

ПРОЕКТ

УТВЕРЖДЕНЫ
на заседании
Комитета Совета Федерации
по экономической политике
___ декабря 2020 года

РЕКОМЕНДАЦИИ
«круглого стола» на тему «О состоянии и перспективах развития угольной
отрасли и ее влиянии на развитие энергетики, транспортной
инфраструктуры и на импортозамещение в машиностроении»

17 декабря 2020 года
12.00

Москва, Б. Дмитровка, 26
зал 802 красный

Комитет Совета Федерации по экономической политике совместно с представителями комитетов Совета Федерации и представителями администрации Кемеровской области, а также представителями Министерства энергетики Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, при участии представителей общественных, коммерческих и некоммерческих организаций провел в дистанционном формате «круглый стол» на тему «О состоянии и перспективах развития угольной отрасли и ее влияние на развитие энергетики, транспортной инфраструктуры и на импортозамещение в машиностроении».

Рассмотрев поступившие в ходе обсуждения предложения и замечания, участники «круглого стола» отмечают следующее.

Угольная отрасль является одной из основных отраслей экономики Российской Федерации. На протяжении последних 10 лет происходит ее активное развитие. Производство угля увеличилось в 1,3 раза, объем добычи в 2019 году составил 441,4 млн тонн. Угольная промышленность – единственная отрасль в стране, где производительность труда за 10 лет выросла в 1,5 раза. За прошедшие 5 лет в 2,5 раза увеличился объем инвестиций в основной капитал угольных предприятий (83,3 млрд рублей в 2014 году, 211,8 млрд рублей в 2019 году).

По объему добычи угля Россия находится на шестом месте в мире после Китая, Индии, США, Австралии и Индонезии.

Важным фактором развития угольной отрасли является развитие экспортных возможностей и укрепление позиций России на мировых рынках угля. Россия продолжает занимать третье место в мире по экспорту угля. Именно экспорт был основным драйвером отрасли в последнее десятилетие и

будет оставаться им в ближайшем будущем. Экспорт российского угля в 2019 году составил 205,4 млн тонн (на 2,9% больше, чем в 2018 году).

В этой связи уголь является самым перевозимым грузом по российским железным дорогам и составляет 44% грузооборота железнодорожного транспорта. Угольная отрасль оказывает существенное влияние на развитие железнодорожной (расширение пропускной способности Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей), портовой инфраструктуры (рост частных инвестиций в строительство и модернизацию угольных терминалов), машиностроения (стимулирует выпуск и использование инновационных полувагонов в железнодорожном транспорте) и других смежных отраслей.

Несмотря на положительную динамику, в угольной отрасли России сохраняется ряд проблем, связанных с недостаточным развитием транспортной инфраструктуры, растущей зависимостью от импорта оборудования в связи с низкой конкурентоспособностью продукции отечественного машиностроения, отставанием от мирового уровня в глубокой переработке угля и углехимии, усилением экологических ограничений при использовании угля в мире.

В последние два года на рынке энергетических углей наблюдается кризис, к которому добавилось крайне негативное влияние пандемии коронавирусной инфекции COVID-19.

На мировом рынке произошло резкое снижение цен на уголь. Особенно сильное падение цен отмечается на европейском рынке угля. В среднем за два года цена снизилась на 45%.

В настоящее время наиболее перспективен экспорт угля в страны Азиатско-Тихоокеанского региона. На восточном направлении цены на уголь выше европейских на 7-9 долл. США за тонну и спрос на российский уголь в целом сохраняется, в первом квартале 2020 года поставки в страны Азиатско-Тихоокеанского региона увеличились на 0,67 млн тонн. При этом объемы экспорта угля в восточном направлении ограничены пропускной способностью железнодорожной инфраструктуры.

В этой связи ряд угледобывающих компаний вынужден снижать объемы добычи угля, вследствие чего за 9 месяцев 2020 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года объем добычи в целом по отрасли снизился до 292,8 млн тонн, на 9,4%. Поставки угля на внутренний рынок сократились на 9,4% (до 117,5 млн тонн), на экспорт – на 4,8% (до 146,3 млн тонн). По экспертным оценкам в 2020 году экспорт российского угля может сократиться до 22% (в основном за счет падения экспорта на западном направлении), потребление угля на внутреннем рынке – до 12%.

