

**УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

ДУБОВИК Сергій Федорович

УДК 338.45:622

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ВУГІЛЬНОЮ ПРОМИСЛОВІСТЮ
У ПЕРЕХІДНІЙ ЕКОНОМІЦІ**

25.00.05 - галузеве управління: управління економікою

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Київ - 1999

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Українській Академії державного управління при Президентіві України.

Науковий керівник - доктор економічних наук, професор

Дзюбик Степан Данилович,
Українська Академія державного управління
при Президентіві України, професор
кафедри економіки і фінансів.

Офіційні опоненти: доктор економічних наук, професор

Чугаєв Анатолій Олексійович,
Міжнародний науково-технічний
університет, завідувач кафедри
бухгалтерського обліку та аудиту;

кандидат економічних наук

Мельник Василь Іванович,
Науково-дослідний економічний
інститут Міністерства економіки,
завідувач відділу проблем
енергоресурсів і енергозбереження.

Провідна установа - Інститут економічного прогнозування

Національної академії наук України, м.Київ.

Захист відбудеться “ 21 ” грудня 1999 р. о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.810.02 в Українській Академії державного управління при Президентіві України за адресою: 252057, м. Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Української Академії державного управління при Президентові України за адресою : 252057, м. Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20.

Автореферат розісланий “ 15 ” листопада 1999 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Г.О. Опанасюк

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Вступ. Україна, здобувши статус незалежної держави, розробила й затвердила концепцію, в якій значна увага приділяється вирішенню проблеми енергетичної безпеки як невід'ємної складової нормального функціонування економіки.

У процесі формування паливно-енергетичного балансу країни вирішального значення набула вугільна промисловість. Саме вона, як постачальник власного виду енергоносіїв, гарантує енергетичну безпеку держави. Для України вуглевидобуток має пріоритетне значення поряд з видобутком інших видів енергоносіїв. На сьогодні вугілля вважається основним видом палива, промислові запаси якого здатні забезпечити потреби нашої держави. Вугільна промисловість є однією з базових для економіки України. Від її стабільності залежить робота суміжних базових галузей - енергетики і металургії, а також забезпечення паливом і енергією соціальної сфери держави та населення. Вугільне виробництво є джерелом існування мільйонів працездатних громадян, що суттєво впливає на процес відтворення життєдіяльності шахтарських міст і селищ.

Таким чином, власна вугільна продукція має стратегічне значення для соціально-економічного розвитку України.

Актуальність теми. Сьогоднішній стан справ у вугільній промисловості є надкритичним; під загрозою опинилося саме існування цієї галузі економіки України.

Сучасна кризова ситуація у вугільній промисловості зумовлена як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами, що тісно пов'язані між собою. Серед них виділяють неухильне погіршення гірничо-геологічних умов на діючих шахтах, пов'язане з відпрацюванням кращих родовищ, поступовим заглибленням гірничих робіт та зменшенням потужності пластів.

Крім того, впродовж двох останніх десятиліть при плануванні розвитку вугільної галузі колишнього СРСР Донбас вважався неперспективним. Тому до нього спрямовувалися недостатні капіталовкладення, що спричинило швидке старіння шахтного фонду, різке падіння обсягів вуглевидобутку і призвело до погіршення соціально-економічної ситуації в цьому регіоні.

Іншою причиною кризи є неадекватність структурних змін у вугільній промисловості загальним тенденціям соціально-економічного розвитку держави, яка здійснює перехід від планової до ринкової економіки.

Необхідність виправлення існуючого стану та приведення організаційної і управлінської структур галузі у відповідність до умов перехідної економіки спричинили появу Указу Президента України від 7 лютого 1996 р. №116 "Про структурну перебудову вугільної промисловості", яким визначено такі головні завдання реформування:

- забезпечення потреби внутрішнього ринку України вугіллям власного видобутку;

- перетворення всіх діючих вугледобувних та вуглезбагачувальних підприємств у рентабельні виробництва, що забезпечують господарську діяльність за рахунок власних коштів.

Але реформи, пов'язані із структурною перебудовою вугільної промисловості, здійснюються дуже повільно і поки що не дають бажаних результатів. Основними невирішеними на сьогодні проблемами лишаються неплатежі споживачів вугілля, високий ступінь бартеризації системи розрахунків, відсутність обігових коштів, зростання кредиторської заборгованості, негативні соціальні наслідки закриття неперспективних шахт і розрізів.

Враховуючи той факт, що майже всі вугледобувні підприємства, за винятком кількох, є нерентабельними та перебувають у державній власності, можна зробити висновок про визначальну роль держави у функціонуванні вугільної промисловості найближчими роками. Крім підтримки стабільної роботи вугледобувних підприємств, держава здійснює реформування вугільної промисловості та регулює його за допомогою таких заходів, як: розробка необхідної законодавчої бази, визначення певних етапів і термінів проведення реформ, формування ринкової інфраструктури галузі тощо.

Теоретичні аспекти ролі держави в перехідній економіці досліджували О. Алимов, В. Беседін, В. Геєць, В. Голіков, С. Дзюбик, М. Долішній, В. Коломойцев, І. Лукінов, М. Скоромнюк, В. Тронь, М. Чумаченко та ін.

Безпосередньо розв'язанням питань виходу вугільної галузі з кризи і підвищення ефективності її роботи займалися О. Амоша, Б. Біренберг, Є. Зубовський, М. Іванов, В. Мельник, Ф. Поклонський, С. Поважний, В. Саллі, М. Сургай, А. Чугаєв, С. Янко та ін.

Проблемам функціонування вугільної промисловості в умовах перехідної економіки також присвячені численні наукові дослідження. Так, організаційно-економічні особливості ліквідації вугледобувних підприємств розглянув В. Василенко; проблеми утворення фінансово-промислових груп проаналізував С. Бабаш; особливості здійснення приватизації і корпоратизації висвітлені в дослідженні Б. Біренберга; управління організаційно-технічним рівнем виробництва вивчав О. Жидченко; можливість підвищення ефективності системи управління та важливість ролі комерційних банків у ній обґрунтував Є. Зубовський; дослідження інноваційної галузевої діяльності провів А. Кабанов; питання ціноутворення і ринку вугільної продукції розглянула Т. Косова; організаційно-економічний механізм управління розвитком підприємства досліджував В. Мартиненко; проблемі підвищення ефективності управління об'єднанням присвячено працю С. Поважного; можливості виробничого потенціалу вивчав О. Чернега.

