

Я. В. Бережний,

к. держ. упр., старший консультант відділу економічної стратегії,
Національний інститут стратегічних досліджень, м. Київ

О. А. Шатило,

к. держ. упр., доцент кафедри менеджменту,

Житомирський державний технологічний університет, м. Житомир

ЗАПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ В ЕНЕРГЕТИЦІ УКРАЇНИ

Ya. Bereznyi,

Candidate of Public Administration, Senior Consultant, Economic Strategy Department,
National Institute for Strategic Studies, Kyiv

O. Shatylo,

Candidate of Public Administration, Associate Professor, Management Department,
Zhytomyr State Technological University, Zhytomyr

STRATEGIC MANAGERMENTS IMPLEMENTATION IN ENERGETICS OF UKRAINE

У статті розглянуто бачення стратегічного планування і управління в енергетиці та проаналізовано сучасний стан його запровадження у вітчизняній практиці. Виділено проблеми реалізації стратегічного планування і управління та шляхи їх вирішення через удосконалення механізму стратегічного планування і управління в енергетиці України.

The article deals with the vision of strategic management in energetics and current state of strategic managements implementation in Ukrainian practice is analyzed. The problems of strategic managements implementation are highlighted and ways to solve them by means of improvement of strategic management in energetics of Ukraine.

Ключові слова: стратегічне планування і управління, енергетика, енергетична стратегія, державне управління.

Key words: strategic management, energetics, energy strategy, public administration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Донедавна стан окремих національних енергетичних ринків та відповідних урядових заходів різних країн світу щодо їхнього забезпечення та підтримки був наслідком формування нового "енергетичного" світу, що виник після світової енергетичної (нафтової) кризи 1973—74 рр. Відтоді увага урядів провідних країн-імпортерів зосередилась на розвитку і проблемах енергетичного сектора, спрямованого на обмеження внутрішнього попиту і диверсифікації пропозиції енергоресурсів. Уряди країн-експортерів, навпаки, намагаються поступово обмежити пропозицію ресурсів і монополізувати певний сегмент енергетичного ринку у країнах світі. Така позиційна ринкова боротьба між країнами набула рівнозначної, а часто і визначальної геополітичної ваги поряд з військовими чинниками в національній безпеці кожної країни. Це загострило потребу у реформуванні енергетичних ринків, необхідності надання їм чіткої довгострокової прогнозованості, формування нових національних енергетичних політик, їхньої координації між країнами задля уникнення повторення енергетич-

ної кризи чи зростання напруження у міжнародних справах. Відтак стратегічне планування і управління розвитком енергетичного сектора країни і належна якість його планування перетворилася у визначальний чинник сучасного економічного розвитку і сталості соціального зростання будь-якої держави.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження практики запровадження стратегічного планування в державному управлінні за піонерними працями бере початок у досвіді комерційного стратегічного планування та управління, тобто є не скільки розглядом апробованої теорії для державного управління у різних сферах економіки та суспільного розвитку, стільки аналізом накопичених практик господарювання у комерційній діяльності підприємств. Серед науковців, які чи не вперше звертались до цієї тематики належать: І. Ансофф, А. Чендлер, М. Портер, Г. Хамел, К. Прахалд, Г. Мінцберг, Ж. Мілана, А. Томпсон, А. Стрікленд та інші. На окрему увагу заслуговують праці Дж. Брайсона. Він був першим, хто запропонував, те-

пер усталені, методологічні засади запровадження стратегічного планування і управління в державному управлінні як окремі управлінські сфери. У розрізі відмінностей національних практик стратегічного управління прикметні роботи Р. Бойлі [13], Е. Емблетона [16], П. Кнопфеля [22], І. Проеллер [23], Б. Редіна [25] та багатьох інших авторів. В Україні прикладні розвідки у цій сфері пропонуються у наукових і методичних працях О. Берданової, В. Вакулєнка, Н. Нижник, В. Тертички, Ю. Шарова, а також інших вітчизняних науковців. Проте жоден з авторів не зупиняється на проблематиці формування моделей галузевого державного стратегічного планування і управління, зокрема щодо розвитку енергетики України.

ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, ЯКИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ СТАТТЯ

Стратегічне управління і планування у енергетичній сфері України реалізується шляхом виконання положень Енергетичної стратегії України до 2030 року (далі — стратегія). Тобто рівень виконання, перегляд чи коригування стратегії має визначальне значення для проектування розвитку всієї економічної системи України. Виникнення посткризових загроз для національної економіки порушує питання оновлення і уточнення чинної енергетичної стратегії. Це, в свою чергу, вимагає повноцінної оцінки переваг і вад її попередніх положень, встановлення рівня адекватності сучасним вимогам і викликам. Звідси, завданням статті є встановлення існуючих "вузких місць" сучасної Енергетичної стратегії України і розробка пропозицій щодо їхнього усунення шляхом вивчення усесторонньої відповідності стратегії сучасним практикам стратегічного управління, планування і прогнозування у посткризових умовах трансформації світового господарства та нових викликів для національної економіки.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНІХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Сучасна фінансово-економічна криза та геополітичні зміни останніх двадцяти років дозволяє по-новому переоцінити роль енергетичної безпеки країни та завдання стратегічного планування розвитку енергетичних секторів економік країн світу. Зокрема, за багатьма міжнародними оцінками, нова трансформація світової економіки в період до 2020—25 років відбуватиметься під впливом заходів з подолання наслідків сучасної економічної кризи та пошуком шляхів уникнення подібного сценарію розгортання подій у майбутньому. Проте структура світової економічної системи не зазнає кардинальних перетворень, потенційні зміни, як вважається, торкнуться лише розподілу "ролей" між країнами. Це означає, що поведінка у енергетичних питаннях країн експортерів чи імпортерів буде перебувати під тиском зростаючої гео економічної конкуренції між країнами на світовому ринку. Енергетика стане своєрідним "полем бою" на чужій території [21].

