верховна Рада України. Кодекс України з процедур банкрутства (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, № 19, ст.74). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19

69 Кодекс законів про працю України: URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text; Господарський Кодекс України: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text

70 Саприкін В. Ключові проблеми та першочергові заходи із завершення реструктуризації вугільної промисловості України. URL: Національна безпека і оборона. – 2004. – №11(59). – С.2. // URL: https://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD59_2004_ukr.pdf

В Україні процес реструктуризації вугільної промисловості започатковано[71] указом Президента України №116/96 «Про структурну перебудову вугільної промисловості»[72], прийнятим 1996 року (наразі втратив чинність). Цим документом передбачалося зокрема **створення державних підприємств – юридичних осіб на базі шахт та інших структурних підрозділів, які не мають статусу юридичної особи** і входять до складу об'єднань, трестів, комбінатів, що належать до сфери управління Міністерства вугільної промисловості України, **з подальшою корпоратизацією цих державних підприємств і перетворенням їх на державні відкриті акціонерні товариства, державні акціонерні вугільні компанії**, а також створення державних холдингових компаній. Передбачав указ і відокремлення від вугледобувних та вуглезбагачувальних державних підприємств об'єктів, діяльність яких не пов'язана з видобутком та переробкою вугілля. Не підлягали корпоратизації збиткові державні підприємства-шахти, які підлягали закриттю в установленому порядку, їхнє майно не передавалося до статутних фондів новостворених акціонерних товариств і державних компаній, а Міністерство вугільної промисловості повинно було вжити заходів для передачі в оренду майна збиткових шахт.

На виконання згаданого указу Президента Кабінет Міністрів України 1997 року прийняв постанову № 280 «Про хід структурної перебудови вугільної промисловості»[73], в якій зазначено, що **в основу стратегії реструктуризації вугільної галузі покладено закриття економічно неперспективних шахт**. Постанова впроваджувала **поділ підприємств вугільної галузі на групи відповідно до їхнього економічного та виробничого стану:** рентабельні, збиткові (які протягом року мають стати рентабельними), збиткові (які підлягають закриттю у середньостроковій перспективі) та ті, що ліквідуються. Крім того, документом **встановлено порядок визначення вугледобувних підприємств, яким надається державна підтримка, і механізм її надання,** а також критерії для визначення шахт, що підлягають закриттю. До останніх зараховано: вичерпання промислових запасів вугілля або їх обмеженість (не більш як на 3–4 роки); низькі техніко-економічні показники, що призводять до значного перевищення собівартості видобутку вугілля над цінами на нього на внутрішньому ринку; складні гірничо-геологічні умови видобутку. Під реструктуризацією в цьому документі розуміється саме реформа вугільної галузі, яка мала б призвести до збільшення обсягів видобутку вугілля і скорочення дотацій за рахунок підвищення продуктивності праці.

Програма «Українське вугілля»[74] була затверджена урядом у 2001 році для підвищення ефективності роботи підприємств вугільної промисловості та досягнення обсягів видобутку вугілля, необхідних для задоволення потреб національної економіки. Документ визнавав, що основною причиною скорочення виробничих потужностей і низького рівня їх освоєння є недостатній обсяг капітальних вкладень у будівництво, реконструкцію і технічне переоснащення, а також у придбання гірничошахтного устаткування для оснащення вибоїв і заміни стаціонарного устаткування, що відпрацювало свій ресурс. Програма містила серед переліку заходів **вдосконалення системи управління процесами реструктуризації у вугільній промисловості, забезпечення контролю за створенням нових робочих місць за рахунок коштів на реструктуризацію вугільної промисловості та визначення обсягів необхідних капіталовкладень у галузь**. Реалізація програми була розрахована на 2001–2010 роки. Задекларована мета перетворень у галузі відповідно до програми полягала у виведенні галузі з кризи, результатом чого мало стати збільшення обсягів видобутку вугілля 2010 року до 110 млн т.

71 Реструктуризація вугільної промисловості Західного регіону України у контексті світового досвіду / Жук П. В., Почтарук І. С. // Регіональна економіка. – 2015. – № 1. – С. 167. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2015_1_22

72 Указ Президента України від 7 лютого 1996 року №116/96 «Про структурну перебудову вугільної промисловості». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/96#Text

73 Кабінет Міністрів України. Постанова від 28.03.1997 р. №280 «Про хід структурної перебудови вугільної промисловості». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-97-%D0%BF#Text

74 Кабінет Міністрів України. Постанова від 19 вересня 2001 р. №1205 «Про затвердження Програми «Українське вугілля»». // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1205-2001-%D0%BF#Text

Концепція розвитку вугільної промисловості[75], схвалена урядом 2005 року, передбачала, що для підвищення рівня державного регулювання процесів у галузі необхідно забезпечити здійснення таких заходів з реструктуризації вугільної промисловості:

- **врегулювання відносин держави з приватизованими вугледобувними підприємствами** в частині вирішення проблем забезпечення енергетичної безпеки держави, соціального захисту шахтарів, безпеки та охорони праці, раціонального використання надр, ліквідації збиткових вугледобувних підприємств;

- **приватизація на конкурсних засадах привабливих для інвестування шахт** (розрізів), здатних забезпечити самофінансування подальшого розвитку;

- **приватизація малопривабливих для інвестування шахт** (розрізів) як цілісних майнових комплексів на пільговій основі з проведенням конкурсів програм їх розвитку.

Уже 2008 року уряд схвалює Концепцію реформування вугільної промисловості[76], мета якої полягала в забезпеченні прискореного розвитку вугільної промисловості та досягнення показників роботи, передбачених Енергетичною стратегією України на період до 2030 року, шляхом **ринкового реформування підприємств** і системного усунення кризових чинників. Хоча концепція мала здебільшого декларативний характер і не містила чіткого плану реалізації заходів, у ній ставили амбітну мету **збільшити обсяги видобутку енергетичного вугілля** 2010 року до 60,6 млн т, а 2015 року – до 73,6 млн т.

Схвалена урядом 2013 року Енергетична стратегія України на період до 2030 року[77] (наразі втратила чинність) стала першим стратегічним документом, в якому до цілей реформування вугільної галузі було віднесено не лише **створення беззбиткової та економічно ефективної галузі**, здатної без державної підтримки забезпечувати економіку України вугіллям, а й **подолання соціальних та екологічних наслідків**, що можуть виникнути в процесі реформування вугільної галузі (безробіття через закриття містоутворювальних підприємств, загроза довкіллю через консервацію та закриття шахт).

Основними кроками з реформування галузі вбачалися:

- термінове **створення умов залучення приватних інвестицій у галузь шляхом приватизації вугільних підприємств** і застосування механізмів державно-приватного партнерства (оренди, концесії тощо);

- **модернізацію шахтного фонду** приватними інвесторами й оптимізацію системи управління;

- **удосконалення механізму державної підтримки галузі** шляхом поетапного припинення субсидування операційних витрат державних шахт разом зі збільшенням фінансування на працевлаштування та соціальну підтримку працівників, вивільнених унаслідок реформування;

- розроблення та впровадження **програми для усунення негативних соціальних наслідків реформування галузі**;

- **лібералізацію ринку** вугілля.

---

75 Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 7 липня 2005 року №236-р «Про схвалення Концепції розвитку вугільної промисловості». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2005-%D1%80#Text

76 Кабінет Міністрів України. Розпорядження Кабінету Міністрів від 14 травня 2008 року № 737-р «Про схвалення Концепції реформування вугільної галузі». URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/133581567

77 Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 24.07.2013 № 1071. «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 р.». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-13#Text

На заміну останньому документу уряд 2017 року схвалив Енергетичну стратегію України на період до 2035 року[78]. У ній передбачалося, що до 2020 року в Україні буде **створено ринок вугільної продукції**, а реструктуризація вугільної промисловості супроводжуватиметься **комплексом заходів для пом'якшення соціальних та екологічних наслідків ліквідації/консервації вугільних шахт і соціальної реконверсії регіонів** закриття шахт відповідно до **найкращих європейських практик**. До ключових цілей держави у вугільному секторі віднесено:

- **оптимізацію структури** вугледобувних та інших державних підприємств вугільної галузі, покращення економічних і технічних показників діяльності, скорочення та ліквідацію регулювання та дотування операційної діяльності вугледобувних і вуглепереробних підприємств (до 2020 року);
- **розвиток необхідної інфраструктури** для посилення спроможності України забезпечувати обсяги експортно-імпортних операцій з вугільною продукцією (до 2020 року);
- **завершення програми реформування галузі**, зокрема державних вугільних шахт шляхом приватизації перспективних державних шахт (до 2025 року);
- **оптимізацію економічних і технічних показників діяльності**, скорочення та ліквідацю регулювання й дотування операційної діяльності вугледобувних і вуглепереробних підприємств після реінтеграції НКТ Донецької та Луганської областей (до 2025 року);
- **ліквідацію/консервацію неефективних шахт** з виконанням планів пом'якшення соціальних та екологічних наслідків щодо кожного підприємства (до 2025 року);
- **реалізацію програм соціальної реконверсії регіонів** закриття шахт (до 2025 року);
- досягнення рівня видобутку вугілля, який **забезпечить** споживачів енергетичного вугілля переважно **паливом національного видобутку** (до 2025 року);
- **максимізацію ефективності виробництва** для власних потреб України (до 2035 року);
- **завершення заходів із соціальної реконверсії регіонів** і населених пунктів, де здійснено закриття шахт (до 2035 року).

Де-юре чинна на сьогодні Концепція реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року[79], схвалена урядом 2017 року, містила офіційне визнання того, що відсутність реальних, забезпечених необхідним фінансуванням програм розвитку та реструктуризації галузі стала однією з причин незадовільного стану державних підприємств вугільної галузі. Метою ухвалення цієї концепції проголошувалося «**комплексне розв'язання проблемних питань функціонування вугільної галузі**, здійснення системних заходів з використання її потенціалу для зростання обсягів видобутку вугілля, підвищення ефективності і переведення вугільної галузі на бездотаційний і самоокупний режим діяльності з одночасним розв'язанням екологічних та соціальних проблем шахтарських регіонів і створення сприятливих інвестиційних умов для приватизації шахт»[80].

І хоча згадана Концепція супроводжувалася планом заходів для її реалізації, цей план обмежувався лише 2017 роком, а перелік заходів звівся до утворення державного підприємства «Національна вугільна компанія» та початку передачі до його складу державних вугледобувних активів. Варто зазначити, що Мінекоенерго підготувало та спрямувало на розгляд Кабінету Міністрів проєкт розпорядження «Про визнання такими, що втратили чинність, розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. №733 та від 06.12.2017 р. №1019», яким передбачено скасування Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року та рішення уряду щодо утворення ДП «Національна вугільна компанія» як таких, що не було реалізовано[81].

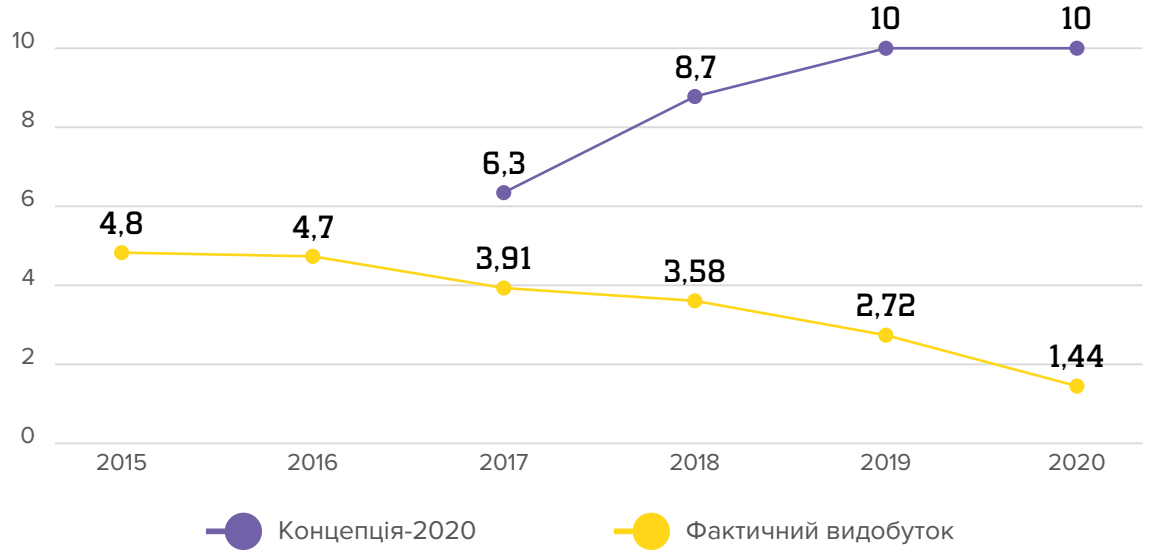
78 Кабінет Міністрів України. Розпорядження уряду від 18 серпня 2017 р. № 605-р. «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність».
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#Text

79 Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 24 травня 2017 року №733-р. «Про схвалення Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D1%80#Text

80 Там само.

81 Міністерство енергетики та захисту довкілля України. Лист до Рахункової палати (вх. №60/05 від 13.01.2020 р.).
URL: http://www.rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/32-2_2019/796.pdf

Рис. 3. Порівняння планових показників* і фактичного видобутку вугілля державними шахтами, 2015 – 2020 рр. (млн т)



* Згідно з Концепцією реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року

У жовтні 2020 року Міністерство розвитку громад та територій України анонсувало завершення підготовки Національної програми з трансформації вугільних регіонів до 2027 року[82], а Міненерго – проєкту Концепції реформування вугледобувної промисловості[83]. В останній концепції визнається, що попередній рамковий документ (Концепція реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 року N° 733-р), не був реалізований. Також не було досягнено ключових показників та мети, а план заходів залишився невиконаним. Автори документу констатують, що на даний час вугільна промисловість України перебуває у критичному стані, і перелічують негативні чинники, які до цього призвели: зниження видобутку вугілля, висока собівартість видобутку на державних вугледобувних підприємствах, їх збитковість і відповідне зростання бюджетної підтримки, кредиторська заборгованість, постійна заборгованість із виплати заробітної плати, скорочення кількості працівників, напружена соціальна ситуація в трудових колективах і шахтарських регіонах, довготривалість і витратність процесу ліквідації шахт.

Метою нової концепції, згідно з проєктом, проголошується комплексне вирішення проблемних питань функціонування вугільної галузі, за якого вона не потребуватиме державної підтримки. Реалізація даної мети пов'язується з розподілом державних вугледобувних підприємств (шахт/шахтоуправлінь) на три групи з урахуванням фінансово-економічних, гірничо-геологічних та інших факторів і особливостей.

До першої групи буде віднесено ті шахти/шахтоуправління, вугільна продукція яких слугуватиме ресурсною базою для ПАТ «Центренерго». До другої групи – підприємства «подвійного призначення», що видобувають енергетичне та коксівне вугілля і мають інші ринки збуту своєї продукції (надалі їх планується приватизувати або ліквідувати). І нарешті, до третьої групи ввійдуть шахти/шахтоуправління, що перебувають у кризовому фінансово-економічному становищі та потребують суттєвих приватних інвестицій (їх планується передати на приватизацію як цілісні майнові комплекси, для яких можливо переформатування господарської діяльності). Прикметно, що у проєкті концепції згадується про її переваги для платників податків, а саме – раціональне та ефективне використання сплачених податків, і водночас відсутні кількісні критерії визначення її ефективності.

82 Концепція національної програми трансформації вугільних регіонів України до 2027 року. URL: https://www.minregion.gov.ua/press/news/konczepcziya-naczionalnoyi-programy-transformacziyi-vugilnyh-regioniv-ukrayiny-do-2027-roku/

83 Проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування вугільної галузі та затвердження плану заходів з її реалізації». URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245482980

Аналіз наведених документів і політик дає підстави вважати, що донедавна **підхід уряду до реструктуризації вугільних підприємств стосувався переважно економічного аспекту питання – обсягу видобутку вугілля і його прибутковості**. В результаті за 29 років незалежності не вдалося досягти виконання навіть цих вимірюваних індикаторів успішності реструктуризації вугільної галузі. Натомість супровідні соціальні та екологічні аспекти ліквідації вугільних підприємств взагалі залишилися переважно поза увагою, хоча наміри розробити і впровадити необхідні методики підрахунку необхідних витрат на програми працевлаштування звільнених працівників і реабілітації місць видобутку вугілля декларували неодноразово.

Варто додати, що актуальні дослідження з реструктуризації вугільної галузі у світі містять досить довгий перелік аспектів, які необхідно враховувати, плануючи закриття вугледобувних підприємств: економічний, демографічний (вимушена міграція), культурний (зокрема питання ідентичності), психологічний, інфраструктурний, соціальна структура населення, зайнятість тощо[84].

Іноземний досвід

У **Польщі**, де реструктуризація вугільної промисловості почалася ще в 1989–1990 роках з ліквідації централізованої структури управління вугільною галуззю і перетворення шахт на самостійні господарські одиниці. Було розроблено систему заходів для пом'якшення негативних соціально-економічних наслідків реструктуризації у вугледобувних регіонах.

Ця система передбачала зниження пенсійного віку вивільнюваним шахтарям на п'ять років з нарахуванням вихідних виплат; забезпечення шахтарям, які погодилися на перекваліфікацію, протягом двох років після звільнення виплат у розмірі 65% від заробітної плати; можливість надання пільгових банківських кредитів звільненим працівникам для освоєння іншої діяльності[85].

У **Франції** стратегію поступового згортання власного вуглевидобутку здійснювали понад 25 років. Державна вугільна компанія Charbonnages de France, яка була основою вугільної галузі та функціонувала до 2008 р., після 2004 р. припинила видобуток вугілля і взяла на себе обов'язки із закриття шахт у всій країні, сприяння зайнятості звільнених шахтарів та екологічного оздоровлення територій у районах колишнього вуглевидобутку.

Реструктуризація галузі почалася за два роки до закриття шахт з реалізації соціальних програм та тривала протягом усього цього періоду. Завдяки цій програмі всі звільнені шахтарі (окрім осіб пенсійного віку) отримали пропозицію працевлаштування, багато з них влаштувалися на роботу на державну електрогенеруючу компанію Électricité de France (EDF). Після закінчення вакансій решта колишніх шахтарів мали змогу скористатися програмою «Відпустка у кінці кар'єри», яка надавала право шахтарям старшим за 45 років, залишатися у штаті компанії, а насправді перебувати в оплачуваній відпустці до досягнення пенсійного віку. Крім того, Charbonnages de France створила дочірню компанію Sofirem для залучення нових видів бізнесу у проблемні регіони[86].

У **Чеській Республіці** активні зміни у вугільній галузі почалися 1991 року із запровадження урядом екологічних обмежень у шести місцях видобутку бурого вугілля в Північнобогемському басейні та встановлення граничних значень забруднення повітря у вугільних басейнах. Це мало бути гарантією того, що міста й села, розташовані поблизу родовищ вугілля, не буде знесено та переселено через розширення гірничодобувної діяльності, а також для поліпшення стану довкілля в цих регіонах[87]. Кількість робочих місць у вугільній промисловості зменшилася з майже 160 тис. 1990 року до майже 21 тис. 2013 року (з яких 8,8 тис. було зайнято у видобуванні бурого вугілля), а внесок гірничодобувної промисловості в рівень зайнятості країни

84 Strambo C. Navigating coal mining closure and societal change: learning from past cases of mining decline. SEI working paper. July 2019. URL: https://www.sei.org/wp-content/uploads/2019/07/navigating-coal-mining-closure-and-societal-change.pdf

85 Реструктуризація вугільної промисловості Західного регіону України у контексті світового досвіду / Жук П. В., Почтарук І. С.// Регіональна економіка. – 2015. – № 1. – С. 167. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2015_1_22

86 Там само.

87 Досвід трансформації шахтарських регіонів: рекомендації для України (повна версія). URL: https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2019/06/transformation-experiences-ua-full.pdf

опустився нижче 1%[88]. У вересні 2012 року парламент Чехії ухвалив поправку до закону про видобуток, яка позбавила права на експропріацію приватної власності для потреб видобутку, після активного тиску громадськості та органів місцевої влади в регіонах, які постраждали від видобутку вугілля. Відтак видобувні компанії могли розширювати свою діяльність лише в разі добровільної відмови власників від своїх прав на землю.

2015 року гірничодобувні компанії спільно з профспілками домоглися перегляду урядом територіальних екологічних обмежень, встановлених 1991 року, для шахт «ЧСА» та «Біліна». Однак внаслідок компромісу з екологами межі шахти «ЧСА» не змінилися, а шахті «Біліна» було дозволено вийти за початкові межі. Того ж року уряд запустив стратегію «Re:Start» з економічної перебудови головних гірничих регіонів країни – Устецького і Карловарського країв та Острави. Перший план дій у межах програми передбачав виділення 1,5 млрд євро протягом перших трьох років на проєкти з розвитку зазначених регіонів[89].

Аналіз документів, що визначали засади державної політики, спрямованої на реструктуризацію вугільної галузі, також свідчить, що здійснення цієї політики вирізнялося непослідовністю, нечіткістю у встановленні цілей і відсутністю реакції на визначені системні недоліки в реструктуризації галузі. Зокрема це, в частині браку відповідного фінансування на заходи з модернізації, перекваліфікацію працівників і створення альтернативних робочих місць, реабілітацію місць видобутку тощо. Єдиним індикатором реформи, де уряд досяг прогресу, стало скорочення кількості вугільних підприємств. Водночас абсолютна більшість ухвалених актів законодавства за весь час незалежності України, які стосувалися реформування вугільної галузі, не були імплементовані (частково або повністю).

Ці висновки підтверджує також Рахункова палата: на думку її фахівців[90], жодну з перелічених концепцій і стратегій реформування вугільної галузі не було реалізовано, необхідні для їх впровадження нормативно-правові акти не було розроблено й ухвалено, а також не було чітко визначено перелік збиткових вугледобувних підприємств, що підлягають реструктуризації. Така критичність, тім, трохи перебільшена, оскільки окремі документи все-таки містили переліки заходів і збиткових підприємств, що підлягали закриттю. Однак досягнення поставлених завдань із реструктуризації вугільної галузі в частині зростання обсягів видобутку вугілля, скорочення державного субсидування галузі та досягнення прибутковості видобутку це не забезпечило і кожен наступний документ лише фіксував подальше погіршення стану галузі.

1.3. Структура вугледобувної галузі України (державний сектор)

▸ Міністерство енергетики України

Управління державною вугледобувною галуззю в Україні здійснює Міністерство енергетики (Міненерго), яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади та згідно з покладеними на нього обов'язками формує та здійснює державну політику у вугледобувній сфері, здійснює управління вугледобувними підприємствами[91]. Міненерго управляє 80 державними підприємствами та організаціями, на 28 підприємствах здійснює повноваження з управління корпоративними правами держави[92].

88 Там само.

89 Там само.

90 Рахункова палата України. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на реструктуризацію вугільної промисловості. Затверджено рішенням Рахункової палати від 16.05.2017 № 11 – 2. – С.8 10. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/11-2_2017/zvit_11-2_2017.pdf

91 Кабінет Міністрів України. Постанова «Про затвердження Положення про Міністерство енергетики України» від 17 червня 2020 р. № 507. // URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-ministerstvo-energetiki-ukrayini-i170620-507

92 Міністерство енергетики України. Наказ «Про затвердження Переліків державних підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства енергетики, господарських товариств, щодо яких Міністерство енергетики здійснює повноваження з управління корпоративними правами держави, та господарських структур, контроль за діяльністю яких здійснює Міністерство енергетики» від № 586 від 10.09.2020. // http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245470653&cat_id=244916218

Рис. 4. Структура управління вугільною галуззю станом на початок 2020 року (на підконтрольній уряду території)

▸ Державні вугледобувні підприємства

Станом на 2020 рік усі державні вугледобувні підприємства України підпорядковуються Міністерству енергетики України. Після початку військової агресії Російської Федерації 2014 року частина державних видобувних підприємств опинилися на непідконтрольній уряду території Донецької та Луганської областей. Через це органи влади тимчасово не здійснюють свої повноваження на 67 шахтах державної форми власності.

За різними оцінками, на непідконтрольній території Донецької та Луганської областей дві третини шахт усіх форм власності вже закрилися або не працюють. Також повідомляється, що закриття шахт відбувалося без дотримання спеціальних процедур, що містить серйозні ризики зсувів, підтоплень, просідань ґрунту[93].

На підконтрольній уряду території Міненерго здійснює функції управління над 11 вугледобувними підприємствами, у складі яких 33 шахти Донецького та Львівсько-Волинського вугільних басейнів (з яких чотири готуються до ліквідації).

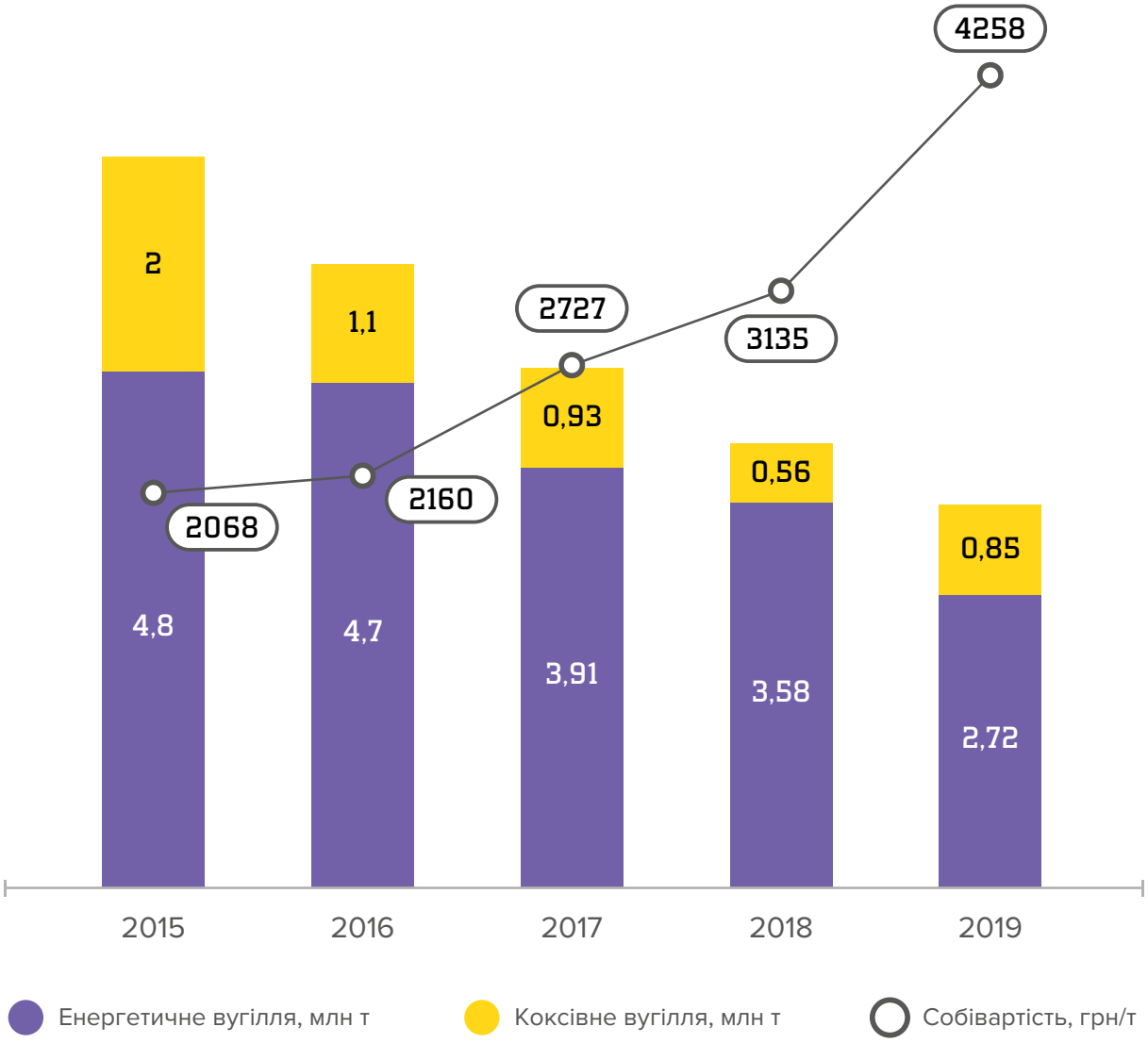
Несистемна політика уряду призвела до падіння обсягів видобутку на державних шахтах, яке супроводжується збільшенням собівартості видобутку. Наразі частка вугілля, видобутого на державних шахтах, стала несуттєвою для ринку в цілому. Так, за вісім місяців 2020 року підприємства України видобули 18,53 млн т вугілля, а державні шахти – 1,8 млн т, що становить 9,8% усього видобутку[94].

93 «Черная территория». Что происходит с шахтами в ОРДЛО? Радіо Свобода// URL: https://www.radiosvoboda.org/a/donbass-realii/30430379.html

94 Міністерство енергетики. Інформаційна довідка про основні показники розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу України за серпень та 8 місяців 2020 року// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245479063

Якщо дивитися на собівартість видобутої тонни вугілля не в середньому, а за окремими шахтами, то ціна може відрізнятися в окремі місяці від 1700 грн/т на одній шахті до 16000 грн/т на іншій (наприклад, у серпні 2020 року собівартість однієї тонни вугілля на ПрАТ «Шахта Надія» становила 2597,92 грн/т, АТ «Лисичанськвугілля» – 12917,36 грн/т, ДП «Селидіввугілля» – 16611,55 грн/т)[95].

Рис. 5. Обсяг видобутку вугілля на державних шахтах до середньої собівартості видобутку, 2015–2019 рр.



Джерело: Міненерго[96] [97]

95 Портал відкритих даних. Інформація про вугільну товарну продукцію//URL: https://data.gov.ua/dataset/19a376c7-90a3-40d2-a9da-2df2c354646e

96 Міністерство енергетики. Інформаційні довідки про основні показники розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу України за 2015–2020 роки//
URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=35081

97 Портал відкритих даних. Інформація про вугільну товарну продукцію//
URL: https://data.gov.ua/dataset/19a376c7-90a3-40d2-a9da-2df2c354646e

▶ «Оператор» вугільного ринку

Міненерго неодноразово робило спроби регулювати державний вугільний сектор за допомогою відповідних державних підприємств, що мали б виконувати функції єдиного покупця вугілля державних шахт і державного трейдера на ринку вугілля.

Так, для реалізації вугільної продукції з державних шахт в підпорядкуванні Міненерго утворювали компанії з функціями оператора ринку вугільної продукції. У 2003–2014 рр. працювала НАК «Вугілля України» (порушено справу про банкрутство, перебуває в стані припинення[98]). 2014 року було створено ДП «Державна вугільна компанія», станом на 29.11.2020 р. компанія має податковий борг понад 414 млн грн та понад 1,5 млн грн боргу за заробітною платою[99]. За даними з відкритих джерел, це ДП не перебуває в стані припинення. 2016 року було створено ДП «Держвуглепостач»[100]. Основні напрями діяльності компанії:

- участь у формуванні паливного балансу держави на основі вивчення попиту та наявної ресурсної бази;
- виконання функції державного трейдера вугільної продукції;
- закупівля вугілля у вуглевидобувних підприємств і його постачання енергогенеруючим компаніям, підприємствам коксохімічної промисловості та іншим споживачам вугільної продукції;
- експортно-імпортні операції з вугільною продукцією;
- виконання незалежного контролю якості вугільної продукції.

На початку 2020 року Міністерство енергетики та захисту довкілля анонсувало створення нового державного підприємства ДП «Укрвугілля»[101], аналога ДП «Держвуглепостач» з такими ж функціями[102]. За інформацію з відкритих джерел, зараз обидва підприємства існують паралельно[103]. Згідно з опублікованими фінансовими показниками, ДП «Держвуглепостач» за шість місяців 2020 року реалізувало продукції (робіт, послуг) на 224 756 грн, а ДП «Укрвугілля» – на 2140 грн, проте обидва підприємства значаться як такі, що працюють[104].

Також в Україні немає повноцінної біржової торгівлі вугіллям. 2016 року було розроблено законопроєкт «Про ринок вугільної продукції», який так і не було прийнято[105]. За даними «Української енергетичної біржі», торгівля вугільною продукцією протягом 2019–2020 років відбувалася, але в дуже малих масштабах, і становила в середньому кілька десятків тонн на місяць[106].

98 Open Databot//URL: https://opendatabot.ua/c/32709929

99 Open Databot//URL: https://opendatabot.ua/c/39388266

100 Міністерство енергетики та вугільної промисловості «Про створення державного підприємства «Держвуглепостач». Наказ від 16.01.2016 N° 19//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/doccatalog/list?currDir=50043

101 Міністерство енергетики та захисту довкілля. Наказ «Про створення Державного підприємства «Укрвугілля»» N° 13 від 14.01.2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245434620

102 Мінекоенерго планує створити держпідприємство «Укрвугілля»// URL: https://expro.com.ua/novini/mnekoenergo-planu-stvoriti-derjpdprimstvo-ukrvuglIya

103 Open Databot//URL: https://opendatabot.ua/c/43474633 та https://opendatabot.ua/c/40225511

104 Портал відкритих даних. Показники фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, що належать до сфери управління Міненерго//URL: https://data.gov.ua/dataset/0cd89d01-1a71-430a-974f-4ffd613aeb2e

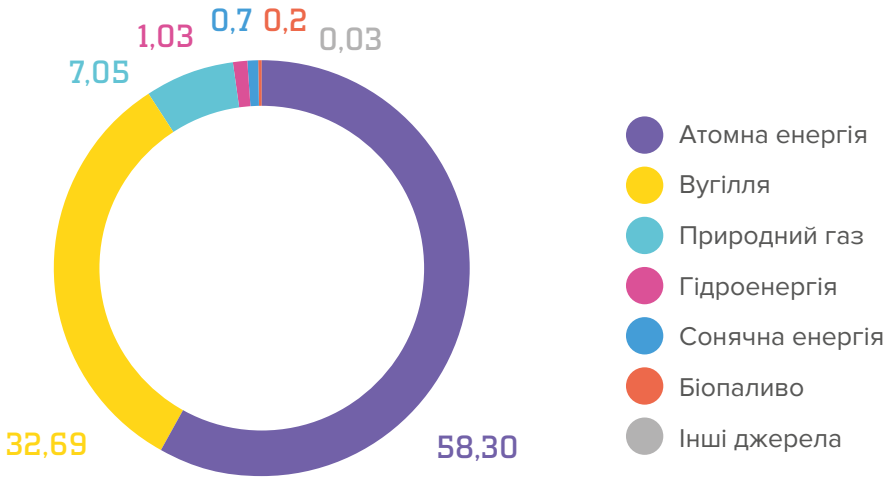
105 Міненерго. Розроблено проект Закону України «Про ринок вугільної продукції»//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245084721&cat_id=35109

106 Українська енергетична біржа. Біржові котирування: Вугільна продукція//URL: https://www.ueex.com.ua/exchange-quotations/coal-products/#data-filter

▶ Роль вугілля в структурі генерації електроенергії

Серед виробників електроенергії в Україні основні споживачі вугілля – це теплоцентралі (ТЕЦ) та теплоелектростанції (ТЕС), які, окрім вугілля, використовують для генерації природний газ та мазут. В залежності від кон'юктури ринку та цін на ресурси, станції комбінують їхнє використання[107].

Рис. 6. Виробництво електроенергії в Україні за джерелами енергії 2019 року (%)



Джерело: International Energy Agency[108]

Так, за даними Міжнародного енергетичного агентства (МЕА), 2019 року в Україні з вугілля вироблено 46 543 ГВт·год, що становить 32,69% усієї виробленої електроенергії за рік (Рис. 6). Традиційно найбільше електроенергії виробляється з ядерного палива (58,30%), невелику частину складає природний газ (7,05%).

Разом із тим, технічне оснащення вугільної генерації перебуває в незадовільному стані. Згідно з даними НКРЕКП за 2017 рік із 83 енергоблоків теплових електростанцій енергогенеруючих компаній 72 енергоблоки працюють понад парковий термін експлуатації, п'ять енергоблоків експлуатуються понад граничний термін експлуатації і шість енергоблоків експлуатуються понад проєктний термін експлуатації[109]. Також НКРЕКП у звіті за 2019 рік зазначила, що зношеність основних фондів енергогенеруючих компаній становить приблизно 70–80%[110].

Варто зазначити, що вугільна генерація несе серйозні ризики шкоди довкіллю. Приблизно половина всіх викидів двоокису вуглецю (CO_2) в атмосферу здійснюється виробниками електричної та теплової енергії (98 млн т за 2018 рік)[111]. Попри загальну тенденцію до зниження викидів CO_2 з 1990-х років, частка викидів від вугільної генерації завжди коливалася біля 50%.

Незважаючи на «токсичність» вугільної генерації для економіки та довкілля, вона займає вагоме місце в українській енергосистемі через те, що на теплових електростанціях є можливість оперативно регулювати об'єм виробництва електроенергії залежно від сукупного навантаження, що дозволяє ефективно балансувати потужності в системі.[112]

---

107 Перспективные госшахты нужно передать компании и биться за снижение себестоимости – глава «Центрэнерго» Корчинский// URL: http://www.centrenergo.com/post/perspektivnyye-gosshakhty-nuzhno-peredat-kompanii-i-bit-sya-za-snizheniye-sebestoimosti-glava-tsentrenergo-korchinskiy/

108 Electricity generation by source, Ukraine International Energy Agency//1990–2019. URL: https://www.iea.org/data-and-statistics?country=UKRAINE&fuel=Energy%20supply&indicator=ElecGenByFuel

109 НКРЕКП. Річний звіт НКЕРКП за 2017 рік//URL: https://www.nerc.gov.ua/data/filearch/Catalog3/Richnyi_zvit_NKREKP_2017.pdf

110 НКРЕКП. Річний звіт НКЕРКП за 2019 рік//URL: https://www.nerc.gov.ua/data/filearch/Catalog3/Richnyi_zvit_NKREKP_2019.pdf

111 CO2 emissions by energy source, Ukraine 1990–2018. Ukraine International Energy Agency.//URL: https://www.iea.org/data-and-statistics?country=UKRAINE&fuel=CO2%20emissions&indicator=CO2BySource

112 Огляд українського ринку енергетичного вугілля. KRESTON//URL: https://kreston-gcg.com/kreston-ukraine/

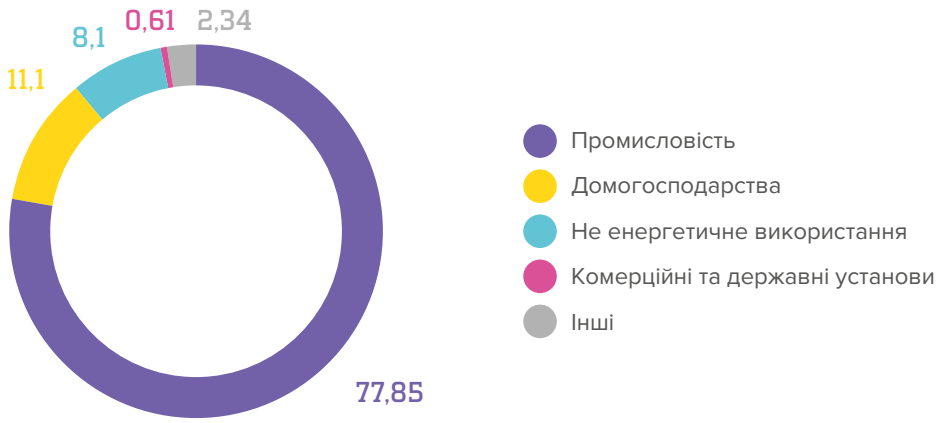
▶ Роль вугілля в інших галузях промисловості

Найбільший споживач вугілля в Україні – промисловість, яка 2018 року спожила 77,85% усього вугілля, використаного в країні[113]. Зокрема 2018 року найбільшими споживачами були підприємства чорної (4324 тис.т) та кольорової (191 тис. т) металургії, неметалічних мінеральних продуктів (1039 тис. т), харчових і тютюнових продуктів (57 тис. т.)[114].

Як наслідок, існує взаємозв'язок між обсягами видобутку вугілля та ціною на промислову продукцію – вартість видобутого вугілля впливає на ціну металургійної продукції, яка його використовує[115]. Таким чином, ця галузь стає залежною від видобутку вугілля, і через її стратегічне значення для українського експорту видобуток вугілля стає предметом політичних маніпуляцій.

Також, в Україні вугілля використовується для генерації теплової енергії. Згідно з даними Держстату, вугілля, торф та промислові гази у 2017 році займали частку в 20% у генерації теплової енергії[116].

Рис. 7. Використання вугілля за типами споживачів, 2018 р. (%)



Джерело: International Energy Agency[117]

Найбільш залежні від вугілля сфери – виробництво електричної й теплової енергії та металургійна промисловість. Разом із тим, стверджувати про безальтернативність використання вугілля у цих сферах буде невірним. Наприклад, українські ТЕС і ТЕЦ мають можливість та працюють на інших видах викопного палива, як-от природний газ або мазут, і розвивають альтернативні джерела енергії (зокрема можуть переходити на біомасу – повністю чи в суміші з іншим паливом). Так, у середині 2019 року Луганська ТЕС тимчасово перейшла на природний газ через затримки постачання вугільної продукції[118], проте це своєю чергою призвело до накопичення боргу за газ (з огляду на більшу собівартість виробництва електроенергії з газу на цій ТЕС). 2020 року ПрАТ «Центренерго» під час різкого падіння цін на природний газ замінювало ним вугілля[119].

113 Coal final consumption by sector, Ukraine 1990–2018. International Energy Agency// URL: https://www.iea.org/data-and-statistics?country=UKRAINE&fuel=Energy%20consumption&indicator=CoalConsBySector

114 Держстат. Енергетичний баланс України (продуктовий) за 2018 рік//URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2014/energ/en_bal_prod/Bal_prod_2018_u.xls

115 Зелена книга. Стимулювання промислових підприємств до енергоефективності та захисту клімату. BRDO// URL: https://cdn.regulation.gov.ua/b0/66/39/4e/regulation.gov.ua_Green%20Book%20EE%20GIZ%203.3%2031.10.2019%20(6)%20.pdf

116 Державна служба статистики. Статистика енергетики за 2017 рік//URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/infografika/2019/energ/energ_2017.pdf

117 Coal final consumption by sector, Ukraine 1990–2018. International Energy Agency//URL: https://www.iea.org/data-and-statistics?country=UKRAINE&fuel=Energy%20consumption&indicator=CoalConsBySector

118 Луганська ТЕС вимушено перейшла з вугілля на газ//URL: https://www.epravda.com.ua/news/2019/07/30/650098/

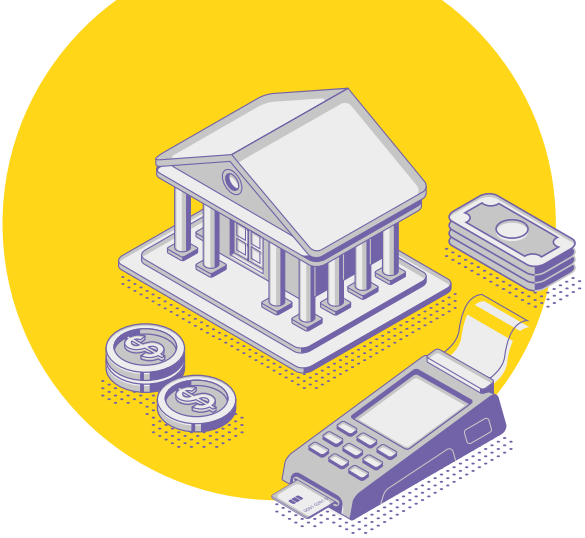
119 Перспективные госшахты нужно передать компании и биться за снижение себестоимости – глава «Центрэнерго» Корчинский// URL: http://www.centrenergo.com/post/perspektivnyye-gosshakhty-nuzhno-peredat-kompanii-i-bit-sya-za-snizheniye-sebestoimosti-glava-tsentrenergo-korchinskiy/

Також вугілля в Україні використовується для побутових потреб домогосподарств, а саме для опалення житлових будинків. Частка побутового сектору у споживанні вугілля в продуктовому енергетичному балансі на 2018 рік становила 21%. За даними Держстату, 2018 року домогосподарства використовували тверде паливо для опалення житлових приміщень (94%), підігріву води (5,6%), приготування їжі (0,4%)[120]. Домогосподарствам, які використовують тверде паливо, уряд виплачує монетизовану субсидію – 2000 грн за 1 т спаленого твердого палива щорічно[121].