Проте в сучасних умовах поряд з вивченням окремих аспектів роботи галузі особливої актуальності набуває дослідження механізму державного управління вугільною промисловістю, його методів та інструментів регулювання. Крім того, з 1996 р. і дотепер не проводилося наукового аналізу ринкового оновлення вугільної промисловості та ролі державних органів у цьому процесі.

Таким чином, зростання актуальності проблем вугільної промисловості, неадекватність її сучасного стану новим умовам господарювання, недостатня дослідженість механізму державного управління процесами функціонування та реформування галузі, а також незадовільний хід її структурної перебудови зумовили вибір теми дослідження “Державне управління вугільною промисловістю у перехідній економіці”.

Об’єктом дослідження вибрана вугільна промисловість України разом з такими складовими, як: керівний орган в особі галузевого міністерства, виробничі об’єднання, державні акціонерні та холдингові компанії, самостійні підприємства.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Вибраний напрямок дослідження відповідає основним положенням “Концепції (основам державної політики) національної безпеки України” (затверджена Постановою Верховної Ради України від 16 жовтня 1997 р. №3), “Національної енергетичної програми України до 2010 року” (затверджена Постановою Верховної Ради України від 15 травня 1996 р. №191), “Концепції діяльності органів виконавчої влади у забезпеченні енергетичної безпеки України” (затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 19 січня 1998 р. №48).

Крім того, проблеми державного регулювання процесу реформування вугільної галузі досліджуються згідно з основними завданнями Указу Президента України від 7 лютого 1996 р. №116 “Про структурну перебудову вугільної промисловості”.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є наукове обґрунтування оптимального ступеня державного впливу на функціонування вугільної промисловості у перехідній економіці, а також розробка практичних рекомендацій щодо прискорення процесу її адаптації до нових умов господарювання та підвищення рівня забезпечення економіки України власними вугільними ресурсами.

Для досягнення поставленої мети були визначені такі завдання:

- проаналізувати стан вугільної промисловості України та ступінь його дослідження;
- використати позитивний міжнародний досвід функціонування світових моделей вугільної промисловості при реформуванні вітчизняної;
- обґрунтувати необхідність структурної перебудови вугільної промисловості та визначити роль і завдання держави у цьому процесі;

- визначити шляхи підвищення ефективності функціонування механізму державного управління вугільною промисловістю у перехідній економіці;
- розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення та прискорення структурної перебудови вугільної промисловості.

Методи дослідження. Теоретико-методологічною основою дослідження є діалектика як теорія розвитку та кейнсіанський підхід у сучасній економічній теорії.

Автором застосовуються такі загальнонаукові методи, як аналіз, синтез, індукція, системний підхід, узагальнення, порівняння й абстрагування. Використовується програмний комплекс підтримки прийняття рішення “Стратегія прориву”.

У процесі дослідження проаналізовано нормативно-правові акти владних структур України та інших держав світу, концепції та висновки вітчизняних і зарубіжних економістів, а також фахівців з питань розвитку вугільного сектора економіки, статистичні дані.

Наукова новизна одержаних результатів. В результаті проведеного дослідження отримано такі результати, що становлять його наукову новизну:

- проаналізовано світові тенденції розвитку вугільної промисловості та ступінь державного впливу на її роботу, запропоновано класифікацію провідних вугледобувних країн за таким ознаками, як форма власності підприємств, види центральної управлінської та галузевої організаційної структур, визначено методи державного регулювання процесів функціонування й реформування вугільної промисловості провідних вугледобувних держав світу, які доцільно використати у роботі вітчизняної галузі в умовах перехідної економіки;

- вперше зроблено порівняльний аналіз варіантів стратегії розвитку вугільної промисловості України з урахуванням політичних, соціально-економічних і екологічних аспектів, результати якого після перевірки за допомогою програмного комплексу підтримки рішення підтвердили необхідність структурної перебудови галузі, а також дозволили визначити роль, завдання й інструменти впливу держави на хід цієї перебудови;

- обґрунтовані практичні рекомендації щодо підвищення ефективності державного управління вугільною промисловістю в перехідній економіці за рахунок удосконалення управлінської та організаційної структур, упорядкування сфери реалізації вугільної продукції, перерозподілу функцій державних органів щодо надання бюджетної підтримки вугледобувним підприємствам, відокремлення вирішення соціальних проблем від фізичного закриття неперспективних шахт і розрізів;

- розроблено схему функціонування вугільної промисловості України після завершення другого етапу реформування, яка передбачає розвиток недержавних секторів вугільного

виробництва, зміну функцій галузевого міністерства з його наступною трансформацією, активізацію ролі компанії “Вугілля України”, створення вугільної біржі.

Практичне значення одержаних результатів. Реалізація основних положень і результатів дослідження, а також врахування його практичних рекомендацій дозволяє:

- використати при реформуванні вітчизняної вугільної промисловості позитивний міжнародний досвід з вирішення проблем модернізації та концентрації виробництва, закриття неперспективних шахт і розрізів, реалізації вугільної продукції, приватизації вугледобувних підприємств, соціального захисту працівників;

- виправити недоліки у сфері управління галуззю й організаційного характеру, допущені при структурній перебудові вугільної промисловості та скоректувати терміни й напрями її наступного етапу;

- обрати необхідний ступінь та визначити сфери державного управління вугільною промисловістю в перехідній економіці.

За безпосередньої участі автора дисертаційної роботи розроблялися проекти Указу Президента України від 7 лютого 1996 р. №116 “Про структурну перебудову вугільної промисловості” і Постанови Кабінету Міністрів України від 12 червня 1998 р. №857 “Про удосконалення господарського механізму реалізації вугільної продукції в Україні”, в яких знайшли вияв окремі положення цього дослідження, а також утворювалися державні холдингові компанії з видобутку та переробки вугілля і державна акціонерна компанія “Вугілля України”.

