

Международные экономические отношения

Ю.А. Толченкин, канд. техн. наук,
Министерство промышленности и энергетики РФ, Москва

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНСТИТУТОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ УГОЛЬНОЙ ОТРАСЛИ

В статье анализируются усилия международных организаций, направленных на реструктуризацию угольной отрасли, подчеркивается особая значимость и взаимосвязь данного процесса с решением социально-экономических задач и повышением занятости и уровня жизни населения, проведением структурных преобразований на базе технологического и инновационного развития, решением глобальных проблем современности и обеспечением устойчивого развития мировой экономики

Реструктуризация угольной отрасли в разных странах непосредственно связана с проводимой социально-экономической политикой стран и вынуждена осуществляться с учетом тенденций глобализации и повышенного внимания к вопросам экологии. В этой связи воздействие на проводимые в разных странах процессы реструктуризации попадает в поле зрения самых разных международных организаций, занимающихся решением глобальных, региональных и отраслевых задач. Среди ведущих международных структур, уделяющих внимание повышению социально-экономического уровня, занятости, устойчивому развитию, экологически чистым технологиям, – Организация Объединенных Наций и Всемирный банк. В своих регулярных отчетах, Докладах о развитии, а также проводимым Всемирным саммитом ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро (1992 г.), Йоханнесбург (2002 г.), Бонн (2004 г.) данные организации вносят весомый вклад в использование возможностей возобновляемых источников энергии с целью защиты климата и устойчивого развития. Решение данных задач осуществляется при активном участии Международного энергетического агентства (International Energy Agency) и Мирового института угля (World Coal Institute). Исполнительный директор Международного энергетического агентства (IEA) Роберт Приддл призвал к более активному использованию нетрадиционных энергоносителей. 28 ноября 2002 г., выступая на международной конференции в канадском городе Калгари, Н. Приддл заявил, что ответом промышленно развитых стран на скачки цен, угрозы террористических акций и чрезмерную зависимость от ОПЕК должно стать усиление внимания к таким энергоносителям, как тяжелые сорта нефти, природный битум, нефтяные сланцы и пески, а также каменный уголь. Их значительные запасы, напомнил Н. Приддл, сосредоточены в регионах, не контролируемых членами ОПЕК.

На состоявшейся в г. Катовице (Польша) конференции, посвящённой перспективам развития мировой угольной промышленности, эксперты из многих стран согласились с тем, что в течение следующих 25 лет спрос на уголь возрастёт как минимум на 50 %. Кристина Копли, представительница Всемирного института угля, штаб-квартира которого находится в Лондоне, отметила, что уголь в следующие два с половиной десятилетия будет оставаться движущей силой мировой экономики и что перед угольной промышленностью стоят задачи сокращения выбросов двуокиси углерода и содействия исследованиям в области превращения угля в водород, чтобы свести вредные выбросы к нулю.

В рамках конференции была проведена дискуссия "Будущее угля в экономике Польши и всего мира", организованная Польской горной торгово-промышленной палатой, Европейской экономической комиссией ООН и Международным энергетическим агентством. В своём выступлении представитель Всемирного энергетического совета Клаус Брендоу подчеркнул, что по имеющимся оценкам мировой спрос на уголь, который за последние 30 лет вырос на 62 %, к 2030 г. увеличится ещё на 53 %, а в странах Европейского Союза даже на 100 %. По его мнению, исследователи должны найти пути лучшего управления двуокисью углерода, включая изучение возможности закачки её под давлением под землю или в глубины океана. К 2030 г., по меньшей мере, 72 % энергии из угля будут получать с применением самых передовых технологий¹.

Первый диалог между производителями и потребителями энергоносителей на уровне министров состоялся в 1991 году в Париже. В 1999 году это мероприятие получило название Международный энергетический форум (МЭФ). В 2000 году во время проведения в Эр-Рияде седьмого форума его участники приняли предложение наследного принца Саудовской Аравии Абдуллы бин Абдулазиза учредить постоянный секретариат МЭФ, который бы находился в Саудовской Аравии. На восьмом форуме в Осаке было официально объявлено о планах учреждения секретариата и был создан Исполнительный совет для претворения в жизнь этого намерения. В Исполнительный совет входят представители 15 стран, среди которых Россия. Первым генеральным секретарем МЭФ 1 декабря 2003 года стал Арне Вальтер (Норвегия). Девятый Международный энергетический форум проходил в столице Нидерландов Амстердаме, куда прибыли делегации свыше 65 стран, а также делегации международных организаций, среди которых ОПЕК, Евросоюз, Международное энергетическое агентство, Всемирный банк. Всего в форуме приняли участие около 500 министров, высокопоставленных представителей компаний и международных организаций, экспертов.

