



**Комитет Совета Федерации
по экономической политике**

МАТЕРИАЛЫ "КРУГЛОГО СТОЛА"

на тему

**"О состоянии и перспективах развития угольной
отрасли и ее влиянии на развитие энергетики,
транспортной инфраструктуры и на
импортозамещение в машиностроении"**

Москва
17 декабря 2020 года

ОГЛАВЛЕНИЕ

№ п/п	Название документа
1.	Информационно-правовой материал Правового управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
2.	Информационно-аналитический материал Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

**АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

Тел. (495) 692-69-74

**К вопросу о состоянии и перспективах
угольной промышленности и ее влиянии
на развитие энергетики, транспортной
инфраструктуры и на импортозамещение
в машиностроении**

Угольная промышленность, обладая значительными разведанными и прогнозными запасами угля, имеет все возможности для эффективного их извлечения и использования в целях стабильного обеспечения внутренних потребностей в угольной продукции и развития экспортных поставок.

Одной из особенностей, определяющих государственную политику в области добычи (переработки) и использования угля (горючих сланцев), является то, что уголь (горючие сланцы) и продукты его переработки являются наиболее надежными и социально значимыми энергоносителями.

В системе российского законодательства о государственном регулировании в области добычи (переработки) и использования угля (горючих сланцев), об особенностях социальной защиты работников организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) основополагающим нормативным правовым актом, определяющим государственную политику Российской Федерации в области добычи (переработки) и использования угля (горючих сланцев) является Федеральный закон от 20 июня 1996 года № 81-ФЗ "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности" (далее – Федеральный закон № 81-ФЗ).

Отдельные вопросы правового регулирования в названной сфере содержат нормы других федеральных законов, регламентирующие особые требования

к деятельности угледобывающих организаций в силу опасности производства для человека и природной среды (Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 "О недрах" № 2395-1, Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды"). Нормы Уголовного кодекса Российской Федерации и Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации регулируют вопросы уголовной и административной ответственности за правонарушения в сфере добычи (переработки) и использования угля (горючих сланцев).

Вопросы по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), шахтного строительства, аварийно-спасательного обслуживания организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), деятельности по ликвидации последствий ведения горных работ, обеспечению социальных гарантий работникам указанных организаций и другим категориям лиц, а также деятельности по государственному надзору за безопасным ведением работ по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) регулируются нормами Федерального закона № 81-ФЗ. Отмечаем, что в порядке совершенствования законодательства в Федеральный закон № 81-ФЗ вносились изменения следующими федеральными законами:

от 1 мая 2019 года № 82-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности";

от 7 марта 2018 года № 56-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости";

от 26 июля 2019 года № 232-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением структуры федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в сфере образования и науки".

Статьей 1 Федерального закона № 81-ФЗ горные работы определены как комплекс работ (производственных процессов) по проведению, креплению, поддержанию горных выработок и выемке полезного ископаемого. Определены основы государственной политики в области добычи (переработки) и использования угля (горючих сланцев), а также урегулированы отношения, возникающие при осуществлении деятельности в этой области. Однако следует учитывать, что осуществление иных видов горных работ, в том числе добыча общераспространенных полезных ископаемых или разработка россыпных месторождений полезных ископаемых подземным способом или открытым способом с применением взрывных работ, а также иные виды горных работ открытым способом без применения взрывных работ, является признаком отнесения объекта к опасному производственному объекту.

В целях повышения эффективности угольной отрасли проводится реструктуризация угольной промышленности, под которой понимается комплекс мероприятий по перестройке производственной базы организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) в целях создания эффективно функционирующих организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), обеспечению социальной защиты и занятости высвобождаемых при реструктуризации угольной промышленности работников, а также решению связанных с такой реструктуризацией проблем экологического характера.

Для решения организационных вопросов, связанных с осуществлением указанной деятельности, принято постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2004 года № 840 "О Перечне мероприятий по реструктуризации угольной промышленности и порядке их финансирования" с

изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2020 года № 1194 "О внесении изменений в перечень мероприятий по реструктуризации угольной промышленности", а также Приказ Минэнерго России от 30 сентября 2008 года № 99 "О порядке финансирования мероприятий по реструктуризации угольной промышленности" с изменениями, внесенными Приказом Минэнерго России от 24 сентября 2020 года № 806 "О внесении изменений в Порядок финансирования мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, утвержденный приказом Минэнерго России от 30 сентября 2008 года № 99".

В Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, утвержденном на заседании Правительства Российской Федерации 22 ноября 2018 года, отмечается продолжающееся ускорение в добывающей промышленности, позитивная динамика в добыче металлических руд, угля, которая прогнозируется на долгосрочный период предполагаемый объем добычи угля в 2036 году, составляет 602,0 млн. тонн.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 июня 2020 года № 1582-р утверждена Программа развития угольной промышленности России на период до 2035 года". Программа определяет цели, задачи и мероприятия государственной политики в угольной отрасли на период до 2035 года. Правовую основу Программы составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, а также правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Программа разработана в рамках актуализации Программы развития угольной промышленности России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2014 года № 1099-р, и предусматривает уточнение спроса на российский уголь на внешнем и внутреннем рынках с учетом возможностей отрасли по увеличению объемов добычи угля, рентабельности продаж угольной продукции и инфраструктурных ограничений по

экспортным поставкам. Положения Программы направлены на реализацию в угольной промышленности России положений:

Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683;

Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р;

Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 642;

Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 176;

Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 года № 203;

Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 года № 208;

Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2018 года № 2914-р;

Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 года №877-р;

Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года № 1734-р;

Стратегия развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 года (одобрена Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации 28 сентября 2012 года).

В последние годы основным условием роста объемов добычи угля является рост его экспортных поставок. Поставки угля на внутренний рынок на протяжении длительного периода колеблются примерно на одном уровне ввиду конкуренции его с газом. Экспортная направленность угольного бизнеса выступает ключевым фактором развития угольной отрасли России.

Благодаря проводимой политике по развитию морской портовой инфраструктуры России, объем экспорта угля к 2036 году увеличится до 296,5 млн.т. (250,5 млн.тонн к 2030 г.). Однако экспорт угля, в частности, в азиатском направлении осложняется неразвитой транспортной инфраструктурой и высокими тарифами "РЖД" на перевозку угля. Поэтому в случае полного перехода экспортных поставок угля на страны азиатского региона Российской Федерации придется финансировать дальнейшее развитие транспортной системы.

Степень влияния рисков на реализацию мероприятий Программы развития угольной промышленности России на период до 2035 года зависит от текущего состояния экономики и рыночной конъюнктуры.

Риск длительного падения цен и снижения спроса на угольную продукцию с соответствующим усилением конкуренции на международном угольном рынке (включая риск со стороны импортеров) связан, прежде всего, с различными кризисными явлениями в мировой экономике и приводит к росту убытков угольных компаний, а в ряде случаев - к их банкротству, замораживанию инвестиционных проектов, росту безработицы, снижению доходов населения и бюджетов. Негативные последствия этого риска могут затронуть более широкий спектр российской экономики, включая железнодорожные перевозки и перевалку угля в портах.

Управление этим риском достигается целенаправленной реализацией проектов, обеспечивающих приближение производителей экспортного угля к

зарубежным потребителям, снижением издержек производства, повышением конкурентоспособности угольной продукции за счет улучшения ее качества.

В долгосрочной перспективе наиболее серьезным вызовом может стать наращивание добычи и экспорта угля Австралией, ресурсная база которой может позволить стране на четверть нарастить экспорт высококачественных коксующихся углей и энергетических углей. Ограничение в этом случае касается только объемов спроса и экологической политики руководства страны. Российской Федерации также придется столкнуться с конкуренцией со стороны таких стран, как Индонезия, Соединенные Штаты Америки, Колумбия, Южно-Африканская Республика, Монголия, которые также имеют возможность увеличить производство и экспорт угля, но в ограниченных масштабах.

Управление таким риском связано с реализацией мероприятий, содержащихся в [подпрограмме](#) "Развитие внутреннего рынка угольной продукции и укрепление позиций российских угольных компаний на мировом рынке угля", а также мер по снижению транспортных затрат и мероприятий по сокращению издержек по всему производственному циклу.

Мероприятием по управлению таким риском может быть обеспечение долгосрочного спроса на уголь российских предприятий за счет привлечения инвестиций потребителей угля, в том числе иностранных, в капитал угледобывающих компаний.

