

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 351:824.11

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАРАМЕТРІВ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Мельниченко О. А.,

*д. держ. упр., проф., професор кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Забезпечено подальший розвиток тлумачення поняття “державне регулювання параметрів енергетичної безпеки”. Вдосконалено класифікацію механізмів державного регулювання взаємовідносин між учасниками ринку енергоресурсів.

Ключові слова: державне регулювання, енергетична безпека, сутність, механізми, класифікація.

Melnychenko O. A.,

*Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor,
Full Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv*

THEORETICAL BASIS FOR STATE REGULATION OF ENERGY SECURITY PARAMETERS

The next step forward is made in interpreting the concept of 'state regulation of energy security parameters'. The classification of mechanisms for state regulation of interrelations between participants of the energy resources market has been upgraded.

Key words: state regulation, energy security, essence, mechanisms, classification.

“Структурні зміни, що відбувалися наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. в світовому споживанні енергоресурсів в умовах їх асиметричного використання, зумовили посилення залежності багатьох країн і регіонів світу від імпорту паливно-енергетичних ресурсів; зростання міжнародної торгівлі паливно-енергетичною сировиною; загострення конкурентної боротьби на світовому ринку енергоносіїв, у т. ч. між експортерами та імпортерами енергетичної сировини енергії; подорожчання енергоресурсів; екологічні проблеми; необхідність упровадження інноваційних технологій для дослідження альтернативних джерел” [2, с. 111]. Тож, в умовах енергодефіциту особливо гостро постають питання забезпечення країн світу енергоресурсами, а з тим їхньої енергетичної безпеки – “забезпеченості (незалежно від обставин) усе зростаючих потреб споживачів у необхідних (прийнятних за ціною, якістю та асортиментом) енергоресурсах” [18, с. 38]. І хоча досягнення “енергетичної безпеки в країні є умовою успішного її розвитку та, взагалі, існування” [11, с. 88], але далеко не всі країни світу можуть похизуватись успіхами в цій царині. Подібна ситуація стала наслідком недостатньо дієвого державного

© Мельниченко О. А., 2017

регулювання розвитку національної економіки (зокрема, щодо її забезпеченості енергетичними ресурсами та належної ефективності використання їх), що й зумовлює актуальність цього дослідження.

Проблематика забезпечення енергетичної безпеки стала наріжним каменем дисертаційних досліджень і численних публікації у фахових виданнях різного наукового спрямування.

Зокрема, Є. Єнько виявила таке: "...енергетичний фактор здатен як прискорювати співробітництво між державами, так і уповільнювати його, визначаючи при цьому характер, напрям і глибину регіонального співробітництва; транзитний потенціал держави не має окремої цінності, оскільки залежить від попиту і пропозиції та тісно пов'язаний із зовнішньою політикою держави, разом з тим зміни стратегій держав по відношенню одна до одної або всередині країни між політичними групами, які знаходяться при владі, ведуть до перегляду ролі транзитного потенціалу в проблемі забезпечення енергетичної безпеки держави; Україна не відіграє активної ролі на європейському енергетичному просторі, самостійно не вирішує енергетичні питання, міжнародні ж актори впливають на енергетичну політику України імперативно, визначаючи характер її зовнішньої політики стосовно ЄС, РФ, США, країн Каспійського, Близькосхідного та Чорноморського регіонів; енергетична безпека України може бути забезпечена лише в разі використання енергоносіїв з Близькосхідного та Каспійського регіонів" [10, с. 5–6].