В период с 19 по 23 ноября 2001 г. в г. Женеве (Швейцария) были проведены посвященные вопросам энергетики и угольной промышленности мероприятия Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК ООН), в которых приняли участие более 70 представителей 27 стран (в том числе группа экспертов российской угольной промышленности), а также 15 представителей различных международных организаций. Четвертая сессия Специальной группы экспертов

¹ [www. Logistics.ru](http://www.Logistics.ru); [www. DINFORM.ru](http://www.DINFORM.ru); [www. Mineral.ru](http://www.Mineral.ru); [www. Sowor.ru/eco](http://www.Sowor.ru/eco).

по углю и тепловой энергии рассмотрела ключевые вопросы, определяющие современное состояние и перспективы развития этих важнейших секторов экономики¹.

На рабочем совещании на тему “Экологически чистое использование угля – надежный вариант выбора для устойчивого рынка энергии” (Ширк, 24-26 мая 2001 г.) группа экспертов решила продолжить работу в области разработки и внедрения новых экологически чистых угольных технологий. Были заслушаны и обсуждены доклады ряда международных организаций, тесно сотрудничающих с ЕЭК ООН в сфере угля и энергетики. К ним относятся Европейская ассоциация твердого топлива, Мировой энергетический совет, Международное энергетическое агентство и Мировой институт угля. Исходя из перспектив увеличения роли угля в обеспечении мировой потребности в энергетике, группа экспертов признала необходимым дальнейшее развитие сотрудничества в рамках ЕЭК ООН. Были определены приоритетные проблемы этого сотрудничества, в число которых входят: технические и социальные аспекты реструктуризации угольной промышленности; разработка и внедрение новейших экологически чистых угольных технологий; развитие спроса и потребления угля, особенно в секторе тепловой энергетики; возрастание роли угля в условиях децентрализации и либерализации рынков. Было принято решение обновить и значительно расширить сайт в Интернете, отражающий работу группы экспертов и решаемые ею проблемы.

Рабочее совещание по вопросам использования экологически чистых технологий сжигания угля в мало- и среднегабаритных теплоагрегатах состоялось в Румынии в сентябре 2002 г. Перед группой экспертов по углю и тепловой энергии стоят большие и многогранные задачи, решение которых потребует от стран-участниц серьезных усилий. Делегаты четвертой сессии были едины во мнении о том, что эти задачи будут решены путем дальнейшего углубления сотрудничества в рамках Европейской Экономической Комиссии. Одиннадцатая сессия Комитета по устойчивой энергетике ЕЭК ООН рассмотрела вопросы установления цен на энергию для достижения целей устойчивого развития энергетики. Были обсуждены предложения Секретариата ЕЭК по установлению цен на энергию, субсидированию и предотвращению внешних воздействий на окружающую среду. В докладах, представленных Международным энергетическим агентством, Европейской Комиссией и Всемирным Банком, подчеркивалось, что необходимость повышения эффективности политики, расширяющийся доступ к данным, технологиям и анализу и более аргументированное и основанное на научных данных обсуждение политики способствуют росту спроса на мониторинг эффективности. Во время сессии Комитета по устойчивой энергетике были проведены заседания следующих вспомогательных органов: Руководящего комитета проекта “Энергетическая эффективность – XXI”, Целевой группы по Международной рамочной классификации ООН запасов/ресурсов месторождений и Специальной группы экспертов по расширению европейского объединения энергосистем. Кроме того, следует упомянуть Энергетическую

¹ www.Mintrans.ru; www.Ros-expo.com; www.Liga.net.

хартию (ЕСТ) – соглашение, подписанное в 1994 г. и вступившее в силу в 1998 г. Это мировое движение, направленное на обеспечение безопасности торговли энергоресурсами.

В отношении стран – законодателей политики ЕС, являющихся важнейшими донорами европейского бюджета, экономическое стимулирование является традиционным инструментом проведения региональной и социально-экономической политики. Так, Европейская комиссия 19 января 2005 г. приняла решение не возражать против предоставления государственных дотаций каменноугольной промышленности Германии на 2005 год в размере 2731,4 млн. евро. На цели сокращения объемов производства угля будет израсходовано 597,7 млн. евро, а на покрытие разницы между себестоимостью добычи и ценой на уголь – 1494,6 млн. евро. Кроме того, 617,5 млн. евро будут использованы в качестве субсидий для выплат по чрезвычайным обстоятельствам (расходы на закрытие предприятий, старые долги и т.п.), а 21,6 млн. евро пойдут на традиционные денежные выплаты шахтерам. В принятом Комиссией ЕС решении отмечается, что выделение средств государственной поддержки осуществляется в соответствии с одобренным Европейской комиссией 5 мая 2003 г. планом реструктуризации угольной промышленности Германии. Этот план содержит детальные показатели на 2003-2005 гг. и предусматривает постепенное уменьшение размеров финансовой помощи каменноугольной промышленности страны с одновременным сокращением объемов добычи угля. В решении Комиссии также подчеркивается, что оно отвечает требованиям Положения о предоставлении государственной помощи угольной промышленности и, следовательно, нормальному функционированию внутреннего рынка угля.

