

УДК 351.81+339.924:621.6.02

## Удосконалення регуляторно-управлінської діяльності органів державного управління магістральними трубопровідними системами України

I. M. ISAIEVA

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу, м.Івано-Франківськ, Україна, E-mail: Irina.Isaieva@gmail.com

### Авторське резюме

Стаття присвячена визначенню та обґрунтуванню необхідних структурно-організаційних змін і формулюванню на їх основі рекомендацій з удосконалення регуляторно-управлінської діяльності центральних органів державного управління щодо магістральних трубопровідних систем.

Особливий акцент зроблено на необхідності вдосконалення діяльності центральних органів державного управління щодо таких систем. Обґрунтовано, що впроваджувати зміни потрібно в процесах і процедурах взаємодії всіх зацікавлених учасників галузевого, державного і міждержавного рівнів організаційної ієрархії взаємовідносин у сфері магістрального транспортування нафти і газу. Запропоновано структурну схему державного управління функціонуванням вітчизняних нафтогазових трубопровідних транспортних систем і підземних сховищ газу.

Відзначено, що вирішення проблем ефективного використання магістральних трубопровідних систем України є можливим лише на шляху їх докорінної структурної і функціональної реорганізації за європейськими стандартами, з подальшою інтеграцією в європейські, а за необхідності і в світовий ринки. При цьому в першу чергу необхідно запровадити запропонований у статті диференційований підхід до процесів регулювання і управління діяльністю мережі вітчизняних транспортних трубопровідних систем відповідно до різних рівнів ієрархії управління.

Уточнено суть основних складових комплексного механізму державного управління функціонуванням магістральних трубопровідних систем України. Узагальнено загальнодержавні пріоритети України при використанні запропонованого принципу функціонування магістральних трубопровідних систем на умовах утворення багатосторонніх міждержавно-приватних партнерств.

**Ключові слова:** магістральні трубопровідні системи, державне управління магістральними трубопровідними системами, комплексний механізм, галузевий рівень управління, багатостороннє міждержавно-приватне партнерство, регуляторно-управлінська діяльність.

## Improving of the governments regulatory and management activities with Ukrainian main pipeline systems

I.M. ISAIEVA

Ivano-Frankivsk national technical university of oil and gas, Ivano-Frankivsk, Ukraine, E-mail: Irina.Isaieva@gmail.com

### Abstract

The article is devoted to necessary structural and organizational changes determination and substantiation and formulation on its basis the recommendations to improve the central governments regulatory and management activities on the main pipeline systems.

Special accent is placed for the need to improve the activity of the central governments on such systems. It is substantiated that the changes need to implement in the processes

© I. M. Isaieva, 2015

and procedures of interaction between all interested participants of the organizational hierarchy relationship sectoral, national and international levels in the sphere main oil and gas transportation. A structure scheme of the domestic oil and gas pipeline transport systems governance and underground gas storage facilities was proposed.

It is noted that the problems of Ukrainian main pipeline systems effective use solution is possible only in the way of their fundamental structural and functional reorganization in accordance to European standards and further integration into European and, if necessary, in the global markets. In the first step it is necessary to introduce differentiated approach to the regulation and management processes of the national transport network piping systems according to different levels of management hierarchy proposed in this paper.

The main components essence of the governance complex mechanism with Ukrainian main pipeline systems functioning were specified. The Ukrainian national priorities were generalized using the proposed principle of main pipeline systems functioning in terms of multilateral international-private partnerships formation.

**Keywords:** main pipeline systems, governance with main pipeline systems, complex mechanism, management sectoral level, multilateral international-private partnership, regulatory and management activity.

**Постановка проблеми.** Вступ України до Енергетичного співтовариства 1 лютого 2011 року поставив нашу державу перед необхідністю погодження власної нормативно-правової бази з вимогами стандартів Євросоюзу, в результаті чого повинні бути встановлені відповідні технічні стандарти, введені сучасні нормативно-правові регулювання у вигляді низки законів, постанов, директив, регламентів, які осучаснять і гармонізують вітчизняне законодавство з європейською правовою базою, створені конкурентні умови на внутрішньому ринку, приваблені інвестори і залучені інвестиції.

