

Наталія Соколовська

Заступник директора Департаменту з питань взаємодії з Верховною Радою України, іншими державними органами Секретаріату Кабінету Міністрів України, завідувача відділом аналітичної роботи та зв'язків з народними депутатами України

ЕНЕРГЕТИЧНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ І РЕГІОНІВ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Енергетична безпека (ЕнБ) є однією з найважливіших складових національної безпеки, всі відносини між учасниками ЕнБ мають знаходитись у правовій сфері, тобто бути підкріплені чинним законодавством без можливості подвійного тлумачення. Для цього необхідно створення комплексного енергетичного Закону про енергетичну політику, який має системно врегулювати вимоги щодо енергетичної безпеки України та визначити правові механізми її забезпечення. Першочерговим має бути забезпечення сталого зниження енерговитрат на одиницю ВВП, тому надзвичайно важливим є розробка та прийняття Закону про енергетичний аудит та про енергетичний менеджмент, та/або розробка розширеного розділу в базовому Законі «Про енергозбереження».

Планування розвитку систем регіонального енергозабезпечення повинно здійснюватися центральними та регіональними органами влади на підставі розробки та взаємопогодження перспективних програм забезпечення соціально-економічного розвитку кожного з регіонів та країни в цілому.

Ключові слова: енергетична безпека, законодавство, органи державного управління, органи регіонального управління, індикатор енергетичної безпеки.

Nataliya Sokolovska

Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, Deputy Director of the Department for cooperation with the Parliament of Ukraine, other state agencies, head department analysis and links with Ukraine MPs

ENERGY SECURITY OF THE STATE AND REGIONS: LEGAL ASPECTS

Problem setting. *Energy security (ES) is one of the most important components of national security, all relations between the members of the ES must be in the legal area, be backed up by current legislation without opportunity of double interpretation. To do this, it is necessary to create a comprehensive energy law about energy policy, which should systematically regulate the requirements for Ukraine's energy security and determine the legal mechanisms for its provision. The priority should be to ensure a steady reduction of energy consumption per unit of GDP, and therefore the development and adoption of the Energy Audit and Energy Management Law and / or the development of an extended section in the Basic Law «On Energy Saving» is extremely important.*

Planning for the development of regional energy supply systems should be carried out by central and regional authorities on the basis of development and coordination of promising programs for the socio-economic development of each region and country as a whole.

Analysis of recent research and publications. *Many scientists have joined the study of the legal framework for ensuring Ukraine's energy security at the national and regional levels. In particular, significant attention was paid to the study of legal aspects and components of energy security, such domestic scientists as B. Stogniy [7], Y. Prodan [9]; to determine the estimates and directions for ensuring energy security; A. Shevtsov [5]; Mechanisms for Ensuring Energy Security - S. Beoz, D. Voloshin, A. Zakrevsky [6]; focused on resource and energy saving aspects of energy security by O. Sukhodolya [8], Y. Zarubin, N. Sokolovska [4], the legislative aspects of ensuring energy security - O. Serdyuchenko [10], O. Melnychenko [11]. But despite the abundance of thorough scientific and scientific - practical research in this area, the relations between the participants in the field of energy security without the possibility of double interpretation are not legally supported.*

The paper objective. *The purpose of the article is to analyze legal aspects in the field of Ukraine's energy security and to find ways to improve the legal regulation of energy security.*

The paper main body. *The analysis shows that the creation of the regulatory framework in the field of energy security has not yet been completed in Ukraine, while the relations between the participants of the ES must be supported by the current legislation without the possibility of a double interpretation. To this end, it proposes the creation of a comprehensive energy law on energy policy, which should establish unified approaches to terminology, provide for the basic principles of legal regulation of the whole energy sector, define national interests in this area, establish rules of activity of all participants in energy relations (both state bodies and sub Subjects of management) on the principles of fairness, non-discrimination and transparency, to provide requirements for the preparation and implementation of legislative acts and program documents. Subsequently, such a law should become the basis of the energy law of Ukraine.*

It is necessary to emphasize not only the definition of the aspects of energy security at the state level, but also the balance of national and regional interests, namely, the planning of the development of regional energy supply systems.

The level of energy security today is estimated according to the methodology developed by the Ministry of Economic Development and Trade. In order to ensure energy security, it is necessary to achieve and maintain the Indicator thresholds specified in the Methodology.

