

ЗЕЛЕНА КНИГА

# РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ВУГІЛЛЯ



ПРЯМУЄМО  
РАЗОМ

EU4Business

FORBIZ

Створення кращого  
бізнес-середовища



BRDO

Офіс ефективного  
регулювання







EU4Business

**ПРЯМУЄМО  
РАЗОМ**

**FORBIZ**

Створення кращого  
бізнес-середовища



### **ОФІС ЕФЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

info@brdo.com.ua, office@brdo.com.ua  
+38 (044) 332 49 12, +38 (094) 832 49 12  
Київ, вул. Хорива, 55-К  
www.brdo.com.ua

Офіс ефективного регулювання BRDO було засновано в листопаді 2015 року, задля сприяння створенню ефективного регулювання і поліпшення економічних свобод в Україні (з пріоритетом для малого/середнього бізнесу). Саме з цією метою ми реалізуємо інклюзивний та відкритий процес оптимізації регуляторних відносин на ринках паливно-енергетичного комплексу та житлово-комунального господарства, який призведе до взаємної довіри та партнерства держави й бізнесу.

Документ підготовлено експертами Офісу ефективного регулювання.

## **РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:**

**ПРЕДСТАВНИКИ ОФІСУ ЕФЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ:** Олексій Дорогань, Ігор Лавриненко

## **АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ:**

**КЕРІВНИК СЕКТОРУ «ЕНЕРГЕТИКА» ОФІСУ ЕФЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ BRDO:** Антон Зоркін

**ГРУПА ЕКСПЕРТІВ ОФІСУ ЕФЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ BRDO:** Катерина Кикоть, Юлія Москаленко, Сергій Регелюк

# ПЕРЕДМОВА

Підготовка та публікація Зелених є книг є поширеною практикою стимулювання і організації професійних дискусій щодо актуальних проблем і шляхів їх вирішення. Як правило, публікація Зеленої книги з певної проблематики є передумовою наступного етапу — розробки документу, в якому формуються основи державної політики, спрямованої на розв'язання виявлених проблем.

## **ПЕРЕДУМОВОЮ СТВОРЕННЯ ЦІЄЇ КНИГИ СТАЛИ НАСТУПНІ ЧИННИКИ:**

- ◆ Кризовий стан вугледобувної галузі України;
- ◆ Стратегічна важливість вугледобувної галузі для України;
- ◆ Необхідність здійснення реструктуризації вугільного сектору, відповідно до зобов'язань за міжнародними договорами.

Дослідження присвячене пошуку та аналізу проблем застосування інструментів, що регулюють ринок вугілля, зокрема:

- ◆ Доступ до спільного ресурсу;
- ◆ Державне регулювання цін;
- ◆ Державна підтримка;
- ◆ Фіскальне регулювання;
- ◆ Антимонопольне регулювання.

Правильне та повне усвідомлення цієї проблематики дозволить системно підійти до реформування системи державного регулювання, прибрати невиправдані бар'єри, оптимізувати процедури, виправити помилково чи надмірно застосоване регулювання, імплементувати кращі світові практики. Результатом впровадження запропонованих підходів до розв'язання проблем стане розвиток вугледобувної галузі відповідно до світових тенденцій, зростання економіки та її конкурентоспроможності, вирішення соціальних проблем вугледобувних регіонів.

*Зелена книга сформована на основі аналізу законодавства України станом на 01.10.2019.*

# ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	3
<b>РЕЗЮМЕ</b> .....	5
<b>1. АНАЛІЗ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ</b> .....	6
1.1 Опис товару та основних показників .....	6
1.2 Кількісні та вартісні показники видобування вугілля в Україні .....	9
1.3 Діяльність вугледобувних компаній .....	17
1.4 Державна підтримка вугільної галузі та особливості фіскального регулювання .....	20
1.5 Основні заінтересовані сторони ринку .....	23
Висновки за розділом 1 .....	24
<b>2. АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТИВ РИНКУ ВУГІЛЛЯ</b> .....	25
2.1 Програмні та стратегічні документи .....	25
2.2 Характеристика регуляторних актів .....	30
2.3 Суб'єкти державного регулювання .....	34
2.4 Інструменти (засоби) державного регулювання .....	37
2.5 Стан гармонізації законодавства України у вугільній галузі із законодавством ЄС .....	38
Висновки за розділом 2 .....	45
<b>3. ПРОБЛЕМИ УЧАСНИКІВ РИНКУ</b> .....	46
3.1 Дефіцит вугілля власного видобутку .....	46
3.2 Криза буровугільної галузі .....	48
3.3 Хронічна збитковість галузі, в першу чергу — державних підприємств .....	51
3.4 Недостатні обсяги капітальних вкладень в нове будівництво та на оновлення основних фондів вугледобувних підприємств .....	54
3.5 Негативний екологічний вплив вугледобувних підприємств .....	58
3.6 Високий рівень концентрації ринку .....	61
3.7 Бар'єри до раціонального використання порід териконів .....	64
Висновки за розділом 3 .....	66
<b>4. ПРОПОЗИЦІЇ BRDO ЩОДО ЗМІН ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ВУГЛЕДОБУВНІЙ ГАЛУЗІ</b> .....	68
<b>ДОДАТКИ</b> .....	72

# РЕЗЮМЕ

Вугільна галузь є однією з ключових для української економіки, оскільки вугілля займає особливе місце у паливному балансі держави. Незважаючи на те, що на території України знаходяться одні з найбільших у світі запасів вугілля, щорічний обсяг видобутку в Україні не задовольняє навіть внутрішній попит на нього. Порівняно з показниками 1990 року, видобуток вугілля в Україні впав **вп'ятеро**.

Сукупний обсяг імпорту кам'яного вугілля у 2018 році становив **21,3 млн т**, його частка становить майже **40%** потреб у ресурсі. На даний час Україною імпортується весь необхідний обсяг вугілля антрацитової групи та значні обсяги газового та коксівного вугілля.

Видобуток вугілля в Україні здійснюється державними та приватними вугледобувними підприємствами. Найбільш сильними гравцями у сфері видобутку вугілля є приватні компанії. Їх частка у 2018 році становила **87,6%**. При цьому, більшість державних вугледобувних підприємств є економічно нерентабельними, та як результат — дотаційними. Незважаючи на отримання державними вугледобувними підприємствами мільярдних дотацій з державного бюджету, на сьогодні державний шахтний фонд галузі та обладнання є вкрай застарілими та потребують суттєвої модернізації і технічного переоснащення.

Результатами проведеного дослідження встановлено, що кризовий стан вугільної галузі обумовлений насамперед неефективною державною політикою у цій сфері. Зокрема, недостатність та неефективність використання державної підтримки для розвитку галузі та відсутність стимулювання видобутку вугілля призвели до занепаду вугледобутку, особливо в державному секторі.

Метою написання цієї книги є визначення переліку проблем, які призвели до кризи у вугільній галузі України. Так, експертами Офісу ефективного регулювання виділено **7** ключових проблем, які потребують комплексного вирішення, їх причини, динаміку та можливі шляхи вирішення. Такими проблемами є:

- ◆ дефіцит вугілля власного видобутку;
- ◆ криза буровугільної галузі;
- ◆ хронічна збитковість галузі, в першу чергу — державних підприємств;
- ◆ недостатні обсяги капітальних вкладень в нове будівництво та на оновлення основних фондів вугледобувних підприємств;
- ◆ негативний екологічний вплив вугледобувних підприємств;
- ◆ високий рівень концентрації ринку;
- ◆ бар'єри до раціонального використання порід териконів.

Можливі шляхи вирішення зазначених проблем, які презентовано у цій Книзі, мають концептуально протилежні варіанти вирішення. Офіс очікує, що ця книга допоможе органам законодавчої та виконавчої влади більш комплексно підійти до формування державної регуляторної політики у сфері вугледобування, яка забезпечить вихід вугільної галузі України із кризи та зниження її дотаційності.

Зважаючи на світові тенденції у вугільній галузі та зацікавленість Уряду України у переході до використання джерел енергії з низьким вмістом вуглецю та зменшення негативного впливу на довкілля, експерти Офісу вважають, що подальші дії Уряду мають бути спрямовані на встановлення чітких цілей скорочення використання викопних видів палива, тобто поступову відмову від вугілля та заміщення його іншими ресурсами, в першу чергу, відновлюваними. При цьому, прийняття таких політичних рішень має відбуватись за результатами консультацій з органами місцевої влади вугледобувних регіонів, громадськими організаціями, бізнесом та іншими зацікавленими сторонами.

На думку експертів Офісу, чіткі цілі скорочення використання викопних видів палива та загалом декарбонізації економіки, а також механізми їх досягнення мають бути закріплені у стратегічному документі, затвердженому нормативно-правовим актом.

Дане дослідження є першим кроком на шляху подолання кризи у вугледобувній галузі та реформування ринку вугілля, а також екологізації та декарбонізації промисловості України.

# 1 | АНАЛІЗ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ

## 1.1

### ОПИС ТОВАРУ ТА ОСНОВНИХ ПОКАЗНИКІВ

**Кам'яне вугілля** — природні закам'янілі органічні поклади чорного кольору з вищою теплотою згоряння більше **5 700 ккал/кг (23 860 кДж/кг)**, розрахованою для беззольної та вологої маси, і з коефіцієнтом відбиття вітриніту не менше **0,6**. Неосаджений шлам, проміжні продукти та інші низькосортні продукти, які не можуть класифікуватись у відповідності з типом вугілля, з якого вони були отримані, також слід відносити до кам'яного вугілля<sup>1</sup>.

Кам'яне вугілля використовується як джерело енергії, а також для переробки на кокс. Основними галузями-споживачами кам'яного вугілля є електроенергетика, металургія та коксохімічна промисловість.

**Буре вугілля (лігніт)** — вугілля з низьким ступенем обвуглення, що зберігає анатомічну структуру рослинної речовини, з якої воно утворилося, з вищою теплотою згоряння менше **5 700 ккал/кг (23 860 кДж/кг)**, розрахованою для беззольної та вологої маси з коефіцієнтом відбиття вітриніту менше **0,6**<sup>2</sup>. Буре вугілля — проміжна ланка між торфом і кам'яним вугіллям. І хоча воно менш енергетичне, проте має ряд переваг, зокрема, його видобування можна здійснювати відкритим способом.

Буре вугілля використовується у якості палива, а також як добриво для сільськогосподарських угідь.

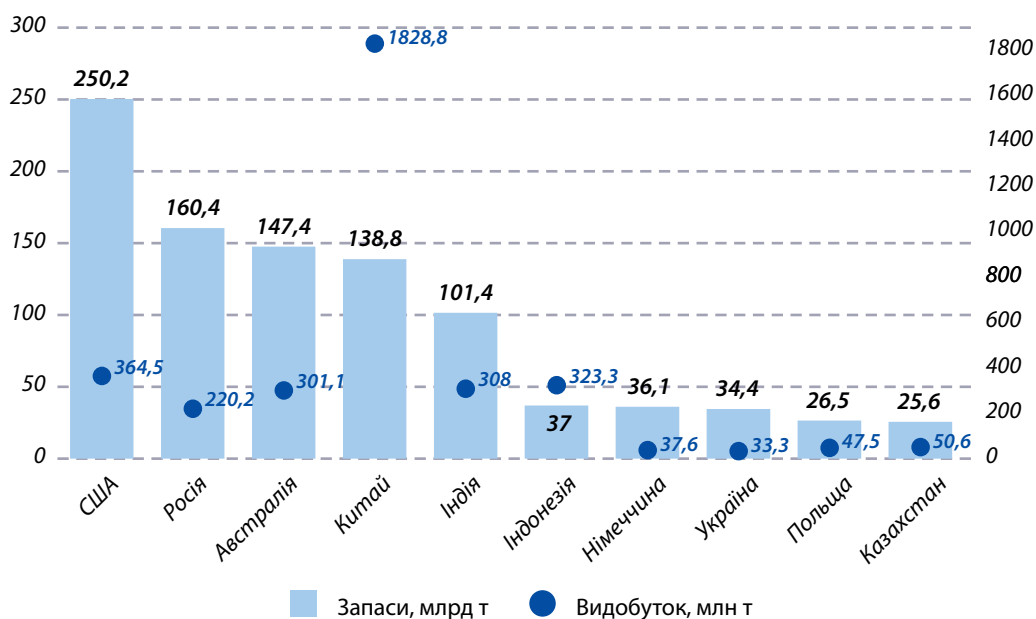
Вугілля — найпоширеніший вид палива на планеті з моменту промислової революції в 18-19 столітті. На сьогоднішній день промислові запаси вугілля складають більше **1 трлн т**. Поклади цієї корисної копалини практично рівномірно розміщуються на всіх континентах (крім Південної Америки та Африки), а його використання забезпечує отримання близько **38%** всієї електроенергії в світі.

За оцінками експертів, на території України знаходиться близько **3,3%** світових запасів вугілля. Всі запаси кам'яного вугілля знаходяться в Донецькому та Львівсько-Волинському басейнах, бурого — у Дніпровському. В Україні видобувають такі види вугілля як антрацит, коксівне і газове.

<sup>1</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/rada/term/11810>

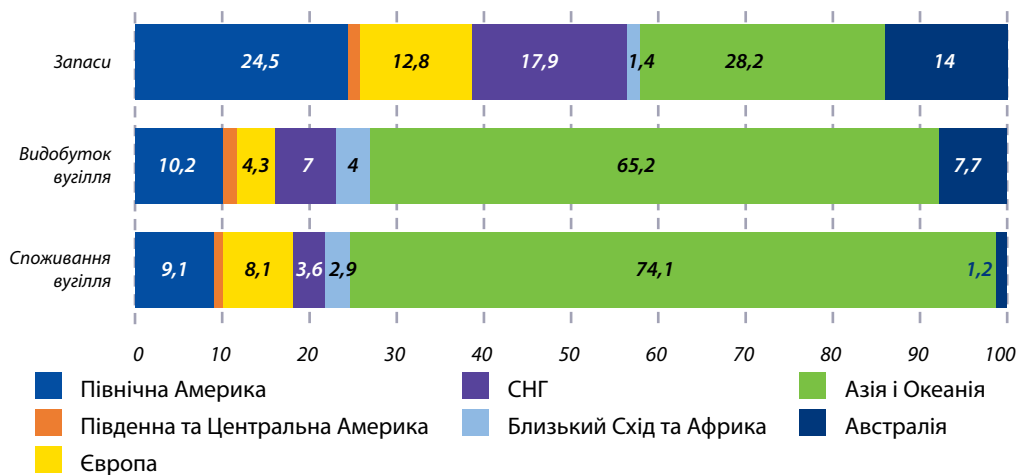
<sup>2</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/2218>

## КРАЇНИ З НАЙБІЛЬШИМИ ЗАПАСАМИ ВУГІЛЛЯ ТА ЙОГО ВИДОБУТОК У 2018 Р. (BP Statistical Review of World Energy 2019)<sup>1</sup>



Основними виробниками вугілля у світі є 🇨🇳 Китай — **46,7%** від сукупного обсягу виробництва у 2018 році, 🇺🇸 США — **9,3%**, 🇦🇺 Австралія та 🇮🇳 Індія — по **7,8%**, 🇮🇩 Індонезія — **8,2%**, 🇷🇺 Росія — **5,6%**. Причому, видобуток вугілля в країнах, що розвиваються, протягом останніх **десяти** років швидко зростає, натомість, розвинені країни виробництво вугілля скорочують. Аналогічна тенденція прослідковується і у споживанні цього енергоресурсу.

## ВИРОБНИЦТВО ТА СПОЖИВАННЯ ВУГІЛЛЯ ЗА РЕГІОНАМИ У 2018 Р., % (BP Statistical Review of World Energy 2019)<sup>2</sup>



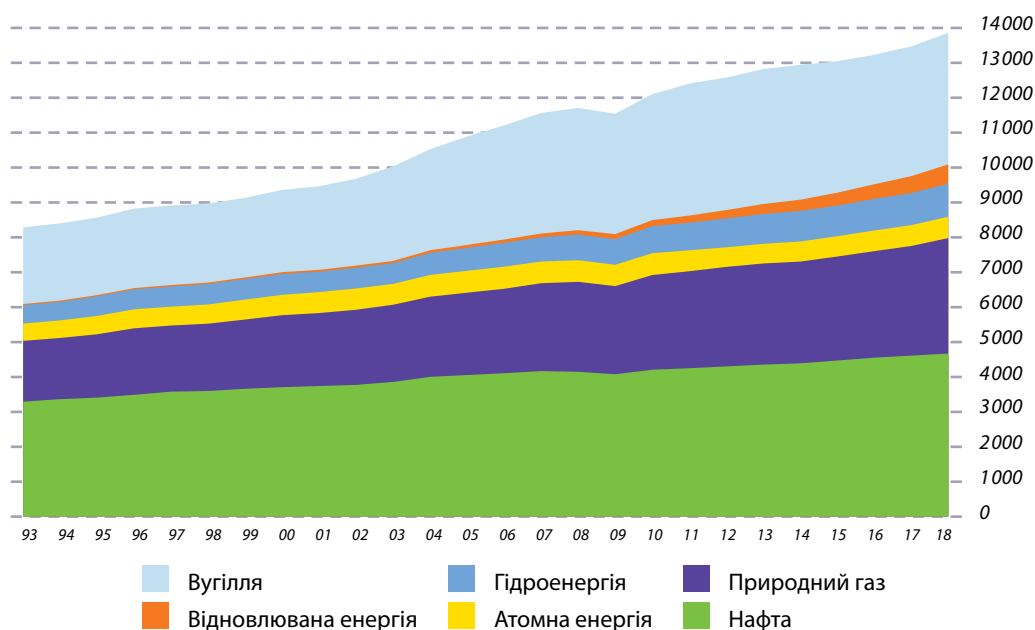
Обсяг світового споживання вугілля<sup>3</sup> за 2018 рік зріс на **1,4%** — до **3772,1 млн т**, а зростання за період 2008-2018 років становило **7,7%** з піковим значенням на рівні **3864 млн т** у 2014 році. Тобто, можна говорити про стабільність виробництва ресурсу протягом останніх **десяти** років. Зростання споживання азійськими країнами (в першу чергу, 🇨🇳 Китаєм та 🇮🇳 Індією) компенсується скороченням споживання в Європі та Америці.

<sup>1</sup> BP Statistical Review of World Energy 2019 — <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>

<sup>3</sup> BP Statistical Review of World Energy 2019 — <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>

## СПОЖИВАННЯ ЕНЕРГІЇ В СВІТІ (за даними BP Statistical Review of World Energy 2019)



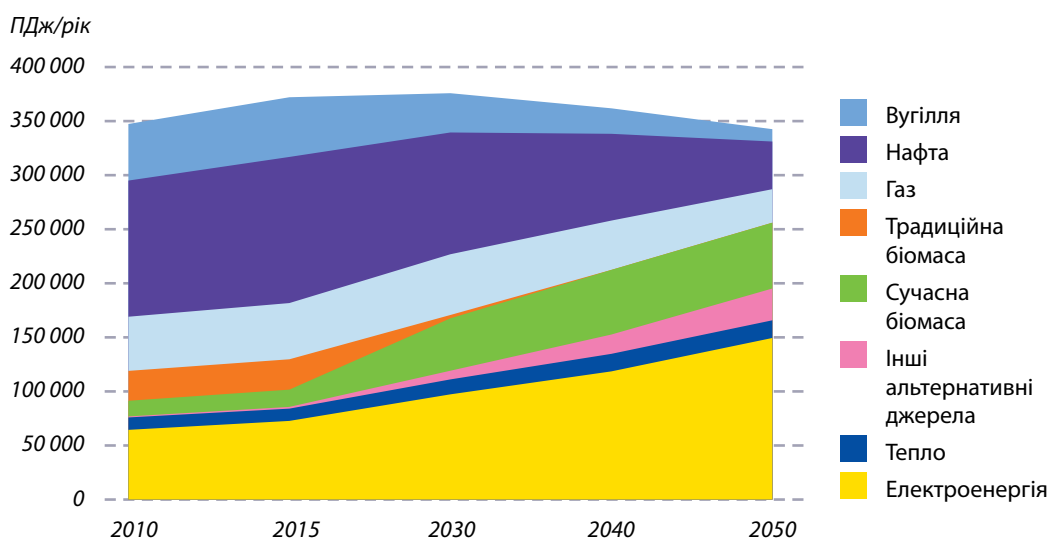
У 2018 році найбільші темпи приросту споживання енергоресурсів були характерні для відновлювальних джерел енергії (+14,5%), природного газу (+5,3%) та гідроенергії (+3,1%). Натомість, частка споживання вугілля поступово знижується з 30,5% в 2011 році до 27,2% в 2018 році<sup>1</sup>.

Зниження цін на газ, зростання обсягів відновлюваних джерел енергії, підвищення енергоефективності, а також природозахисні чинники впливають на зменшення споживання вугілля.

Згідно з прогнозами IRENA<sup>2</sup>, частка вугілля у кінцевому світовому енергоспоживанні до 2050 року має скоротитись **втричі** від рівня 2015 року за рахунок збільшення у споживанні частки відновлюваних джерел енергії та заміщення вугілля електричною енергією.

В цілому, оскільки вугілля не відновлюється природним шляхом, виснаження його світових запасів є невідворотним (в першу чергу запасів, видобуток яких є технічно можливим та економічно доцільним).

## ПРОГНОЗНЕ СПОЖИВАННЯ ЕНЕРГІЇ У СВІТІ (за даними IRENA)



<sup>1</sup> BP Statistical Review of World Energy 2019 — <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>

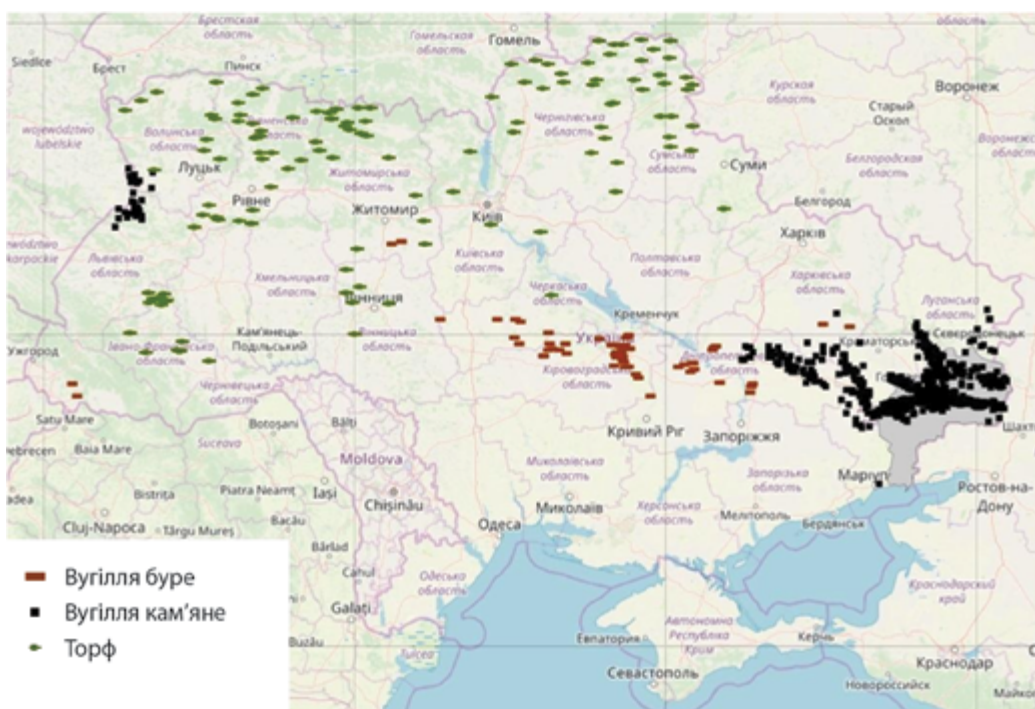
<sup>2</sup> Global Energy Transformation: A Roadmap to 2050 — [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2018/Apr/IRENA\\_Report\\_GET\\_2018.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2018/Apr/IRENA_Report_GET_2018.pdf)



## КІЛЬКІСНІ ТА ВАРТІСНІ ПОКАЗНИКИ ВИДОБУВАННЯ ВУГІЛЛЯ В УКРАЇНІ

**Запаси вугілля** в Україні<sup>1</sup> оцінюються у **34,4 млрд т**. Щорічний обсяг видобутку в Україні складає лише **0,1%** запасів, тоді як в Північній Америці цей показник складає в середньому **0,3%**, в Європі — **0,6%**, а в Азії — більше **1%** (при цьому, до 1990 року в Україні видобуток вугілля складав близько **0,5%** від запасів). Вказане свідчить про наявність перспектив збільшення видобутку, за умови припинення окупації частини території країни, залучення інвестицій в галузь та наявності попиту на сировину.

### РОДОВИЩА ВУГІЛЛЯ УКРАЇНИ<sup>2</sup>



Запаси бурого вугілля України зосереджені, переважно, в Дніпровському та Донецькому басейнах, а також на Новодмитрівському родовищі Дніпровсько-Донецької западини та на родовищах Закарпатської вугленосної площі.

Глибина залягання пластів дніпровських родовищ від **10** до **160 м**, але частіше знаходиться в інтервалі **40-80 м**, що дозволяє значну частину запасів вугілля в басейні розробляти відкритим способом.