Кроме того, у угледобывающих предприятий сложился острый дефицит оборотных средств, снижающий возможности финансировать модернизацию основных фондов и закупать оборудование, обеспечивающее безопасное ведение горных работ. Так, просроченная дебиторская задолженность за 2019 год составила более 32 млрд рублей, а просроченная задолженность по краткосрочным кредитам достигала порядка 78 млрд рублей.

В России 43% организаций угольной промышленности закончили 2019 год с убытком, в том числе 18% градообразующих предприятий находятся в предбанкротном состоянии. Ввиду рыночных колебаний и инфраструктурных ограничений в Кузбассе – основном угледобывающем регионе страны – за 11 месяцев 2020 года добыча угля упала на 11,5% (с 228,5 млн тонн в 2019 году до 202,3 млн тонн в 2020 году), ряд компаний отрасли находятся на грани остановки мощностей, положение других также резко ухудшилось.

По итогам совместной работы Правительства Кемеровской области - Кузбасса и ОАО «РЖД» в марте 2020 года заключены соглашения по обеспечению перевозки железнодорожным транспортом продукции, производимой на территории Кузбасса, предусматривающие сохранение транспортировки кузбасского угля в 2020 году на уровне 2019 года. 2 декабря 2020 года ОАО «РЖД» и Правительство Кемеровской области - Кузбасса продлили на 2021 год основные параметры по вывозу продукции угольных предприятий в направлении Дальнего Востока в объеме не менее 53 млн тонн каменного угля на экспорт в восточном направлении и до 3,55 млн тонн – во внутрироссийском сообщении.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.05.2020 № 734 «О внесении изменений в Правила недискриминационного доступа перевозчиков к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования» определена методика, которая позволяет угольным компаниям планировать объемы вывоза угля в восточном направлении, в том числе из основного угледобывающего региона России - Кузбасса.

В целях увеличения объемов перевозки угля ОАО «РЖД» в марте 2020 года в рамках действующей нормативной базы предоставлена скидка на перевозку угля в северо-западном и южном направлениях из основных угледобывающих регионов страны в размере 12,8%. В результате предоставления скидки объем погрузки увеличился в северо-западном направлении на 7,5%, в южном – на 13,5%. Реализация указанных решений позволила частично нивелировать потери погрузки в условиях снижения цен на российскую угольную продукцию со стороны европейских потребителей. Вместе с тем, в сентябре 2020 года ОАО «РЖД» отменило действие скидки, на перевозку угля в северо-западном направлении.

В целях расширения пропускной способности железнодорожной инфраструктуры в восточном направлении с 2013 года реализуется проект развития железнодорожной инфраструктуры Восточного полигона. В соответствии с поручением Президента Российской Федерации В.В. Путина по итогам заседания Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности от 27.08.2018 определен целевой показатель по увеличению объемов поставок российского угля в восточном направлении до 195 млн тонн в год к 2025 году. Целевой показатель также определен Долгосрочной программой развития открытого акционерного общества «Российские железные дороги» до 2025 года, утвержденной распоряжением

Правительства Российской Федерации от 19.03.2019 г. № 466-р, Комплексным планом модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.09.2018 г. № 2101-р.

Реализация проекта развития Восточного полигона имеет стратегическое значение для развития угольной отрасли. Восточный полигон важен для роста железнодорожных перевозок разных видов грузов (руда, лес, контейнеры, зерно) и для реализации инвестиционных проектов в различных отраслях экономики, запуск которых зависит от наличия железнодорожной инфраструктуры, и которые ориентированы на усиление внешнеторговых позиций Российской Федерации на растущих рынках Азиатско-Тихоокеанского региона. Проекты развития железнодорожной инфраструктуры Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей, угледобывающих предприятий и предприятий смежных производств, а также морских портов стимулируют инвестиционную активность и создают рабочие места, что крайне необходимо для развития целого ряда регионов – Кузбасса и Хакасии, Республики Тыва, Бурятии и Забайкальского Края, Хабаровского и Приморского краев.