The energy intensity of the gross domestic product-characterizes the level of expenditures of fuel and energy resources per unit of gross domestic product produced and is one of the fundamental characteristics for the economy of each country. The energy intensity of GDP is defined as the ratio of total consumption of fuel and energy resources to industrial production and non-productive sectors in the country's GDP for a certain period. According to various estimates, the level of energy intensity in Ukraine is one of the highest even in comparison with CIS countries.

To ensure a sustainable reduction of the level of energy intensity of GDP, it is necessary to develop and adopt the Law of Ukraine «On Energy Audit and Energy Management» and / or to develop an extended section in the Basic Law «On Energy Saving» or in the Law «On Energy Efficiency», which has been developed for 8 years And should regulate the rights and obligations of customers and performers in the field of energy saving.

Conclusions of the research. Energy security is one of the most important components of the national security of the state. All relations between the participants in the energy security should be in the legal sphere, that is, be backed up by the current legislation without the possibility of a double interpretation. The creation of a comprehensive energy law on energy policy should systematically regulate the requirements for Ukraine's energy security, and determine the legal mechanisms for its provision and should in future become the basis of the energy law of Ukraine. The priority is to complete the development of the legislative field in the field of energy efficiency.

Key words: energy security, legislation, public administration, regional government bodies, energy security indicator.

Наталія Соколовська

заместитель директора Департамента по вопросам взаимодействия с Верховной Радой Украины, другими государственными органами Секретариата Кабинета Министров Украины, заведующая отделом аналитической работы и связей с народными депутатами Украины

**ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ГОСУДАРСТВА И РЕГИОНОВ:
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

Энергетическая безопасность (ЕНБ) является одной из важнейших составляющих национальной безопасности, все отношения между участниками ЕНБ должны находиться в правовой сфере, то есть быть подкреплены действующим законодательством без возможности двоякого толкования. Для этого необходимо создание комплексного энергетического Закона об энергетической политике, который должен системно урегулировать требования по энергетической безопасности Украины и определить правовые механизмы ее обеспечения. Первоочередным должно быть обеспечение устойчивого снижения энергозатрат на единицу ВВП, поэтому чрезвычайно важным является разработка и принятие Закона об энергетическом аудите и об энергетическом менеджменте и / или разработка расширенного раздела в базовом Законе «Об энергосбережении».

Планирование развития систем регионального энергообеспечения должно осуществляться центральными и региональными органами власти на основании разработки и взаимосогласования перспективных программ обеспечения социально-экономического развития каждого из регионов и страны в целом.

Ключевые слова: энергетическая безопасность, законодательство, органы государственного управления, органы регионального управления, индикатор энергетической безопасности.

Постановка проблеми

В Україні не створено цілісного законодавчого поля для врегулювання взаємовідносин у сфері енергетичної безпеки (ЕНБ). Враховуючи, що енергетична безпека є однією з найважливіших складових національної безпеки, всі відносини між учасниками ЕНБ мають знаходитись у правовій сфері, тобто бути підкріплені чинним законодавством без можливості подвійного тлумачення. Для цього необхідно створення комплексного енергетичного Закону про енергетичну політику, який має системно врегулювати вимоги щодо енергетичної безпеки України та визначити правові механізми її забезпечення. Планування розвитку систем регіонального енергозабезпечення повинно здійснюватись центральними та регіональними органами влади на підставі розробки та взаємопогодження перспективних програм забезпечення соціально-економічного розвитку кожного з регіонів та країни в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

До дослідження правових засад гарантування енергетичної безпеки України на загальнодержавному та регіональному рівнях долучалися чимало вчених. Зокрема, значну увагу

вивченню правових аспектів і складових енергетичної безпеки приділяли такі вітчизняні вчені, як Б. С. Стогній [7], Ю. В. Продан [9]; визначенню оцінок і напрямів забезпечення енергетичної безпеки – А. І. Шевцов [5]; механізмам забезпечення енергетичної безпеки – С. М. Бевз, Д. В. Волошин, О. І. Закревський [6]; ресурсним та енергозберігаючим аспектам енергетичної безпеки приділяли увагу О. М. Суходоля [8], Ю. О. Зарубін, Н. І. Соколовська [4]; законодавчим аспектам забезпечення енергетичної безпеки – О. В. Сердюченко [10], О. А. Мельниченко [11], Але попри велику кількість ґрунтовних наукових та науково-практичних досліджень у цій сфері законодавчо не підкріплені відносини між учасниками сфери енергетичної безпеки без можливості подвійного тлумачення.

Мета

Метою статті є аналіз організаційно-правових аспектів у сфері енергетичної безпеки України та пошук шляхів вдосконалення правового регулювання енергетичної безпеки України.