Максимальна глибина залягання пластів родовищ Дніпровсько-Донецької западини — **400 м**. Запаси Новодмитрівського родовища можуть забезпечити його розробку розрізом з виробничою потужністю **9 млн т** вугілля за рік. Вугілля родовища добре брикетується і придатне для вилучення з нього бітуму для виробництва гірського воску.<sup>3</sup>


На Закарпатській вугленосній площі розвідано **10** родовищ бурого вугілля, що, в основному, відпрацьовані. Перспективи розвитку мінерально-сировинної бази площі обмежені.

<sup>1</sup> BP Statistical Review of World Energy 2018 — <https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf>


<sup>2</sup> Мінеральні ресурси України — <http://minerals-ua.info/mapviewer/goruchi.php>

<sup>3</sup> Мінеральні ресурси України. Щорічник. 2017 рік — [http://geoinf.kiev.ua/M\\_R\\_2017.pdf](http://geoinf.kiev.ua/M_R_2017.pdf)

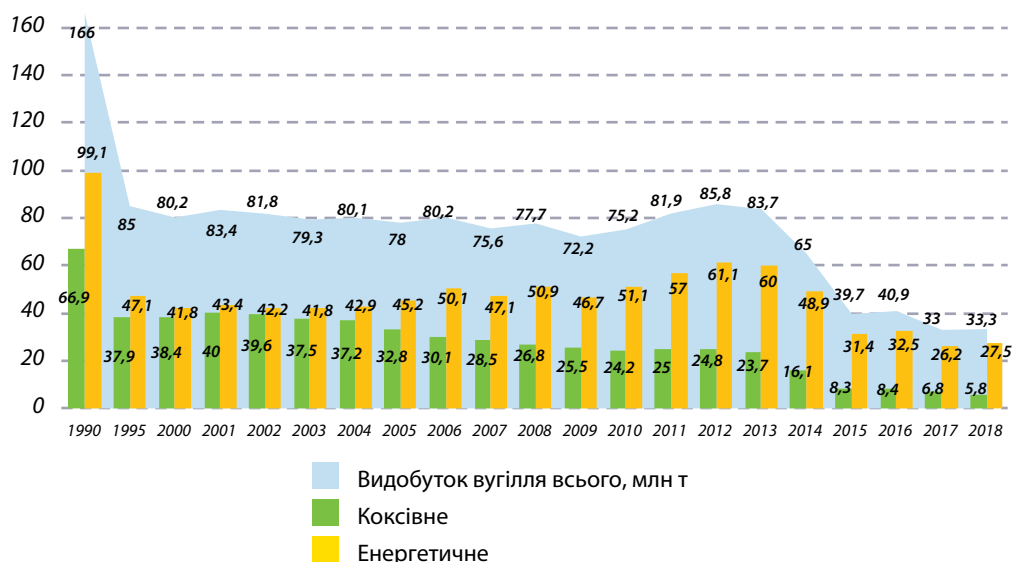
Станом на 01.01.2017, за даними ДНВП «Геоінформ України», налічується **80** ділянок/родовищ для видобутку бурого вугілля, переважна більшість яких розташована в межах Кіровоградської області, лише **3** з них знаходяться у промисловій розробці. Запаси бурого вугілля складають **2,59 млрд т** (за іншими даними — **8 млрд т**)<sup>1</sup>, або **5,2%** від загальних запасів вугілля України, видобуток — **14 тис. т (0,04%** від загального видобутку). При цьому, в кінці ХХ ст. обсяг виробництва підприємств об'єднання «Олександріявугілля» склав **14 млн т** бурого вугілля, в т.ч. майже **4 млн т** брикету з нього<sup>2</sup>.

Балансові запаси кам'яного вугілля зосереджені в Донецькому та Львівсько-Волинському басейнах і складають більше **34 млрд т**<sup>3</sup> (**94,8%** від загальних запасів вугілля України), у тому числі, в Донецькому басейні — **92,4%** і у Львівсько-Волинському — **2,4%**. Запаси вугілля коксівного та антрацитів складають **32,0%** та **14,3%** відповідно, від всіх запасів кам'яного вугілля України<sup>4</sup>. Видобуток кам'яного вугілля в 2018 році склав **33,3 млн т**, з них коксівного — **4,9 млн т**. У зв'язку з окупацією  РФ східної частини Донбасу, де розташовані поклади антрациту, цей вид вугілля наразі не видобувається, потреби теплових електростанцій задовольняються за рахунок імпорту.

Станом на 01.01.2017, за даними ДНВП «Геоінформ України», налічується **1053** ділянок/родовищ для видобутку кам'яного вугілля, з яких діючих **482** (державні шахти — **95**, недержавні шахти — **387**).

У 1990 році **обсяг видобутку вугілля** в Україні становив **166 млн т**. Протягом кількох років він скоротився **вдвічі** і підтримувався на цьому рівні до 2013 року. В результаті агресії  РФ та часткової окупації нею частини території Донбасу, виробництво впало ще в **два** рази в 2015 році з подальшим поступовим скороченням і в 2018 році склало **33,3 млн т**. Зниження видобутку після 2015 року, особливо державними шахтами, було наслідком посилення впливу проблем галузі, які не були вирішені державою протягом попередніх десятиріч, їх загострення в період кризи та кумулятивний ефект.

### ВИДОБУТОК ВУГІЛЛЯ, млн т (за даними Міненерговугілля)



При цьому, чітко прослідковується випереджаюче галузеву тенденцію зниження частки видобутку державними компаніями.

<sup>1</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0011697-07>

<sup>2</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0011697-07>

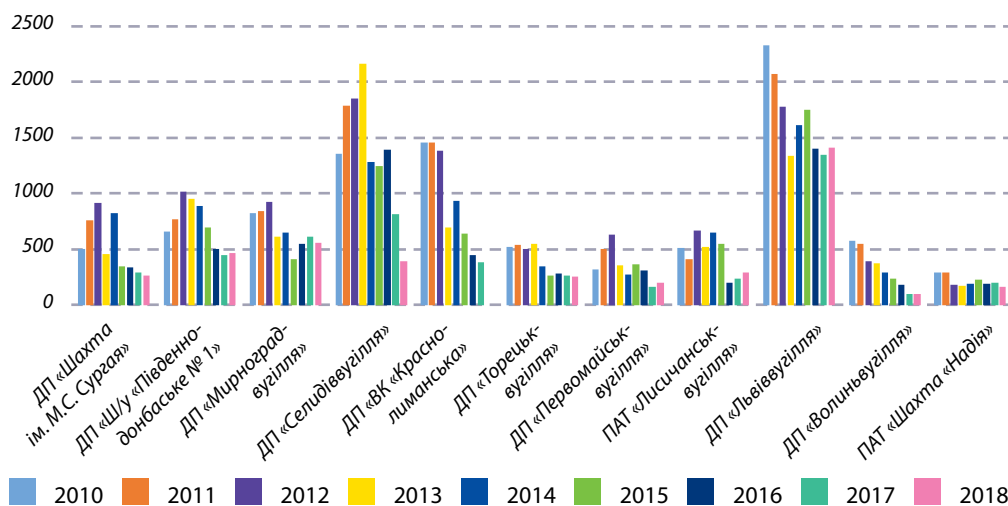
<sup>3</sup> BP Statistical Review of World Energy 2018 — <https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf>

<sup>4</sup> Мінеральні ресурси України. Щорічник. 2017 рік — [http://geoinf.kiev.ua/M\\_R\\_2017.pdf](http://geoinf.kiev.ua/M_R_2017.pdf)

## ВИДОБУТОК ВУГІЛЛЯ ДЕРЖАВНИМИ ТА ПРИВАТНИМИ КОМПАНІЯМИ (за даними Міненерговугілля)

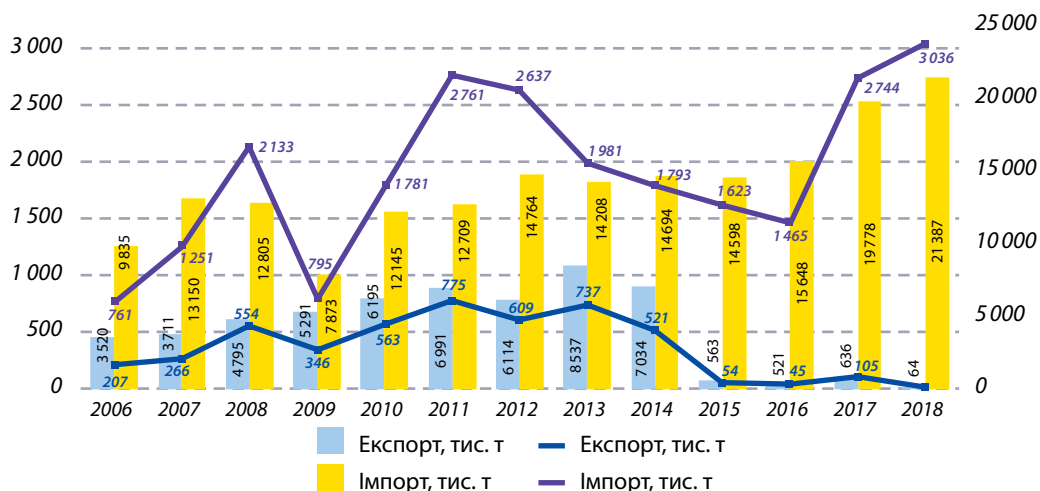


## ОБСЯГИ ВИДОБУТКУ ВУГІЛЛЯ ДЕРЖАВНИМИ ШАХТАМИ ПРОТЯГОМ 2010-2018 РОКІВ, тис. тонн (за даними Міненерговугілля)



Сальдований імпорт вугілля протягом 2006-2018 років зріс майже в **3,5** рази. Так, в 2006 році частка імпорту в структурі споживання вугілля становила близько **7%** (**6,3 млн т**), а до 2018 року вона зросла до майже **40%** (**21,3 млн т**). На даний час Україна змушена імпортувати весь необхідний обсяг вугілля антрацитової групи (незважаючи на поступове переведення теплових електростанцій на вугілля газової групи, обсяг споживання антрациту залишається суттєвим) та значні обсяги газового та коксівного вугілля.

## ЕКСПОРТ/ІМПОРТ КАМ'ЯНОГО ВУГІЛЛЯ, тис. USD (за даними Держстату)



У структурі ціни електроенергії на вугільних ТЕС та ТЕЦ паливна складова може становити **80%** і більше, в залежності від вартості енергоносія, що використовується, індивідуальних особливостей виробництва та частки операційних витрат станції. У 2014 році вітчизняний видобуток вугілля з шахт Донецького басейну було суттєво ускладнено, що зумовило дефіцит потужності в енергосистемі. Влітку 2014 року, постановою № 372 від 13 серпня, КМУ затвердив порядок<sup>1</sup>, який визначає підстави та процедуру прийняття рішень про вжиття тимчасових надзвичайних заходів. Національна енергетична компанія «Укренерго» ввела з 1 грудня 2014 року графіки аварійних відключень споживачів (віялові відключення) в усіх областях, відповідно до рішення КМУ про вжиття тимчасових надзвичайних заходів. КМУ щомісяця продовжував рішення про надзвичайні заходи в енергетиці до квітня 2015 року включно.

Через дефіцит антрацитута припинення транспортного сполучення з окупованими територіями та втрати контролю над активами (надходження вугілля з цього регіону було припинене) 15 лютого 2017 року уряд на позачерговому засіданні запровадив надзвичайний стан в електроенергетиці<sup>2</sup>. Після оприлюднення рішення про запровадження надзвичайного стану на ринку електроенергії, енергосистема перейшла на «ручне керування». Рішенням, зокрема, було передбачено необхідність зменшення обсягу споживання вугілля антрацитової групи тепловими електростанціями та застосування, у разі виникнення нагальної потреби, графіків погодинного вимкнення електроенергії та графіків її аварійного вимкнення, а також введення особливих графіків навантаження енергоблоків атомних електростанцій та додаткового виробництва у години пік на ТЕС, що працюють на газовому та пісному вугіллі, яке Україна постачає не з зони конфлікту. Запровадження надзвичайного стану мало на меті забезпечити надійну, безперебійну, стабільну роботу об'єднаної енергетичної системи України, запобігти виникненню дисбалансу між виробництвом і споживанням електричної енергії. До травня 2017 року **п'ять з шести** ТЕС, які використовують антрацит, тимчасово зупинили свою роботу.

<sup>1</sup> Постанова КМУ від 13.08.2014 «Про затвердження Порядку вжиття тимчасових надзвичайних заходів з подолання наслідків тривалого порушення нормальної роботи ринку електричної енергії» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372-2014-%D0%BF>

<sup>2</sup> Розпорядження КМУ від 15.02.2017 №103-р «Про вжиття тимчасових надзвичайних заходів на ринку електричної енергії» <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/2497>



## ВИКОРИСТАННЯ ВУГІЛЛЯ ТЕС ТА ТЕЦ УКРАЇНИ, млн т (за даними Міненерговугілля)



Відтак, аби забезпечити енергетичну незалежність України від країни-агресора, було прийнято рішення купувати паливо для теплових електростанцій на міжнародних ринках. Проте, потрібно було визначити за якою ціною можна було закуповувати паливо, адже на той момент діяв «старий ринок електричної енергії», за яким усі складові тарифу мала погоджувати та затверджувати НКРЕКП. Для уникнення «ручного режиму» визначення ціни, НКРЕКП своєю постановою від 03.03.2016 № 289<sup>1</sup> затвердила нову методику формування ціни на паливну складову (а саме вугілля) при виробництві електроенергії на теплових електростанціях в Україні. Відповідно до методики вартість палива визначається на підставі середньої ринкової ціни вугілля на європейському ринку (на основі середніх індексів API2 на умовах C&F в основних портах Західної Європи Амстердам - Роттердам - Антверпен) за **12** місяців, що передують місяцю встановлення прогнозованої оптової ринкової ціни (тому порівнювати її з ціною на біржі Роттердама на певну дату некоректно).

Котирування API2 — це основний ціновий еталон, який використовується в контрактах на поставку фізичних обсягів і в позабіржових контрактах в Північно-Західній Європі, є щотижневим (кожної п'ятниці) індексом ціни на умовах C&F ARA (гавані Амстердама, Роттердама і Антверпена) на енергетичне вугілля з теплотворною спроможністю **6 000 Ккал./кг**, NAR (на сухій основі), підрахованих на підставі даних останнього робочого дня тижня. Учасники світового ринку вугілля використовують котирування API2 для укладення договорів про постачання, управління ризиками, хеджування, аналізу тощо. Котирування API2 є найбільш широко використовуваною ціною на вугілля, яка служить основою ціноутворення на найбільш ліквідні та поширені ф'ючерси та опціони.

Тому при формуванні тарифів для ТЕЦ та ТЕС, до введення в дію нового ринку електричної енергії, НКРЕКП враховувало індикативну ціну вугілля. Суть прийнятого рішення проста: в тариф закладається ціна не вища за ту, по якій можна такі ж енергоресурси отримати з-за кордону, дотримуючись так званого імпортного паритету.

Разом з тим, запропонована НКРЕКП формула розрахунку вартості електроенергії, що виробляється на ТЕЦ та ТЕС, мала суттєві недоліки, а саме:

- ◆ не враховувала реальну структуру імпорту та власного виробництва вугілля;
- ◆ розповсюджувалася на все енергетичне вугілля, у той час як фізично недоступним є вугілля антрацитової групи, а вугілля газової групи видобувається в Україні;
- ◆ було передбачено нарахування видатків на транспортування вугілля з портів Амстердам - Роттердам - Антверпен до місця споживання (станції) на весь обсяг вугілля, що використовується при виробництві електроенергії, незважаючи на його фактичне походження.

<sup>1</sup> Порядок формування прогнозованої оптової ринкової ціни електричної енергії затверджений постановою НКРЕКП від 03.03.2016 № 289 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0428-16>

Основний обсяг вугілля державних вугледобувних підприємств продає державний оператор оптового ринку вугільної продукції.

**ПРИМІТКА:**

У 2003 році було створено НАК «Вугілля України»<sup>1</sup>, яке скуповувало вугілля державних вугледобувних підприємств і продавало його на ТЕС. У 2014 році було створено нового оператора — «Державну вугільну компанію»<sup>2</sup>, яка мала не тільки продавати вугільну продукцію держшхт, але і об'єднати їх у своїй власності, проте компанія стала банкрутом. А вже на початку 2016 року було створене ДП «Держвуглепостач»<sup>3</sup>, через яке вугілля продається до сьогодні.

Індикативна ціна на вугілля, що продається державними шахтами встановлюється Міненерговугілля за підсумком відповідної наради, участь у якій беруть представники міністерства, інших профільних органів, державних та приватних вугледобувних та енергогенеруючих підприємств. Процедура полягає в обговоренні та затвердженні міністром рішення щодо рівня ціни продажу вугілля, яка рекомендується для врахування під час формування прогнозованої оптової ринкової ціни електричної енергії.

Ціна на вугілля формувалась відповідно до сформованої прогнозованої оптової ринкової ціни електричної енергії<sup>4</sup>. Також до уваги брались такі показники, як прогнозний баланс електроенергії Об'єднаної електроенергетичної системи України, коливання світових цін на вугілля, котирувань на європейських біржах тощо. Однак, порядок формування прогнозної оптової ціни втратила свою чинність з 01.07.2019 у зв'язку із початком функціонування повноцінного ринку електричної енергії на виконання Закону України «Про ринок електричної енергії України». Тепер саме нові принципи функціонування ринку мають стимулювати компанії, в підпорядкуванні яких знаходяться ТЕС, закуповувати вугілля по мінімальній ціні задля отримання переваг на ринку електричної енергії та змагатися з іншими виробниками електричної енергії за споживача. Отже, наразі виробники зможуть ефективно накопичувати на своїх складах вугілля та не залежати від сезонних цінових коливань на цей ресурс. Це дозволить забезпечити стабільну роботу об'єднаної енергетичної системи України та задовольнити потреби споживачів електричної енергії.

Зважаючи на динамічність цін світових ринків вугілля, такий механізм, як встановлення рекомендованої ціни на міністерських нарадах за участі невизначеного кола учасників не може швидко та адекватно реагувати на зміни, та забезпечувати адекватну ціну. Також, незрозумілі законодавчі підстави скликання наради в такому складі та юридичну природу такого документу як «Протокол наради з питання визначення граничної ціни на вугільну продукцію».

Концепцією реформування вугільної галузі<sup>5</sup> передбачено удосконалення законодавчої бази зокрема, в частині розроблення актів, які встановлюють визначення базової ціни вугільної продукції на оптовому ринку вугілля. Проте, на сьогодні жодним нормативно-правовим актом така методика не затверджена.

При цьому, фактична собівартість виробництва **1 т** товарної вугільної продукції державними підприємствами більша від відпускну ціни подекуди у декілька разів.

<sup>1</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2004-%D0%BF>

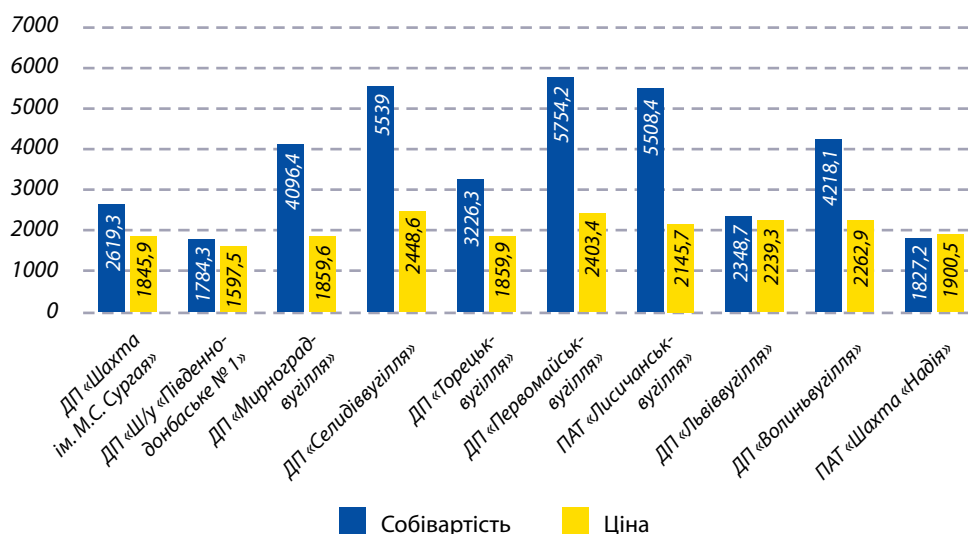
<sup>2</sup> <https://ips.ligazakon.net/document/view/FN006008?an=1>

<sup>3</sup> Наказ від 16.01.2016 № 19 [http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/doccatalog/list?currDir=50043&documentList\\_stind=2181](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/doccatalog/list?currDir=50043&documentList_stind=2181)

<sup>4</sup> Порядок формування прогнозованої оптової ринкової ціни електричної енергії затверджений постановою НКРЕКП від 03.03.2016 № 289 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0428-16>

<sup>5</sup> <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/133581567>

## СОБІВАРТІСТЬ ТА СЕРЕДНЯ ЦІНА ВУГІЛЬНОЇ ПРОДУКЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ВУГЛЕДОБУВНИХ ПІДПРИЄМСТВ У 2018 РОЦІ, грн (за даними Міненерговугілля)



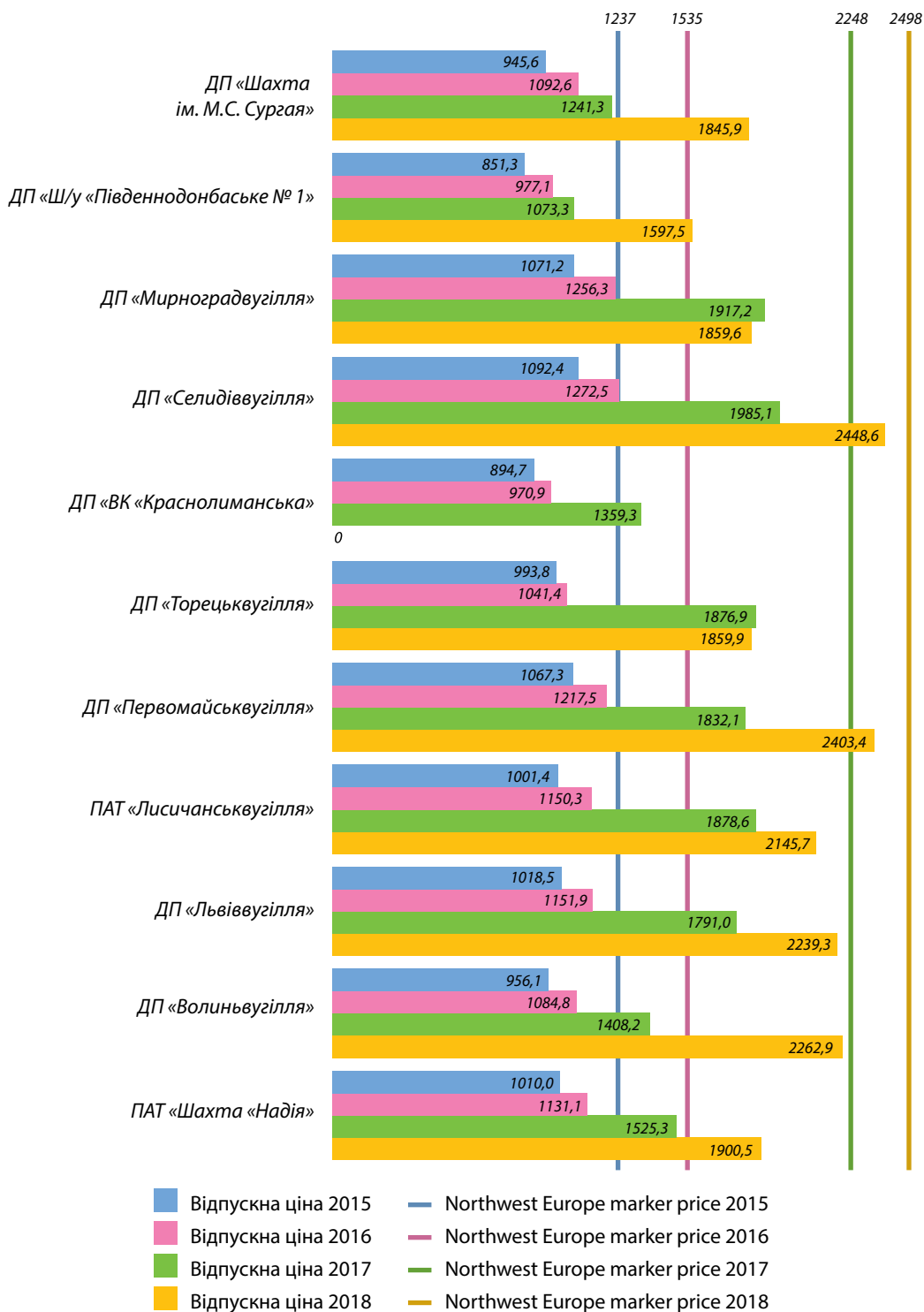
Для інших юридичних та фізичних осіб державними вугледобувними підприємствами реалізується вугільна продукція на договірній основі.

Наприклад, на ДП «Мирноградвугілля» договірні ціни по прямим договорам встановлювались сторонами, виходячи із базової ціни, з урахуванням доплат (знижок) на кожний відсоток збільшення (зменшення) зольності від розрахункової норми зольності та на кожний відсоток збільшення (зменшення) вологи від розрахункової норми вологи. Також відбувалось відвантаження продукції споживачам за різною ціною: з урахуванням відхилення якості вугілля від базового/граничного значення, до ціни застосовувались знижки або надбавки: **2,5%** за кожний відсоток збільшення (зменшення) зольності від розрахункової норми зольності, **1,3%** за кожний відсоток збільшення (зменшення) від розрахункової норми вологи<sup>1</sup>.