Що стосується можливості використання одержаних результатів дослідження, то вони сприятимуть розробці як нових нормативно-правових актів з питань державного управління вугільною промисловістю у перехідній економіці, так і перспективних програм розвитку галузі.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та результати дослідження доповідались, обговорювались і дістали схвалення на науково-практичних конференціях “Вдосконалення системи державного управління соціально-економічними процесами в регіоні” (Одеса, 1998) і “Реформування державної служби в Україні: стан, проблеми та перспективи” (Київ, 1998), науково-практичному семінарі “Пропозиції до концепції виходу вугільної промисловості України з кризового стану” (шахта “Червоноармійська-Західна №1”, державна холдингова компанія “Макіїввугілля”, 1998), а також на засіданнях робочої групи, утвореної Міністерством вугільної промисловості разом з Фондом “Ноу-Хау” для розробки проекту “Сприяння Урядові України в реструктуризації вугільної промисловості” (Київ, 1998).

Публікації. Результати дослідження висвітлено у 8 одноосібних наукових публікаціях: 6 статей - в журналах (три з яких - у провідних фахових виданнях), 2 статті - в матеріалах науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що завершуються окремими висновками, загальних висновків, списку використаних джерел, додатків. Обсяг дисертації становить 166 сторінок. Робота має 8 ілюстрацій, 9 таблиць, список використаних джерел із 165 найменувань на 18 сторінках, а також 13 додатків.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі дисертаційної роботи обґрунтовано її актуальність, висвітлено внесок вітчизняних вчених у вивчення даного напрямку, визначені об'єкт, мета і завдання, методи дослідження, охарактеризовані наукова новизна, теоретичне і практичне значення одержаних результатів, наведені дані про апробацію та структуру дослідження.

Перший розділ - **“Теоретичні основи державного управління вугільною промисловістю в контексті загальноекономічного розвитку”** - присвячено дослідженню теорії державного управління галуззю, існуючих вітчизняних концепцій її розвитку, а також досвіду провідних вугледобувних країн світу.

Характерною ознакою сучасного етапу розвитку світового співтовариства є поширення державного впливу на всі сфери суспільного життя.

Особлива роль відводиться державі в умовах різкої зміни економічного курсу її розвитку, що супроводжується кризовими процесами. Для цього періоду поряд із застосуванням широкого спектра регулюючих заходів, спрямованих на стабілізацію економічної ситуації, характерним є активна участь держави у розбудові ринку і водночас співпраця на ньому як власника майна з суб'єктами інших форм власності.

Автор поділяє думку багатьох вчених про те, що сучасна кризова ситуація в економіці України значною мірою викликана як глибокими диспропорціями структури народного господарства, так і відставанням процесу формування ринкової інфраструктури від темпів демонтажу адміністративно-командної системи.

Найважливішим напрямком активної структурної політики є вибір пріоритетів у розвитку окремих галузей економіки України. Держава визначає галузі, що потребують першочергової підтримки як з огляду на необхідність зростання обсягів високотехнологічної та конкурентоспроможної продукції, так і подолання кризових явищ. Саме в цей період розробляються програми реструктуризації окремих галузей економіки та використовуються різноманітні важелі державного регулювання, до яких належать податкова політика, державна дотаційна підтримка, пільгове кредитування, залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій тощо.

Протягом десятиліть як складова вугільної промисловості колишнього СРСР вугільна галузь України розвивалася згідно з принципами командно-адміністративної економіки. Держава жорстко регулювала сфери виробництва і збуту вугілля, матеріально-технічного забезпечення.

Робота в умовах перехідної економіки вимагає розробки сучасної концепції розвитку вугільної промисловості, побудованої на нових підходах у сфері державного управління галуззю.

Проблемам функціонування вугільної промисловості як однієї з основних складових паливно-енергетичного комплексу країни присвячено багато наукових праць вітчизняних вчених (зокрема, значний вклад у розробку стратегії реформування галузі внесли вчені Інституту економіки промисловості НАН України). Проте їх огляд дає підставу зробити висновок про недостатню дослідженість цих проблем на макrorівні, а також про різні підходи щодо визначення ролі державного управління вугільною галуззю в перехідній економіці.

Крім того, результати першого етапу структурної перебудови вугільної промисловості, яка проводиться в Україні, потребують всебічного аналізу з метою виправлення недоліків та розробки подальшої стратегії реформування.

Враховуючи неприйнятність основних положень теоретичної бази командно-адміністративної економіки, відсутність вітчизняного досвіду структурної перебудови вугільної промисловості та недостатню дослідженість ролі держави в цьому процесі, одним з найважливіших напрямів дисертації є вивчення, узагальнення та обґрунтування можливості використання позитивних аспектів міжнародного досвіду функціонування вугільної галузі, пов'язаних із державним регулюванням, реформуванням організаційної та управлінської структур, зміною форми власності вугільних підприємств, соціально-економічним станом шахтарських регіонів.

Кожна з вугледобувних держав у своїй діяльності застосовує певні регулюючі механізми щодо спрямування розвитку вугільної промисловості в необхідному напрямі. Вибір конкретних засобів державного впливу зумовлений загальним станом економіки країни, концепцією функціонування вугільної галузі та ситуацією на внутрішньому і зовнішніх ринках енергоносіїв. Нині існує широкий діапазон вищезгаданих засобів: від жорсткого регулювання, що проявляється в прямому управлінні виробничим процесом, до ринкового механізму господарювання вугільних підприємств, дія якого корегується лише певними актами антимонопольного та природоохоронного законодавства.

Серед багатьох вугледобувних країн світу неможливо знайти цілком ідентичні моделі вугільної галузі. Вони відрізняються методами державного регулювання, формами власності вугільних підприємств, типами організаційних структур. Важливими показниками ступеня

державного впливу на функціонування вугільної промисловості вважаються домінуюча форма власності та вид центрального керівного органу.

За формою власності підприємства вугільної галузі можна поділити на державні (Польща, Франція) та приватні або акціонерні (США, ПАР, ФРН, Великобританія). У деяких країнах вугледобувні підприємства цих двох форм власності співіснують на рівних засадах (Китай, Австралія, Росія, Іспанія). Найпоширенішим серед провідних вугільних держав видом центральної управлінської структури є профільний комітет або департамент, що входять до складу багатофункціонального міністерства (Австралія, Польща, Росія, Франція, Іспанія); найменш поширеним - галузеве міністерство (Китай). У тих країнах, де вугільні підприємства перебувають у приватній або акціонерній власності, немає центрального органу управління галуззю (США, ПАР, ФРН, Великобританія).