Существует также риск неисполнения намерений по доставке угля потребителям внутреннего и внешнего рынков (инфраструктурный риск).

Возможность наращивания российских экспортных поставок угольной продукции, особенно на рынки стран Азиатско-Тихоокеанского региона, всецело зависит от устранения инфраструктурных ограничений в части развития портовых мощностей, повышения пропускной способности железнодорожной сети и станций примыкания, увеличения эффективности использования подвижного состава. Сдерживающим фактором является недостаточное развитие Восточного полигона сети железных дорог, недостаточная пропускная способность в зоне

Байкало-Амурской магистрали, "узкие места" железнодорожного участка Междуреченск - Тайшет, железнодорожных подходов к портам северо-запада и юга Российской Федерации.

Мероприятиями по управлению инфраструктурными рисками являются:
модернизация инфраструктурных объектов;
сопряженное развитие морских портов и железнодорожных подходов к ним;
синхронизация выполнения мероприятий инвестиционной программы открытого акционерного общества "Российские железные дороги" с программами развития угольных компаний;

расширение практики заключения концессионных соглашений для создания новой железнодорожной инфраструктуры общего пользования.

Развитие промышленности и производственной инфраструктуры предусматривает мероприятия, включающие крупные проекты, которые предполагают разработку и внедрение в производство конкурентоспособной продукции нового поколения, должны ориентироваться на стратегические интересы государства и обеспечение общероссийского и межрегионального рынков сбыта, предусматривают максимальное использование возможностей межгосударственной и межрегиональной кооперации.

Развитие промышленного комплекса России должно предусматривать, в частности, производство импортозамещающего оборудования для нефте- и газодобывающих отраслей топливно-энергетического комплекса;

Возникновение риска роста транспортных затрат, включая железнодорожные тарифы, негативно сказывается на конкурентоспособности российского угля на внешнем рынке при неблагоприятной конъюнктуре.

На показатели эффективности перевозок и сбыта угольной продукции также влияет загруженность инфраструктуры излишним количеством не востребованных под перевозку порожних полувагонов.

Актуальным является безусловное соблюдение принципов долгосрочного тарифообразования, в том числе в период после 2025 года.

Мероприятиями по управлению этим риском являются:

долгосрочное установление железнодорожных тарифов на период после 2025 года;

сдерживание роста стоимости услуг всех участников транспортно-логистической цепочки, включая операторов подвижного состава, стивидорные компании, морской фрахт;

совершенствование организации движения частного парка полувагонов.

Возможен риск импортозависимости от зарубежного оборудования и необеспеченности угольной промышленности продукцией российского машиностроения.

Рынок горно-шахтного оборудования характеризуется конкуренцией между российскими производителями и зарубежными поставщиками оборудования. В условиях глобализации и международного разделения труда не удастся полностью избежать импортозависимости по многим видам горно-шахтного и горнотранспортного оборудования и комплектующим для их производства. Поддержание конкурентоспособного состояния угольной отрасли на основе рациональных соотношений используемого импортного и российского технологического оборудования при открытой и подземной добыче угля, а также при его переработке необходимо осуществлять на базе локализации производства зарубежного горно-шахтного и горнотранспортного оборудования на территории России.

Мероприятиями по управлению этим риском являются:

стимулирование участия иностранных компаний и российских производителей в локализации производства зарубежного горно-шахтного и горнотранспортного оборудования на территории России;

создание нормативно-правовых основ развития системы проектирования капиталоемкого горно-шахтного оборудования;

создание и модернизация российской испытательной стендовой базы для основной номенклатуры горного оборудования;

введение обязательных стендовых испытаний горно-шахтного оборудования при получении разрешительной документации на его применение на предприятиях угольной промышленности.

Риску прекращения новых инвестиционных проектов по добыче угля в первую очередь подвергаются инвестиционные капиталоемкие дорогостоящие проекты, реализуемые при освоении месторождений угля, расположенных в сложных климатических и горно-геологических условиях, при отсутствии необходимой транспортной и энергетической инфраструктуры, критической удаленности региона и сложной логистике. В частности, этому риску подвержены проекты, реализуемые в Арктической зоне Российской Федерации, проекты освоения месторождений Магаданской области (Омсукчанский бассейн) и в Чукотском автономном округе (Верхне-Алькатваамское и Амаамское месторождения).