Виклад основного матеріалу

Енергетична безпека (ЕНБ) є однією з найважливіших складових національної безпеки, необхідною

умовою забезпечення сталого розвитку держави. Енергетична безпека передбачає досягнення стану технічно надійного, стабільного, економічно ефективного та екологічно безпечного забезпечення енергетичними ресурсами економіки й соціальної сфери держави [3].

Адміністративно-територіальний поділ території України характеризується суттєвими відмінностями регіонів за основними показниками соціально-економічного та екологічного стану, в тому числі і в частині виробництва (власного енергетичного природо-ресурсного та виробничого потенціалів) й споживання основних паливно-енергетичних ресурсів (ПЕР: вугілля, природного газу, нафти та нафтопродуктів) та енергії (електричної та теплової) [3].

Для забезпечення сталого енергозабезпечення регіонів України були створені розгалужені загальнодержавні мережі транспортування енергоресурсів (об'єднана електроенергетична система країни, єдина система транспортування та розподілу нафти та природного газу). В той же час, значний рівень енергозабезпечення, в першу чергу, тепловою енергією міст та великих населених пунктів, забезпечення котельне-пічним паливом (природним та стисненим газом, сортовим вугіллям, а в деяких випадках і дровами) селищ та невеликих міст) залишається в межах компетенції регіональних органів влади й вимагає формування та ефективної реалізації власної регіональної політики енергозабезпечення [5].

Існують і специфічні риси економіко-енергетичного розвитку регіонів, які впливають на стан забезпечення ЕНБ регіону, а саме: у регіонах функціонує складна динамічна система об'єктів, що мають різні форми власності та різний рівень підпорядкування (від приватних та муніципальних до загальнодержавних), що значною мірою, обмежує ступень впливу регіональної влади на стан забезпечення ЕНБ регіону. В загальному плані це визначає необхідність врегулювання взаємин між органами управління, в першу чергу, збалансованості загальнонаціональних та регіональних інтересів, а саме, планування розвитку систем регіонального енергозабезпечення повинно здійснюватися центральними та регіональними органами влади на підставі розробки та взаємопогодження перспективних програм забезпечення соціально-економічного розвитку кожного з регіонів та країни в цілому [7; 11].

Слід зазначити, що ЕНБ має враховувати інтереси наступних поколінь, тобто носити довгостроковий та поступальний характер розвитку. Всі відносини між учасниками ЕНБ мають знаходитись у правовій сфері, тобто бути підкріплені чинним законодавством без можливості подвійного тлумачення. В українському законодавстві закріплене вузьке розуміння енергетичної безпеки – безпека енергопостачання [10; 11].

Стаття 17 Конституції України визначає, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Забезпечення цієї функції покладається на Раду національної безпеки і оборони України. Також, доцільно звернутися до Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 року № 964 – IV. В даному акті наводиться поняття національної безпеки – захищеність

життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондів ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [1].

Ми бачимо, що в даному визначенні енергетична безпека є складовою національної безпеки, а якщо точніше, то вона є структурним елементом економічної безпеки. Такий висновок можна зробити на основі аналізу ст. 8 вище наведеного закону, в якій визначаються основні напрями державної політики з питань забезпечення національної безпеки. В економічній сфері одним із напрямів є забезпечення енергетичної безпеки на основі сталого функціонування і розвитку паливно-енергетичного комплексу, в тому числі послідовного і активного проведення політики енергозбереження та диверсифікації джерел енергозабезпечення.

В Енергетичній стратегії України на період до 2030 року, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 1071-р також визначено, що Енергетична безпека України – це спроможність держави забезпечити ефективне використання власної паливно-енергетичної бази, здійснити оптимальну диверсифікацію джерел і шляхів постачання в Україну енергоносіїв для забезпечення життєдіяльності населення та функціонування національної економіки у режимі звичайного, надзвичайного та стану війни, попередити різкі цінові коливання на паливно-енергетичні ресурси, або ж створити умови для безболісної адаптації національної економіки до нових цін на ці ресурси на світових ринках. Енергетична безпека передбачає досягнення стану технічно надійного, стабільного, економічно ефективного та екологічно безпечного забезпечення енергетичними ресурсами економіки і соціальної сфери держави [3].

Основні загрози енергетичній безпеці держави та напрями її зміцнення докладно описані в Основних напрямках державної політики у сфері забезпечення енергетичної безпеки України, схвалених Указом Президента України від 27.12.2005 № 1863 [2].