Однією з ключових і критично важливих складових всього комплексу проблем національного енергетичного законодавства виступає необхідність розробки та імплементації комплексу заходів для забезпечення надійних поставок природного газу. В цьому зв'язку проблема розробки Українською державою необхідного нормативно-правового забезпечення процесів управління надійним газопостачанням у тісній взаємодії з іншими країнами-членами Енергетичного співтовариства, орієнтована на запобігання зриву поставок, є актуальною і становить значний науковий і практичний інтерес. В цьому контексті важливим постає удосконалення регуляторно-управлінської діяльності органів державного управління магістральними трубопроводними

системами України в руслі і на основі політики євроінтеграції. Це завдання слід вважати не тільки цікавим науково-теоретичним дослідженням, але й важливим методологічним питанням галузі державного управління, наслідки практичного використання якого повинні забезпечити Україні суттєве покращання її енергетичної безпеки через інтеграцію в європейській енергетичний простір.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Останнім часом зростає кількість наукових розвідок, в яких аналізуються проблемні питання організації функціонування магістрального трубопроводного транспортування, вдосконалення управління цією сферою. Ці питання вивчали у своїх працях такі вітчизняні дослідники, як Бараннік В. О. [8], Боднарук І.Л. [3], Земляний М. Г. [8], Кулік О.Г. [4], Крижанівський Є.І. [3], Люта Н.В. [3], Маковецька Л.О. [6], Мандрик І.П. [6], Петренко В.П. [3], Руденко Л.Д. [7], Шевцов А.І.[8]. Проте регуляторно-управлінський формат ефективного функціонування магістральних трубопроводних систем України ще не викристалізувався, не отримав відповідного науково-теоретичного обґрунтування.

**Мета дослідження** - ідентифікація та обґрунтування необхідних структурно-організаційних змін, формулювання рекомендацій з удосконалення регуляторно-управлінської діяльності центральних

органів державного управління щодо магістральних трубопроводних систем.

**Виклад основного матеріалу.** Проведені нами дослідження особливостей державного регулювання та управління функціонуванням магістральних трубопроводних систем України показали, що: сучасна державна політика використання і розвитку цих систем була і залишається неефективною, гальмує їх наближення до європейських критеріїв надійності, безпеки і конкурентоздатності, не забезпечує завантаження і, відповідно, позитивні зрушення в забезпеченні надійного та стабільного нафто- і газопостачання як України, так і ЄС; структура державної політики в цій сфері та встановлені нею пріоритети залишаються неадаптованими до нових економічних, науково-технічних, організаційних форм управління магістральними трубопроводними системами до умов європейської інтеграції, до нових геополітичних і глобалізаційних викликів. В зв'язку з цим є цілком очевидним, що удосконалення діяльності центральних органів державного управління, відповідальних за стан і результати діяльності вітчизняних магістральних трубопроводних систем повинно ґрунтуватися на першочерговому усвідомленні необхідності і впровадженні доцільних змін в процесах і процедурах взаємодії всіх зацікавлених учасників на трьох наступних рівнях організаційної ієрархії взаємовідносин: галузевий – між органами галузевого управління і суб'єктами господарської діяльності; державний – між органами державного управління та органами управління галуззю; міждержавний – між спеціально уповноваженими органами держав-учасниць.

Слід відмітити, що доцільні зміни в організаційній структурі управлінських організацій галузевого рівня (НАК «Нафтогаз України») хоч і спрямовані на вирішення проблемних питань впровадження внутрігалузевих структурно-організаційних трансформацій (першого рівня ієрархії), не можуть бути реалізованими без виконання аналогічних кроків щодо відносин між органами державного управління та органом управління галуззю. В зв'язку з цим стає доцільною

ідентифікація необхідних структурно-організаційних змін та формулювання обґрунтованих рекомендацій з удосконалення регуляторно-управлінської діяльності на другому рівні ієрархії – відносин між центральними органами державного управління (ЦОДУ) і основним органом галузевого управління - НАК «Нафтогаз України».

Якщо інтерпретувати ієрархічну піраміду підпорядкування галузевих суб'єктів господарювання (в даному випадку виключно нафтогазових трубопроводних систем) через НАК «Нафтогаз України» регуляторним і управлінським впливам ЦОДУ (Міністерство енергетики та вугільної промисловості України) у вигляді, представленою на рис.1, то стає зрозумілою необхідність розповсюдження доцільних структурно-організаційних змін і на вищій рівні цієї ієрархії, орієнтованих на зміни стану національної економіки з досягненням економічних і соціальних результатів, адекватних позиції України в чільній четвірці країн світу з найбільш високорозвинутими системами трубопроводного транспорту.