Такому риску также подвержены инвестиционные проекты по освоению Зашуланского месторождения в Забайкальском крае, Огоджинского месторождения в Амурской области и месторождений Улуг-Хемского угольного бассейна в Республике Тыва.

Мероприятиями по управлению этим риском являются:

использование практики заключения концессионных соглашений с определением доли участия государства в финансировании подобных проектов, особенно в части создания транспортной и энергетической инфраструктуры;

привлечение инвестиций в капитал угольных компаний от крупных потребителей угля, в том числе зарубежных.

Таким образом, вопрос импортозамещения в машиностроении в Российской Федерации является актуальным, поскольку реализация соответствующих мероприятий позволит избежать напряженности, возникающей вследствие необходимости использования при изготовлении промышленной продукции импортных комплектующих, материалов и услуг, в то время как российские

организации не получают потенциальных заказов на изготовление продукции, требующихся для выхода из кризисной ситуации.

Согласно Стратегии развития транспортного машиностроения Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2017 года № 1756-р, российское производство машин и оборудования характеризуется достаточно высокой долей импорта в себестоимости промышленной продукции. Это объясняется не только стремлением российских производителей повысить конкурентоспособность экспортируемой продукции, но и возросшими требованиями к инновационности техники на внутреннем рынке.

Проблема возможности и экономической целесообразности замещения импортной продукции российскими аналогами включает в себя требования к уровню качества, который в состоянии обеспечить российские организации, вопросы нахождения рынков сбыта, а также защиты внутреннего рынка от недобросовестной конкуренции.

Реализация программы импортозамещения должна осуществляться организациями на уровне их управления и быть основана на решении следующих задач:

анализ основных рыночных тенденций, анализ положения организации среди конкурентов в различных сегментах рынка;

оценка возможностей и ресурсов организаций, разработка стратегических целей организаций;

подготовка детальных оперативных планов, программ импортозамещения и соответствующих им бюджетов;

оценка деятельности на основе определенных критериев с учетом намеченных целей и планов.

Для российских промышленных организаций можно выделить три варианта программы импортозамещения:

внутриориентированное импортозамещение, предусматривающее освоение внутренних рынков промышленных товаров;

внешнеориентированное импортозамещение, направленное на продвижение российских изделий на мировой рынок;

смешанное импортозамещение (реализация импортозамещающей продукции как на внутреннем, так и на внешних рынках в различных пропорциональных соотношениях).

Программа внутриориентированного импортозамещения предполагает развитие импортозамещающих производств с целью освоения внутреннего рынка. В этой ситуации организации замещают используемые импортные комплектующие российскими аналогами и реализуют продукт на внутреннем рынке.

Программа внешнеориентированного развития импортозамещения предполагает замещение зарубежных комплектующих и деталей в экспортных изделиях и характеризуется необходимостью постоянно отслеживать прогрессивные общемировые тенденции развития отрасли. Это обуславливает необходимость реализации научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и инноваций в соответствии с требованиями зарубежных рынков с целью поддержания конкурентных преимуществ в долгосрочной перспективе, что требует постоянного вложения значительных ресурсов. При таком типе импортозамещения возникает необходимость приоритетного достижения роста конкурентоспособности национальных отраслей на внутреннем рынке с последующим продвижением национальных товаров на мировой рынок.

С учетом специфики отрасли и регионального расположения производств возможна реализация смешанной программы импортозамещения. При этом организации, исходя из доступности ресурсов, определяют приоритетные направления развития импортозамещения для последующего освоения внешних рынков, на которых потребуются наибольшие вложения ресурсов, с одновременным развитием менее ресурсоемкого импортозамещения для

внутреннего рынка. Особенности смешанного типа стратегии заключаются в возможности рационального распределения объемов ресурсов, необходимых для реализации импортозамещения, по внутреннему и внешнему направлениям, а также в возможности снижения себестоимости, как экспортируемых изделий, так и изделий, ориентированных на реализацию на внутреннем рынке.

Минпромторгом России были приняты ведомственные нормативные акты по формированию отраслевых планов мероприятий по импортозамещению в гражданских отраслях промышленности Российской Федерации. При их составлении были аккумулированы предложения от всех субъектов Российской Федерации, институтов развития, Российской академии наук, министерств и российских компаний.