Минтрансом России совместно с ОАО «РЖД» утвержден перечень объектов капитального строительства, необходимых для достижения целевого показателя провозной способности инфраструктуры Восточного полигона, в котором обозначены сроки завершения соответствующих мероприятий. В целях ускоренного роста провозной способности Восточного полигона необходимо обеспечить в 2021-2023 годах первоочередную реализацию приоритетных участков и объектов Восточного полигона согласно утвержденному перечню.

Важный вопрос, требующий решения, – предоставление ОАО «РЖД» грузоотправителям (угольным компаниям) объективной и регулярной информации о реализации проекта строительства железнодорожных объектов Восточного полигона (с перспективой до 2024 года) и графике прироста провозной способности в разбивке по дорогам и регионам. Отсутствие указанной информации у угольных компаний в значительной мере снижает инвестиции предприятий по добыче угля. Необходимо наладить взаимодействие с ОАО «РЖД» в целях предоставления грузоотправителям данной информации.

Уголь – один из базовых элементов современного мирового топливно-энергетического баланса. Вместе с тем, сегодня его доля в российской энергетике снизилась до 14,5%. Дальнейшее снижение доли угля может повлиять на энергетическую безопасность страны. Очень важным вопросом для сохранения доли угля в топливно-энергетическом балансе является модернизация угольной генерации, установка современного экологически безопасного оборудования.

В России тысячи угольных котельных, работающих по устаревшим технологиям. Одним из приоритетов является закрытие неэффективных

устаревших котельных и их перевод на централизованное теплоснабжение – крупную угольную когенерацию без причинения вреда окружающей среде.

Снижение негативного воздействия предприятий угольной промышленности на окружающую среду является одной из важнейших задач отрасли. Угольная отрасль во всем мире испытывает большое давление в связи с ужесточением требований по экологии. Большинство государств видят решение экологических проблем, в первую очередь, за счет реконструкции угольных ТЭЦ, а также развития низкоуглеродных технологий. Многие европейские страны, подписавшие Парижское соглашение по климату, существенно сокращают потребление угля либо вовсе прекращают его использование. В то же время для развивающихся стран уголь остается единственным доступным и низким по стоимости ресурсом. По оценкам экспертов, если доля угля к 2030 году в мировом энергобалансе несколько снизится (с 29 до 25-23%), то в абсолютном выражении потребность увеличится.

Складывающаяся ситуация заставляет угледобывающие предприятия пристальное внимание уделять вопросам снижения негативного воздействия на окружающую среду и организации производственного процесса. На европейском рынке потребители угля уже предъявляют к угольным компаниям не только повышенные требования к качеству поставляемой продукции, но и к надежности и репутации поставщиков, в том числе, к выполнению ими обязательств в части промышленной безопасности, охраны труда, экологии, рекультивации, соблюдения прав человека, социальных обязательств.

Перспективным направлением в угольной отрасли является развитие углехимии. Ряд объективных факторов таких как: нестабильность цен на уголь на мировых рынках, насыщенность внутреннего рынка, дорогая логистика, инфраструктурные ограничения, актуальность экологических вопросов в местах добычи угля, определяют преобразование отрасли из сырьевой в производство с высокой добавленной стоимостью - по добыче и глубокой переработке угля.

В настоящее время уголь используется, главным образом, как горючее ископаемое сырье для выработки тепловой и электрической энергии. При том, что входящие в его состав элементы позволяют получать широкий спектр продуктов вплоть до медицинских препаратов и топлива для космических ракет. Современные технологии позволяют производить из угля более 130 видов химических продуктов, которые в дальнейшем используются для производства свыше 5 тысяч видов продукции смежных отраслей.

При переработке угля добавленная стоимость возрастает от 30 до 150%, экономический эффект заключается также в разгрузке транспортной инфраструктуры, создании новых промышленных производств и рабочих мест. Это будет способствовать росту конкурентоспособности угольной промышленности, ускоренному развитию угледобывающих территорий, снижению загрязнения окружающей среды.

Активное развитие углехимии – мировой тренд. Углехимические кластеры формируются или уже сформированы в Европе, Китае, США, Канаде и Австралии. Российская Федерация, обладая огромными запасами угля, является главным образом импортером продуктов углехимии, уступая производство продуктов переработки угля другим странам.

При этом Россия имеет все основания и ресурсы для того, чтобы закрепить за собой в мире статус передовой угольной державы, обеспечив внедрение научно обоснованных технологий по глубокой переработке угля.