З 2015 по 2018 рік ціна, встановлена Міненерговугілля для державних вугледобувних підприємств на вугілля, має тенденцію до зростання. Але на сьогодні вона не покриває витрат державних шахт на видобуток.

<sup>1</sup> <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=135828>

## СЕРЕДНІ ВІДПУСКНІ ЦІНИ ВУГІЛЬНОЇ ПРОДУКЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ШАХТ В 2015-2018 РР., грн (за даними Міненерговугілля)<sup>1</sup>



Висока собівартість видобутку вугілля на державних шахтах та реалізація його за ціною, що є нижчою від собівартості, є однією з причин складного фінансового стану<sup>2</sup>, накопиченої заборгованості за електроенергію, дефіциту інвестиційних коштів, а також постійних боргів з виплати заробітної плати.

Також необхідно зауважити, що відпускна ціна вугілля державних підприємств є нижчою за ціну вугілля на європейських ринках.

<sup>1</sup> <https://knoema.com/BPWESP2015/bp-statistical-review-of-world-energy-prices?tsld=1000030>, розрахунки BRDO

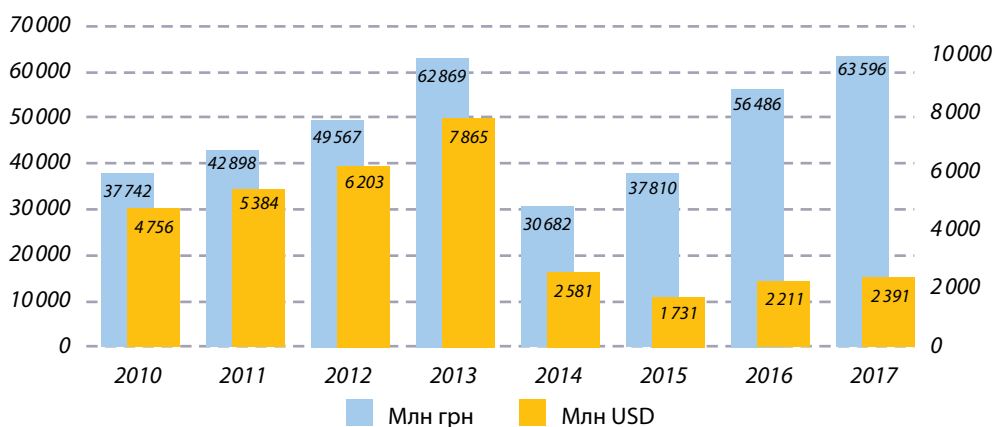
<sup>2</sup> 333 державних вугледобувних шахт, що діють на підконтрольній території, тільки 4 є прибутковими.



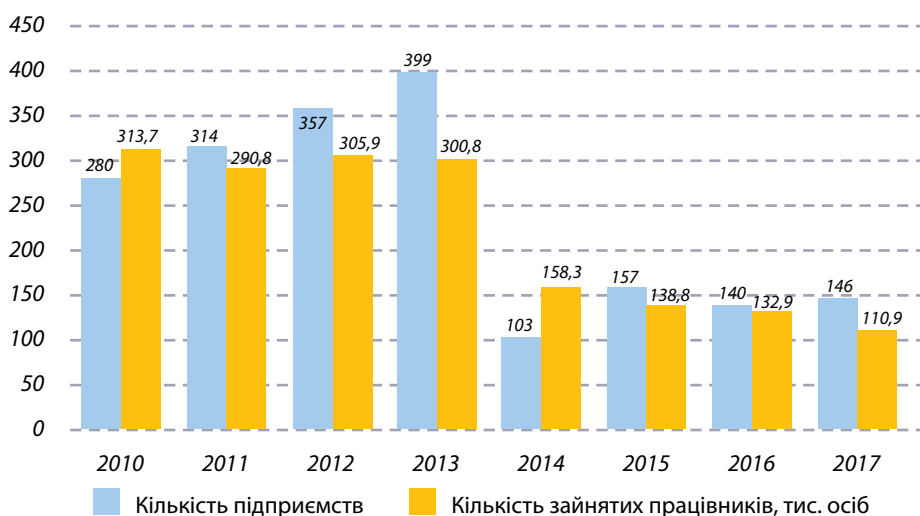
## ДІЯЛЬНІСТЬ ВУГЛЕДОБУВНИХ КОМПАНІЙ

За даними Держстату, станом на 2017 рік діяльність з видобутку вугілля здійснювали **146** підприємств, що майже **вдвічі** менше, ніж у 2010 році. Обсяг реалізованої продукції протягом вказаного періоду виріс на **68,5%** у гривні та **вдвічі знизився** у доларовому еквіваленті. Сукупна кількість зайнятих на підприємствах вугледобувного комплексу у 2017 році складала **110,9 тис. осіб**.

### ОБСЯГ РЕАЛІЗОВАНОЇ ПРОДУКЦІЇ (ТОВАРІВ, ПОСЛУГ) ПІДПРИЄМСТВ<sup>1</sup>



### КІЛЬКІСТЬ ПІДПРИЄМСТВ ТА ПРАЦІВНИКІВ<sup>2</sup>



Найбільшим видобувником вугілля в країні є ТОВ «ДТЕК Енерго» (далі — ДТЕК Енерго), підприємства якого видобули в 2018 році **27,1 млн т** продукції<sup>3</sup> (**81,4%** від українського видобутку). Найбільшою вугледобувною компанією України є ПрАТ «ДТЕК Павлоградвугілля» з обсягом виробництва **20 млн т** в 2018 році<sup>4</sup>. Також значні обсяги видобування здійснюють ПрАТ «ДТЕК «Шахта Комсомолець Донбасу», шахтоуправління «Покровське» та інші компанії. Структура часток вугледобувних компаній за період 2010-2018 років змінилась в бік нарощування обсягів видобутку приватним сектором. Так, за даними Міненерговугілля, частка видобутку вугілля державними підприємствами у загальному видобутку з **47%** в 2010 році скоротилась до **12,4%** в 2018 році (видобуток зменшився в **8,5** разів —

<sup>1</sup> За даними Держстату

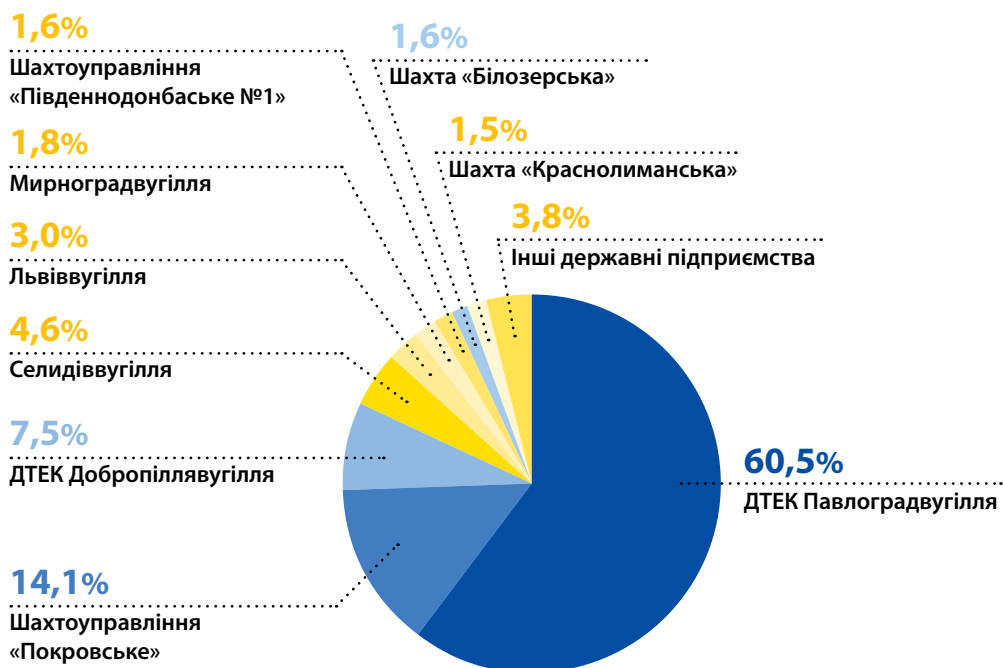
<sup>2</sup> За даними Держстату

<sup>3</sup> <https://dtek.com.ua/media-center/press/dtek-group-performance-indices-for-2018/>

<sup>4</sup> <https://www.segodnya.ua/economics/enews/vpered-k-energonezavisimosti-dtek-za-2018-god-narastil-dobychu-gazovogo-uglya-na-53-1204834.html>

з **35,4 млн т** до **4,14 млн т**). Зазначений спад є результатом неефективної роботи більшості державних вугледобувних підприємств, переважно через складні гірничо-геологічні умови, перевищення собівартості<sup>1</sup> відпускних цін на продукцію, які для продовження свого існування потребують державної підтримки. При цьому, треба зауважити, що є збитковими навіть ті підприємства, собівартість виробництва яких є нижчою відпускної ціни (наприклад, ДП «Львіввугілля», ДП ШУ «Південнодонбаське №1», ДП «ВК «Краснолиманська»<sup>2</sup>).

### ОБСЯГИ ВИДОБУВАННЯ ВУГІЛЛЯ ЗА КОМПАНІЯМИ, ЯКІ ЗНАХОДЯТЬСЯ НА ПІДКОНТРОЛЬНІЙ УКРАЇНІ ТЕРИТОРІЇ У 2016 Р., тис. т (жовта гама — державні підприємства)<sup>3</sup>



Таким чином, сфера видобутку вугілля характеризується високою концентрацією з домінуванням приватної компанії ДТЕК Енерго. При цьому, дисбаланс ринкової влади може посилюватись за рахунок входження її вугледобувних підприємств у вертикально-інтегровані холдинги з енергогенеруючими та металургійними підприємствами. На сьогодні національне антимонопольне законодавство не передбачає інструментів регулювання ринку видобутку вугілля в частині його поступової монополізації, отже потребує суттєвого удосконалення.

2010 рік був останнім роком, коли галузь була прибутковою (сальдований фінансовий результат — **801 млн грн** або **100 млн USD**). Протягом наступних років збитки вугледобувних підприємств зростали на фоні зменшення прибутків (сальдований фінансовий результат в 2017 році — **26,1 млрд грн** або близько **1 млрд USD**). Також зросла частка збиткових підприємств (з **47%** в 2010 до **55,6%** в 2017 році). Серед збиткових підприємств галузі — майже всі державні шахти та об'єднання, фінансовий результат яких в 2017 році склав **-3,3 млрд грн**<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> При цьому необхідно врахувати, що система контролю закупівлі державними вугледобувними підприємствами товарів та послуг є вкрай неефективною, що робить значним ризик нецільового використання коштів підприємств та штучно збільшує собівартість вугілля.

<sup>2</sup> [https://biz.censor.net.ua/resonance/3110372/derjavniyi\\_vuglevidobuvnyi\\_sektor\\_chorna\\_dra\\_ukrainsko\\_ekonomki](https://biz.censor.net.ua/resonance/3110372/derjavniyi_vuglevidobuvnyi_sektor_chorna_dra_ukrainsko_ekonomki)

<sup>3</sup> <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245274049>

<sup>4</sup> За даними ДФС, [https://biz.censor.net.ua/resonance/3110372/derjavniyi\\_vuglevidobuvnyi\\_sektor\\_chorna\\_dra\\_ukrainsko\\_ekonomki](https://biz.censor.net.ua/resonance/3110372/derjavniyi_vuglevidobuvnyi_sektor_chorna_dra_ukrainsko_ekonomki)

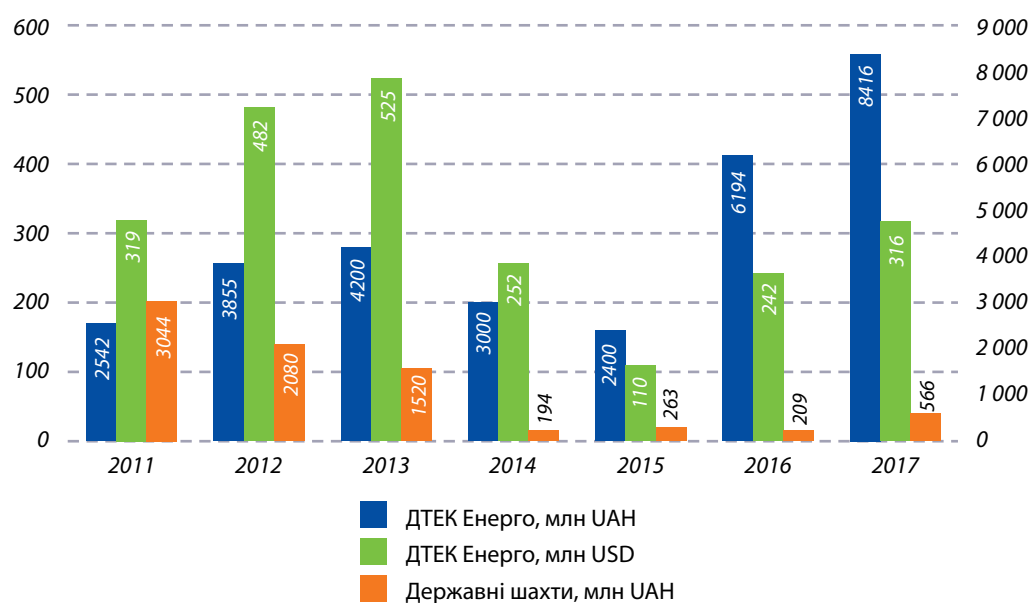
## ФІНАНСОВИЙ РЕЗУЛЬТАТ ПІДПРИЄМСТВ ГАЛУЗІ<sup>1</sup>



Інвестиції у вугледобувну галузь грають значну роль у її розвитку. Але інвестиційні ресурси є обмеженими, особливо це стосується державних компаній, отже більшість шахт України не в змозі забезпечити повною мірою грошовими ресурсами свої інвестиційні плани. Враховуючи низьку інвестиційну привабливість більшості вугледобувних підприємств, основними джерелами фінансування галузі є їх власні кошти і кошти державного бюджету або ресурси «материнських» компаній. Інші джерела інвестування (приватні вітчизняні й іноземні інвестиції, кошти місцевого бюджету, іноземні кредити та ін.) через інвестиційну непривабливість грають на сьогодні другорядну роль.

Протягом 2014-2016 років капітальні інвестиції у державні шахти знизились майже в **десять** разів (в доларах США падіння інвестицій ще більш відчутне). Аналогічні витрати найбільшої приватної компанії галузі (в USD) скоротились пропорційно кількості об'єктів, що перебуває на контрольованій українською владою території.

## КАПІТАЛЬНІ ІНВЕСТИЦІЇ ДТЕК ЕНЕРГО ТА ДЕРЖАВИ У ВУГЛЕДОБУВНІ ПІДПРИЄМСТВА ПРОТЯГОМ 2011-2017 РОКІВ<sup>2</sup>



<sup>1</sup> За даними Держстату

<sup>2</sup> За даними Міністерства енергетики та річкової господарства ДТЕК Енерго [https://dtek.com/ua/investors\\_and\\_partners/reports/](https://dtek.com/ua/investors_and_partners/reports/)

## ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

До 2014 року включно вугледобувна галузь була дотаційною: підтримка підприємств в **2** і більше разів перевищувала кошти, отримані як податки та збори (крім ЄСВ). З 2015 року видатки держбюджету на вугледобувну галузь були скорочені в **4,5** рази (відносно 2014 року), після чого зростання цього показника було незначним.

### ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ВУГІЛЬНУ ГАЛУЗЬ (за даними Державної казначейської служби України)



Сукупний обсяг платежів компаній вугледобувної галузі на користь держави у 2018 році становив майже **9 млрд грн**, що є максимальним показником за період з 2014 року (в доларах США платежі в бюджет в 2018 році порівняно з 2014 роком незначно скоротились).

### РОЗПОДІЛ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ВУГІЛЬНУ ГАЛУЗЬ У 2018 РОЦІ (тис. грн)





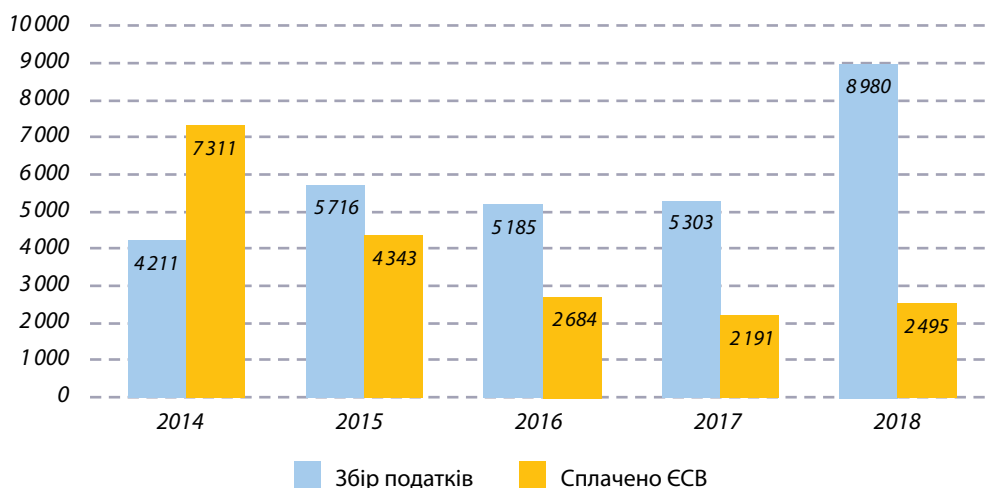
Основна частина бюджетних коштів у 2018 році спрямовувалась за програмами КПКВК 1101590 «Забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості» та КПКВК 1101570 «Часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції».

Зазначеними програмами бюджетні кошти спрямовуються, зокрема, на оплату праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з виплатою заробітної плати, у тому числі, на погашення заборгованості із заробітної плати, а також на оплату спожитої електроенергії.

При цьому, на фоні державної підтримки державних вугледобувних підприємств у сумі **3,86 млрд грн**, витрати на капітальне будівництво та технічне переоснащення у 2018 році склали лише **450 млн грн**. Обсяги використаних капітальних інвестицій на добування кам'яного вугілля приватними підприємствами у 2018 році склали близько **7,5 млрд грн**<sup>1</sup>.

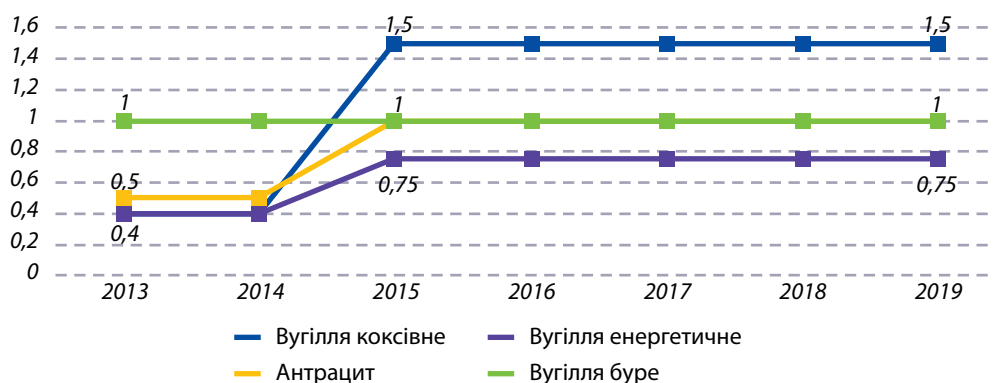
Таким чином, державні вугледобувні підприємства фінансуються недостатньо для їх сталого розвитку, а переважна частина видатків державного бюджету спрямовується на покриття збитків цих підприємств.

### НАДХОДЖЕННЯ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ ТА ЗБОРІВ, млн грн (за даними ДФС)



Ставки плати за користування надрами при видобутку вугілля є найнижчими порівняно з іншими видобувними галузями, та становлять **0,75-1,5%** від вартості товарної продукції, причому до 2014 року цей показник був ще нижчим (**0,4-0,5%** для кам'яного вугілля та **1%** для бурого).

### СТАВКИ ПЛАТИ ЗА КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ ПРИ ВИДОБУТКУ ВУГІЛЛЯ, % від вартості товарної продукції



<sup>1</sup> За даними Держстату

Крім низьких ставок плати за користування надрами, вугледобувні підприємства мають інші преференції: тимчасово, до 1 січня 2022 року, звільняються від оподаткування податком на додану вартість операції з постачання на митній території України вугілля та/або продуктів його збагачення товарних позицій 2701, 2702, 2704 00 згідно з [УКТ ЗЕД](#) (вугілля кам'яне, буре та продукти з нього)<sup>1</sup>.

---



<sup>1</sup> Податковий кодекс України. Підрозділ 2. Особливості справляння податку на додану вартість п.45

## ОСНОВНІ ЗАІНТЕРЕСОВАНІ СТОРОНИ РИНКУ

До заінтересованих сторін ринку вугілля відносяться вугледобувні компанії та суб'єкти господарювання, що використовують вугілля у своїй діяльності (в першу чергу, теплоелектростанції та металургійні заводи), а також Укрзалізниця як перевізник.

Показник	Обсяг виробленої / спожитої продукції у 2016 р., млн т	Кількість суб'єктів на ринку, од
<b>Група 1. Постачання на ринок</b>		
ДТЕК Павлоградвугілля	20	1
Інші вугледобувні компанії	13,3	Близько 30
Імпортери вугілля	21,4	
<b>Група 2. Транспортування</b>		
Укрзалізниця		1
<b>Група 3. Споживання<sup>1</sup></b>		
Генеруючі компанії ТЕС та ТЕЦ	26,2	Близько 30
Коксохімічні підприємства	14,7	5
Інші споживачі	13,8	


Найбільший рівень інтересу мають виробники, імпортери вугілля, з одного боку, та його споживачі — з іншого. Причому, державні вугледобувні компанії мають незначну долю ринку та не мають суттєвого впливу на нього. Натомість, приватні компанії групи ДТЕК є ключовими гравцями ринку із значним впливом.

Враховуючи значну долю імпорту вугілля з  РФ (60%) та неринкові методи управління економікою цієї країни, можна констатувати значний вплив поставок з  РФ та високі ризики їх припинення.

Впливовою компанією на ринку є Укрзалізниця, оскільки це єдина компанія на ринку, яка забезпечує транспортування вугілля. Індивідуальний інтерес Укрзалізниці на ринку є досить низьким, разом з тим компанія має важелі для створення нерівних умов у сфері доступу до інфраструктури для гравців сфери видобутку і споживання вугілля.

<sup>1</sup> За даними Міненерговугілля, Укрметалургпром

## ВИСНОВКИ ЗА РОЗДІЛОМ 1

Незважаючи на значні запаси вугілля, завдяки внутрішньому видобутку цього ресурсу задовольняється лише **60%** внутрішнього попиту<sup>1</sup>. Значна частина підприємств галузі опинилась на окупованій  РФ території Донецької та Луганської областей, серед них всі підприємства, що здійснюють видобуток антрациту. Враховуючи, що з **14** вугільних теплових електростанцій України **7** ТЕС, а також велика частина ТЕЦ використовують саме вугілля марок А та Г, Україна не може відмовитись від імпорту цього вугілля. Крім того, в результаті втрати контролю над частиною вугледобувних підприємств Донбасу, скоротився і видобуток вугілля газової групи та коксівного вугілля, отже цей дефіцит також задовольняється за рахунок імпортних поставок.

За результатами приватизації підприємств вугільної галузі, значна їх частина опинилась у приватній власності, причому у державній власності залишилися найбільш збиткові підприємства, шахти з складними геологічними умовами, які потребують державної підтримки. Таким чином, сфера видобутку вугілля характеризується високою концентрацією з домінуванням приватної компанії ДТЕК Енерго. При цьому, дисбаланс ринкової влади може посилюватись та проявлятися на суміжних ринках за рахунок входження її вугледобувних підприємств у вертикально-інтегровані холдинги з енергогенеруючими та металургійними підприємствами.

Державний сектор вуглевидобутку демонструє сталу тенденцію зниження виробництва товарної продукції та хронічну збитковість. Однією з причин є практично повна відсутність капітальних вкладень у розвиток підприємств.

Також необхідно констатувати відсутність інтересу держави та приватних інвесторів до видобутку бурого вугілля, запаси якого є значними, порівняно легкодоступними та видобуток якого міг би вирішити проблему дефіциту кам'яного вугілля.

<sup>1</sup> За даними Міненерговугілля, Держстату

## 2 | АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ РИНКУ ВУГІЛЛЯ

Для системного перегляду державного регулювання, Офісом ефективного регулювання було розроблено методику аналізу регулювання ринків (Rolling Review)<sup>1</sup>. Одним з основних завдань дослідження є формування вичерпного переліку регуляторних актів<sup>2</sup>, які безпосередньо регулюють цивільно-правові відносини, що виникають між усіма учасниками ринку (заінтересованими сторонами) навколо процедур, що мають безпосередньо галузевий вплив на вугільний ринок (видобуток, поведження, продаж тощо). Критерії для оцінки актів на предмет належності їх до регуляторних визначені абзацом 2 статті 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики». Аналізу підлягали виключно такі регуляторні акти, які мають первинний характер (основні акти). На відміну від первинних, регуляторні акти про внесення змін до інших актів не є самостійними регуляторними актами, вони безпосередньо не здійснюють правове регулювання, тому не були включені до переліку.