Необходимо отметить следующие нормативные акты об утверждении отраслевых планов мероприятий по импортозамещению в основных отраслях промышленности:

приказ Минпромторга России от 9 апреля 2015 года № 762 "Об утверждении отраслевого плана мероприятий по импортозамещению в отрасли промышленности обычных вооружений Российской Федерации", направленный на утверждение плана мероприятий по импортозамещению в отрасли промышленности обычных вооружений;

приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 663 "Об утверждении отраслевого плана мероприятий по импортозамещению в отрасли гражданского авиастроения Российской Федерации", направленный на утверждение плана мероприятий по импортозамещению в отрасли гражданского авиастроения;

приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 662 "Об утверждении отраслевого плана мероприятий по импортозамещению в радиоэлектронной промышленности Российской Федерации", направленный на утверждение плана мероприятий по импортозамещению в радиоэлектронной промышленности;

приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 660 "Об утверждении плана мероприятий по импортозамещению в отрасли транспортного машиностроения Российской Федерации", направленный на утверждение плана мероприятий по импортозамещению в отрасли транспортного машиностроения;

Министерством промышленности и торговли приняты аналогичные нормативные акты по вопросам обеспечения импортозамещения в отрасли тяжелого машиностроения.

Правовое управление
Аппарата Совета Федерации

Исполнители:
отдел гражданского права: А.А.Першина (691-19-35), Ю.Ю.Попова (697-54-56);
3.6-14/2786

Информационно-аналитический материал к «круглому столу» на тему «О состоянии и перспективах развития угольной отрасли и ее влиянии на развитие энергетики, транспортной инфраструктуры и на импортозамещение в машиностроении»

Современное состояние угольной отрасли¹

В настоящее время годовой объем добычи угля составляет 440 млн т., за восемь лет прирост составил 30%, или почти 100 млн т. Объем экспорта составляет 50% от добычи (220 млн т.).

Угледобычу осуществляют 57 шахт и 130 разрезов, почти половина из них введена после 2000 года. Переработка осуществляется на 64 обогатительных фабриках и установках.

Угольная отрасль играет важную роль в экономическом развитии 15 субъектов Российской Федерации. Особо следует отметить главный угольный регион России – Кузбасс, где производится почти 60% всей российской угольной продукции. Угольные предприятия являются градообразующими для более 30 городов и поселков. В отрасли занято 150 тысяч работников, и еще примерно полмиллиона рабочих мест функционируют в обеспечивающих смежных отраслях.

Россия сегодня занимает третье место в мире по экспорту угля после Индонезии и Австралии. Российские угольные компании обеспечивают почти 40% всего прироста международной торговли углем. Экспортные поставки угля стали пятой статьей по объему валютных поступлений и достигли 17 млрд долларов США в год, налоговые отчисления составили более 100 млрд рублей.

По итогам 2019 года зафиксирован рост поставок угля населению и коммунально-бытовым потребителям (+5,9%), предприятиям металлургии (+8,8%), использующим уголь на топливно-энергетические цели. В то же время отмечается небольшое сокращение объема поставок на нужды коксования (-0,3%) и электростанциям (-2%).

Отгрузка угля на экспорт происходила на фоне падения цен на угольную продукцию. Однако экспортные поставки сохранили положительную динамику при незначительном увеличении объемов на 0,1% и составили по итогам года 193,4 млн т. В том числе выросли объемы экспортной поставки угля в дальнее зарубежье (+0,4%). При этом сократились объемы поставок в ближнее зарубежье (-3,8%)².

На ситуацию в угольной отрасли влияют также глобальные вызовы последних лет – усиление конкуренции, рост доли возобновляемых источников энергии, газа, водородной энергетики в энергобалансах развитых стран в силу ужесточения климатической повестки. Снижение спроса наблюдается и на внутреннем рынке, что связано с замедлением экономической активности в связи с пандемией. В результате ограничения мобильности граждан, деловых коммуникаций резко

¹ По материалам доклада А.В. Новака на заседании Правительства РФ по вопросу «О Программе развития угольной промышленности на период до 2035 года», 27.02.2020 г.

² Доклад Минэнерго России. ТЭК России 2019: Функционирование и развитие, 2020 г.

сократилась потребность в источниках энергии, в том числе и в угле³.