М. Гнатюк, І. Хільчевська небезпідставно стверджують, що "оскільки стратегія оновлення енергетики розрахована на 15–20 років, енергетична безпека України та Європи буде ґрунтуватися на традиційних джерелах (нафта, газ, вугілля), а нестача енергетичних ресурсів компенсуватиметься за рахунок імпорту" [6, с. 116]. Крім того, як стверджує Лі Чао, "за формування довгострокових цілей виникає проблема сталості дій та адекватності механізмів реалізації стратегії з досягнення встановлених довгострокових цілей унаслідок виникнення важкопрогнозованих ситуацій (надзвичайні ситуації технологічного та природного характеру, економічні кризи, військові агресії тощо). Тому ключовим завданням стратегії має стати формування здатності системи державного управління адекватно реагувати на виклики та адаптувати механізми її реалізації" [13, с. 57]. Зазначену проблему О. Суходоля пропонує вирішити у спосіб "виділення етапів стратегії та механізмів реалізації, що дозволить забезпечити послідовність і сталість енергетичної політики завдяки узгодженню конкретних механізмів її реалізації з реальною соціально-економічною ситуацією в країні. Пропонується виділити три етапи реалізації Енергетичної стратегії України, що суттєво відрізняються за змістом механізмів управління, а саме: 1 – реформування; 2 – модернізації та корпоративного розвитку; 3 – інтеграції та інноваційного оновлення" [27, с. 110–111]. "На кожному етапі стратегії розробляються та приймаються програми-проекти реалізації, які визначатимуть конкретний розподіл суспільних ресурсів, зважаючи на політико-економічне становище в країні та управлінську спроможність держави, визначатимуть відповідальних виконавців. Саме в межах програм-проектів реалізації стратегії здійснюватиметься деталізація управлінських рішень (реалізація конкретних проектів побудови чи модернізації об'єктів енергетики, прийняття конкретних актів законодавства)" [13, с. 57].

Н. Кузьминчук зауважує, що “політика держави в електроенергетичній сфері повинна враховувати стратегічні напрями розвитку цієї сфери, а саме: тенденції використання альтернативної енергії, підвищення кваліфікаційного рівня кадрового забезпечення галузі, створення сприятливого клімату для наукових досягнень тощо. Указані тенденції розширюють перелік факторів підвищення ефективності функціонування державного регулювання взаємовідносин суб’єктів електроенергетичного ринку” [13, с. 60–61]. О. Віхров доречно додає, що “державне управління повинне враховувати експортну складову, тому відносини між усіма учасниками енергетичного ринку повинні будуватись із дотриманням основних положень Договору і Протоколу до Енергетичної Хартії щодо енергетичної ефективності й ряду екологічних аспектів” [3].

Віддаючи належне напрацюванням науковців, слід наголосити на необхідності продовження наукових розвідок за даною проблематикою.

Метою статті є вдосконалення теоретичних основ державного регулювання параметрів енергетичної безпеки. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) забезпечити подальший розвиток тлумачення поняття “державне регулювання параметрів енергетичної безпеки”; 2) вдосконалити класифікацію механізмів державного регулювання взаємовідносин між учасниками ринку енергоресурсів.

Передусім відзначимо, що проблематика державного регулювання параметрів енергетичної безпеки не є новою для вітчизняної науки, але донині не лише відсутнє усталене тлумачення цього поняття, а й використовуються споріднені терміни, як-от: “державна енергетична політика – теоретично розроблена, нормативно закріплена та практично виконувана система дій органів державної влади для забезпечення енергетичної безпеки держави шляхом максимального врахування й задоволення загальнодержавних енергетичних інтересів, яка базується на документах, що офіційно прийняті органами державної влади у цій сфері” [24, с. 11]; “державна політика енерго-і електробезпечення – стратегія органів державної влади (спрямована на розвиток об’єкта впливу) і тактика, що передбачає використання механізмів, покликаних забезпечувати поточне функціонування такого об’єкта, зокрема виробництво й споживання паливно-енергетичних ресурсів” [7, с. 8]; “державне регулювання електроенергетичної галузі – вплив держави на цілісну соціально-економічну систему, який проявляється в кінцевому баченні цілей реформування, організаційно-структурних і правових перетворень і ступеня свободи приватного капіталу” [9, с. 20]; “державне регулювання розвитку альтернативної енергетики – вплив держави (суб’єкта регулювання) на об’єкти регулювання шляхом створення належних умов для виробництва, постачання, транспортування, зберігання, передачі й споживання енергії, виробленої з альтернативних джерел з метою забезпечення сталого, збалансованого та інноваційного розвитку національної енергетичної системи, що передбачає раціональне використання наявних в країні енергоресурсів, забезпечення національної енергетичної безпеки на екологічних засадах і підвищення рівня добробуту суспільства” [15, с. 37]. Отже, наявні тлумачення вказують не лише на необхідність, вектор, спосіб та об’єкт такого впливу, а й частково розкривають його цілі та способи досягнення їх. Водночас деякі тлумачення містять дискусійні положення: “вплив держави проявляється в кінцевому баченні цілей реформування...” [7, с. 20] характерний, радше за все, для “державної політики”, а не “державного регулювання”.