### 2.1

## ПРОГРАМНІ ТА СТРАТЕГІЧНІ ДОКУМЕНТИ

Результати аудиту Рахункової палати<sup>3</sup> засвідчили, що єдиною державною програмою, яка безпосередньо спрямована на підвищення ефективності роботи підприємств вугільної промисловості, була затверджена Урядом у 2001 році Програма «Українське вугілля»<sup>4</sup>. Виконання цієї програми було розраховано на 2001-2010 роки і передбачало реалізацію комплексу заходів, зокрема, щодо фінансового оздоровлення підприємств вугільної промисловості, підвищення рівня безпеки та охорони праці шахтарів, розв'язання соціальних та екологічних проблем, а також державної підтримки вугледобувних підприємств на покриття собівартості вугільної продукції за рахунок коштів державного бюджету. Розрахункова потреба у бюджетних коштах на такі цілі була визначена у сумі **5425,0 млн грн** (у цінах 2001 року). Фактичні обсяги фінансування галузі становили майже **31%** від запланованих. Недофінансування вугільної галузі призвело до збільшення строків будівництва та ліквідації шахт. Програма «Українське вугілля» не реалізована повною мірою, що не дало змоги досягти поставленої мети.<sup>5</sup>

У 2006 році було прийнято Енергетичну стратегію України на період до 2030 року<sup>6</sup>, якою було передбачено виділення значних інвестиційних ресурсів на розвиток та функціонування паливно-енергетичного комплексу (базовий сценарій, ціни 2005 р.): до 2030 р. — **221,7 млрд грн**:

<b>76,3 млрд грн</b>	технічне переоснащення виробництва
<b>82,8 млрд грн</b>	капітальне будівництво
<b>9,1 млрд грн</b>	закриття шахт (реструктуризація)
<b>4,0 млрд грн</b>	утримання гірничорятувальних служб і галузевих інститутів
<b>49,5 млрд грн</b>	поточні ремонти та заміна обладнання

<sup>1</sup> Методика Rolling Review — <http://brdo.com.ua/instruments/pereglyad-diyuchykh-regulyatsij/>

<sup>2</sup> Доручення Кабінету Міністрів України від 01.08.2016 №16499/28/1-16 щодо проведення системного перегляду регуляторних актів

<sup>3</sup> Звіт Рахункової палати 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 [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2015/zvit\\_11-1\\_2015/zvit\\_11-1.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2015/zvit_11-1_2015/zvit_11-1.pdf)

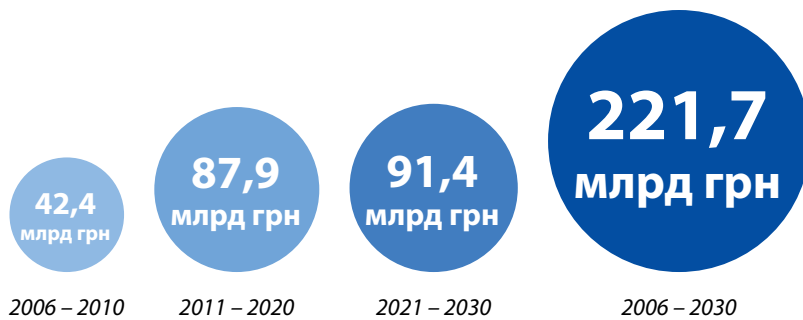
<sup>4</sup> Програма «Українське вугілля» затверджена постановою КМУ від 19.09.01 № 1205 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1205-2001-%D0%BF>

<sup>5</sup> Концепція реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року, затверджена розпорядженням КМУ від 24 травня 2017 р. № 733-п <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-p>

<sup>6</sup> Енергетична стратегія України на період до 2030 року затверджена розпорядженням КМУ від 15 березня 2006 р. № 145-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-2006-%D1%80>



## НАПРЯМИ ФІНАНСУВАННЯ: ВУГІЛЬНА ПРОМИСЛОВІСТЬ



У 2013 році КМУ було прийнято оновлену Енергетичну стратегію України на період до 2030 року<sup>1</sup>, визначені основні напрями вдосконалення державної підтримки вугільної галузі, зокрема заморожування загальних видатків державної підтримки галузі, не допускаючи їх зростання; корпоратизація державних вугільних підприємств; для підвищення інвестиційної привабливості вугільної галузі (в процесі приватизації допускається надання державної підтримки вугледобувним підприємствам, за умови, що її обсяг має знижуватися не менш ніж на **20%** у рік, з повною ліквідацією субсидій через **5** років). Для усунення негативних соціальних наслідків реформування галузі Енергетичною стратегією передбачено розробку, зокрема, Концепції створення системи соціальної підтримки працівників вугільної галузі та населення депресивних територій, на яких перебувають у стадії закриття вугледобувні та вуглепереробні підприємства.

Така Концепція була схвалена КМУ у 2012 році<sup>2</sup>, а план заходів щодо її реалізації — у 2013 році<sup>3</sup>. Виконання цього плану спрямовано, зокрема, на зниження рівня соціальної напруги на депресивних територіях; сприяння добровільному переселенню бажаючих до іншої місцевості для працевлаштування, перепрофілювання працівників вугледобувних підприємств тощо. При цьому, окремої бюджетної програми для реалізації плану не запроваджено, відповідно, кошти на реалізацію його заходів не виділялись.

В 2017 році було затверджено Концепцію Державної цільової економічної програми реформування вугільної промисловості на 2015-2020 роки<sup>4</sup>, а також план заходів на 2017 рік щодо реалізації Концепції. Метою зазначених документів, зокрема, є переведення вугільної галузі на бездотаційний і самоокупний режим діяльності з вирішенням соціальних і економічних проблем шахтарських регіонів. Прогнозні обсяги видобутку вугілля мали становити у 2017 році **6,3 млн т**, у 2018 році — **8,7 млн т**, у 2019 і 2020 роках — понад **10 млн т** щороку.

Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»<sup>5</sup> також передбачала реформування вугільної галузі, зокрема, шляхом удосконалення механізму її державної підтримки. При цьому за мету ставилося скорочення субсидювання собівартості державних вугільних підприємств на **80%** до 2014 року. Для цього завданнями, визначеними у національних планах дій, Міненерговугілля доручалося забезпечити внесення на розгляд:

<sup>1</sup> Енергетична стратегія України на період до 2030 року затверджена розпорядженням КМУ від 24.07.2013 № 1071-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071-2013-%D1%80>

<sup>2</sup> Концепція створення системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації) затверджена розпорядженням КМУ від 5 грудня 2012 р. № 990-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/990-2012-%D1%80>

<sup>3</sup> План заходів щодо реалізації Концепції створення системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації) затверджених розпорядженням КМУ від 29 квітня 2013 р. № 353-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/353-2013-%D1%80>

<sup>4</sup> Концепція реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року, затверджена розпорядженням КМУ від 24 травня 2017 р. № 733-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-p>

<sup>5</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>

- 1 Уряду проекту урядового акту щодо порядку надання державної підтримки шляхом покриття різниці між ціною реалізації та собівартістю видобутку вугілля (кінцевий термін виконання — березень 2012 року);
- 2 Верховній Раді України законопроекту про державну підтримку вугільної галузі щодо визначення критеріїв, розміру та умов надання такої підтримки з урахуванням поетапного припинення її субсидіювання (березень 2013 року).

В 2017 році КМУ затвердив новий порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткового покриття витрат вугледобувних підприємств, що включаються до собівартості готової товарної вугільної продукції<sup>1</sup>. Цим порядком передбачено, що крім техніко-економічних показників діяльності, вугледобувні підприємства готують план заходів, спрямованих на поліпшення показників з виробництва та зниження покриття собівартості готової товарної вугільної продукції, скорочення збитків, і подають їх на розгляд Міненерговугілля. А Міненерговугілля, в свою чергу, затверджує:

- ◆ обсяг видобутку рядового вугілля;
- ◆ обсяг, вартість та витрати із собівартості продукції;
- ◆ обсяг збитків від виробництва продукції.

Також в 2017 році була прийнята нова Енергетична стратегія до 2035 року<sup>2</sup>, яка включає в себе **три** етапи.

Стратегією визначено основні стратегічні цілі у вугільному секторі:

- ◆ реорганізація вугледобувних та інших державних підприємств вугільної галузі та підпорядкування їх єдиній юридичній особі;
- ◆ звільнення від непрофільних активів;
- ◆ реструктуризація сектору, підготовка перспективних державних шахт до приватизації, ліквідація/консервація збиткових державних шахт;
- ◆ перехід на самоокупний видобуток з переорієнтуванням державної підтримки на охорону праці, захист навколишнього природного середовища та реструктуризацію вугільної галузі;
- ◆ ліквідація державного оптового покупця вугілля та запровадження біржової торгівлі вугільною продукцією;
- ◆ забезпечення розвитку власного видобутку вугілля.

Ключові цілі держави у вугільному секторі на Першому етапі (до 2020 року) реалізації Енергетичної стратегії:

- ◆ оптимізація структури вугледобувних та інших державних підприємств вугільної галузі, покращення економічних та технічних показників діяльності, скорочення та ліквідація регулювання та дотування операційної діяльності вугледобувних та вуглепереробних підприємств;
- ◆ розвиток необхідної інфраструктури для посилення спроможності України забезпечувати обсяги експортно-імпортних операцій з вугільною продукцією.

<sup>1</sup> Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткового покриття витрат вугледобувних підприємств, що включаються до собівартості готової товарної вугільної продукції, затверджений постановою КМУ від 21 лютого 2017 р. № 92 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2017-%D0%BF>

<sup>2</sup> Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» затверджена розпорядженням КМУ від 18 серпня 2017 р. № 605-р

На Другому етапі (з 2021 по 2025 рр.):

- ◆ приватизація перспективних державних шахт, підготовчі заходи щодо яких виконано протягом першого етапу;
- ◆ оптимізація економічних та технічних показників діяльності, скорочення та ліквідація регулювання та дотування операційної діяльності вугледобувних та вуглепереробних підприємств після реінтеграції НКТ Донецької та Луганської областей;
- ◆ ліквідація/консервація неефективних шахт з виконанням планів пом'якшення соціальних та екологічних наслідків щодо кожного підприємства; реалізація програм соціальної реконверсії регіонів закриття шахт; досягнення рівня видобутку вугілля, який забезпечить споживачів енергетичного вугілля переважно паливом національного видобутку.

На Третньому етапі:

- ◆ максимізація ефективності виробництва для власних потреб України;
- ◆ завершення заходів із соціальної реконверсії регіонів та населених пунктів, де проведено закриття шахт.

План заходів з реалізації етапу «Реформування енергетичного сектору (до 2020 року)» Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»<sup>1</sup> був прийнятий тільки в 2018 році. Відповідно до нього, Міністерство енергетики та вугільної промисловості має подати до 1 грудня 2020 р. проект плану заходів з реалізації етапу «Оптимізація та інноваційний розвиток енергетичної інфраструктури (до 2025 року)» на затвердження Уряду.

На виконання міжнародних зобов'язань України, згідно з Паризькою угодою<sup>2</sup> та Рішенням 1/CP.21 Конференції Сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, розроблено Стратегію низьковуглецевого розвитку України до 2050 року (далі — Стратегія), яка схвалена рішенням Міжвідомчої комісії із забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (протокол від 16 лютого 2018 року № 1). Зазначена стратегія 30.07.2018 була розміщена на сайті Секретаріату Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату<sup>3</sup>.

Стратегія низьковуглецевого розвитку визначає національне бачення щодо відокремлення подальшого економічного зростання та соціального розвитку держави від збільшення викидів парникових газів.

Метою Стратегії є визначення напрямів переходу економіки України на траєкторію низьковуглецевого зростання на засадах сталого розвитку. У Стратегії зазначено, що декарбонізація енергетичної системи призведе до структурних змін в економіці, насамперед через зниження попиту на викопні види палива.

Політики та заходи згруповані за функціонально-секторальним принципом, а саме:

- ◆ енергоефективність<sup>4</sup>;
- ◆ відновлювана енергетика<sup>5</sup>;
- ◆ модернізація та інновації<sup>6</sup>;
- ◆ трансформація ринку та інституцій<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Плану заходів з реалізації етапу «Реформування енергетичного сектору (до 2020 року)» Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», затверджений постановою КМУ від 06 червня 2018 р. № 497-п <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-etapu-reformuvannya-energetichnogo-sektoru-do-2020-roku-energetichnoyi-strategiyi-ukrayini-na-period-do-2035-roku-bezpeka-energoefektivnist-konkurentospromozhnist>

<sup>2</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_l61](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_l61)

<sup>3</sup> <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies>

<sup>4</sup> Пункт 4.1.1. [https://menr.gov.ua/files/docs/Projekt/LEDS\\_ua\\_last.pdf](https://menr.gov.ua/files/docs/Projekt/LEDS_ua_last.pdf)

<sup>5</sup> Пункт 4.1.2. [https://menr.gov.ua/files/docs/Projekt/LEDS\\_ua\\_last.pdf](https://menr.gov.ua/files/docs/Projekt/LEDS_ua_last.pdf)

<sup>6</sup> Пункт 4.1.3. [https://menr.gov.ua/files/docs/Projekt/LEDS\\_ua\\_last.pdf](https://menr.gov.ua/files/docs/Projekt/LEDS_ua_last.pdf)

<sup>7</sup> Пункт 4.1.4. [https://menr.gov.ua/files/docs/Projekt/LEDS\\_ua\\_last.pdf](https://menr.gov.ua/files/docs/Projekt/LEDS_ua_last.pdf)

Для кожної із зазначених груп розроблено заходи із скорочення викидів парникових газів та відповідні цільові показники скорочення викидів.

Отже, за більш ніж **20** років виконавчою владою було розроблено декілька програм для реформування галузі, проте жодну не вдалося втілити, відповідно до заявлених цілей. Головний фактор, що стримує проведення заходів в повному обсязі є їх недостатнє фінансування. З року в рік зростає обсяг коштів, які вугільна галузь не отримала з державного бюджету, зростає кредиторська заборгованість (за рахунок збільшення боргів за електроенергію, обладнання та матеріали, платежів у бюджет та Пенсійний фонд, по заробітній платі, регресним позовам та одноразовим виплатам. тощо). Проте, заходи, що здійснюються на виконання програм та фінансуються державою, не призводять до поліпшення ситуації, отже можна констатувати неефективне використання коштів та/або недосконалість розроблених програм.

## ХАРАКТЕРИСТИКА РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ

Під час проведення аналізу було визначено **88** чинних регуляторних актів, що безпосередньо складають регуляторне поле ринку вугілля.



Юридичне забезпечення права власності на надра України здійснюється одразу декількома нормативно-правовими актами, перше місце серед яких посідає Конституція України. Конституція України у статті 13 визначає надра, поряд з землею, атмосферним повітрям, водними та іншими природними ресурсами, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони в якості об'єктів власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. Це ж саме положення повторюється у ст. 148 Господарського кодексу України та ст. 324 Цивільного кодексу України. Частина 2 ст. 148 ГК України визначає, що правовий режим використання окремих видів природних ресурсів (землі, вод, лісів, надр, атмосферного повітря, тваринного світу) встановлюється законами України.<sup>1</sup>

Ринок безпосередньо регулюється **16** Законами та Кодексами України, серед яких слід виділити основні: Кодекс України про Надра<sup>2</sup> та Гірничий закон України<sup>3</sup>. Основними видавниками регуляторних актів вторинного законодавства є КМУ (**28** актів), Міністерство екології та природних ресурсів України (**3**), Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (**12**), Міністерство надзвичайних ситуацій України (**4**). Повний перелік НПА первинного та вторинного законодавства, що регулюють даний ринок, надається у додатках.

<sup>1</sup> [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/opac/search.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/Nvdduvs%5F2012%5F4%5F21%2Epdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/opac/search.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvdduvs%5F2012%5F4%5F21%2Epdf)

<sup>2</sup> Кодекс про надра України приймається Верховною Радою є законодавчим актом, який має юридичну силу закону

<sup>3</sup> Гірничий Закон України від 06.10.1999 №1127-XIV <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-14>





Кодекс України про надра<sup>1</sup> є основним нормативним актом, що регулює питання раціонального використання та охорони надр. Кодексом визначається правовий статус надр, види корисних копалин, компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері регулювання гірничих відносин (тобто відносин, пов'язаних з раціональним використанням та охороною надр), встановлюються правила надання надр у користування та власне умови користування ними.

Кодексом України про надра також визначаються права та обов'язки користувачів надр. До основних прав належать виконання на наданій ділянці надр геологічного вивчення, комплексної розробки родовищ корисних копалин та інших робіт, а також розпорядження видобутими корисними копалинами. Основними обов'язками користувачів надр є цільове використання надр, забезпечення повноти геологічного вивчення, раціонального, комплексного використання та охорони надр, забезпечення безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища.<sup>2</sup>

Для користування надрами необхідно отримати спеціальний дозвіл на користування надрами. При цьому, Кодекс України про надра прямо забороняє власнику спеціального дозволу у будь-якій формі відчужувати права, надані таким спеціальним дозволом, у тому числі шляхом передачі до статутного капіталу юридичних осіб чи як вклад у спільну діяльність.

Для промислової розробки родовищ корисних копалин надрокористувачеві також необхідно отримати гірничий відвід. Гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, починаючи з березня 2016 року, надаються Держпраці. Документом, що засвідчує право на користування надрами, є акт про надання гірничого відводу. Геологічне вивчення надр не потребує отримання гірничого відводу.

<sup>1</sup> Кодекс України про надра № 132/94-ВР від 27.07.1994 р.

<sup>2</sup> <https://data.gov.ua/dataset/da1849bf-140f-4161-a71f-2f6a904fffb5> Ініціатива прозорості видобувних галузей. Національний звіт України 2016

Для визначення промислової цінності родовищ і оцінки запасів корисних копалин, по кожному родовищу встановлюються кондиції<sup>1</sup> на мінеральну сировину, що становлять сукупність вимог до якості й кількості корисних копалин, гірничо-геологічних та інших умов розробки родовища. Кондиції на мінеральну сировину підлягають експертизі Держгеонадр. Порядок розробки кондицій на мінеральну сировину має встановлюватись Міністерством екології і природних ресурсів України. Запаси корисних копалин розвіданих родовищ, а також запаси корисних копалин, додатково розвіданих у процесі розробки родовищ, підлягають експертизі та оцінюються Держгеонадра.

Основним законом, що регулює відносини у сфері видобування корисних копалин та проведення гірничих робіт, є Гірничий закон України. Серед іншого, Гірничий закон регулює питання розміщення і створення гірничих підприємств, основні вимоги щодо проведення гірничих робіт, заходи технічної безпеки, запобігання аварійним ситуаціям, заходи екологічної безпеки та впливу на навколишнє середовище, а також низку особливостей умов праці у гірничодобувній промисловості. Гірничий закон встановлює передумови надання державної підтримки суб'єктам гірничих відносин (включно з працівниками гірничих підприємств) у вигляді субсидій, пільг, компенсацій, допомоги тощо.

Надання земельних ділянок у користування для видобування корисних копалин здійснюється в порядку, встановленому Земельним кодексом України<sup>2</sup>. Проведення геологорозвідувальних робіт потребує наявності угоди з власником землі або погодження з землекористувачем. Ділянки, на які надаються спеціальні дозволи, обмежуються відповідною площею та глибиною. Розміри та межі ділянок, що надаються у користування, встановлюються Держгеонадра.

Водний кодекс України<sup>3</sup> регулює питання, пов'язані з використанням водних ресурсів у ході видобування корисних копалин. Зокрема, цим Кодексом встановлена необхідність одержання дозволу на спеціальне водокористування, яким є забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв, використання води та скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, в тому числі забір води та скидання забруднюючих речовин із зворотними водами із застосуванням каналів.

Закони «Про концесії»<sup>4</sup> та «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності»<sup>5</sup> визначають порядок та особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності.

Закон України «Про угоди про розподіл продукції»<sup>6</sup> регулює питання проведення конкурсу на укладення УРП, укладення таких угод та їх виконання.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»<sup>7</sup> містить основні вимоги щодо використання природних ресурсів, у тому числі корисних копалин. Законом визначаються повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також порядок контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища. Також законом визначені загальні екологічні вимоги, яких необхідно дотримуватися під час використання природних ресурсів (раціональне та економне використання природних ресурсів,

<sup>1</sup> Кондиції на мінеральну сировину — сукупність граничних вимог до якості та кількості мінеральної сировини в надрах, гірничогеологічних умов залягання, гірничотехнічних та інших умов розробки продуктивних покладів, дотримання яких під час підрахунку забезпечує найбільш повний й економічно ефективний видобуток і використання наявних запасів та ресурсів корисних копалин відповідно до наказу ДЗК від 07.12.2005 № 300 «Про затвердження Положення про порядок розробки та обґрунтування кондицій на мінеральну сировину для підрахунку запасів твердих корисних копалин у надрах» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0065-06/print?text=%CA%EE%ED%E4%E8%F6%B3%BF+%ED%E0+%EC%B3%ED% E5%F0%E0%EB%FC%ED%F3+% F1%E8%F0%EE%E2%E8%ED%F3>

<sup>2</sup> Земельний кодекс України № 2768-III від 25.10.2001 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2768-14>

<sup>3</sup> Водний кодекс України № 213/95-ВР від 06.06.1995 р <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>

<sup>4</sup> Закон України «Про концесії» № 997-XIV від 16.07.1999 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14>

<sup>5</sup> Закон України «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності» № 3687-VI від 08.07.2011 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3687-17>

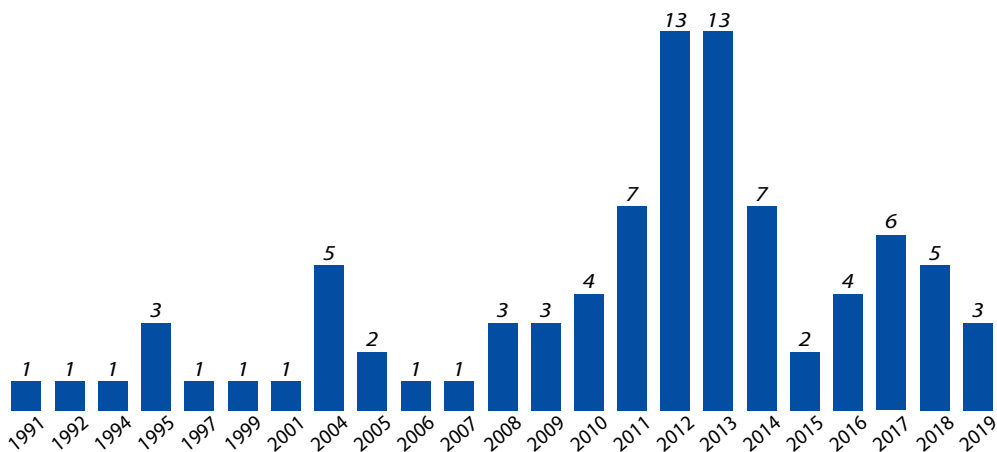
<sup>6</sup> Закон України «Про угоди про розподіл продукції» № 1039-XIV від 14.09.1999 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-14>

<sup>7</sup> Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-XII від 25.06.1991 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

здійснення заходів щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних ресурсів, здійснення господарської та іншої діяльності без порушення екологічних прав інших осіб та інші вимоги), та заходи щодо забезпечення екологічної безпеки під час здійснення різних видів діяльності.<sup>1</sup>

На виконання міжнародних зобов'язань України щодо створення системи контролю державної допомоги, було прийнято Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», яким АМКУ визначено уповноваженим органом з питань моніторингу та контролю за державною допомогою суб'єктам господарювання в Україні і встановлено правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції.

### ДОКУМЕНТИ ПО РОКАХ



Результати аналізу за Методикою Rolling Review дозволяють зробити висновок, що **10** регуляторних актів з **88** або більше **11,4%** мають ознаки, що можуть вказувати на їх **незаконність**, згідно методики Rolling Review, та потребують скасування чи істотного доопрацювання на законодавчому рівні.

**11** регуляторних акти з **88** або **12,5%** мають ознаки **невідповідності** діючому законодавству та потребують актуалізації.

Таким чином, фактично кожен **п'ятий** регуляторний акт містить ознаки незаконності.