Таким чином, під час формування державної політики в питаннях споживання вугілля важливо враховувати не тільки його усталену роль в українській економіці, а й ефективність цієї ролі та супутні ризики: шкода довкіллю, побудова небезпечних взаємозалежних зв'язків між різними сферами економіки тощо. Тому, дотуючи вугільну галузь, держава має орієнтуватися не на підтримку життєздатності неефективної системи, а на конкретні й вимірювані результативні показники, за якими можна визначити прогрес та ефективність таких дотацій.

120 Держстат. Структура кінцевого споживання енергії домогосподарствами за цілями призначення у 2018 році. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/energ/st_kn_sposh_energ_dom/sksedcp_u/st_kn_sposh_energ_dom_18u.htm

121 Кабінет Міністрів України. Постанова «Про встановлення мінімальних норм забезпечення населення твердим та рідким пічним побутовим паливом і скрапленим газом та граничних показників їх вартості для надання пільг і житлових субсидій» від 23 квітня 2012 р. N° 356//URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356-2012-%D0%BF#Text



2. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ

2.1 Методологічні засади оцінки ефективності бюджетних видатків

Оцінка ефективності бюджетних витрат – це інструмент для вдосконалення і пріоритизації бюджетних видатків, що полягає у зміні цільового призначення бюджетних асигнувань на користь тих програм, від яких очікується найбільша суспільна користь в умовах обмеженості ресурсів. Оскільки в процесі бюджетного планування більшу увагу часто приділяють новим видаткам, а наявні програми можуть продовжувати з огляду на інерцію бюджетного процесу без адекватної оцінки ефективності здійснених витрат у попередніх періодах, завжди існує потреба оцінювати ефективність окремих бюджетних програм задля мінімізації видатків, які неефективні, втратили актуальність через ініціювання альтернативних бюджетних програм або ж мають мінімальну користь для суспільства. Інша мета оцінки ефективності бюджетних витрат – максимальне врахування об'єктивних економічних індикаторів під час бюджетного планування та відповідне зниження ваги політичних чинників.

Структура державних видатків повинна відповідати меті фінансування тих товарів і послуг, які максимально примножують суспільне благо. Критеріями оцінки ефективності витрачання бюджетних коштів мають бути виправданість видатків і їх соціальна бажаність з огляду на рівень досягнення тих цілей, крізь призму яких відбувався вибір на користь конкретної бюджетної програми.

Дослідження було здійснене на основі методики Public Expenditure Review, яку застосовують зокрема Світовий Банк, ОЕСР, МВФ для оцінювання ефективності публічних витрат у різних секторах економіки[122]. **Процес оцінки ефективності в цьому дослідженні складається з чотирьох етапів:**

1. Визначення меж дослідження – період дослідження, перелік бюджетних програм, що підлягають аналізу, перелік параметрів та індикаторів для оцінки ефективності здійснення бюджетних видатків;

2. Визначення ключових параметрів ефективності (успішності) бюджетних програм – за критеріями та індикаторами, наведеними у таблиці 1;

122 Див. наприклад World Bank Group. Indonesia Public Expenditure Review: Spending for Better Results. URL: https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/publication/indonesia-public-expenditure-review

3. Визначення параметрів можливого скорочення бюджетних видатків загалом або за окремими бюджетними програмами;

4. Визначення рекомендацій для оптимізації державної підтримки реструктуризації вугільної галузі.

Для аналізу ефективності бюджетних видатків будуть враховувати такі фактори[123]:

1. Загальний обсяг державних видатків і розмір дефіциту державного бюджету повинні відповідати плановим середньостроковим макроекономічними параметрам;

2. Загальні видатки державного бюджету потрібно виділяти на ті галузі, в яких можливо досягти найбільшого ефекту для суспільного добробуту;

3. Державні видатки потрібно спрямовувати на ті цілі, де ефект від їх асигнування перевищує можливий ефект від альтернативних приватних інвестицій;

4. Бюджетні видатки повинні слугувати меті максимального зниження рівня бідності в країні або хоча б враховувати потенційний позитивний вплив на найбідніші верстви населення;

5. Під час аналізу ефективності бюджетних видатків потрібно враховувати співвідношення поточних і капітальних видатків;

6. Результатом аналізу ефективності бюджетних витрат має бути посилення спроможності уряду здійснювати бюджетне планування, фінансування видатків і оцінку ефективності таких видатків.

Тому державні установи повинні демонструвати максимальний рівень прозорості та підзвітності, що дозволить реформувати необхідні бюджетні процеси та програми задля досягнення суспільно бажаних результатів.

Світовий банк наголошує, що структура державних видатків має бути спрямована на фінансування тих товарів і послуг, що максимізують суспільний добробут. Для оцінки відповідності цьому принципу пропонується використовувати три етапи, з яких перші два стосуються ефективності, а третій – рівності[124].

Перший етап полягає в оцінці обґрунтованості державного втручання у галузь, враховуючи, що бюджетні витрати повинні спрямовуватися на ті товари та послуги, яких приватний сектор не здатний забезпечити в необхідному обсязі.

Другий етап полягає в оцінці потенційного впливу на суспільний добробут аналогічних за обсягом державних витрат на альтернативні суспільно важливі цілі.

І нарешті, **третій етап** передбачає оцінку впливу державних витрат на найбідніші прошарки населення.

У даному дослідженні для оцінки суспільного добробуту буде використано такі індикатори: обсяг видобутку вугілля на державних підприємствах і його частка в поточному загальному споживанні; частка цього виробництва у ВВП; кількість робочих місць; рівень прибутковості/збитковості в абсолютному вираженні.

У цьому дослідженні буде використано підхід програмного огляду (program review), який використовується для виявлення «ефективних» і «стратегічних» заощаджень[125] у межах окремих бюджетних програм. Під ефективними заощадженнями розуміються як обсяг скорочень бюджетних

123 World Bank. Evaluating Public Spending. A Framework for Public Expenditure Review. URL: http://documents1.worldbank.org/curated/en/509221468740209997/pdf/multi-page.pdf

124 Там само, с. 4.

125 Organisation for Economic Co-operation and Development. 3'th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. Spending Reviews. URL: https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en – pp. 4–5.

видатків, який досягається за рахунок альтернативного використання коштів, що дозволяє придбавати аналогічний обсяг товарів і послуг дешевше. Стратегічні заощадження – обсяг бюджетних коштів, що вивільняється внаслідок повної відмови від закупівлі тих товарів і послуг, на які ці кошти передбачені в бюджеті.

Таблиця 1. Індикатори, які будуть використовувати для оцінки ефективності бюджетних видатків на реструктуризацію вугільної галузі

Параметри	Індикатори
Рівень державної підтримки	Динаміка зміни обсягу прямої державної підтримки (субсидування) вугільної галузі
Державні інвестиції	Динаміка зміни частки інвестиційної складової в бюджетному фінансуванні галузі (частка бюджетних видатків на переоснащення наявних або відкриття нових шахт)
Ринкове ціноутворення на продукцію	Середня собівартість однієї тонни вугілля, видобутої на державних шахтах Індикативна ціна на вугільну продукцію, встановлена урядом (без ПДВ і транспортування)
Видобуток	Обсяг видобутку вугілля за роками (2015–2019, млн т) Обсяг видобутку вугілля у розрізі підпорядкування підприємств (млн т)
Внесок у виробництво вугільної продукції	Динаміка зміни обсягу реалізованої вугільної продукції
Енергобезпека	Частка вугілля в розподілі джерел енергії в загальному первинному постачанні енергії Частка вугілля в структурі кінцевого споживання енергії
Кадри	Кількість працівників видобувних підприємств державної форми власності (тис. осіб)
Прибутковість/збитковість	Прибуток/збиток державних шахт та дотації в розрахунку на 1 т видобутку

Як допоміжні індикатори буде використано динаміку зміни величини державного боргу України та розмір дефіциту державного бюджету протягом досліджуваного періоду задля визначення співвідношення потенційно неефективних витрат і бюджетних запозичень.

У межах дослідження буде підраховано обсяг бюджетного фінансування вугільної галузі загалом і за кожною бюджетною програмою окремо. Сумарні (агреговані) бюджетні видатки буде проаналізовано на предмет виявлення кореляційного зв'язку між агрегованими обсягами бюджетних коштів і досягнутими кількісними індикаторами, представленими у таблиці 1.

Під аналізом ефективності бюджетних витрат у цьому дослідженні мається на увазі процес, спрямований на вироблення і подальше впровадження заходів для економії бюджетних коштів з огляду на досягнуті у попередніх періодах результати від витрачання таких коштів порівняно з базовим рівнем (2015 рік).

2.2. Аналіз бюджетного планування видатків

На сьогодні у вугільній галузі України існує кілька рівнів бюджетного планування. Стратегічний (концептуальний) рівень передбачає довгострокове планування видатків бюджету з огляду на стратегічні цілі розвитку всієї галузі, закладені у стратегічних (концептуальних) документах, ухва-

лених урядом. На цьому рівні на основі аналізу наявних ресурсів й ідентифікованих потреб визначається роль і місце галузі в перспективі.

Програмний рівень передбачає довго- або середньострокове бюджетне планування з огляду на необхідність досягнення одного чи кількох чітко вимірюваних індикаторів розвитку галузі (обсяг видобутку, рівень рентабельності, рівень середньої заробітної плати в галузі тощо).

Поточний (оперативний) рівень передбачає бюджетне планування видатків на наступний бюджетний період з урахуванням поточних тенденцій, що впливають на розвиток галузі. На цьому рівні бюджетне планування здійснюється на основі методик, затверджених урядом.

Проаналізуємо основні нормативно-правові акти, на основі яких повинно було здійснюватися планування бюджетного фінансування вугільної галузі, а також практичні результати фінансування відповідних бюджетних програм.

На стратегічному (концептуальному) рівні у вугільній галузі приймалися такі документи:

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 1994 р. N° 141 «Про затвердження Програми розвитку вугільної промисловості та соціальної сфери шахтарських регіонів на період до 2005 року»[126]. Програма містила амбітні цілі, зокрема доведення обсягів видобутку вугілля 2005 року до 155–158 млн т і 2015 року – до 170 млн т. Серед шляхів реалізації – оздоровлення фінансового стану вугільних підприємств і перехід до ринкових відносин, поліпшення соціальної сфери шахтарських регіонів і підвищення рівня соціального захисту робітників галузі. Проте програма не містила визначених обсягів необхідного бюджетного фінансування з деталізацією за роками.

2. Реалізація програми «Українське вугілля»[127], затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2001 р. N°1205, була розрахована на 2001–2010 роки. За розрахунками розробників, для підвищення обсягів видобутку вугілля 2002 року до 85,5 млн т з позитивною динамікою обсяг бюджетного фінансування 2002 року мав би становити 6 млрд грн. На другому етапі (2003–2010 роки) мало відбутися зниження обсягу державних фінансових ресурсів із 5,2 млрд грн 2003 року до 2,4 млрд грн 2010 року, а доходи мали наблизитися до витрат, щоб створити основу для радикальніших заходів з оновлення і приросту виробничих потужностей. Документ містив переліки вугледобувних підприємств, які підлягають закриттю, переоснащенню та реконструкції з чіткими розрахунками необхідних інвестицій у річному розрізі. Проте, як покаже розгляд подальших документів, жодного із запланованих індикаторів досягнутий не був.

3. Концепція розвитку вугільної промисловості[128], схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 липня 2005 р. N° 236-р, була розрахована на три етапи. Документ містив низку цільових кількісних індикаторів. На першому етапі (2006–2010 рр.) передбачалося комплексно вирішити проблему розвитку вугільних підприємств через технічну та технологічну модернізацію з подальшою приватизацією, а також ввести в експлуатацію виробничі потужності обсягом 17 млн т за рахунок завершення будівництва нових вибоїв та реконструкції діючих вугледобувних підприємств. До 2010 року обсяг видобутку вугілля передбачалося збільшити до 90,9 млн т на рік, а виробничих потужностей – до 105,8 млн т на рік. На другому етапі (2011–2015 рр.) передбачалося продовжити реконструкцію діючих вугледобувних підприємств та здійснити закладення чотирьох нових шахт. Планувалося збільшити обсяг вуглевидобутку до 96,5 млн т, а виробничих потужностей — до 112,2 млн т на рік. На третьому етапі (2016-2030 рр.) обсяг видобутку вугілля мав досягти 112 млн т на 2030 рік. Обсяг виробничих потужностей на кінець періоду мав зрости до 124,4 млн т.

Концепція містила розрахунок необхідного фінансового забезпечення. Так, на першому етапі планувалося залучення інвестицій (власні кошти підприємств, недержавні інвестиції та кошти державного бюджету) загальним обсягом 7,5–7,8 млрд грн на рік. На другому етапі обсяг інвестицій

126 Кабінет Міністрів України. Постанова від 2 березня 1994 р. N°141 «Про затвердження Програми розвитку вугільної промисловості та соціальної сфери шахтарських регіонів на період до 2005 року». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-94-%D0%BF#Text

127 Кабінет Міністрів України. Постанова від 19 вересня 2001 р. N°1205 «Про затвердження Програми «Українське вугілля». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1205-2001-%D0%BF#Text

128 Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 7 липня 2005 р. N°236-р «Про схвалення Концепції розвитку вугільної промисловості». URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/18609693

передбачався на тому самому рівні з поступовим зменшенням ресурсів державного бюджету до 1,8 млрд грн на рік і збільшенням власних коштів підприємств та недержавних інвестицій до 6,1 млрд грн на рік. На третьому етапі розвитку вугільної промисловості передбачалося поступове збільшення інвестицій до 8,8–9 млрд грн на рік. Тим часом обсяг державних коштів мав поступово зменшитися до 0,5 млрд грн на рік, а з решти джерел – до 8,5 млрд грн на рік.

4. У Концепції реформування вугільної галузі, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2008 року N° 737-р[129], визнавалося, що прийняті раніше нормативно-правові акти не забезпечили необхідних темпів реформування. За загальної потреби державного сектору вугільної галузі в інвестиційних коштах у 2001–2007 роках на рівні 37,5 млрд грн фактичний обсяг фінансування з державного бюджету становив 24,3 млрд грн, або 65% необхідного обсягу[130]. Успішне виконання передбачених концепцією заходів мало забезпечити збільшення обсягів видобутку вугілля 2010 року до 90,9 млн т, 2015 року – до 110,3 млн т і зростання виробничих потужностей з 108,1 млн т 2010 року та до 122,5 млн т 2015 року. Для реалізації згаданої концепції планували протягом 2008–2011 років залучити в галузь за рахунок усіх джерел інвестування 650 – 700 млн грн на кожен 1 млн т приросту виробничих потужностей з видобутку вугілля. Надалі для видобутку вугілля в обсязі 100 – 110 млн т на рік обсяги капітальних інвестицій повинні щороку становити 300 – 350 млн грн на 1 млн т відтворюваних потужностей (у базових цінах)[131].

5. В Енергетичній стратегії України на період до 2030 року[132], схваленій розпорядженням уряду від 24 липня 2013 р. N°1071-р, визнавали, що реформування за рахунок держави неможливе не тільки через великий обсяг необхідних інвестицій, а й через відсутність управлінських ресурсів для одночасної модернізації на багатьох шахтах і відсутність досвіду суттєвого підвищення ефективності роботи шахт у державному секторі. Документ констатував, що попри зростання обсягів державного фінансування вугільної галузі за період 2001–2010 рр. майже вчетверо (з 2 млрд грн до 7,7 млрд грн, що становило 2% усіх державних видатків), видобуток вугілля скоротився більш як на 10%, що свідчить про дуже неефективне використання бюджетної підтримки[133]. 2010 року собівартість продукції раніше приватизованих вугледобувних підприємств була більш як удвічі нижчою за собівартість продукції державних шахт, а продуктивність праці – удвічі вищою[134].

У стратегії стверджувалося, що видобуток вугілля в Україні можна збільшити до 115 млн т на рік (з них енергетичного – до 75 млн т) з одночасним виведенням галузі на рівень беззбитковості та ліквідацією дотацій як результат залучення приватних інвестицій (включаючи іноземні). Максимальні додаткові економічно виправдані обсяги видобутку енергетичного вугілля можуть скласти до 30 млн т на рік за інвестицій близько 50 млрд грн. Чіткого розпису потенційних бюджетних витрат на реформування вугільної галузі зазначена стратегія не містила.

У 2016 році задля ефективного управління асигнуваннями, передбаченими у державному бюджеті для підтримки вугільної галузі, Міненерговугілля створювало галузеву комісію, яка мала здійснювати розподіл та забезпечення ефективного управління бюджетними коштами за державними програмами, передбаченими для вугільно-промислового комплексу, головним розпорядником коштів яких є Міненерговугілля[135].

6. Документ, який прийшов на зміну попередньому, Енергетична стратегі України на період до 2035 року “Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність”, було схвалено розпорядженням уряду від 18 серпня 2017 р. N° 605-р[136]. У чинній стратегії однією з проміжних цілей стає досягнен-

129 Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 14 травня 2008 р. N° 737-р «Про схвалення Концепції реформування вугільної галузі». URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/133581567

130 Там само.

131 Там само.

132 Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 24 липня 2013 р. N°1071-р «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 р.». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-13#Text

133 Там само, с. 65.

134 Там само, с. 68.

135 Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. Наказ N° 90 від 17.02.2016 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0090732-16#Text

136 Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 18 серпня 2017 р. N° 605-р. «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#Text

ня рівня видобутку вугілля, який забезпечить споживачів паливом національного видобутку. Ця стратегія стала першим документом, що передбачав планове скорочення видобутку і споживання вугілля (з 27,3 млн т н.е. 2015 р. до 12 млн т н.е. 2035 р., водночас частка вугілля серед джерел первинного постачання енергії мала скоротитися із 30,4% до 12,5%) з огляду на темпи впровадження генерації електроенергії та тепла з ВДЕ.

7. У Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року, схваленій розпорядженням уряду від 24 травня 2017 року N°733-р[137], підбито підсумок реалізації Програми «Українське вугілля», фактичні обсяги державного фінансування якої становили майже 31% від запланованих. Реалізація програми повинна була забезпечити видобуток вугілля 2017 року на державних шахтах на рівні 6,3 млн т, 2018 року – 8,7 млн т, у 2019 і 2020 роках – понад 10 млн т. Фактично 2019 року на державних шахтах загалом було видобуто трохи більш як 3,5 млн т вугілля (з них 2,7 млн т – енергетичне). Цей документ не містив цілей і заходів державної політики щодо приватного сегменту вугільного сектору, зосереджуючи увагу лише на порівняно невеликому сегменті державних вугільних підприємств.

Результати розгляду документів, на підставі яких мало здійснюватися довгострокове планування бюджетних видатків і складання відповідних щорічних бюджетних програм, дає змогу зробити висновок, що – незважаючи на розроблені цільові показники та розрахунки обсягів державного фінансування – уряд і парламент за останні майже 30 років не забезпечили виконання необхідних заходів, спроможних припинити занепад вугільної галузі, завершити процеси реструктуризації окремих вугледобувних підприємств і скоротити рівень державної підтримки галузі.

Фактично попри ухвалення щоразу нових концептуальних документів уряд дотримувався сценарію «залишення існуючої ситуації без змін», що передбачав обмежену державну підтримку на часткове покриття витрат із собівартості та майже повну відсутність державної підтримки на технічне переоснащення підприємств. У результаті кошти державного бюджету, здебільшого в недостатніх обсягах, спрямовували лише на заходи з охорони праці, захисту довкілля, реструктуризації підприємств та соціальної підтримки працівників, що вивільняються. Окремо слід згадати і про незадовільне планування розвитку вугільної галузі в частині прогнозних показників видобутку вугілля: незалежно від попередніх висновків про катастрофічний стан галузі уряд у кожному наступному документі ставив нереалістичні цілі та відірвані від реалій показники видобутку на наступні періоди.

Скорочення кількості вугледобувних підприємств до нинішнього рівня відбувалося через банкрутство або фізичне закриття частини шахт за відсутності необхідного для їх модернізації фінансування. Той стан, в якому опинилася вугільна галузь, став наслідком нереалістичних прогнозів і встановлення цілей без врахування тенденцій її розвитку, ускладнений хронічною відсутністю необхідних обсягів бюджетних коштів, які дозволили б досягти незалежності від імпорту вугілля. Як стверджують автори Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року, станом на 2017 рік пропрацювали понад 20 років без реконструкції майже 96% шахт, а з 7000 одиниць основного устаткування дві третини цілком відпрацювали свій нормативний термін експлуатації та потребували негайної заміни[138]. Така ситуація свідчить про наявність в уряду більш пріоритетних напрямів інвестування, хоча й суперечить викладеним у стратегічних документах цілям розвитку галузі. Таким чином, фактично державне фінансування вугільної галузі здійснювалося у ручному режимі за залишковим принципом без дотримання розроблених і затверджених стратегічними документами планів заходів.

Для розроблення **середньострокових програм** розвитку постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. N°621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проектів Бюджетної декларації та державного бюджету» було визначено типову структуру для прогнозу розвитку галузі економіки на п'ять років[139]. Складовими

137 Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 24 травня 2017 р. N°733-р. «Про схвалення Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D1%80#Text

138 Там само.

139 Кабінет Міністрів України. Постанова від 26 квітня 2003 р. N°621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проектів Бюджетної декларації та державного бюджету». URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/KP030621?an=1683&ed=2020_09_09

такого документу – прогноз кон'юнктури на внутрішньому і зовнішньому ринках основних видів товарів і послуг у галузі, а також базовий сценарій розвитку галузі з урахуванням основних тенденцій та факторів, що їх визначатимуть. На підставі такої програми розвитку мало б відбуватися планування видатків і у вугільній галузі, проте таких прогнозів для вуглевидобутку не складалося.

Аналіз **поточного (оперативного) бюджетного планування** у галузі на основі вивчення профінансованих бюджетними програмами видатків, здійснений Радою національної безпеки і оборони України, приводить до інших висновків. Відповідно до Рішення РНБОУ «Про стан і перспективи розвитку вугільної промисловості та невідкладні заходи щодо підвищення безпеки праці в цій галузі»[140], введеного в дію Указом Президента N° 685/2008 від 5 серпня 2008 року (наразі втратило чинність), уряд на той момент не вжив системних, ефективних заходів з реструктуризації вугільної промисловості. Не було здійснено і реформування господарських відносин у галузі для впровадження сучасних економічних механізмів. Стимулів для державно-приватного партнерства, а також їх правового забезпечення задля залучення інвестицій також не було створено. РНБОУ визнала стан промислової безпеки у вугільній галузі незадовільним, а наявну систему державного управління, координації та регулювання відносин між суб'єктами господарювання у цій галузі – такою, що неповною мірою відповідає інтересам забезпечення енергетичної безпеки держави та потребує невідкладного вдосконалення.

2011 року в Міненерго відбувалося обговорення проєкту концепції Державної цільової економічної програми розвитку вугільної промисловості на 2011–2015 роки[141]. Джерелами фінансування програми визначалися кошти державного бюджету, власні кошти підприємств та інші джерела. Орієнтовний обсяг фінансування програми мав становити близько 109 млрд грн (21–23 млрд грн на рік у 2011–2013 рр. із подальшим зменшенням до 19 млрд грн 2015 року), зокрема з державного бюджету – 29,8 млрд грн (6,5 млрд грн на рік у 2011–2013 рр. зі зменшенням до 5,3 млрд грн 2015 року). Водночас передбачалося скорочення субсидування собівартості державних підприємств на 80% до 2014 року і збільшення видатків на соціальну адаптацію зі збереженням загального обсягу підтримки галузі на рівні, що не перевищує рівень 2009 року (Законом України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» на Міністерство вугільної промисловості України сумарно передбачалося 5,1 млрд грн видатків, з них на вугільну галузь – 982 млн грн; плюс 903,53 млн грн видатків спеціального фонду на реструктуризацію[142]).

Передбачалося, що для подальшого розвитку діючих вугледобувних підприємств необхідно було здійснити реконструкцію і технічне переоснащення 83 шахт сумарною виробничою потужністю 51,6 млн т задля забезпечення приросту потужності після завершення робіт на 12,5 млн т, зокрема до кінця 2015 року – на 7,3 млн т. Згідно з програмою планували завершити будівництво першої черги шахти N°10 «Нововолинська» ДП «Волиньвугілля» 2012 року, завдяки чому можна було б ввести в експлуатацію додаткові потужності з видобутку 0,45 млн т вугілля на рік, проте шахту досі не добудовано.

Для забезпечення складання бюджетних програм в Україні діють Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 р. N°1098[143], а результативні показники бюджетних програм визначаються відповідно до Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 р. N°1536[144].

140 Рада національної безпеки і оборони України. Рішення «Про стан і перспективи розвитку вугільної промисловості та невідкладні заходи щодо підвищення безпеки праці в цій галузі», введене в дію указом Президента України N° 685/2008 від 05.08.2008 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0024525-08#Text

141 Проєкт Концепції Державної цільової економічної програми розвитку вугільної промисловості на 2011–2015 роки. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=196451

142 Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-17#Text

143 Міністерство фінансів України. Наказ від 29.12.2002 р. N°1098 «Про паспорти бюджетних програм». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03#Text

144 Міністерство фінансів України. Наказ від 10.12.2010 р. «Про результативні показники бюджетної програми». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10#Text

Разом із тим, наявність цих нормативних документів та повне дотримання їх вимог не гарантують виділення необхідних обсягів бюджетного фінансування. Так, Міненерго у своєму листі[145] зазначає, що заходи з технічного переоснащення та модернізації вугледобувних підприємств з державного бюджету фінансувалися 2012 року, а потім, з 2013 до 2017 року, бюджетне фінансування передбачених заходів не здійснювалося. Відновлення фінансування на зазначені цілі відбулося 2018 року на суму 307,1 млн грн, що в 4,5 разу менше, аніж мінімально необхідний рівень. 2019 року для введення в роботу дев'яти лав було передбачено 1 млрд грн, проте в червні 2019 року видатки на технічне переоснащення було зменшено на 616,4 млн грн для забезпечення виплати заробітної плати.

Міненерго констатує, що нестача бюджетних коштів 2019 року для введення в роботу нових очисних вибоїв призвела до зменшення фронту очисних робіт та не дає змоги збільшити рівень видобутку вугілля для забезпечення енергетичної безпеки держави. За оцінками відомства, у таких реаліях відбувається падіння рівня механізації видобутку вугілля, що призводить до заміни очисних комбайнів відбійними молотками, механізованих комплексів – індивідуальним кріпленням, зростає собівартість вугільної продукції та спостерігається масовий відплив кваліфікованих працівників, що унеможливлює підтримання сталого функціонування вугільної галузі[146].

Наприклад, відповідно до бюджетного запиту на 2016 рік обсяг видатків на часткове покриття витрат із собівартості товарної вугільної продукції становив 3,5 млрд грн та на погашення заборгованості із заробітної плати за попередні роки – 840 млн грн. Фактично з держбюджету виділено 1,4 млрд грн на виплату поточної зарплати та 500 млн грн на погашення заборгованості. 2017 року з держбюджету замість 2,9 млрд грн отримано 2,1 млрд грн, що призвело до заборгованості у 365,1 млн грн, яку довелося гасити видатками, передбаченими в бюджеті на 2018 рік. Така ж ситуація виникла і 2019 року[147].

2017 року двічі приймали зміни до державного бюджету, якими видатки за бюджетною програмою «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції» було збільшено на 559 млн грн, а фінансування вугільної галузі в загальному фонді збільшено на 300 млн грн.

У своєму звіті за 2017 рік Рахункова палата зазначає: «аналіз нормативно-правової бази засвідчив, що питання реструктуризації вугільної промисловості на рівні програмного регулювання на даний час визначається лише декларативно, що не сприяє ефективному та результативному виконанню заходів у цій сфері»[148]. Крім того, було відзначено, що процес планування видатків державного бюджету на реструктуризацію вугільної промисловості у 2014–2016 рр. був недосконалим і недостатньо обґрунтованим. Також він ускладнювався відсутністю затвердженої державної або галузевої програми та, відповідно, відсутністю конкретно визначених показників фінансування галузі[149]. Такі висновки державного колегіального органу, що здійснює контроль за надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням, наштовхує на думку, що повноцінного, заснованого на досяжних обґрунтованих критеріях ефективності планування розвитку та реформування вугільної галузі у цей період не здійснювали.

2018 року змінами до бюджету (Закон від 13.07.2018 р. N° 2513-VIII) обсяг бюджетних асигнувань на виплату заробітної плати шахтарям збільшено на 1,4 млрд грн. Крім того, уряд для забезпечення виплати заробітної плати тричі протягом року приймав рішення про перерозподіл видатків через збільшення витрат на часткове покриття собівартості товарної вугільної продукції сумарно на 240,3 млн грн.

---

145 Міністерство енергетики та захисту довкілля України. Лист до Рахункової палати вх. N°60/05 від 13.01.2020 р. «Про надання інформації». URL: http://www.rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/32-2_2019/796.pdf

146 Там само.

147 Там само.

148 Рахункова палата України. Звіт про про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на реструктуризацію вугільної промисловості. Затверджено рішенням Рахункової палати від 16.05.2017 р. N° 11-2. – с. 7. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/11-2_2017/zvit_11-2_2017.pdf

149 Там само, с. 10.

2019 року відповідно до бюджетного запиту обсяг бюджетних коштів на часткове покриття витрат із собівартості товарної вугільної продукції становив 4,2 млрд грн. За бюджетною програмою «Реструктуризація вугільної галузі» передбачалося витратити 1,63 млрд грн (зокрема на заходи з технічного переоснащення та модернізації вугледобувних підприємств – 1 млрд грн та 630 млн грн поточних видатків), що становить лише 15% від необхідного обсягу[150]. Водночас уряд сім (!) разів протягом року приймав рішення про збільшення видатків на виплату заробітної плати та погашення заборгованості з неї працівникам вугледобувних підприємств. Поряд з цим, Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» передбачив збільшення видатків за бюджетною програмою «Реструктуризація вугільної галузі» на 1 млрд грн[151].

Аудиторською перевіркою Рахункової палати було встановлено, що в І півріччі 2019 року бюджетні призначення за бюджетною програмою «Реструктуризація вугільної галузі» становили 846 млн грн, які вугледобувні підприємства використали в повному обсязі на оплату праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з виплатою заробітної плати[152].

Заслуговує на увагу той факт, що на виконання плану заходів щодо реалізації Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року, схваленої розпорядженням уряду від 24 травня 2017 р. N°733-р, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 р. N° 1019-р прийнято рішення про створення державного підприємства «Національна вугільна компанія». Водночас через те, що Концепцію реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року (схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. N° 733-р) не було реалізовано, Мінекоенерго підготувало та передало на розгляд уряду проєкт розпорядження, яким передбачено скасування чинної Концепції та рішення щодо утворення ДП «Національна вугільна компанія» – як таких, які не було реалізовано. Варто зазначити, що плани заходів з реалізації згаданої Концепції на 2018 та 2019 роки уряд взагалі не затверджував[153].

У постанові Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. N° 80 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реструктуризації вугільної галузі»[154] з метою визначення обсягу бюджетних коштів, необхідних для часткового покриття збиткової собівартості вугілля, передбачено, що вугледобувні підприємства готують з урахуванням розроблених Міненерго методичних рекомендацій прогнозовані техніко-економічні показники діяльності та план заходів, спрямованих на поліпшення показників з виробництва та зниження витрат товарної вугільної продукції, і подають їх на розгляд Міненерго в установленому порядку. Річний або місячний обсяг бюджетних коштів на 1 гривню прогнозованих збитків для вугледобувних підприємств визначається за такою формулою:

$$P = Bi : Zi,$$

де Bi – річний або місячний обсяг бюджетних коштів відповідно до розпису державного бюджету, тис. грн; Zi – загальний обсяг прогнозованих збитків на рік або відповідний місяць, тис. грн.

Відповідно до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реструктуризації вугільної галузі, метою бюджетної програми "Реструктуризація вугільної галузі" є:

1. повернення до державного бюджету коштів, виділених Міненерго для погашення заборгованості із заробітної плати перед працівниками вугільної промисловості;

150 Міністерство енергетики та захисту довкілля України. Лист до Рахункової палати вх. N°60/05 від 13.01.2020 р. «Про надання інформації». URL: http://www.rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/32-2_2019/796.pdf

151 Там само.

152 Рахункова палата України. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції. Затверджено рішенням Рахункової палати від 12.11.2019 N° 32-2. – с. 27. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/32-2_2019/Zvit_32-2_2019.pdf

153 Там само.

154 Кабінет Міністрів України. Постанова «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реструктуризації вугільної галузі» від 23 січня 2019 р. N° 80. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-2019-%D0%BF#Text

2. забезпечення вітчизняного виробництва товарної вугільної продукції шляхом оплати праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з виплатою заробітної плати, оплатою спожитої електроенергії, а також погашенням заборгованості із заробітної плати;

3. здійснення 2019 року заходів з технічного переоснащення та модернізації вугледобувних підприємств;

4. оплату видатків за договорами постачання електричної енергії;

5. підтримання в безпечному та безаварійному стані шахти N°10 "Нововолинська"[155].

Розгляд змісту паспорту бюджетної програми «Реструктуризація вугільної галузі» на 2020 рік[156] дає підстави стверджувати, що уряд під реструктуризацією розуміє два напрямки:

- оплату праці та внесення обов'язкових платежів, зокрема на погашення заборгованості із зарплати (передбачено 3,497 млрд грн);

- підтримання в безпечному стані шахти N°10 «Нововолинська» (передбачено 65 млн грн).

У первинній редакції паспорту згаданої бюджетної програми замість фінансування шахти N°10 «Нововолинська» передбачали «заходи із технічного переоснащення та модернізації державних вугледобувних підприємств», на що передбачалося спрямувати 383,6 млн грн.

Такий підхід до планування бюджетних витрат на вугільну галузь означає, що **уряд під реструктуризацією передусім розуміє процес покриття збитків від виробництва товарної продукції без жодних стимулів до скорочення таких збитків для окремо взятих вугільних підприємств**. У таких умовах вугільні підприємства не зацікавлені у зменшенні збитків, а навпаки, прагнуть отримати максимум бюджетних коштів на поточні видатки. Вони також не можуть розраховувати на додаткове бюджетне фінансування для модернізації виробництва через брак необхідних коштів у бюджеті.

Підтверджує такий висновок і аналіз прийнятого 2017 року Закону України «Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств»[157], яким передбачається, що до 1 січня 2022 року підлягають зупиненню виконавчі провадження та заходи примусового виконання рішень щодо державних вугледобувних підприємств, а справи про банкрутство державних вугледобувних підприємств до 1 січня 2022 року не порушуються. Іншими словами, цей закон відтермінував негативні наслідки неплатоспроможності державних шахт, але не вирішив питання покращення бюджетного планування щодо фінансування галузі, підвищення ефективності виробництва або ж збільшення обсягів видобутку на перспективних шахтах.

Указ Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8 листопада 2019 р. N° 837/2019[158] передбачав зокрема необхідність розроблення та затвердження до 30 квітня 2020 року концепції реформування вугільної галузі та плану заходів щодо її реалізації. Цей план має містити підготовку та здійснення приватизації перспективних вугільних шахт, а також реструктуризацію (консервацію) безперспективних. Зі змісту указу випливає, що на той момент не було ані дієвої концепції реформування вугільної галузі, ані поетапного плану заходів її реалізації (або державної цільової програми) з відповідним бюджетним фінансуванням, хоча першу концепцію реформування галузі було схвалено урядом ще 2005 року. З іншого боку, указ фактично ставить знак рівності між реструктуризацією і консервацією шахт, хоча, як було зазначено, реструктуризація передусім мала би бути спрямована на покращення економічних показників діяльності вугільних підприємств.

155 Там само.

156 Міністерство енергетики України. Наказ про затвердження паспорта бюджетної програми за КПВК 2401590 на 2020 рік від 20.08.2020 р. N° 526. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245466454

157 Закон України «Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств» (N° 2021-VIII від 13 квітня 2017 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2021-19#Text

158 Президент України. Указ «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8.11.2019 р. N°837/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837/2019#Text

З усього наведеного можна зробити висновок, що **обсяги та напрями бюджетного фінансування вугільної галузі впродовж 2015–2019 років не повною мірою відповідали чинним на той час програмним і стратегічним документам.** Прогнозні цілі, які встановлювали в концепціях, стратегіях, державних програмах, регулярно не виконували. **Основну частину коштів спрямовували на покриття заборгованості з виплати заробітної плати шахтарям, для чого бюджетні видатки періодично та в поточному режимі коригували за рахунок скорочення інвестиційної складової фінансування реструктуризації.** Очевидно, такий підхід не відповідає принципам комплексного бюджетного планування і не може забезпечити сталий розвиток галузі відповідно до запланованих параметрів.

Результати виконання бюджетних програм (зокрема програми «Реструктуризація вугільної галузі») слугують чітким та однозначним індикатором ефективності реалізації цілей, проголошених у концепціях і планах дій з реформування вугільної галузі. Очевидно, що відсутність фінансування на розвиток або його фактичне скорочення впродовж бюджетного періоду призводили до подальшої деградації вугільних підприємств, а також обмежували можливості для беззбиткового видобутку вугілля у майбутньому. Це явно суперечить цілям, викладеним у кожній з розглянутих концепцій і водночас ставить під питання доцільність подальшого фінансування вугільної галузі безвідносно до встановлених цілей її розвитку і чітких кількісних індикаторів їх досягнення.

2.3. Аналіз виконання бюджетних програм підтримки за 2015–2020 роки

2.3.1. Бюджетні програми, за якими виділялися кошти

Для аналізу структури витрат у рамках цього дослідження виділено дев'ять бюджетних програм за 2015–2020 роки, які стосуються фінансування вугледобувної галузі та реалізуються Міністерством енергетики[159]. Інформацію про обсяги фінансування наведено у Таблиці 2 разом із касовим виконанням бюджетних програм, окрім 2020 року, де наведено планові показники.

Таблиця 2. Бюджетні програми Міненерго, що стосуються вугледобувної галузі (2015–-2020 рр.) та суми виділених коштів, тис. грн

Код програми	Рік	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (п)
1101070	Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості у частині видатків на підготовку вугледобувних підприємств до ліквідації (2015-2017), Ліквідація збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств (2018-2019), Заходи з ліквідації неперспективних вугледобувних підприємств (2020)	205712.17	106695.073	244124.73	281126.9	127899.15	659705.10
1101100	Гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах	234411.232	263210.232	287649.23	289998.6	289162.14	290000.00
1101110	Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції	1212000.00	1372755.008	2121771.00	1072246.2		

159 До 2019 року – Міністерством енергетики та вугільної промисловості України, у 2019–2020 рр. – Міністерством енергетики та захисту довкілля України.

1101520	Поповнення обігових коштів або збільшення статутних фондів вугледобувних підприємств для погашення простроченої заборгованості із заробітної плати працівникам, що утворилася на 1 січня 2015 року	200000.00	500000.00				
1101530	Державна підтримка будівництва шахти № 10 «Нововолинська»	145833.118	50000.00	70248.00	34648.0	61873.80	
1101160	Заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах			99401.56			
1101700	Запобігання виникненню надзвичайної ситуації у зв'язку із затопленням шахт Первомайсько-Стаханівського вугледобувного регіону (2017), Забезпечення у 2019 році оплати спожитої електричної енергії державними вугледобувними підприємствами (2019)			9830.59		445273.66	
1101590	Здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості (2018), Реструктуризація вугільної галузі (2019-2020)				1671149.7	3268617.17	4962746.1
1101710	Погашення заборгованості із заробітної плати перед працівниками вугільної промисловості				100000.0		
	Всього за рік	1997956.52	2292660.31	2833025.10	3449169.4	4192825.92	5912451.2

Джерело: Міненерго[160], Державний бюджет 2020 (зі змінами[161])

За цей період обсяг державного фінансування вугільної галузі зріс більш як удвічі. Якщо порівняти загальний обсяг фінансування галузі з рівнем інфляції (індекс споживчих цін) за цей період (показник 2020 року враховано станом на 31 жовтня у річному вимірі[162])[163], що сукупно становить 160%, витрати на вугільну галузь дещо випереджали ріст цін у країні. Мінімальна зарплата за цей період зросла з 1218 грн 2015 року до 5000 грн станом на 1.09.2020 року[164]. Враховуючи, що виплата зарплат становила основну частину видатків на галузь, зрозуміло, що **саме номінальне зростання зарплат великою мірою зумовлювало зростання видатків на вугільну галузь**.

160 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм за 2015–2020 рр. // URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

161 Верховна Рада. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»»//URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1006-IX#Text

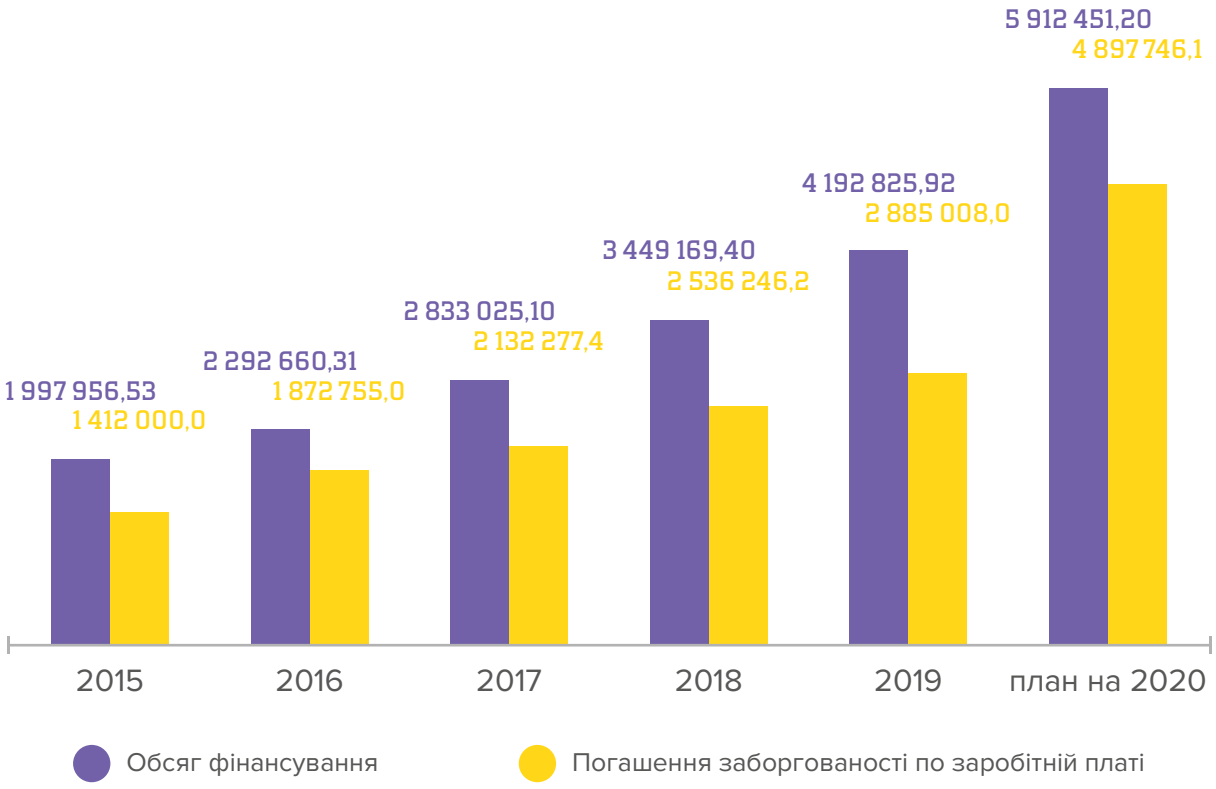
162 Національний банк України. Коментар Національного банку щодо рівня інфляції у жовтні 2020 року. URL: https://bank.gov.ua/ua/news/all/komentar-natsionalnogo-banku-schodo-rivnya-inflyatsiyi-u-jovtni-2020-roku

163 Державна служба статистики України. Індекси споживчих цін у 1991–2019 рр. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/ct/cn_rik/isc/isc_u/isc_m_u.htm

164 Мінімальна зарплата в Україні з 2000 до 2020 рр. URL: https://bankchart.com.ua/spravochniki/indikatory_rynka/lowest_salary

Фінансування заборгованості із заробітної плати працівникам державних підприємств у 2015–2020 роках коливалося на рівні 70–80% усіх видатків.