Переважаючою організаційною структурою галузі у більшості вугледобувних держав є компанія. Найбільш перспективною організаційною формою, на нашу думку, є міжгалузевий концерн, у складі якого разом з вугільними працюють енергетичні, хімічні, металургійні, сервісні та інші підприємства, що дає можливість маневрувати при виборі стратегії розвитку та зміні ситуації на ринках відповідної продукції.

Залежно від обраної стратегії розвитку вугледобувні держави розподілено на три групи. До першої групи входять країни, що стабільно нарощують обсяги видобутку вугілля (США, Австралія, ПАР). Держави другої групи планомірно скорочують вуглевидобуток з одночасним збільшенням обсягів використання імпортного вугілля або альтернативних видів енергоносіїв (ФРН, Великобританія, Франція, Іспанія). До третьої групи належать країни, які сьогодні здійснюють перехід від командно-адміністративної системи управління до ринкової економіки. Для Китаю характерні ознаки кількох груп: водночас збільшуються обсяги видобутку вугілля і запроваджуються ринкові реформи.

Україна разом з іншими державами Центральної та Східної Європи, чия вугільна галузь працює в умовах перехідної економіки, належить до третьої групи. Процес адаптації до нових умов господарювання супроводжується значним поглибленням соціально-економічної кризи у шахтарських регіонах нашої країни, що, у свою чергу, зумовлює необхідність зміни всієї системи функціонування вугільної промисловості. Проте депресія вугільних регіонів не є головним наслідком загальної кризи старої управлінської системи, що підтверджується аналогічними тенденціями у західноєвропейських вугледобувних державах.

З огляду на схожість гірничо-геологічних умов вуглевидобутку та кількісних характеристик галузі напередодні реформування вугільна промисловість України змушена пройти шляхом саме цих країн. Серед них виділяємо Великобританію, вугільна галузь якої здійснила

перехід від державного до приватного сектора економіки і досягла найвищих виробничих показників у Європі, а також ФРН, вугільна галузь якої функціонує завдяки органічному поєднанню елементів державного регулювання й успішної підприємницької діяльності. Впроваджуючи схожу галузеву політику, що полягає в модернізації та концентрації виробництва, закритті збиткових шахт, поліпшенні економічних показників і вирішенні соціальних проблем, вони мають протилежні підходи щодо ролі держави у розвитку вугільної промисловості.

Тому на сьогодні поряд з використанням цього досвіду необхідно вибрати та науково обґрунтувати ступінь державного впливу на функціонування вугільної промисловості України в перехідній економіці, а також розробити її модель, що діятиме після структурної перебудови.

У другому розділі - **“Механізм державного управління вугільною промисловістю України напередодні реформування”** - досліджено механізм державного управління вугільною промисловістю командно-адміністративної економіки, а також за допомогою методу порівняльного аналізу розглянуто можливі варіанти розвитку галузі.

Період становлення вугільної промисловості України як базової галузі економіки незалежної держави в 1991 р. супроводжувався відокремленням від централізованого джерела фінансування, розвалом централізованої системи матеріально-технічного постачання, а також стихійним включенням ринкових механізмів.

Характерним для періоду становлення галузі було нераціональне планування розвитку вугільного сектора економіки, коли головним вважалось значне збільшення обсягів видобутку вугілля, а не скорочення витрат виробництва та поліпшення якості продукції. Це підтверджується недостатнім рівнем фінансової підтримки з боку держави, а також типовим для перехідної економіки спадом виробництва у таких суміжних базових галузях, як енергетика і металургія.

Крім того, Україна лишалася єдиною з провідних вугледобувних країн світу, що не розпочинала структурної перебудови вугільної промисловості і використовувала для управління цією галуззю такі інструменти застарілої адміністративно-командної системи, як планування обсягів вуглевидобутку, розподіл вугільної продукції між споживачами, державна монополія у сфері збуту вугілля, надання та розподіл коштів державної підтримки, намагаючись пристосувати їх до роботи в нових умовах господарювання та поєднати з елементами ринкового механізму.

Зниження обсягів вуглевидобутку, погіршення якості вугільної продукції, неефективна система ціноутворення та розрахунків за спожите вугілля, непослідовність політики державної підтримки, а також утримання значної кількості об'єктів соціальної інфраструктури призвели до фактичного банкрутства вугільної промисловості. Тому державі необхідно було терміново приймати рішення щодо подальшого функціонування галузі.

У дисертації визначено такі три можливі варіанти розвитку вугільної промисловості, які лишаються актуальними й сьогодні:

- залишити галузеву організаційно-управлінську систему без істотних змін і, здійснивши незначні корективи, продовжити застосування інструментів планово-адміністративної економіки;
- припинити дотування вугледобувних підприємств галузі, поступово згорнути вугільне виробництво, а вивільнені при цьому державні кошти використати для підтримки рентабельніших і перспективніших галузей економіки та закупівлі додаткових обсягів імпортованих енергоносіїв;
- провести докорінне реформування галузі із закриттям значної частини неперспективного шахтного фонду, технічною модернізацією шахт і розрізів, концентрацією найбільш життєздатного виробництва, поступовою зміною форми власності вугільних підприємств та їх адаптацією до роботи в умовах ринкової економіки.

Використовуючи метод порівняльного аналізу, обґрунтовується необхідність вибору третього варіанту розвитку, спрямованого на реформування вугільної промисловості. У дисертації правильність цього рішення перевірена шляхом розрахунків трьох варіантів вибору оптимального напрямку розвитку вугільної галузі з різною кількістю альтернатив за допомогою програмного комплексу підтримки прийняття рішень “Стратегія прориву”.

Наведемо результати розрахунків варіанту з 5 альтернативами:

- A1 - командно-адміністративна система управління галуззю;
- A2 - повна дотація вугледобувних підприємств;
- A3 - згортання галузі;
- A4 - розбудова ринкової інфраструктури в галузі;
- A5 - закриття неперспективних вугледобувних підприємств.