**8** актів

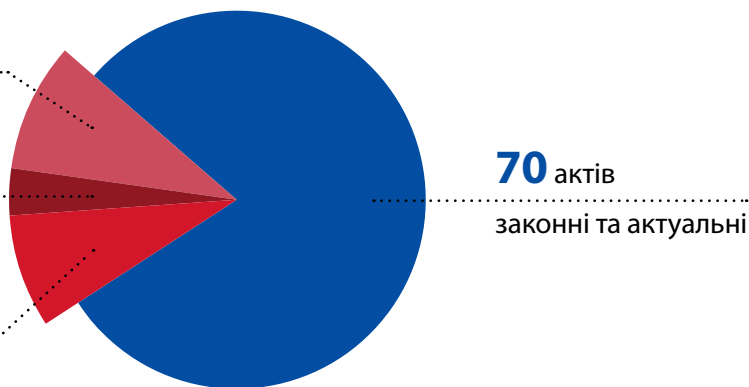
неактуальні

**3** акти

неактуальні та мають ознаки незаконних

**7** актів

мають ознаки незаконних

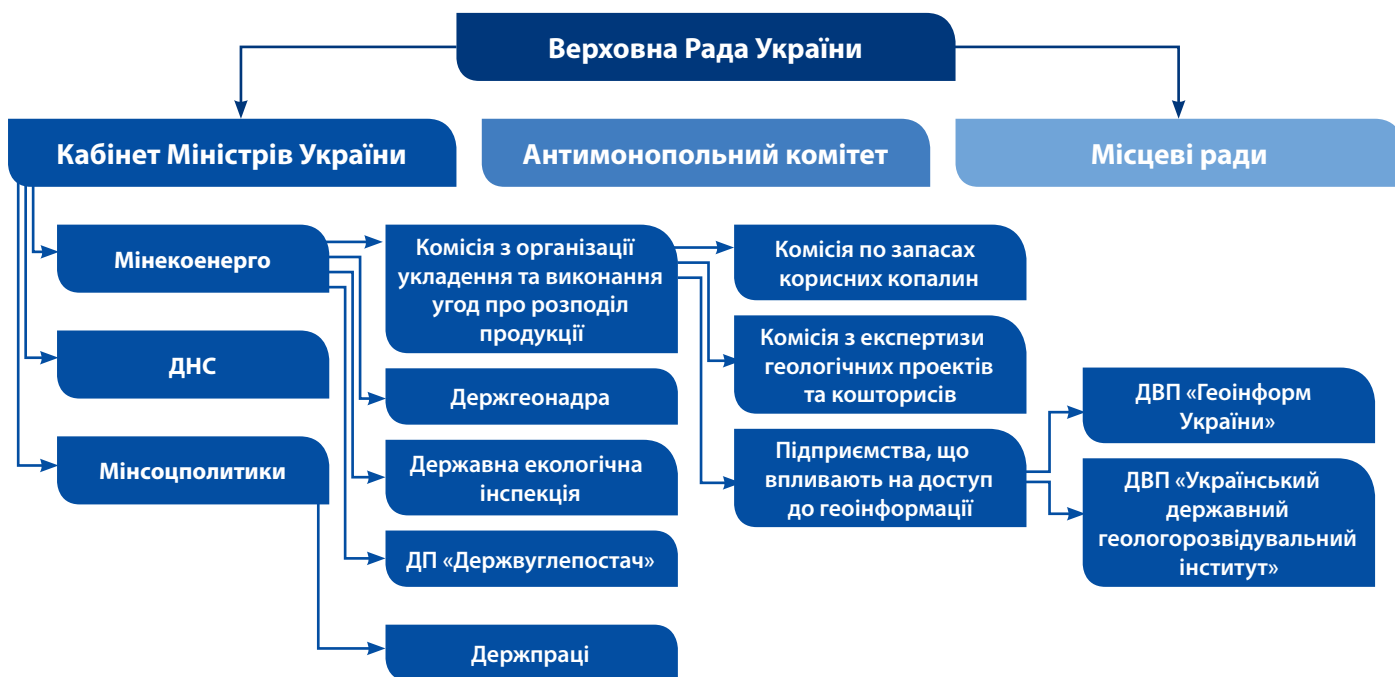


<sup>1</sup> <https://data.gov.ua/dataset/da1849bf-140f-4161-a71f-2f6a904fff5> Ініціатива прозорості видобувних галузей. Національний звіт України 2016

## СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Державне регулювання користування надрами спрямоване, перш за все, на визначення режиму права власності та права користування у сфері геологічного вивчення, видобування корисних копалин, раціонального використання корисних копалин, збереження та охорони надр і навколишнього природного середовища, безпечного проведення гірничих робіт.

До системи органів загальної компетенції належать: КМУ, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади.<sup>1</sup>



**Кабінет Міністрів України** здійснює в межах своїх повноважень державне управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів<sup>2</sup>. Зокрема, КМУ визначив стратегічний план розвитку галузі у Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року<sup>3</sup> та Енергетичній стратегії України<sup>4</sup>.

Державне регулювання в сфері видобутку вугілля здійснюють:

- ◆ Міністерство енергетики та захисту довкілля України;
- ◆ Державна служба геології та надр України;
- ◆ Державна екологічна інспекція України;
- ◆ Державна служба з питань праці, інші органи спеціалізованого поресурсового та галузевого управління;
- ◆ ДП «Держвуглепостач».

<sup>1</sup> Макаренко О.Ю. Специфіка державного регулювання відносин користування надрами: органи загальної, спеціальної компетенції

<sup>2</sup> Стаття 20 Закону України від 27.02.2014 №794-VII «Про Кабінет Міністрів України»

<sup>3</sup> Концепція реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року, схвалена розпорядженням КМУ від 24 травня 2017 р. № 733-р

<sup>4</sup> Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» схвалена розпорядженням КМУ від 18 серпня 2017 р. №605-р

**Міністерство енергетики та захисту довкілля України** (Мінекоенерго) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, геологічного вивчення та раціонального використання надр<sup>1</sup>.

Воно забезпечує нормативно-правове регулювання з питань щодо:

- ◆ обліку робіт і досліджень, пов'язаних з геологічним вивченням надр;
- ◆ обліку обсягу погашених і видобутих корисних копалин, їх втрат, а також форм звітності щодо обліку запасів корисних копалин для ведення державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин;
- ◆ порядку обліку, зберігання та користування матеріалами державного інформаційного геологічного фонду;
- ◆ змісту, оформлення і порядку подання на розгляд в установленому порядку геолого-економічної оцінки родовищ металічних і неметалічних корисних копалин;
- ◆ виконання робіт із стандартизації, метрології, за результатами проведення сертифікації у сфері геологічного вивчення, охорони та використання надр, у тому числі щодо правил нормативного забезпечення геологічного вивчення надр;
- ◆ порядку погодження надання надр у користування.

Також Мінекоенерго забезпечує формування та реалізує державну політику на ринках паливно-енергетичного комплексу, зокрема щодо вугільної сфери.

Крім того, Мінекоенерго забезпечує діяльність Міжвідомчої комісії з питань організації укладення та виконання угод про розподіл продукції<sup>2</sup>, створеної КМУ.

**Державна служба геології та надр України** (Держгеонадра) реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Фактично Держгеонадра — це, в основному, адміністративний орган, відповідальний за загальне функціонування розгалуженої системи вторинних органів та державних підприємств. Його діяльність включає фінансове управління та визначення бюджетів держпідприємств, розробку нормативно-правових актів, встановлення стандартів, вирішення юридичних суперечок, підготовку робочих програм держпідприємств, організацію аукціонів на видачу спецдозволів, моніторинг спецдозволів та стягнення платежів, пов'язаних зі спецдозволами на розвідку та видобування.

До структури Держгеонадр входить **9** державних профільних підрозділів і **11** підрозділів, підпорядкованих національній акціонерній компанії (НАК «Надра України»), **два** дослідницькі підрозділи і **два** експертні підрозділи. Ці структури виконують, зокрема, наступні функції: картування, зберігання та обробка даних, буріння та геофізичні польові роботи, лабораторні дослідження, аерозйомку, розвідку корисних копалин та води тощо.

<sup>1</sup> Постанова КМУ від 21 січня 2015р. №32 «Про затвердження Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля» із змінами, відповідно до постанови КМУ від 18 вересня 2019 р. № 847 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»

<sup>2</sup> Положення про Міжвідомчу комісію з організації укладення та виконання угод про розподіл продукції, затверджене постановою КМУ від 01.08.2013 №644



**ПРИМІТКА:**

Згідно результатами незалежної оцінки<sup>1</sup> Державної служби геології та надр України, **80%** функцій Держгеонадр є непотрібними. Багато функцій можуть виконувати приватні структури. Сучасна геологічна служба в ідеалі має надавати авторитетні та засновані на доказах поради відповідним українським уповноваженим органам, які підтримують картографування та розробку ресурсів тощо.

**Державна екологічна інспекція України** (Держекоінспекція) реалізує державну політику із здійснення нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері використання та охорони надр, а також вживає заходів щодо припинення самовільного користування надрами та забудови площ залягань корисних копалин з порушенням установленого порядку.

**Державна служба з питань праці** (наразі Держпраці, раніше Держгірпромнагляд<sup>2</sup>) забезпечує реалізацію державної політики з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду та державного регулювання у сфері безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення<sup>3</sup>. До повноважень Держпраці наразі не входять також функції з реалізації державної політики у сфері охорони надр. На сьогодні такі функції не закріплені за жодним органом державної влади.

Таким чином, система органів влади, що мають вплив на діяльність, пов'язану з користуванням надрами, є досить розгалуженою та складною. Номінально найбільше коло повноважень має Держгеонадра, проте значне коло повноважень делеговано вторинним утворенням (зокрема, до ДКЗ, Геоекспертизи, Геоінформу тощо).

**ДП «Держвуглепостач»** є державним унітарним комерційним підприємством, що засноване на державній власності та належить до сфери управління Мінекоенерго. Основні напрямки діяльності підприємства:

- ◆ участь у формуванні паливного балансу держави на основі вивчення попиту та існуючої 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.

<sup>1</sup> Незалежна оцінка Державної служби геології та надр України — [http://geoinf.kiev.ua/wp/wp-content/uploads/2016/06/SGSSU-Assessment\\_A4\\_UKR.pdf](http://geoinf.kiev.ua/wp/wp-content/uploads/2016/06/SGSSU-Assessment_A4_UKR.pdf)

<sup>2</sup> Постанова КМУ від 10.09.2014 №422 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»

<sup>3</sup> Постанова КМУ від 11.02.2015 № 96 «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці»

## ІНСТРУМЕНТИ (ЗАСОБИ) ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Діяльність у сфері видобування вугілля регулюється державою шляхом застосування 36 інструментів<sup>1</sup>.

### РОЗВІДКА (ПОШУК ЗАПАСІВ)

1. Апробація запасів
2. Державна реєстрація та облік робіт і досліджень, пов'язаних з геологічним вивченням надр
3. Державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин
4. Договір купівлі-продажу геологічної інформації
5. Договір на проведення державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин
6. Експертиза проектних рішень з протиаварійного захисту, безпеки проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації гірничих підприємств
7. Затвердження пооб'єктних планів підприємств, які виконують геологорозвідувальні роботи за кошти державного бюджету
8. Звіти щодо результатів геологічного вивчення надр
9. Згода органів місцевої влади на надання надр у користування;
10. Конкурс на укладення угод про розподіл продукції
11. Місцеві програми розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання та охорони надр
12. Обов'язкові угоди на виконання інспекційно-профілактичних і аварійних робіт
13. Перелік геологічних об'єктів, що становлять наукову або культурну цінність, об'єктами природно-заповідного фонду місцевого значення
14. Перелік ділянок надр, що становлять цінність та не надаються у користування
15. Рішення КМУ щодо укладання угоди на розподіл продукції без проведення конкурсу
16. Рішення про згоду органів місцевого самоврядування на надання надр у користування
17. Рішення про результати державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин
18. Спеціальний дозвіл на користування надрами
19. Паспорт родовища
20. Перелік корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення
21. Звіт про оцінку впливу на довкілля

### РОЗРОБКА РОДОВИЩА

1. Рішення про погодження правил технічної експлуатації, проекти і плани розробки родовищ корисних копалин та переробки мінеральної сировини;
2. Надання земельних ділянок

### ВИДОБУТОК

1. Плата за користування надрами (рента)
2. Квоти на видобуток корисних копалин
3. Рішення про списання з обліку запасів корисних копалин
4. Гірничий відвід
5. Дозвіл на придбання вибухових матеріалів
6. Дозвіл на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації
7. Перелік суб'єктів господарювання, галузей та окремих територій, які підлягають постійному та обов'язковому аварійно-рятувальному обслуговуванню
8. Антимонопольне регулювання
9. Екологічний податок
10. Цінове регулювання
11. Державна підтримка

### ПРОДАЖ

1. Оптовий ринок вугілля
2. Прямі договори

За результатами аналізу чинної системи державного регулювання можна дійти до висновку, що даний ринок надмірно зарегульований. Крім того, прослідковується відсутність принципу чи презумпції добросовісного користування, фактично будь-яку дію потрібно узгоджувати.

<sup>1</sup> Адміністративно-організаційні та фінансово-податкові інструменти загального характеру не були включені до відповідного переліку

## СТАН ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У ВУГІЛЬНІЙ ГАЛУЗІ ІЗ ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄС

● ЄС зобов'язався скоротити викиди парникових газів на **40%** до 2030 року і принаймні на **80%** до 2050 року, порівняно з 1990 роком. Це потребує переходу від викопного палива до відновлювальних джерел енергії, зокрема, скорочення виробництва електроенергії з вугілля.

Перехід до низьковуглецевої економіки потребуватиме структурних змін у вугледобувних регіонах. Запропоновані рішення включають допомогу працівникам у перепідготовці та підтримку їх пошуку нової роботи, сприяння диверсифікації місцевих економік, модернізацію систем виробництва енергії та електроенергії, розвиток сектора відновлюваної енергії та рекультивуацію гірничих земель, наприклад, шляхом перетворення колишніх шахт на використання відновлюваної енергії або створення об'єктів промислової спадщини ● ЄС, а також виділення фінансування для зменшення соціально-економічних наслідків для вугільних регіонів.

Раніше в ● ЄС багато неконкурентоспроможних вугільних шахт продовжували функціонувати завдяки державній допомозі, дозволеній Регламентом Ради № 1407/2002 про державну допомогу вугільній галузі (втратив чинність 31 грудня 2010), процес закриття шахт був прискорений Рішенням Ради № 2010/787/ЄС про державну допомогу на закриття неконкурентних вугільних шахт, де державна допомога дозволяється лише на закриття неконкурентоспроможних вугільних шахт.

Крім того, новий Регламент про внутрішній ринок електроенергії (ЄС) 2019/943<sup>1</sup>, який замінює Регламент ЄС № 714/2009, запроваджує нові обмеження викидів для електростанцій, які мають право на отримання субсидій як механізмів потужності (підтверджуючи припинення субсидій на виробничу потужність, що викидає **550 г CO<sub>2</sub>/кВт-год** або більше). Цим же Регламентом встановлено, що Комісія надає підтримку державам-членам, які розробили національну стратегію щодо прогресивного скорочення існуючого рівня виробництва електроенергії з вугілля та іншого твердого викопного палива та потужностей для видобутку корисних копалин усіма доступними засобами, щоб забезпечити справедливий перехід у регіонах, які зазнали структурних змін. Комісія допомагає державам-членам у вирішенні соціальних та економічних наслідків переходу на чисту енергію.

Нові правила сприяють досягненню мети ● ЄС стати світовим лідером у виробництві енергії з відновлюваних джерел енергії. Перехід на відновлювані джерела енергії має вирішальне значення для досягнення нейтральності вуглецю до 2050 року.

Україна, відповідно до взятих на себе зобов'язань за міжнародними договорами<sup>2</sup>, повинна реформувати вугільну галузь, зокрема, здійснити реструктуризацію вугільного сектору (енергетичного, коксівного та бурого вугілля). Процес реструктуризації має охоплювати всі етапи вугільного виробництва, зокрема від видобутку через виробництво і збагачення до оброблення й утилізації відходів вугільного виробництва та їх спалювання.

Планом заходів Міненерговугілля (наразі Мінекоенерго) з виконання Угоди про асоціацію<sup>3</sup> передбачено здійснення реструктуризації вугільного сектору України (енергетичного, коксівного вугілля) з метою підвищення його конкурентоспроможності, безпеки шахт і гірників, а також послаблення

<sup>1</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2019.158.01.0054.01.ENG&toc=OJ.L:2019:158:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.158.01.0054.01.ENG&toc=OJ.L:2019:158:TOC)

<sup>2</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Договорів про заснування Енергетичного Співтовариства

<sup>3</sup> Наказ Міненерговугілля № 186 від 02.04.2018 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0196732-18>

негативного впливу на навколишнє середовище, при цьому, враховуючи регіональний та соціальний вплив, яка має здійснюватись шляхом:

- ◆ розроблення проекту Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року<sup>1</sup> (далі — Концепція) та подання його на розгляд КМУ;
- ◆ здійснення структурної перебудови державних підприємств вугільної галузі;
- ◆ визначення переліку перспективних та неперспективних шахт, що підлягають ліквідації;
- ◆ розроблення та затвердження комплексної програми роботи вугледобувних підприємств на період до 2020 року.

Проте, фактично на сьогодні схвалено лише Концепцію, а інші заходи не виконані. При цьому, сама Концепція містила окремий перелік заходів, необхідних до виконання у 2017 році, які також не було виконано у повному обсязі. Зокрема, досі відсутня програма роботи вугільних підприємств на період до 2020 року з визначенням переліків перспективних та неперспективних шахт, що підлягають ліквідації, не проведено інвентаризацію наявного технологічного потенціалу вугільних підприємств, не розроблено законопроект щодо оподаткування підприємств вугільної галузі.

Лише у 2019 році було розроблено проект Закону «Про деякі питання заборгованості вугільних підприємств»<sup>2</sup>. Реструктуризація вугільної галузі та створення ринку вугільної продукції передбачена також Енергетичною стратегією України на період до 2035 року<sup>3</sup>.

Державна політика України в гірничодобувній промисловості базується, зокрема, на принципі державної підтримки державних гірничих підприємств<sup>4</sup>. При чому, державна вугільна галузь є дотаційною ще з 1999 року.

Загалом, правила надання державної допомоги в Україні регулюються Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»,<sup>5</sup> який був прийнятий на виконання міжнародних зобов'язань<sup>6</sup> України щодо створення системи контролю державної допомоги.

Відтак Антимонопольним комітетом України, як Уповноваженим органом, приймаються рішення, зокрема, щодо належності заходів державної підтримки до державної допомоги та щодо допустимості або недопустимості державної допомоги для конкуренції.

Зазначеним Законом України передбачено, що надавачі державної допомоги подають повідомлення про нову<sup>7</sup> державну допомогу з пропозиціями щодо підготовки проектів законів, інших нормативно-правових та розпорядчих актів, спрямованих на підтримку суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, внесення змін до умов чинної державної допомоги.

Надавачами державної допомоги є органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю, а також юридичні особи, що діють від їх імені, уповноважені розпоряджатися ресурсами держави чи місцевими ресурсами, і ініціюють та/або надають державну допомогу.

Підставою для подання повідомлення про нову державну допомогу є проект нормативно-правового або розпорядчого акту надавача, спрямованих на

<sup>1</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/733-2017-%D1%80#n8>

<sup>2</sup> [http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=245384264&cat\\_id=167475](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245384264&cat_id=167475)

<sup>3</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80>

<sup>4</sup> Стаття 7 Гірничого закону України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-14>

<sup>5</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>

<sup>6</sup> Протокол про приєднання України до ДЕС, Угода про асоціацію

<sup>7</sup> Нова державна допомога - будь-яка державна підтримка суб'єктів господарювання, що не є чинною державною допомогою, а також внесення істотних змін до умов надання чи обсягу чинної державної допомоги

підтримку суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності.

Подання повідомлення, його розгляд та розгляд справи про державну допомогу здійснюються в порядку, визначеному розділом 4 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Також слід звернути увагу, що зазначеним законом передбачено обов'язок подання Антимонопольному комітету України повідомлення про чинні<sup>7</sup> програми підтримки суб'єктів господарювання, які існували на 02.08.2017 (момент вступу в дію цього Закону у повному обсязі), розгляд яких здійснюється також у порядку, визначеному розділом 4 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Вторинне національне законодавство у сфері державної допомоги встановлює умови допустимості окремих категорій державної допомоги.

Відповідно до статті 6 Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», КМУ має визначити критерії оцінки допустимості окремих категорій державної допомоги, що надається для цілей:

- 1) сприяння соціально-економічному розвитку регіонів;
- 2) виконання загальнодержавних програм розвитку або розв'язання соціальних та економічних проблем загальнонаціонального характеру;
- 3) сприяння окремим видам господарської діяльності або суб'єктам господарювання в окремих економічних зонах;
- 4) підтримки та збереження національної культурної спадщини.

Також статтю 6 визначено категорії державної допомоги, що зокрема визначено:

- 1) допомога для забезпечення розвитку регіонів;
- 2) підтримка середнього та малого підприємництва;
- 3) допомога на професійну підготовку працівників;
- 4) допомога на працевлаштування окремих категорій працівників та створення нових робочих місць;
- 5) допомога на відновлення платоспроможності та реструктуризацію суб'єктів господарювання;
- 6) допомога на захист навколишнього природного середовища;
- 7) допомога на проведення наукових досліджень, технічний розвиток та інноваційну діяльність;
- 8) допомога на підтримку окремих галузей економіки.

Відповідно до Статті 264 Угоди про асоціацію, Сторони домовились, що вони застосовуватимуть статті 262, 263(3) або 263(4) цієї Угоди з використанням як джерела тлумачення критеріїв, що впливають із застосування статей 106, 107 та 93 Договору про функціонування Європейського Союзу, зокрема відповідну судову практику Суду Європейського Союзу, а також відповідне вторинне законодавство, рамкові положення, керівні принципи та інші чинні адміністративні акти Союзу.

<sup>7</sup> Чинна державна допомога - програма державної допомоги чи індивідуальна державна допомога, яка існувала на день набрання чинності цим Законом або щодо якої Уповноважений орган прийняв рішення про допустимість такої допомоги для конкуренції та строк дії якої ще не завершився



Acquis communautaire	Напрямок регулювання
Рішення Ради (ЄС) 2010/787/ЄС про державну допомогу на закриття неконкурентоспроможних вугільних шахт <sup>1</sup>	Державна допомога

Рішення Ради (ЄС) 2010/787/ЄС визначає основні правила надання державної допомоги у вугільному секторі.

Основні вимоги щодо допустимості державної допомоги:

- ◆ державна допомога на відновлення платоспроможності та реструктуризацію в секторі вугледобування є забороненою;
- ◆ допустимою є державна допомога на закриття шахт, а також допомога, спрямована на захист навколишнього природного середовища, у зв'язку з закриттям шахт.

Рішення Ради 2010/787/ЄС дозволяє визначати допустимою таку державну допомогу:

- 1) на закриття, яка покриває лише витрати пов'язані з вугіллям, яке використовується для виробництва електроенергії, комбінованого виробництва теплової та електричної енергії, виробництва коксу і заправки паливом доменних печей в металургійній промисловості, де таке використання має місце в ЄС.
- 2) на закриття для покриття збитків від поточного видобутку вугільних підприємств, якщо:
  - ◆ робота відповідних підрозділів повинна формувати частину плану закриття, термін якого не виходить за межі 31 грудня 2018 року;
  - ◆ відповідні підрозділи повинні бути закриті остаточно відповідно до плану закриття;
  - ◆ повідомлена допомога не повинна перевищувати різницю між передбачуваними витратами виробництва і передбачуваними доходами за рік;
  - ◆ обсяг допомоги на тонну вугільного еквівалента не повинна призводити до того, що ціни на вугілля в ЄС будуть нижче, ніж для вугілля подібної якості з третіх країн;
  - ◆ відповідні підрозділи повинні бути працюючими станом на 31 грудня 2009 року;
  - ◆ загальна сума допомоги на закриття, що надається, повинна мати тенденцію до зниження її розміру;
  - ◆ загальний обсяг допомоги на закриття в вугільній промисловості держави-члена за будь-який рік після 2010 року, не повинен перевищувати обсягу допомоги, що надається цією державою-членом і, дозвіл на яку було надано Комісією відповідно до статей 4 і 5 Регламенту (ЄС) № 1407/2002 за 2010 рік;
  - ◆ держави-члени повинні розробити план для вжиття заходів, спрямованих на пом'якшення впливу на навколишнє середовище виробництва вугілля виробничих підрозділів.

Якщо підрозділи, на закриття яких було надано допомогу, не були закриті станом на дату, встановлену в плані про закриття такої шахти, державна допомога підлягає поверненню.

- 3) на покриття витрат, які виникають чи виникли через закриття вугільних підприємств, та які не пов'язані із поточним видобутком (перелік визначено додатком до Рішення Ради 2010/787/ЄС).

<sup>1</sup> COUNCIL DECISION on State aid to facilitate the closure of uncompetitive coal mines (2010/787/EU) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32010D0787>

Імплементация Рішення Ради (ЄС) 2010/787/ЄС у повній мірі дозволила б оптимізувати видатки Державного бюджету та домогтися загального скорочення державної допомоги у вугільній галузі.

На сьогодні вже розроблено проект критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання у вугільній галузі<sup>1</sup> (далі — Критерії), але поки що не затверджені КМУ.

В той же час державна допомога у вугільній галузі, відповідно до Рішення Ради (ЄС) 2010/787/ЄС, визнається допустимою лише на закриття шахт і які мають бути закриті до 31 грудня 2018 року. Такі терміни є нереальними, враховуючи, що Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» набрав сили у повному обсязі 02.08.2017, а також необхідність поступового виконання послідовних заходів для закриття відповідної шахти.