Однако в настоящее время отмечается низкая эффективность взаимодействия и координации деятельности государственных учреждений, научных и образовательных организаций, а также компаний-производителей. Отсутствует единое понимание приоритетов развития научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, механизм координации совместных действий.

Ввод большинства новых мощностей по выпуску углехимической продукции и модернизация действующих производств предусматривают использование импортных технологий и оборудования, что приводит к отставанию от современного мирового технологического уровня и не способствует укреплению позиций России на рынке.

В недостаточной мере внедряются проекты, обеспечивающие развитие угольной отрасли на базе чистых угольных технологий, а также проекты углехимической переработки в целях получения продуктов с высокой добавленной стоимостью по причине их обоснованной экономической неэффективности и неконкурентоспособности в условиях функционирования топливно-энергетического комплекса.

Вместе с тем, научно-образовательным центром «Кузбасс» разработана и проходит утверждение комплексная научно-техническая программа полного инновационного цикла «Чистый уголь - Зеленый Кузбасс», включающая 29 проектов, направленных на решение приоритетных задач угледобывающей промышленности Кузбасса. Реализация указанной программы позволит повысить эффективность угледобычи и переработки угля, обеспечить высокий уровень промышленной безопасности и экологии.

Сложная ситуация, складывающаяся в российской угольной отрасли, негативно сказывается и на развитии отечественного тяжелого машиностроения в сфере производства горно-шахтного оборудования. Падение цен и объемов продаж угля привели к снижению прибыли и, как следствие, к сокращению инвестиционных программ угольных компаний, сегодня в основном посредством ремонтов поддерживается в работоспособном состоянии ранее приобретенная техника. Это привело к уменьшению объемов производства нового горно-шахтного оборудования – машиностроительные предприятия выживают, главным образом, за счет ремонтов техники угольных разрезов и шахт. Дополнительное давление оказывает сильная конкуренция со стороны зарубежных производителей горно-шахтного оборудования, при этом многие отечественные предприятия освоили ремонт узлов и агрегатов и изготовление

запасных частей зарубежной техники. Пандемия усложнила и без того напряженное положение отрасли.

Сегодня зависимость от импортного горно-шахтного оборудования оценивается уже в 80-90%. Лидерами по импортным поставкам горно-шахтного оборудования являются Польша, Китай, Германия, Япония, США. Продукцией российских машиностроителей, которой удастся конкурировать с зарубежной, стали, главным образом, конвейеры, при этом доля импортных комплектующих в этих конвейерах достигает 30-40%.

Продукция российских производителей экспортируется главным образом в страны Средней Азии (Казахстан, Узбекистан).

Зарубежные компании не только поставляют горно-шахтное оборудование в Россию, но и открывают здесь сервисные центры вместе со складами запасных частей и службами ремонта, обеспечивая полную поддержку в течение всего цикла использования оборудования (Комацу, Джой, Либхерр, Фамур-Глиник, Катерпиллар, БелАЗ и другие).

По мнению экспертов (руководителей ведущих машиностроительных предприятий) горно-шахтное машиностроение как отрасль практически больше не существует - есть отдельные предприятия с определенными компетенциями, работающие на рынке, а отрасль, как регулируемая сфера деятельности, как цельное профессиональное сообщество, отсутствует.

План мероприятий по импортозамещению в тяжелом машиностроении Российской Федерации, утвержденный приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 31.03.2015 № 654, в части развития производства горно-шахтного оборудования, не выполнен по многим позициям: доля импортного оборудования, используемого горнодобывающими компаниями, за последние пять лет не только не уменьшилась, но и по некоторым позициям заметно выросла (в частности, в настоящее время на 100% импортируются «Передвижные шахтные крепи с гидравлическим приводом (механизированные крепи)», шифр 05ТМ4, ОКПД2 – 28.92.12.110; «Автоматизированные очистные комплексы», шифр 05ТМ1, ОКПД2 – 28.92).

Соответственно необходимы системные комплексные решения, которые позволят восстановить на новом технологическом уровне горное машиностроение как отрасль – сформулировать четкие цели и скорректировать нормативную базу. Объединение разрозненных машиностроителей и создание эффективной отрасли – очень масштабный проект, для которого необходимо создать фундамент - систему гарантий и нормативное регулирование.