Рис. 8. Частка витрат на погашення боргів із зарплати від загального обсягу фінансування галузі, тис. грн



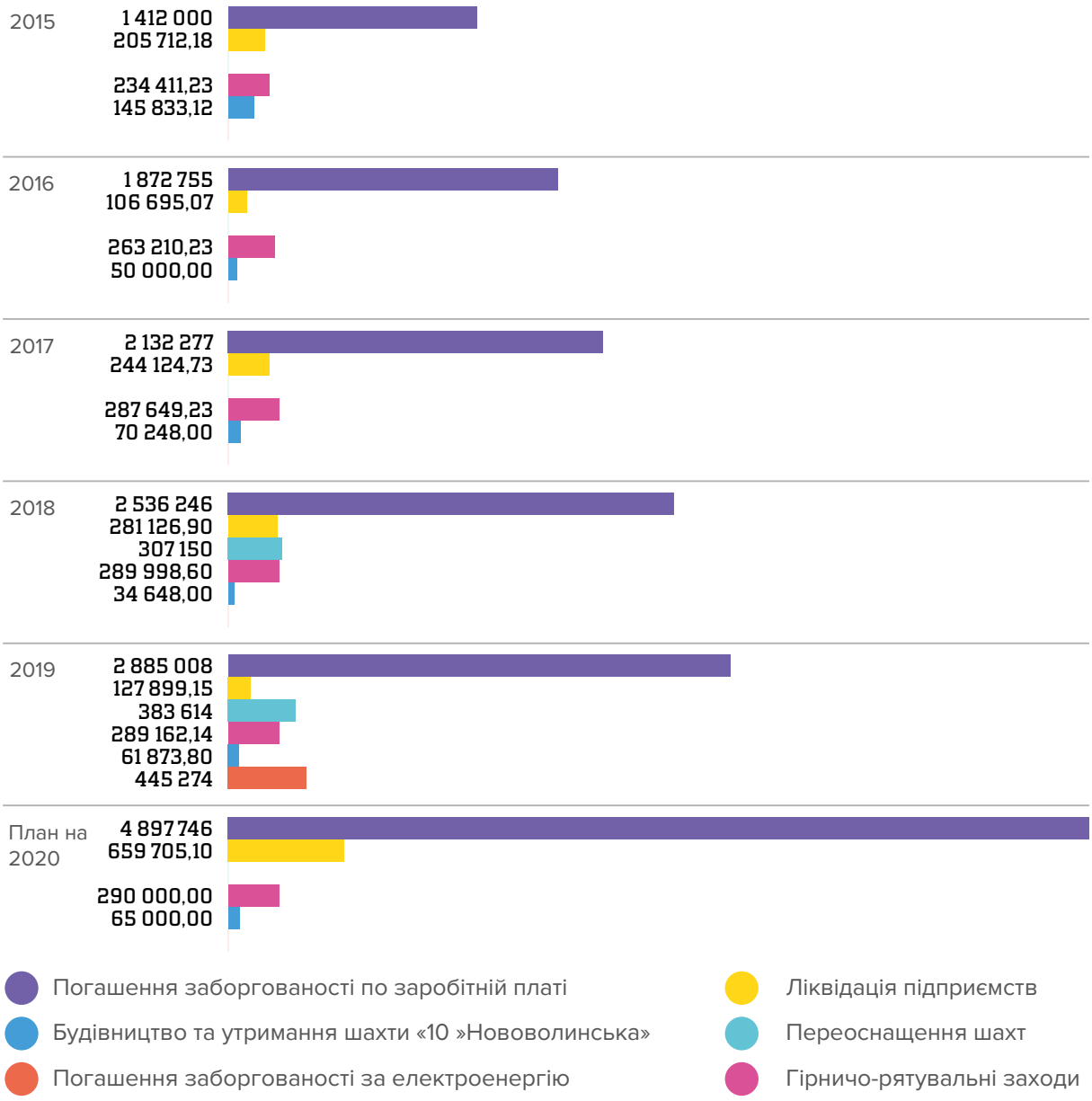
Джерело: Міненерго[165]

Ця тенденція (превалювання видатків на погашення боргів із заробітної плати) спостерігається також у розрізі кінцевого призначення всіх коштів, які виділяли протягом кожного бюджетного року на підтримку вугільної галузі.

Підтримка вугледобувної галузі збільшувалася переважно за рахунок погашення заборгованості із заробітної плати, тим часом як інші витрати щороку залишалися приблизно на тому самому рівні. Збільшення видатків 2019 року також було спричинено виплатами на погашення заборгованості шахт за електроенергію. Простежується різке збільшення (приблизно на 2 млрд грн) видатків на погашення заборгованості із зарплати 2020 року, а також зростання витрат на ліквідацію шахт.

165 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм за 2015–2020 рр//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

Рис. 9. Підтримка вугледобувної галузі за напрямами (2015–2020 рр.), тис. грн



Джерело: Міненерго[166]

У 2015–2020 роках лише двічі (2018 та 2019 рр.) виділяли кошти на переоснащення та модернізацію вугледобувних підприємств загальною сумою близько 690 млн грн. Для порівняння, лише за 2015 рік було виділено 1,412 млрд грн на погашення заборгованості із заробітної плати. Такі реалії бюджетного фінансування галузі дають певне уявлення про перспективи її розвитку за умови дотримання базового сценарію – «все лишається, як є».

Відносно стабільними витратами протягом досліджуваного періоду є напрями ліквідації нерентабельних шахт і гірничо-рятувальні заходи.

Варто також зазначити, що кошти за бюджетними програмами 1101700[167] та 1101710[168] було виділено з резервного фонду державного бюджету. За програмою 1101710 кошти виділяли на поворотній основі.

166 Там само.

167 Запобігання виникненню надзвичайної ситуації у зв'язку із затопленням шахт Первомайсько-Стаханівського вугледобувного регіону (2017), Забезпечення у 2019 році оплати спожитої електричної енергії державними вугледобувними підприємствами (2019)

168 Погашення заборгованості із заробітної плати перед працівниками вугільної промисловості

2.3.2. Оцінка ефективності державної підтримки в цілому

Для проведення комплексної оцінки ефективності використання бюджетних коштів, які були виділені на підтримку вугільної галузі протягом досліджуваного періоду (2015-2019 рр.) сукупну державну підтримку та фінансування окремих програм буде порівняно з індикаторами за методологією даного дослідження (див. розділ 2.1.).

Оскільки низка програм має чітке цільове призначення та/або кошти за нею не виділялися протягом всього досліджуваного періоду, предметом по-програмної оцінки визначено програми:

- 2401070 (до 2019 року – 1101070) «Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості у частині видатків на підготовку вугледобувних підприємств до ліквідації» (2015–2017 рр.), у 2018–2019 рр. назва змінилася на «Ліквідація збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств», а 2020 р. бюджетну програму перейменовано на «Заходи з ліквідації неперспективних вугледобувних підприємств»;

- 1101110 (з 2019 року закрита) «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції».

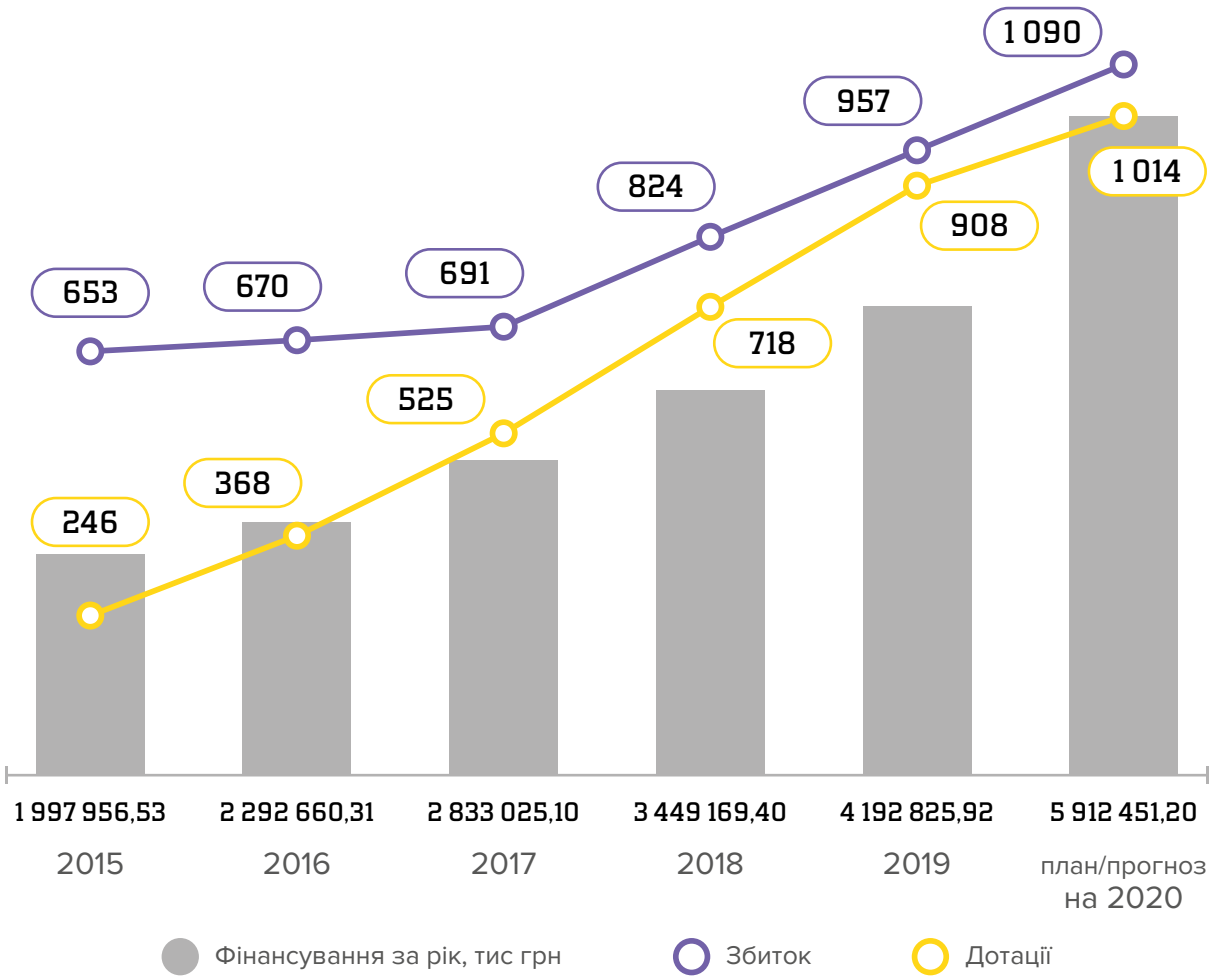
- 2401590 (до 2019 року – 1101590) «Здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості» (2018), «Реструктуризація вугільної галузі» (2019–2020).

Дані про загальне фінансування вугледобувної галузі демонструють, що динаміка державної підтримки здебільшого не демонструє позитивного впливу на більшість індикаторів (докладний аналіз див. Додаток 1), хоча за деякими індикаторами існує кореляція.

Зокрема дотації на галузь збільшуються пропорційно до збитків на 1 т видобутого вугілля. Також спостерігається зближення кривих збитків і дотацій, а отже, практично весь збиток підприємств від реалізації вугільної продукції нижче собівартості зараз покривається за рахунок бюджетних витрат (на рівні близько 93–95%), тим часом як 2015 року – лише близько 38%. Тобто в державних шахт не залишилося власних фінансових резервів (зокрема позикового капіталу) на покриття збитків.

Це свідчить про неефективне планування розвитку галузі урядом, оскільки зважаючи на майже повну відсутність державних капітальних інвестицій з урахуванням рівня зношеності основних фондів у галузі очікувати на зростання прибутковості видобутку було невиправдано.

Рис. 10. Збиток державних шахт і дотації (грн/т) порівняно із сукупною державною підтримкою



Джерело: Міненерго[169,170]

Унаслідок збільшення собівартості вугілля уряд починає більше дотувати вугільну галузь. Зростання собівартості автоматично зменшує прибутки та збільшує збитки підприємств. Спостерігається збільшення розриву між регульованою (або договірною) ціною реалізації та собівартістю вугілля, тобто росте частка збитків, які не покриває діяльність підприємств. З початку 2020 року фактична ціна реалізації вугілля становила 1950 грн/т, проте з вересня державні підприємства вимушені були піти на зниження ціни до 1650 грн/т, адже основний покупець – ПАТ «Центренерго» – обирав кращі фінансові пропозиції від приватних підприємств[171]. Як свідчить проєкт нової Концепції реформування вугільної галузі, збитки на 1 т реалізованого вугілля державних шахт становили 1630 грн у період 2015–2019 рр., тим часом як у І півріччі 2020 року стрибнули до 2100 грн[172].

Таким чином, збиткові державні підприємства змушені просити допомогу в уряду.

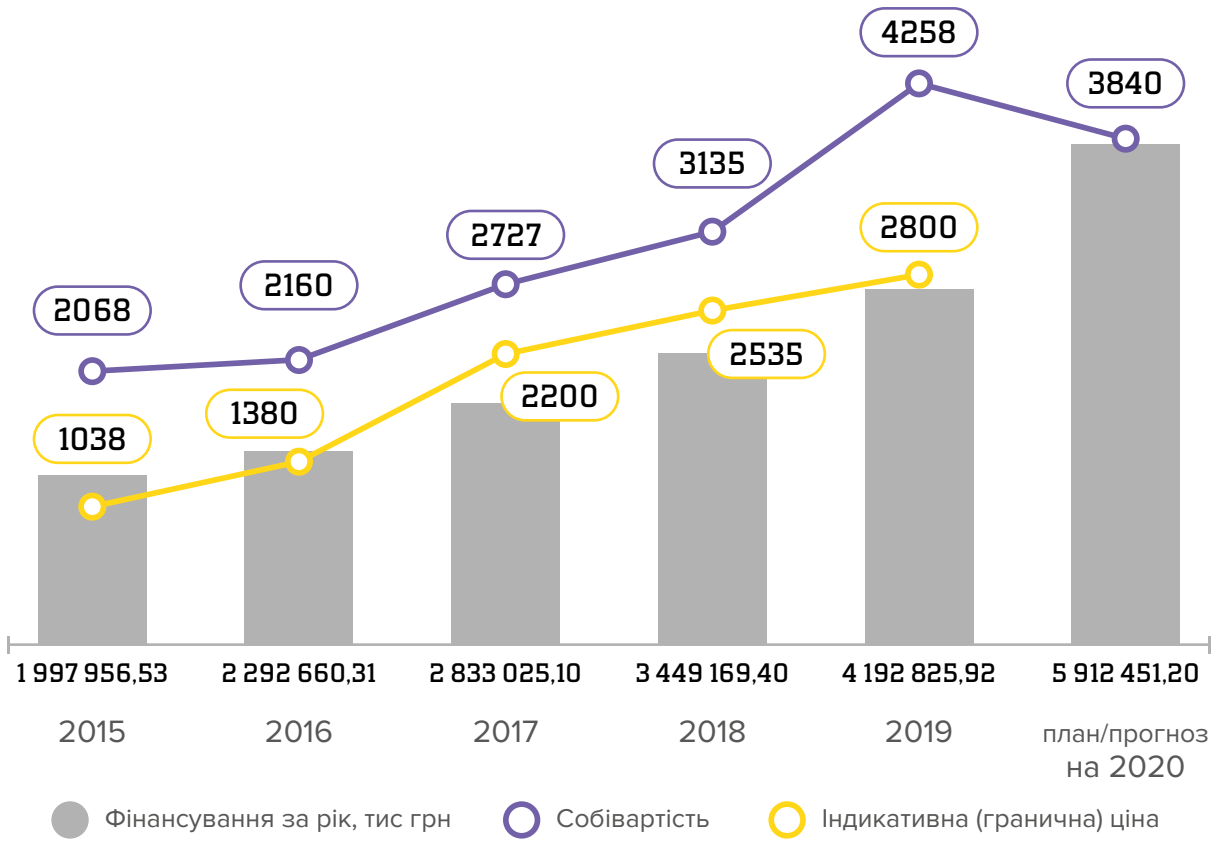
169 Офіційна сторінка Міненерго в соціальній мережі Facebook. // URL: https://www.facebook.com/minecoenergy/photos/a.1096844767038465/2872039699518954/?type=3&theater

170 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм за 2015–2020 рр. // URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

171 Mind.ua «Центренерго» почав купувати вугілля держшахт за наближеними до ринкових цінами//URL: https://mind.ua/news/20215484-centrenergo-pochav-kupuvati-vugillya-derzhshaht-za-nablizhenimi-do-rinkovih-cinami

172 Міненерго. Проєкт Концепції реформування вугільної галузі//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245482969

Рис. 11. Середня собівартість вугілля, видобутого на державних шахтах, і гранична ціна на вугільну продукцію (грн/т) порівняно із сукупною державною підтримкою



Джерело: Міненерго[173,174,175]

Також поряд зі щорічним зростанням державної підтримки спостерігається падіння показників видобутку на державних шахтах. Порівняно з обсягами видобутку на державних підприємствах приватні шахти демонструють неоднорідну динаміку спаду обсягів видобутку. 2016 року видобуток приватних шахт незначно збільшився, утім, наступного року впав та стабілізувався на три наступні роки. Це може пояснюватися такими економічними чинниками, як зменшення загального попиту на вугілля в Україні та спадом економіки (як, наприклад, поточного року)[176].

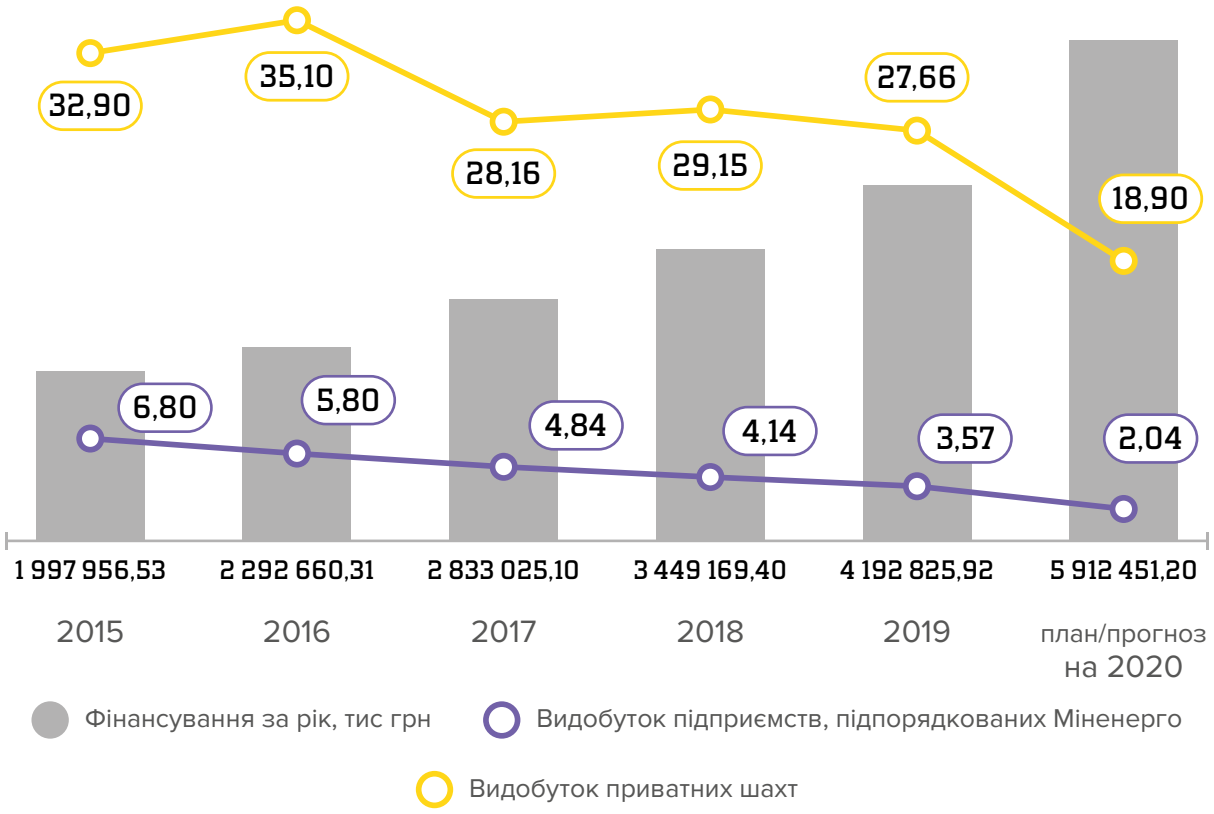
173 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм за 2015–2020 рр.//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

174 Міненерго. Протоколи нарад визначення питань граничної ціни на вугільну продукцію//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/doccatalog/list?currDir=50043

175 Сторінка заступника міністра енергетики в соціальній мережі Facebook//URL: https://www.facebook.com/photo?fbid=2822049804734673&set=pcb.2822050531401267

176 IEA. Coal final consumption by sector, Ukraine 1990–2018//URL: https://www.iea.org/data-and-statistics?country=UKRAINE&fuel=Coal&indicator=CoalConsBySector

Рис. 12. Видобуток* вугілля в розрізі підпорядкування підприємств (млн т) порівняно із сукупною державною підтримкою



* Дані про видобуток за 2020 рік наведено за дев'ять місяців

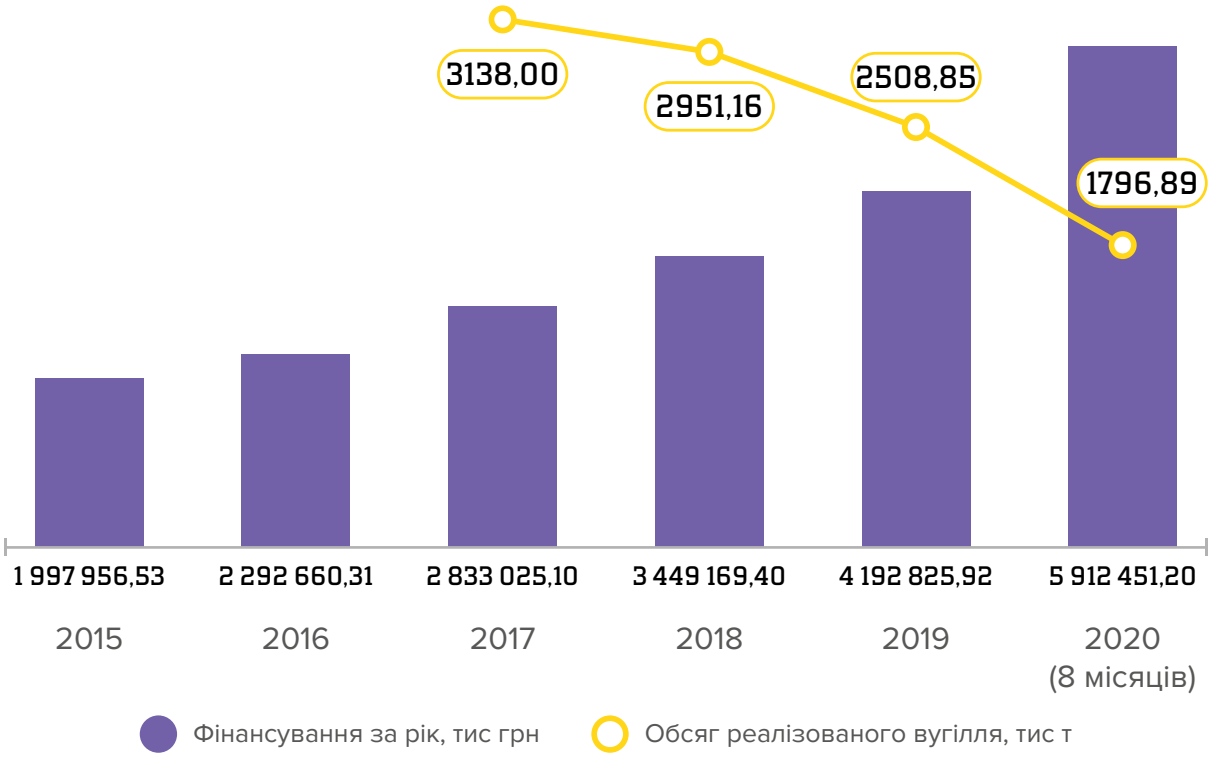
Джерело: Міненерго[177,178]

Зв'язку між обсягами реалізованого вугілля та фінансуванням галузі немає. Збільшення фінансування, яке більшою мірою є погашенням збитків підприємств, спричинено зменшенням обсягів видобутку та реалізації вугільної продукції. Ті кошти, які виділяли на переоснащення шахт у 2018–2019 роках, не спричинили позитивного економічного ефекту на підприємства галузі.

177 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм за 2015–2020 рр.//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

178 Міністерство енергетики. Інформаційні довідки про основні показники розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу України за 2015–2020 роки// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=35081

Рис. 13. Обсяг реалізованої товарної продукції до загального фінансування галузі



Джерело: Міненерго[179,180]

Кількість працівників вуглевидобувних підприємств падає порівняно зі зростанням державної підтримки. Оскільки дані враховують зайнятість на шахтах усіх форм власності, можна констатувати, що криза у видобувній галузі зачепила не лише державний сектор. Станом на кінець І півріччя 2020 року в державному вугледобувному секторі працювали 35 тис. осіб. І, як зазначено в проєкті Концепції реформування вугільної галузі, з 2015 року кількість працівників також зменшується щороку приблизно на 3000 осіб і більше[181]. Причинами такого явища можуть бути незадовільні умови праці – і з погляду винагороди, і з міркувань безпеки.

Також державна соціальна політика щодо працівників вугільної промисловості, зокрема прийняття і реалізація Закону «Про підвищення престижності шахтарської праці»[182], не виправдала себе та мала здебільшого популістський характер.

З усіх працівників вугледобувної галузі приблизно половина працює у державному секторі, але водночас державний сектор займає приблизно 10% ринку. Це говорить про низьку продуктивність праці на державних підприємствах і пояснюється зокрема тим, що на деяких підприємствах відбувається скорочення рівня механізації та перехід до ручного видобутку вугілля. Приватний сектор з приблизно однаковою кількістю працівників видобуває в рази більше, ніж державний. Тому, найімовірніше, у разі початку фінансування програм модернізації вугільних шахт і продовження курсу на ліквідацію збиткових шахт скорочення кількості працівників триватиме, що вимагатиме від уряду ефективного витрачання коштів на їх соціальну підтримку та перекваліфікацію.

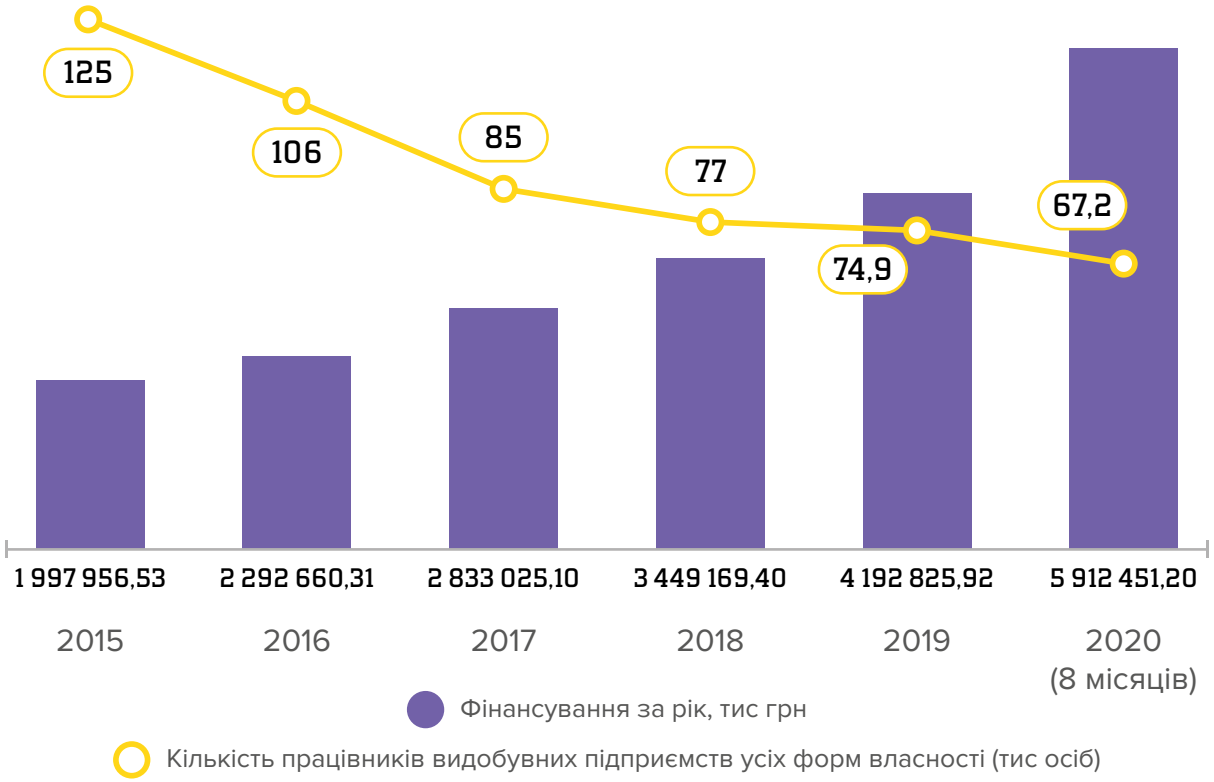
179 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм за 2015–2020 рр.//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

180 Міненерго. Портал відкритих даних. Інформація про товарну вугільну продукцію//URL: https://data.gov.ua/dataset/19a376c7-90a3-40d2-a9da-2df2c354646e

181 Міненерго. Проєкт Концепції реформування вугільної галузі//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245482969

182 Верховна Рада України. Закон України «Про підвищення престижності шахтарської праці»//URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345-17#Text

Рис. 14. Кількість працівників вугільної галузі порівняно із сукупною державною підтримкою



Джерело: Міненерго[183], Держстат[184]

2.3.3. Оцінка ефективності виконання окремих бюджетних програм

Код бюджетної програми: 2401070 (до 2019 року – 1101070)

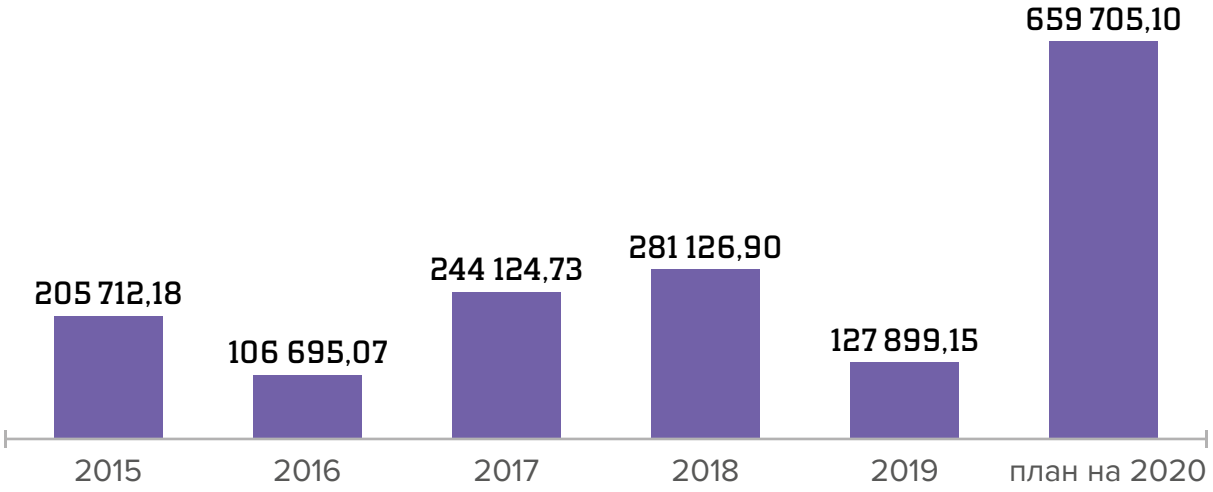
Назва бюджетної програми: протягом 2015–2017 років бюджетна програма називалася «Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості в частині видатків на підготовку вугледобувних підприємств до ліквідації», з 2018–2019 рр. назва змінилася на «Ліквідація збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств», а 2020 року програму перейменовано на «Заходи з ліквідації неперспективних вугледобувних підприємств».

Фінансування за цією програмою стабільно зростало, винятки становлять 2016 та 2019 роки. На 2020 рік заплановано збільшення видатків за цією програмою до близько 659 млн грн.

183 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм за 2015–2020 рр.//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

184 Держстат. Середньооблікова кількість штатних працівників за видами економічної діяльності у промисловості//URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdn/Sok_pr/Arch_sok_pr_u.htm

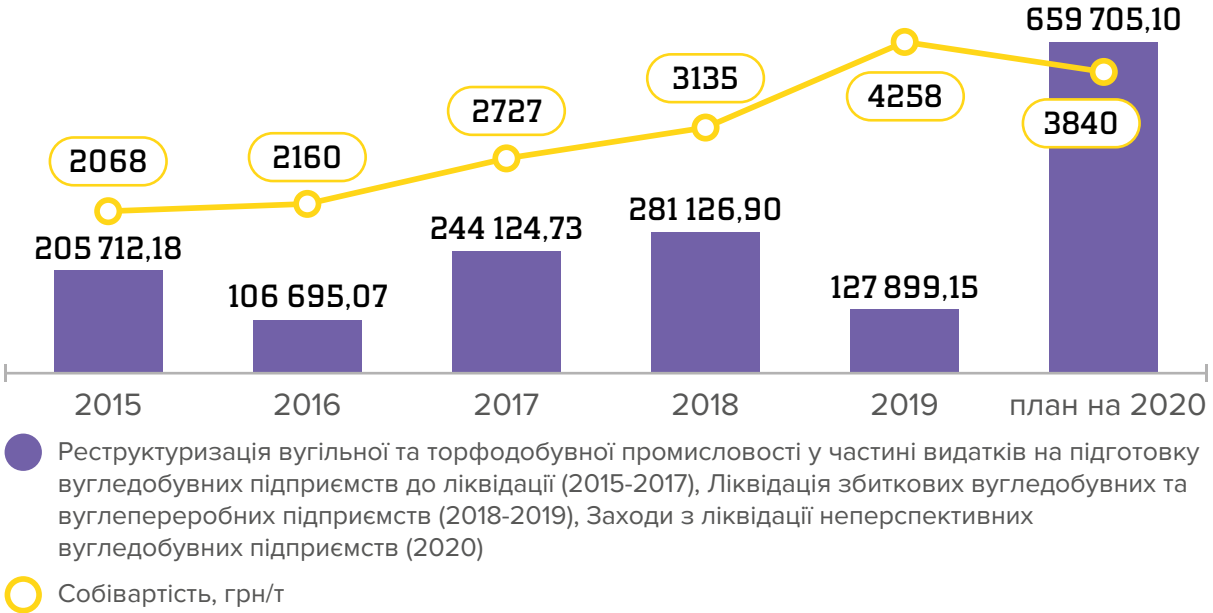
Рис. 15. Фінансування за програмами ліквідації шахт 2015–2020 рр. (тис. грн)



Джерело: Міненерго[185]

За цією програмою спостерігається незначна кореляція між обсягом фінансування та деякими індикаторами (докладний аналіз див. у Додатку 2). Так, скорочення фінансування 2019 року збіглося зі стрімким збільшенням рівня собівартості вугільної продукції, що провокувало більші витрати на власне дотації. Водночас 2016 року такого ефекту не спостерігалося. Нерівномірність кореляції між собівартістю продукції та фінансуванням за державними програмами з ліквідації радше свідчить, що заходи з ліквідації вугледобувних підприємств не мали позитивного економічного ефекту для підприємств та галузі загалом. Поясненням цьому може бути те, що масштаби збитковості вугледобувних підприємств неспівмірні з темпами ліквідації шахт.

Рис. 16. Середня собівартість вугілля, видобутого на державних шахтах (грн/т) порівняно з фінансуванням за програмами ліквідації (тис. грн)



Джерело: Міненерго[186,187]

185 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм за 2015–2020 рр.//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

186 Там само.

187 Сторінка заступника міністра енергетики в соціальній мережі Facebook//URL: https://www.facebook.com/photo?fbid=2822049804734673&set=pcb.2822050531401267

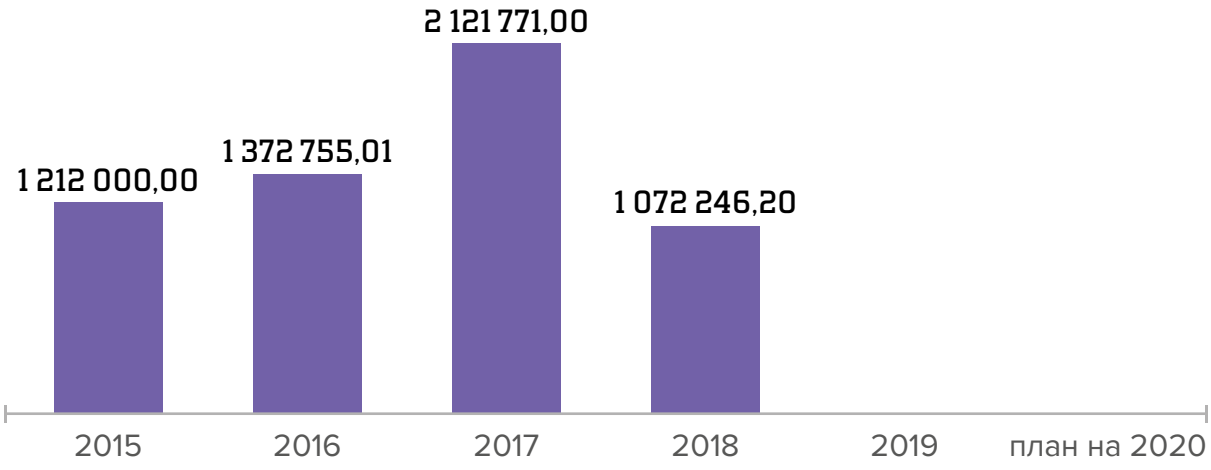
Код бюджетної програми: 1101110 (з 2019 року закрито)

Назва бюджетної програми: «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції».

Фінансування за цією бюджетною програмою стабільно зростало до 2017 року, а потім скоротилося 2018 року до близько 1 млрд грн. За даними звітів про виконання бюджетної програми вона повністю спрямовувалася на погашення боргів із заробітної плати[188]. Спад її фінансування 2018 року пояснюється тим, що погашення заробітної плати в наступні роки почали фінансуватися з інших програм (зокрема 1101590).

Незважаючи на назву бюджетної програми, кошти за нею повністю спрямовували на погашення боргів за заробітною платою. Тому ця програма була фактично дотаційною, або «проїданням» державних коштів. Наприклад, 2018 року обсяг покриття заборгованості з виплати заробітної плати шахтарям переглядали шість разів.

Рис. 17. Державна підтримка вугледобувних підприємств (програма 1101110) (тис. грн)



Джерело: Міненерго[189]

Графік демонструє кореляцію між фінансуванням за бюджетною програмою та зменшенням частки споживання вугілля. Причиною може бути те, що загальне зменшення попиту на вугілля в країні спричинило надлишок пропозиції, зокрема нереалізовані обсяги вугілля державних шахт, що і призвело до потре покрити збитки з бюджету. Однак це припущення не підтверджується зміною регульованої (граничної) ціни на вугільну продукцію та обсягів видобутку (основне скорочення у відповідь на спад попиту припало на приватні шахти), тому іншим поясненням може бути необхідність погашення боргів попередніх періодів.

188 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

189 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

Рис. 18. Частка вугілля у структурі кінцевого споживання енергії (%) порівняно з фінансуванням за програмою дотацій (тис. грн)

Джерело: Міненерго[190], Держстат[191]

Код бюджетної програми: 2401590 (до 2019 року – 1101590)

Назва бюджетної програми: Здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості (2018 р.), Реструктуризація вугільної галузі (2019–2020 рр.).

Програму почато 2018 року, і відтоді видатки системно збільшувалися. До кінця 2020 року планується витратити за програмою більш як 4,9 млрд грн. Уряд через цю бюджетну програму продовжив фінансування заборгованості із заробітної плати, яке відбувалося за програмою «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції» у 2015–2018 рр.

Таким чином, функціональне призначення програми (реструктуризація) не відповідає її реальному змісту. Відповідно до паспортів бюджетної програми за 2018–2020 роки[192], понад 90% видатків іде на погашення заборгованості із заробітної плати шахтарям. Цікаво, що видатки за бюджетною програмою щороку по кілька разів переглядають і перерозподіляють, збільшуючи частку погашення боргів. А 2020 року бюджетну програму було дофінансовано зі спеціального фонду держбюджету на 1,4 млрд грн виключно на погашення боргів[193].

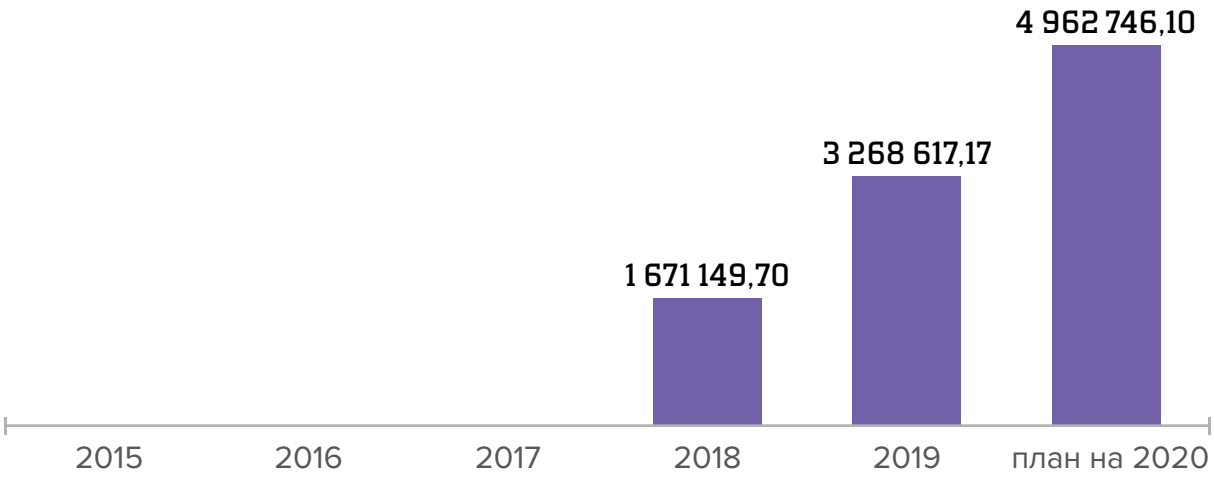
190 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

191 Держстат. Експрес-випуск. Енергетичний баланс України за 2018 рік//URL: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2019/12/175.pdf

192 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

193 Верховна Рада. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»»//URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1006-IX#Text

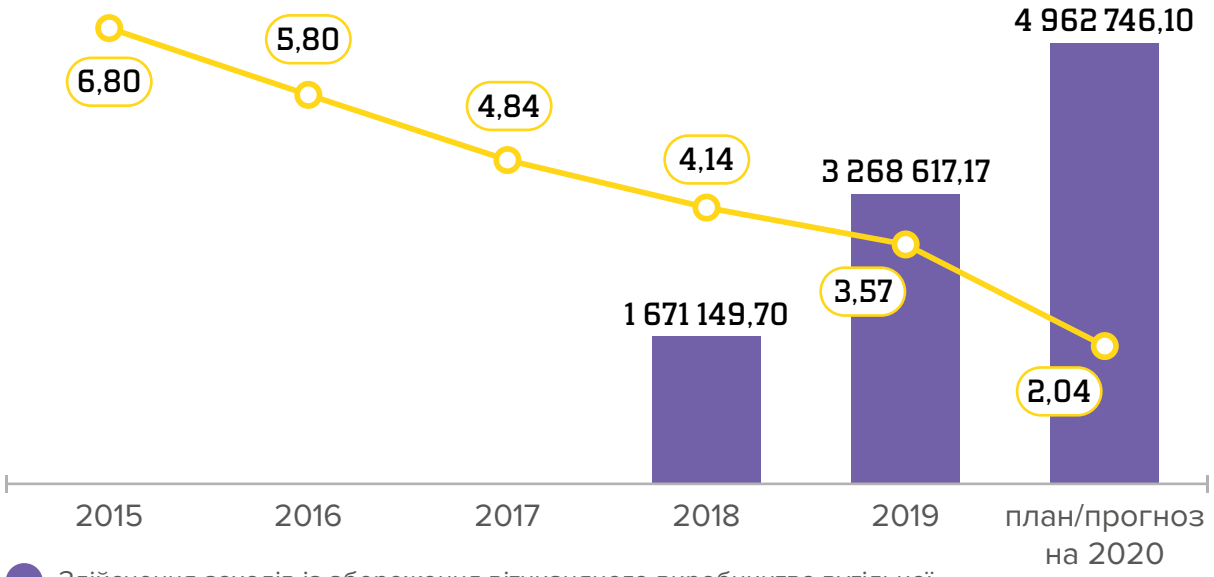
Рис. 19. Фінансування за бюджетною програмою «реструктуризації» (тис. грн)



Джерело: Міненерго[194], Державний бюджет 2020 (зі змінами[195])

Спостерігається зростання обсягів фінансування за програмою та одночасне падіння видобутку, що так само свідчить про відсутність позитивного впливу видатків за цією бюджетною програмою на цей індикатор. Хоча в 2018–2019 роках у програмі було виділено кошти на технічне переоснащення шахт, спад рівня видобутку протягом 2019–2020 років свідчить, що ці кошти не мали позитивного впливу і були витрачені неефективно.