У розрахунках задіяно 8 критеріїв, що мають різну кількість станів невизначеності та враховують наступні фактори: державну підтримку, інвестиції, охорону праці, екологію, соціальні проблеми, політичну ситуацію, законодавство, термін впровадження. Також використано систему ранжування, що базується на експертних оцінках стану галузі фахівців Мінвуглепрому й учасників програми “TACIS”.

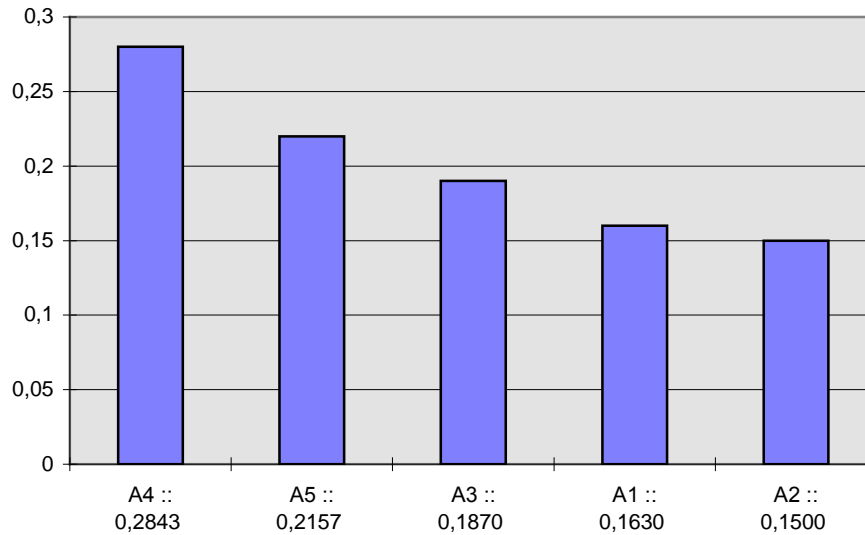


Рис. 2.4. Результати розрахунків оптимального напрямку розвитку вугільної промисловості з використанням програми “Салют-2”.

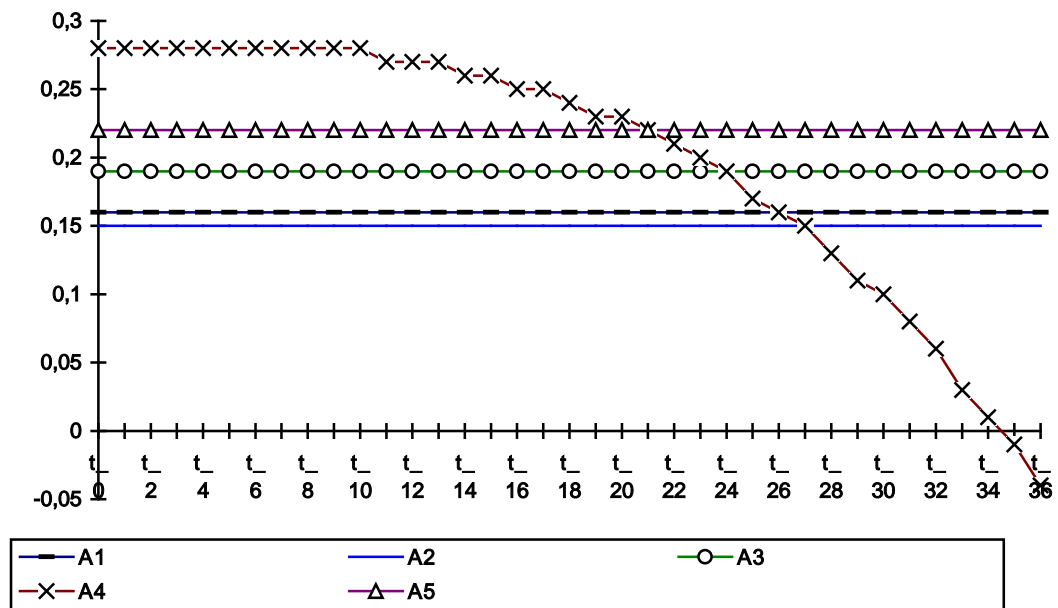


Рис. 2.5. Результати розрахунків оптимального напрямку розвитку вугільної промисловості після обробки в режимі “Прорив”.

Отже, результати зроблених розрахунків підтверджують пріоритет альтернатив, пов’язаних з реформуванням вугільної промисловості (A4, A5) і практично відкидають командно-адміністративну систему управління галуззю (A1, A2).

Формулюється гіпотеза щодо необхідності зміни ролі держави в управлінні галуззю у перехідній економіці, яка полягає не тільки у проведенні реструктуризації вугільної промисловості в процесі виробничої діяльності без втрати керованості та спаду обсягів видобутку, але і в активному формуванні недержавних секторів вугільного виробництва з урахуванням того факту, що як об'єкт реформування ця галузь економіки України є найскладнішою серед інших.

У третьому розділі - **“Роль держави у реформуванні вугільної промисловості України в перехідній економіці”** - досліджено механізм державного управління вугільною промисловістю в перехідній економіці. Зроблений системний аналіз першого етапу реформування галузі протягом 1996-1998 рр. засвідчує хибність курсу на здійснення суто організаційних заходів без внесення відповідних коректив до механізму державного управління вугільною промисловістю.

На наш погляд, економічною основою роботи вугільної галузі в перехідній економіці є раціональне поєднання державної фінансової підтримки, доходів від реалізації вугілля та позикових коштів міжнародних фінансових установ. Тому недостатня розробка законодавчої бази та повільний хід другого етапу реформування є невиправданими з огляду на втрачені можливості водночас із організаційною перебудовою вугільної промисловості вдосконалити такі головні інструменти державного впливу на функціонування галузі, як надання і розподіл дотаційних коштів та регулювання сфери реалізації продукції нерентабельних вугледобувних підприємств.