Рівень енергетичної безпеки оцінюється згідно з методикою, розробленою Міністерством економічного розвитку і торгівлі. Для забезпечення енергетичної

безпеки необхідне досягнення та підтримання заданих у Методиці порогових значень індикаторів.

Прогнозування зазначених індикаторів, порогових значень та рівня економічної безпеки України у середньостроковій перспективі здійснено в аналітичній доповіді Ю. М. Харазішвілі, Є. В. Дронь [12].

Енергетична безпека включає наступні індикатори:

- енергоємність економіки, кг. не / \$ ВВП (за паритетом купівельної спроможності)(D) [4; 8; 12];
- рівень тіньового споживання паливо-енергетичних ресурсів (ПЕР), % ВВП.(D) [9; 12];
- рівень інвестування підприємств паливно-енергетичного комплексу, % від випуску ПЕК (S) [7; 12];
- рівень оновлення основних засобів підприємств паливно-енергетичного комплексу, % (S) [4; 7; 12];
- частка домінуючого паливного ресурсу у споживанні ПЕР(природний газ),%(D) [7; 12];
- частка імпорту газу з однієї країни у загальному обсязі його імпорту, %(D) [4; 9; 12];
- частка імпорту нафти з однієї країни у загальному обсязі його імпорту, %(D) [4; 9; 12];
- частка власних джерел у балансі ПЕР, % (S) [4; 9; 12].

Енергоємність економіки, кг. не / \$ ВВП (за паритетом купівельної спроможності). Енергоємність валового внутрішнього продукту – узагальнюючий макроекономічний показник, що характеризує рівень витрат паливно-енергетичних ресурсів на одиницю виробленого валового внутрішнього продукту та є однією з фундаментальних характеристик для економіки кожної країни. Енергоємність ВВП визначається як відношення загальних обсягів споживання паливно-енергетичних ресурсів виробничою та невиробничою сферами до ВВП країни за певний період. За різними оцінками рівень енергоємності в Україні є одним з найбільш високих навіть у порівнянні з країнами СНД [8].

Слід зазначити, що оновлена версія Енергетичної стратегії в значній мірі констатує проблему, але не пропонує шляхи вирішення, які, на мій погляд, містилися у попередній версії Енергетичній стратегії України на період до 2030 року, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 145-р, в якій, зокрема, передбачалось створення комплексного енергетичного Закону про енергетичну політику, який мав встановити уніфіковані підходи до термінології, передбачити основні засади правового регулювання всієї енергетики, визначити національні інтереси у цій сфері, встановити правила діяльності усіх учасників енергетичних відносин (як держорганів, так і суб'єктів господарювання) на засадах справедливості, недискримінаційності та прозорості, передбачити вимоги до підготовки та реалізації законодавчих актів і програмних документів. У подальшому такий Закон мав стати основою енергетичного права України [3; 10].

На мою думку, зазначений Закон має не лише системно врегулювати вимоги щодо енергетичної безпеки України, а також визначити правові механізми її забезпечення.

Найбільш ганебним, на мою думку, є наявність індикатора щодо рівень тіньового споживання паливо-енергетичних ресурсів (ПЕР), % ВВП. На відміну від інших постсоціалістичних країн та країн ЄС, Україна

зберігає неприйнятно високий, – з огляду на національну конкурентоспроможність, рівень енерговитрат.

Розв'язання зазначеного питання буде проблематичним без наявності Закону про енергетичний аудит та про енергетичний менеджмент та/або розробки розширеного розділу в базовому Законі «Про енергозбереження» або у Законі «Про енергоефективність», що вже розробляється протягом 8 років.

В розвиток положень Енергетичної стратегії України до 2030 року щодо зменшення енергоємності ВВП та збільшення рівня енергозабезпеченості країни, Указу Президента України від 27 грудня 2005 р. N 1863 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 9 грудня 2005 року «Про стан енергетичної безпеки України та основні засади державної політики у сфері її забезпечення», передбачено зокрема розроблення та затвердження нормативно-правових та нормативних актів щодо формування енергетичного балансу держави та порядку створення Державної системи моніторингу показників енергетичного балансу для підвищення рівня енергетичної безпеки доцільно розробити та прийняти Закон про енергетичний баланс [2; 7; 11].

Це дасть змогу забезпечити розробку (формування) енергетичного балансу та проведення моніторингу його показників, об'єднати статистичні та адміністративні інформаційні потоки органів виконавчої влади з метою визначення об'єктивних обсягів постачання первинних енергоносіїв та кінцевого споживання енергоресурсів, і зосередити спільні зусилля на ключових напрямках підвищення енергоефективності в Україні, створенні системи забезпечення належного рівня енергетичної безпеки держави [7; 9].