Державне регулювання параметрів енергетичної безпеки здійснює Кабінет Міністрів України чи за його дорученням спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади (Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство інфраструктури України, Антимонопольний комітет України чи ін.). Зокрема, “Національна комісія з регулювання у сферах енергетики і комунальних послуг, окрім державного регулювання природних монополій та діяльності на суміжних ринках, виконує такі основні завдання: збалансування інтересів суб’єктів господарювання, споживачів і держави; сприяння розвитку конкуренції у сферах виробництва і постачання електричної та теплової енергії, на ринку природного газу, а також перероблення побутових відходів; забезпечення проведення цінової і тарифної політики, упровадження стимулюючих методів регулювання цін; захист прав споживачів; обмеження впливу суб’єктів природних монополій на державну політику та сприяння конкуренції на суміжних ринках з метою забезпечення ефективного функціонування відповідних галузей тощо” [22].

На регіональному рівні державне регулювання параметрів енергетичної безпеки здійснює управління паливно-енергетичного комплексу обласної державної адміністрації, основними завданнями якого є: “...забезпечення реалізації державної політики в паливно-енергетичному комплексі області, здійснення організаційних заходів щодо стабілізації роботи і нарощування обсягів виробництва підприємствами комплексу, формування й виконання регіональних замовлень на території області; координація діяльності підприємств паливно-енергетичного комплексу області; участь у розробленні проектів програм соціально-економічного розвитку області, цільових програм, метою яких є підвищення рівня забезпеченості населення, соціальної та виробничої сфери в усіх видах енергоносіїв; реалізація економічної реформи в паливно-енергетичному комплексі; участь у формуванні, регулюванні та вдосконаленні ринку паливно-енергетичних ресурсів” [20].

Варто погодитись, що у країнах з ринковою економікою основним завданням регуляторних органів у сфері забезпечення енергетичної безпеки є “перешкоджання, обмеження або припинення монопольної (домінуючої) діяльності та недопущення створення умов для виникнення недобросовісної конкуренції” [25]. Щобільше, повноцінне запровадження в Україні зазначеної практики є вкрай нагальним, оскільки контроль за рухом енергоресурсів (передусім їхнім транзитом, видобутком і перерозподілом) традиційно було й залишається джерелом найбільших “дивідендів”: політичних (приходу до влади та її збереження) та економічних (формування страти олігархів, які спрямовують частину надприбутків на реалізацію бізнесових і політичних проектів).

Зауважимо, що енергетичну безпеку слід розглядати на “мікро- (суб’єкт господарювання), мезо- (галузь, регіон), макро- (державна)” [21] і мегарівні (суспільство). Але навіть у межах одного рівня (не кажучи про різні рівні) об’єкти енергетичної безпеки можуть істотно відрізнитися своїми потребами в енергоресурсах і можливостями задоволення їх. Означені відмінності також накладають свій відбиток на “економічну, екологічну, політико-економічну та соціальну складові” [8, с. 5–6] енергетичної безпеки, які варто враховувати під час вибору засобів (до речі, перелік їх було наведено в одній із попередніх публікацій автора [18]) і механізмів державного регулювання взаємовідносин між учасниками ринку енергоресурсів –

“сукупності принципів, функцій, форм, методів, інструментів і способів їх застосування суб’єктом регулювання (державою) по відношенню до об’єкта регулювання шляхом створення належних умов для виробництва, постачання, транспортування, зберігання, передачі й споживання енергії, виробленої з різних джерел для забезпечення сталого, збалансованого та інноваційного розвитку національної енергетичної системи, що передбачає раціональне використання наявних в країні енергоресурсів, забезпечення національної енергетичної безпеки на екологічних засадах і підвищення рівня добробуту суспільства” [4, с. 9–10].

Розмаїття механізмів регуляторного впливу держави в цій царині й надалі спонукає науковців до вдосконалення класифікацій цих механізмів за певними ознаками, як-от: “напрямок впливу” [12; 19]; “обов’язковість; статус незалежності; характер регулювання; регіональний статус; галузевий напрям; спрямованість впливу; характер впливу; ефективність; країни; сектори ЗЕД; тривалість діяльності; потужності; місце використання; проекти” [5, с. 13].