Рис. 20. Обсяги видобутку* (млн. т) та фінансування за програмою «реструктуризації» (тис. грн)



Здійснення заходів із збереження вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості (2018), Реструктуризація вугільної галузі (2019-2020)

Видобуток підприємств, підпорядкованих Міненерго, млн т

** Дані з видобутку за 2020 рік наведено за дев'ять місяців*

Джерело: Міненерго[196,197]

194 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

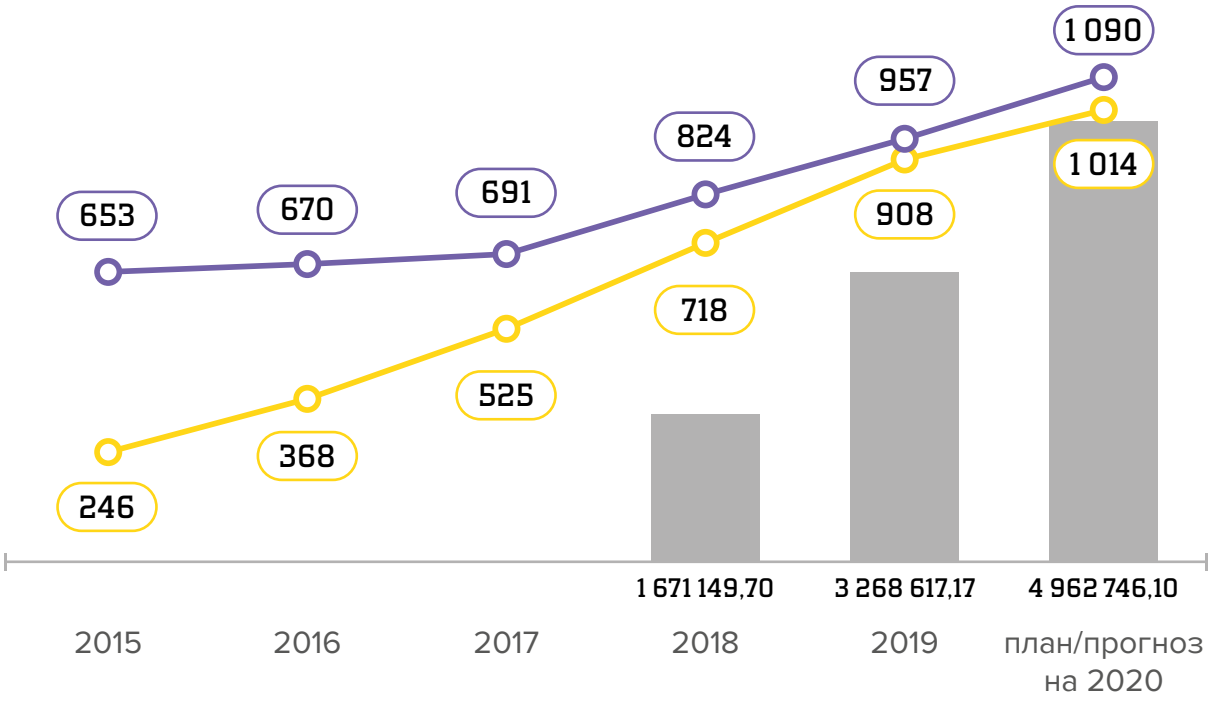
195 Верховна Рада. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»»//URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1006-IX#Text

196 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм за 2015–2020 рр.//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

197 Міністерство енергетики. Інформаційні довідки про основні показники розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу України за 2015–2020 роки//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=35081

Ще один індикатор, з яким корелює програма, – рівень збитковості українських шахт державної форми власності. Збиток і дотації зростають одночасно з фінансуванням за державною програмою. З 2018 року рівень збитковості та дотацій на 1 т видобутку зростають. Аналогічно, як і з рівнем видобутку, можна зробити висновок, що програма не вплинула на рівень прибутковості чи бодай скорочення збитків державних вугледобувних підприємств. Це означає, що кошти спрямовують не на реструктуризацію галузі, а є прямим фінансуванням збиткових підприємств з бюджету, тобто фактично нецільовим використанням державних коштів.

Рис. 21. Дотації та збитковість (грн/т) порівняно з обсягами фінансування за програмою «реструктуризації» (тис. грн)



Джерело: паспорти бюджетних програм Міненерго[198], повідомлення Міненерго[199]

198 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

199 Офіційна сторінка Міненерго в соціальній мережі Facebook//URL: https://www.facebook.com/minecoenergy/photos/a.1096844767038465/2872039699518954/?type=3&theater

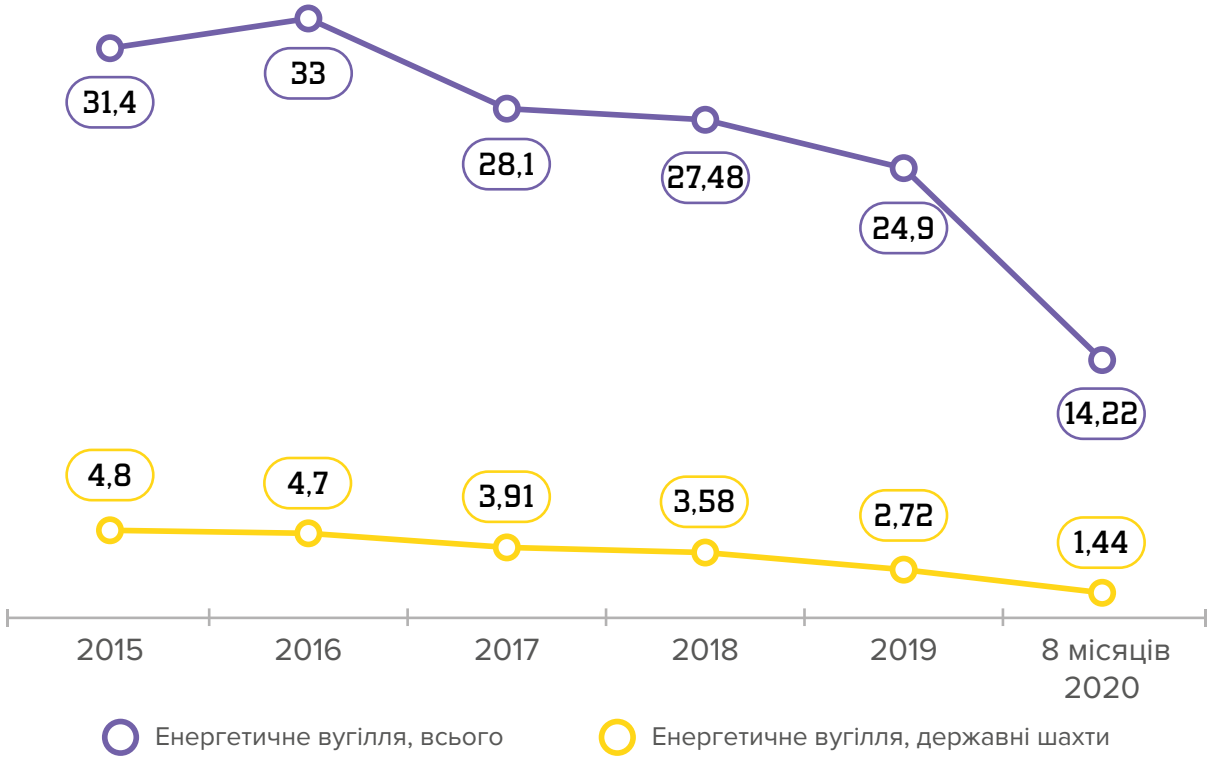
2.4. Оцінка ефективності за впливом на соціально-економічний розвиток

Протягом досліджуваного періоду (2015–2020 рр.) **обсяги фінансування на підтримку вугільної галузі не демонстрували позитивного впливу на більшість індикаторів**, які характеризують суспільний добробут, таких як обсяг видобутку вугілля на державних підприємствах і його частка в поточному загальному споживанні, кількість робочих місць, рівень прибутковості/збитковості державних шахт тощо. Тому можна зробити висновок, що **функціонування вугільної галузі та її системна державна підтримка не сприяли зростанню суспільного добробуту за низкою згаданих індикаторів.**

Тепер проаналізуємо ефективність державних видатків на вугільну галузь у 2015–2020 рр. з огляду на відповідність критеріям, які використовують зокрема Світовий Банк і Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) в дослідженні ефективності публічних видатків у різних галузях економіки.

Перший етап – оцінка обґрунтованості державного втручання у галузь, враховуючи, що бюджетні витрати потрібно спрямовувати на ті товари і послуги, яких приватний сектор не здатний забезпечити в необхідному обсязі. Як свідчать деталізовані дані, в Україні частка видобутку вугілля на державних шахтах за результатами 2019 року опустилася до 6,8%, впавши вдвічі порівняно з 2015 роком. Водночас загальний річний рівень видобутку вугілля 2019 року на державних підприємствах становив лише 16,8% імпорту за той самий період і 12,8% обсягу видобутку на приватних шахтах. За таких обставин вугілля однозначно не можна зарахувати до категорії товарів, які приватний сектор (українські видобувні компанії та імпортери) не спроможний забезпечити в достатньому обсязі.

Рис. 22. Видобуток енергетичного вугілля загалом і на державних шахтах, млн т (2015–2020 рр.)



Джерело: Міненерго[200]

200 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

Тому виглядає вмотивованою поступова, але повна відмова від державної підтримки вугільної галузі на користь програм, пов'язаних із ліквідацією наслідків закриття вугільних підприємств для забезпечення справедливого переходу (just transition). Необхідність такого кроку пояснюється тим, що приватний сектор не спроможний профінансувати в необхідному обсязі заходи з перекваліфікації та соціальної адаптації звільнених працівників, реабілітації територій видобутку, створення умов для розвитку галузей, не пов'язаних з видобутком, особливо у громадах, де місцевий бюджет повністю залежав від вугільних підприємств і пов'язаних галузей.

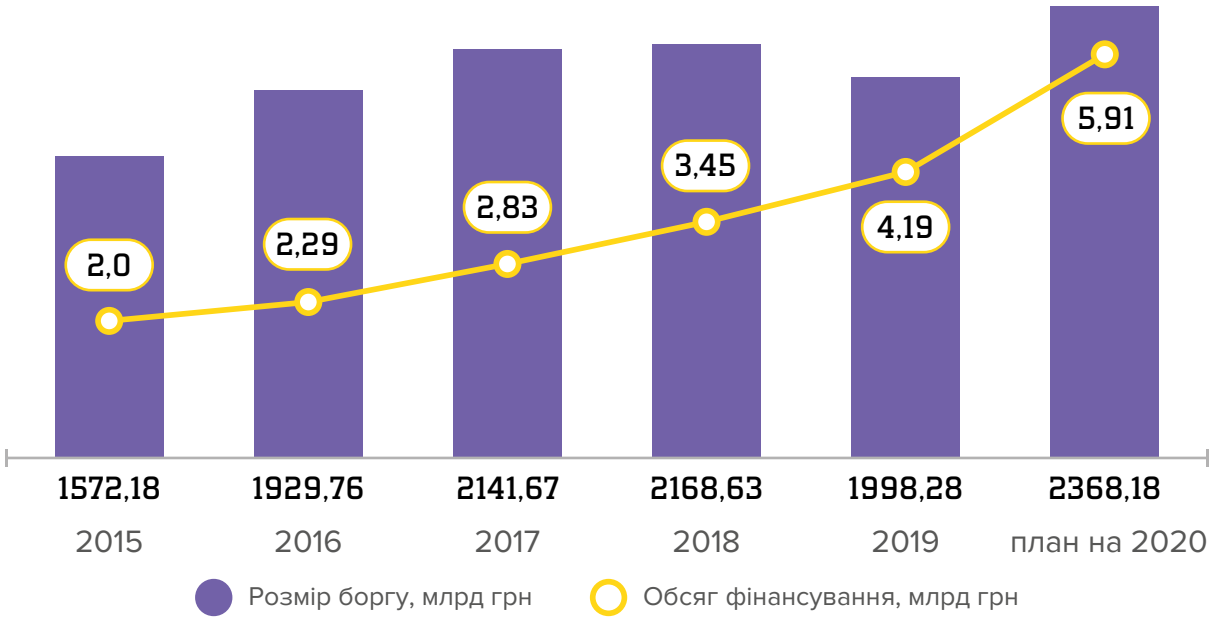
Другий етап полягає в оцінці потенційного **впливу на суспільний добробут** аналогічних за обсягом державних витрат на альтернативні суспільно важливі цілі.

Оскільки в цілях даного дослідження не проводилося моделювання альтернативних сценаріїв розвитку економічних процесів, пов'язаних з повним чи частковим вивільненням коштів державного бюджету, що спрямовуються на підтримку вугільної галузі, порівняємо обсяг згаданих витрат (сумарно та в річному розрізі) відносно дефіциту державного бюджету та державного боргу в зазначений період.

Як зазначалося вище, за період 2015–2019 років видатки державного бюджету на підтримку вугільної галузі становили 14,75 млрд грн. За цей час державний борг України зріс із 1,1 трлн грн на 31.12.2014 року до 2 трлн грн станом на 31.12.2019 року; зростання за п'ять років становило 898 млрд грн, або 81%. Водночас частка витрат на вугільну галузь у величині зростання державного боргу за цей період становила 1,6%, що вдвічі перевищує частку прямого внеску вугільної промисловості у ВВП за результатами 2018 року.

Це означає, що якби уряд повністю відмовився від державної підтримки вугільної галузі та спрямував ці кошти на погашення державного боргу, за цей період тіло боргу можна було б скоротити на 14,75 млрд грн (понад 0,5 млрд дол. США за нинішнім курсом) з подальшим зменшенням витрат державного бюджету на його обслуговування.

Рис. 23. Видатки на вугільну галузь відносно динаміки зростання державного боргу (2015 –2019 рр.)



Джерело: Мінфін[201], Міненерго[202]

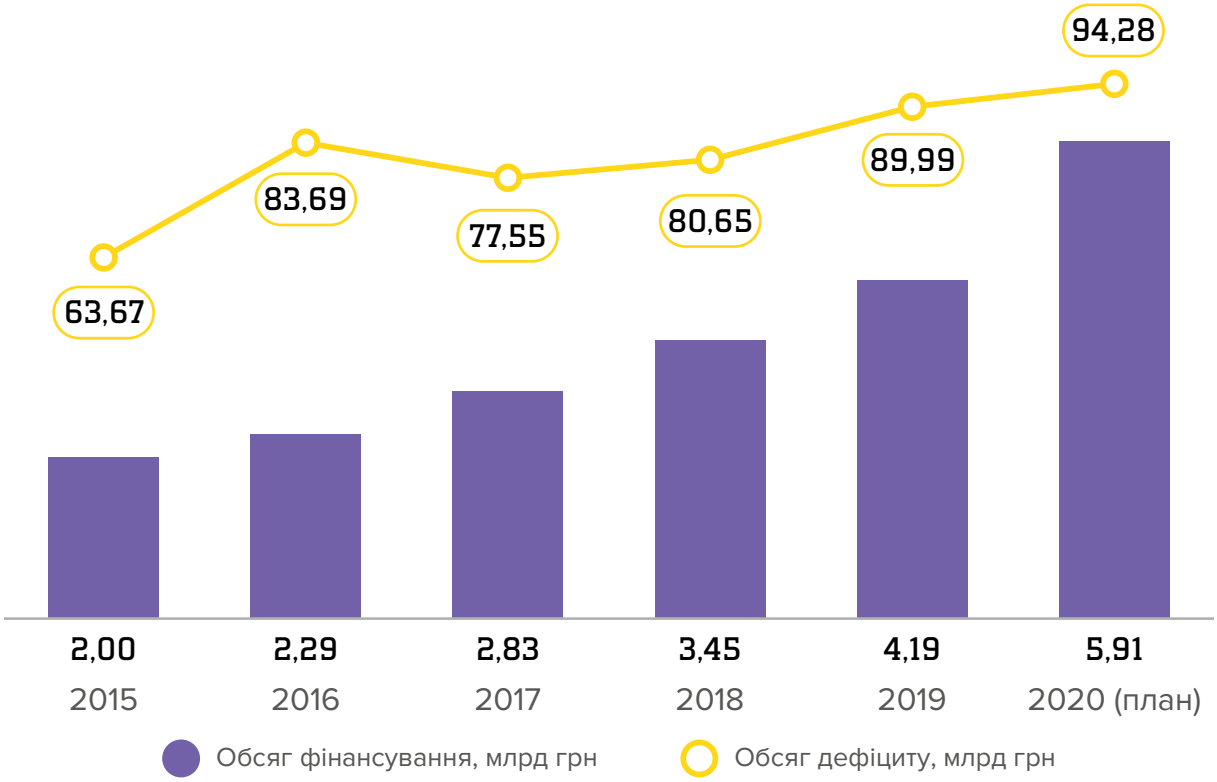
201 Мінфін. Державний борг України//URL: https://index.minfin.com.ua/finance/debtgov/2019/

202 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

Дефіцит державного бюджету становив в абсолютних цифрах від 63,67 млрд грн (2015 рік) до 90 млрд грн (2019 рік). У цей період частка щорічних видатків на вугільну галузь відносно дефіциту зростала від 2,7% за результатами 2016 року до 4,8% (згідно з планом на 2020 рік). Іншими словами, кожну двадцяту гривню в загальному обсязі дефіциту бюджету 2020 року буде спрямовано на вугільну галузь, і переважну більшість цих коштів буде витрачено на виплату заробітної плати працівникам вугільних підприємств, тобто на проїдання.

Таким чином, зростання видатків на вугільну галузь хоч і незначним чином, але впливає на зростання бюджетного дефіциту – оскільки не продукує економічного ефекту в формі надходжень, за винятком незначного потоку податків з фонду оплати праці. Не варто забувати й про те, що бюджетне фінансування галузі супроводжувалося стійким падінням усіх основних економічних показників у вугільній галузі, але попри це держава, представлена відповідними міністерствами за інерцією витрачала бюджетні кошти на одні й ті самі цілі, що рівноцінно гасінню пожежі бензином.

Рис. 24. Видатки на вугільну галузь відносно дефіциту державного бюджету України (2015– 2020 рр.)

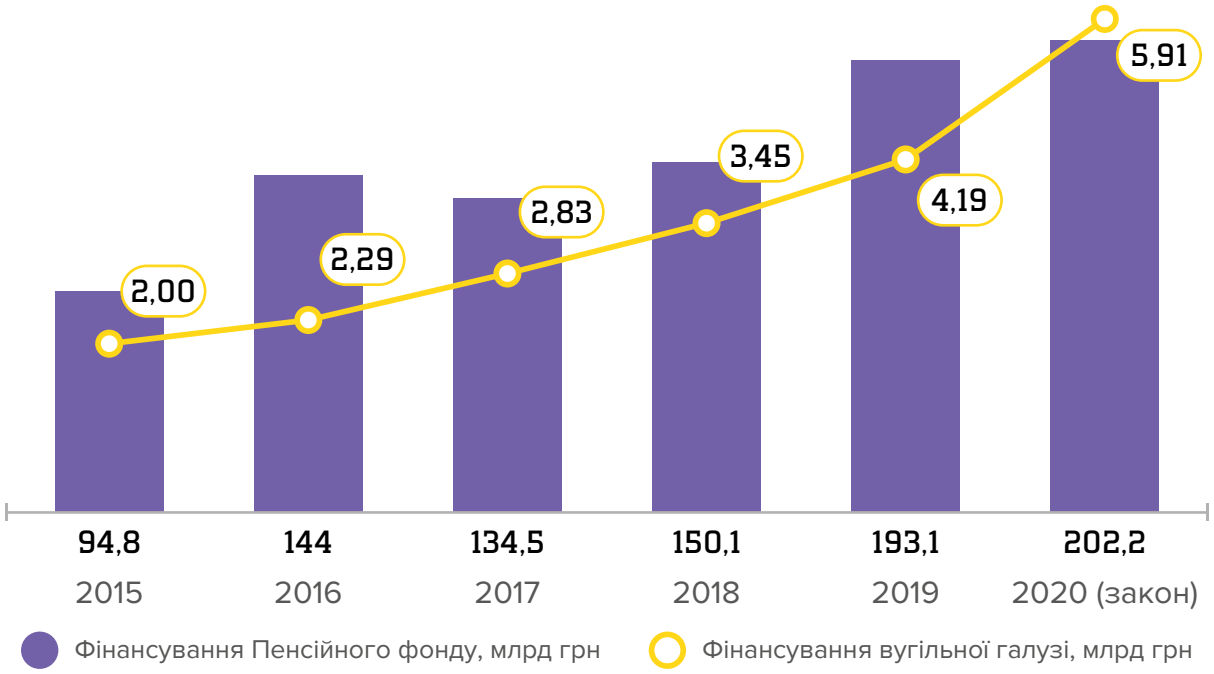


Джерело: «МінфінМедіа» за даними Держказначейства[203], Міненерго[204]

203 Виконання державного бюджету України//URL: https://index.minfin.com.ua/finance/budget/gov/2015/

204 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм за 2015–2020 рр.//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

Рис. 25. Видатки на вугільну галузь відносно бюджетного фінансування Пенсійного фонду



Джерело: Пенсійний фонд[205], Закон «Про державний бюджет України на 2020 рік»[206]

Видатки на вугільну галузь також загалом відтворюють тенденцію до зростання бюджетних видатків на фінансування дефіциту Пенсійного фонду, що підтверджує їхній прихований соціальний характер. Інакше кажучи, без системних рішень в умовах систематичного підвищення соціальних стандартів (мінімальної зарплати, мінімальної пенсії, прожиткового мінімуму) видатки «на проїдання» постійно зростають, лягаючи додатковим тягарем на державний бюджет. У ситуації з фінансуванням вугільної промисловості видатки вкрай неефективні та щороку зростають через постійне погіршення економічних показників підприємств. Схожий, з певною похибкою на об'єктивну демографічну ситуацію, яка робить солідарну пенсійну систему неспроможною, і випадок з Пенсійним фондом: йому бракує власних доходів для покриття всіх витрат, і тому держава змушена покривати дефіцит, який щороку зростає, без жодної надії на його скорочення у перспективі.

Для уникнення колапсу обидві ситуації потребують від уряду масштабних комплексних рішень, здатних переламати негативні тенденції, через впровадження стимулюючих механізмів – капітальних інвестицій у шахти та рішучих кроків із впровадження обов'язкових накопичувальних пенсійних рахунків.

В умовах постійного браку коштів державного бюджету на фінансування програм і галузей, які демонструють позитивну динаміку розвитку, уряд повинен прагнути мінімізувати видатки на статті, де не простежується зв'язок між бюджетних витратами і поліпшенням основних соціально-економічних індикаторів розвитку. Фінансово ефективнішим шляхом видається зменшення на величину зазначених бюджетних коштів розміру державного боргу або планованого дефіциту бюджету, скоротивши за рахунок цього актуальне чи потенційне боргове навантаження на бюджет. Водночас опоненти такого підходу вказують і на інші чинники, такі як соціальний захист, підтримка вразливих професій.

Тому **третій етап** передбачає **оцінку впливу** державних витрат **на найбідніші прошарки населення**.

Вугілля має досить опосередкований вплив на добробут найбідніших українців. По-перше, частка вугілля у структурі кінцевого споживання енергії в 2015–2017 роках не перевищувала 12%, а решта

205 Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України. URL: https://www.pfu.gov.ua/statystyka/vydatky-ta-dohody-byudzhetu-fondu/

206 Закон України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text

використовується у промисловості, здебільшого для виробництва електричної енергії. Вироблена електроенергія продається промисловості за ринковими цінами, а населенню – за однаковою для всіх категорій споживачів регульованою ціною. Найвразливіші категорії населення не мають окремої нижчої ціни, а від існування єдиної регульованої ціни найбільше виграють ті, хто споживає більше електроенергії – тобто багатші споживачі. Якщо додати ще й структурні перекоси на оптовому ринку, пов'язані з виконанням спеціальних обов'язків із підтримки регульованої ціни для населення та високого «зеленого» тарифу для виробників з відновлюваних джерел, стає очевидним, що підходи до ціноутворення на вироблену електроенергію в майбутньому підлягатимуть коригуванню.

Абсолютна більшість державних вугільних підприємств збиткові, мають борги з виплати заробітної плати шахтарям, а рівень матеріальної винагороди за працю у галузі досить низький, враховуючи специфіку роботи в галузі. Станом на 5 червня 2020 року загальна заборгованість державних шахт із заробітної плати з нарахуваннями за 2015–2019 роки становила майже 150 млн грн (борги тягнуться з 2015 року)[207]. Постійна заборгованість з виплати заробітної плати та невисокий її рівень явно не сприяють залученню в галузь нових працівників, а радше навпаки – заохочують відплив кадрів, що створює тиск на фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

Крім того, вугільна промисловість характеризується надзвичайно складними й небезпечними умовами праці, що постійно загрожують життю працівників і провокують розвиток низки хронічних професійних захворювань – особливо в умовах, коли видатки на технічне переоснащення, зокрема в частині гарантування безпеки праці, протягом тривалого періоду залишаються недофінансованими. Такі невтішні висновки підтверджує звіт про стан охорони праці на вугільних підприємствах за 2017 рік, підготовлений Державною службою України з питань праці[208].

Так, станом на 01.01.2018 року забезпеченість засобами індивідуального захисту на державних шахтах становила: ізолюючі саморятівники – 57%, респіратори – 78%, фільтри до респіраторів – 44%; тимчасом як на приватних шахтах ці цифри становили 100%. Схожа картина спостерігається щодо засобів колективного захисту (вогнегасників, пожежно-зрошувальних трубопроводів, установок автоматичного пожежогасіння, інертного пилу). Як наслідок, шахти недержавної форми власності демонструють загалом менші показники травматизму (2017 року коефіцієнт смертельного травматизму на 1 млн т видобутого вугілля становив 3,58 для державних шахт і 0,43 для приватних)[209], попри суттєво більший масштаб виробництва. Такі реалії роблять частину зайнятих працівників заручниками своїх підприємств через страх втратити хоча б якусь роботу або ще не виплачену заробітну плату.

Результати аудиту Рахункової палати свідчать, що середня заробітна плата робітників галузі збільшилася із 6741 грн (2016 рік) до 8368 грн (2017 рік) та до 10353 грн (2018 рік). На 2019 рік було заплановано зростання до 11144 грн. Проте зростання зарплати супроводжується зниженням продуктивності праці шахтарів із 13,8 т/особу 2016 року до 12,2 т/особу в 2017–2018 роках, на 2019 рік запланована продуктивність праці становила 11,9 т/особу [210].

Тож можемо констатувати, що вплив вугільної галузі на найбідніші прошарки населення опосередкований і здебільшого несприятливий через переважання у галузі негативних економічних тенденцій. Чи не єдиний позитивний короткостроковий ефект від державної підтримки галузі – скорочення заборгованості з виплати заробітної плати працівникам. Утім, як зазначено раніше, саме на ці цілі й спрямовується більшість видатків державної підтримки вугільної галузі.

---

207 Рибінська І. Заборгованість перед шахтарями: скільки заплатила та заборгувала держава з 2015 року//«Слово і діло». 2 липня 2020 р. URL: https://www.slovoidilo.ua/2020/07/02/stattja/ekonomika/zaborhovanist-pered-shaxtaryamy-skilky-zaplatyla-ta-zaborhuvala-derzhava-2015-roku

208 Державна служба України з питань праці. Узагальнений звіт відділу нагляду у вугільній промисловості про стан охорони праці на вугільних підприємствах за 2017 рік. URL: https://dsp.gov.ua/zvit-pro-stan-okhorony-pratsi-na-vuhilnykh-pidpryiemstvakh-za-2017-rik

209 Там само.

210 Рахункова палата. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції. Затверджений рішенням Рахункової палати від 12.11.2019 N° 32-2. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/32-2_2019/Zvit_32-2_2019.pdf

Для повноти картини визначимо обсяг «ефективних» і «стратегічних» заощаджень за допомогою інструментів, які застосовують міжнародні організації (Світовий Банк, МВФ, ОЕСР тощо) під час аналізу ефективності бюджетних видатків.

«Ефективні» заощадження[211] – це такий обсяг скорочення фінансування в межах галузі або програми, якого можна досягти за рахунок орієнтації на закупівлю аналогічних за якістю і кількістю товарів і послуг за менший кошт.

У ситуації з фінансуванням вугільної галузі неможливо визначити обсяг ефективних заощаджень, оскільки галузь протягом тривалого часу була недофінансованою. Відповідно до інформації Міненерго[212], з 2013 до 2017 року заходів з технічного переоснащення та модернізації вугледобувних підприємств не фінансували взагалі. 2018 року видатки на ці цілі становили 307,1 млн грн, або трохи більше 20% мінімально необхідного рівня. 2017 року з держбюджету було виділено 2,1 млрд грн замість мінімально необхідних 2,9 млрд грн, що призвело до зростання заборгованості.

Водночас усі основні показники діяльності галузі свідчать, що останні 30 років вона постійно стагнує в умовах стабільного бюджетного фінансування. Видобуток вугілля за 2015–2020 роки впав майже вдвічі, і наразі відсутні будь-які підстави вважати, що за умови нинішнього фінансування вдасться досягти помітного покращення ситуації. Для зростання видобутку і зниження його собівартості держава повинна збільшити фінансування інвестиційних програм (технічна модернізація виробництва, переоснащення, підвищення безпеки й покращення умов праці тощо).

Підтверджують такий висновок і дані Рахункової палати, яка встановила, що падіння обсягів видобутку вугілля на державних вугледобувних підприємствах пов'язано насамперед зі значною зношеністю основних виробничих фондів (від 30% до 75%), дефіцитом коштів для оновлення виробничого обладнання, що призводить до низького рівня підготовки нових очисних вибоїв і затримки їх введення, а отже, до додаткових витрат на оплату праці, які не покриваються вартістю реалізованої вугільної продукції[213].

Аналізуючи ефективність витрат, важливо визначити т. зв. «витрати для зменшення витрат» («spend to save» measures). Це обсяг коштів, необхідний для впровадження нових технологій, що гарантують скорочення видатків у наступних періодах. Очевидно, що у вугільній галузі обсяг таких витрат (зокрема на технічну модернізацію підприємств і відкриття нових лав/вибоїв) повинен суттєво перевищувати нинішній сумарний рівень фінансування галузі протягом тривалого часу, що робить таку перспективу позбавленою економічного сенсу.

В умовах постійного браку мінімально необхідних фінансових ресурсів ефективнішим видається підхід до **оцінки «стратегічних» витрат**[214] у галузі. Під стратегічними витратами тут розуміється обсяг бюджетних коштів, які потрібно витратити на альтернативні цілі задля максимізації ефекту для економіки – зокрема в регіонах, де зосереджено вуглевидобуток та підприємства суміжних галузей (збагачувальні фабрики, ТЕС/ТЕЦ тощо). Стратегічних заощаджень досягають завдяки скороченню чи повній відмові від послуг і видатків, які вважаються неефективними або з низьким пріоритетом для уряду. Аналіз стратегічних заощаджень передбачає передусім оцінку впливу (impact evaluation[215]) бюджетних витрат задля визначення ефективності тих програм, важливість результатів яких для суспільства не ставиться під питання, а ефективність не до кінця з'ясовано.

---

211 Organisation for Economic Co-operation and Development. 3'th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. Spending Reviews. URL: https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en – p. 5.

212 Міністерство енергетики та захисту довкілля України. Лист до Рахункової плати «Про надання інформації». Вх. N°60/05 від 13.01.2020 р. URL: http://www.rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/32-2_2019/796.pdf

213 Рахункова палата. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції. Затверджений рішенням Рахункової палати від 12.11.2019 р. N° 32-2. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/32-2_2019/Zvit_32-2_2019.pdf

214 Organisation for Economic Co-operation and Development. 3'th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. Spending Reviews. URL: https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en – p. 14.

215 Там само, pp. 26–28.

Знову-таки, аналіз основних економічних індикаторів розвитку галузі, представлених у Додатку 1, показав серйозні недліки державної політики. Адже фінансування у тих обсягах, які практикував уряд, супроводжувалося стійким погіршенням основних економічних показників – і це були саме ті показники, які у відповідних програмах розвитку галузі обіцяли поліпшити.

Це свідчить, що кошти виділяли за залишковим принципом і в обсягах, набагато нижчих за мінімальні потреби. Тобто такі видатки були неефективними і не пріоритетними для уряду. А планування видатків було такої якості, що одного лише 2018 року обсяг покриття заборгованості з виплати заробітної плати шахтарям переглядали шість разів! Відповідно, це потребувало внесення змін до закону про бюджет і перерозподілу видатків між бюджетними програмами[216].

Водночас накопичувалися і не особливо вирішувалися окремі негативні питання, пов'язані із закриттям вугільних підприємств: соціальний захист і подальше працевлаштування звільнених працівників, створення умов для пожвавлення економічних процесів у колишніх видобувних громадах (особливо т. зв. «мономістах», бюджетні надходження яких значною мірою залежали від функціонування вугільних підприємств), безпечне з погляду дотримання вимог законодавства про захист довкілля закриття шахт, здійснення реабілітації територій видобутку вугілля і покращення стану довкілля.

У ситуації зі стратегічними заощадженнями впровадження альтернативних видатків або скорочення частини видатків часто наштовхується на політичний опір тих осіб чи сил, які отримують вигоду від статус-кво. Учасники бюджетного процесу часто намагаються уникнути скорочення бюджетних програм із сумнівною ефективністю, гальмуючи перерозподіл видатків на користь нових, з вищою потенційною віддачею, бюджетних програм. Це відбувається через часом необґрунтовані сподівання на те, що досягнення економічного зростання буде невідворотним. Часто збільшення видатків відбувалося з політичних мотивів, безвідносно до темпів економічного зростання – за рахунок запозичень і збільшення дефіциту бюджету. Проте якщо скорочення неминучі, то уряд часто йде шляхом меншого опору і замість точкового закриття бюджетних програм вдається до універсального секвестру, під який потрапляють усі або переважна більшість розпорядників бюджетних коштів[217].

Відповідно до інформації Міненерго, незадовільне фінансування вугільної галузі в попередні періоди призвело до того, що на початок 2020 року було зафіксовано тривожну тенденцію: стабільно падає рівень механізації видобутку вугілля, що призводить до заміни очисних комбайнів відбійними молотками, а механізованих комплексів – індивідуальним кріпленням. Така ситуація суттєво підвищує собівартість видобутку вугілля та зумовлює масовий відплив кваліфікованих працівників, унеможливлює підтримання сталого функціонування вугільної галузі та збільшення вуглевидобутку[218].

Маємо визнати, що наразі в уряду є **два можливих варіанти** дій щодо вугільної галузі залежно від стратегічних пріоритетів. Перший полягає у **поступовій, але повній відмові від державної підтримки вугільних підприємств з подальшим закриттям чи приватизацією підприємств, що залишилися у державній власності, і переходом до фінансування лише тих проєктів, що спрямовані на ліквідацію наслідків видобутку вугілля** – соціальних, економічних, екологічних тощо.

Другий варіант передбачає **суттєве (в рази) збільшення видатків на підтримку вугільної галузі, передусім її інвестиційної складової, для забезпечення певного економічно виправданого рівня видобутку вугілля**, відпускна ціна якого буде вищою за собівартість видобутку. Це потребуватиме чималих капітальних інвестицій у новітні технології та обладнання, а також відмови від ручного видобутку вугілля на користь механізації, що дозволить «витягти» найбільш перспективні шахти у прибуткову зону з глибоко збиткової.

---

216 Рибінська І. Заборгованість перед шахтарями: скільки заплатила та заборгувала держава з 2015 року//«Слово і діло». 2 липня 2020. URL: https://www.slovoidilo.ua/2020/07/02/stattja/ekonomika/zaborhovanist-pered-shaxtaryamy-skilky-zaplatyla-ta-zaborhuvala-derzhava-2015-roku

217 Organisation for Economic Co-operation and Development. 3'th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. Spending Reviews. URL: https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en – p. 7.

218 Міністерство енергетики та захисту довкілля України. Лист до Рахункової плати «Про надання інформації». Вх. №60/05 від 13.01.2020 р. URL: http://www.rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/32-2_2019/796.pdf

У разі реалізації другого варіанту не варто забувати, що навіть стабілізація видобутку на нинішньому рівні потребуватиме додаткових бюджетних витрат. Також слід мати на увазі, що обрання другого варіанту ставить під сумнів кліматичні зобов'язання, які взяла на себе Україна, оскільки інвестування в розвиток вугільних шахт потенційно призведе до потреби їх утримання для повернення інвестицій – та, відповідно, узалежнення від викопних палив і викидів CO_2.

3. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Здійснений аналіз дає підстави стверджувати, що обсяги та напрями бюджетного фінансування вугільної галузі впродовж 2015–2020 років **не повною мірою відповідали програмним і стратегічним документам, а також не вирізнялися ефективністю**:

- **основна частина коштів спрямовувалася на покриття заборгованості з виплати заробітної плати шахтарям**, задля чого уряд чи парламент періодично коригували бюджетні видатки за рахунок скорочення інвестиційної складової. Такий підхід не відповідає принципам комплексного бюджетного планування і не може забезпечити сталий розвиток галузі відповідно до запланованих параметрів. Уряд не здійснював моніторингу ефективності витрачання бюджетних коштів у минулих періодах, завдяки чому призначення видатків у вугільній галузі від року до року майже не змінювалося, а частка компенсації заробітної плати в структурі видатків сягала 70–80% залежно від року;

- **заходи з модернізації підприємств**, спрямовані на підвищення продуктивності видобутку вугілля і зростання економічних показників, **або не фінансували взагалі, або фінансували за залишковим принципом** без урахування економічної доцільності. У період 2015–2020 рр. лише двічі (у 2018 та 2019 рр.) виділялися кошти на переоснащення та модернізацію вугледобувних підприємств на загальну суму близько 690 млн грн;

- незважаючи на низку зобов'язань України у сфері боротьби з наслідками зміни клімату, які вимагали якщо не повного закриття вугільних шахт, то поступової відмови від цього виду викопного палива та справедливої трансформації вугільних регіонів, відображення виконання цих зобов'язань у стратегічних документах рухається дуже повільно. **Донедавна питання відмови від видобутку або закриття шахт у деклараціях та стратегічних планах уряду не порушували**. Зараз такі цілі є, зокрема в проєкті Концепції «зеленого» енергетичного переходу до 2050 року, утім, Міненерго вже озвучує наміри про перегляд цього документу[219]. Проєкт нової Концепції реформування вугільної галузі передбачає скорочення видобутку, ліквідацію шахт, які не буде інтегровано з «Центренерго» або приватизовано, та «економічну диверсифікацію шахтарських регіонів»;

- також недостатньо уваги приділялося фінансуванню програм соціальної та професійної адаптації працівників вугільних підприємств, що закриваються внаслідок реструктуризації галузі, розвитку приватних ініціатив у видобувних громадах і реабілітації земель, на яких видобувалося вугілля;

- здійснення політики реструктуризації вирізнялося непослідовністю і нечіткістю визначення довгострокових цілей розвитку вугільної галузі. **Більшість ухвалених актів законодавства,**

219 Українська енергетика. Міненерго перегляне концепцію «зеленого» переходу – Буславець, URL: https://ua-energy.org/uk/posts/minenerho-perehliane-kontseptsiiu-zelenoho-perekhodu-buslavets

які стосувалися реформування вугільної галузі, так і не було імплементовано, а чимало документів стратегічного та концептуального характеру не виконувалася, цільові показники не досягалися, **але уряд продовжував відстоювати позицію про необхідність нарощування видобутку та дотувати галузь**;

- прогнозування і планування розвитку вугільної галузі відбувалося на неналежному рівні: **уряд постійно завищував цільові показники, досягнення яких потребувало додаткових обсягів фінансування**. Хоча окремі документи все ж містили переліки пропонованих до впровадження заходів і списки збиткових підприємств, що підлягали закриттю, однак досягнення поставлених завдань з реструктуризації вугільної галузі в частині зростання обсягів видобутку вугілля, скорочення державного субсидування галузі та забезпечення прибутковості видобутку це не забезпечило;

- ще одне свідчення неефективності державної політики з реформування вугільної галузі – **фактична відсутність повноцінного ринку вугілля в Україні** незважаючи на те, що переведення вугільної продукції на ринкове ціноутворення проголошувалося однією з цілей реформи галузі, починаючи з 1996 року;

- єдиний аспект реформи, де уряд досяг прогресу, – це **скорочення кількості вугільних підприємств**. Однак до останнього часу зменшення кількості цих підприємств відбувалося здебільшого внаслідок неможливості здійснювати ними подальшу господарську діяльність і через втрату контролю над частиною території України.

Дослідження показало **слабку кореляцію між обсягами фінансової державної підтримки вугільної галузі протягом 2015–2019 років та обраними індикаторами ефективності,** але навіть виявлена кореляція не вказує на прямий позитивний вплив на них. Результати виконання бюджетних програм (зокрема програми «Реструктуризація вугільної галузі») слугують чітким індикатором, наскільки ефективно реалізовано дії з реформування, проголошені в концепціях і планах. Очевидно, що відсутність фінансування на інвестиції й розвиток або його фактичне скорочення впродовж бюджетного періоду призводило до подальшої деградації вугільних підприємств, а також обмежувало можливості для беззбиткового видобутку вугілля у майбутньому. Такий стан справ суперечить цілям, викладеним у кожній з розглянутих концепцій, і водночас ставить під питання доцільність подальшого фінансування вугільної галузі безвідносно до встановлених цілей її розвитку і чітких кількісних індикаторів їх досягнення.

Ухвалення концепцій з реформування і розвитку вугільної галузі було позитивним кроком і свідчило про усвідомлення урядом необхідності активних заходів з реформування галузі. Проте **систематичне недосягнення планів, передбачених концепціями, а також відсутність адекватної реакції на їх нереалізовані цілі можуть свідчити про недооцінку урядом фінансових ресурсів**, необхідних для завершення реструктуризації вугільної галузі, та наявність певного корупційного інтересу в освоєнні вугільних дотацій.

Таким чином, ситуація виглядає як замкнене коло: з одного боку, уряд ставить завищені й невиправдані цільові показники, досягнення яких потребує відповідних обсягів фінансування, непосильних для бюджету; з іншого боку, скорочення або відсутність такого фінансування поглиблює деградацію вугільних підприємств, а також обмежує можливості для беззбиткового видобутку вугілля у майбутньому.

Проєкт нової Концепції реформування вугільної галузі, оприлюднений у жовтні 2020 року, – це крок уперед порівняно з чинними документами державної політики, який дає надію, що в разі адекватного фінансування викладених у ній заходів стануться позитивні зміни. **Водночас він «успадкував» певні недоліки досі чинної Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року**. Зокрема основну увагу присвячено питанням управління наявним портфелем державних активів, тимчасом як не здійснено оцінки і/або моделювання довгострокових потреб економіки у вугіллі (припускається, що попит на нього буде зберігатися), не викладено цілей і заходів державної політики щодо приватного сегменту вугільного сектору (хоча назва документу натякає на бачення розвитку всієї галузі, безвідносно до форми власності).

Наразі обраним урядом підходом є поділ шахт на категорії або групи, з метою їх подальшої приватизації, передачі до сфери управління «Центренерго» або перепрофілювання. Цей підхід презентується одночасно із декларацією, що ліквідація очікує лише на ті підприємства, що не будуть передані «Центренерго» або приватизовані (у т.ч. як цілісні майнові комплекси, які можуть бути перепрофільовані на іншу діяльність).

