

Сергій Майстро

професор кафедри економічної політики та менеджменту
ХРІДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., професор

Максим Більовський

аспірант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

У статті досліджено теоретико-методологічні засади державної політики енергоефективності та енергозбереження. Розглянуто різні наукові погляди та методичні підходи щодо визначення сутності та змісту державної політики енергоефективності та енергозбереження. Виокремлено механізми реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження. Дістали подальшого розвитку визначення сутності та змісту державної політики енергоефективності та енергозбереження.

Ключові слова: державна політика; механізми реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження; енергоефективність; енергозбереження.

Serhii Maistro

professor of the Economic Policy and Management Department
KhRIPA NAPA under the President of Ukraine,
Doctor of Sciences of Public Administration, Full Professor

Maxim Bilovskyi

post-graduate student of the Kharkiv educational-scientific-production center
of the National University of Civil Protection of Ukraine

MECHANISMS OF REALIZATION OF THE STATE ENERGY EFFICIENCY AND ENERGY SAVING POLICY: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASES

Problem setting. The Ukraine 2020 Strategies for Sustainable Development are the introduction of European standards of living in Ukraine and the withdrawal of Ukraine into leading positions in the world. For this, the movement will be carried out according to the identified vectors, including the vector of development, which envisages energy reform and implementation of the energy efficiency program; and a security vector within which the program of energy independence of Ukraine will be implemented. This testifies to the unconditional relevance of the study of the definition of theoretical and methodological principles for the implementation of the state policy of energy efficiency and energy conservation.

Recent research and publications analysis. The following scientists, such as: Denisyuk S., Drozhzhin D., Inshekov E., Prakhovnik A., Solovey O., Struk V. Tsapko-Poddubna O. were engaged in the research of theoretical and methodological principles of realization of the state policy of energy efficiency and energy saving. However, many issues regarding the definition of the substance and content of the state energy efficiency and energy saving policy and the identification of mechanisms for its implementation remain insufficiently researched.

Paper objective. The purpose of the article is to determine the essence and content of the state policy of energy efficiency and energy saving, as well as to identify the mechanisms for its implementation.

Paper main body. Within the framework of the conducted research, the following mechanisms of implementation of the state policy of energy efficiency and energy conservation are identified: integration-political, normative-legal, financial-economic, organizational-administrative, information-motivational.

The basis of the integration-political mechanism of implementation of the state policy of energy efficiency and energy conservation are: integration of energy efficiency and energy conservation issues into all spheres of public life; the need to take into account energy efficiency and energy conservation issues when developing, adopting and implementing any political decisions, regulating political crises and conflicts, as well as analyzing and evaluating the results and consequences of the policy decisions taken; participation of the country in international cooperation in the issues of energy efficiency and energy conservation in accordance with the legislation of Ukraine and international agreements with the obligatory consideration of issues of national energy security.

Normative-legal mechanism of realization of the state policy of energy efficiency and energy conservation is based on the system of normative legal acts of the state, state control, supervision and expertise, law enforcement, human rights and judicial systems, with the help of which sustainable development of the sphere of energy efficiency and energy saving is ensured.

The financial-economic mechanism for implementing the state policy of energy efficiency and energy saving includes tax incentives and restrictions, the application of the green tariff, cheapening of loans, the introduction of customs incentive tariffs and quotas, the implementation of state programs, government procurement, state guarantees.

The organizational-administrative mechanism of implementation of the state policy of energy efficiency and energy conservation covers a set of organizational and administrative instruments of the permitting, administrative control,

supervisory nature, which are implemented by state authorities and local self-government bodies in a legally determined way through: granting of privileges, conducting antimonopoly measures; state supervision; standardization; certification; licensing; imposition of sanctions; conducting of examinations and audits.

The information-motivational mechanism of the state policy of energy efficiency and energy conservation promotes the promotion of energy efficiency and energy saving in the society and promotes taking into account the interests of the state, entrepreneurs, the community and the population in this area through the use of information campaigns and methods of psychological influence.

Conclusions from this research and perspectives of future development in current area. Thus, on the basis of the conducted research it can be concluded that only by ensuring at the state level implementation of the above-mentioned goals, principles, methods and mechanisms for implementing state energy efficiency and energy saving policies will open new possibilities for solving existing problems and contradictions in this area. In addition, in modern conditions, the issue of the formation and implementation of the relevant state policy of energy efficiency and energy saving is a prerequisite for ensuring the necessary level of national energy security in the long-term perspective, which will be the subject of further research.