Низька ефективність системи державної підтримки в частині дотування нерентабельних шахт і розрізів є наслідком застосування як базового показника 1 т видобутого, а не реалізованого товарного вугілля, що не стимулює скорочення витрат виробництва та покращання якості вугільної продукції (так, при збільшенні обсягу вуглевидобутку з 74,8 млн. т у 1996 р. до 76,2 млн. т у 1998 р. кредиторська заборгованість підприємств галузі за цей період також зросла з 5,2 до 9 млрд. грн.). Очевидною помилкою державної політики щодо управління галуззю на першому етапі реформування став різкий перехід від регулювання сфери реалізації вугілля до її повної лібералізації, який виявився передчасним з огляду на нерентабельність переважної більшості вугледобувних підприємств і відсутність вугільної біржі. За умов, коли в галузі немає ефективного приватного або колективного власника, держава зобов'язана постійно впливати на процес формування вугільного ринку.

З метою підвищення ефективності функціонування механізму державного управління вугільною промисловістю у перехідній економіці та виправлення недоліків першого етапу структурної перебудови в роботі сформульовано практичні рекомендації, що охоплюють такі напрями:

- активізація участі Мінвуглепрому у формуванні недержавних секторів вугільного виробництва: визначення підприємств для першочергової приватизації, їх підготовка до цього та

надання пільг на початковому етапі (наприклад, закріплення на 1 рік за шахтою певного обсягу вугілля для закладення до держрезерву на електростанціях);

- удосконалення організаційної структури (зменшення кількості холдингових компаній і виробничих об'єднань за рахунок їх укрупнення, що значно скоротить чисельність управлінського апарату; відокремлення об'єктів, не пов'язаних з основним виробництвом);

- зміна системи дотування вугледобувних підприємств (передача функцій дотування нерентабельних шахт і регулювання сфери збуту їх продукції компанії "Вугілля України" з одночасною зміною критерію надання державної підтримки, створення вугільної біржі);

- закриття неперспективних вугільних шахт і розрізів (перегляд термінів закриття, вилучення окремих шахт з програми закриття, посилення вимог екологічної експертизи);

- розв'язання соціальних проблем як окремих категорій працівників галузі, так і шахтарських регіонів у цілому (створення самостійної державної компанії з вирішення соціальних проблем для ліквідації відставання заходів соціального захисту від фізичного закриття неперспективних шахт; диверсифікація інших галузей економіки в регіоні).

Одним з найважливіших завдань реформування вугільної галузі було й лишається поступове роздержавлення цього сектора економіки. Разом з тим на сьогодні відсутня чітка галузева програма приватизації вугільних підприємств, у якій з урахуванням економічного стану кожного з них планувалися б терміни та особливості проведення приватизації, а також визначалися конкретні заходи щодо їх державної підтримки.

З урахуванням результатів першого етапу структурної перебудови вугільної промисловості, стану приватизації вугільних підприємств і державних програм її розвитку автором розроблена схема функціонування галузі після завершення другого етапу реформування, яка базується на співпраці трьох складових вугільної промисловості, що діятимуть у різних секторах економіки: державному, змішаній формі власності та недержавному (рис. 3.1). Діяльність вугледобувних і вуглепереробних підприємств сектора змішаної форми власності буде характеризуватися організаційною різноманітністю, що передбачає їх самостійну роботу, а також - у складі вугільних і міжгалузевих холдингових компаній, промислово-фінансових груп.

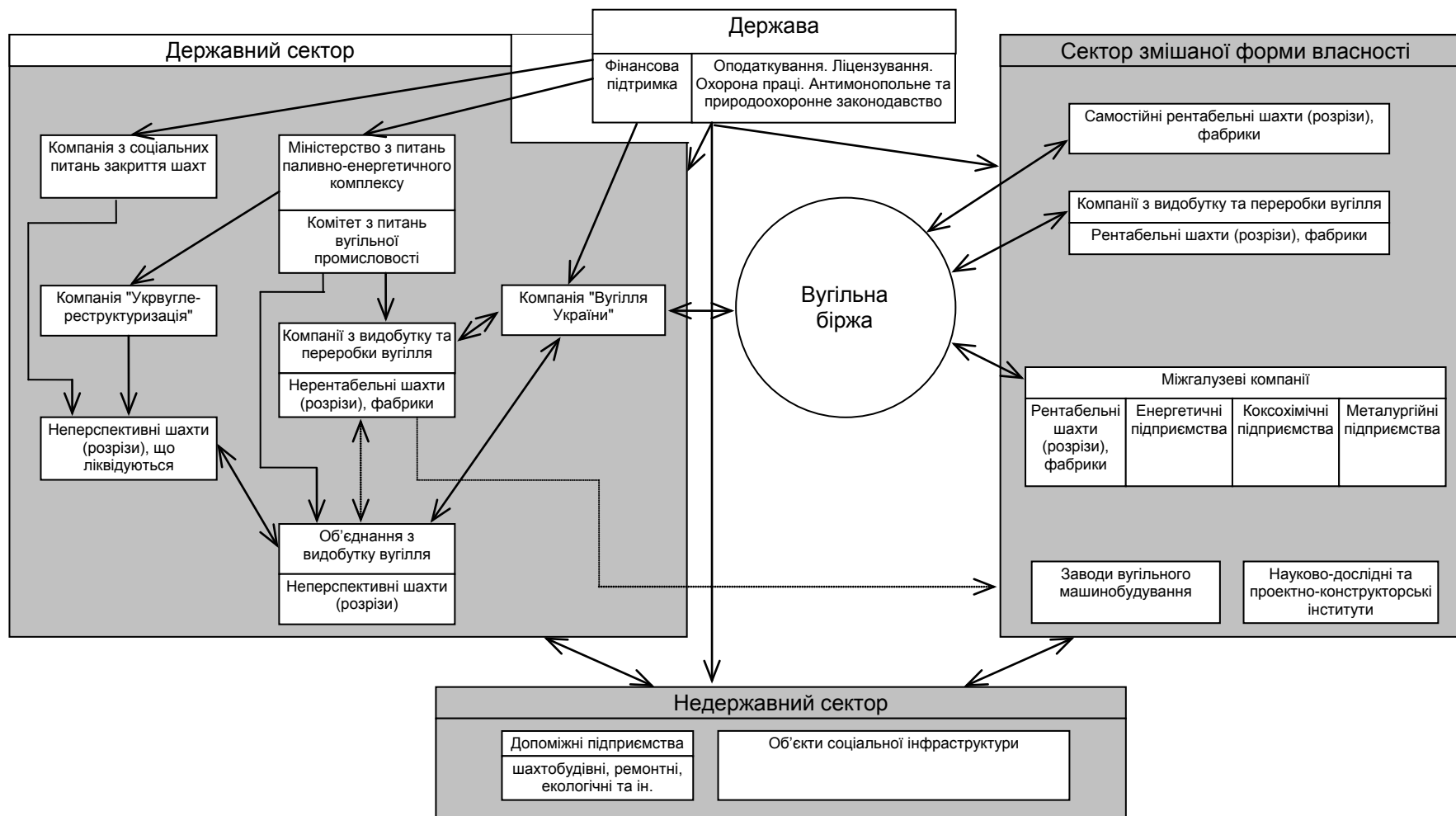


Рис. 3.1. Схема функціонування вугільної промисловості після завершення другого етапу реформування.