Такий план дій, на нашу думку, **має слабку економічну обґрунтованість, оскільки поки складно прогнозувати суттєвий інтерес інвесторів до фінансово токсичних, повально дотаційних активів** – за винятком ситуацій, коли купівлю буде здійснено з метою реалізації залишкового майна, що суперечить цілям нової Концепції. Що ж стосується частини державних шахт, які пропонують передати «Центренерго» як такі, що спроможні забезпечувати видобуток, то така спроба створити штучний попит на вугілля з цих шахт також є тимчасовим рішенням, оскільки цей механізм не ринковий. Інакше кажучи, суто з економічного погляду може виявитися, що «Центренерго» набагато вигідніше купувати вугілля на ринку, аніж «задіяти додаткові фінансові ресурси для приведення приєднаних вугледобувних підприємств до беззбиткового стану» та пізніше отримати вигоди від вертикальної інтеграції.

Форма пілотного проєкту, обрана для впровадження цієї політики, також містить ризики – адже незрозуміло, що робитиме уряд, якщо цей експеримент призведе до невдоволення та збільшення соціальної напруги у вугільних регіонах. Потенційно непопулярні, але необхідні політики та заходи не повинні бути предметом пілотних проєктів, адже завжди є ризики їх несприйняття суспільством та віддзеркалення цих настроїв у політичній волі до реформ. Та попри це, запуск пілотних проектів дозволяє виявити найслабші місця пропонованих політик, які не мають системного характеру, і з їх урахуванням масштабувати підхід на всю галузь.

Аналітичний центр DiXi Group пропонує низку **рекомендацій**, спрямованих на оптимізацію бюджетного планування у вугільній галузі. Успіх виконання більшості пропозицій залежить від міжвідомчої взаємодії центральних органів виконавчої влади на всіх етапах реалізації державної політики у вугільній галузі.

▶ Кабінету Міністрів України, Міністерству енергетики України, Міністерству розвитку громад та територій України, Міністерству соціальної політики України, Міністерству фінансів України:

- на етапі доопрацювання узгодити проєкт Концепції реформування вугільної галузі з кліматичними зобов'язаннями України, взятими відповідно до Паризької угоди, і синхронізувати економічні показники розвитку галузі з положеннями інших релевантних документів публічної політики (Концепції «зеленого» енергетичного переходу України до 2050 року, другого НВВ і Національної програми трансформації вугільних регіонів України до 2027 року), що перебувають на етапі розроблення або узгодження;

- врахувати під час доопрацювання проєкту Концепції результати довгострокового моделювання розвитку енергетики України, що здійснюється в рамках підготовки другого НВВ та Інтегрованого плану з боротьби зі зміною клімату та розвитку енергетики до 2030 року, зокрема скоригувати дії з огляду на реалістичні сценарії розвитку попиту на вугільну продукцію;

- доповнити проєкт Концепції баченням розвитку приватного сегменту вугільного сектору, сформувати відповідні цілі та заходи державної політики;

- враховуючи монопрофільність частини вугільних міст під час підготовки Національної програми трансформації вугільних регіонів України до 2027 року необхідно передбачити розроблення окремих планів заходів із соціально-економічної підтримки конкретних міст, що передбачали б стабільні інвестиції у створення і розвиток підприємств малого та середнього бізнесу, економічну освіту населення, курси фахової перекваліфікації, перепрофілювання окремих об'єктів колишніх вугільних підприємств тощо;

- перейти до середньострокового (5–7 років) планування видатків на вугільну галузь уже під час підготовки пропозицій до державного бюджету на 2022 рік, застосувавши вимоги Бюджетного кодексу щодо середньострокового бюджетного планування (3 роки) на рівні відповідних бюджетних програм;

- під час планування видатків на заходи з модернізації вугільних підприємств затвердити систему контрольних індикаторів (які враховували б не лише економічний аспект розвитку галузі, а й кліматичний і соціальний) ефективності реалізації бюджетних програм, на підставі яких ухвалюватимуть рішення про продовження чи припинення фінансування конкретних бюджетних програм.

  Такими індикаторами зокрема могли б бути: рівень забезпечення потреб економіки вугіллям власного видобутку, продуктивність виробництва, рентабельність вугільних підприємств, рівень забруднення у регіоні видобутку, відсутність боргів із заробітної плати, показники соціально-економічного розвитку в регіонах видобутку вугілля, зменшення рівня аварійності та травматизму в галузі тощо. Потрібно розробити методику та критерії оцінки названих індикаторів, щоб уможливити однозначне трактування висновків про ефективність бюджетного фінансування.

▶ Міністерству енергетики України:

- розробити комплексну програму модернізації вугільних підприємств, гарантувавши достатній обсяг капітальних інвестицій для технічного переоснащення підприємств, підвищення рівня безпеки праці. Очевидно, першими в цій програмі повинні взяти участь ті кілька умовно прибуткових підприємств, що перебувають у державній власності та які можна вивести на певний рівень прибутковості за рахунок менших витрат;

- встановити порогове значення (частку) витрат на капітальні інвестиції у структурі бюджетного фінансування галузі, які не підлягатимуть перерозподілу на дотації, а також пілотний період, протягом якого держава зобов'язується фінансувати модернізацію підприємств вугільної галузі для їх виходу на прибутковість. За результатами пілотного періоду на підставі аналізу стану досягнення цільових індикаторів розвитку галузі уряд ухвалить рішення про продовження чи модифікацію підходів до фінансування;

- під час підготовки (уточнення) бюджетних запитів уникати підходу до об'єднання видатків різного функціонального спрямування, натомість дотримуватися програмно-цільового методу та вимог Бюджетного кодексу щодо економічної класифікації видатків, зокрема чітко розділити програми у вугільному секторі за напрямами: дотацій (покриття збитків, боргів за заробітною платою, боргів за спожиту електроенергію), інвестування у розвиток окремих державних підприємств, ліквідації шахт, гірничорятувальних і природоохоронних заходів та інших напрямів реалізації державної політики;

- посилити контроль за нецільовим витрачанням бюджетних коштів, передбачених на заходи з модернізації вугільних підприємств для виведення їх на прибутковий рівень;

- забезпечити координацію заходів, пов'язаних із реформуванням вугільної галузі, з обласними державними адміністраціями Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Луганської та Львівської областей для узгодження відповідних обласних програм соціально-економічного розвитку з планами уряду;

- враховуючи необхідність виведення об'єктів вугільної генерації з експлуатації відповідно до міжнародних зобов'язань України, необхідно розробити план їх поступової заміни генеруючими установками на ВДЕ або низьковуглецевих видах палива з використанням потенціалу територій колишнього вуглевидобутку для розміщення на них відповідних установок і/або технологічних парків.

▶ Міністерству розвитку громад та територій України:

- забезпечити постійну комунікацію з громадами, на території яких відбувається чи відбувався видобуток, збагачення та споживання вугілля, для узгодження заходів, спрямованих на соціально-економічний розвиток і реабілітацію територій;

- провести інформаційну кампанію, розраховану на нинішніх і колишніх працівників вугледобувних підприємств, під час якої донести доступні для населення державні механізми ініціювання/розвитку підприємництва або перекваліфікації;

- розглянути можливі сценарії відкриття технологічних або промислових кластерів у сукупності з податковими пільгами на територіях колишнього видобутку вугілля та підготовки інвестиційних проєктів для залучення, зокрема, міжнародних інвесторів.

▶ Антимонопольному комітету України, за консультацій з Міністерством енергетики України:

- забезпечити подання на розгляд і прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання у вугільній галузі»;

- здійснити перегляд програм державної допомоги для приведення у відповідність з критеріями, визначеними у статтях 262 і 264 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, і вимогами Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Список використаних джерел

1. CO2 emissions by energy source, Ukraine 1990–2018. Ukraine International Energy Agency//URL: https://www.iea.org/data-and-statistics?country=UKRAINE&fuel=CO2%20emissions&indicator=CO2BySource
2. Coal final consumption by sector, Ukraine 1990–2018. International Energy Agency// https://www.iea.org/data-and-statistics?country=UKRAINE&fuel=Energy%20consumption&indicator=CoalConsBySector
3. Electricity generation by source, Ukraine International Energy Agency//1990–2019. URL: https://www.iea.org/data-and-statistics?country=UKRAINE&fuel=Energy%20supply&indicator=ElecGenByFuel
4. IEA. Coal final consumption by sector, Ukraine 1990–2018//URL: https://www.iea.org/data-and-statistics?country=UKRAINE&fuel=Coal&indicator=CoalConsBySector
5. Mind.ua «Центренерго» почав купувати вугілля держшахт за наближеними до ринкових цінами. // URL: https://mind.ua/news/20215484-centrenergo-pochav-kupuvati-vugillya-derzhshaht-za-nablizhenimi-do-rinkovih-cinami
6. Open Databot//URL: https://opendatabot.ua/c/32709929
7. Organisation for Economic Co-operation and Development. 3'th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. Spending Reviews. URL: https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en
8. Strambo C. Navigating coal mining closure and societal change: learning from past cases of mining decline. SEI working paper. July 2019. URL: https://www.sei.org/wp-content/uploads/2019/07/navigating-coal-mining-closure-and-societal-change.pdf
9. World Bank. Evaluating Public Spending. A Framework for Public Expenditure Review. URL: http://documents1.worldbank.org/curated/en/509221468740209997/pdf/multi-page.pdf
10. Верховна Рада України. Закон України «Про підвищення престижності шахтарської праці»// URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345-17#Text
11. Верховна Рада. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»«//URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1006-IX#Text
12. Виконання державного бюджету України//URL: https://index.minfin.com.ua/finance/budget/gov/2015/
13. Державна служба статистики України. Індекси споживчих цін у 1991–2019рр. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/ct/cn_rik/isc/isc_u/isc_m_u.htm
14. Державна служба статистики. Статистика енергетики за 2017 рік//URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/infografika/2019/energ/energ_2017.pdf
15. Державна служба України з питань праці. Узагальнений звіт відділу нагляду у вугільній промисловості про стан охорони праці на вугільних підприємствах за 2017 рік. URL: https://dsp.gov.ua/zvit-pro-stan-okhorony-pratsi-na-vuhilnykh-pidpryiemstvakh-za-2017-rik
16. Держстат. Експрес-випуск. Енергетичний баланс України за 2018 рік//URL: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2019/12/175.pdf
17. Держстат. Енергетичний баланс України (продуктовий) за 2018 рік//URL: http://www.ukrstat.gov.ua/
18. Держстат. Середньооблікова кількість штатних працівників за видами економічної діяльності у промисловості//URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdn/Sok_pr/Arch_sok_pr_u.htm

19. Держстат. Структура кінцевого споживання енергії домогосподарствами за цілями призначення у 2018 році. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/energ/st_kn_sposh_energ_dom/sksedcp_u/st_kn_sposh_energ_dom_18u.htm

20. World Bank Group. Indonesia Public Expenditure Review: Spending for Better Results. URL: https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/publication/indonesia-public-expenditure-review

21. Досвід трансформації шахтарських регіонів: рекомендації для України (повна версія). URL: https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2019/06/transformation-experiences-ua-full.pdf

22. Закон України «Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств» (N° 2021-VIII від 13 квітня 2017 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2021-19#Text

23. Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-17#Text

24. Закон України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text

25. Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України. URL: https://www.pfu.gov.ua/statystyka/vydatky-ta-dohody-byudzhetu-fondu/

26. Зелена книга. Стимулювання промислових підприємств до енергоефективності та захисту клімату. BRDO//URL: https://cdn.regulation.gov.ua/b0/66/39/4e/regulation.gov.ua_Green%20Book%20EE%20GIZ%203.3%2031.10.2019%20(6)%20.pdf

27. Кабінет Міністрів України. Постанова «Про встановлення мінімальних норм забезпечення населення твердим та рідким пічним побутовим паливом і скрапленим газом та граничних показників їх вартості для надання пільг і житлових субсидій» від 23 квітня 2012 р. N° 356//URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356-2012-%D0%BF#Text

28. Кабінет Міністрів України. Постанова «Про затвердження Положення про Міністерство енергетики України» від 17 червня 2020 р. N° 507//https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-ministerstvo-energetiki-ukrayini-i170620-507

29. Кабінет Міністрів України. Постанова «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реструктуризації вугільної галузі» від 23 січня 2019 р. N° 80. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-2019-%D0%BF#Text

30. Кабінет Міністрів України. Постанова від 19 вересня 2001 р. N°1205 «Про затвердження Програми «Українське вугілля»«. Затверджена// https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1205-2001-%D0%BF#Text

31. Кабінет Міністрів України. Постанова від 2 березня 1994 р. N°141 «Про затвердження Програми розвитку вугільної промисловості та соціальної сфери шахтарських регіонів на період до 2005 року». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-94-%D0%BF#Text

32. Кабінет Міністрів України. Постанова від 26 квітня 2003 р. N°621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проектів Бюджетної декларації та державного бюджету». URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/KP030621?an=1683&ed=2020_09_09

33. Кабінет Міністрів України. Постанова від 28.03.1997 р. N°280 «Про хід структурної перебудови вугільної промисловості». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-97-%D0%BF#Text

34. Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 24.07.2013 N° 1071. «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 р.» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-13#Text

35. Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 24 травня 2017 р. N°733-р. «Про схвалення Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D1%80#Text

36. Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 18 серпня 2017 р. N° 605-р. «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року “Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність”«. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#Text

37. Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 24 липня 2013 р. N°1071-р «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 р.». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-13#Text

38. Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 24 травня 2017 року N°733-р. «Про схвалення Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D1%80#Text

39. Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 7 липня 2005 р. N°236-р «Про схвалення Концепції розвитку вугільної промисловості». URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/18609693

40. Кабінет Міністрів України. Розпорядженням уряду від 18 серпня 2017 р. N° 605-р. «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року “Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність”«. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#Text

41. Кабінет Міністрів України. Розпорядженя від 14 травня 2008 р. N° 737-р «Про схвалення Концепції реформування вугільної галузі». URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/133581567

42. Луганська ТЕС вимушено перейшла з вугілля на газ//URL: https://www.epravda.com.ua/news/2019/07/30/650098/

43. Мінекоенерго планує створити держпідприємство «Укрвугілля»// https://expro.com.ua/novini/mnekoenergo-planu-stvoriti-derjpdprimstvo-ukrvugllya

44. Міненерго. Протоколи нарад визначення питань граничної ціни на вугільну продукцію// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/doccatalog/list?currDir=50043

45. Міненерго представило Концепцію реформи вугільної галузі до 2027 року. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3114435-minenergo-predstavilo-koncepciu-reformi-vugilnoi-galuzi-do-2027-roku.html

46. Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

47. Міненерго. Портал відкритих даних. Інформація про товарну вугільну продукцію//URL: https://data.gov.ua/dataset/19a376c7-90a3-40d2-a9da-2df2c354646e

48. Міненерго. Проєкт Концепції реформування вугільної галузі//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245482969

49. Міненерго. Розроблено проект Закону України «Про ринок вугільної продукції»//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245084721&cat_id=35109

50. Мінімальна зарплата в Україні з 2000 по 2020 рр. URL: https://bankchart.com.ua/spravochniki/indikatory_rynka/lowest_salary

51. Міністерство енергетики та вугільної промисловості «Про створення державного підприємства «Держвуглепостач» Наказ від 16.01.2016 N° 19//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/doccatalog/list?currDir=50043

52. Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. Наказ N° 90 від 17.02.2016 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0090732-16#Text

53. Міністерство енергетики та захисту довкілля України. Лист до Рахункової палати вх. N°60/05 від 13.01.2020 р. «Про надання інформації». URL: http://www.rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/32-2_2019/796.pdf

54. Міністерство енергетики та захисту довкілля України. Лист до Рахункової плати «Про надання інформації». Вх. N°60/05 від 13.01.2020 р. URL: http://www.rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/32-2_2019/796.pdf

55. Міністерство енергетики та захисту довкілля. Наказ «Про створення Державного підприємства «Укрвугілля»« N° 13 від 14.01.2020//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245434620

56. Міністерство енергетики України. Наказ «Про затвердження Переліків державних підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства енергетики, господарських товариств, щодо яких Міністерство енергетики здійснює повноваження з управління корпоративними правами держави та господарських структур, контроль за діяльністю яких здійснює Міністерство енергетики» від N° 586 від 10.09.2020// http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245470653&cat_id=244916218

57. Міністерство енергетики України. Наказ про затвердження паспорта бюджетної програми за КПВК 2401590 на 2020 рік від 20.08.2020 р. N° 526. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245466454

58. Міністерство енергетики. Інформаційна довідка про основні показники розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу України за серпень та 8 місяців 2020 року// http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245479063

59. Міністерство енергетики. Інформаційні довідки про основні показники розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу України за 2015–2020 роки//URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=35081

60. Міністерство фінансів України Наказ від 10.12.2010 р. «Про результативні показники бюджетної програми»//URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10#Text

61. Міністерство фінансів України. Наказ від 29.12.2002 р. N°1098 «Про паспорти бюджетних програм»//URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03#Text

62. Мінфін. Державний борг України//URL: https://index.minfin.com.ua/finance/debtgov/2019/

63. Національний банк України. Коментар Національного банку щодо рівня інфляції у жовтні 2020 року. URL: https://bank.gov.ua/ua/news/all/komentar-natsionalnogo-banku-schodo-rivnya-inflyatsiyi-u-jovtni-2020-roku

64. НКРЕКП. Річний звіт НКЕРКП за 2017 рік//URL: https://www.nerc.gov.ua/data/filearch/Catalog3/Richnyi_zvit_NKREK P_2017.pdf

65. НКРЕКП. Річний звіт НКЕРКП за 2019 рік//URL: https://www.nerc.gov.ua/data/filearch/Catalog3/Richnyi_zvit_NKREKP_2019.pdf

66. Огляд українського ринку енергетичного вугілля. KRESTON//URL: https://kreston-gcg.com/kreston-ukraine/

67. Офіційна сторінка Міненерго в соціальній мережі Facebook// https://www.facebook.com/minecoenergy/photos/a.1096844767038465/2872039699518954/?type=3&theater

68. Перспективные госшахты нужно передать компании и биться за снижение себестоимости – глава «Центрэнерго» Корчинский//URL: http://www.centrenergo.com/post/perspektivnyye-gosshakhty-nuzhno-peredat-kompanii-i-bit-sya-za-snizheniye-sebestoimosti-glava-tsentrenergo-korchinskiy/

69. Портал відкритих даних. Інформація про вугільну товарну продукцію//URL: https://data.gov.ua/dataset/19a376c7-90a3-40d2-a9da-2df2c354646e

70. Портал відкритих даних. Показники фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, що належать до сфери управління Міненерго//URL: https://data.gov.ua/dataset/0cd89d01-1a71-430a-974f-4ffd613aeb2e

71. Указ Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8.11.2019 р. N°837/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837/2019#Text

72. Указ Президента України від 7 лютого 1996 року N°116/96 «Про структурну перебудову вугільної промисловості». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/96#Text

73. Проєкт Концепції Державної цільової економічної програми розвитку вугільної промисловості на 2011–2015 роки. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=196451

74. Проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування вугільної галузі та затвердження плану заходів з її реалізації». URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245482980

75. Рада національної безпеки і оборони України. Рішення «Про стан і перспективи розвитку вугільної промисловості та невідкладні заходи щодо підвищення безпеки праці в цій галузі», введене в дію указом Президента України N° 685/2008 від 05.08.2008 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0024525-08#Text

76. Рахункова палата України. Звіт про про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на реструктуризацію вугільної промисловості. Затверджено рішенням Рахункової палати від 16.05.2017 N° 11-2. – С.8 – 10. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/11-2_2017/zvit_11-2_2017.pdf

77. Рахункова палата України. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції. Затверджено рішенням Рахункової палати від 12.11.2019 N° 32-2. – с. 27. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/32-2_2019/Zvit_32-2_2019.pdf

78. Реструктуризація вугільної промисловості Західного регіону України у контексті світового досвіду / Жук П. В., Почтарук І. С.//Регіональна економіка. – 2015. – N° 1. – С. 167. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2015_1_22

79. Рибінська І. Заборгованість перед шахтарями: скільки заплатила та заборгувала держава з 2015 року//»Слово і діло». 2 липня 2020 р. URL: https://www.slovoidilo.ua/2020/07/02/stattja/ekonomika/zaborhovanist-pered-shaxtaryamy-skilky-zaplatyla-ta-zaborhuvala-derzhava-2015-roku

80. Сторінка заступника Міністра енергетики у соціальній мережі Facebook//URL: https://www.facebook.com/photo?fbid=2822049804734673&set=pcb.2822050531401267

81. Українська енергетична біржа. Біржові котирування: Вугільна продукція//URL: https://www.ueex.com.ua/exchange-quotations/coal-products/#data-filter

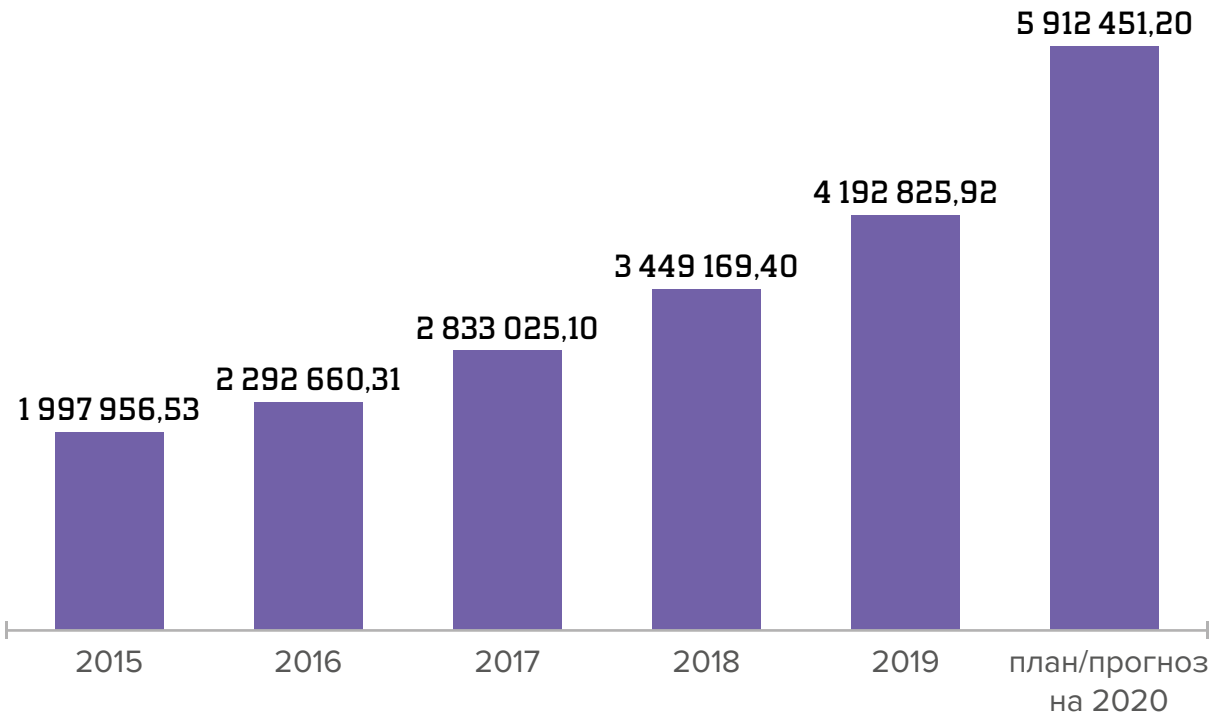
82. «Черная территория». Что происходит с шахтами в ОРДЛО? Радіо Свобода// https://www.radiosvoboda.org/a/donbass-realii/30430379.html

83. Українська енергетика. Міненерго перегляне концепцію «зеленого» переходу – Буславець. URL: https://ua-energy.org/uk/posts/minenerho-perehliane-kontseptsiiu-zelenoho-perekhodu-buslavets

ДОДАТОК 1

Оцінка виділених бюджетних коштів на вугледобувну галузь за роками (2015–2020 роки)

Графік 1. Фінансування галузі за роками, тис. грн



Джерело: Міненерго [220]

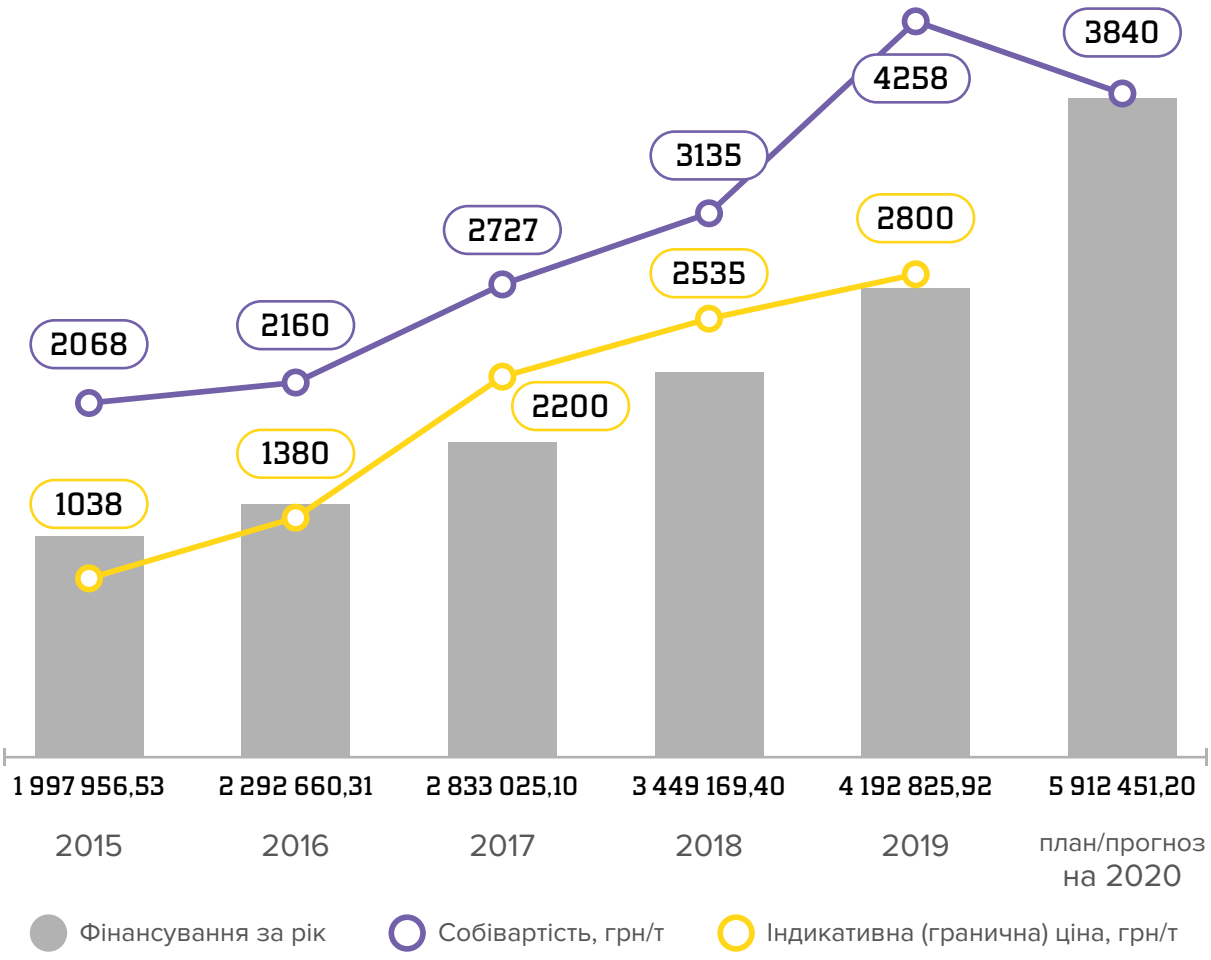
220 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

Графік 2. Середня собівартість 1 т, індикативна ціна на 1 т до загального фінансування на рік (2015 – 2020) (тис. грн)

Середня собівартість 1 т вугілля, видобутої на державних шахтах, **стабільно зростає**.

Індикативна ціна на вугільну продукцію **стабільно зростає**.

(встановлена Міністерством (без ПДВ і транспортування))



Джерело: Міненерго [221], [222], [223]

221 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

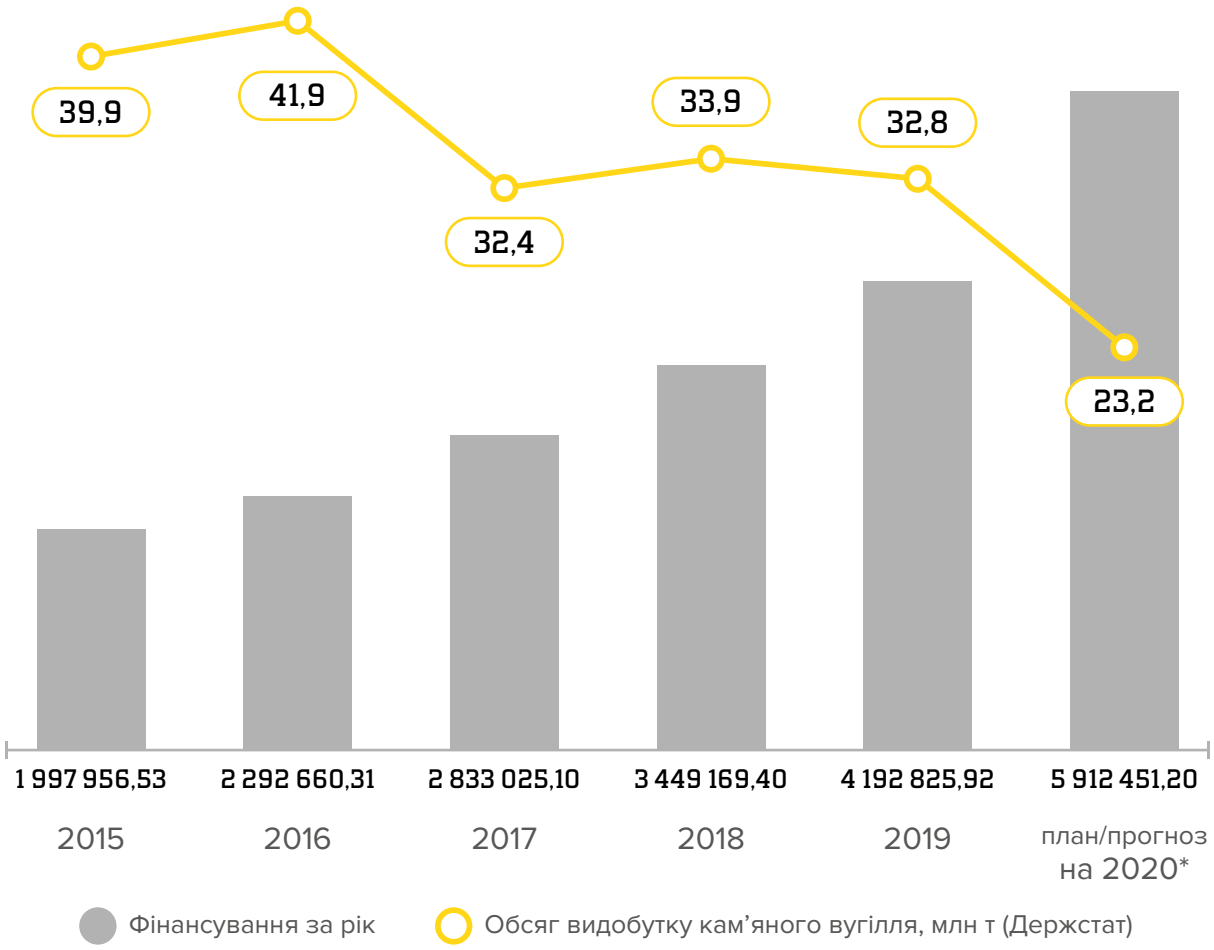
222 Міненерго. Протоколи нарад визначення питань граничної ціни на вугільну продукцію// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/doccatalog/list?currDir=50043

223 Сторінка заступника міністра енергетики в соціальній мережі Facebook// URL: https://www.facebook.com/photo?fbid=2822049804734673&set=pcb.2822050531401267

Графік 3. Обсяг видобутку за роками до загального фінансування (2015 – 2020) (тис. грн)

Видобуток вугілля за роками (2015–2019, млн т) **нерівномірний**.

У 2016 та 2018 роках спостерігається невелике зростання.



Джерело: Міненерго [224] , Держстат [225]

*обсяг видобутку за 2020 рік зазначено за 10 місяців

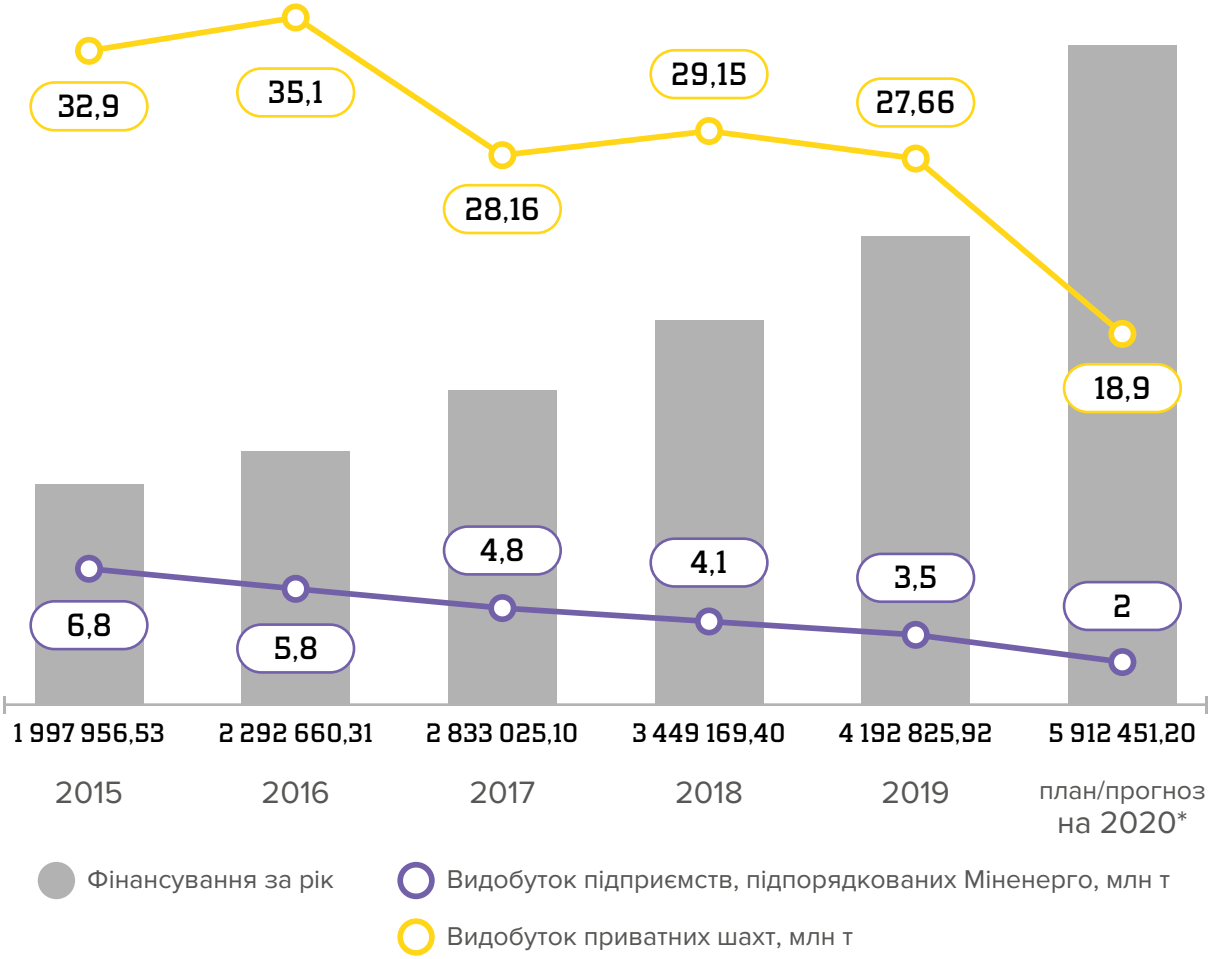
224 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

225 Держстат. Виробництво промислової продукції за видами 2019–2020// URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/pr/vr_rea_ovpp/vr_rea_ovpp_u/arh_vppv_u.html

Графік 4. Видобуток в розрізі підпорядкування підприємств до загального фінансування (тис. грн)

Видобуток вугілля в розрізі підпорядкування підприємств (млн т).

Видобуток вугільних підприємств стабільно **падає**, тимчасом як приватні вугільні підприємства демонструють невелике зростання у 2016 та 2018 роках.



Джерело: Міненерго [226], [227]

*обсяг видобутку за 2020 рік зазначено за дев'ять місяців

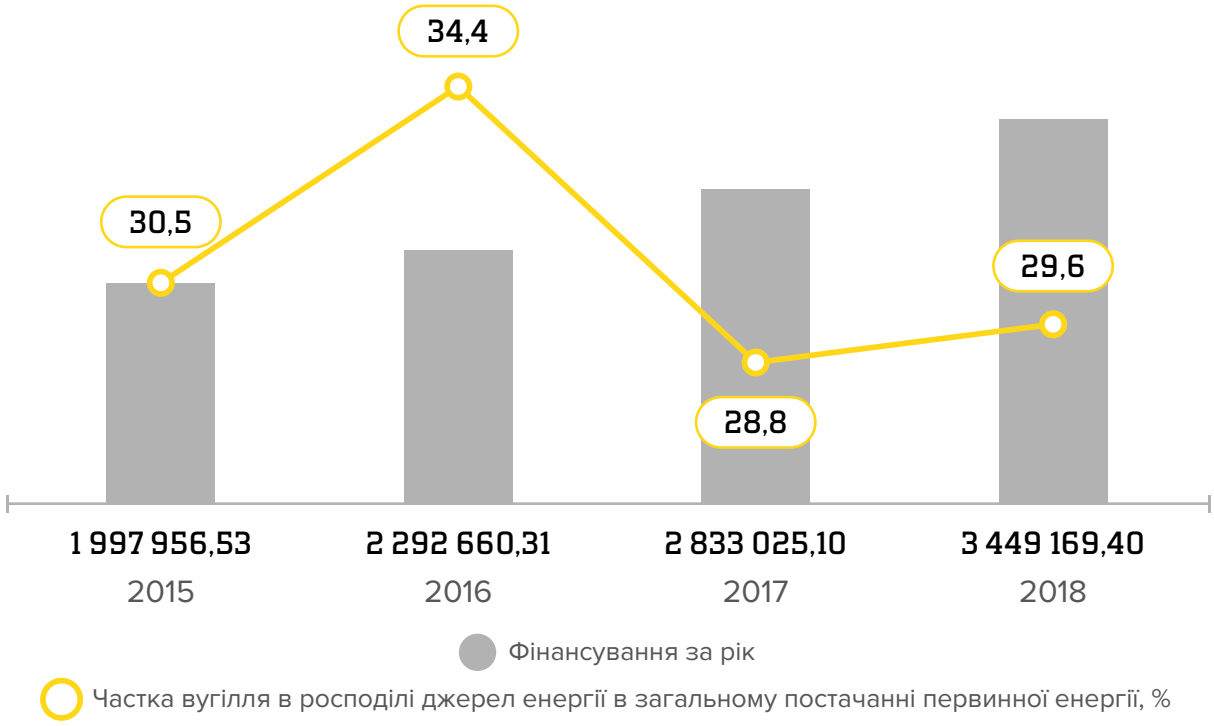
226 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015 – 2020. // URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

227 Міністерство енергетики. Інформаційні довідки основні показники розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу України за 2015 – 2020 роки. //URL:http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=35081

Графік 5. Частка вугілля в розподілі джерел енергії в загальному постачанні первинної енергії (%) до загального фінансування (2015 –2018) (тис. грн)

Частка вугілля в розподілі джерел енергії в загальному постачанні первинної енергії **нерівномірна**.

У 2016 та 2018 роках спостерігається невелике зростання, а 2017 р. – відчутне падіння.



Джерело: Міненерго [228] , Держстат [229]

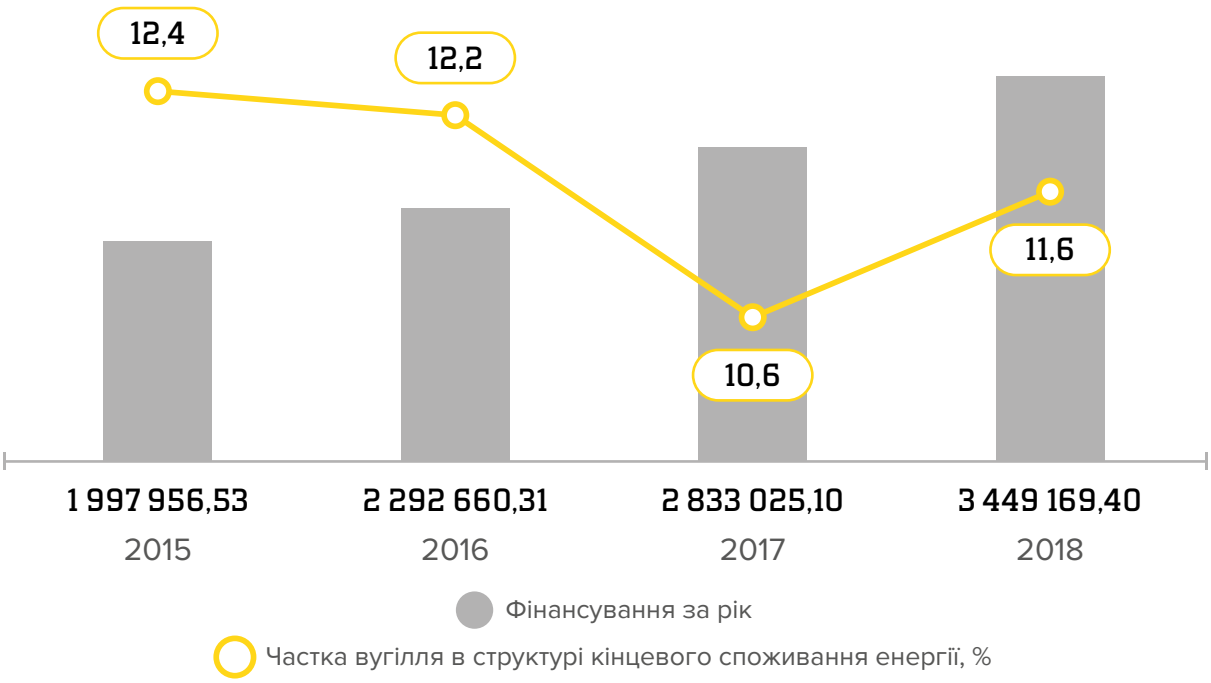
228 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

229 Держстат. Експрес-випуск. Енергетичний баланс України за 2018 рік//URL: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2019/12/175.pdf

Графік 6. Частка вугілля в структурі кінцевого споживання енергії (%) до загального фінансування (2015 – 2018) (тис. грн)

Частка вугілля в структурі кінцевого споживання **нерівномірна**.

Спостерігається падіння 2017 року та невелике зростання 2018 року.