Key words: state policy; mechanisms of realization of the state policy of energy efficiency and energy saving; energy efficiency; energy saving.

Постановка проблеми

Метою Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля цього рух уперед здійснюватиметься за визначеними векторами, в тому числі за вектором розвитку, який передбачає реформу енергетики та реалізацію програми енергоефективності; та за вектором безпеки, в межах якого буде реалізовуватись програма енергонезалежності України [8]. Це свідчить про безумовну актуальність дослідження питань визначення теоретико-методологічних засад реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженням теоретико-методологічних засад реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження займалися такі вчені, як: Денисюк С.П., Дрожжин Д.Ю., Іншеков Є.М., Праховник А.В., Соловей О.І., Струк В.О., Цапко-Піддубна О.І. та ін. [2; 3; 4; 7; 9]. Однак чимало питань стосовно визначення сутності та змісту державної політики енергоефективності та енергозбереження, а також виокремлення механізмів її реалізації залишаються недостатньо дослідженими.

Мета

Метою статті є визначення сутності та змісту державної політики енергоефективності та енергозбереження, а також виокремлення механізмів її реалізації.

Виклад основного матеріалу

В контексті дослідження теоретико-методологічних засад державної політики енергоефективності та енергозбереження розглянемо різні наукові погляди та методологічні підходи до визначення її основних категорій та дефініцій.

В Законі України «Про енергозбереження» зазначається, що енергозбереження - діяльність (організаційна, наукова, практична, інформаційна), яка спрямована на раціональне використання та економне витрачання первинної та перетвореної енергії і природних енергетичних ресурсів в національному господарстві і яка реалізується з використанням технічних, економічних та правових методів [6].

Українські науковці О. Соловей, А. Праховник, Є. Іншеков при дослідженні питання ефективного вико-

ристання та споживання енергії звертають увагу на відмінність термінів «енергозбереження» та «енергоефективність». Енергозбереження розглядається ними як діяльність, комплекс заходів, що супроводжують усі стадії життєвого циклу об'єктів господарювання, в результаті чого знижується потреба в ПЕР на одиницю кінцевого продукту, а енергоефективність відображає властивість обладнання, технології, виробництва або систем, яка характеризує міру використання енергії на одиницю кінцевої продукції [2].

Розглянемо існуючі теоретико-методологічні напрацювання щодо механізмів реалізації державної політики, в тому числі в сфері енергоефективності та енергозбереження.

Як зазначають автори Енциклопедичного словника з державного управління, «державна політика – це дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності» [5].

В. Бакуменко та П. Надолішній визначають державну політику як напрям «діяльності держави щодо визначення та досягнення соціально значущих цілей розвитку суспільства чи його окремих сфер» [1].

В Законі України «Про енергозбереження» зазначається, що державне управління в сфері енергозбереження спрямоване на забезпечення потреб економіки та населення України в паливі, тепловій та електричній енергії на основі раціонального використання енергоресурсів, скорочення всіх видів втрат паливно-енергетичних ресурсів, здійснення функцій державної експертизи з енергозбереження, прогнозування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності. При цьому енергозберігаюча політика визначається як адміністративно-правове і фінансово-економічне регулювання процесів видобування, переробки, транспортування, зберігання, виробництва, розподілу та використання паливно-енергетичних ресурсів з метою їх раціонального використання та економного витрачання [6].

В. О. Струк наголошує на тому, що державна політика енергоефективності є цілеспрямованою діяльністю органів державного управління щодо забезпечення певного, суспільно необхідного рівня виробництва продукції або надання послуг населенню при міні-

мізації обсягів використання енергії та інших видів ресурсів для їх виробництва, що визначається через певну низку нормативно-правових актів, регуляторних заходів та дій з пріоритетним застосуванням енергоефективних технологій в усіх галузях національного господарства та життя суспільства [9].

На наш погляд, державна політика енергоефективності та енергозбереження – це цілеспрямована, систематична, послідовна та прозора діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування через сукупність механізмів її реалізації щодо створення умов для забезпечення раціонального використання та збереження наявних енергоресурсів, відтворення відновлюваних енергоресурсів, забезпечення національної енергетичної безпеки з метою конкурентного сталого розвитку країни та підвищення рівня добробуту суспільства.

В сучасних умовах у багатьох програмних документах, які розробляються з метою формування та реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження, набуло поширеного застосування поняття «механізм реалізації державної політики».