Проведені узагальнення публікацій за даною проблематикою [1; 4; 5; 9; 23–25] та результати власних досліджень [16–18] дозволили вдосконалити класифікацію механізмів державного регулювання взаємовідносин між учасниками ринку енергоресурсів:

- за *формою впливу*: реалізації державної політики, державного управління, державного регулювання;

- за *суб’єктом впливу*: органів державного управління; органів місцевого самоврядування; керівництва галузей, сфер діяльності, суб’єктів господарювання;

- за *способом впливу*: комбіновані; адміністративні, економічні, інституційні, організаційні, правові; інформаційно-комунікативні, інформаційно-контрольні, нормативно-правові, адміністративно-правові, адміністративно-організаційні, організаційно-економічні, фінансово-економічні, інвестиційно-інноваційні;

- за *характером впливу*: реагування, регламентування, спрямування, стимулювання;

- за *об’єктом впливу*: суспільство, держава, регіон, населений пункт; галузь діяльності, що пов’язана з виробництвом, постачанням, транспортуванням, зберіганням, передачею та споживанням енергоресурсів; підприємство; ціни на паливно-енергетичні ресурси; структура ринку енергоресурсів; вплив енергетики на навколишнє середовище та добробут суспільства тощо;

- за *спрямованістю впливу*: розвитку (у т. ч. альтернативної, відновної енергетики; сприяння створенню нових потужностей для виробництва енергоносіїв (у т. ч. з альтернативних джерел енергії); підтримка розвитку відновної енергетики; реалізації заходів з енергозбереження та енергоефективності; запобігання комерційним втратам енергоносіїв; модернізації; демонополізації; ресурсозбереження; узгодження (захист) інтересів учасників ринку енергоносіїв; забезпечення економічної та екологічної безпеки; створення стратегічного резерву вуглеводнів; участі країни у міжнародному співробітництві у сфері виробництва та споживання енергії тощо.

На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку тлумачення поняття “*державне регулювання параметрів енергетичної безпеки*”, яке слід тлумачити як діяльність органів державної влади з розроблення, реалізації та

вдосконалення регуляторного впливу на взаємовідносини між учасниками ринку задля його насичення прийнятними за ціною, якістю та асортиментом енергоресурсами. Вдосконала класифікація механізмів державного регулювання (зокрема, за формою, суб'єктом, об'єктом, способом, характером і спрямованістю впливу) є підґрунтям для кращого розуміння специфіки цього процесу, а з тим – підвищення результативності взаємовідносин між учасниками ринку енергоресурсів. Продовження наукових розвідок за цією проблематикою сприятиме подальшому покращанню параметрів енергетичної безпеки України, у т. ч. за рахунок удосконалення регуляторного впливу держави на цю складову національної економіки.

Список використаних джерел

1. Амельницька О. В. Механізми управління виробничо-господарською діяльністю локальних електричних мереж: автореф. дис. ... к.е.н.: спец. 08.00.04 "Економіка та управління підприємствами (за галузями)". Донецьк, 2008. 20 с.
2. Бусарев Д. В. Структурна асиметрія світового енергетичного балансу // Економіка та держава. 2011. № 11. С. 111–113.
3. Віхров О. П. Окремі питання реформування ринку електроенергії в контексті виконання Угоди про асоціацію // Економіко-правові дослідження в XXI столітті: розвиток господарського законодавства в контексті виконання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом: матеріали XV Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., 8–16 груд. 2015 р. Київ, 2015. URL: http://hozpravo.com.ua/conferences/uchastnik/index.php?ELEMENT_ID=779.
4. Волошин О. Л. Механізми державного регулювання розвитку альтернативної енергетики в Україні: дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління". Харків, 2015. 197 с.
5. Гайдуцький І. П. Проблеми транснаціональної гармонізації системи регулювання та мотивації інвестування сталого низьковуглецевого розвитку // Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 20. С. 10–15.
6. Гнатюк М. В., Хільчевська І. Г. Енергетична безпека як фактор геополітичної стабільності Європи // Інноваційна економіка. 2016. № 5/6. С. 115–121.
7. Груба Г. І. Державне управління стратегічним розвитком електроенергетики: автореф. дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління". Харків, 2005. 19 с.
8. Дзядичевич Ю. В. Енергетична безпека України та її складові // Інноваційна економіка. 2014. № 6. С. 5–13.
9. Євдокімов В. А. Механізми державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі: дис. ... к.держ. упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління". Харків, 2016. 228 с.
10. Єнько Є. Ю. Зовнішні аспекти енергетичної політики України: автореф. дис. ... к.політ.н.: спец. 23.00.04 "Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку". Київ, 2009. 21 с.
11. Єфімцева Л. О. Енергетична безпека в Україні: суть, походження та перспективи // Економіка АПК. 2014. № 5. С. 85–92.
12. Каргиев В. М. Анализ российского и зарубежного законодательства и разработка проектов нормативных документов, регламентирующих использование возобновляемых источников энергии. М., 2001. URL: <http://www.pandia.ru/text/77/299/86427.php>.
13. Кузьминчук Н. В. Інституційні аспекти державного регулювання взаємовідносин суб'єктів електроенергетичного ринку // Проблеми економіки. 2014. № 1. С. 59–64.
14. Лі Чао. Проектно-цільовий підхід як метод реалізації енергетичної стратегії України // Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 9. С. 55–61.
15. Майстро С. В., Волошин О. Л. Механізми державного регулювання розвитку альтернативної енергетики: теоретичні підходи до визначення та змісту // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львів: Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 43. С. 36–43.
16. Мельниченко О. А. Типологізація механізмів державного регулювання // Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні: матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф., 11 жовт. 2012 р. / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка. Запоріжжя: Вид-во КПУ, 2012. С. 176–179.