Висновки

1. Енергетична безпека (ЕНБ) є однією з найважливіших складових національної безпеки, необхідною умовою забезпечення сталого розвитку держави та носить інтегральний характер, є складною інфраструктурою, яка покликана забезпечити нормальне функціонування і розвиток держави та суспільства.

2. Енергетична безпека (ЕНБ) має враховувати інтереси наступних поколінь, тобто носити довгостроковий та поступальний характер розвитку. Всі відносини між учасниками ЕНБ мають знаходитись у правовій сфері, тобто бути підкріпленими чинним законодавством без можливості подвійного тлумачення.

3. Створення комплексного енергетичного Закону про енергетичну політику має системно врегулювати вимоги щодо енергетичної безпеки України та визначити правові механізми її забезпечення.

4. Розробка та прийняття Закону про енергетичний аудит та про енергетичний менеджмент та/або розробка розширеного розділу в базовому Законі «Про енергозбереження» або у Законі «Про енергоефективність».

5. Розробка та прийняття Закону про енергетичний аудит з метою забезпечення розробки (формування) енергетичного балансу та проведення моніторингу його показників, об'єднати статистичні та адміністративні інформаційні потоки органів виконавчої влади з метою визначення об'єктивних обсягів постачання первинних енергоносіїв та кінцевого споживання енергоресурсів.

6. Економіко-енергетичний розвиток регіонів впливає на стан забезпечення енергетичної безпеки (ЕНБ)

регіону, а саме: у регіонах функціонує складна динамічна система об'єктів, що мають різні форми власності та різний рівень підпорядкування (від приватних та муніципальних до загальнодержавних), що, в значній мірі, обмежує ступень впливу регіональної влади на стан забезпечення ЕнБ регіону.

7. Енергетична безпека (ЕнБ) регіону передбачає врегулювання взаємовідносин між органами управління, збалансованості загальнонаціональних та регіональних інтересів, а саме планування розвитку систем регіонального енергозабезпечення повинно здійснюватися центральними та регіональними органами влади на підставі розробки та взаємопогодження перспективних програм забезпечення соціально-економічного розвитку кожного з регіонів та країни в цілому.

Література.

1. Закон України «Про основи національної безпеки України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 39, ст.351).

2. Указ Президента України від 27 грудня 2005 р. № 1863 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 9 грудня 2005 року «Про стан енергетичної безпеки України та основні засади державної політики у сфері її забезпечення» – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1863/2005>.

3. Енергетична стратегія України на період до 2030 р. [Електронний ресурс] / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. – Режим доступу : <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=260994> (дата звернення 18.03.14).

4. Зарубін Ю.О., Соколовська Н.І. «Енергозабезпечення в Канаді». Міжнародний благодійний фонд «Стратегія», 1998. – 159 с.

5. Енергетична безпека України: стратегія та механізми забезпечення / за ред. А. І. Шевцова. – Дніпропетровськ : Пороги, 2002. – 264 с.

6. Забезпечення енергетичної безпеки України / [С. М. Бевз, Д. В. Волошин, О. І. Закревський та ін.]. – К. : НІПМБ, 2003. – 264 с.

7. Стогній Б. С. «Енергетична безпека України. Світові та національні виклики» / Б. С. Стогній, О. В. Кириленко, С. П. Денисюк. – К. : Українські енциклопедичні знання, 2006. – 408 с.

8. Суходоля О. М. «Методологічні засади прийняття управлінських рішень у сфері енергоефективності» / О. М. Суходоля // Науковий вісник Академії муніципального управління. – Сер. Управління. – 2010. – Вип 3. – С. 17–24.

9. Енергетична безпека України: оцінка та напрямки забезпечення / за ред. Ю. В. Продана, Б. С. Стогнія. – К. : ОЕП «ГРІФРЕ», 2008. – 400 с.

10. Сердюченко О. В. Законодавчі аспекти забезпечення енергетичної безпеки. Порівняльно-аналітичне право 2015 р. Вип.1. – С. 214–217.

11. Мельниченко О. А. Теоретичні основи державного регулювання параметрів енергетичної безпеки. Теорія та практика державного управління 2(57)/2017. – С. 1–6.

12. Харазішвілі Ю. М., Дронь Є. В. Прогнозування індикаторів, порогових значень та рівня енергетичної безпеки України у середньостроковій перспективі. – К.: НІСД, 2014. – 117 с. Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua/>.