ЦОДУ повинен реалізувати стратегічні завдання, сформульовані в Державній політиці щодо ефективного використання вітчизняних магістральних трубопроводних систем.

У стисненому викладі для нафтової транспортної трубопроводної системи України (НТТСУ) ці завдання виглядають наступним чином – транзитне транспортування сирої нафти із забезпеченням стабільної, надійної та прибуткової, як це передбачалось ще в документі «Концепція державної політики в сфері постачання і транзиту нафти» [2], яким державна політика, викладена і в оновленому стратегічному документі [1] в цій підгалузі передбачала збереження, множення і розвиток потенціалу НТТСУ, оптимізацію технологічних режимів, запровадження енергозберігаючих технологій, обладнання, гарантування надійності та безпеки нафтопроводів і нафтоперекачувальних станцій, удосконалення регуляторного забезпечення діяльності системи. Однак дослідження і оцінки щодо стану ефективності функціонування та

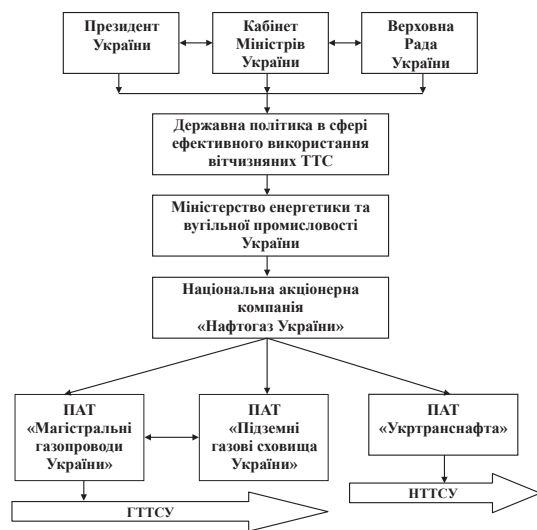


Рис. 1 Структура державного управління діяльністю вітчизняних нафтогазових трубопровідних транспортних систем і підземних сховищ газу (авторська інтерпретація).

інтеграційного процесу НТТСУ в аналогічні системи ЄС, започатковані ще у 2001 році Рахунковою палатою України і які продовжують з'являтися у фаховій літературі протягом кількох останніх років, залишаються негативними і свідчать про те, що за існування значної кількості проблем в сфері транзиту сирої нафти Україна продовжує розбазарювати свій транзитний потенціал. Для підтвердження цього наведемо наступну статистику: в 2008 році НТТСУ було протранспортовано всього 40,96 млн. т нафти (з них: 32,84 млн. т - транзит і 8,12 млн. т для НПЗ України), а в 2013 році всього НТТСУ протранспортовано лише 17,55 млн. т нафти (з них: 15,58 млн. т - транзит і 1,97 млн. т для НПЗ України) [5].

В цьому зв'язку, на думку багатьох дослідників та експертів система українських нафтопроводів може виявитися непотрібною ще раніше, ніж газотранспортна. Численні рекомендації експертів щодо підвищення ефективності і конкурентоспроможності системи за існуючого типу відносин між ЦОДУ і суб'єктами господарської діяльності залишаються на даний час незатребуваними [3-8]. Та-

ким чином, всі наведені вище факти цілковито підтверджують сформульовану і обґрунтовану нами вище доцільність диференціації процесів регулювання і управління діяльністю вітчизняних нафтогазових (а в даному випадку НТТС) систем між різними рівнями ієрархії управління галузями національного господарства. Якщо з подібних позицій розглянути і оцінити стан функціонування та рівень інтеграції до аналогічної системи ЄС газової транспортної трубопровідної системи України (ГТТСУ), то отримаємо цілком аналогічну картину.

Стратегічними завданнями ГТТСУ є її утримання на високому техніко-технологічному рівні, розширення через розвиток системи підземних сховищ газу (ПСГ) з метою гарантованого забезпечення поставок природного газу як на внутрішній, так і на європейський ринок тощо, тобто пріоритетні завдання, передбачені як оновленою розпорядженням КМУ від 24.07.2013 №1071 енергетичною стратегією [1], так і іншими стратегічними документами. Однак сьогодні ГТТСУ продовжує залишатися джерелом внутрішніх і міждержавних непорозумінь, протистоянь, конфліктів і конфронтацій політичного, соціального і фінансово-економічного характеру.