Оказание финансовой и консультационной поддержки странам с переходной экономикой предполагает выполнение ими условий, поставленных международными организациями (МВФ, МБРР). Целесообразность беспрекословного выполнения всех выдвинутых требований до сих пор опровергается и критикуется многими экспертами¹.

Согласно кредитному соглашению, заключенному между румынским правительством и Всемирным банком с целью оказания поддержки осуществлению Проекта реструктуризации угледобывающей промышленности, должны быть достигнуты две следующие основные цели: постепенная ликвидация зависимости угледобывающей промышленности от субсидий из государственного бюджета; устойчивое развитие угледобывающей промышленности на основе экономической эффективности и охраны окружающей среды.

Для оказания содействия достижению этих целей правительство Румынии приняло определенные меры, а именно: закрытие убыточных шахт, сопровождаемое параллельными мерами по смягчению последствий увольнения избыточного персонала и по охране окружающей среды; изменение роли правительства в соответствии с Законом о горно-добывающей промышленности и другим соответствующим законодательством, а именно переход от роли владельца и управляющего в данном секторе к роли регулирующего и законодательного ор-

¹ www.mcids.ru

гана; сокращение финансового участия государства (субсидии) в деятельности геологоразведочных и угледобывающих компаний; создание правовой, институциональной и регламентирующей базы, способствующей привлечению частных инвестиций в угледобывающую промышленность и охрану окружающей среды.

Благодаря новому законодательству было начато закрытие шахт и проведение работ по восстановлению окружающей среды. С целью координации и мониторинга финансирования закрытия шахт и проведения работ по восстановлению окружающей среды в рамках министерства промышленности и ресурсов была создана Центральная группа Программы по закрытию шахт (ЦГПЗШ).

Всемирный банк финансирует закрытие 29 румынских шахт, при этом подрядчики отбираются посредством проведения международных аукционов. При подготовке документов для проведения аукционов, отборе подрядчиков и проведении последующей работы на этих шахтах ЦГПЗШ оказывает консультационную помощь в технических и финансовых вопросах. Кроме того, для смягчения негативных социальных последствий сокращения рабочей силы в угледобывающей промышленности Европейским союзом в 2000 году было выделено 5,2 млн. евро уездам в долине реки Жиу и Горж для реконструкции этих регионов. Эти средства предоставлялись в рамках Программы ВУР (Программа восстановления бывших угледобывающих районов).

Более тяжелые последствия имело выполнение поставленных международными организациями условий для России. В июле 1993 года в процесс реструктуризации угольной промышленности РФ включился Международный банк реконструкции и развития (МБРР), который в 1993 году выделил 50 млн. долл. на кредитование инвестиционных проектов в угольной промышленности. Учитывая положительный опыт первых контактов, Минтопэнерго России представило МБРР инвестиционные проекты для получения заемных средств на их реализацию. Руководство МБРР, сославшись на необходимость изучения положения дел в угольной промышленности России, потребовало подготовить соответствующий доклад. Делегация МБРР договорилась с Минтопэнерго России о начале совместной работы российских специалистов и экспертов МБРР по разработке доклада "Структурная перестройка угольной промышленности".

Первый вариант доклада вызвал многочисленные возражения российских специалистов в части игнорирования вопроса обеспечения энергетической безопасности России. Фактически сложилось так, что Россия, обратившись к Международному банку реконструкции и развития за кредитованием инвестиционных проектов, в итоге получила обязательные для исполнения рекомендации по закрытию шахт, разрезов и других производств, приватизации конкретных объединений, продаже государственных пакетов акций этих объединений, а также по регулированию и распределению российских бюджетных средств государственной поддержки угольной промышленности по направлениям и в пропорциях, устанавливаемых указанным банком. А между тем, если разведанные запасы газа в Российской Федерации при существующих темпах его добычи соответствуют обеспеченности на 80-90 лет, то разведанные запасы угля -

800 годам их отработки. Существующий уровень технологии добычи угля позволяет около 50 % разведанных запасов угля относить к числу конкурентоспособных.