Враховуючи завдання адміністративної реформи в Україні, водночас з розвитком недержавного сектора вугільного виробництва та скороченням функцій Мінвуглепрому можна прогнозувати його наступну трансформацію у відповідний комітет Міністерства з питань паливно-енергетичного комплексу, що разом з основною виробничою діяльністю вирішуватиме такі стратегічні завдання, як:

- передача із складу виробничих об'єднань з видобутку вугілля на закриття чергових неперспективних шахт і розрізів;
- модернізація діючих та будівництво нових підприємств;
- підготовка та передача на приватизацію окремих рентабельних вугледобувних і вуглепереробних підприємств галузі;
- проведення інноваційної політики в галузі.

З розширенням ринкових відносин у вугільній промисловості державний вплив на роботу більшості її підприємств поступово зменшуватиметься і охопить такі сфери, як оподаткування, ліцензування, розробка та контроль за додержанням антимонопольних і природоохоронних законів, охорона праці. Слід зазначити, що з об'єктивних причин певна частина вугледобувних підприємств завжди залишатиметься у державному секторі економіки та потребуватиме підтримки.

ВИСНОВКИ. Узагальнення результатів проведеного дослідження підтверджує правильність сформульованої в роботі гіпотези щодо зміни ролі держави в управлінні вугільною промисловістю у перехідній економіці, а також дозволяє зробити такі висновки.

1. Вивчення світових моделей вугільної промисловості дає підставу говорити про різноманітність існуючих на сучасному етапі засобів їх державного регулювання. Конкретний вибір таких засобів залежить від загального стану економіки країни, концепції розвитку галузі та ситуації на внутрішньому і зовнішніх ринках вугілля. З огляду на схожість гірничо-геологічних умов вуглевидобутку вугільна промисловість України змушена пройти шляхом західноєвропейських вугледобувних держав.

Найкориснішим у цьому для України є використання британського досвіду роздержавлення вугільної галузі, а також досвіду ФРН, чия вугільна промисловість у своїй роботі поєднує елементи державного регулювання й успішної підприємницької діяльності. На другому етапі реформування вітчизняної вугільної промисловості необхідно застосовувати методи спільної галузевої політики цих країн: модернізацію та концентрацію виробництва, закриття неперспективних шахт і розрізів, поліпшення якості продукції, скорочення витрат виробництва, комплексне вирішення соціальних проблем шахтарів і вугільних регіонів у цілому.

2. Використання суто командно-адміністративних методів управління вугільною промисловістю, відставання галузевої політики від загальноекономічних тенденцій країни до ринкового оновлення, непослідовність державної політики щодо надання галузі підтримки призвели до кризового стану у вугільній промисловості України.

Як єдиний прийнятний варіант подальшого розвитку вугільної промисловості України це наукове дослідження розглядає необхідність докорінної перебудови організаційної та управлінської галузевих структур. При цьому роль держави у розробці концепції реформування вугільної галузі та забезпеченні її виконання шляхом застосування певних важелів державного управління є визначальною.

3. Концентрація зусиль першого етапу реформування на здійсненні суто організаційних заходів, а також недостатня розробка законодавчої бази та повільний хід його наступного етапу не дозволили вугільній промисловості України вийти з кризового стану.

Економічною основою роботи вугільної галузі протягом перехідного періоду є раціональне поєднання державної підтримки, доходів від реалізації вугільної продукції, а також позикових коштів міжнародних фінансових установ. Тому головним завданням на сьогодні ми вважаємо вдосконалення таких інструментів державного впливу на функціонування вугільної промисловості, як надання і розподіл дотаційних коштів та регулювання сфери реалізації продукції нерентабельних вугледобувних підприємств. Серед основних шляхів вирішення цієї проблеми треба виділити зміну критерію державної підтримки, дотування нерентабельних шахт і розрізів та збут їх продукції через компанію “Вугілля України”, створення вугільної біржі.

4. Зроблений аналіз структурної перебудови вугільної промисловості засвідчує достовірність тези про необхідність посилення державного впливу на роботу галузі у перехідній економіці. Враховуючи те, що вугільна промисловість є найскладнішою галуззю економіки України з точки зору її ринкового оновлення, а також за умов відсутності в галузі ефективного приватного або колективного власника у вугільному виробництві держава зобов’язана постійно вносити відповідні корективи до концепції реформування вугільної промисловості. З метою підвищення ефективності функціонування галузі в перехідній економіці сформульовано низку практичних рекомендацій щодо вдосконалення організаційної й управлінської структур, формування вугільного ринку, дотування вугледобувних підприємств, закриття неперспективних шахт і розрізів, вирішення соціальних проблем шахтарів і вугільних регіонів у цілому.

5. З урахуванням завдань адміністративної реформи в Україні та Державної програми приватизації на 1999 рік, а також існуючого економічного стану вугільних підприємств автором розроблена схема функціонування галузі після завершення другого етапу її структурної перебудови, яка ґрунтується на формуванні трьох складових вугільної промисловості: державної,

змішаної та приватної або колективної форм власності. Водночас з розвитком недержавного сектора вугільного виробництва відбуватиметься скорочення управлінських функцій Мінвуглепрому, що дозволяє прогнозувати його поступову трансформацію у відповідний комітет Міністерства з питань паливно-енергетичного комплексу України.