Д. Ю. Дрожин зазначає, що механізм державного регулювання енергоефективності доцільно визначати, як упорядковане та послідовне використання органами державної влади комплексу способів, методів, важелів та інструментів впливу на основі визначених принципів державного регулювання для досягнення цілей державної політики у сфері енергоефективності; або як спосіб подолання протиріч оптимізації використання енергетичних ресурсів, який базується на поєднанні суб'єктів впливу, мети і завдань, принципів, методів, засобів, технологій (послідовності та порядку застосування інструментів) впливу і об'єкту впливу [4].

На думку О. І. Цапко-Піддубної, механізми реалізації політики енергоефективності – це певний вид політичних дій чи ринкових інтервенцій, що зумовлюють зменшення енергоспоживання та заохочують виробництво енергоефективних товарів та послуг [9].

С. П. Денисюк вважає, що керування енергоефективністю базується на поєднанні законодавчої бази та механізмів фінансування, інституційної організації та механізмів координування, які всі разом спрямовані на підтримку реалізації стратегій, політики та програм енергоефективності. При цьому мають бути реалізовані такі основні аспекти керування: правове середовище (закони і постанови, стратегія і плани заходів, механізми фінансування), організаційна структура (виконавчі органи, вимоги до залучення ресурсів, роль енергетичних компаній, залучення зацікавлених сторін, співпраця державного та приватного секторів, міжнародна допомога) і механізми координації (державна координація, планові показники, оцінка) [3].

На нашу думку, механізм реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження – це спосіб дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування через сукупність принципів, методів, інструментів для забезпечення раціонального використання та збереження наявних енергоресурсів, відтворення відновлюваних енергоресурсів, забезпечення національної енергетичної безпеки з метою конкурентного сталого розвитку країни та підвищення рівня добробуту суспільства.

Для більш глибокого розуміння сутності державної політики енергоефективності та енергозбереження необхідно розкрити суб'єктно-об'єктні відносини.

Законом України «Про енергозбереження» унормовано, що суб'єктами правового регулювання відносин у сфері енергозбереження є юридичні та фізичні особи, в результаті діяльності яких здійснюються:

- проведення енергозберігаючої політики та заходів щодо енергозбереження в усіх галузях економіки - промисловості, транспорті, будівництві, сільському господарстві тощо, соціальній сфері та побуті, а також у сфері міждержавного та міжнародного співробітництва;
- видобування, переробка, транспортування, виробництво, зберігання та використання всіх видів палива, теплової та електричної енергії, інших ресурсів природного чи штучного походження в частині використання паливно-енергетичних ресурсів;
- проведення енергетичного аудиту;
- виробництво та поставка енергетичного та енергоспоживаючого обладнання, машин, механізмів, конструкційних, будівельних матеріалів та іншої продукції, приладів обліку, контролю і регулювання витрачання енергоресурсів;
- науково-дослідні, проектно-конструкторські, експертні, спеціалізовані, монтажні, налагоджувальні, ремонтні та інші види робіт і послуг, пов'язані з підвищенням ефективності використання та економії паливно-енергетичних ресурсів;
- роботи, пов'язані з розвитком і використанням НВДЕ, вторинних енергетичних ресурсів, процесів заміщення дефіцитних видів палива;
- визначення пріоритетних напрямів екологічно чистої енергетики і створення нових джерел енергії та видів палива;
- інформаційне забезпечення народного господарства та населення з проблем енергозбереження і використання нових джерел енергії та видів палива;
- створення ефективних систем управління енергозбереженням [6].

Дрожин Д.Ю. вважає, що суб'єктами державної політики енергоефективності та енергозбереження є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, обласні державні адміністрації та ін. [4].

Струк В.О. зазначає, що основними суб'єктами впровадження державної політики у сфері енергоефективності на рівні регіону є місцеві органи виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють політику енергоефективності в межах своїх повноважень [7].

Вважаємо, що суб'єктами державної політики енергоефективності та енергозбереження є суб'єкти виконання (законодавчі, виконавчі та судові органи державної влади, органи місцевого самоврядування) та суб'єкти впливу (громадсько-політичні об'єднання, засоби масової інформації, громадськість, окремі особистості).