В течение 1995-1997 годов было заключено два соглашения на сумму 500 и 800 млн. долл. Первый займ МБРР в сумме 500 млн. долл. (2600 млрд. денонмированных руб.) получен в 1996 году. Указанные средства поступили в доходную часть федерального бюджета и перечислены Минфином России головным получателям в соответствии с утвержденным Правительством Российской Федерации планом-графиком: компании "Росуголь" - 800 млн. денонмированных рублей и субъектам РФ угольных регионов - 1800 млн. руб. В декабре 1997 года заключено Соглашение о втором угольном займе на сумму 800 млн. долл., из которых 400 млн. долл. (2384 млн. руб.) зачислены в доходную часть федерального бюджета как бюджетозамещающие¹ и в дальнейшем перечислялись головным получателям на реструктуризацию угольной отрасли.

Из второй половины займа по состоянию на 1 ноября 1999 года МБРР перечислил только 50 млн. долларов США, мотивируя это тем, что остальная часть займа будет перечисляться в зависимости от выполнения российской стороной условий соглашения по приватизации и продаже государственного пакета акций ОАО "Красноярская угольная компания", ОАО "Междуречинскуголь", ОАО "Читауголь" и других компаний. За период с 1 января 1996 по 1 ноября 1999 г. МБРР предоставил РФ займы на структурную перестройку угольной отрасли в сумме 950 млн. долл. (6234 млн. руб.), что составляет 4,0 % от всех финансовых ресурсов угольной отрасли за этот период, из них на реструктуризацию угольной промышленности израсходовано лишь 2,9 %. В настоящее время из 201 предприятия, намеченных к закрытию, в различных стадиях ликвидации находится 161 шахта, из которых на 143 прекращены работы по добыче угля, в том числе на 116 завершены все технические работы по закрытию. Для восполнения производственного потенциала отрасли в соответствии с "Основными направлениями" и региональными программами было предусмотрено строительство в период 1993-2000 годов 14 шахт и 11 разрезов общей проектной мощностью по добыче угля 73,4 млн. тонн. Начато сооружение морского угольного терминала в Ленинградской области, ввод которого позволит значительно расширить экспортные возможности по углю и отказаться от дорогостоящих услуг прибалтийских портов.

Займ МБРР должен был выделяться в зависимости от выполнения российской стороной соответствующих условий соглашения по следующим направлениям.

По мнению Е.Гайдара², при тех условиях, на которых предоставлялся займ, эти 700 млн. долл. - подарок Мирового банка. Деньги поступают на закрытие шахт, естественно, с долгами, причем с долгами по налогам. А одно из условий предоставления займа – отсутствие банкротств и арестов. Однако налоговики возбуждают дело о банкротстве, дело передается в суд. Как только возбуждают-

¹ Отчет о результатах проверки целесообразности и эффективности расходования средств займов и федерального бюджета на реструктуризацию угольной отрасли// [www. Budgetrf.ru](http://www.Budgetrf.ru)

² www.rvs.perm.ru

ся дело, Минфин сразу же прекращает перечисление денег от Мирового банка. При реформировании отрасли необходимо было оказывать систематическое давление. Мы использовали Мировой банк как инструмент давления на собственную бюрократию. В соответствии с рекомендациями МВФ была проведена непродуманная операция под названием "реструктуризация угольной промышленности". В ходе этой операции произошло повальное закрытие шахт и комбинатов. Результатом реструктуризации нерентабельной с точки зрения МВФ отрасли стали снижение добычи угля почти в четыре раза, массовые банкротства, рельсовые войны, а самое главное - резкое и абсолютно неоправданное изменение структуры топливно-энергетического баланса страны. Если во всём мире сегодня энергетическая и сырьевая стратегия опирается как раз на развитие угольной отрасли, то на нашей бывшей шестой части суши, где всё ещё сосредоточено 36 % мировых запасов угля, его доля в производстве электро- и теплоэнергии не превышает 19 % (против 60 % ранее). Приведём для сравнения данные, показывающие, какое место занимает уголь в топливно-энергетическом балансе ряда стран: Польша – 91 % США – 56 % Германия - 55,1 %, Япония - 20 %, Россия – 19 %. По данным американской компании Hill & Associates, с 2000 по 2010 год мировой спрос на экспортный уголь вырастет на 24 %. При этом мировая добыча угля имеет тенденцию к снижению, и уже в прошлом году спрос превысил предложение на 2,3 %. Затеянная по рекомендациям МВФ реструктуризация угольной отрасли вылилась главным образом в закрытие производств и сворачивание угледобычи. Между тем энергетическая безопасность страны напрямую зависит от состояния угольной отрасли. Ведущее положение нефти и газа как основных энергоносителей сохранится лишь до 2010 года и уже к 2020 году, согласно концепции "Энергетической стратегии России", доля угля в топливно-энергетическом балансе страны возрастет до почти 1/3¹. Исключительная роль в этом отводится Кузбассу, основной угольной кладовой, на чью долю в общероссийской добыче приходится почти половина каменных и около 80 % коксующихся углей. Кузбасс уже готов к реализации новой энергетической стратегии. Хотя именно на этот регион пришелся основной удар "реструктуризации по МВФ", результатом которой стали "рельсовые войны", едва не пустившие под откос экономику страны.