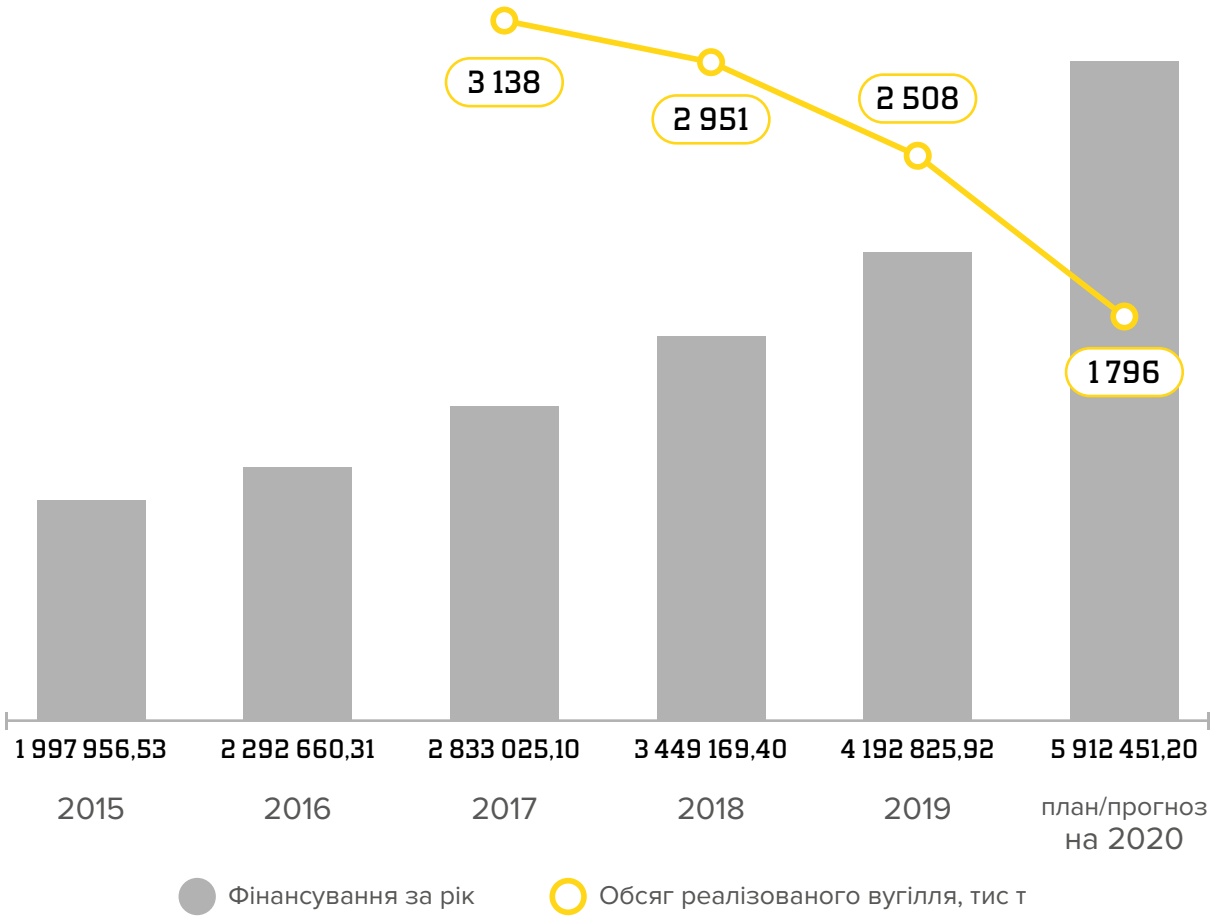
Джерело: Міненерго [230], Держстат [231]

230 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

231 Держстат. Експрес-випуск. Енергетичний баланс України за 2018 рік// URL: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2019/12/175.pdf

Графік 7. Обсяг реалізованої вугільної продукції до загальних витрат (за 2020 рік дані за 8 місяців) (тис. грн)

Обсяг реалізованої товарної продукції **стабільно падає**.



Джерело: Міненерго[232,233]

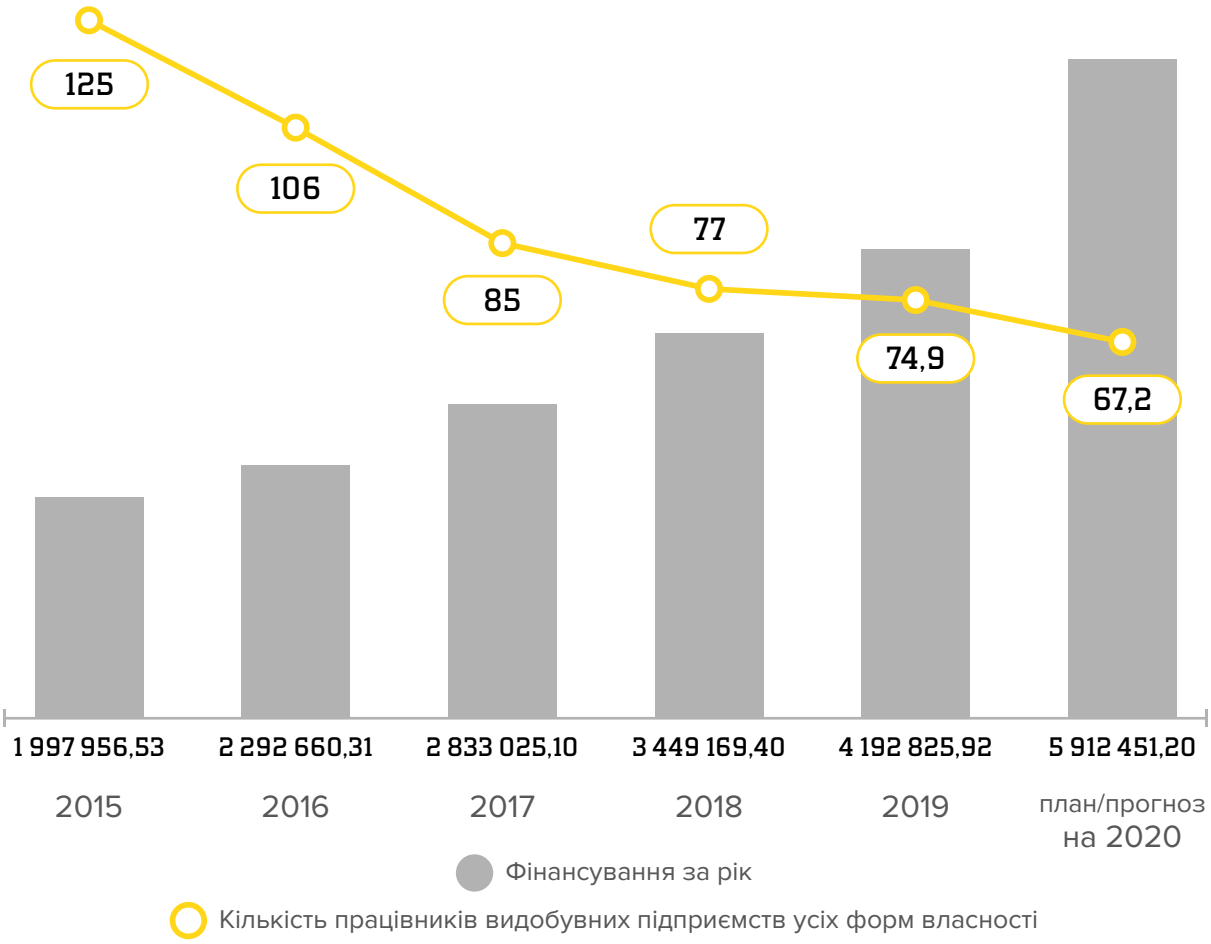
*обсяг видобутку за 2020 рік зазначено за вісім місяців

232 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

233 Міненерго. Портал відкритих даних. Інформація про товарну вугільну продукцію// URL: https://data.gov.ua/dataset/19a376c7-90a3-40d2-a9da-2df2c354646e

Графік 8. Кількість працівників до загального фінансування (2015 –2018) (тис. грн)

Кількість працівників видобувних підприємств усіх форм власності (тис. осіб) **стрімко падає**.

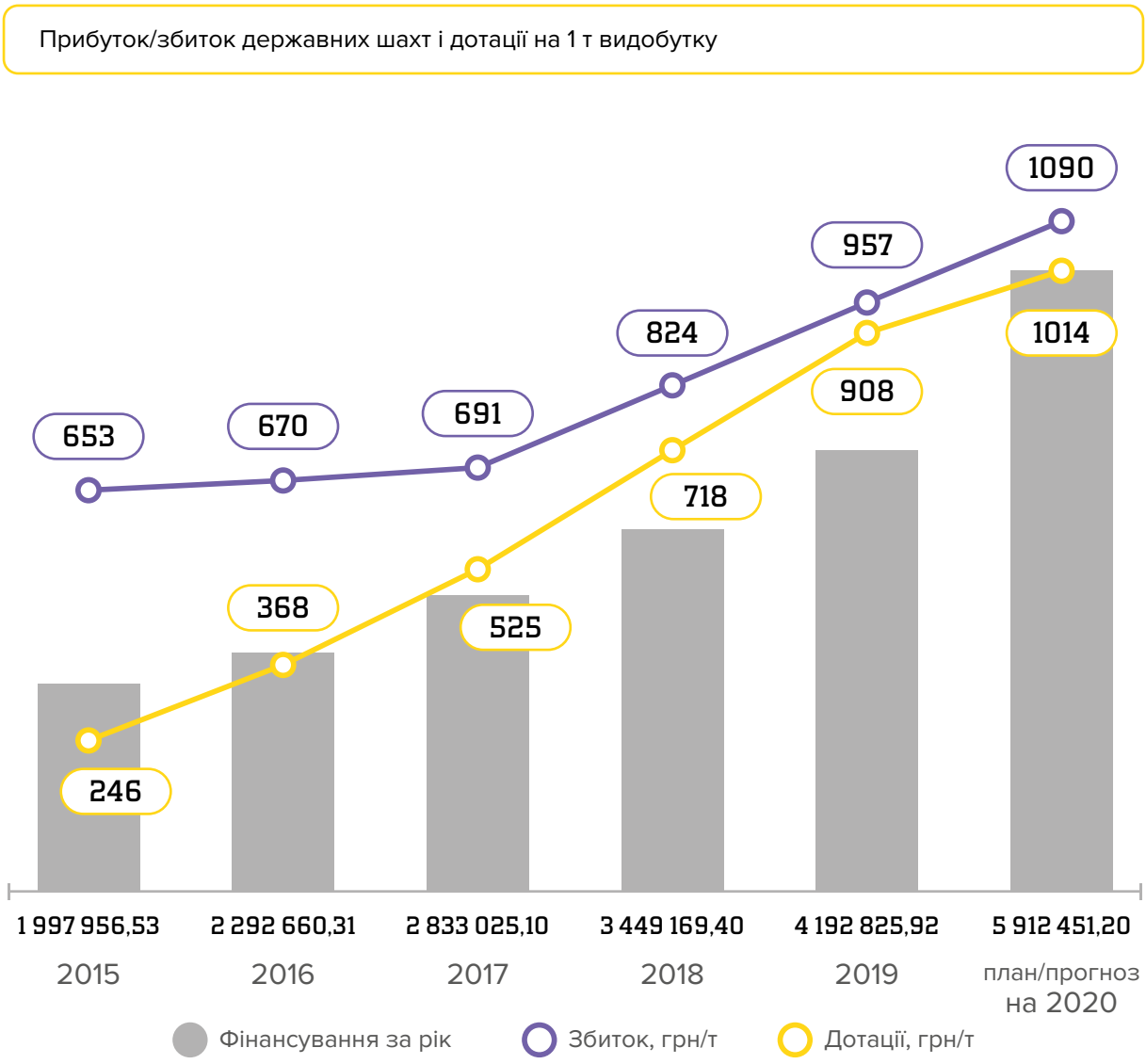


Джерело: Міненерго[234], Держстат[235]

234 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020. // URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

235 Держстат. Середньооблікова кількість штатних працівників за видами економічної діяльності у промисловості// URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdn/Sok_pr/Arch_sok_pr_u.htm

Графік 9. Збитки та дотації на 1 т видобутку до загального фінансування (2015 – 2020) (тис. грн)



Джерело: Міненерго[236, 237]

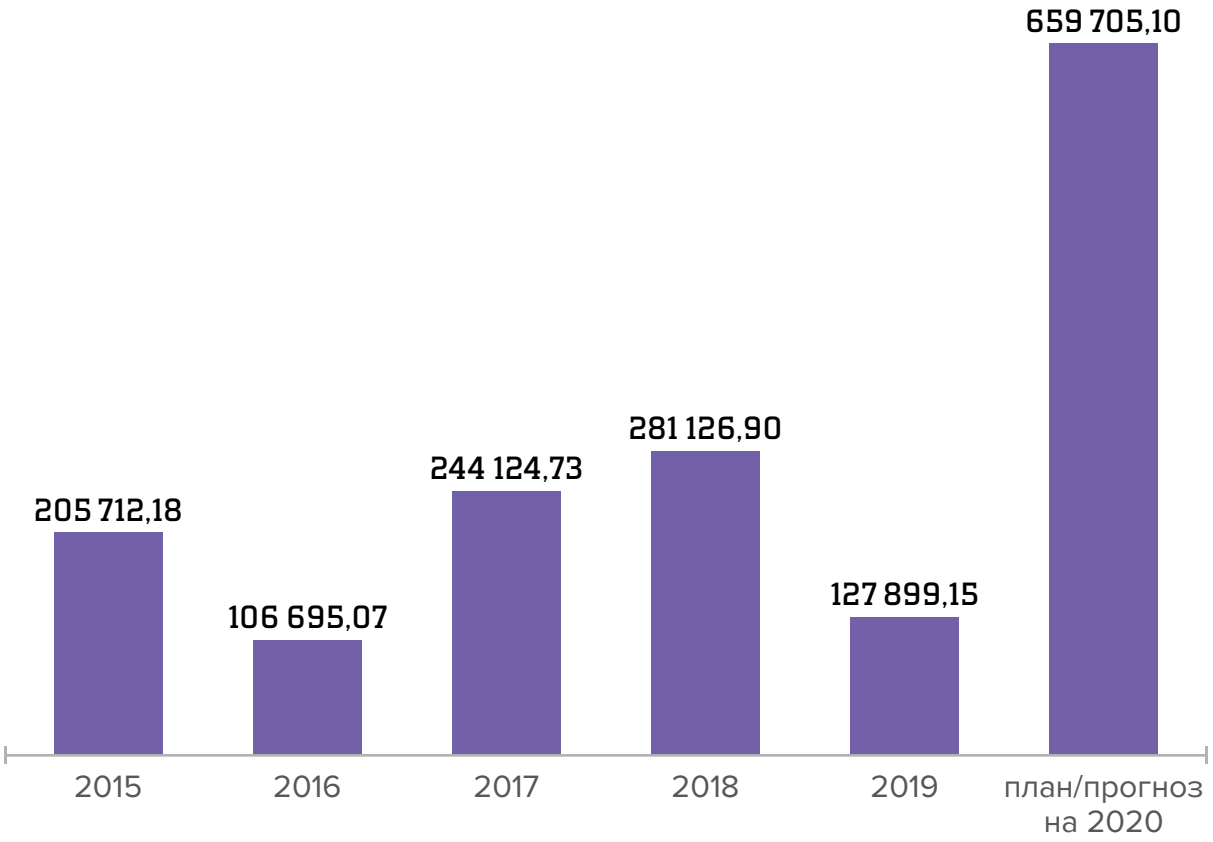
236 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020. // URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

237 Офіційна сторінка Міненерго в соціальній мережі Facebook// URL:https://www.facebook.com/minecoenergy/photos/a.1096844767038465/2872039699518954/?type=3&theater

ДОДАТОК 2

Оцінка бюджетної програми 2401070 «Заходи з ліквідації неперспективних вугледобувних підприємств» за індикаторами, обраними у методології, 2015–2020 роки

Графік 1. Фінансування за бюджетною програмою 1101070 (24011070), тис. грн.



Дані: Міненерго[238]

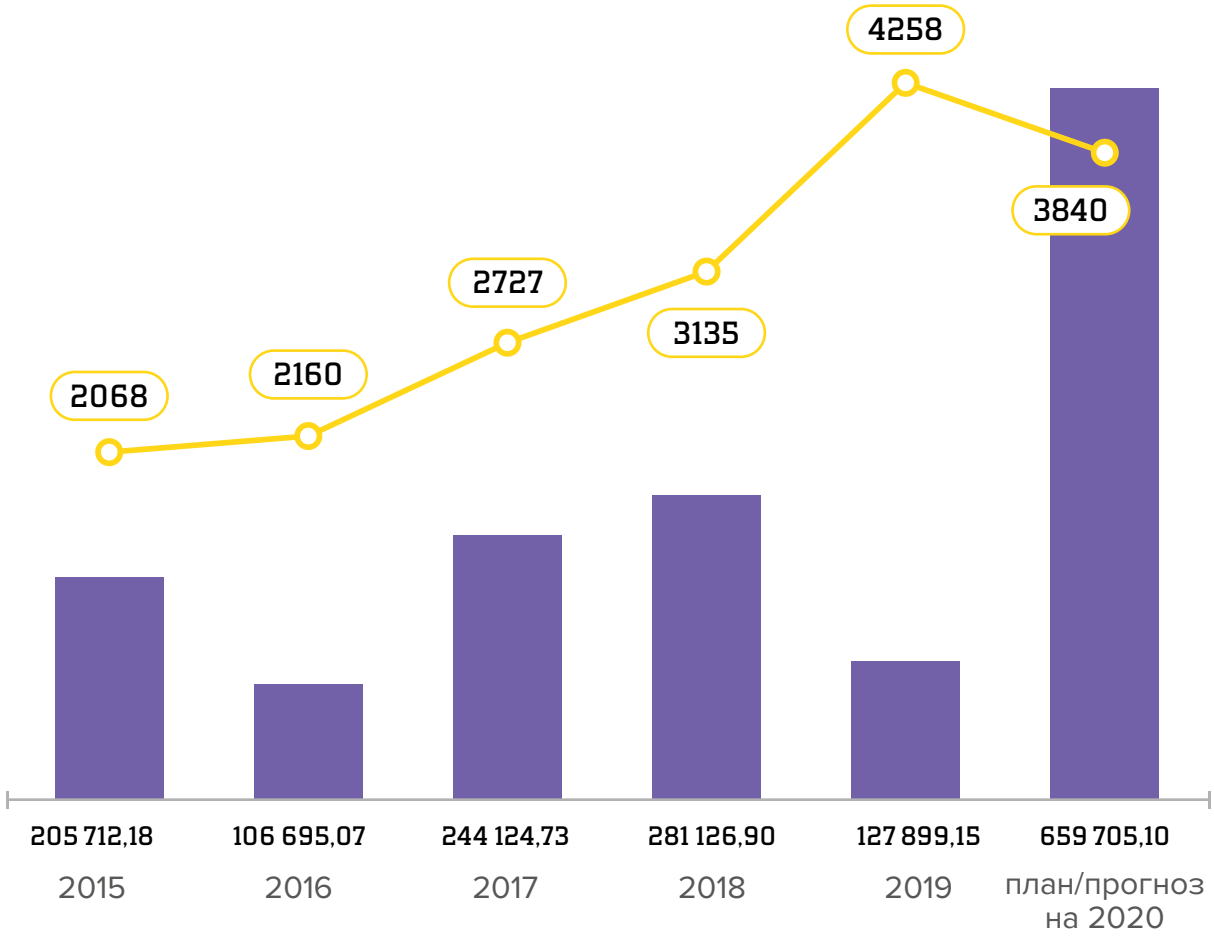
238 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

Графік 2. Фінансування бюджетної програми 1101070 (24011070) до собівартості 1 т видобутого вугілля (2015 – 2020) (тис. грн)

Середня собівартість 1 т вугілля, видобутої на державних шахтах, **стабільно зростає**.

Зменшення фінансування за програмою 2019 року збіглося зі стрімким збільшенням собівартості. Однак 2016 року такого ефекту не спостерігається.

Динаміка індикатора: **негативна**.



Дані: Міненерго[239, 240]

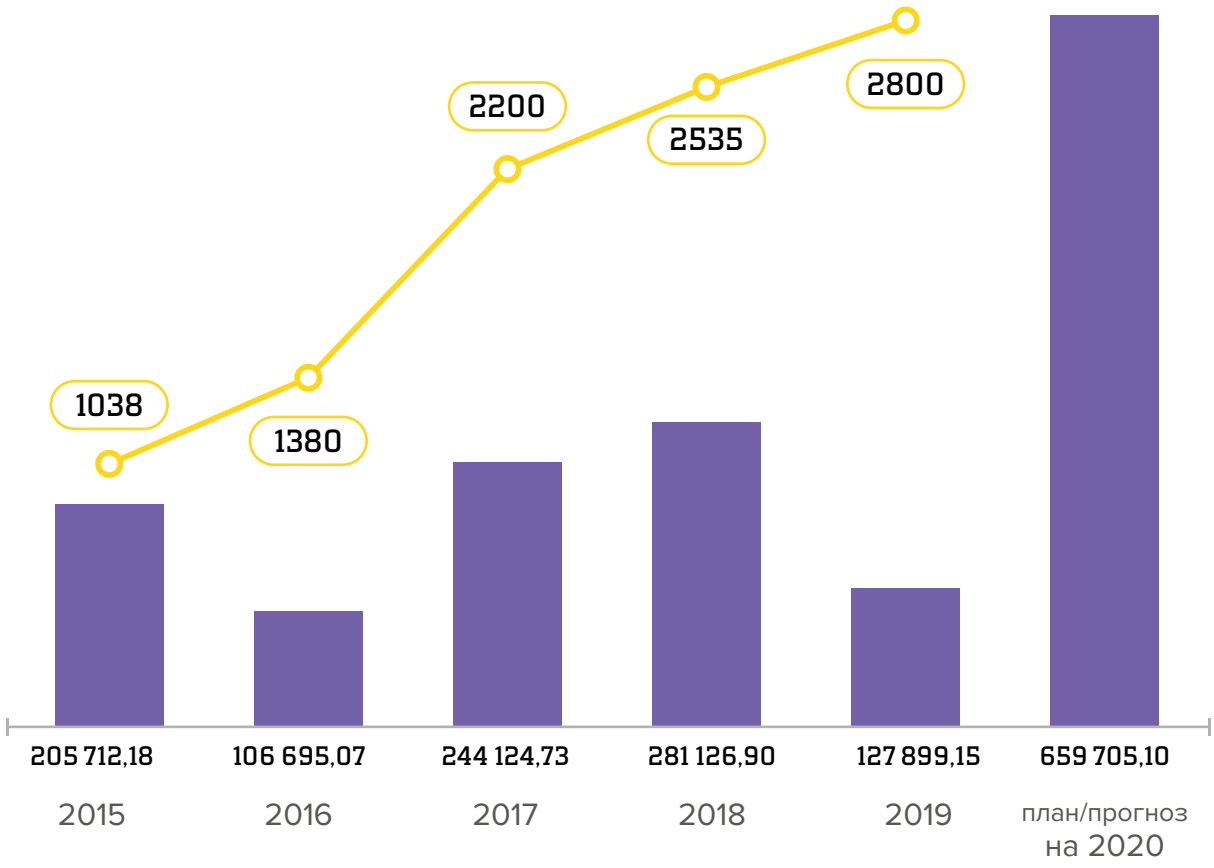
239 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

240 Сторінка заступника Міністра енергетики у соціальній мережі Facebook// URL: https://www.facebook.com/photo?fbid=2822049804734673&set=pcb.2822050531401267

Графік 3. Фінансування бюджетної програми 1101070 (24011070) до індикативної ціни 1 т вугілля (2015 – 2020) (тис. грн)

Індикативна ціна на вугільну продукцію **стабільно зростає**.

(встановлена Міністерством (без ПДВ і транспортування)



Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості у частині видатків на підготовку вугледобувних підприємств до ліквідації (2015-2017), Ліквідація збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств (2018-2019), Заходи з ліквідації неперспективних вугледобувних підприємств (2020)

Собівартість, грн/т

Дані: Міненерго[241, 242]

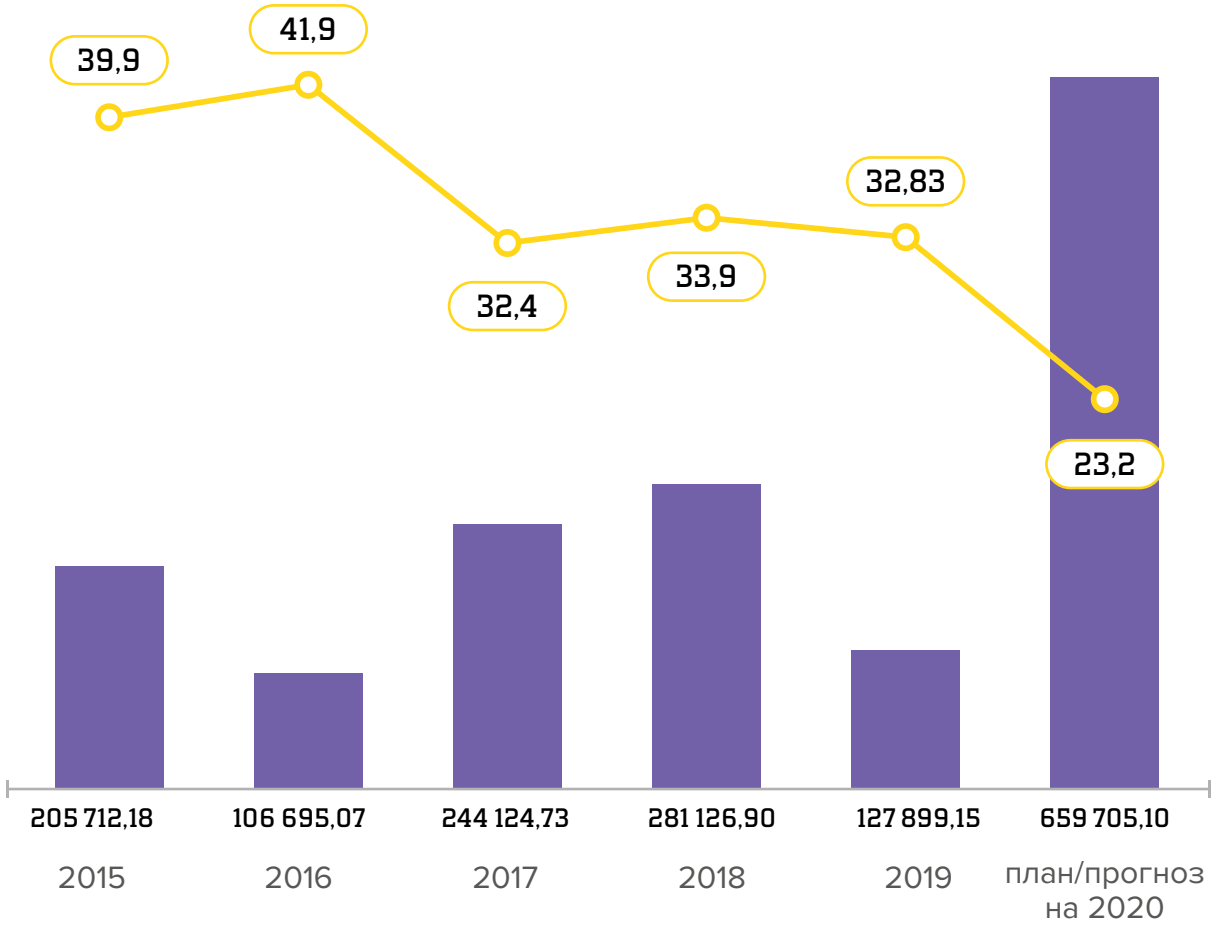
241 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

242 Міненерго. Протоколи нарад визначення питань граничної ціни на вугільну продукцію// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/doccatalog/list?currDir=50043

Графік 4. Фінансування бюджетної програми 1101070 (24011070) до обсягів видобутку* (2015 – 2020) (тис. грн)

Видобуток вугілля за роками (2015– 2019, млн т) **нерівномірний**.

У 2016 та 2018 роках спостерігається невелике зростання.



- Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості у частині видатків на підготовку вугледобувних підприємств до ліквідації (2015-2017), Ліквідація збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств (2018-2019), Заходи з ліквідації неперспективних вугледобувних підприємств (2020)
- Обсяг видобутку кам'яного вугілля, млн т (Держстат)

Дані: Міненерго[243], Держстат[244]

*обсяг видобутку за 2020 рік зазначено за 10 місяців

243 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

244 Держстат. Виробництво промислової продукції за видами 2019–2020// URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/pr/vr_rea_ovpp/vr_rea_ovpp_u/arh_vppv_u.html

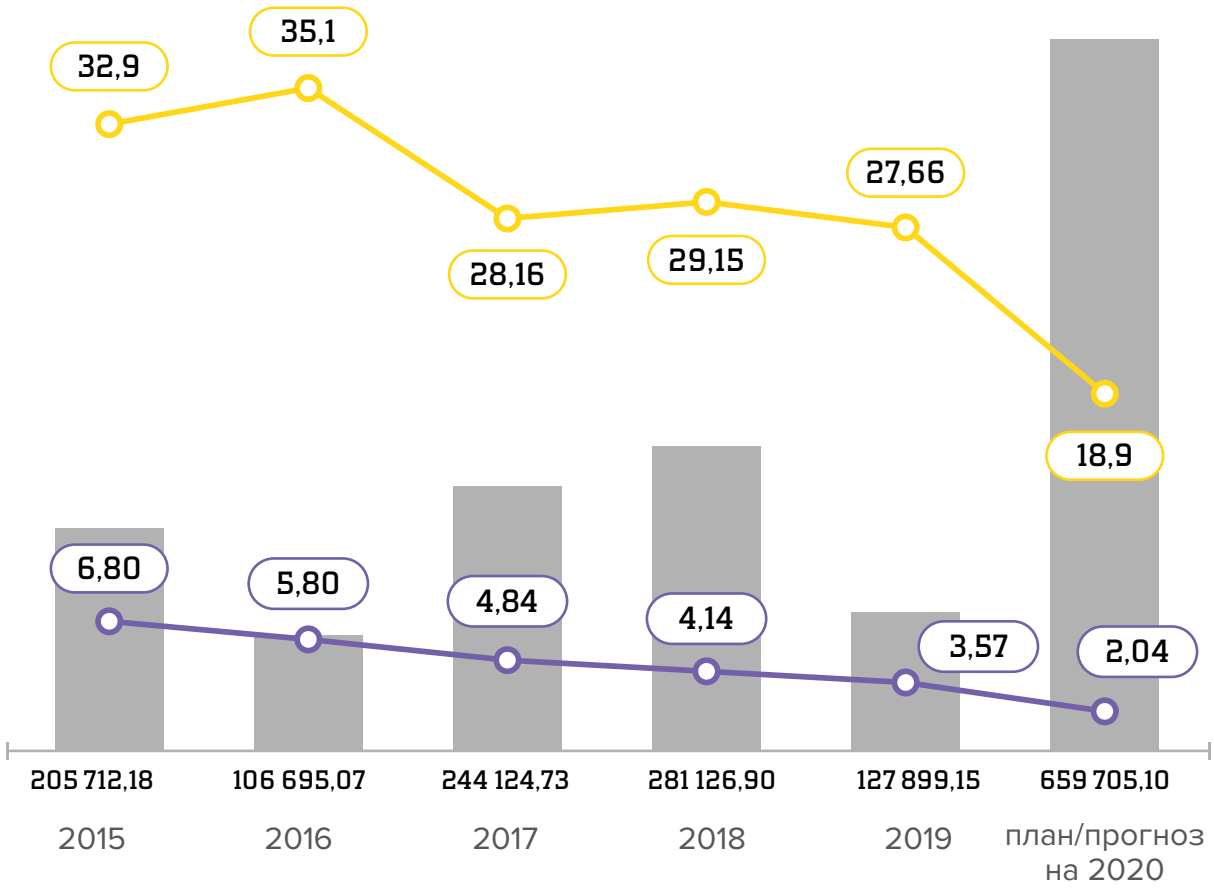
Графік 5. Фінансування бюджетної програми 1101070 (24011070) до обсягів видобутку* в розрізі підприємств (тис. грн)

Видобуток вугілля в розрізі підпорядкування підприємств (млн т).

Видобуток вугільних підприємств стабільно **падає**, тимчасом як приватні вугільні підприємства демонструють незначне зростання у 2016 та 2018 роках.

Вплив на показник індикатора відсутній.

Динаміка індикатора: **негативна**.



Дані: Міненерго[245, 246]

*обсяг видобутку за 2020 рік зазначено за дев'ять місяців

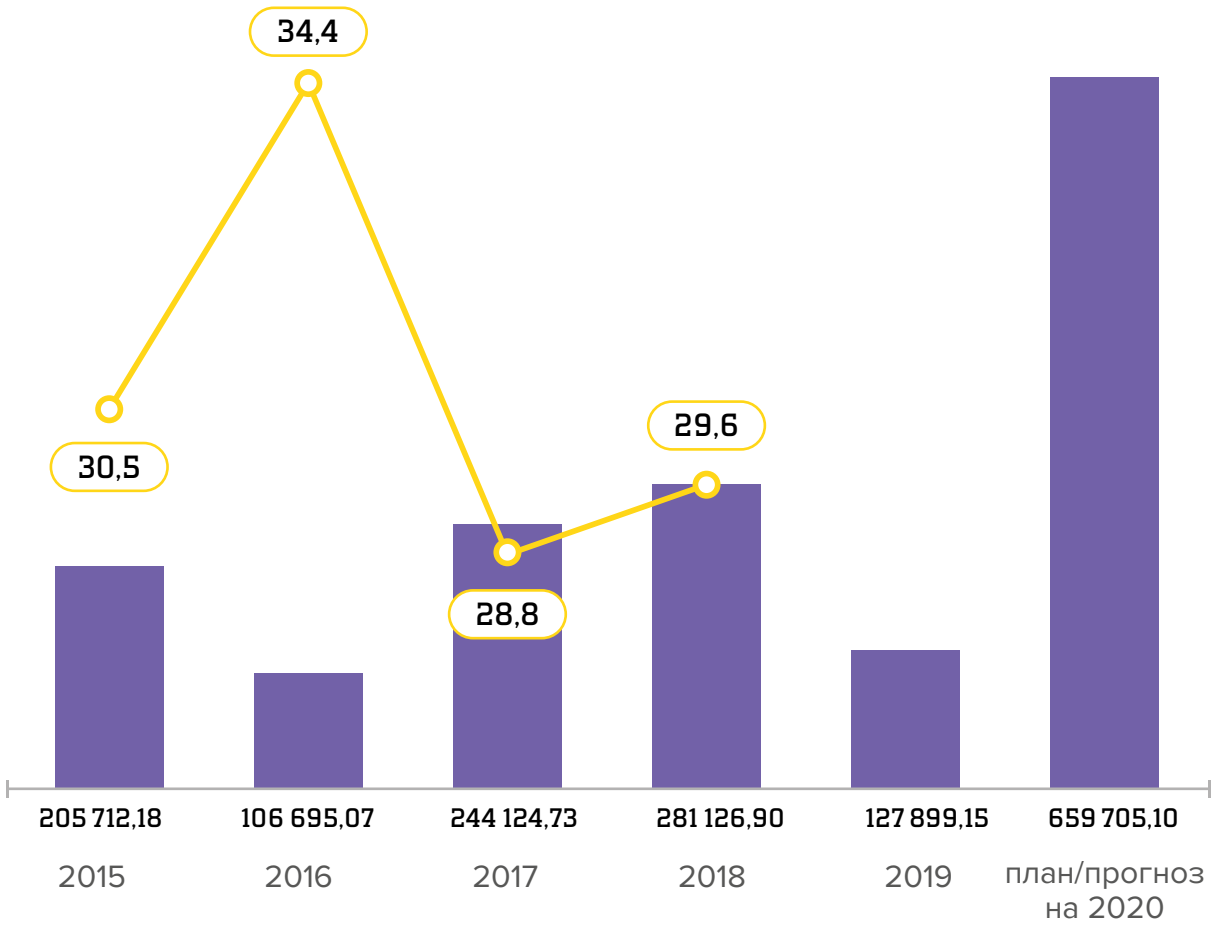
245 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

246 Міністерство енергетики. Інформаційні довідки основні показники розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу України за 2015–2020 роки// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=35081

Графік 6. Фінансування бюджетної програми 1101070 (24011070) до частки вугілля в розподілі джерел енергії в загальному постачанні первинної енергії (тис. грн)

Частка вугілля в розподілі джерел енергії в загальному постачанні первинної енергії **нерівномірна**.

У 2016 та 2018 роках спостерігається невелике зростання, а у 2017 – відчутне падіння.



- Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості у частині видатків на підготовку вугледобувних підприємств до ліквідації (2015-2017), Ліквідація збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств (2018-2019), Заходи з ліквідації неперспективних вугледобувних підприємств (2020)
- Частка вугілля в розподілі джерел енергії в загальному постачанні первинної енергії, %

Дані: Міненерго[247], Держстат[248]

247 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

248 Держстат. Експрес-випуск. Енергетичний баланс України за 2018 рік// URL: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2019/12/175.pdf

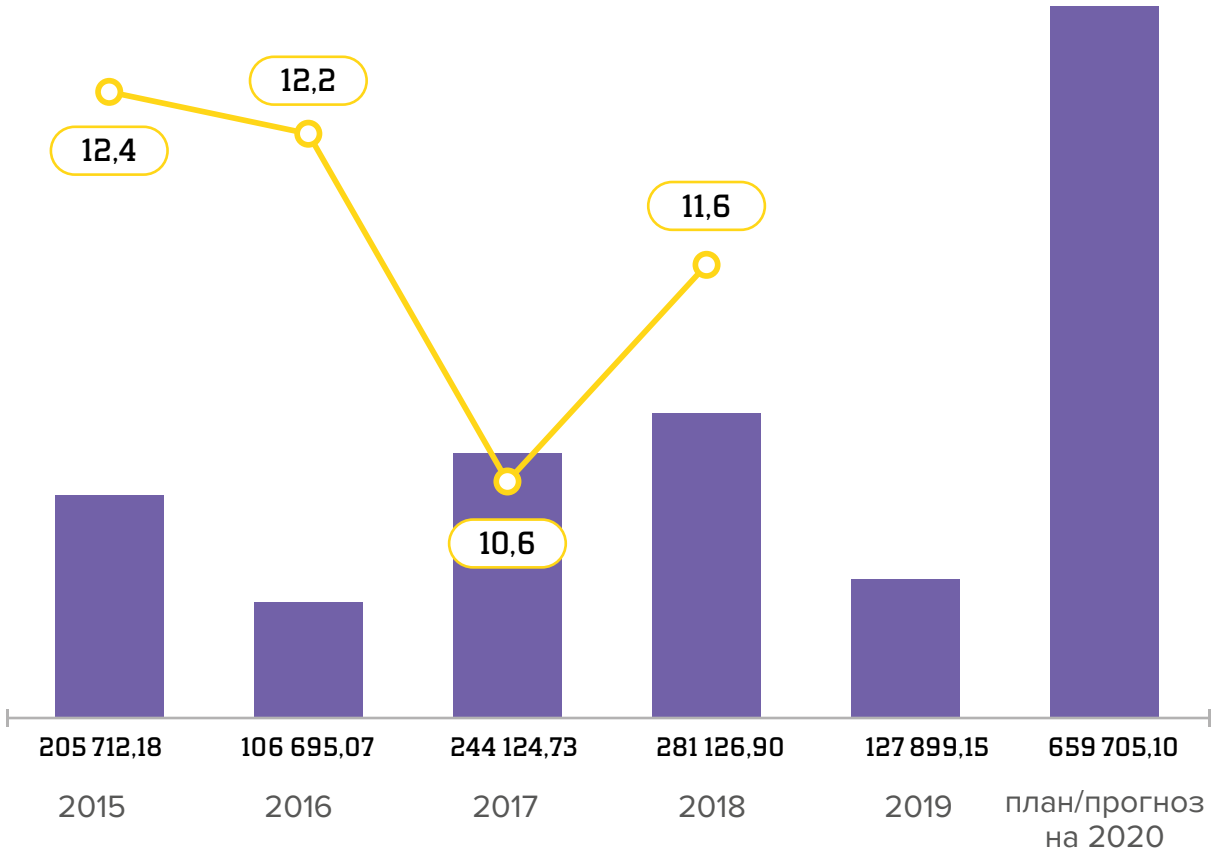
Графік 7. Фінансування бюджетної програми 1101070 (24011070) до обсягів видобутку* (2015 – 2020) (тис. грн)

Частка вугілля в структурі кінцевого споживання **нерівномірна**.

Спостерігається падіння 2017 року й невелике зростання 2018 року.

Спостерігається збіг зменшення обсягів фінансування зі збільшенням частки вугілля у постачанні електроенергії

Динаміка індикатора: **стабільна**.



Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості у частині видатків на підготовку вугледобувних підприємств до ліквідації (2015-2017), Ліквідація збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств (2018-2019), Заходи з ліквідації неперспективних вугледобувних підприємств (2020)

Частка вугілля в структурі кінцевого споживання енергії, %

Дані: Міненерго[249], Держстат[250]

249 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

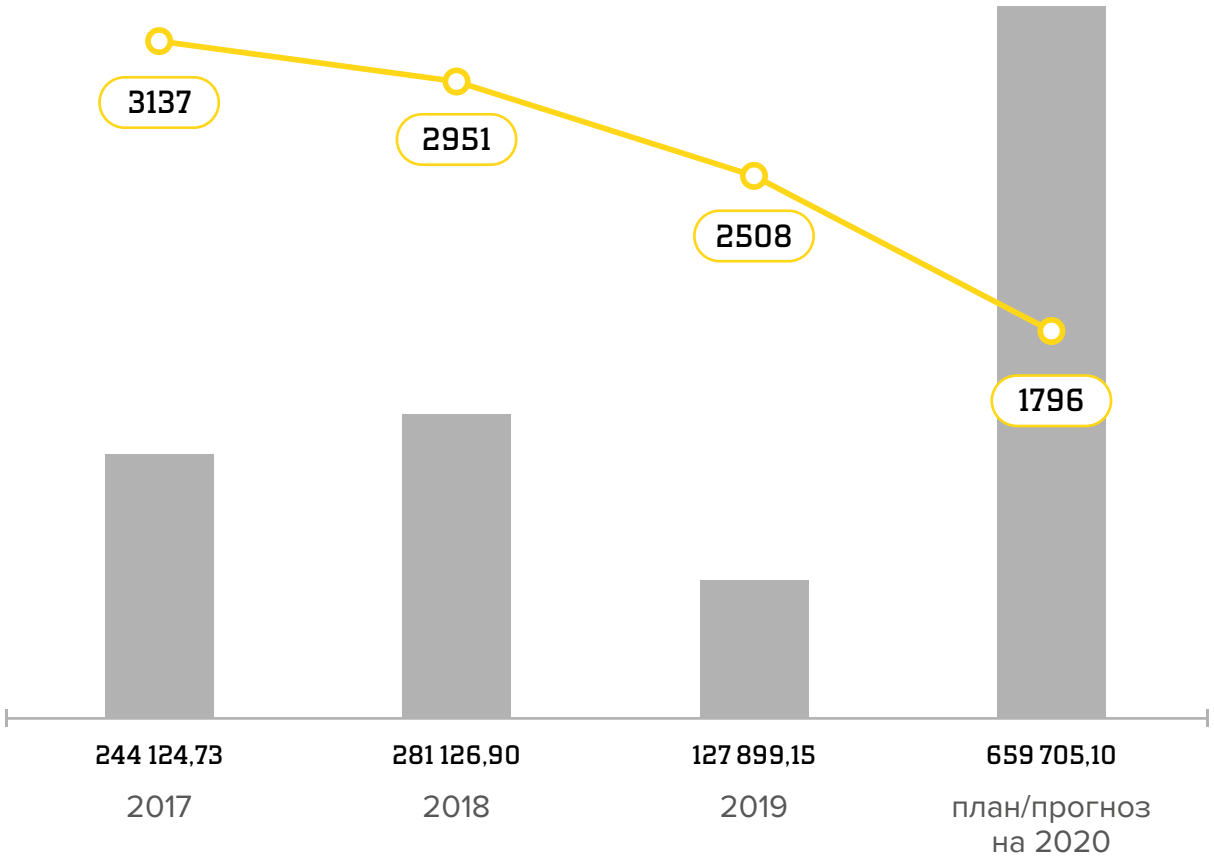
250 Держстат. Експрес-випуск. Енергетичний баланс України за 2018 рік// URL: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2019/12/175.pdf

Графік 8. Обсяг* реалізованого вугілля до фінансування бюджетної програми 1101070 (24011070) (тис. грн)

Обсяг реалізованої вугільної продукції **стабільно падає**

Між індикаторами відсутній прямий взаємозв'язок.

Динаміка індикатора: негативна.



Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості у частині видатків на підготовку вугледобувних підприємств до ліквідації (2015-2017), Ліквідація збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств (2018-2019), Заходи з ліквідації неперспективних вугледобувних підприємств (2020)

Обсяг реалізованого вугілля, тис т

Дані: Міненерго[251, 252]

*обсяг вугілля за 2020 рік зазначено за вісім місяців

251 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

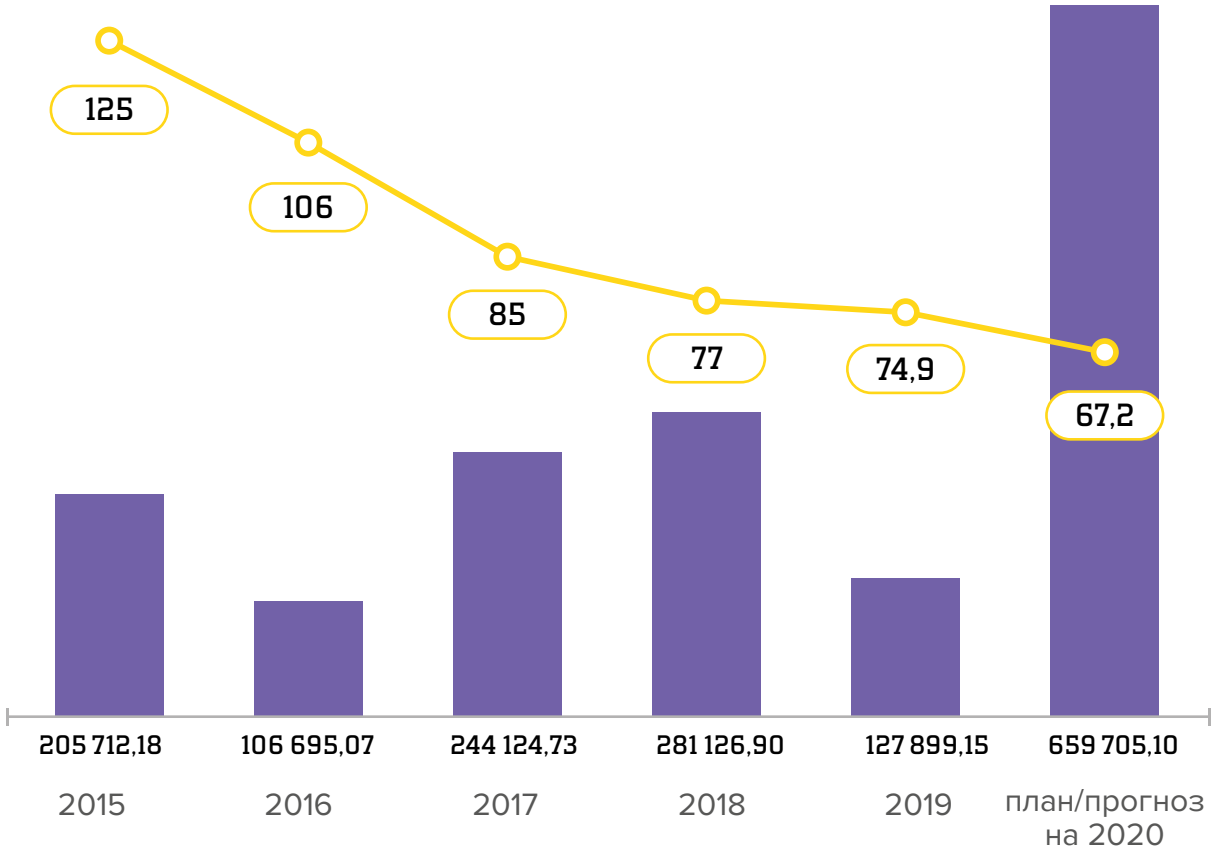
252 Міненерго. Портал відкритих даних. Інформація про товарну вугільну продукцію// URL: https://data.gov.ua/dataset/19a376c7-90a3-40d2-a9da-2df2c354646e

Графік 9. Фінансування бюджетної програми 1101070 (24011070) до кількості працівників вугледобувної галузі (тис. грн)

Кількість працівників видобувних підприємств усіх форм власності (тис. осіб) **стрімко падає**.

Вплив на показник індикатора відсутній.

Динаміка індикатора: **негативна**.



Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості у частині видатків на підготовку вугледобувних підприємств до ліквідації (2015-2017), Ліквідація збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств (2018-2019), Заходи з ліквідації неперспективних вугледобувних підприємств (2020)

Кількість працівників видобувних підприємств усіх форм власності (тис осіб)

Дані: Міненерго[253], Держстат[254]

253 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

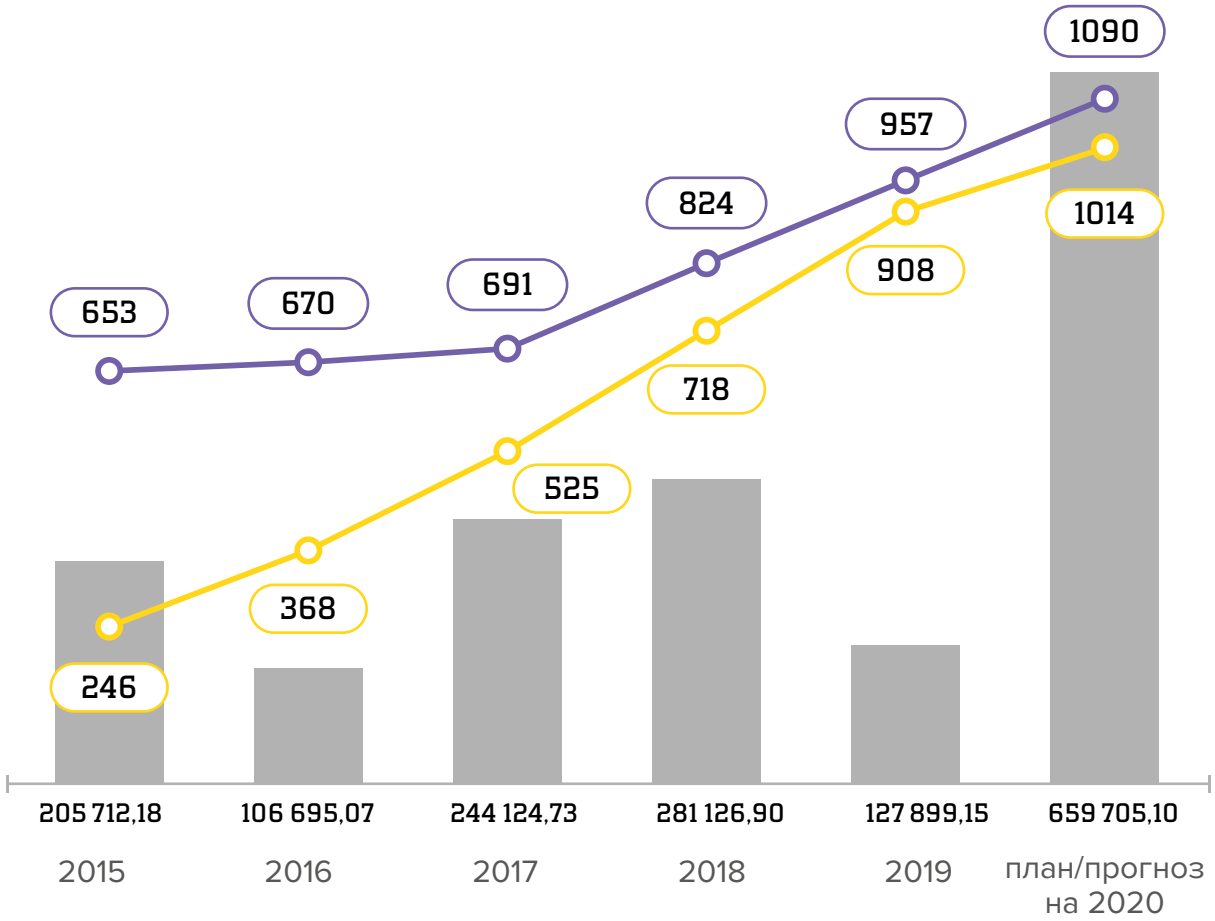
254 Держстат. Середньооблікова кількість штатних працівників за видами економічної діяльності у промисловості// URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdn/Sok_pr/Arch_sok_pr_u.htm

Графік 10. Фінансування бюджетної програми 1101070 (24011070) до рівня збитку та дотацій на одну тонну видобутку (тис. грн)

Прибуток/збиток державних шахт і дотації на 1 т видобутку

Вплив на показник індикатора відсутній.

Динаміка індикатора: **негативна**.



Дані: Міненерго[255, 256]

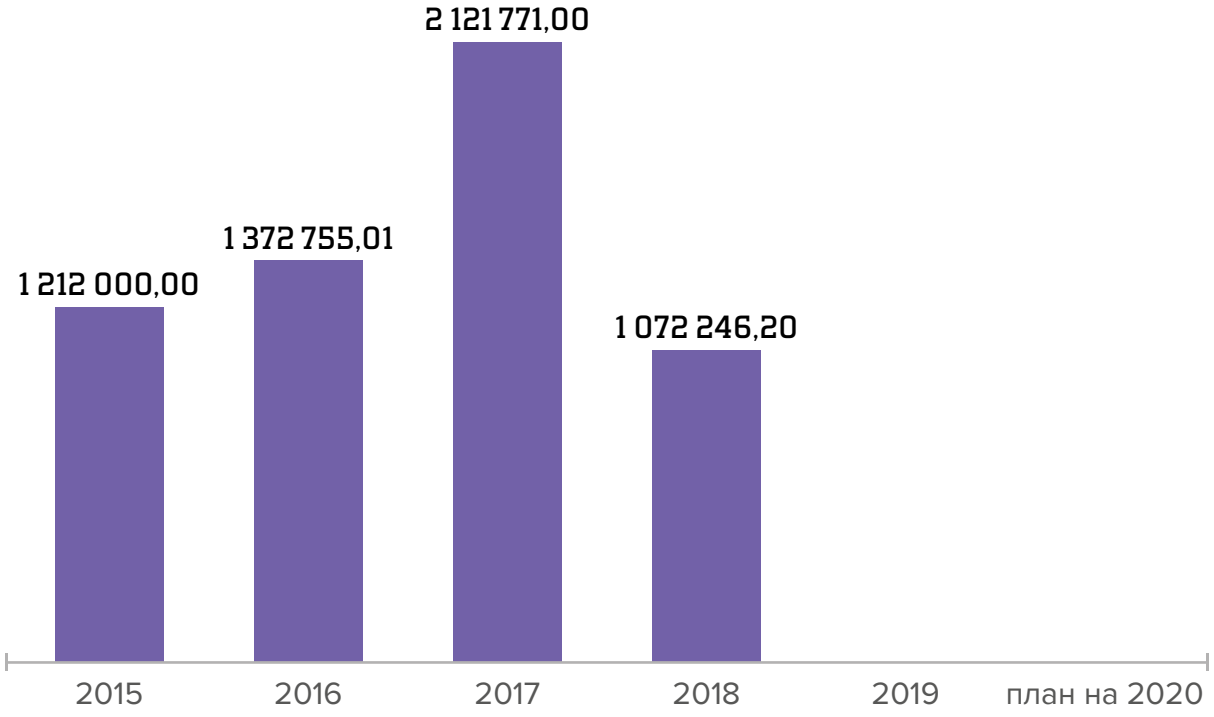
255 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

256 Офіційна сторінка Міненерго в соціальній мережі Facebook URL: https://www.facebook.com/minecoenergy/photos/a.1096844767038465/2872039699518954/?type=3&theater

ДОДАТОК З

Оцінка програми 1101110 «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції» за індикаторами, обраними у методології

Графік 1. Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат і з собівартості готової товарної вугільної продукції (тис. грн)

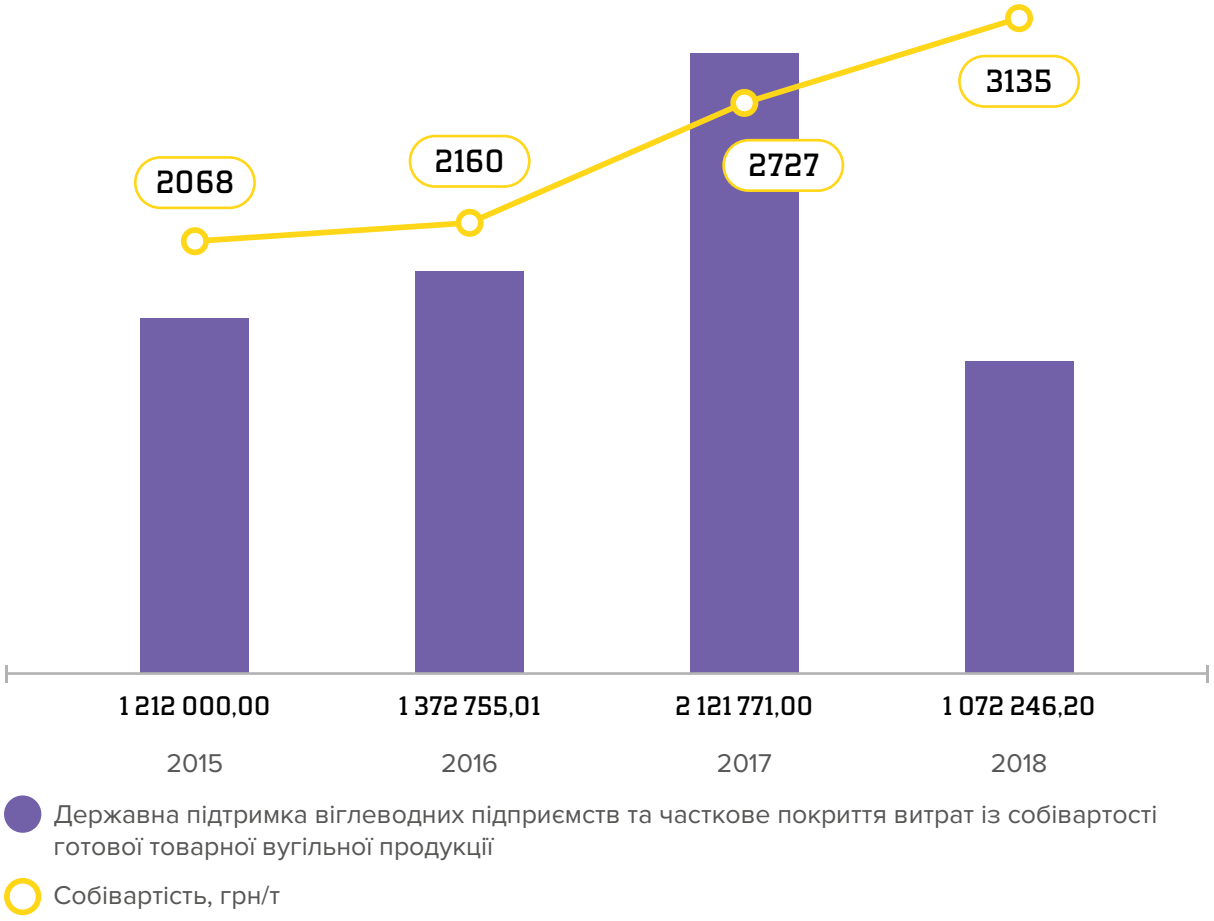


Дані: Міненерго[257]

257 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015-2020. // URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

Графік 2. Фінансування бюджетної програми 1101110 до собівартості 1 т видобутого вугілля (2015-2020) (тис. грн)

Середня собівартість однієї тони вугілля, видобутої на державних шахтах **стабільно зростає**.



Дані: Міненерго[258,259]

258 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015-2020. // URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

259 Сторінка заступника Міністра енергетики у соціальні мережі Facebook. // URL: https://www.facebook.com/photo?fbid=2822049804734673&set=pcb.2822050531401267

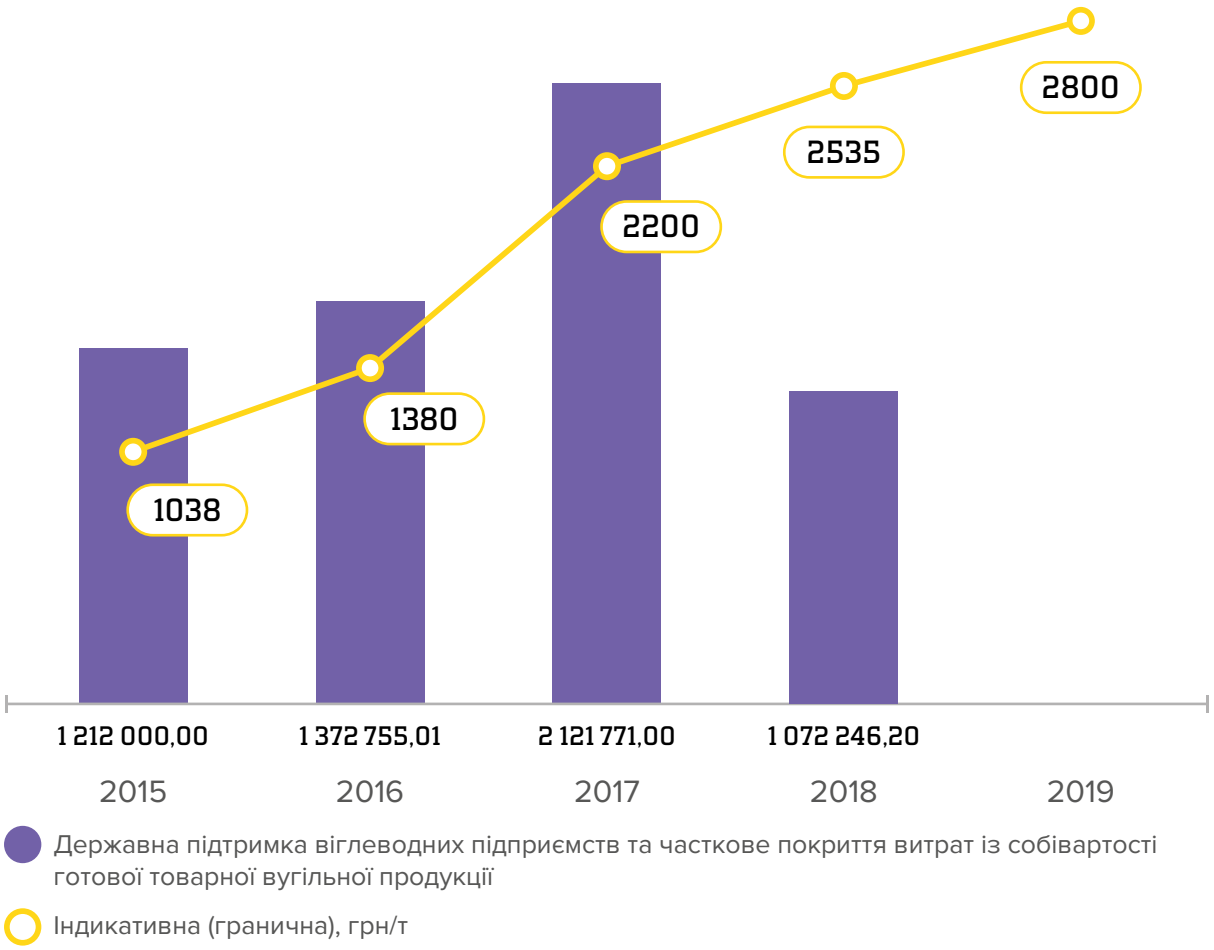
Графік 3. Фінансування бюджетної програми 1101110 до індикативної ціни 1 т вугілля (2015-2020) (тис. грн)

Індикативна ціна на вугільну продукцію **стабільно зростає**.

(встановлена Міністерством (без ПДВ і транспортування)

Вплив на показник індикатора відсутній.

Динаміка індикатора: **негативна**.



Дані: Міненерго[260, 261]

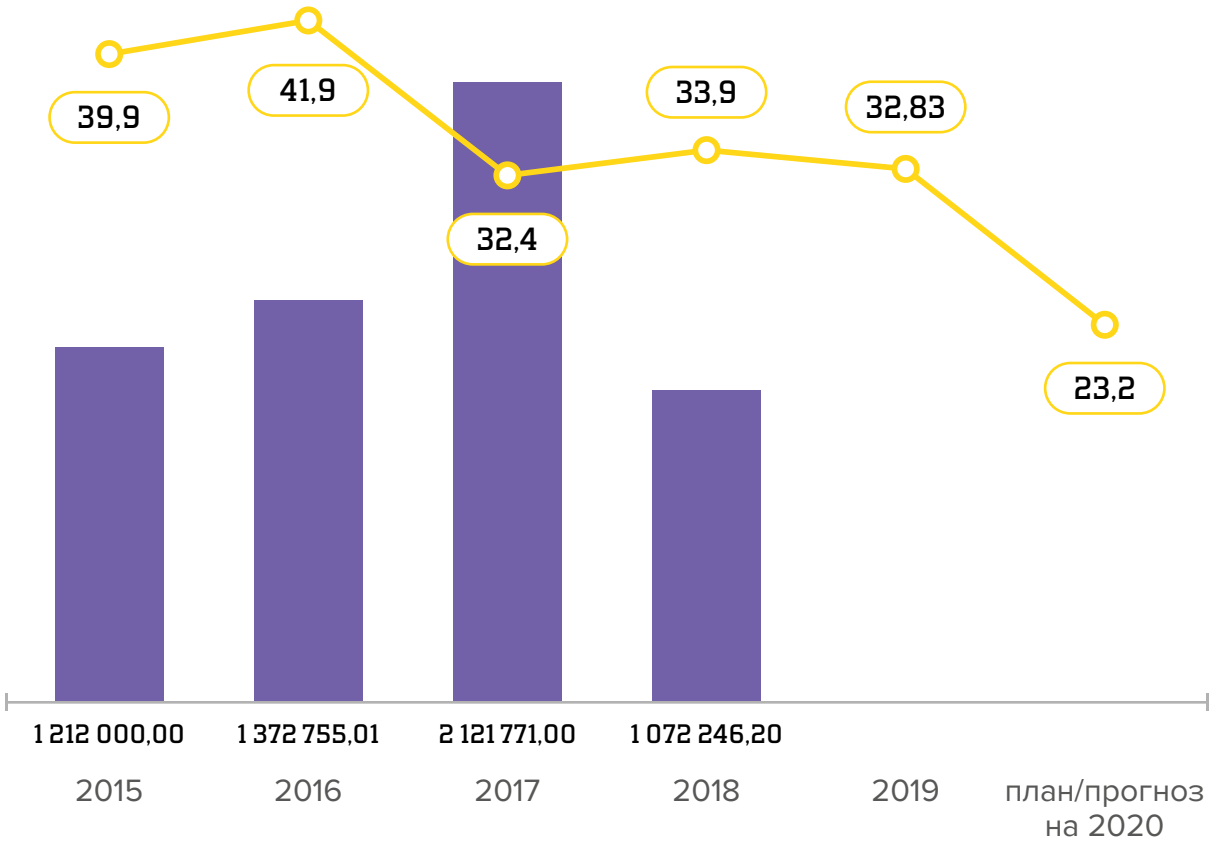
260 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015-2020. // URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

261 Міненерго. Протоколи нарад визначення питань граничної ціни на вугільну продукцію. // URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/doccatalog/list?currDir=50043

Графік 4. Фінансування бюджетної програми 1101110 до обсягів видобутку (2015-2020) (тис. грн)

Видобуток вугілля по роках (2015-2019, млн тон) **нерівномірний**.

У 2016 та 2018 роках спостерігається незначне зростання.



Дані: Міненерго[262], Держстат[263]

*обсяг видобутку за 2020 рік вказаний за 10 місяців

262 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015-2020. // URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

263 Держстат. Виробництво промислової продукції за видами 2019-2020. // URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/pr/vr_rea_ovpp/vr_rea_ovpp_u/arh_vppv_u.html

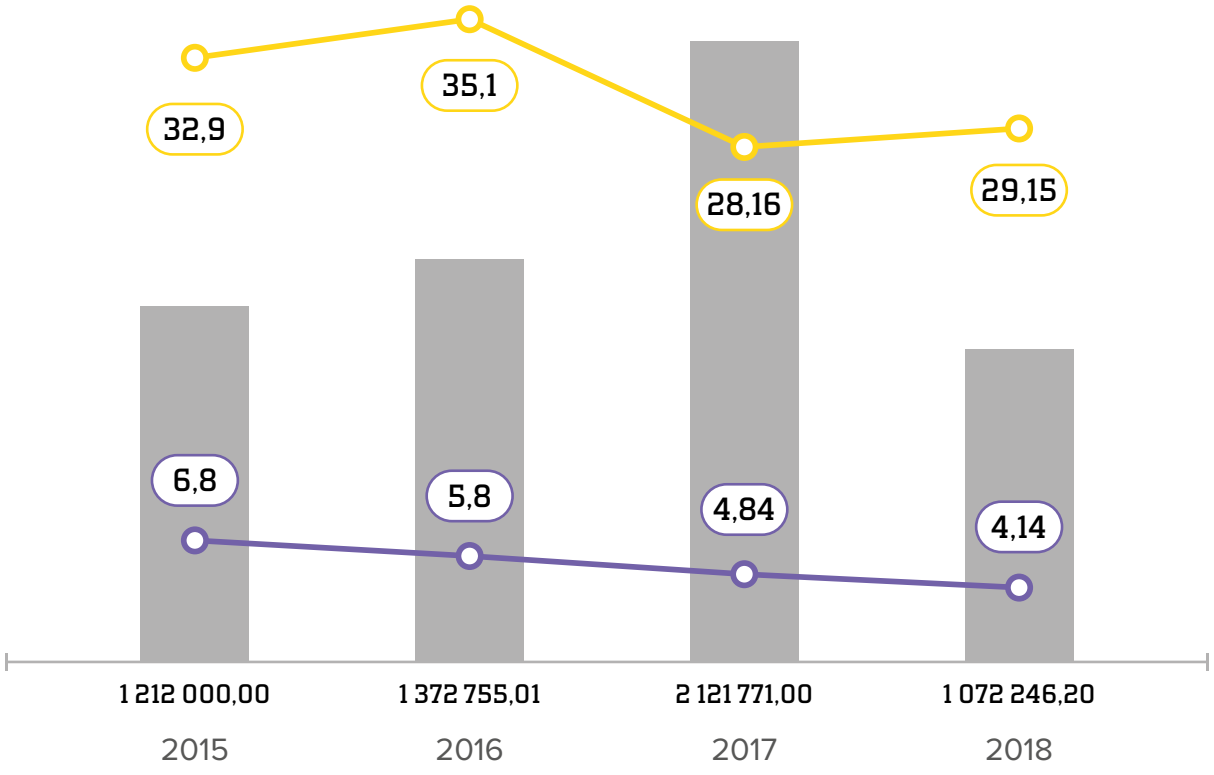
Графік 5. Фінансування бюджетної програми 1101110 до обсягів* видобутку в розрізі підприємств (тис. грн)

Видобуток вугілля в розрізі підпорядкування підприємств (млн. тон).

Видобуток вугільних підприємств стабільно **падає**, в той час, як приватні вугільні підприємства демонструють незначне зростання у 2016 та 2018 роках.

Стрімке падіння обсягів видобутку у 2017 році співпадає з збільшенням фінансування за державною програмою.

Динаміка індикатора: **негативна**.



Дані: Міненерго[264, 265]

*обсяг видобутку за 2020 рік вказаний за 9 місяців

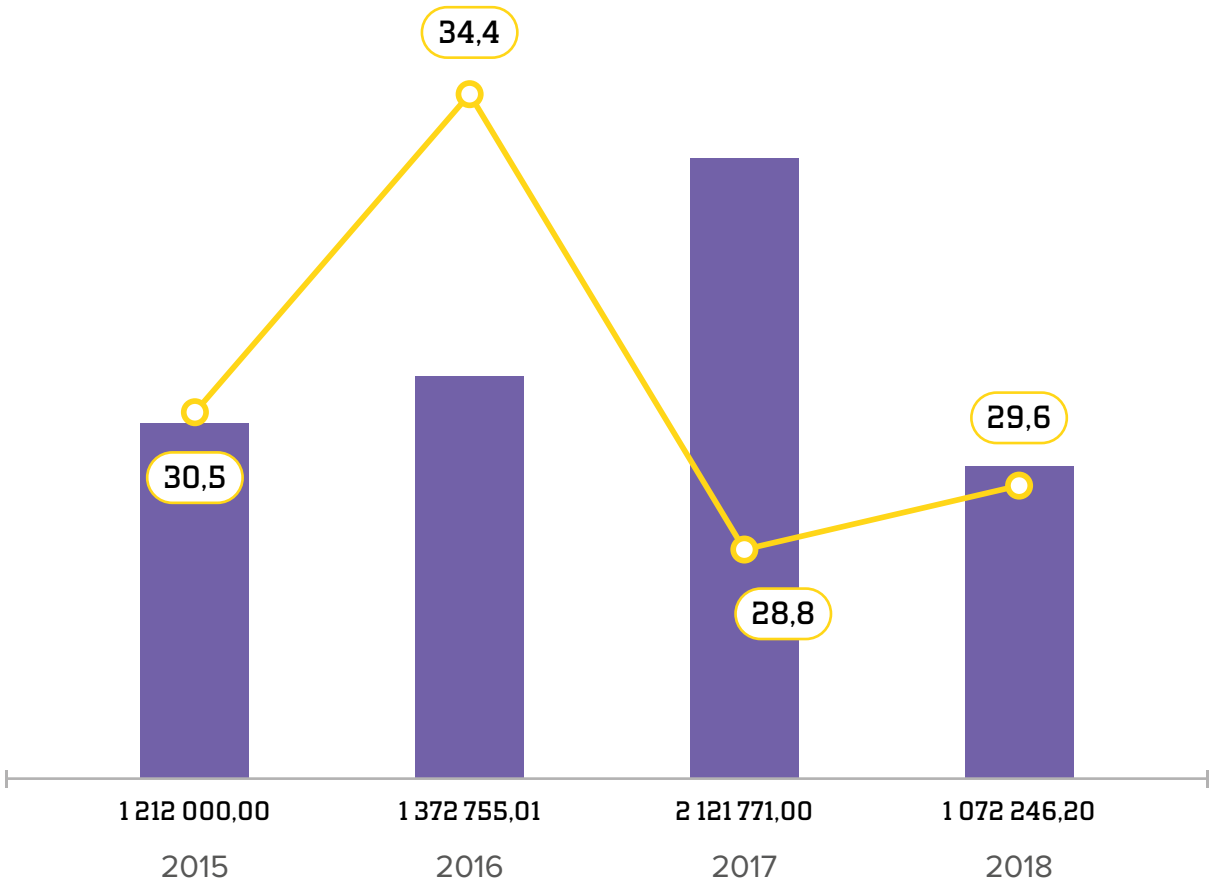
264 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015-2020. // URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

265 Міністерство енергетики. Інформаційні довідки основні показники розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу України за 2015-2020 роки. // URL:http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=35081

Графік 6. Фінансування бюджетної програми 1101110 до частки вугілля в розподілі джерел енергії в загальному постачанні первинної енергії (тис. грн)

Частка вугілля в розподілі джерел енергії в загальному постачанні первинної енергії **нерівномірна**.

У 2016 та 2018 роках спостерігається незначне зростання, а у 2017 – відчутне падіння.



Дані: Міненерго[266], Держстат[267]

266 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015-2020. // URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

267 http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/energ/En_bal/Bal_2018_ue.xls

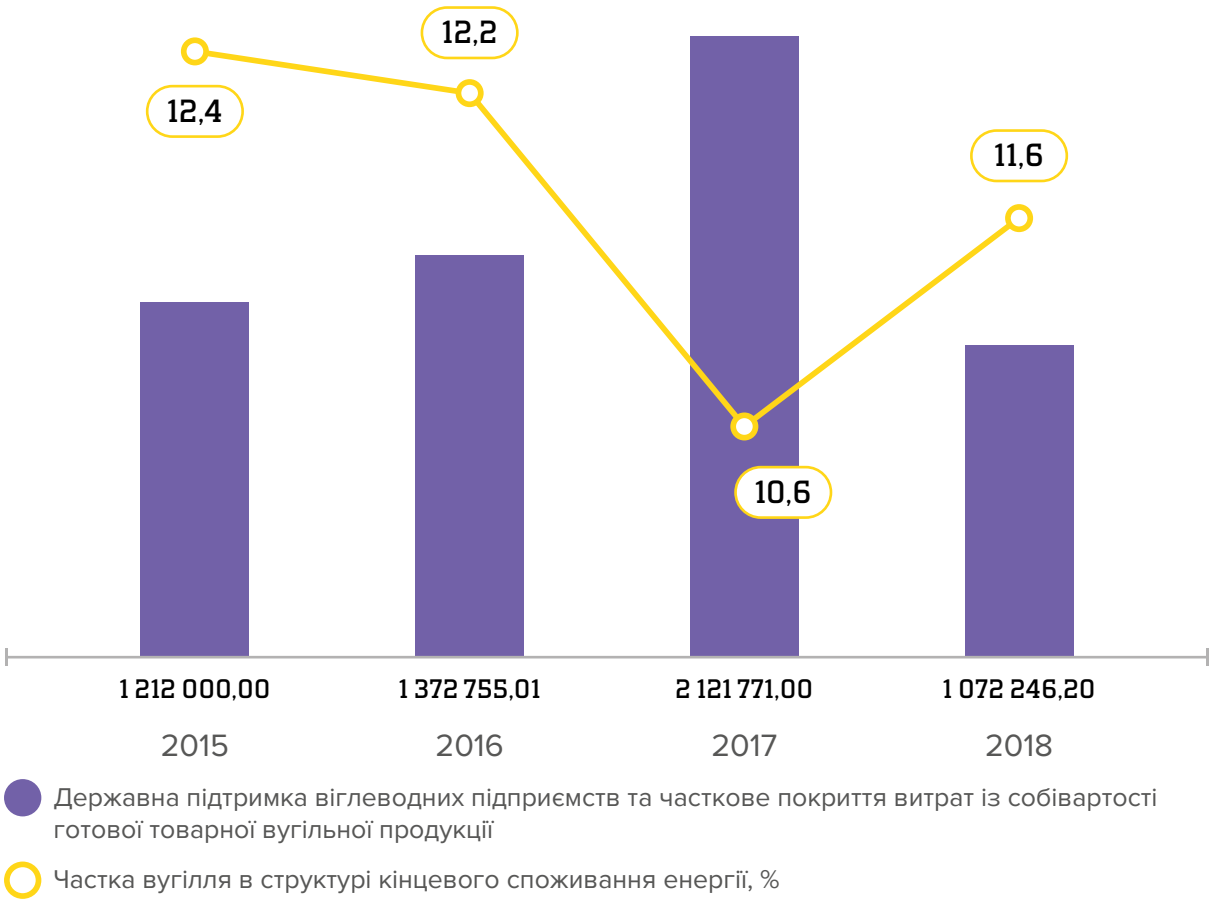
Графік 7. Фінансування бюджетної програми 1101110 до частки вугілля в структурі кінцевого споживання енергії (тис. грн)

Частка вугілля в структурі кінцевого споживання **нерівномірна**.

Спостерігається падіння у 2017 році і незначене зростання у 2018 році.

Зменшення частки вугілля у виробленні та споживанні електричної енергії у 2017 році співпало із збільшенням фінансування за державною програмою.

Динаміка індикатора: **стабільна**.



Дані: Міненерго[268], Держстат[269]

268 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015-2020. // URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

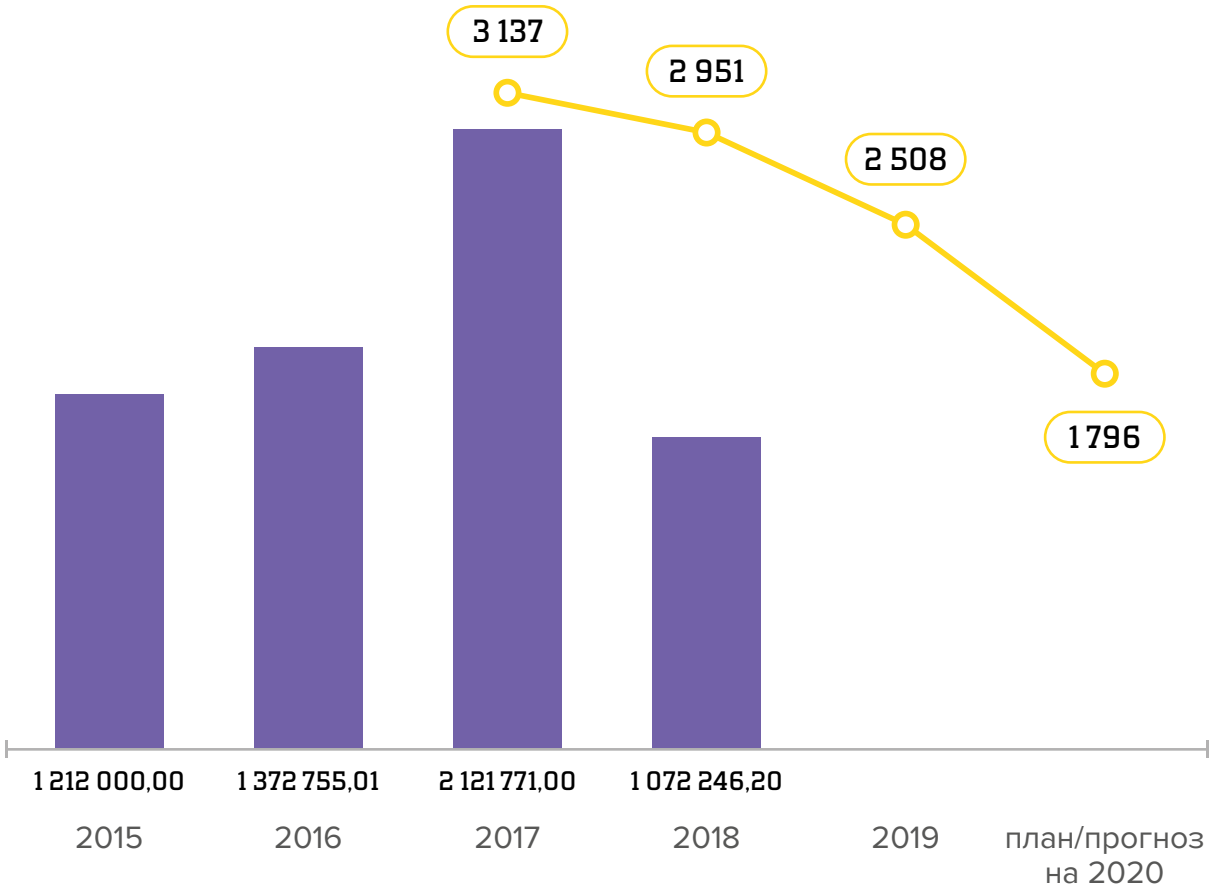
269 http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/energ/En_bal/Bal_2018_ue.xls

Графік 8. Обсяг* реалізованої товарної вугільної продукції до фінансування бюджетної програми 1101110 (тис. грн)

Динаміка зміни обсягу реалізованої товарної вугільної продукції стабільно падає **стабільно зростає**.

Показники індикаторів лише в 2 роках співпадають за роками, тому визначити зв'язок неможливо

Динаміка індикатора: негативна



Дані: Міненерго[270, 271]

*обсяг видобутку за 2020 рік вказаний за 8 місяців

270 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015-2020. // URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

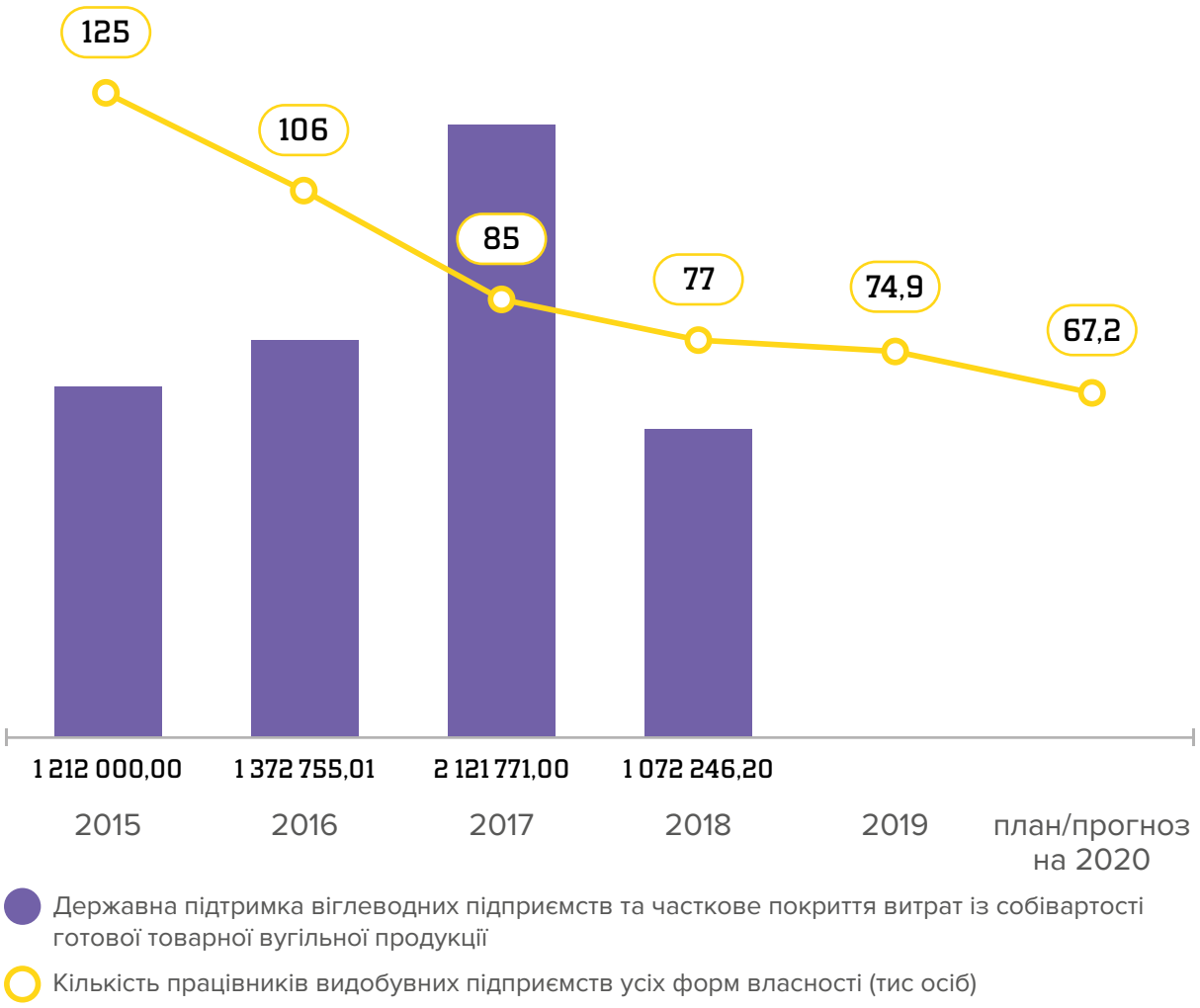
271 Міненерго. Портал відкритих даних. Інформація про товарну вугільну продукцію. // URL: https://data.gov.ua/dataset/19a376c7-90a3-40d2-a9da-2df2c354646e

Графік 9. Фінансування бюджетної програми 1101110 до кількості працівників вугледобувної галузі (тис. грн)

Кількість працівників видобувних підприємств усіх форм власності (тис. осіб) **стрімко падає**.

Вплив на показник індикатора відсутній.

Динаміка індикатора: **негативна**.



Дані: Міненерго[272], Держстат[273]

272 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015-2020. // URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

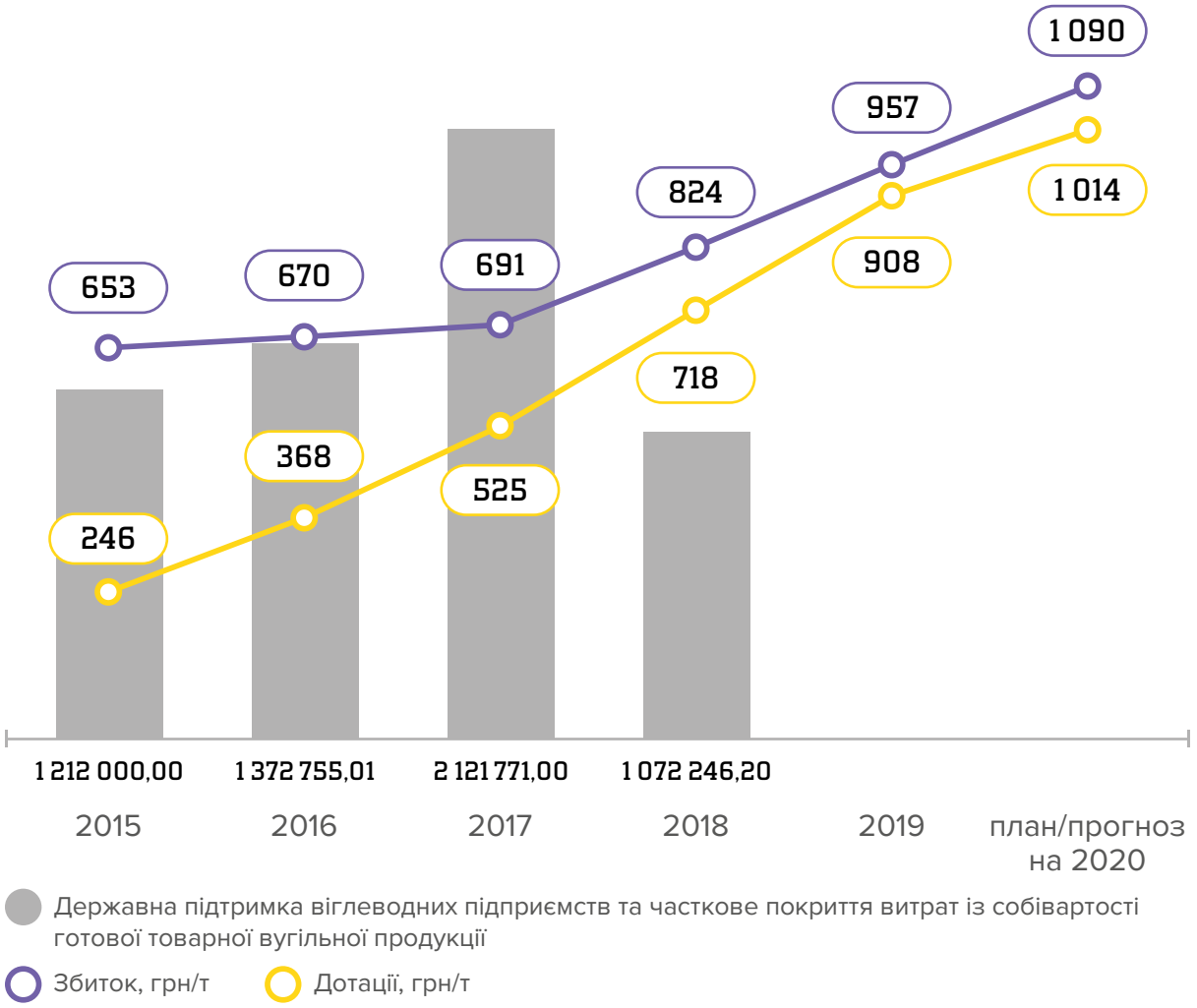
273 Держстат. Середньооблікова кількість штатних працівників за видами економічної діяльності у промисловості. // URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdn/Sok_pr/Arch_sok_pr_u.htm

Графік 10. Фінансування бюджетної програми 1101110 до рівня збитку та дотацій на одну тонну видобутку (тис. грн)

Прибуток/збиток державних шахт та дотації на 1 тону видобутку

Вплив на показник індикатора відсутній.