Тому Критерії розроблено з урахуванням положень Рішення Ради ЄС 2010/787/ЄС і Регламенту Ради (ЄС) № 1407/2002 та передбачають визначення допустимою для конкуренції державної допомоги суб'єктам господарювання у вугільній галузі на такі цілі:

- 1 > закриття вугледобувних підприємств або їх відокремлених підрозділів;
- 2 > покриття виняткових витрат;
- 3 > забезпечення доступу до запасів вугілля:
  - ◆ початкові інвестиції;
  - ◆ покриття поточних витрат виробництва

Цілі надання державної допомоги, яка може бути визнана допустимою, в Критеріях дещо розширені, порівняно з Рішенням Ради ЄС 2010/787/ЄС. Сюди також включені цілі (забезпечення доступу до запасів вугілля, що включає початкові інвестиції та покриття поточних витрат виробництва), які визначались допустимими у європейському законодавстві до 2010 року Регламентом Ради (ЄС) № 1407/2002.

Критеріями, в свою чергу, передбачається надання державної допомоги для таких цілей до 31.12.2022.

Слід відмітити, що на сьогодні, не дивлячись на відсутність вторинного законодавства, вже здійснено оцінку таких програм державної допомоги у вугільній галузі, а саме:

- ◆ бюджетної програми КПКВК 1101590 «Здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості»<sup>2</sup>;
- ◆ бюджетної програми КПКВК 1101070 «Ліквідація збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств»<sup>3</sup>;
- ◆ бюджетної програми КПКВК 1101060 «Заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах»<sup>4</sup>;
- ◆ бюджетної програми КПКВК 1101030 «Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт, з державними цільовими і державним замовленням, підготовка наукових кадрів та фінансова підтримка розвитку наукової інфраструктури у сфері паливно-енергетичного комплексу й вугільної промисловості»<sup>5</sup>;
- ◆ бюджетної програми КПКВК 1101100 «Гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах»<sup>6</sup>.

1 <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/146891>

2 Рішення від 06.02.2019 №86-р <http://pdd.amc.gov.ua/registry/registryofdecision/list>

3 Рішення від 27.02.2019 № 132-р <http://pdd.amc.gov.ua/registry/registryofdecision/list>

4 Рішення від 14.05.2019 № 330-р <http://pdd.amc.gov.ua/registry/registryofdecision/list>

5 Рішення від 02.07.2019 № 467-р <http://pdd.amc.gov.ua/registry/registryofdecision/list>

6 Рішення від 14.06.2018 № 314-р <http://pdd.amc.gov.ua/registry/registryofdecision/list>

Перші **дві** бюджетні програми були визнані допустимою державною допомогою у разі внесення змін до умов її надання. Бюджетна програма КПКВК 1101060 була визнана такою, що не є державною допомогою у разі внесення змін до умов її надання. Бюджетні програми КПКВК 1101030 та КПКВК 1101100 були визнані такими, що не є державною допомогою.

Таким чином, завдяки прийняттю Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», на підставі якого було здійснено оцінку деяких чинних програм державної допомоги у вугільній галузі, та за результатом такої оцінки прийнято відповідні рішення<sup>1</sup>, чим було досягнуто незначного прогресу у сфері державної підтримки вугледобувних підприємств.

В той же час наразі відсутня інформація щодо внесення змін до умов надання державної допомоги надавачем, а також відсутнє рішення Антимонопольного комітету, зокрема, щодо державної підтримки будівництва шахти №10 «Нововолинська».

При цьому, варто зауважити, що у 2014 р. разом із прийняттям Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» були прийняті зміни до статті 35 Бюджетного кодексу України, відповідно до яких: якщо бюджетний запит передбачає надання державної допомоги суб'єктам господарювання за рахунок державного бюджету у будь-якій формі, головні розпорядники бюджетних коштів додають до бюджетного запиту копію рішення Уповноваженого органу з питань державної допомоги, прийнятого за результатами розгляду повідомлення про нову державну допомогу або справи про державну допомогу, відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», або письмово повідомляють про їх звільнення від обов'язку повідомлення про нову державну допомогу з посиланням на положення зазначеного Закону та нормативно-правові акти, якими встановлені відповідні умови для звільнення.<sup>2</sup>

У лютому 2018 року було скасовано порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реструктуризації вугільної та торфодобувної промисловості<sup>3</sup> та прийнято новий порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для ліквідації вугледобувних та торфодобувних підприємств, яким передбачено виділення коштів лише на:

- 1** підготовку вугледобувних, вуглепереробних і торфодобувних підприємств до ліквідації, у тому числі: скорочення чисельності працівників; виплату поточної заробітної плати, погашення заборгованості з виплати заробітної плати; соціальних виплат з відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю працівників під час виконання трудових обов'язків; оплату спожитої електричної енергії; оформлення права постійного користування земельною ділянкою; забезпечення охорони навколишнього природного середовища та запобігання небезпечному впливу вугледобувного підприємства під час підготовки до ліквідації на діючі підприємства, будівлі, споруди, стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей згідно з переліком відповідних робіт і заходів, затвердженим головним розпорядником бюджетних коштів; розроблення проекту ліквідації та проведення державної експертизи;
- 2** ліквідацію вугледобувних, вуглепереробних і торфодобувних підприємств: фізична ліквідація підприємств; охорона довкілля; забезпечення безпеки діючих підприємств і прилеглих територій; подолання негативних соціально-економічних наслідків ліквідації.

<sup>1</sup> 2 рішення про допустимість державної допомоги у разі внесення змін до умов її надання та 1 рішення про визнання державної підтримки такою, що не є державною допомогою у разі внесення змін до умов її надання

<sup>2</sup> <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Systema-derzhavnoyi-dopomogy-v-Ukrayini-yak-yevropejski-vymogy-mozhut-zrobyty-yiji-bilsh-efektyvnoyu-1.pdf> Система державної допомоги в Україні: як європейські вимоги можуть зробити її більш ефективною

<sup>3</sup> Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реструктуризації вугільної та торфодобувної промисловості затверджений постановою КМУ від 11.03. 2011 р. № 236 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2011-%D0%BF>

Проте Секретаріат Енергетичного Співтовариства вказує, що перехідний період, визначений Угодою та Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», є неприйнятним для Секретаріату<sup>1</sup>. Крім того, Секретаріат Енергетичного Співтовариства не згоден, що цей термін застосовується і в контексті термінів для планів закриття. На думку Секретаріату, плани закриття вугільних шахт мають бути розроблені до 31 грудня 2018 року, що відповідає статті 3(1)(а) Рішення Ради 2010/787/ЄС.<sup>2</sup>

Отже, з метою забезпечення належного виконання євроінтеграційних зобов'язань України основними напрямками подальшої гармонізації законодавства можна визначити встановлення чітких правил надання державної допомоги саме у вугільній галузі та визначення переліку перспективних та неперспективних шахт, що підлягають ліквідації.

<sup>1</sup> В контексті вугільних шахт варто звернути увагу на те, що Секретаріат ЄС цікавиться лише вугіллям, що використовується для виробництва електричної енергії

<sup>2</sup> ЗВІТ про результати Пілотного проекту з контролю державної допомоги суб'єктам господарювання в енергетичній сфері України <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=147538&schema=main>

## ВИСНОВКИ ЗА РОЗДІЛОМ 2

Несистемність прийняття політичних рішень щодо формування положень, насамперед, законодавчих актів, як спеціальних так й загальних, негативно відображається на створенні вторинної нормативно - правової бази, про що свідчить наявність **18** актів із **88** регуляторних актів (або **20,5%**), які мають ознаки, що можуть вказувати на їх невідповідність законодавству, або потребують актуалізації. Багато прогалин чи вад, а також ситуативних та тимчасових завдань щодо регулювання вирішувалось та досі вирішується безпосередньо КМУ без урахування сталого законодавчого курсу політики. Відтак, кількість постанов КМУ становить **35**, що складає **39,5%** актів, є наслідком такої політики та відображає вагомий вплив саме КМУ.

Чинна регуляторна політика не може забезпечити належний розвиток ринку вугілля та видобувної галузі в цілому. Одним із першочергових та ключових завдань для розвитку ефективного регуляторного поля ринку вугілля є прийняття та встановлення ВРУ та КМУ чіткого середньо- та довгострокового курсу політики розвитку вугільної галузі, зокрема, затвердження Програми реструктуризації вугільної галузі.

Заходи, що здійснювалися на виконання державних програм та Енергетичних стратегій, які фінансувалися державою, не призвели до поліпшення ситуації, отже, можна констатувати, що кошти використовувались неефективно та/або розробники цих програм не змогли збалансувати потреби галузі та можливості державного бюджету.

На сьогодні схвалено лише Концепцію реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року, що містить окремий перелік заходів, які також не виконано у повному обсязі. Досі відсутня програма роботи вугільних підприємств на період до 2020 року з визначенням переліків перспективних та неперспективних шахт, що підлягають ліквідації, не проведено інвентаризацію наявного технологічного потенціалу вугільних підприємств.

Крім того, чинна регуляторна політика України не сприяє вчасній належній імплементації основних тенденцій законодавства ЄС у цій галузі. Наразі Україною формально продовжується імплементація застарілих актів ЄС у той час, як у ЄС протягом 2018-2019 років були прийняті нові політичні та регламентні зміни у даній сфері<sup>1</sup>.

Отже, перезавантаження оптимізаційних заходів та виправлення поточної ситуації слід здійснювати на основі всебічного аудиту підприємств галузі, з урахуванням їх економічної та екологічної доцільності, а також оцифрування існуючих та майбутніх даних щодо корисних копалин, зокрема вугілля, що в подальшому забезпечить перехід до системи управління природними ресурсами більш високого рівня автоматизації. Краща система регулювання та управління розподілу природних ресурсів, зокрема вугільних ресурсів, буде можлива завдяки побудові нових алгоритмів управління на базі сучасних технологій, кращих європейських практик та чітко сформульованих бізнес-процесів, з урахуванням зважених інтересів учасників ринку.

<sup>1</sup> Наразі політика ЄС у вугільній галузі спрямована на зменшення частки використання викопного палива та збільшення частки використання відновлювальних джерел енергії, зокрема, через скорочення виробництва електроенергії з вугілля. Тому законодавство в цій сфері спрямоване на запровадження низьковуглецевої економіки. Така політика передбачає закриття неконкурентоспроможних вугільних шахт, надання допомоги у вугільній галузі лише на закриття збиткових шахт, перекваліфікування працівників та створення нових робочих місць.

## 3 | ПРОБЛЕМИ УЧАСНИКІВ РИНКУ

### 3.1

## ДЕФІЦИТ ВУГІЛЛЯ ВЛАСНОГО ВИДОБУТКУ

### ІНФОРМАЦІЙНО-ДОВІДКОВА КАРТКА ПРОБЛЕМИ

#### НОСІЙ ПРОБЛЕМИ:

Суб'єкти господарювання, що використовують вугілля у своїй діяльності.

#### ПРИЧИНА ПРОБЛЕМИ:

Зниження обсягів видобутку вугілля.

#### МАСШТАБ ПРОБЛЕМИ:


Значний.

#### ГОСТРОТА ПРОБЛЕМИ:

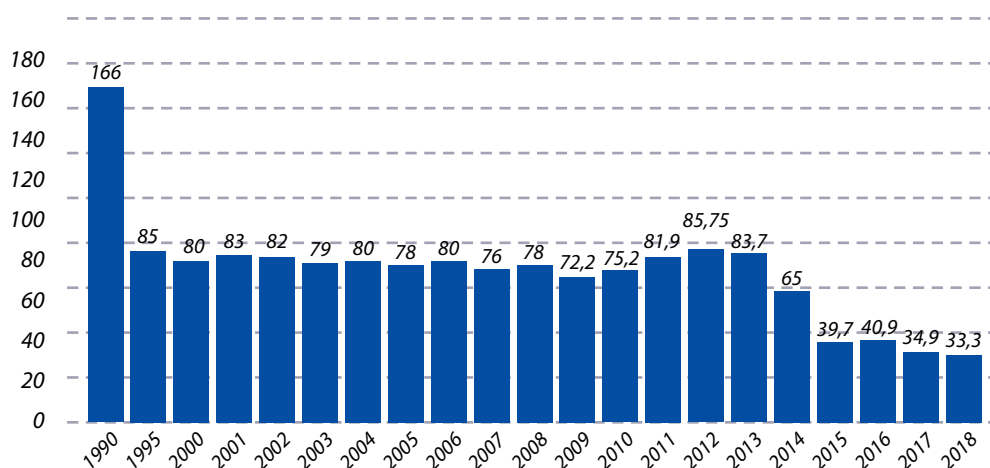
Висока.

#### ДИНАМІКА ПРОБЛЕМИ:

Негативна.

Порівняно з 1990 роком обсяг видобутку вугілля в Україні скоротився у **п'ять** разів. Причинами цього є ряд чинників: економічні (значний спад промислового виробництва в країні, низький обсяг капіталовкладень у вугледобувні потужності), технологічні (складні гірничо-геологічні умови розробки пластів, виснаження запасів існуючих підприємств), геополітичні (агресія  РФ та окупація районів вугледобутку).

**ВИДОБУТОК ВУГІЛЛЯ, млн т**  
(за даними Міненерговугілля)



За результатом приватизації вугледобувних підприємств, що відбулась у 2000-х роках, найбільш ефективні та прибуткові активи опинились у приватній власності, натомість у власності держави залишились шахти з високою собівартістю продукції, існування яких можливо тільки при постійній фінансовій підтримці. Як наслідок, частка державних вугледобувних підприємств у загальному видобутку скоротилась у кілька разів.



## ВИДОБУТОК ВУГІЛЛЯ ДЕРЖАВНИМИ ТА ПРИВАТНИМИ КОМПАНІЯМИ (за даними Міненерговугілля)



Все зазначене призвело до необхідності імпорту вугілля всіх основних марок для задоволення потреб енергетичного та металургійного комплексів країни. І якщо альтернативи імпорту антрациту наразі немає (єдиною можливістю зниження імпорту є реконструкція обладнання електричних станцій з метою переведення їх на споживання вугілля газової групи), то дефіцит інших марок, при одних з найвищих у світі запасах, є неприпустимим з політичної точки зору. З іншого боку, імпорт сировини є реакцією також на високу собівартість вітчизняного вугілля, отже є економічно виправданим.

Такими чином, на наш погляд, вирішення проблеми дефіциту вугілля має здійснюватись шляхом впровадження політики стимулювання залучення інвестицій у видобуток підприємств з низькою собівартістю продукції та оптимізації витрат бюджету на підтримку державних підприємств (в частині збільшення витрат на розвиток шахт та зменшення на компенсацію збитків).

### РЕЗЮМЕ ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, СПРЯМОВАНОЇ НА РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ

#### ЦІЛЬ ПОЛІТИКИ:

Задоволення потреб споживачів вугілля.

#### ІНСТРУМЕНТ ПОЛІТИКИ

#### ПОТОЧНІ:

Податкові пільги, державна підтримка.

#### ДОЦІЛЬНІ ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ:

Компенсація частини відсоткової ставки при залученні капіталу для оновлення основних фондів.

#### МОЖЛИВОСТІ ОПТИМІЗАЦІЇ ПОТОЧНОГО КУРСУ ПОЛІТИКИ:

##### Альтернатива 1.

Компенсація частини відсоткової ставки для кредитів, що отримують вугледобувні підприємства для оновлення основних фондів.

##### Альтернатива 2.

Приватизація державних шахт. Залучення стратегічних інвесторів в галузь.

##### Альтернатива 3.

Поєднання Альтернатив 1-2.

## КРИЗА БУРОВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ

## ІНФОРМАЦІЙНО-ДОВІДКОВА КАРТКА ПРОБЛЕМИ

## НОСІЙ ПРОБЛЕМИ:

Суб'єкти господарювання, що здійснюють або мають намір здійснювати видобуток вугілля в Україні.

## ПРИЧИНА ПРОБЛЕМИ:

Відсутність стимулів до видобутку бурого вугілля на фоні потреби у значних інвестиціях.

## МАСШТАБ ПРОБЛЕМИ:

Незначний.

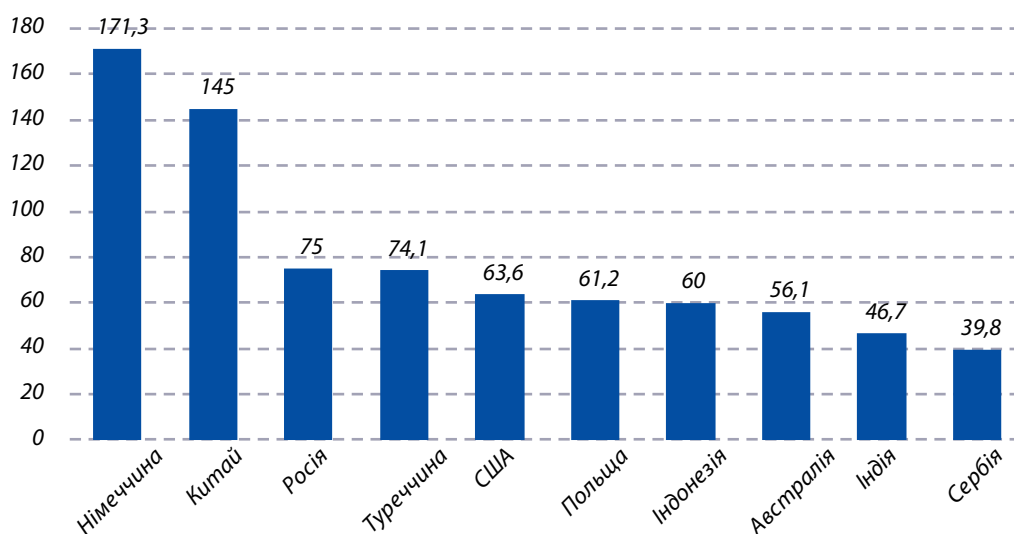
## ГОСТРОТА ПРОБЛЕМИ:

Низька.

## ДИНАМІКА ПРОБЛЕМИ:

Відсутня.

Обсяг видобутку бурого вугілля у світі сягає **950 млн т<sup>1</sup>**. Його частка у загальному світовому видобутку становить **24%<sup>2</sup>**. Лідерами виробництва за підсумками 2017 року є 🇩🇪 Німеччина та 🇨🇳 Китай.

ЛІДЕРИ ВИДОБУТКУ БУРОГО ВУГІЛЛЯ ЗА ПІДСУМКАМИ 2017 Р., млн т<sup>3</sup>

Основний споживач бурого вугілля — електроенергетична галузь. Буре вугілля придатне для брикетування та напівкоксування. З метою підвищення теплотворної здатності палива його піддають газифікації. З нього також видобувають бітуми (суміш восків, парафінів, олій, асфальтенів), гумінові кислоти (застосовуються в акумуляторній промисловості, під час буріння нафтогазових свердловин, в сільському господарстві) та смоли. Найбільш цінна частина екстракту — гірничий, чи монтан-віск, який широко використовується в машинобудуванні для точного лиття, при виробництві пластмас, в побутовій хімії, паперовій та текстильній промисловості<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> <https://en.wikipedia.org/wiki/Lignite>

<sup>2</sup> <http://energetika.in.ua/ua/books/book-1/part-2/section-7/7-4>

<sup>3</sup> <https://www.statista.com/statistics/264779/countries-with-the-largest-soft-brown-coal-production/>

<sup>4</sup> <http://energetika.in.ua/ua/books/book-1/part-2/section-7/7-4>

Недоліком бурого вугілля є низька теплотворна здатність, високий вміст сірки, значна зольність, а також вищі, порівняно з кам'яним вугіллям, викиди CO<sub>2</sub> при його спалюванні.

Поклади бурого вугілля в Україні зосереджені в Дніпровському буровугільному басейні. Цей басейн об'єднує буровугільні родовища Житомирської, Вінницької, Київської, Кіровоградської, Черкаської, Запорізької та Дніпропетровської областей. В структурі балансових запасів вугілля України **5,2%** — буре вугілля. Незначна глибина залягання пластів бурого вугілля дніпровських родовищ дозволяє значну частину його запасів розробляти відкритим способом, що робить виробництво значно дешевшим та безпечнішим. Станом на 01.01.2017 р., за даними ДНВП «Геоінформ України», з **80** ділянок/родовищ для видобутку бурого вугілля лише **3** знаходяться у промисловій розробці. Видобуток складає **14 тис. т (0,04%** від загального видобутку). При цьому, в кінці ХХ ст. обсяг виробництва підприємств об'єднання «Олександріявугілля» складав **14 млн т** бурого вугілля, в т.ч. майже **4 млн т** брикету з нього<sup>1</sup>. На сьогодні підприємства, що здійснювали видобуток бурого вугілля ліквідовані, інфраструктура та обладнання перебувають у непрацездатному стані.

З огляду на вищезазначене, можна констатувати відсутність інтересу держави, а відтак і збалансованої державної політики у буровугільній промисловості. При цьому, відновлення видобутку цієї сировини могло б вирішити значну кількість проблемних питань енергетичного комплексу країни: задоволення потреб споживачів енергоресурсів, в першу чергу енергетичної галузі, а отже знизити імпорт кам'яного вугілля; за рахунок газифікації вугілля — забезпечити заміщення імпортного природного газу; залучити інвестиції та створити нові робочі місця в депресивних регіонах тощо.

Вважаємо за необхідне дослідити на державному рівні доцільність та умови для відродження галузі, з урахуванням витрат на відновлення інфраструктури вугледобувних підприємств, реконструкцію існуючих та/або будівництво нових ТЕС на бурому вугіллі, захист та відновлення екосистем в місцях видобутку бурого вугілля відкритим способом. В разі визначення доцільності, пропонується застосовувати такі інструменти, як надання дозволів на видобуток бурого вугілля або приватизація існуючих підприємств галузі, надання податкових пільг компаніям з видобутку бурого вугілля та його споживачам-виробникам електричної та теплової енергії.

<sup>1</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0011697-07>

## РЕЗЮМЕ ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, СПРЯМОВАНОЇ НА РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ

### ЦІЛЬ ПОЛІТИКИ:

Задоволення потреб споживачів вугілля.

### ІНСТРУМЕНТ ПОЛІТИКИ

#### ПОТОЧНІ:

Податкові пільги.

### ДОЦІЛЬНІ ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ:

Спеціальний дозвіл на користування надрами.

Компенсація частини відсоткової ставки/тіла кредиту при залучення капіталу для будівництва/відновлення вугледобувних підприємств.

Податкові пільги виробникам та споживачам бурого вугілля.

### МОЖЛИВОСТІ ОПТИМІЗАЦІЇ ПОТОЧНОГО КУРСУ ПОЛІТИКИ:

#### Альтернатива 1.

Компенсація частини відсоткової ставки/тіла кредиту при залучення капіталу для будівництва/відновлення вугледобувних підприємств.

#### Альтернатива 2.

Надання податкових пільг виробникам та споживачам бурого вугілля.

#### Альтернатива 3.

Поєднання Альтернатив 1-2.

### 3.3

## ХРОНІЧНА ЗБИТКОВІСТЬ ГАЛУЗІ, В ПЕРШУ ЧЕРГУ — ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

### ІНФОРМАЦІЙНО-ДОВІДКОВА КАРТКА ПРОБЛЕМИ

#### НОСІЙ ПРОБЛЕМИ:

Суб'єкти господарювання, що здійснюють видобуток вугілля в Україні.

#### ПРИЧИНА ПРОБЛЕМИ:

Комплекс економічних та геологічних чинників.

#### МАСШТАБ ПРОБЛЕМИ:

Середній.

#### ГОСТРОТА ПРОБЛЕМИ:

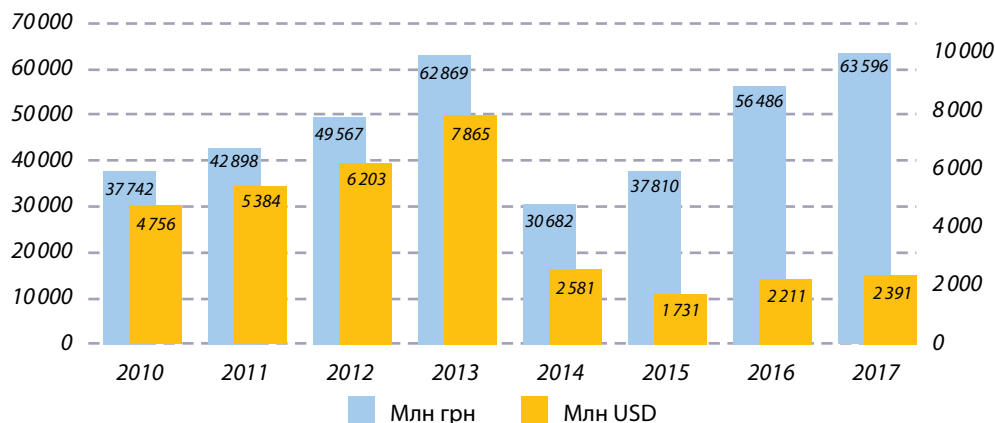
Висока.

#### ДИНАМІКА ПРОБЛЕМИ:

Негативна.

Через окупацію частини Донецького вугільного басейну з боку РФ та негативний вплив воєнних дій на економіку України, обсяг виробленого та реалізованого вугілля знизився протягом 2013-2017 років більше ніж **втричі** у доларовому еквіваленті.

### ОБСЯГ РЕАЛІЗОВАНОЇ ПРОДУКЦІЇ (ТОВАРІВ, ПОСЛУГ) ПІДПРИЄМСТВ<sup>1</sup>



Проте, збитковою галузь стала ще раніше — з 2011 року. До 2014 року збитковими були переважно державні підприємства, але з 2015 року негативний фінансовий результат стали отримувати і приватні вугледобувні компанії, причому в 2017 році він досяг рівня більше **1 млрд USD**.