Проведение реструктуризации в странах ЕС происходит на совершенно иных условиях и подчиняется достижению единой цели – повышению уровня жизни и благосостояния на всей территории ЕС. Без помощи финансовых структур ЕС, таких как Региональный Структурный Фонд, Социальный Фонд, Европейское Сообщество Угля и Стали и других, восстановление экономик угольных регионов проходило бы гораздо тяжелее.

Так, в 1988 году в масштабах Европейского сообщества была создана ассоциация EUR-АСОМ ("Действия в поддержку шахтерских районов") в составе 400 местных органов управления нынешних и бывших угледобывающих рай-

¹ Ксенофонтов М.Ю. Энергетический комплекс в социально-экономическом прогнозе / М.Ю. Ксенофонтов. М.: ИНП РАН, 2002.

онов Бельгии, Германии, Испании, Италии, Португалии, Соединенного Королевства и Франции. Основная цель EUR-АСОМ заключается в ведении лоббистской деятельности с целью увеличения "притока ресурсов в угледобывающие районы Европейского союза для оказания содействия их экономическому, социальному и экологическому возрождению". В этой связи с момента своего создания организация EUR-АСОМ активно вовлечена в развертывание инициативы Европейского сообщества в области регионального развития угледобывающих районов, известной как Программа RECHAR. Хотя Программа RECHAR официально была завершена в 1999 году, ряд начатых в ее рамках проектов по-прежнему осуществляется.

Второй этап инициативы RECHAR, именуемый RECHAR II, нацелен на поддержку экономической конверсии в регионах ЕС, наиболее затронутых сворачиванием угольной промышленности. Программы поддержки этого этапа были направлены на оздоровление окружающей среды, новую предпринимательскую деятельность и повышение качества человеческого капитала/уровня квалификации. Получателями помощи явились общины, малые и средние предприятия (МСП) и работники, оказавшиеся под угрозой безработицы. В центре внимания одной из программ, утвержденных Европейской комиссией в рамках Инициативы RECHAR II на местном уровне, находилась северо-восточная Англия, в основном месторождения в Нортамберленде и Дареме, а также агломерация Тайн-энд-Уир с населением в 1 548 000 человек. Основанная на программе RECHAR 1990-1993 годов, RECHAR II охватила период с 1994 по 1999 годы и включала следующие меры: освоение и улучшение земель, чье качество ухудшилось в результате добычи угля, и заброшенных земель; улучшение ландшафта месторождений угля; экономическое развитие шахтерских районов; развитие и поддержка деловой активности; инфраструктура для экономической диверсификации; развитие туризма; органы экономической конверсии месторождений угля; развитие людских ресурсов месторождений угля; техническое содействие.

Еще одной организацией, обладающей полезным для стран с переходной экономикой опытом, является Европейский центр ресурсов для развития и реструктуризации промышленности (СЕРРМ), созданный в 1993 году в партнерстве с Европейской комиссией (Генеральным директором по региональной политике). Перед СЕРРМ поставлена задача "выявлять наиболее успешные методы реструктуризации и восстановления последних 25 лет, улучшать их, когда это представляется возможным, и передавать их регионам и организациям, которые ожидают в будущем появление проблем регионального развития, реструктуризации промышленности и социальных преобразований". СЕРРМ может оказать организациям и регионам разнообразное содействие, в том числе проанализировать их проблемы в области реструктуризации, предложить политику восстановления и сформировать группы экспертов, способных найти практические решения.

Таким образом, широкое участие большого числа различных международных (глобальных, региональных, отраслевых) организаций в вопросах реструк-

туризации угольной отрасли подчеркивает особую значимость и взаимосвязь данного процесса с решением социально-экономических задач и повышением занятости и уровня жизни населения, проведением структурных преобразований на базе технологического и инновационного развития, решением глобальных проблем современности и обеспечением устойчивого развития мировой экономики.