В настоящее время в угольной промышленности наблюдается негативная тенденция, связанная с ростом использования импортного оборудования. Неконкурентоспособность отечественного горно-шахтного оборудования по сравнению с зарубежными аналогами проявляется в таких параметрах, как производительность, стоимость, а также эксплуатационная надежность и энерговооруженность, доступность в обслуживании. По некоторым видам оборудования российские производители не представлены вовсе.

В 2017 году на территории России горно-шахтное и горнотранспортное оборудование производили 44 завода⁴. Следует отметить, что ввиду запроса отечественных угледобывающих компаний на импортное горно-шахтное и горнотранспортное оборудование существует недозагрузка производственных мощностей отечественных машиностроительных заводов.

В период с 2011 по 2017 год доля импортного оборудования выросла в целом по угольной отрасли на 15%, в том числе на шахтах – на 11%, на разрезах – на 17% и достигло 68% от общего его объема на предприятиях отрасли. В России всего четыре разреза имеют долю импортного оборудования ниже 50%. На перспективных и современных разрезах этот показатель достигает 100%⁵.

По данным ЦДУ ТЭК⁶ в 2018 году уровень зависимости от закупок и использования зарубежного оборудования достиг 79%, в том числе на шахтах – 57,2% и на разрезах – 86%.

Советом Федерации было рекомендовано Минэнерго России ускорить разработку и утверждение планов импортозамещения в отраслях ТЭК⁷.

Перспективы развития угольной отрасли⁸

По оценке многих мировых аналитических агентств, общая международная торговля углем к 2035 году вырастет, по разным прогнозам от 5 до 13%, то есть с текущих 1 млрд 450 млн т до 1 млрд 520 млн – 1 млрд 640 млн т. Перспективы роста связаны в первую очередь с растущим рынком стран Азиатско-Тихоокеанского региона, на него приходится почти 80% всей торговли углем.

В этих прогнозах не учтены эффекты распространения электротранспорта. Потенциальный рост спроса на уголь для покрытия

³ Авторская колонка А.В. Новака для журнала «Энергетическая политика» от 17.08.2020 г.

⁴ Черняев М.В. Инновационно-технологическое развитие угольной отрасли: проблемы и перспективы развития / М.В. Черняев, Е.Н. Агеев // Экономические системы. – 2019 г.

⁵ Плакиткина Л.С. Оценка импортозависимости российских угольных компаний от закупок зарубежного оборудования / Плакиткина Л.С., Плакиткин Ю.А., Дьяченко К.И. // Горная промышленность №3 (139) – 2018 г.

⁶ Центральное диспетчерское управление топливно-энергетического комплекса – филиал ФГБУ «РЭА» Минэнерго России. 20 апреля 2020г.

⁷ Постановление Совета Федерации 24 июля 2018 года № 287-СФ «Об актуальных вопросах развития топливно-энергетического комплекса Российской Федерации».

⁸ По материалам доклада А.В. Новака на заседании Правительства Российской Федерации по вопросу «О Программе развития угольной промышленности на период до 2035 года», 27.02.2020 г.

потребностей в электроэнергии может составить еще дополнительно около 200 млн т. Особенно быстро он будет расти в Индии, Вьетнаме, Пакистане, Бангладеш, на Филиппинах, в Таиланде и других странах Юго-Восточной Азии, увеличение спроса будет также происходить в странах Африки и на Ближнем Востоке.

Правительством Российской Федерации утверждена Программа развития угольной промышленности России на период до 2035 года (далее – Программа)⁹. Она определяет цель, задачи и мероприятия государственной политики Российской Федерации в угольной отрасли на период до 2035 года, предусматривает уточнение спроса на российский уголь на внешнем и внутреннем рынках с учетом возможностей отрасли по увеличению объемов добычи угля, рентабельности продаж и инфраструктурных ограничений по экспортным поставкам угольной продукции¹⁰.

Минэнерго России рассматривает в рамках Программы два варианта развития отрасли – консервативный и оптимистичный. Консервативный вариант предусматривает рост объемов добычи с 440 млн т. до 485 млн т., оптимистичный – до 668 млн т. и соответствует генеральной схеме размещения объектов электроэнергетики на период до 2035 года, а также прогнозируемой конъюнктуре цен на энергетические угли.