Також зросла частка збиткових підприємств (з **47%** в 2010 до **55,6%** в 2017 році). Серед збиткових підприємств галузі — майже всі державні шахти та об'єднання, фінансовий результат яких в 2017 році склав **-3,3 млрд грн<sup>2</sup>**.

<sup>1</sup> За даними Держстату

<sup>2</sup> За даними ДФС, [https://biz.censor.net.ua/resonance/3110372/derjavnyi\\_vuglevidobuvnyi\\_sektor\\_chorna\\_dra\\_ukransko\\_ekonomki](https://biz.censor.net.ua/resonance/3110372/derjavnyi_vuglevidobuvnyi_sektor_chorna_dra_ukransko_ekonomki)

## ФІНАНСОВИЙ РЕЗУЛЬТАТ ПІДПРИЄМСТВ ГАЛУЗІ<sup>1</sup>



Причинами збитковості вугледобувних компаній є застаріле обладнання, низька продуктивність праці та недостатні капіталовкладення у розвиток шахт, а також виснаження запасів вугілля існуючих лав. Крім того, для державних підприємств характерні також більш складні гірничо-геологічні умови видобутку, корупційні ризики при закупівлях, маніпуляції із складовими собівартості, проблеми зі збутом виробленого вугілля (навіть державній енергогенеруючій компанії ПАТ «Центренерго»<sup>2</sup>).

Для вирішення зазначених проблем необхідно розробити комплексну програму реформування вугільної галузі, яка включатиме наступні положення:

- ◆ всебічний аудит діяльності підприємств галузі в частині визначення та класифікації запасів (в т.ч. за складністю їх вилучення), аналізу складових собівартості видобутку для формування пропозицій щодо її зменшення, стану основних фондів та необхідності їх оновлення, доцільності влаштування нових лав та будівництва нових шахт тощо;
- ◆ стимулювання інвестицій у оновлення існуючих та створення нових основних фондів (у випадку економічної доцільності таких заходів);
- ◆ приватизація державних шахт;
- ◆ ліквідація підприємств, які не викликали інтерес інвесторів з забезпеченням перекваліфікації виробників та їх соціальної підтримки.

Також доцільним вбачається розглянути можливість створення вертикально-інтегрованої компанії на базі ПАТ «Центренерго» та найбільш ефективних вугледобувних підприємств, що забезпечить гарантований ринок збуту вугілля, з одного боку, та забезпечить ресурсною базою теплові електростанції, з іншого. Крім того, при виставленні на приватизаційний конкурс, така компанія викличе більшу зацікавленість серед претендентів, що збільшить вартість її продажу.

<sup>1</sup> За даними Держстату

<sup>2</sup> <https://www.depo.ua/ukr/politics/vidmova-kupuvati-vugillya-lvivskikh-shakht-kompanieyu-tsentrenergo-robot-ikh-zbitkovimi-bondar-20190530971433>



## РЕЗЮМЕ ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, СПРЯМОВАНОЇ НА РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ

### ЦІЛЬ ПОЛІТИКИ:

Забезпечення беззбиткової роботи вугільної галузі.

### ІНСТРУМЕНТ ПОЛІТИКИ

#### ПОТОЧНІ:

Податкові пільги.

Дотації та інші форми державної допомоги.

#### ДОЦІЛЬНІ ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ:

Компенсація частини відсоткової ставки/тіла кредиту при залученні капіталу для будівництва/відновлення вугледобувних підприємств.

Приватизація, ліквідація державних шахт.

#### ПОТОЧНИЙ КУРС ПОЛІТИКИ:

Державна підтримка галузі.

#### МОЖЛИВОСТІ ОПТИМІЗАЦІЇ ПОТОЧНОГО КУРСУ ПОЛІТИКИ:

##### Альтернатива 1.

Компенсація частини відсоткової ставки/тіла кредиту при залученні капіталу для будівництва/відновлення вугледобувних підприємств.

##### Альтернатива 2.

Приватизація державних шахт. Залучення стратегічних інвесторів в галузь. Ліквідація шахт, що не були приватизовані.

##### Альтернатива 3.

Поєднання Альтернатив 1-2.

## 3.4

# НЕДОСТАТНІ ОБСЯГИ КАПІТАЛЬНИХ ВКЛАДЕНЬ В НОВЕ БУДІВНИЦТВО ТА НА ОНОВЛЕННЯ ОСНОВНИХ ФОНДІВ ВУГЛЕДОБУВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

### ІНФОРМАЦІЙНО-ДОВІДКОВА КАРТКА ПРОБЛЕМИ

#### НОСІЙ ПРОБЛЕМИ:

Суб'єкти господарювання, що здійснюють видобуток вугілля в Україні.

#### ПРИЧИНА ПРОБЛЕМИ:

Збитковість вугледобувних підприємств, значна вартість позикових коштів.

#### МАСШТАБ ПРОБЛЕМИ:

Середній.

#### ГОСТРОТА ПРОБЛЕМИ:

Низька.

#### ДИНАМІКА ПРОБЛЕМИ:

Негативна.

На цей час<sup>1</sup> понад **90%** шахт, які знаходяться в сфері управління Мінекоенерго України, працюють без реконструкції і майже **дві третини** з них відпрацювали свій технічний термін. В тому числі, **15** шахт працює зі строком експлуатації від **50-ти** до **70-ти** років, а **11** шахт — вже понад **70** років. Переважна частина обладнання вугледобувних підприємств України вироблена за радянських часів, майже **96%** шахт понад **20** років працює без реконструкції. У парку діючого вугледобувного та прохідницького обладнання частка механізованих комплексів і комбайнів становить лише **30%**, а нових навантажувальних машин та стрічкових конвеєрів — лише **15%**<sup>2</sup>. Із **7 тисяч** одиниць основного стаціонарного устаткування — **дві третини** також відпрацювали свій нормативний строк експлуатації. В цілому вимагають заміни **третина** парку підйомних машин, конвеєрів, а також **чверть** вентиляторів головного провітрювання. Підлягають невідкладній заміні **тисячі** кілометрів водовідливних повітряних і протипожежних трубопроводів, підйомних канатів, рейкових провідників у вертикальних стовбурах, а також понад **100** одиниць підвісних, причіпних та парашутних пристроїв, біля **40** шахтних клітей і скипів, а також більше **10-ти тисяч** різного електротехнічного і енергетичного обладнання.

Історія державної підтримки галузі свідчить про неефективність витрат фінансових ресурсів державними компаніями. Основними причинами є корупційні ризики при здійсненні процедур закупівель, витрачання більшої частини державних коштів на покриття збитків та виплату заробітної плати працівникам, фінансування нового будівництва за остаточним принципом.

Українські надра містять значні запаси вугілля, проте умови видобування є переважно складними через значні глибини залягання корисної копалини та інші фактори. Отже, з одного боку, можна говорити про значні перспективи інвестування у існуючі та нові об'єкти вуглевидобутку, проте, враховуючи фактор важкодоступності ресурсу, доцільність таких інвестицій необхідно оцінювати та обґрунтовувати для кожного об'єкта. На сьогодні держава не має достатніх

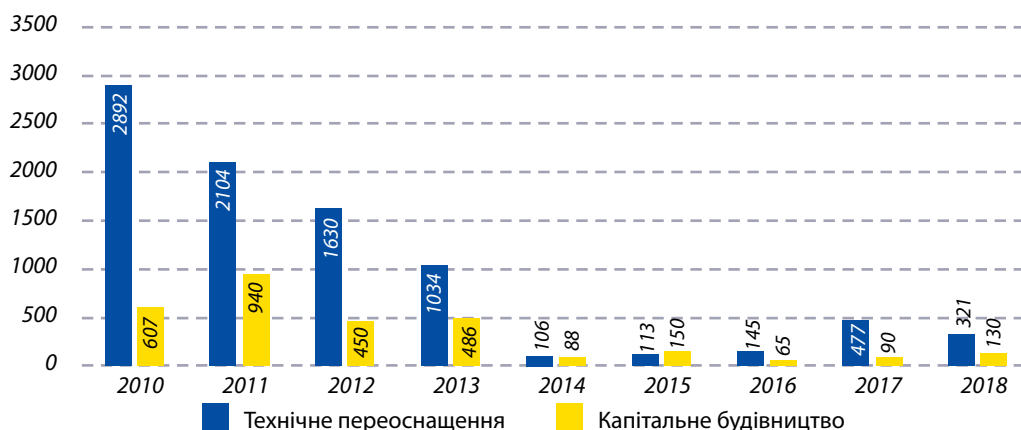
<sup>1</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» щодо збільшення видатків за бюджетною програмою «Реструктуризація вугільної галузі»

<sup>2</sup> [http://ird.gov.ua/pe/re200902/re200902\\_031\\_KarpinskyBA,ZalutkaNS.pdf](http://ird.gov.ua/pe/re200902/re200902_031_KarpinskyBA,ZalutkaNS.pdf)

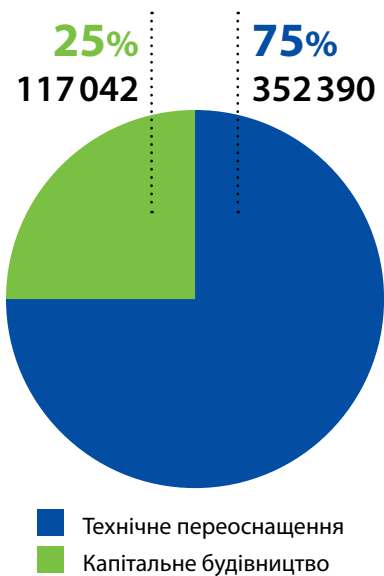
ресурсів для розвитку галузі, прикладом чого є довготривале будівництво шахти «Нововолинська № 10».

Підвищити інвестиційну привабливість вугільних шахт можна, якщо потенційно збільшити їх дохідність, а також конкурентність товарної продукції, та забезпечити попит на неї.

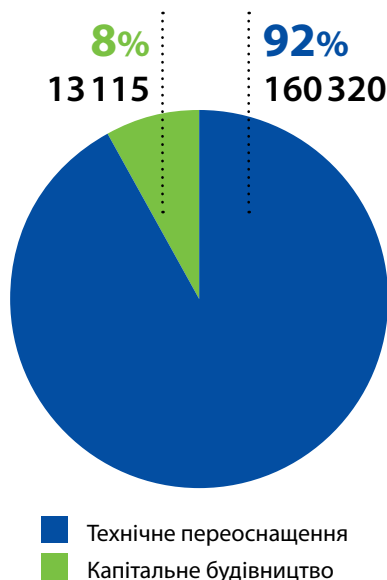
### ДИНАМІКА ВИКОРИСТАННЯ КАПІТАЛЬНИХ ІНВЕСТИЦІЙ ДЕРЖАВНИМИ ВУГЛЕДОБУВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ У 2010-2018 РОКАХ, млн грн (за даними Міненерговугілля)



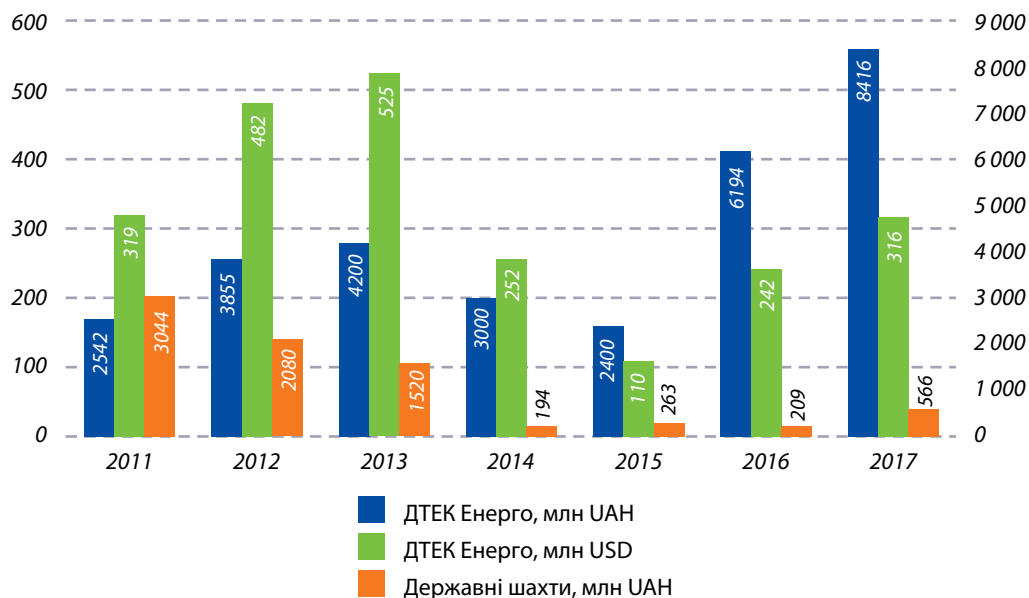
### ОБСЯГ КАПІТАЛЬНИХ ІНВЕСТИЦІЙ (ЗА РАХУНОК ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ), ЯКІ БУЛИ ВИКОРИСТАНІ ДЕРЖАВНИМИ ВУГЛЕДОБУВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ У 2018 РОЦІ, тис. грн



### ОБСЯГ КАПІТАЛЬНИХ ІНВЕСТИЦІЙ (ЗА РАХУНОК ВЛАСНИХ ТА ІНШИХ КОШТІВ), ЯКІ БУЛИ ВИКОРИСТАНІ ДЕРЖАВНИМИ ВУГЛЕДОБУВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ У 2018 РОЦІ, тис. грн



## КАПІТАЛЬНІ ІНВЕСТИЦІЇ ДТЕК ЕНЕРГО ТА ДЕРЖАВИ У ВУГЛЕДОБУВНІ ПІДПРИЄМСТВА ПРОТЯГОМ 2011-2017 РОКІВ<sup>1</sup>



Враховуючи зазначене, можна зробити висновки про необхідність перегляду існуючих підходів до фінансування вугледобувної галузі. На наш погляд, оптимальним є:

- ◆ створення вертикально інтегрованої компанії на базі ПАТ «Центре-енерго» та найбільш перспективних вугледобувних підприємств, з залученням інвестицій у підвищення їх ефективності та подальшим припиненням надання державної допомоги,
- ◆ виведення підприємств з державної власності шляхом їх приватизації (причому, головна мета держави в процесі приватизації має бути не отримання доходу від продажу, а залучення інвестора, який запропонує максимально ефективну модель роботи підприємства, в т.ч., максимальні інвестиції у реконструкцію та оновлення основних фондів, будівництво нових лав, а також максимально можливе збереження робочих місць та адаптацію працівників, що будуть звільнені);
- ◆ ліквідація підприємств, які не викликали інтерес інвесторів з забезпеченням перекваліфікації виробників та їх соціальної підтримки.

<sup>1</sup> За даними Міненерговугілля та річними звітами ДТЕК Енерго [https://dtek.com/ua/investors\\_and\\_partners/reports/](https://dtek.com/ua/investors_and_partners/reports/)

## РЕЗЮМЕ ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, СПРЯМОВАНОЇ НА РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ

### ЦІЛЬ ПОЛІТИКИ:

Забезпечення збільшення видобутку вугілля та беззбиткової роботи вугільної галузі.

### ІНСТРУМЕНТ ПОЛІТИКИ

#### ПОТОЧНІ:

Податкові пільги.

Дотації та інші форми державної допомоги.

#### ДОЦІЛЬНІ ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ:

Компенсація частини відсоткової ставки/тіла кредиту при залученні капіталу для будівництва/відновлення вугледобувних підприємств.

Приватизація, ліквідація державних шахт.

#### МОЖЛИВОСТІ ОПТИМІЗАЦІЇ ПОТОЧНОГО КУРСУ ПОЛІТИКИ:

##### Альтернатива 1.

Компенсація частини відсоткової ставки/тіла кредиту при залучення капіталу для будівництва/відновлення вугледобувних підприємств.

##### Альтернатива 2.

Приватизація державних шахт. Залучення стратегічних інвесторів в галузь. Ліквідація шахт, що не були приватизовані.

##### Альтернатива 3.

Поєднання Альтернатив 1-2.

## НЕГАТИВНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ ВПЛИВ ВУГЛЕДОБУВНИХ ПІДПРИЄМСТВ<sup>1</sup>

### ІНФОРМАЦІЙНО-ДОВІДКОВА КАРТКА ПРОБЛЕМИ

#### НОСІЙ ПРОБЛЕМИ:

Суб'єкти господарювання, що здійснюють або мають намір здійснювати видобуток вугілля в Україні.

#### МАСШТАБ ПРОБЛЕМИ:

Середній.

#### ГОСТРОТА ПРОБЛЕМИ:

Середня.

#### ДИНАМІКА ПРОБЛЕМИ:

Відсутня.

Розробка вугільних родовищ негативно впливає на стан об'єктів навколишнього середовища і погіршує умови проживання населення у гірничопромислових регіонах. При цьому, господарська діяльність гірничих підприємств обумовлює комплексний негативний вплив на всі елементи навколишнього природного середовища, зокрема на:

- ◆ надра — видобування вугілля й виймання породи супроводжується утворенням значних порожнин, у які просідають зі зміщенням суміжні породи надр, що в подальшому може призвести до деформації земної поверхні, або відпрацьований простір заповнюється підземними водами внаслідок порушення природних фільтраційних систем у надрах;
- ◆ водні ресурси — гірниче виробництво впливає на природні води шляхом виснаження підземних вод і зміну режимів їх фільтрації, скиду відкачаних вод у поверхневі водойми;
- ◆ атмосферне повітря (вплив гірничого виробництва на повітря довкілля виявляється внаслідок викидів у атмосферу метану та вуглецю, що виділяються з вугільних пластів і вміщують — метану **~2000 млн м<sup>3</sup>/рік**, вуглецю **~0,5 млн м<sup>3</sup>/рік<sup>2</sup>**, а також, внаслідок самозаймання породних відвалів, — оксиду вуглецю, сірчаного газу, сірководню, оксиду азоту та ін.;
- ◆ землю і природний ландшафт — просідання земної поверхні, складування породи (на кожні **1 000 т** добутого підземним способом вугілля припадає **200-300 т** породи, тобто відвалами займається **4,4 га** землі на **1 млн т** видобутого вугілля).




Екологічний вплив гірничого виробництва має кумулятивний характер, посилюючись протягом всього періоду експлуатації шахти та навіть після її ліквідації. Ліквідація шахт без вживання необхідних заходів може спричинити суттєві негативні екологічні наслідки: просідання земної поверхні, підтоплення і заболочування земель, погіршення якості водних ресурсів, а також зростання ризиків руйнування будинків та об'єктів інфраструктури.

<sup>1</sup> Більш детально питання оцінки впливу на навколишнє середовище та інших інструментів державного регулювання впливу на навколишнє природне середовище буде висвітлено в наступних Зелених книгах Офісу ефективного регулювання

<sup>2</sup> <http://www.univer.km.ua/visnyk/765.pdf>



Найбільш суттєвий негативний вплив на навколишнє природне середовище обумовлює затоплення гірничих виробок, пов'язане з припиненням відкачування шахтної води. При відсутності випереджаючих заходів ці обставини викликають:

-  підпір ґрунтових вод та підвищення їх рівнів;
-  підвищення мінералізації і забруднення водоносних горизонтів шахтними водами;
-  зниження фізико-механічних властивостей гірського масиву, активацію деформаційних процесів на поверхні (зсуви, провали та ін.).

Значний вплив на екологічну безпеку вугледобувних регіонів спричиняють процеси горіння породних відвалів як діючих, так і ліквідованих підприємств, що призводить до забруднення атмосфери продуктами горіння й пилом.

Еколого-економічне оподаткування охоплює збори за спеціальне використання природних ресурсів і забруднення довкілля. Плата за користування надрами при видобутку вугілля становить від **0,75%** до **1,5%** від вартості товарної продукції<sup>1</sup>, що майже в **двадцять** разів менше ставки рентної плати за користування надрами при видобутку природного газу, який є конкурентним вугіллю енергоносієм. Отже, існуючим законодавством надається конкурентна перевага діяльності з видобутку екологічно більш шкідливого палива.

Ставка податку на викиди двоокису вуглецю становить **10,00 грн/т**, у разі, якщо річний обсяг викидів двоокису вуглецю перевищує **500 т/рік**, при цьому, база оподаткування податком за викиди двоокису вуглецю за результатами податкового (звітного) року зменшується на обсяг таких викидів у розмірі **500 т/рік**<sup>2</sup>. Проте вугледобувні підприємства не здійснюють викиди CO<sub>2</sub> в таких обсягах, отже, не сплачують податок на викиди. Незважаючи на те, що порода та шахтна вода відносяться до відходів підприємства, при вилученні порожньої породи та шахтної води екологічний податок не сплачується.

Введення податків та зборів за викиди неочищеної шахтної води, викиди метану та інших шкідливих речовин, вилучення на поверхню породи, а також штрафи за займання відвалів, буде стимулювати вугільні підприємства на впровадження технологій, спрямованих на екологізацію надрокористування і зменшення впливу екологічних аспектів на довкілля, що включатимуть: підвищення якості очищення шахтної води, розподіл породи у виробленому просторі відпрацьованих забоїв без складування у відвалах на поверхні землі, раціонально і ефективно використовувати метан без викиду його у атмосферне повітря.

Крім того, підвищення ренти за користування надрами при видобутку вугілля до рівня аналогічного показника для природного газу, сприятиме зменшенню попиту на вугілля та вироблені з нього електроенергію та тепло, та стимулюватиме збільшення виробництва електроенергії з інших енергоносіїв, в т.ч. відновлюваних.

<sup>1</sup> Стаття 252 Податкового кодексу України  
<sup>2</sup> Стаття 242 Податкового кодексу України

## РЕЗЮМЕ ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, СПРЯМОВАНОЇ НА РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ

### ЦІЛЬ ПОЛІТИКИ:

Захист довкілля.

### ІНСТРУМЕНТ ПОЛІТИКИ

#### ПОТОЧНІ:

Екологічний податок.

Плата за користування надрами.

#### ДОЦІЛЬНІ ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ:

Екологічний податок.

Плата за користування надрами.

#### ПОТОЧНИЙ КУРС ПОЛІТИКИ:

Підвищення екологічної безпеки гірничих підприємств, захист довкілля.

#### МОЖЛИВОСТІ ОПТИМІЗАЦІЇ ПОТОЧНОГО КУРСУ ПОЛІТИКИ:

##### Альтернатива 1.

Введення податків та зборів за викиди неочищеної шахтної води, викиди метану та інших шкідливих речовин, вилучення на поверхню породи, а також штрафи за займання відвалів.

##### Альтернатива 2.

Підвищення ренти за користування надрами при видобутку вугілля до рівня ренти за користування надрами при видобутку природного газу.

##### Альтернатива 3.

Поєднання Альтернатив 1-2.

## ВИСОКИЙ РІВЕНЬ КОНЦЕНТРАЦІЇ РИНКУ

### ІНФОРМАЦІЙНО-ДОВІДКОВА КАРТКА ПРОБЛЕМИ

#### НОСІЙ ПРОБЛЕМИ:

Суб'єкти господарювання, що здійснюють видобуток вугілля в Україні.

#### ПРИЧИНА ПРОБЛЕМИ:

Непрозора приватизація.

#### МАСШТАБ ПРОБЛЕМИ:

Середній.

#### ГОСТРОТА ПРОБЛЕМИ:

Висока.

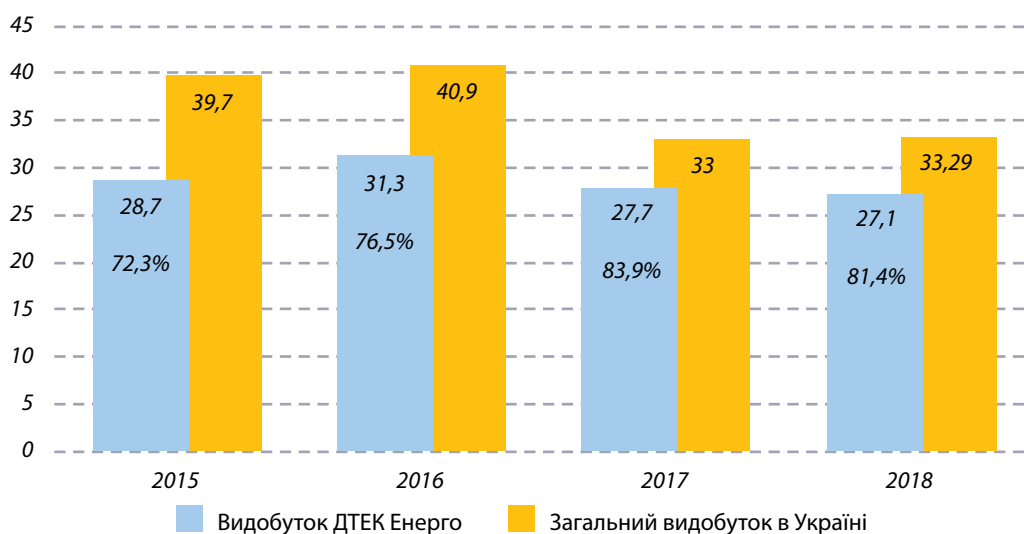
#### ДИНАМІКА ПРОБЛЕМИ:

Негативна.

Беззаперечним лідером по видобутку вугілля в Україні є енергетичний холдинг ДТЕК. ДТЕК Енерго здійснює управління шахтами, які видобувають енергетичне та коксівне вугілля. Промислові запаси вугілля газових марок на родовищах ДТЕК Енерго становить **856,2 млн т.**<sup>1</sup> Основні споживачі вугільної продукції — теплові електростанції України.