До останнього часу абсолютна залежність діючих у підгалузі трубопровідного транспортування суб'єктів господарювання від регуляторно-управлінських впливів вітчизняних урядових структур і тривале гальмування останніми будь-яких позитивних кроків в її євроінтеграційних прагненнях та русі, генерувала невиправдані, а часто і просто ринково шкідливі політичні, економічні і соціальні наслідки для всіх без винятку учасників процесів транзиту природного газу: зростання боргових зобов'язань і кредиторської заборгованості, зменшення капіталізації і втеча інвесторів, втрата взаємної довіри і відсутність перспектив, цінова нестабільність і соціальна напруженість тощо.

В процесі дослідження нами встановлено, що як науковці, так і фахівці-практики і експерти однозначно усвідомлюють, що радикальне вирішення проблем українського газового ринку та її ГТС є

можливим лише на шляху їх докорінної структурної і функціональної реорганізації за європейськими стандартами, з подальшою інтеграцією в європейський, а за необхідності і в світовий ринки. В зв'язку з цим доцільність запропонованої нами диференціації процесів регулювання і управління діяльністю мережі вітчизняних транспортних трубопровідних систем (ТТС) (у даному випадку газових) між різними рівнями ієрархії управління галузями національного господарства залишається актуальною. Таким чином, ми приходимо до необхідності аналізу можливостей удосконалення регуляторно-управлінської діяльності щодо ТТСУ уже на третьому рівні ієрархії – міждержавному.

Враховуючи ту обставину, що мабуть жодна інша галузь національних економік Російської Федерації, України і Європейського Союзу не пов'язані так тісно, як ТТС, а також те, що загальний успіх в реалізації державних політик відповідних країн залежить від рівня їх співпраці, всі зацікавлені сторони повинні розглядати можливість розширення співробітництва в цій сфері як одного із найважливіших чинників формування енергетичної безпеки всіх учасників.

Тому стратегічно виважена політика інтеграції України в Європейський Союз із збереженням відносин з Російською Федерацією в сфері транспортування вуглеводнів може і повинна стати інструментом досягнення прагматичних цілей всіма учасниками обґрунтовано запропонованої вище схеми взаємодії РФ – Україна – ЄС (або інших можливих варіантів) та передбачити до обов'язкового виконання зі сторони урядових структур наступні позиції:

- ідентифікація кожною державою балансу політичних, економічних і соціальних інтересів у сфері диверсифікації транзитних транспортних маршрутів з метою недопущення негативних наслідків для вітчизняної економіки через побудову і введення в експлуатацію обхідних маршрутів;

- формування і реалізація державою власної політики транзитного транспортування нафти і газу в спільному і гармо-

нізованому режимі з Російською Федерацією та Європейським Союзом;

- створення і посилення позицій та ролі громадських рад на засадах залучення і використання інтелектуального потенціалу представників науки, галузеворієнтованої освіти, бізнесу і громадських організацій;

- партнерська участь у створенні, розробці і реалізації довгострокової транзитно-транспортної стратегії в євразійському регіоні, активне консультування і координування позицій, намірів та інтересів сторін на рівні відповідних структур РФ, ЄС і України з питань експлуатації, реконструкції і будівництва транснаціональних ТТС;

- диференціація регуляторно-управлінських впливів держав з безпосереднім управлінням господарською активністю суб'єктів господарювання в сфері ТТС;

- приватизація ТТС за запропонованими вище умовами багатосторонніх міждержавно-приватних партнерств.

При цьому, на нашу думку, загальнодержавними пріоритетами України в цій багатосторонній кооперації повинні виступати: підтримка політики ЄС щодо входження і ратифікації Російською Федерацією Договору до Європейської енергетичної Хартії з метою вдосконалення і розвитку ринкової конкуренції в постачанні на ринки Європи природного газу з країн СНД; координація і гармонізація процесів входження України і РФ в багатосторонні об'єднання, участь в європейських проектах в енергетичній галузі; гармонізація законів, норм і стандартів України із відповідними позиціями документів ЄС, створення законодавчих умов, гарантованих і прозорих правил і процедур приватизації та функціонування транспортних підприємств галузі (в т. ч. за участю іноземного капіталу); включення питань транснаціонального транзиту нафти і газу до переліку пріоритетів взаємодії відповідних міжурядових і міжпарламентських структур України та ЄС з одночасним вилученням з практики їх роботи можливостей безпосереднього втручання в процеси господарської діяльності компаній-учасниць багатосторонніх міждержавно-приватних партнерств.