Список опублікованих автором праць за темою дисертації

1. **Дубовик С.Ф.** Галузеве управління в умовах перехідної економіки // Вісник УАДУ при Президентові України. - 1998. - № 3. - С. 87-92.
2. **Дубовик С.Ф.** Міжнародний досвід реформування вугільної промисловості // Вісник УАДУ при Президентові України. - 1998. - № 1. - С. 101-107.
3. **Дубовик С.Ф.** Вибір стратегії розвитку вугільної промисловості України // Економічний часопис. - 1999. - № 3. - С. 19-22.
4. **Дубовик С.Ф.** Приватизація угольної промисловості Великобританії // Уголь України. - 1998. - № 1. - С.54.
5. **Дубовик С.Ф.** Приватизація на вугледобивна промисленост в в Великобритания // Минно дело и геология (Болгарія). - 1998. - № 8. - С. 26-27.
6. **Дубовик С.Ф.** Роль государства в реформировании угольной промисловості Великобритания // Уголь України. - 1998. - № 8-9. - С. 68-69.
7. **Дубовик С.Ф.** Вплив структурної перебудови вугільної галузі на розвиток шахтарських регіонів // Вдосконалення системи державного управління соціально-економічними та політичними процесами в регіоні (на прикладі півдня України) : Збірник наукових праць. - Одеса: ОЦНТЕІ, 1998. - С. 22-27.
8. **Дубовик С.Ф.** Роль галузевого міністерства у перехідний період економіки // Збірник наукових праць УАДУ при Президентові України / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - Вип. 1. - С. 362-366.

АНОТАЦІЯ

Дубовик С.Ф. Державне управління вугільною промисловістю у перехідній економіці.
- Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 - галузеве управління: управління економікою. - Українська Академія державного управління при Президентові України, Київ, 1999.

Дисертацію присвячено дослідженню механізму державного управління вугільною промисловістю, а також вибору оптимального ступеня державного впливу на її діяльність у перехідній економіці. Розглянуто існуючі світові моделі функціонування вугільної галузі, методи та інструменти її регулювання, можливості використання позитивного досвіду для реформування вітчизняної вугільної промисловості. Обґрунтовано необхідність структурної перебудови вугільної галузі України, а також визначено роль держави у цьому процесі. Досліджено механізм державного управління галуззю на сучасному етапі та запропоновано шляхи його вдосконалення.

Проаналізовано хід реформування вугільної промисловості та розроблено практичні рекомендації щодо його прискорення і корегування.

Ключові слова: вугільна промисловість, перехідна економіка, механізм державного управління, стратегія розвитку, структурна перебудова, оптимальний ступінь державного впливу.

SUMMARY

Dubovyk S. Public Administration of Coal Industry in Transitional Economy. - Manuscript.

The Thesis for a Candidate of Sciences Degree (Public Administration) by Speciality 25.00.05 - management of Specific Sector of Public Administration: Economic Policy. - Ukrainian Academy of Public Administration, office of the President of Ukraine, Kyiv, 1999.

The Thesis examines the public administration mechanism of coal industry, it also researches the selection of optimum degree of government involvement with the industry under transition. Different models of coal industry functioning, methods of state regulation and possibilities to use foreign experience while reforming Ukrainian coal industry have been considered. The need for restructuring of coal industry has been grounded and the role of the government in this process has been identified. The process of coal industry reforming, current management strategies at the governmental level have been analysed and practical recommendations regarding the facilitation of restructuring and the adjustment needs of Ukrainian economy have been developed.

Key words: coal industry, transitional economy, mechanism of public administration, development strategy, structural reorganization, optimum degree of government involvement.

АННОТАЦИЯ

Дубовик С.Ф. Государственное управление угольной промышленностью в переходной экономике. - Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.05 - отраслевое управление: управление экономикой. - Украинская Академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, 1999.

Диссертация посвящена исследованию механизма государственного управления угольной промышленностью, а также выбору оптимальной степени государственного влияния на ее деятельность в переходной экономике.

Путем сравнительного анализа рассмотрены существующие в мире модели функционирования угольной отрасли, методы их государственного регулирования, возможность применения положительного опыта угледобывающих стран при реформировании отечественной угольной промышленности. Учитывая аналогичные горно-геологические условия добычи каменного угля, отрасль будет вынуждена пройти в своем развитии путь западноевропейских государств. Поэтому особое внимание в данной диссертации уделено изучению возможности применения опыта приватизации угольных предприятий Великобритании и сочетания элементов государственной поддержки с успешной предпринимательской деятельностью угольной отрасли ФРГ.

Раскрыты методы государственного управления угольной промышленностью Украины в планово-административной экономике. Сформулированы причины кризисной ситуации в отрасли накануне реформирования, а также возможные три варианта дальнейшего развития угольной промышленности (командно-административная система управления отраслью, постепенное сворачивание отрасли, структурная перестройка отрасли).

Проанализирована экологическая, экономическая, социальная и политическая обстановка в шахтерских регионах Украины. Рассмотрена возможность адаптации угольной промышленности к работе в условиях рыночной экономики, а также степень готовности предприятий отрасли к разгосударствлению как одной из главных задач переходной экономики.

Обоснована необходимость структурной перестройки угольного производства и определена роль государства в управлении этим процессом.

Исследован механизм государственного управления угольной промышленностью в переходной экономике и предложены пути повышения эффективности его работы. Проанализирован ход реформирования угольной отрасли в 1996-1998 гг. и причины его

отставания от разработанного графика. Сформулирован ряд практических рекомендаций, направленных на корректировку и ускорение реструктуризации угольной промышленности.

Особое внимание уделяется решению проблем государственного регулирования процессов формирования рынка угольной продукции, выделения дотаций угледобывающим предприятиям, закрытия не-перспективных шахт и разрезов, смягчения социально-экономических последствий ликвидации нерентабельного угольного производства.

На основании полученных результатов исследования предложена схема функционирования угольной промышленности после завершения второго этапа ее структурной перестройки, основанная на формировании трех угольных секторов экономики (государственной, смешанной и негосударственных форм собственности), а также спрогнозировано преобразование роли и основных функций центрального отраслевого органа управления - Министерства угольной промышленности.

Ключевые слова: угольная промышленность, переходная экономика, механизм государственного управления, стратегия развития, структурная перестройка, оптимальная степень государственного влияния.