Прогнозируемые объемы добычи угля обеспечены внушительными разведанными запасами углей – 196 млрд т. Программой планируется обеспечить среднегодовой прирост запасов дефицитных марок углей в объеме 500 млн т., в том числе коксующихся – 135 млн т.

С целью обеспечения оптимальной территориальной и технологической структуры производственных мощностей по добыче и переработке угля предусматривается создание сырьевой базы в новых центрах угледобычи – в Туве, Якутии, Забайкалье, на Дальнем Востоке, в арктической зоне. Наряду с освоением мощностей уже построенных 25 шахт и разрезов планируется заново построить 14 шахт и 15 разрезов, ввести более 20 новых обогатительных фабрик, модернизировать 8 действующих фабрик. Будет завершена ликвидация неперспективных шахт и разрезов.

⁹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 июня 2020 года № 1582-р.

¹⁰ Реализация Программы включает в себя три этапа:

- техническое перевооружение и интенсификацию угольного производства, увеличение объемов обогащения угля, снижение аварийности и травматизма на угледобывающих предприятиях, реализацию обеспечивающих инфраструктурных проектов долгосрочной программы развития открытого акционерного общества «Российские железные дороги» до 2025 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 июня 2020 года № 1582-р.;

- завершение мероприятий по реструктуризации отрасли и формирование новых центров угледобычи на новых угольных месторождениях с благоприятными горно-геологическими условиями, снятие основных системных ограничений при транспортировке угольных грузов на внутренний и внешний рынки, развитие системы аутсорсинга, интенсификацию научно-технологического и технического развития, в том числе за счет создания условий для массового внедрения цифровых технологий в процессах добычи и переработки угля (2026 - 2030 годы);

-повышение производительности труда при обеспечении роста фондоотдачи и фондовооруженности труда в основном производстве, реализацию пилотных проектов на базе технологий глубокой переработки угля и достижение мировых стандартов в области охраны окружающей среды (2031 - 2035 годы).

С целью развития внутреннего рынка угольной продукции и укрепления позиций российских угольных компаний на мировом рынке угля предусматривается:

увеличение пропускной способности Восточного полигона, железных дорог, в том числе подходов к портам;

обеспечение применения долгосрочных и предсказуемых параметров установления железнодорожных тарифов как до 2025 года, так и в последующий период;

реализация проектов строительства и модернизация объектов угольной генерации в Сибири и на Дальнем Востоке (предусматривается построить 7 новых угольных теплоэлектростанций и модернизировать 12 действующих);

расширение номенклатуры угольной продукции с высокими потребительскими свойствами, включая проработку проектов по производству из угля сжиженных газов и водорода.

Объем экспорта российских углей планируется увеличить с 220 млн т. до 260 млн т. по консервативному и до 390 млн т. – по оптимистичному варианту. Оба варианта предусматривают безусловное выполнение комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 года¹¹.

Технологическое развитие угольной отрасли предусматривает внедрение прогрессивных технологических схем, обеспечивающих повышение операционной эффективности предприятий. В частности, предусмотрено создание центров цифровых компетенций, включая дальнейшее развитие функционала комплексов «Умная шахта», «Интеллектуальный карьер», «Интеллектуальный транспорт» и «Центры управления». В результате производительность оборудования на шахтах и разрезах планируется нарастить в 1,8 раза, а производительность труда занятых в основном производстве увеличить в 3–4 раза.

С целью снижения негативного воздействия на окружающую среду от промышленной деятельности объектов угольной отрасли предусматривается реализация программ по обеспечению экологической безопасности, внесение изменений в нормативно-правовые акты в области нормирования качества сброса сточных вод в водные объекты, увеличение объемов рекультивации нарушенных земель, строительство и модернизация угольных ТЭЦ с применением экологически чистых технологий.

Планируется значительно улучшить экологические показатели отрасли, в частности, уровень сброса загрязненных сточных вод от общего объема снизить в 2 раза.

В результате реализации мероприятий Программы ожидается дальнейшее повышение вклада угольной промышленности в экономику страны. Валовая добавленная стоимость должна вырасти в 1,5–2,5 раза в зависимости от вариантов, объем инвестиций к 2025 году превысит 1 трлн рублей, к 2035 году – 2,5–3,5 трлн рублей, налоговые поступления

¹¹ Утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации №2101-р 30 сентября 2018 г.