Тобто, в умовах європейської інтеграції магістральних трубопровідних систем України, досягнення основної мети – підвищення ефективності використання та розвитку потенціалу магістральних трубопровідних систем можливе тільки через науково обґрунтовані зміни в комплексному механізмі реалізації державної політики в цій галузі, державного регулювання і управління з обов'язковою адаптацією і гармонізацією законодавства України за розділами Енергетичної Хартії, до норм і стандартів Європейського Союзу. Комплексний механізм державного управління функціонуванням магістральних трубопровідних систем України повинен включати наступні складові: організаційно-інституційний механізм, яким реалізується концепція відсторонення державних органів від прямих впливів на господарську діяльність підприємств галузі через впровадження режиму «незалежного оператора»; фінансово-економічний механізм, який повинен гарантувати незалежне і одночасно належне використання грошових потоків від операційної діяльності, залучених внутрішніх і зовнішніх інвестицій тощо для забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку підприємств галузі; правовий механізм, яким забезпечуються адаптація і гармонізація законодавства України за розділами Енергетичної Хартії та до інших норм і стандартів Європейського Союзу в цій сфері.

Всі ці складові в комплексі об'єднані спільними цілями та завданнями державної політики регулювання і спрямовані на досягнення важливої цілі – створення необхідних умов для інтеграції магістральних трубопровідних систем України в Європейську систему нафто- і газопостачання з метою підвищення ефективності і результативності їх функціонування на благо українського суспільства. Формування складових комплексного механізму дер-

жавного управління функціонуванням магістральних трубопровідних систем України в умовах Європейської інтеграції пропонується здійснювати на основі використання розроблених нами рекомендацій з перегляду і переформатування системи відносин та повноважень між Урядом України, Міністерством палива та енергетики, НАК «Нафтогаз України», її ще не повністю реорганізованими дочірніми компаніями і підприємствами, а також новоутвореними ПАТ «Магістральні газопроводи України» і «Підземні газові сховища України».

**Висновки.** Приєднання України до Енергетичного співтовариства створило потенціал для проведення в країні комплексних ринкових реформ в енергетиці, спрямованих на її інтеграцію в європейський енергетичний простір. Однак Україна використовує ці можливості неналежним чином. Проведені дослідження підтверджують, що досягнення позитивних результатів у функціонуванні магістральних трубопровідних систем України стане можливим тільки при ефективній взаємодії всіх зацікавлених учасників на трьох рівнях організаційної ієрархії взаємостосунків: галузевому, державному та міждержавному. При цьому вважаємо необхідним і обґрунтованим радикальне реформування управління діяльністю галузі, починаючи від формування державної політики і закінчуючи диференціацією регуляторно-управлінських впливів держави з процесами і процедурами управління діяльністю суб'єктів господарювання та створенням міждержавно-приватних партнерств, здатих генерувати такий синергетичний ефект, який повністю позбавить країну енергетичної залежності. В цьому зв'язку виникає цілком виправдана необхідність виявлення основних можливостей і джерел виникнення такого ефекту саме за рахунок удосконалення державного управління, що і є перспективою подальших наукових досліджень.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Енергетична стратегія України на період до 2030: Розпорядження КМУ від 24.07.2013р. №1071/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-13>