Законом України «Про енергозбереження» визначено також об'єкти правового регулювання відносин у сфері енергозбереження, а саме: відносини у сфері функціонування енергетичного господарства України, проектування, створення та впровадження наукових та конструкторських розробок, пов'язаних з підвищенням ефективності використання палива та енергії, інформаційного забезпечення народного господарства та населення з проблем енергозбереження, а також у сфері управління та контролю за використанням ПЕР [6].

Об'єктами державної політики енергоефективності та енергозбереження, на наш погляд, необхідно вважати: сферу діяльності, що пов'язана з виробництвом та використанням енергії; постачання, транспортування, зберігання, передача та споживання енергії; енергетичний ринок (співвідношення попиту та пропозиції, ціни, рівень конкуренції, структура, рівень монополізації); сталий розвиток енергетики (з урахуванням економічної, соціальної та екологічної складових) тощо.

В умовах сучасних трансформаційних перетворень в усіх сферах суспільного життя потребують відповідного обґрунтування та удосконалення існуючі принципи реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження.

Закон України «Про енергозбереження» визначає такі основні принципи державної політики у сфері енергозбереження:

- створення державою економічних і правових умов зацікавленості в енергозбереженні юридичних та фізичних осіб;
- здійснення державного регулювання діяльності у сфері енергозбереження на основі застосування економічних, нормативно-технічних заходів управління;
- пріоритетність вимог енергозбереження при здійсненні господарської, управлінської або іншої діяльності, пов'язаної з видобуванням, переробкою, транспортуванням, зберіганням, виробленням та використанням ПЕР;
- наукове обґрунтування стандартизації у сфері енергозбереження та нормування використання паливно-енергетичних ресурсів, необхідність дотримання енергетичних стандартів та нормативів при використанні палива та енергії;
- створення енергозберігаючої структури матеріального виробництва на основі комплексного вирішення питань економії та енергозбереження з урахуванням екологічних вимог, широкого впровадження новітніх енергозберігаючих технологій;
- обов'язковість державної експертизи з енергозбереження;
- популяризація економічних, екологічних та соціальних переваг енергозбереження, підвищення громадського освітнього рівня у цій сфері;
- вирішення проблем енергозбереження у поєднанні з реалізацією енергетичної програми України, а також на основі широкого міждержавного співробітництва;
- стимулювання раціонального використання паливно-енергетичних ресурсів шляхом комбінованого виробництва електричної та теплової енергії (когенерації);

- поступовий перехід до масового застосування приладів обліку та регулювання споживання паливно-енергетичних ресурсів;
- обов'язковість визначення постачальниками і споживачами обсягу відпущених паливно-енергетичних ресурсів за показаннями приладів обліку споживання паливно-енергетичних ресурсів у разі їх наявності;
- запровадження системи енергетичного маркування електрообладнання побутового призначення);
- стимулювання здійснення заходів з енергоефективності та енергозбереження, у тому числі через програми Фонду енергоефективності [6].

Крім того, на наш погляд, державна політика енергоефективності та енергозбереження має відповідати також принципам: законності та узгодженості; прозорості та послідовності; системності та результативності, що сприятиме підвищенню дієвості та ефективності державної політики енергоефективності та енергозбереження.

В межах проведеного дослідження ми виокремили такі механізми реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження: інтеграційно-політичний, нормативно-правовий, фінансово-економічний, організаційно-адміністративний, інформаційно-мотиваційний (рис. 1).

Основою інтеграційно-політичного механізму реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження є: інтеграція питань енергоефективності та енергозбереження у всі сфери суспільного життя; необхідність врахування питань енергоефективності та енергозбереження при розробці, прийнятті та реалізації будь-яких політичних рішень, регулюванні політичних криз і конфліктів, а також при аналізі та оцінці результатів і наслідків прийнятих політичних рішень; участь країни у міжнародному співробітництві у сфері енергоефективності та енергозбереження у відповідності до законодавства України та міжнародних угод з обов'язковим урахуванням питань національної енергетичної безпеки; розвиток міждержавної та міжрегіональної інтеграції в сфері енергоефективності та енергозбереження; забезпечення гармонізації українського законодавства у сфері енергоефективності та енергозбереження із законодавством ЄС та передовими світовими практиками.

Нормативно-правовий механізм реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження ґрунтується на системі нормативно-правових актів держави, правоохоронної, правозахисної та судової систем, за допомогою яких забезпечується сталий розвиток сфери енергоефективності та енергозбереження.