Динаміка індикатора: **негативна**.



Дані: Міненерго[274, 275]

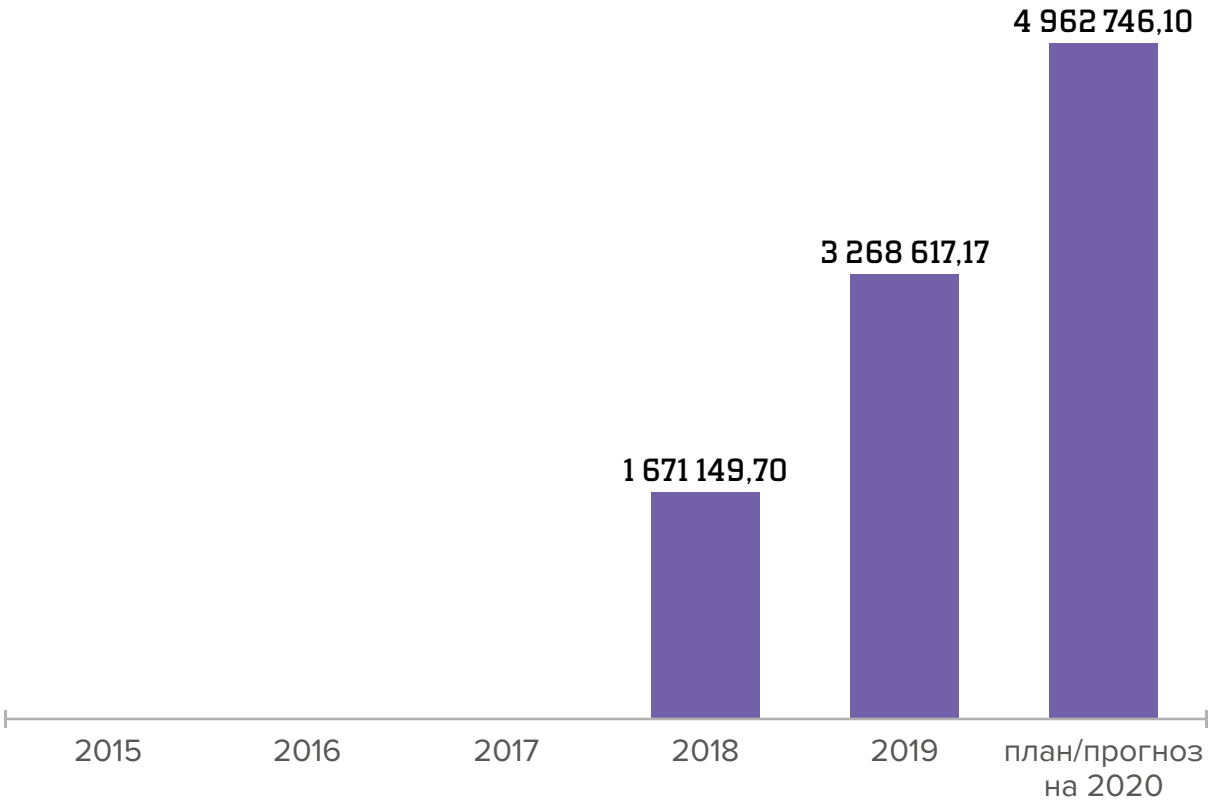
274 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015-2020. // URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

275 Офіційна сторінка Міненерго в соціальній мережі Facebook. // URL:https://www.facebook.com/minecoenergy/photos/a.1096844767038465/2872039699518954/?type=3&theater

ДОДАТОК 4

Оцінка програми 2401590 «Здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості» (2018), «Реструктуризація вугільної галузі» (2019 – 2020) за індикаторами, обраними у методології

Графік 1. Здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості (2018), Реструктуризація вугільної галузі (2019 – 2020), тис. грн



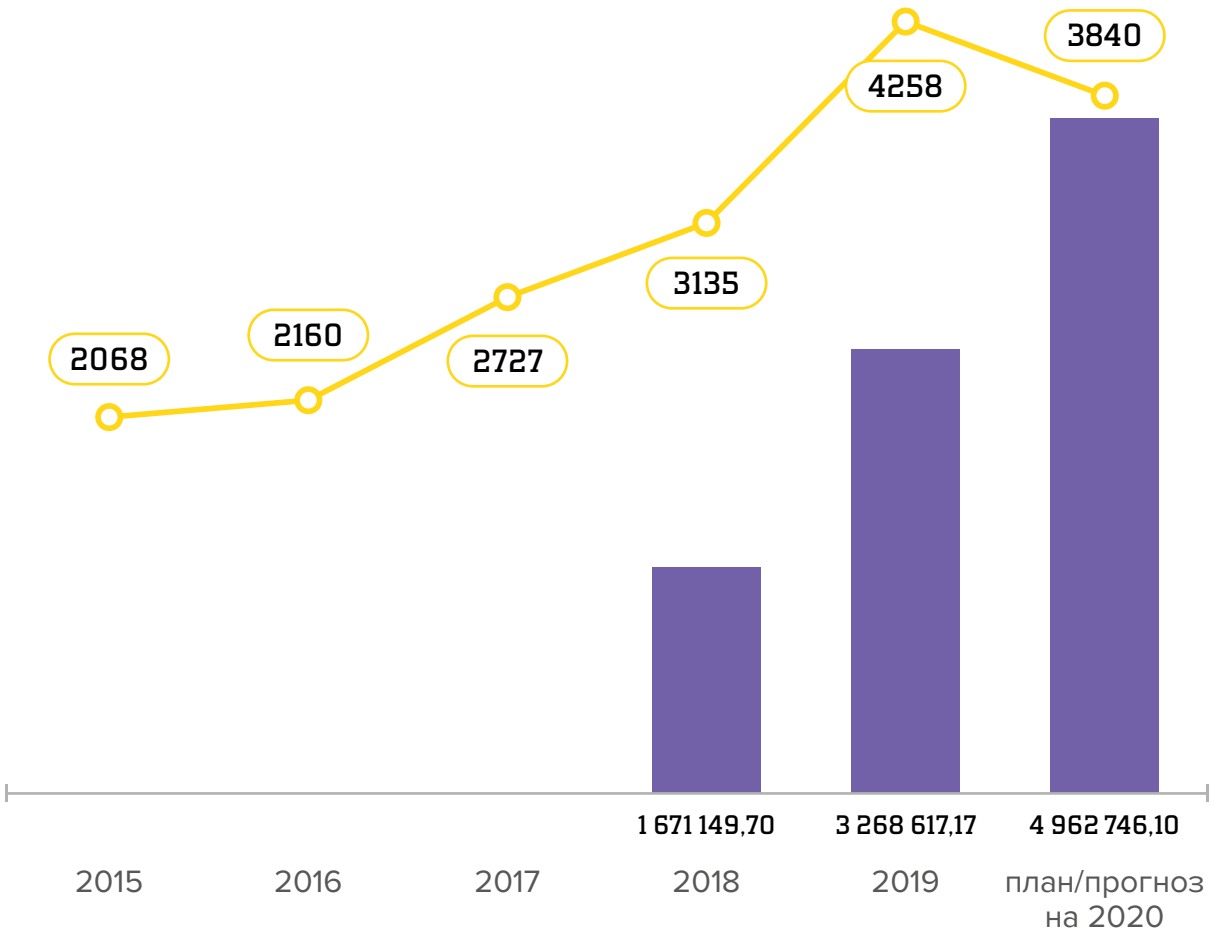
Дані: Міненерго[276]

276 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

Графік 2. Фінансування бюджетної програми 2401590 до собівартості 1 т видобутого вугілля (2015 – 2020) (тис. грн)

Середня собівартість 1 т вугілля, видобутої на державних шахтах, **стабільно зростає**.

Кореляція з індикатором відсутня.



Дані: Міненерго[277,278]

277 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

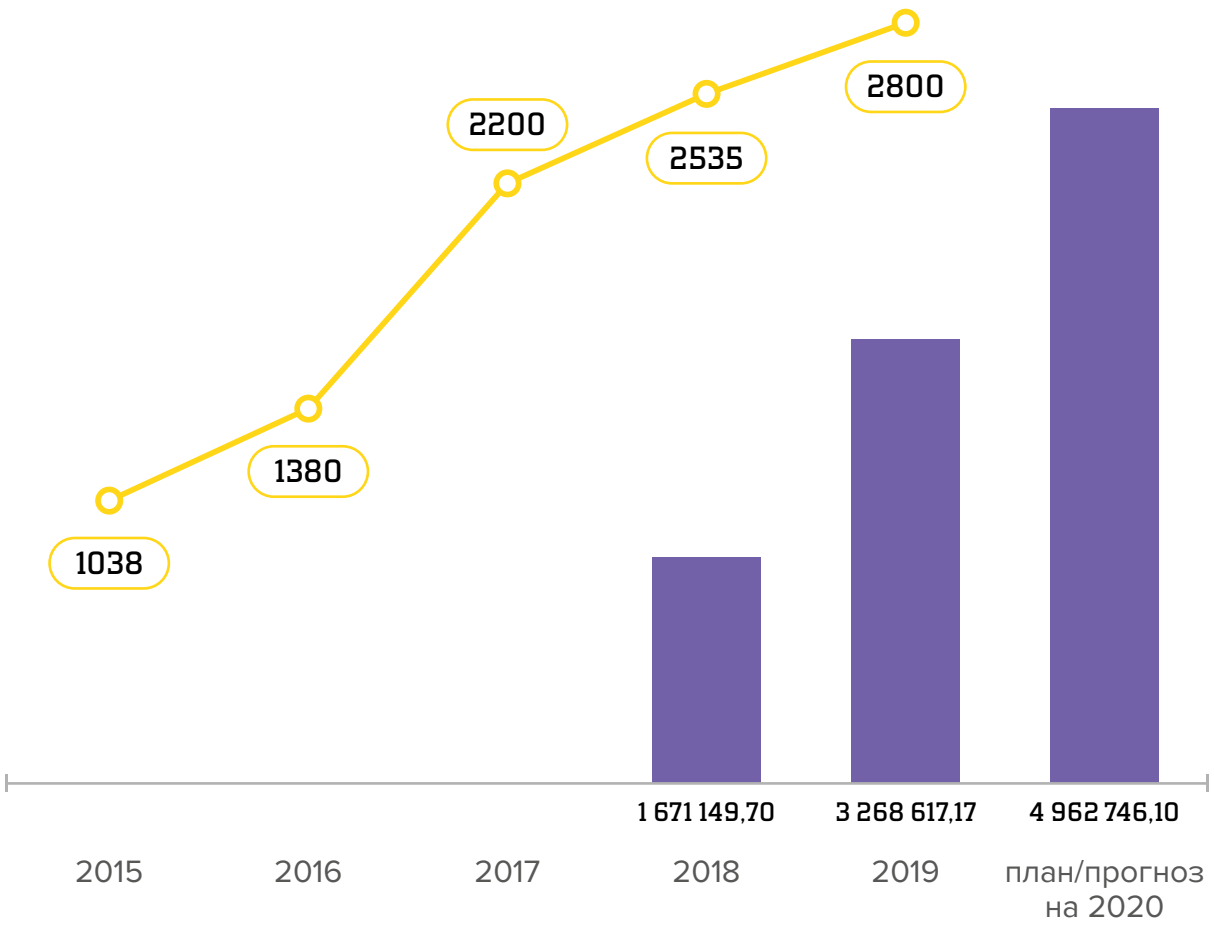
278 Сторінка заступника міністра енергетики у соціальній мережі Facebook// URL: https://www.facebook.com/photo?fbid=2822049804734673&set=pcb.2822050531401267

Графік 3. Фінансування бюджетної програми 2401590 до індикативної ціни 1 т вугілля (2015–2020) (тис. грн)

Індикативна ціна на вугільну продукцію **стабільно зростає**

(встановлена міністерством (без ПДВ і транспортування)

Продовження зростання індикативної ціни збіглося зі зростанням індикативної ціни на вугільну продукцію. Утім, це радше свідчить про те, що фінансування за цією програмою не вплинуло на подальше зростання ціни на вугілля.



Дані: Міненерго[279, 280]

279 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

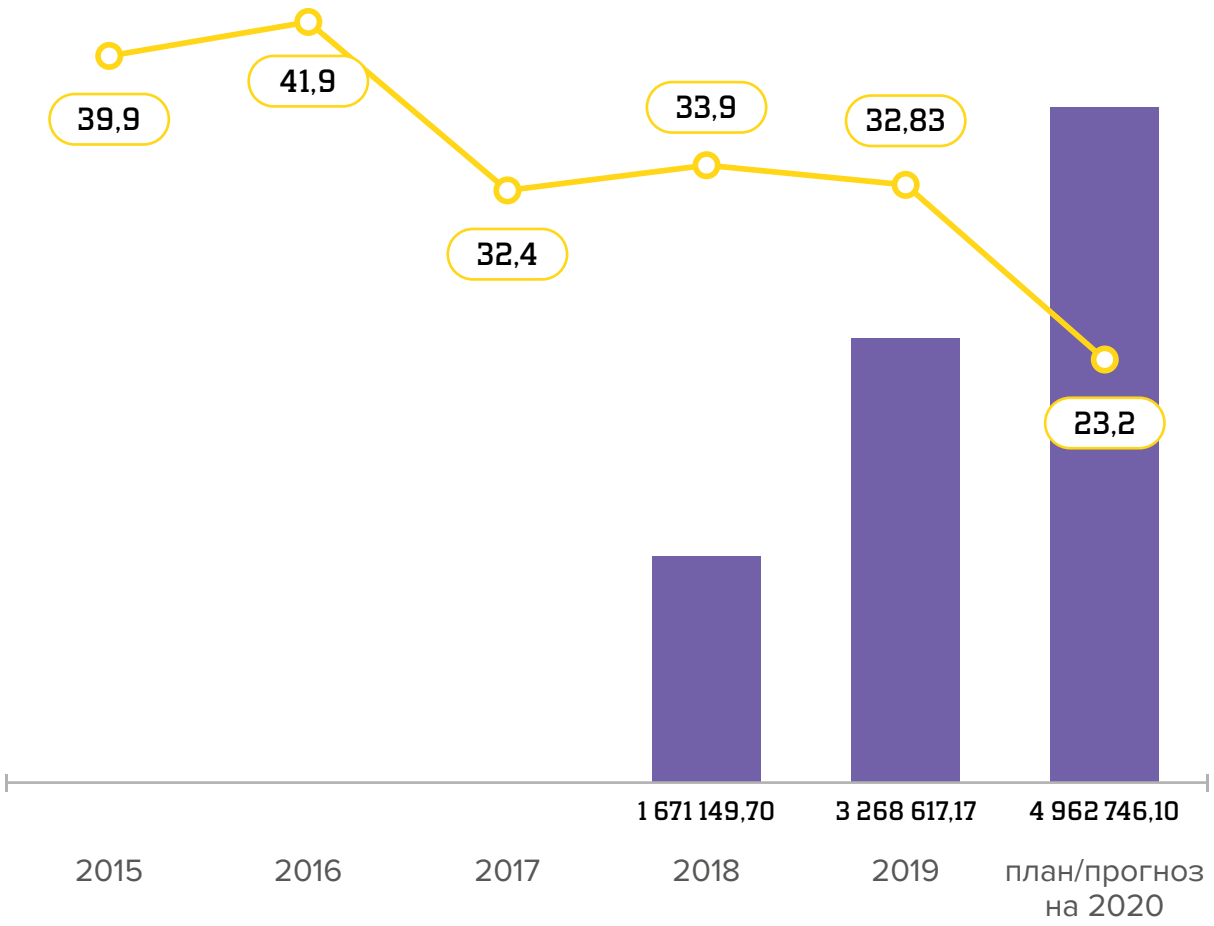
280 Міненерго. Протоколи нарад визначення питань граничної ціни на вугільну продукцію// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/doccatalog/list?currDir=50043

Графік 4. Фінансування бюджетної програми 2401590 до обсягів* видобутку (2015–2020) (тис. грн)

Видобуток вугілля за роками (2015–2019, млн т) **нерівномірний**.

У 2016 та 2018 роках спостерігається невелике зростання.

Кореляція з індикатором відсутня.



Здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості (2018), Реструктуризація вугільної галузі (2019-2020)

Обсяг видобутку кам'яного вугілля, млн т (Держстат)

Дані: Міненерго[281], Держстат[282]

*обсяг видобутку за 2020 рік наведено за 10 місяців

281 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

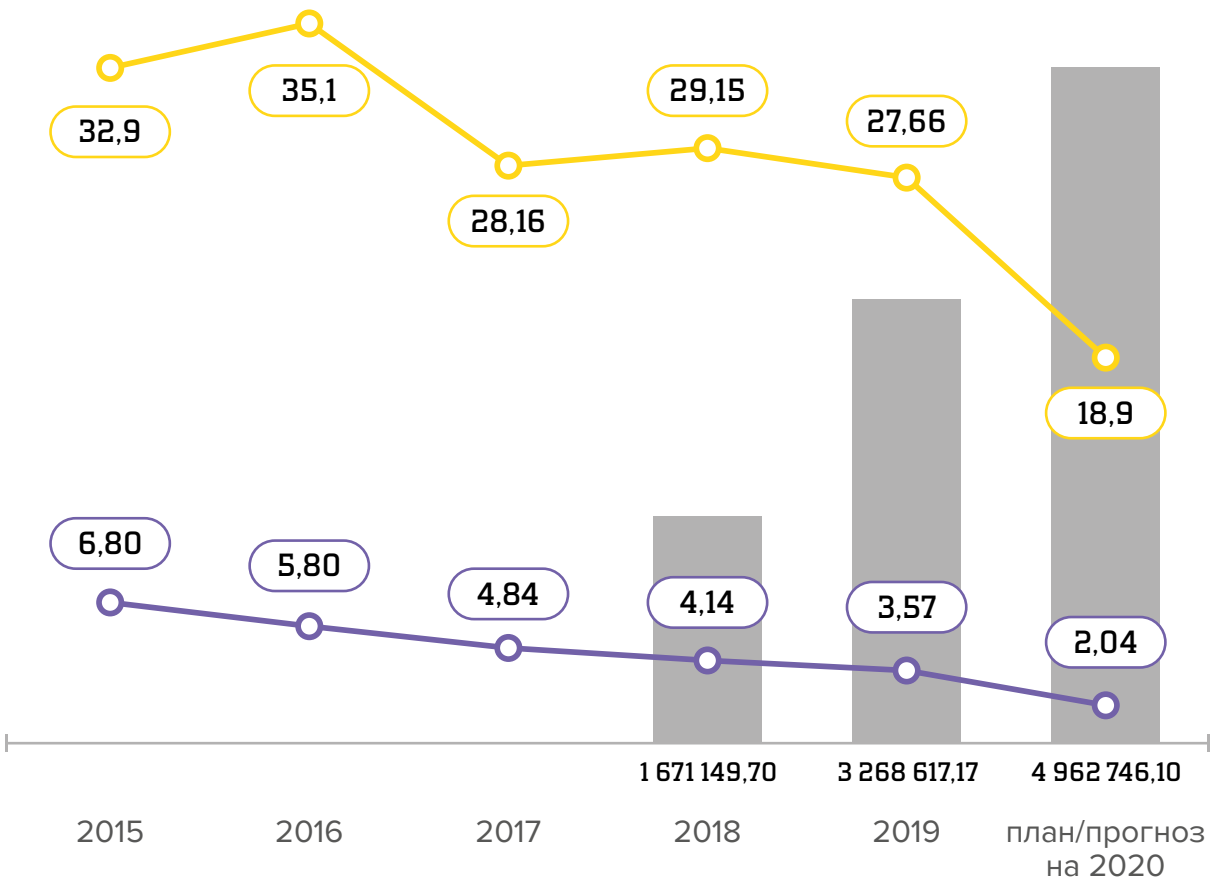
282 Держстат. Виробництво промислової продукції за видами, 2019–2020// URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/pr/vr_rea_ovpp/vr_rea_ovpp_u/arh_vppv_u.html

Графік 5. Фінансування бюджетної програми 2401590 до обсягів* видобутку в розрізі підприємств (тис. грн)

Видобуток вугілля в розрізі підпорядкування підприємств (млн т).

Видобуток вугільних підприємств стабільно **падає** тимчасом як приватні вугільні підприємства демонструють невелике зростання у 2016 та 2018 роках.

Зростання фінансування за програмою корелює з падінням видобутку.



Здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості (2018), Реструктуризація вугільної галузі (2019-2020)

Видобуток підприємств, підпорядкованих Міненерго, млн т

Видобуток приватних шахт, млн т

Дані: Міненерго[283, 284]

*обсяг видобутку за 2020 рік наведено за дев'ять місяців

283 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

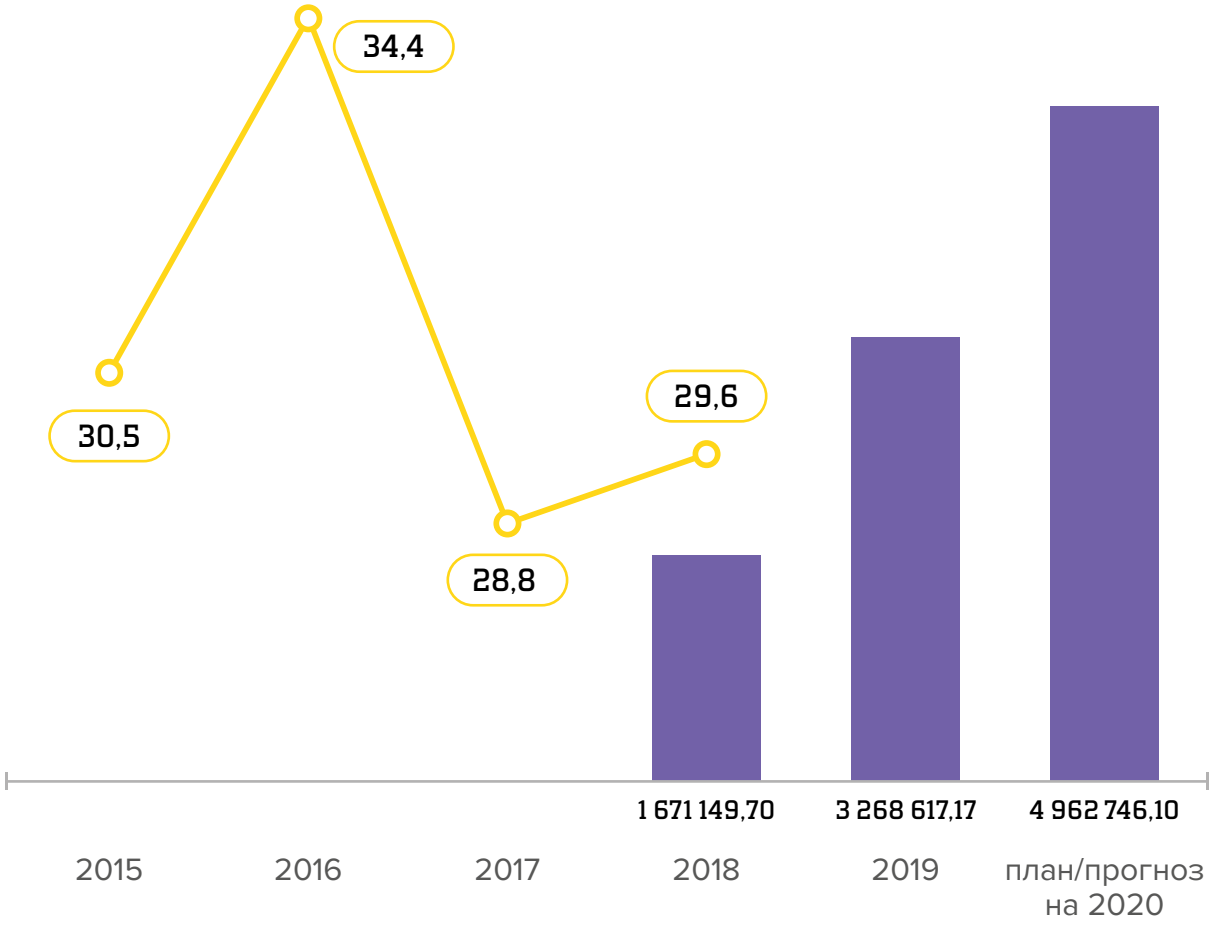
284 Міністерство енергетики. Інформаційні довідки про основні показники розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу України за 2015–2020 роки// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=35081

Графік 6. Фінансування бюджетної програми 2401590 до частки вугілля в розподілі джерел енергії в загальному постачанні первинної енергії (тис. грн)

Частка вугілля в розподілі джерел енергії в загальному постачанні первинної енергії **нерівномірна**.

У 2016 та 2018 роках спостерігається невелике зростання, а 2017 – відчутне падіння.

Індикатор із показником мають тільки один рік збігу, що недостатньо для аналізу.



Здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості (2018), Реструктуризація вугільної галузі (2019-2020)

Частка вугілля в розподілі джерел енергії в загальному постачанні первинної енергії, %

Дані: Міненерго[285], Держстат[286]

285 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

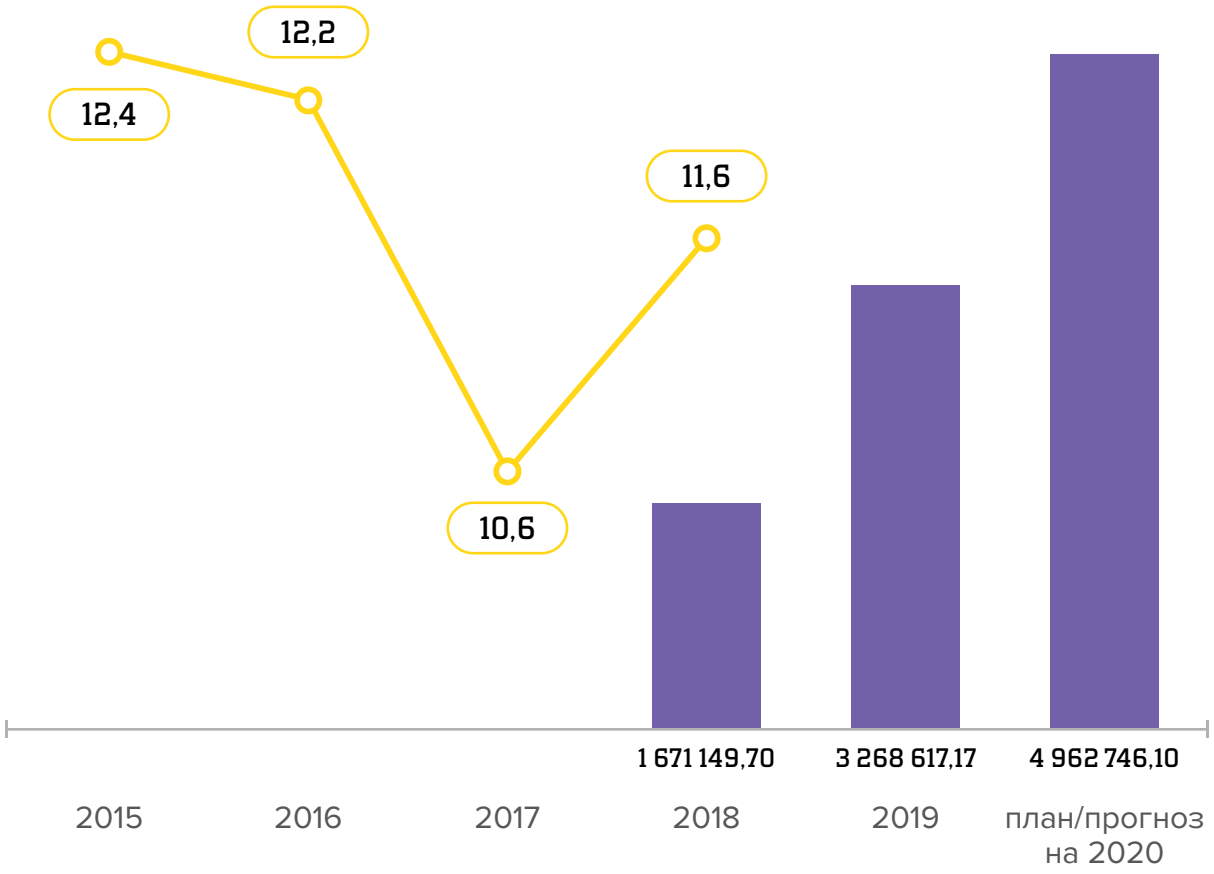
286 Держстат. Експрес-випуск. Енергетичний баланс України за 2018 рік// URL: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2019/12/175.pdf

Графік 7. Фінансування бюджетної програми 2401590 до частки вугілля в структурі кінцевого споживання енергії (тис. грн)

Частка вугілля в структурі кінцевого споживання **нерівномірна**.

Спостерігається падіння 2017 року та невелике зростання 2018 року.

Індикатор із показником мають тільки один рік збігу, що недостатньо для аналізу.



Дані: Міненерго[287], Держстат[288]

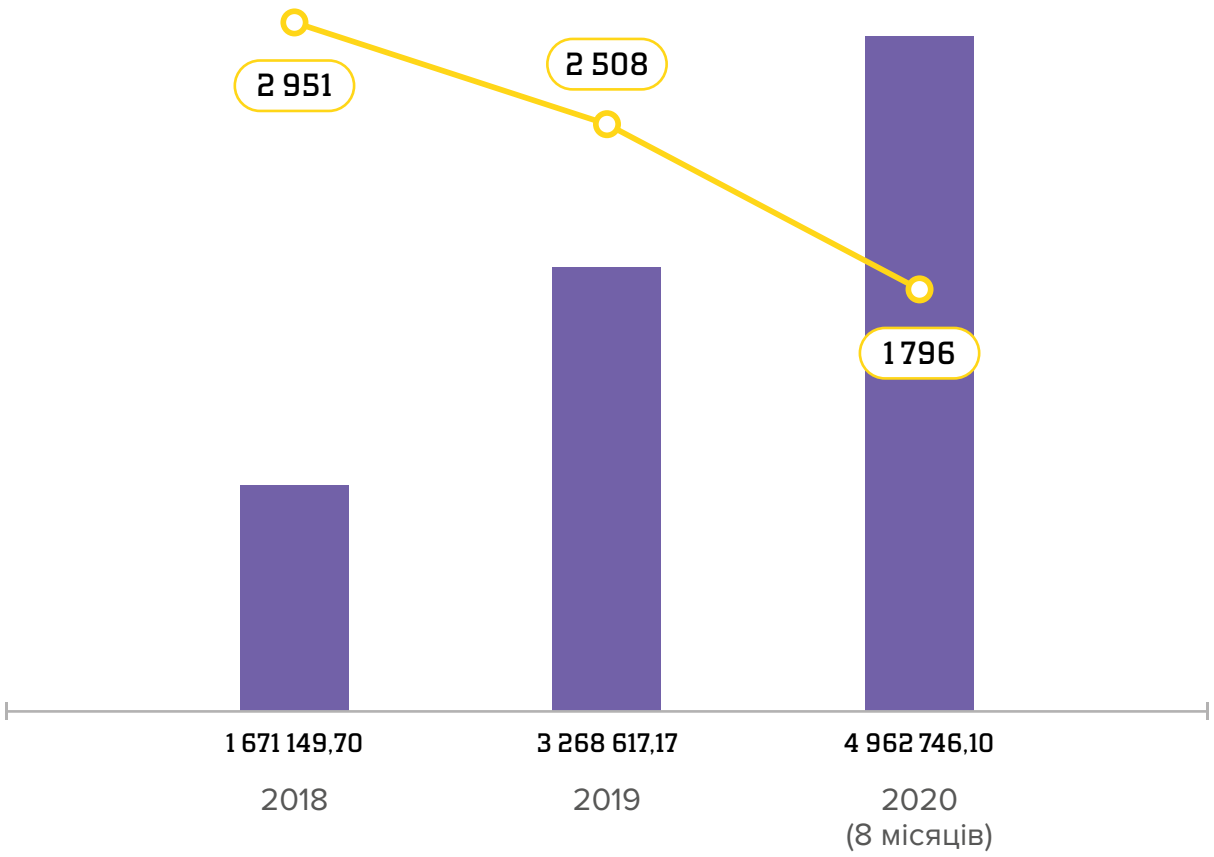
287 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

288 Держстат. Експрес-випуск. Енергетичний баланс України за 2018 рік// URL: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2019/12/175.pdf

Графік 8. Динаміка зміни обсягів* товарної вугільної продукції до фінансування бюджетної програми (тис. грн)

Динаміка зміни обсягів реалізації товарної вугільної продукції **стабільно пада**є.

Простежується зворотній зв'язок між індикаторами: збільшення фінансування збігається зі зменшенням обсягів товарної вугільної продукції.



Дані: Міненерго[289, 290]

*обсяг видобутку за 2020 рік наведено за вісім місяців

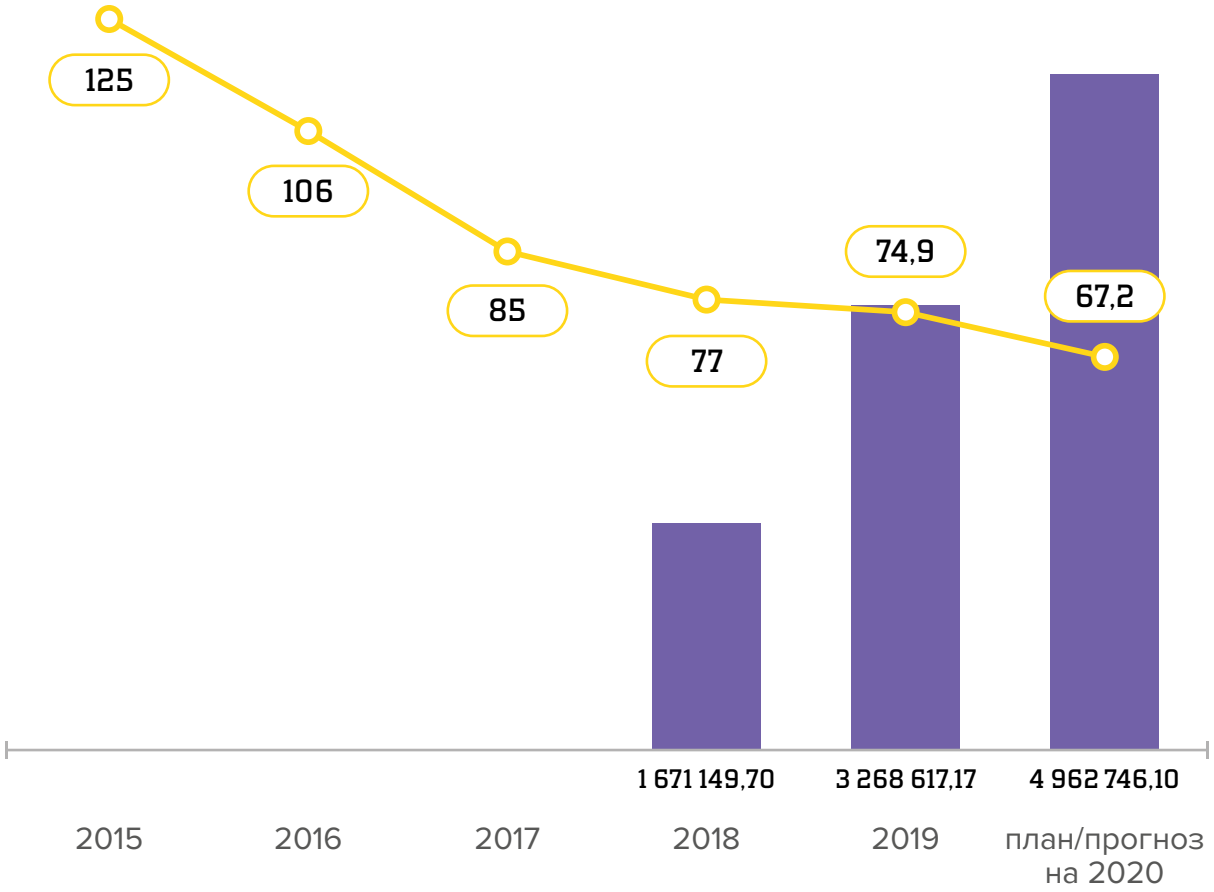
289 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

290 Міненерго. Портал відкритих даних. Інформація про товарну вугільну продукцію// URL: https://data.gov.ua/dataset/19a376c7-90a3-40d2-a9da-2df2c354646e

Графік 9. Фінансування бюджетної програми 2401590 до кількості працівників вугледобувної галузі (тис. грн)

Кількість працівників видобувних підприємств усіх форм власності (тис. осіб) **стрімко падає**.

Зростання фінансування за програмою обернено пропорційне зменшенню кількості працівників у галузі.



Дані: Міненерго[291], Держстат[292]

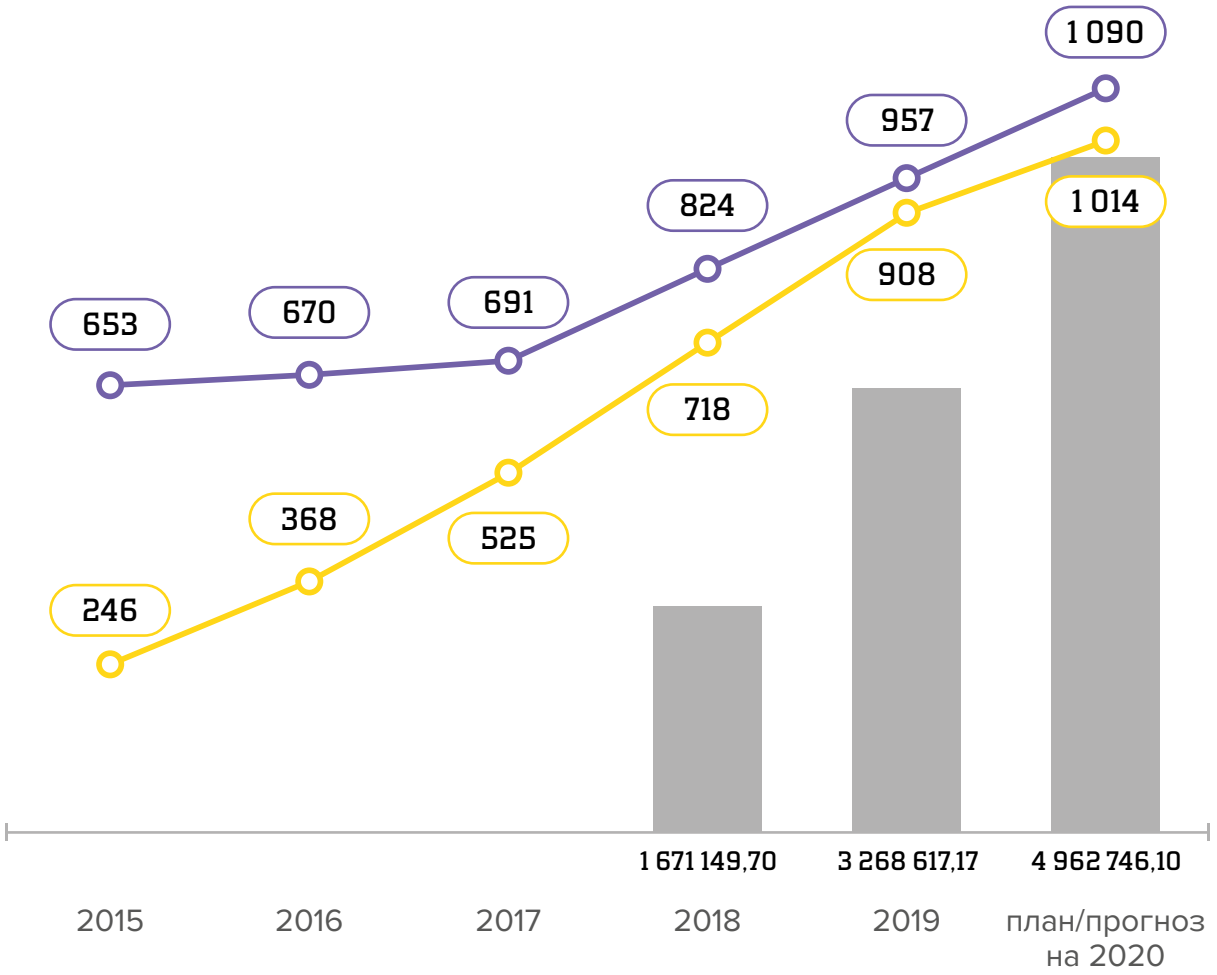
291 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

292 Держстат. Середньооблікова кількість штатних працівників за видами економічної діяльності у промисловості// URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdn/Sok_pr/Arch_sok_pr_u.htm

Графік 10. Фінансування бюджетної програми 2401590 до рівня збитку та дотацій на одну тонну видобутку (тис. грн)

Прибуток/збиток державних шахт і дотації на 1 т видобутку

Збиток і дотації зростають одночасно з фінансуванням за державною програмою.



Дані: Міненерго[293, 294]

293 Міненерго. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2015–2020// URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245345150&cat_id=245001835

294 Офіційна сторінка Міненерго в соціальній мережі Facebook// URL: https://www.facebook.com/minecoenergy/photos/a.1096844767038465/2872039699518954/?type=3&theater

ДОДАТОК 5

Індикатори державного боргу, його обслуговування та дефіциту бюджету

Державний і гарантований державою борг України						
Дата	на 31.12.2014	на 31.12.2015	на 31.12.2016	на 31.12.2017	на 31.12.2018	на 31.12.2019
Розмір боргу, млрд грн	1572,18	1929,76	2141,67	2168,63	1998,28	2368,18
Динаміка, %	----	30	18,5	9,9	1,2	-8,5
Динаміка, млрд грн		471,61	357,58	211,92	26,95	-170,35
Зростання за період, %						**81%**
Зростання за період, млрд грн						**897,71**

Дані: МінфінМедіа[295]

Дефіцит бюджету						
Рік	2015	2106	2017	2018	2019	2020 (план)
Обсяг дефіциту, млрд грн	63,67	83,69	77,55	80,65	89,99	94,28
Обсяг дефіциту, % від ВВП	2,28%	2,94%	1,60%	1,66%	1,96%	

Дані: МінфінМедіа[296]

Витрати з обслуговування державного боргу						
Рік	2015	2016	2017	2018	2019 (закон)	2020 (план)
Сума, млрд грн	84,5	95,8	110,5	115,4	145,2	145,2

Дані: МінфінМедіа[297]

295 МінфінМедіа. Державний борг України//URL: https://index.minfin.com.ua/finance/debtgov/2019/

296 МінфінМедіа. Виконання державного бюджету України//URL: https://index.minfin.com.ua/finance/budget/gov/2015/

297 Показники проекту державного бюджету України на 2020 рік//URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-prezentation-2019/9.2019/budget%2020/proekt-2020.pdf