2. Концепція державної політики в сфері постачання та транзиту сирової нафти: Розпорядження КМУ від 05.04.2002 р. №187-р / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/187-2002-p>
3. Крижанівський Є. І. Аналіз та оцінка світового досвіду з управління міжнародними магістральними трубопровідними системами / Є. І. Крижанівський, І. Л. Боднарук, Н. В. Люта, В. П. Петренко // Економіка та управління в нафтовій і газовій промисловості. – 2010. - №2. – С. 40 – 44.
4. Кулік О. Форми управління нафтогазотранспортною системою України / О. Кулік // [Електронний ресурс] ВФПУ-Українська правда. – Режим допуску : <http://lalak.org.ua/?q=node/8052>
5. Куюн С. Настав час повернути нафтогазову галузь України / С. Куюн // [Електронний ресурс] ZN.UA. – Режим доступу : [http://gazeta.dt.ua/energy\\_market/nastav-chas-povernuti-naftogazovu-galuz-ukrayini-.html](http://gazeta.dt.ua/energy_market/nastav-chas-povernuti-naftogazovu-galuz-ukrayini-.html)
6. Мандрик І. П. Перспективні напрями розвитку транспортної системи України в контексті процесів європейської інтеграції / І. П. Мандрик, Л. О. Маковецька // Науковий вісник Волинського національного університету ім. Л. Українки. – 2009. - №4. – С. 201 – 206.
7. Руденко Л. Д. Управління діяльністю підприємств магістрального трубопровідного транспорту / Л. Д. Руденко // Форум права. – 2011. - №2. – С. 796-802.
8. Шевцов А. І. Європейський енергетичний ринок та перспективи України. Аналітичний матеріал / А. І. Шевцов, М. Г. Земляний, В. О. Бараннік // [Електронний ресурс] НІСД. – Режим доступу: <http://www.db.niss.gov.ua/docs/energy/88.pdf>

## REFERENCES:

1. Enerhetychna stratehiia Ukrainy na period do 2030 (Energy strategy of Ukraine for period to 2030). *Rozporiadzhennia KМУ vid 24.07.2013 r. №1071*. Regime to access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-13>
2. Kontseptsiia derzhavnoi polityky v sferi postachannia ta tranzytu syroi nafty (The concept of the state policy in the field of crude oil supply and transit). *Rozporiadzhennia KМУ vid 05.04.2002 r. №187-r*. Regime to access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/187-2002-p>
3. *Kryzhanivskiy, Ye.I., Bodnaruk, I.L., Liuta, N.V., Petrenko, V.P.* Analiz ta otsinka svitovoho dosvidu z upravlinnia mizhnatsionalnyimi mahistralnyimi truboprovidnyimi systemami (Analysis and evaluation of the world experience in international main pipeline systems managing). *Ekonomika ta upravlinnia v naftovii i hazovii promyslovosti*, 2010, no.2, pp.40-44.
4. *Kulik O.* Formy upravlinnia naftogazotransportnoiu systemoiu Ukrainy (The management forms with oil and gas transport system of Ukraine). *VPFU-Ukrainska pravda*. Regime to access: <http://lalak.org.ua/?q=node/8052>
5. *Kuiun S.* Nastav chas povernuty naftogazovu haluz Ukrainy (It is time to return the oil and gas industry of Ukraine). ZN.UA. Regime to access: [http://gazeta.dt.ua/energy\\_market/nastav-chas-povernuti-naftogazovu-galuz-ukrayini-.html](http://gazeta.dt.ua/energy_market/nastav-chas-povernuti-naftogazovu-galuz-ukrayini-.html)
6. *Mandryk, I.P., Makovetska, L.O.* Perspektyvni napriamy rozvytku transportnoi systemy Ukrainy v konteksti protsesiv yevropeiskoi integratsii (Perspective directions for development of the Ukrainian transport system in the context of European integration). *Naukovyi visnyk Volynskoho natsionalnoho universytetu imeni L.Ukrainky*, 2009, no.4, pp. 201-206.
7. *Rudenko, L.D.* Upravlinnia diialnistiu pidpriemstv magistralnoho truboprovidnoho transportu (Management of main pipelines transport companies activity). *Forum prava*, 2011, no.2, pp. 796-802.
8. *Shevtsov, A.I., Zemlianyi, M.H., Barannik, V.O.* Yevropeiskiy enerhetychniy rynek ta perspektyvy Ukrainy (European energy market and prospects of Ukraine). *NISD*. Regime to access: <http://www.db.niss.gov.ua/docs/energy/88.pdf>

**Ісаєва Ірина Миколаївна** – здобувач

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

Адреса: 76019, м. Івано-Франківськ, вул. Карпатська, 15

E-mail: [Irina.Isaieva@gmail.com](mailto:Irina.Isaieva@gmail.com)

**Isaieva Iryna Mykolayivna** – applicant

Ivano-Frankivsk national technical university of oil and gas

Address: 15, Karpatska Str., Ivano-Frankivsk, 760191, Ukraine

E-mail: [Irina.Isaieva@gmail.com](mailto:Irina.Isaieva@gmail.com)