В межах функціонування нормативно-правового механізму реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження доцільно створення в Україні інституту енергоомбудсмена, в компетенції якого мають знаходитися питання захисту прав споживачів, пов'язані з рахунками за газ, електроенергію, тепло, воду; умови надання (причини ненадання) цих послуг; підключення до мереж; пільгові тарифи; субсидії; питання енергозбереження та енергоефективності тощо.

Фінансово-економічний механізм реалізації державної політики енергоефективності та енергозбе-



Рис. 1. Механізми реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження.

реження є сукупністю фінансових та економічних важелів, стимулів та інструментів, передбачених законодавством, за допомогою яких забезпечується реалізація державної політики у досліджуваній сфері, а також здійснюється або стимулюється фінансування безпосередніх заходів з енергоефективності та енергозбереження за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів, коштів юридичних та фізичних осіб, інших коштів, не заборонених законодавством.

Фінансово-економічний механізм реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження охоплює інструменти податкового стимулювання та обмеження, застосування «зеленого» тарифу, здешевлення кредитів, запровадження митних стимулюючих тарифів та квот, реалізація державних програм, державних закупівель, державних гарантій тощо.

Організаційно-адміністративний механізм реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження охоплює сукупність організаційних та адміністративних інструментів дозвоільного, адміністративно-контрольного, наглядового характеру, які реалізуються органами державної влади та органами місцевого самоврядування у законодавчо визначений спосіб через: надання пільг, проведення антимонопольних заходів; державний нагляд; стандартизацію; сертифікацію; ліцензування; накладання санкцій; проведення експертиз та державного аудиту тощо.

Організаційно-адміністративний механізм реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження передбачає: реалізацію загальнодержавних, регіональних, місцевих, галузевих та цільових програм у цій сфері; організаційне супроводження реалізації проектів у сфері енергоефективності та енергозбереження; координація реалізації проектів з енергоефективності та енергозбереження на різних рівнях; координація та співпраця у питаннях реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, громадськими організаціями, науковими та освітніми установами, установами, організаціями та підприємствами (публічно-приватне партнерство).

Інформаційно-мотиваційний механізм реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження сприяє популяризації ідей енергоефективності та енергозбереження у суспільстві та сприяє врахуванню інтересів держави, підприємств, громади, населення в цій сфері через застосування інформаційних кампаній та методів психологічного впливу.

Інформаційно-мотиваційний механізм є важливим напрямом державного впливу щодо підтримки розвитку сфери енергоефективності та енергозбереження через інформаційну та мотиваційну складові шляхом проведення роз'яснювальної роботи, інтерактивного діалогу, нарад, тренінгів, презентаційних заходів, в тому числі через залучення засобів масової інформації та Інтернет-середовища.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, на основі проведених досліджень можна дійти висновку, що тільки при забезпеченні реалізації на державному рівні вищезазначених цілей, принципів, методів та механізмів реалізації державної політики енергоефективності та енергозбереження, відкриваються нові

можливості щодо розв'язання і наявних проблем та протиріч в цій сфері. Крім того, в сучасних умовах питання формування та реалізації відповідної державної політики енергоефективності та енергозбереження є необхідною передумовою забезпечення необхідного рівня національної енергетичної безпеки в довгостроковій перспективі, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Література.

1. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посібник. Київ: Міленіум, 2003. 256 с.
3. Денисюк С. П. ISO 50001: цілі стандарту та перспективи його впровадження в Україні: навч. посібник. Київ, 2015. 104 с.
4. Дрожжин Д. Ю. Механізм державного регулювання енергоефективності в Україні // Д. Ю. Дрожжин. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/06.pdf>.
5. Про енергозбереження: Закон України від 1 лип. 1994 р. №74/94-ВР (зі змінами). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=74%2F94%E2%F0&p>.
6. Соловей О. І., Праховник А. В., Іншеков Є.М. та ін. Від виробництва до ефективного споживання енергії: посібник для вчителів. Київ: Нотна фабрика, 1999. 400 с.
7. Сурмін Ю. П., Бакуменко В. Д., Михненко А. М. та ін. Енциклопедичний словник з державного управління. / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
8. Струк В. О. Політика енергоефективності на регіональному рівні: аналіз категорійно-понятійного апарату для галузі науки «державне управління». URL: http://www.economy.in.ua/pdf/2_2012/41.pdf.
9. Указ Президента України «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
10. Цапко-Піддубна О. І. Аналіз механізмів реалізації політики енергоефективності. Науковий вісн. НЛТУ України. 2009. Вип. 19 (11). С. 300–311.