17. Мельниченко О. А. Управління структурними зрушеннями: підручник. Харків: Оберіг, 2013. 300 с.
18. Мельниченко О. А., Белоцький О. О. Енергетична безпека: сутність і засоби державного регулювання // Вісник Нац. ун-ту цивільного захисту України. Серія "Державне управління". 2017. № 1. С. 33–42.
19. Перспективи энергетических технологий (ETP-2010). Сценарии и стратегии до 2050 г. / Междунар. энергетическое агентство (МЭА). 2010. URL: http://www.iea.org/techno/etp/etp10/Russian_Executive_Summary.pdf.
20. Положення про Управління паливно-енергетичного комплексу Харківської обласної державної адміністрації: розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації від 3 серп. 2011 р. № 43. URL: <http://kharkivoda.gov.ua/oblasna-derzhavna-administratsiya/struktura-administratsiyi/struktumi-pidrozdili/147/304>.
21. Про затвердження методики розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економіки України від 2 берез. 2007 р. № 60. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.
22. Про затвердження плану заходів з реформування та розвитку енергетичного сектору: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 черв. 2007 р. № 408-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/408-2007-p>.
23. Рябчин О. М. Еколого-енергетична безпека світогосподарського розвитку в умовах глобалізації: автореф. дис. ... к.е.н.: спец. 08.00.02 "Світове господарство і міжнародні економічні відносини". Донецьк, 2010. 20 с.
24. Сердюченко О. В. Адміністративно-правові засади забезпечення енергетичної безпеки України: автореф. дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право". Київ, 2009. 20 с.
25. Слупський Б. В. Основні моделі ринків електроенергетики та особливості їх державного регулювання: порівняльний аналіз // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Дніпропетровськ: Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 3. Доступне також у PDF: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2009_3/09sbvrpa.pdf
26. Стоян О. Ю. Теоретичні основи функціонування механізмів державного регулювання розвитку сфери відновлювальної енергетики. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=811>.
27. Суходоля О. М. Стратегічне управління в енергетичній сфері: проблеми та пріоритети вдосконалення // Стратегічні пріоритети. 2015. № 1. С. 104–112.

Надійшла до редколегії 15.05.2017 р.

УДК 316.77:342.5:316.3

НАЛАГОДЖЕННЯ КОМУНІКАЦІЇ МІЖ ВЛАДОЮ І СУСПІЛЬСТВОМ У ПЕРІОД ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМ

Дзяна Г. О.,

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування,
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України;*

Дзяний Р. Б.,

*к.х.н., доц., ст. викл. кафедри менеджменту організацій,
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Львів*

Проведено теоретичне обґрунтування основних принципів комунікації органів влади з громадськістю в період проведення реформ та запропоновано класифікацію принципів комунікації між владою і суспільством.

Ключові слова: комунікації, державні комунікації, комунікації між владою і суспільством, принципи комунікації, класифікація принципів комунікації.

© Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б., 2017