В целях сохранения и развития производства сегодня российские производители горно-шахтного оборудования осваивают новые виды продукции, новые рынки, например, транспортно-конвейерные комплексы для других добывающих (неугольных) и обрабатывающих (химических) производств, а также морских (речных) портов. Также расширяется работа по ремонту узлов зарубежной техники, а также по локализации производства комплектующих для зарубежных машиностроительных компаний.

Федеральные и региональные органы власти также стремятся по мере возможностей стимулировать локализацию производства зарубежной техники, ее агрегатов и узлов.

В сложившейся ситуации представляется целесообразной разработка и реализация мер государственной поддержки, направленных на:

- стимулирование отечественных производителей горно-шахтного оборудования, которым удалось организовать разработку и выпуск конкурентоспособной продукции, в целях поддержания и развития таких производств;

- стимулирование к локализации производства востребованного зарубежного горно-шахтного оборудования (в том числе отдельных узлов и агрегатов), которое не производится в России.

В целях законодательного обеспечения развития угольной отрасли в части ее влияния на развитие энергетики, транспортной инфраструктуры и на импортозамещение в машиностроении, участники «круглого стола» **рекомендуют:**

1. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

- контроля реализации этапов достижения целевого показателя увеличения объемов поставок российского угля в восточном направлении до 195 млн тонн в год к 2025 году, определенного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации по итогам заседания Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности от 27.08.2018;

- обеспечения первоочередной реализации приоритетных участков и объектов Восточного полигона, необходимых для ускоренного развития Восточного полигона в период 2021-2023 годов, в составе перечня объектов капитального строительства, необходимых для достижения установленного Комплексным планом модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года целевого показателя провозной способности инфраструктуры Восточного полигона, утвержденного Минтрансом России и ОАО «РЖД» во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 25.03.2020 № Пр-573;

- предоставления скидки в размере не менее 50% на период низких цен на уголь с определением источника компенсации на экспортные перевозки энергетического угля через припортовые станции и сухопутные пограничные переходы Северо-Кавказской, Октябрьской, Северной, Калининградской железных дорог;

- включения технологий глубокой переработки угля в перечень критических технологий Российской Федерации, обратив внимание на опережающее развитие производства углей;

- государственной поддержки спроса на новую продукцию из угля и содействия по ее продвижению на новые рынки, финансирования проектов глубокой переработки угля в регионах угледобычи, применения новых

инструментов привлечения инвестиций и квалифицированных кадров в регионы.

2. Министерству науки и высшего образования Российской Федерации совместно с Министерству энергетики Российской Федерации Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерству промышленности и торговли Российской Федерации рассмотреть возможность поддержки и утверждения комплексной научно-технической программы полного инновационного цикла «Чистый уголь – Зеленый Кузбасс», а также выделения финансирования на НИОКР по проектам на 2021-2025 годы согласно паспорту комплексной научно-технической программы полного инновационного цикла «Чистый уголь – Зеленый Кузбасс».

3. ОАО «РЖД» рассмотреть возможность:

- предоставления Комитету Совета Федерации по экономической политике информации о ходе строительства приоритетных участков и объектов развития Восточного полигона и проблемных вопросах, возникающих в ходе строительства;

- увеличения количества перевозок поездами весом 7100 тонн с полигона Западно-Сибирской железной дороги в порты Дальнего Востока с целью роста провозной способности;

- снижения железнодорожных тарифов на перевозку энергетического угля в северо-западном и южном направлениях из основных угледобывающих регионов страны путем применения скидки на 2021 год в размере 12,8%.

4. Министерству промышленности и торговли Российской Федерации рассмотреть возможность разработки и реализации программы (комплекса мер) поддержки российских производителей горно-шахтного оборудования, направленной на развитие производства конкурентоспособной продукции, а также на локализацию производства востребованного зарубежного горно-шахтного оборудования и комплектующих к нему.

5. Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

- включить в План мероприятий Совета Федерации на весеннюю сессию 2021 года проведение «круглого стола» о результатах проведения мероприятий по законодательному регулированию развития угольной отрасли и ее влияния на развитие энергетики, транспортной инфраструктуры и на импортозамещение в машиностроении.

Председатель Комитета
Совета Федерации
по экономической политике

А.В. Кутепов