До складу холдингу входять такі підприємства: ПрАТ «ДТЕК Павлоградвугілля», ТДВ «Шахта «Білозерська», ТОВ «ЦЗФ Курахівська», ТОВ «ЦЗФ Павлоградська», ПАТ «ДТЕК Октябрська ЦЗФ», ПАТ «ДТЕК Допропільська ЦЗФ», АТ «Шахтоуправління «Обуховська» (в РФ), крім того ряд активів холдингу знаходяться на неконтрольованій владою України території (ТОВ «ДТЕК Ровенькиантрацит» ТОВ «ДТЕК Свердловантрацит», ПрАТ «ДТЕК Шахта Комсомолец Донбасу», ТОВ «Моспинське ВПП» тощо)<sup>2</sup>.

**ОБСЯГ ВИДОБУТКУ ВУГІЛЛЯ ТА ЧАСТКА ВІД ЗАГАЛЬНОГО ВИДОБУТКУ В УКРАЇНІ ДТЕК ЕНЕРГО ПРОТЯГОМ 2015-2018 РОКІВ, МЛН ТОНН**



<sup>1</sup> [https://dtek.com/content/files/dtek\\_ar\\_2017\\_ua1.pdf](https://dtek.com/content/files/dtek_ar_2017_ua1.pdf)

<sup>2</sup> 15 березня 2017 року компанія заявила про втрату управління підприємствами й активами підприємств, розташованих на тимчасово неконтрольованій українською владою території в Донецькій і Луганській областях


Вугледобувні підприємства ДТЕК Енерго у 2018 році видобули **27,1 млн т** вугілля<sup>1</sup>, що складає **81,4%**<sup>2</sup> від загального видобутку вугілля в Україні.

Така ситуація спричинена перш за все тим, що у 2000 роках холдингом було отримано контроль над найбільш перспективними шахтами, в той час як найменш перспективні залишились у власності держави. Зокрема, «Добропіллявугілля», «Ровенькиантрацит» і «Свердловськантрацит» із найбільшими запасами антрацитів у Європі було передано компанії ДТЕК Енерго у концесію на **49 років**<sup>3</sup>.

При цьому, лише у 2012 році було прийнято Закон України «Про особливості приватизації вугледобувних підприємств»<sup>4</sup>, який визначив особливості правового та організаційного регулювання приватизації вугледобувних підприємств та особливості їх діяльності в післяприватизаційний період. Тобто, до 2012 року приватизація державних вугледобувних підприємств відбувалась за відсутності нормативно-правового акту, який би встановлював правила та умови приватизації шахт.

Фактично вугледобувні підприємства, що є підконтрольними єдиному енергетичному холдингу мають змогу встановлювати, економічно необґрунтовану (завищену) ціну на вугілля для ТЕС, або для мінімізації оподаткування здійснювати продаж вугілля для ТЕС через посередника, який акумулює та виводить за кордон основний дохід від такої діяльності.

В той час як державні вугледобувні підприємства мають орієнтуватися на граничну ціну, встановлену Міненерговугілля. На сьогодні у власності держави перебувають шахти з найбільшою собівартістю видобутку вугілля. При цьому, обмеженість коштів у Державному бюджеті України не дозволяє здійснити переобладнання вугледобувних підприємств у повному обсязі та вивести їх на беззбитковий рівень. За таких умов державні вугледобувні підприємства не можуть конкурувати з підприємствами, що перебувають у приватній власності.

Враховуючи зазначене, вважаємо за необхідне перевірити виконання умов концесійних договорів та договорів купівлі-продажу об'єктів вугледобувної галузі. У разі незаконності процедури їх укладання або невиконання їх умов з боку приватних власників, державою мають бути вжиті заходи, передбачені чинним законодавством та безпосередньо умовами таких договорів, як наприклад, їх розірвання. Крім того, вбачається за необхідне запровадити в Україні більш дієве антимонопольне законодавство, прикладом для якого можна обрати антитрестовське законодавство  США, або запровадити примусове розділення компаній-монополістів на вугільному та/або електроенергетичному ринках.

<sup>1</sup> <https://dtek.com/media-center/press/dtek-group-performance-indices-for-2018/>

<sup>2</sup> Розрахунок за даними Міненерговугілля <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245340370>

<sup>3</sup> <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2011/11/24/6781944/>

<sup>4</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4650-17>

## РЕЗЮМЕ ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, СПРЯМОВАНОЇ НА РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ

### ЦІЛЬ ПОЛІТИКИ:

Забезпечення збільшення видобутку вугілля та беззбиткової роботи вугільної галузі, посилення конкурентоспроможності.

### ІНСТРУМЕНТ ПОЛІТИКИ

#### ПОТОЧНІ:

Податкові пільги.

Дотації та інші форми державної допомоги.

#### ДОЦІЛЬНІ ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ:

Націоналізація приватних підприємств.

Приватизація державних шахт.

Антимонопольне регулювання.

#### МОЖЛИВОСТІ ОПТИМІЗАЦІЇ ПОТОЧНОГО КУРСУ ПОЛІТИКИ:

##### Альтернатива 1.

Посилення антимонопольного законодавства України.

##### Альтернатива 2.

Приватизація державних шахт у прозорий спосіб, з урахуванням положень Закону України «Про особливості приватизації вугледобувних підприємств», за умови недопущення поглиблення концентрації ринку видобутку вугілля.

##### Альтернатива 3.

Стимулювання збільшення виробництва вугілля державними підприємствами шляхом залучення інвестицій на оновлення існуючих та створення нових основних фондів.

##### Альтернатива 4.

У разі невиконання умов концесійних договорів та договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації з боку приватних власників, мають бути вжиті заходи, передбачені чинним законодавством та безпосередньо умовами таких договорів, як, наприклад, їх розірвання та у подальшому приватизація шахт з урахуванням положень Закону України «Про особливості приватизації вугледобувних підприємств».

##### Альтернатива 5.

Поєднання Альтернатив 1, 2, 4.

## БАР'ЄРИ ДО РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ПОРІД ТЕРИКОНІВ

### ІНФОРМАЦІЙНО-ДОВІДКОВА КАРТКА ПРОБЛЕМИ

#### НОСІЙ ПРОБЛЕМИ:

Суб'єкти господарювання, що здійснюють або планують здійснювати видобуток вугілля в Україні.

#### ПРИЧИНА ПРОБЛЕМИ:

Відсутність у чинному законодавстві норм, які б регламентували діяльність з видобутку сировини з порід териконів.

#### МАСШТАБ ПРОБЛЕМИ:

Низький.

#### ГОСТРОТА ПРОБЛЕМИ:

Низька.

#### ДИНАМІКА ПРОБЛЕМИ:

Відсутня.

Більша частина відходів вугледобувної промисловості відкладається на поверхні, тим самим і утворюючи терикони. Терикон або породний відвал<sup>1</sup> — техногенний масив, що формується на спеціально відведеній площі з гірських порід, одержуваних в процесі розробки родовища. Загалом в Україні налічується понад **500<sup>2</sup>** териконів.

Хімічний склад териконів вугільних шахт представлений небезпечними речовинами та сполуками, які потрапляють у ґрунти, поверхневі та підземні води, атмосферу. Наднебезпечним явищем є самозаймання породи, яка накопичена у териконах<sup>3</sup>. Горіння териконів без вживання відповідних заходів може тривати десятки років. У цілому і без самозаймання терикони є шкідливими для здоров'я, а значна частина териконів знаходиться в межах населених пунктів. Навколо кожного терикона ґрунт отруєний на відстані **1,5-2** кілометри. Значною проблемою для навколишнього природного середовища є забруднення поверхневих та підземних вод токсичними елементами з шахтних териконів<sup>4</sup>.

Більше всього в їхньому складі аргілітів (до **60%**), також вони містять у своєму складі вугілля (до **20%**). Разом з тим, у териконах містяться різноманітні мінеральні ресурси, які з огляду на європейський досвід можливо використовувати в різних галузях (металургія, будівництво, хімічна промисловість, кераміка, сільське господарство). Впровадження сучасних технологічних рішень дозволить здійснювати вилучення сировини з порід терикону для подальшого її використання у відповідних галузях промисловості.

Фактично статус териконів законодавчо не визначений, тому немає загально встановлених норм та правил, яким чином, за яких умов та ким саме може здійснюватися таке вилучення сировини. Так, враховуючи, що породні відвали утворюються в процесі розробки родовища, з якого видобувається вугілля, його породи можна віднести до промислових відходів, оскільки до таких відходів відносяться відходи сфер виробництва та сфер споживання<sup>5</sup>. Проте, відсутність у законодавстві норм щодо порядку вилучення такої сировини, не дає можливості для подальшого її використання у інших галузях, та призводить до незаконного видобутку ресурсів, зокрема, вугілля.

<sup>1</sup> *Гірничий енциклопедичний словник* / [ред. В.С. Білецького]. – Донецьк: Східний видавничий дім. – 2001

<sup>2</sup> [http://sp.nmu.org.ua/d\\_08.080.01/%D0%94%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%92%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%82%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F.pdf](http://sp.nmu.org.ua/d_08.080.01/%D0%94%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%92%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%82%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F.pdf)

<sup>3</sup> <https://nv.ntu.edu.ua/index.php/journal/article/view/427/444>

<sup>4</sup> <https://idubgd.edu.ua/sites/default/files/files/21.pdf>

<sup>5</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0029588-99?lang=ru>



## РЕЗЮМЕ ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, СПРЯМОВАНОЇ НА РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ

### ЦІЛЬ ПОЛІТИКИ:

Забезпечення раціонального використання сировини з промислових відходів.

### ІНСТРУМЕНТ ПОЛІТИКИ

### ПОТОЧНІ:

Не застосовуються.

### ДОЦІЛЬНІ ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ:

Спеціальні дозволи на вилучення сировини з промислових відходів.

### МОЖЛИВОСТІ ОПТИМІЗАЦІЇ ПОТОЧНОГО КУРСУ ПОЛІТИКИ:

#### Альтернатива 1.

Врегулювати законодавчо питання щодо віднесення порід териконів до промислових відходів та порядку вилучення (видобутку) такої сировини / переробки таких промислових відходів.

#### Альтернатива 2.


Державна підтримка суб'єктів господарювання, які здійснюють заходи щодо впровадження технологій для вилучення сировини з порід териконів.

#### Альтернатива 3.

Поєднання Альтернативи 1 та Альтернативи 2.

## ВИСНОВКИ ЗА РОЗДІЛОМ 3

Протягом довгого часу вугільна галузь перебуває у кризовому стані. На сьогодні видобуток вітчизняного вугілля здійснюється на застарілих шахтах, обладнання яких є зношеним, потребує реконструкції та капіталовкладень, найбільшою мірою, це стосується державних вугледобувних підприємств. Як наслідок — поступове зниження виробництва товарної продукції.

У ході дослідження було виявлено **7** ключових проблем, які потребують комплексного вирішення. Через війну на сході країни держава відчуває значний дефіцит вугілля всіх марок, в тому числі, енергетичного, а родовища вугілля антрацитної групи взагалі є недосяжними, оскільки переважна більшість виробництва вугілля була сконцентрована у районах Донецької та Луганської областей, які на сьогодні є окупованими  РФ. Неможливість задовольнити потреби економіки у вугільній продукції посилює енергозалежність України від зовнішніх джерел.

Більше **80%** обсягу вугілля в Україні видобувається приватними вугледобувними підприємствами, які належать єдиному енергетичному холдингу. Отже, є очевидним необхідність посилення антимонопольного законодавства України.

На відміну від України, у електроенергетичній галузі інших країн широко використовується буре вугілля, яке на сьогоднішній день фактично не видобувається в Україні, незважаючи на значні його поклади. Така ситуація спричинена тим, що наприкінці 1990-х – початку 2000-х років відбулось активне заміщення буровугільної сировини на природний газ та кам'яне вугілля. У результаті чого підприємства, що здійснювали видобуток бурого вугілля, були ліквідовані. Разом з тим, для використання бурого вугілля, за рахунок якого можливо було б знизити імпорт кам'яного вугілля, необхідно здійснити суттєву реконструкцію обладнання ТЕС і ТЕЦ, а для його видобутку необхідні значні інвестиції в закупівлю сучасного устаткування, які на даний час в Україні відсутні. Таким чином, умови для видобутку та використання бурого вугілля не створені з боку держави.

Загалом вугільна галузь в Україні є збитковою, зокрема, у секторі державних вугледобувних підприємств. Незважаючи на те, що галузь є дотаційною, бюджетна підтримка державних вугледобувних підприємств є недостатньою для виведення їх на беззбитковий рівень та покращення їх техніко-економічних показників. Переважна частина державних коштів спрямовується на покриття заборгованості з заробітної плати, обов'язкових платежів, пов'язаних з виплатою заробітної плати, а також оплату спожитої електроенергії. Головною причиною збитковості державного сектору вугільної галузі є те, що ціна вугільної продукції є нижчою від собівартості її виробництва подекуди у декілька разів, що і не дозволяє підприємствам вийти на прибутковий рівень. Державні кошти не спрямовуються на розвиток галузі, що спричинено їх обмеженістю та неефективністю використання безпосередньо на підприємствах.

Порівняно з 2010 роком фінансування державою на технічне переоснащення вугледобувних підприємств у 2014-2018 роках скоротилось майже у **20** разів, а на капітальне будівництво — у **7**. Державний сектор вугільної галузі потребує значних капіталовкладень з огляду на технологічний стан підприємств, а також складні умови видобування вугілля.

Вугільна промисловість створює потужний техногенний вплив на навколишнє природне середовище, який проявляється у забрудненні атмосферного повітря, стічних та підземних вод, накопиченні відходів виробництва тощо. Негативний екологічний вплив на довкілля наявний як при експлуатації шахти, так і після її ліквідації. Загалом ліквідація шахти потребує виконання низки відповідних заходів, які б убезпечили від суттєвих негативних екологічних наслідків. З огляду на негативний екологічний вплив діяльності вугледобувних підприємств,

держави має вжити заходи, які б стимулювали відповідні підприємства до екологізації виробництва.

Отже, наразі вугільна галузь потребує комплексного вирішення усіх перелічених вище проблем.

## 4 | ПРОПОЗИЦІЇ VRDO ЩОДО ЗМІН ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ВУГЛЕДОБУВНІЙ ГАЛУЗІ

Поточна політика держави у вугледобувній галузі не створює передумов для її розвитку з одного боку, та не пропонує шляхів для її реструктуризації, ліквідації збиткових підприємств та заміщення вугілля іншими енергоресурсами.

За результатами аналізу державного регулювання вугледобувної галузі було виокремлено ряд проблем, основними з яких є:

- 1 Дефіцит вугілля власного видобутку;
- 2 Хронічна збитковість галузі, в першу чергу - державних підприємств;
- 3 Недостатні обсяги капітальних вкладень в нове будівництво та на оновлення основних фондів вугледобувних підприємств;
- 4 Негативний екологічний вплив вугледобувних підприємств;
- 5 Високий рівень концентрації ринку.

Зазначена ситуація у вугледобувній галузі має **два** шляхи розвитку подій: продовження поточної державної політики та курс на ринкові відносини в галузі та декарбонізацію економіки.

### ШЛЯХ 1 «ПРОДОВЖЕННЯ ПОТОЧНОЇ ПОЛІТИКИ»

Протягом останніх **30** років держава намагалась залучити в галузь достатній обсяг інвестицій для забезпечення оновлення галузі: будівництва нових лав та копалень, модернізації обладнання, впровадження природоохоронних та реабілітаційних заходів. Цей підхід реалізовувався шляхом надання державної допомоги, прямими державними інвестиціями, компенсацією збитків вугледобувних підприємств, надання податкових пільг тощо.

Проте, така політика виявилась неефективною: виробництво продукції скорочується, збитковість підприємств зростає, перманентні затримки виплат заробітної плати шахтарям та борги за електроенергію, відсутність стратегічного інвестора та капіталовкладень у розвиток підприємств.

#### ЦІЛІ:

##### Підтримка роботи існуючих державних підприємств

Стабілізація видобутку вугілля державними шахтами

Збереження робочих місць та зниження соціальної напруги

Забезпечення безпеки праці шахтарів

#### ІНСТРУМЕНТИ:

Державна допомога, яка спрямовується переважно на погашення заборгованості з оплати праці, оплати спожитої електроенергії та на заходи з охорони праці

Надання податкових пільг виробникам (низькі ставки плати за користування надрами, звільнення від екологічного податку та ПДВ-операцій з постачання на митній території України вугілля та/або продуктів його збагачення деяких товарних позицій)

Продовження цієї політики потребуватиме подальших витрат державного бюджету на підтримку існуючих державних підприємств у робочому стані та покриття їх

збитків. При цьому не забезпечено достатній контроль за цільовим використанням коштів при здійсненні закупівель державними підприємствами товарів та послуг, а також за розрахунком та статтями собівартості продукції для унеможливлення маніпулювання цим показником для отримання необґрунтованих преференцій.

Надання і в подальшому податкових пільг та державної допомоги призводитиме до витрат коштів державного бюджету та по суті, до поглиблення дотаційності галузі без гарантій виходу її з кризи.

ПЕРЕВАГИ	НЕДОЛІКИ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Виробництво вугільної продукції державними шахтами.</li> <li>• Збереження робочих місць.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Зниження доходів та значні витрати бюджету.</li> <li>• Ризики вчинення корупційних дій при проведенні закупівель державними підприємствами.</li> <li>• Відсутність гарантій забезпечення беззбиткової роботи галузі.</li> </ul>

## ШЛЯХ 2 «НОВА ЕНЕРГЕТИКА»

### КОРОТКОСТРОКОВІ ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ

В першу чергу, необхідно в найкоротший термін провести приватизацію активів державних вугільних підприємств. В рамках цього завдання необхідно розглянути доцільність створення на базі найбільш ефективних вугледобувних підприємств та енергогенеруючої компанії Центренерго вертикально-інтегрованого холдингу та його приватизації стратегічному інвестору. Такий крок підвищить конкурентоздатність новоствореної компанії на ринку виробництва електричної енергії, забезпечить стабільний попит на вугільну продукцію, дозволить втілювати довгострокову інвестиційну стратегію для оновлення основних фондів як шахт, так і електростанцій, та збільшить зацікавленість потенційних інвесторів у такому активі, а значить і його приватизаційну вартість.

За результатами приватизації, активи, які не мали попит на відповідних конкурсах, підлягають ліквідації із забезпеченням перекваліфікації та соціального захисту працівників та дотриманням екологічної безпеки регіонів.

З іншого боку, вбачається доцільним скасування податкових преференцій для галузі, в тому числі, в частині пільгових ставок плати за користування надрами при видобутку вугілля, з приведенням їх розмірів до рівня ренти за користування надрами при видобутку природного газу, як конкурентного та екологічно більш привабливого енергоресурсу.



## ПЕРЕВАГИ

- Припинення субсидування галузі з державного бюджету та додаткові податкові надходження.
- Залучення приватних інвестицій в галузь.
- Створення вертикально-інтегрованої компанії на енергетичному ринку, посилення конкуренції.

## НЕДОЛІКИ

- На першому етапі існує ризик виникнення соціальної напруги в регіонах розташування підприємств, які підлягатимуть ліквідації.

## ДОВГОСТРОКОВІ ЦІЛІ РОЗВИТКУ

На думку експертів Офісу, основним завданням Уряду України є переведення економіки на рейки низьковуглецевого розвитку. Для досягнення цілей низьковуглецевого розвитку необхідно сформувати та забезпечити реалізацію нової державної політики у цій сфері. Передусім, розробити Концепцію декарбонізації економіки України (далі — Концепція), що буде затверджена нормативно-правовим актом і встановлюватиме довгострокові цільові показники зі скорочення споживання вугілля. Концепція може бути розроблена на базі Стратегії низьковуглецевого розвитку України до 2050 року. Її метою має стати поступове скорочення використання вугілля, що сприятиме зменшенню шкідливих викидів, захисту клімату, збереженню здоров'я громадян, а також зниженню енергетичної залежності країни.

На думку експертів Офісу, розробка і обговорення Концепції має здійснюватись із залученням представників регіональних влад, незалежних галузевих експертів та організацій, громадських організацій та бізнесу та включати:

- ◆ аналіз коротко- та довгострокових потреб в енергоресурсах, що становлять основу для національної енергетичної безпеки,
- ◆ механізми та стимули розвитку регіонів з урахуванням зменшення видобутку вугілля, в т.ч., залучення інвесторів,
- ◆ соціальну та економічну адаптацію (перекваліфікацію, навчання, допомога з відкриттям власного бізнесу) працівників шахт, що підлягають ліквідації,
- ◆ перепрофілювання навчальних закладів регіонів для надання новому поколінню освіти, що є затребуваною та перспективною у сучасному світі,
- ◆ стимулювання бізнесу до створення нових робочих місць для працівників ліквідованих вугледобувних підприємств,
- ◆ графік модернізації, переобладнання та/або закриття вугільних ТЕЦ і ТЕС;
- ◆ перехід при виробництві електричної та теплової енергії на нові джерела енергії (ВДЕ, природний газ), залучення нових технологій,
- ◆ механізми залучення коштів для будівництва нових ВДЕ в регіонах вуглевидобутку,
- ◆ захист навколишнього середовища при ліквідації вугледобувних підприємств, заходи з рекультивации територій,
- ◆ оцінку європейського досвіду реформування вугільної галузі та підтримки регіонів та можливості його застосування в Україні,
- ◆ підвищення компетенцій регіональних влад для реалізації цілей Концепції.

Водночас, крім реалізації заходів, що будуть передбачені Концепцією, необхідно забезпечити:

- ◆ надійну та безперервну роботу енергосистеми та можливість інтеграції нових потужностей ВДЕ,
- ◆ модернізацію теплових та електричних мереж для зниження втрат енергії,
- ◆ імплементацію ініціатив Єврокомісії в сфері декарбонізації та енергоефективності<sup>1</sup>, в т.ч., прийняття Національного плану дій з енергоефективності на період до 2030 року<sup>2</sup>,
- ◆ виконання Енергетичної стратегії України до 2035 року, зокрема, в частині збільшення частки ВДЕ в електроенергетиці до **25%**.

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/clean-energy-all-europeans>

<sup>2</sup> Передбачено прийняття такого плану Директивою 2012/27/ЄС <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32012L0027>, яка є обов'язковою до імплементації Україною



# ДОДАТКИ

## ДОДАТОК №1 СКОРОЧЕННЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ

**ГК** — Господарський кодекс України

**ДКЗ** — Державна комісія по запасах корисних копалин

**ДЕРЖГЕОНАДРА** — Державна служба геології та надр України

**ДЕРЖГІРПРОМНАГЛЯД** — Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України

**ДЕРЖПРАЦІ** — Державна служба з питань праці

**ДЕРЖСТАТ** — Державна служба статистики України

**КМУ** — Кабінет Міністрів України

**МІНЕКОЕНЕРГО** — Міністерство енергетики та захисту довкілля України

**МІНЕНЕРГОВУГІЛЛЯ** — Міністерство енергетики та вугільної промисловості України

**НКРЕКП** — Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг

**РФ** — Російська Федерація

**УРП** — угода про розподіл продукції

**УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ** — Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони

**АНТРАЦИТ** — кам'яне вугілля найвищого ступеня вуглефікації<sup>1</sup>

**ВУГІЛЬНА ПРОДУКЦІЯ** — продукти збагачення, вироблені на збагачувальних фабриках з давальницької сировини, та рядове вугілля, призначене для споживання без переробки його на збагачувальних фабриках, за умови, що вони мають рівень якості, який не перевищує граничні норми<sup>2</sup>

**ГАЗИФІКАЦІЯ ВУГІЛЛЯ** — високотемпературний процес взаємодії вуглецю вугільного палива з окисниками, який здійснюється з метою одержання суміші горючих газів ( $H_2$ ,  $CO$ ,  $CH_4$ )<sup>3</sup>

**КОКСІВНЕ ВУГІЛЛЯ** — кам'яне вугілля середніх стадій вуглефікації, з якого в умовах промислового коксування в сумішах з іншим вугіллям або без змішування отримують кокс<sup>4</sup>

**КУРС ПОЛІТИКИ** — це формалізований шлях вирішення проблеми сфери політики, що виражений як система способів і інструментів (засобів) політики, що у своєму поєднанні спрямовані на досягнення цілей державної політики

<sup>1</sup> <https://geodictionary.com.ua/%D0%B0%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%82>

<sup>2</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0719732-11/ed20111117/fin?text=%C3%EEF2%EE%2%E0+%E2%F3%E3%B3%EB%FC%ED%E0+%EF%F0%EE%E4%F3%EA%F6%B3%FF>

<sup>3</sup> [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D1%84%D1%96%D0%BA%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F\\_%D0%B2%D1%83%D0%B3%D1%96%D0%BB%D0%BB%D1%8F](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D1%84%D1%96%D0%BA%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%B2%D1%83%D0%B3%D1%96%D0%BB%D0%BB%D1%8F)

<sup>4</sup> [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BA%D1%81%D1%96%D0%B2%D0%BD%D0%B5\\_%D0%B2%D1%83%D0%B3%D1%96%D0%BB%D0%BB%D1%8F](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BA%D1%81%D1%96%D0%B2%D0%BD%D0%B5_%D0%B2%D1%83%D0%B3%D1%96%D0%BB%D0%BB%D1%8F)