вырасти более чем в 1,5 раза (в оптимистичном варианте – 2,6 раза).

13 июля 2018 года на 439-м заседании Совета Федерации была заслушана информация Министра энергетики Российской Федерации А.В. Новака об актуальных вопросах развития топливно-энергетического комплекса Российской Федерации. По итогам мероприятия было принято постановление Совета Федерации¹², в котором была отмечена необходимость продолжить реализацию мероприятий по реструктуризации и развитию угольной и торфяной промышленности, а также внедрять новые технологические решения.

Влияние угольной отрасли на развитие энергетики и транспортной сферы

Угольная отрасль является одной из основных отраслей топливно-энергетического комплекса (ТЭК) России. Отрасль формирует выпуск четверти объема электроэнергии и около 70% стальных изделий¹³.

На тепловых электростанциях России используются три основных вида угля – российские канско-ачинские и кузнецкие, а также импортные казахстанские, суммарная доля которых в структуре расхода угля на тепловых электростанциях превышает 60%.

В 2015-2019 годах на тепловых электростанциях России имели место устойчивые тенденции снижения объемов расхода кузнецких и казахстанских углей и, соответственно, их долей в структуре расхода угля на тепловых электростанциях а также роста объемов расхода канско-ачинских углей.

Снижение объемов расхода кузнецких углей обусловлено уменьшением их использования на тепловых электростанциях в европейской части страны, вследствие замещения природным газом и вывода из эксплуатации угольных генерирующих мощностей на ряде крупных тепловых электростанций¹⁴. Снижение объемов расхода казахстанских углей обусловлено выводом из эксплуатации угольных генерирующих мощностей на крупных ГРЭС Урала – Верхнетагильской, Серовской и Нижнетуриной, которые стали газовыми, а также Троицкой ГРЭС. В результате на Урале осталось только две ГРЭС – Рефтинская и Троицкая, использующие казахстанский уголь¹⁵.

Доля угля в грузообороте ОАО «РЖД» выросла за последние 10 лет с 35 до 44%¹⁶.

За первые 6 месяцев 2020 года увеличение объема поставок угля на Восточном полигоне составило порядка 2,5% – с 48,5 до 49,7 млн т. При этом в западном направлении наблюдается значительное снижение

¹² Постановление Совета Федерации 24 июля 2018 года № 287-СФ «Об актуальных вопросах развития топливно-энергетического комплекса Российской Федерации».

¹³ Перспективы развития угольной промышленности России. Экспортный потенциал, финансовое положение, социально-экономические эффекты. ЦСЭИ, 2020, ЦСР

¹⁴ Произошло снижение нагрузки на ряде тепловых электростанций Сибири, а также осуществлен перевод Новосибирской ТЭЦ-5 на сжигание бородинского (канско-ачинского) угля.

¹⁵ Доклад Минэнерго России. ТЭК России 2019: Функционирование и развитие, 2020 г.

¹⁶ Данные из доклада А.В. Новака на заседании Правительства РФ по вопросу «О Программе развития угольной промышленности на период до 2035 года», 27.02.2020 г.

объемов погрузки угля – с 60,2 до 47,5 млн т. (–21,1%)¹⁷.

Экспортные поставки российского угля, полностью синхронизированные с провозными возможностями железнодорожной инфраструктуры, и темпы развития угольных терминалов в портах также позволят обеспечить планируемые объемы перевалки экспортируемого угля, прежде всего в дальневосточных портах.

При этом дальнейшему росту погрузки в восточном направлении препятствуют существующие инфраструктурные ограничения. Реализация мер Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры¹⁸ позволит устранить указанные ограничения. Комплексный план включает перечень приоритетных мероприятий, которые необходимо завершить в 2020–2024 годы. В общей сложности предусмотрено строительство 1750 км вторых путей и 20 км третьих путей на участках Транссиба, 31 разъезда на участках БАМа и реконструкция 56 станций.

Исп.: Гиненский Р.В., т. 8(495) 697-48-43;

Туманов А.В., т 8 (495) 691-45-57.

¹⁷ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации 30 сентября 2018 года №2101-р.

¹⁸ По данным руководителя отдела анализа пропускных способностей российских железных дорог АО «Сибирская угольная энергетическая компания» И.В. Куротченко.