Відповіддю на ці очікування у стратегічних документах розвитку енергетичного сектора Європейського Союзу до 2020 року стало встановлення цілей і завдань зі стрімкого зменшення енергоспоживання і збільшення питомої частки відновлювальних джерел енергії (формула "20/20/20"), у проекті стратегії до 2050 року (Energy Roadmap 2050) пріоритетом є зменшення вуглецевих викидів (т.зв. "декарбонізація"). На цей же період пріоритетом енергетичної стратегії США є розвиток внутрішніх ресурсів, нарощування власного видобутку [26]. Метою енергетичної політики Росії є максимально ефективне використання природних енергетичних ресурсів і потенціалу енергетичного сектора для стійкого розвитку економіки, підвищення якості життя населення і закріпленню зовнішньоекономічних позицій

країни. У центрі нової енергетичної стратегії Китаю — посилення енергозбереження та значне зменшення вуглецевих викидів [15].

У Європі, крім вимог програмних документів ЄС до своїх країн-членів, набувають поширення антимонопольні норми Європейського енергетичного співтовариства, зокрема т.зв. "Другий" і "Третій" енергетичні пакети. Також прискіпливіше стала враховуватися країнами Європи Директива 2001/42/ЄС (про оцінку впливу певних планів і програм на навколишнє середовище).

Україна — країна-член Європейського енергетичного співтовариства з 2011 року, що, відповідно, накладає певні антимонопольні та екологічні зобов'язання на функціонування її енергетичного ринку. Такі зовнішні зобов'язання мають особливе значення, оскільки Україна перманентно перебуває у центрі світових геополітичних перетворень останніх років і, на жаль, зберігає один з найвищих рівнів енергоємності економіки у світі та залишається країною-імпортером енергоресурсів переважно від одного постачальника. Тобто під дією зовнішніх обставин для України відбувається концептуальне повторення загальносвітової тенденції середини 70-х рр. ХХ ст. щодо надмірного зростання вартості енергоресурсів в умовах хронічної залежності від їх зовнішніх поставок від обмеженого кола контрагентів. Це, як і тоді для розвинутих країн світу, вимагає від країни впровадження стратегічного планування і управління у власну енергетику.

Усвідомлення, вироблення і напрацювання основних передумов для формування стратегічного планування і управління в енергетичному секторі відбувається, як правило, за рахунок формування низки цілісних енергетичних "білих" книг, політик та стратегій (США, 2002-05; Японія, 2002-05; ЄС, 2000; Франція, 2005; Польща, 2009, Великобританія, 2003 та в інших країнах) з розробкою планів дій, програм і підпрограм енергетичного і почасті економічного розвитку країни. У функціонуванні паливно-енергетичного комплексу України (далі — ПЕК) широко використовується практика підготовки і реалізації програмних документів і окремих цільових програм щодо розвитку сегментів енергетики (наприклад, державна цільова програма "ядерне паливо України", будівництво окремих енергетичних об'єктів тощо). Особливе місце займає Енергетична стратегія України на період до 2030 року (далі — стратегія), що залишається незмінним елементом державного планування і програмування діяльності Міністерства енергетики та вугільної промисловості України (далі — Міненерговугілля).

Відтак фокусування на чинній енергетичній стратегії та огляд проекту сучасного оновленого варіанту [10] дозволяє нам встановити низку існуючих особливостей стратегічного планування і вад сучасної моделі управління енергетикою в Україні. Серед них:

- галузевість об'єкту стратегічного управління і планування. Проблемою, що потребує розв'язання, стратегія визначає розвиток (далі — ПЕК), тобто саме галузь вважається об'єктом стратегічного управління у сфері енергетики. Проте у сучасній практиці державного управління об'єктом стратегічного управління у розвинутих країнах вважається енергетичний ринок [18] на противагу управлінській практиці 50—60-х років ХХ ст., де наголоси робилися на прямому розвитку певної галузі. Відтак чинна стратегія встановлює координати розвитку української енергетики і економіки у групі країн "третього світу" до 2030 року. Відбувається нівелювання низки законодавчих норм щодо попередження загроз економічній безпеці країни [6], а також нехтується принцип цілісності державного прогнозування [4];

- не враховуються динамічні умови функціонування енергетики. Стратегія повністю позбавлена аналізу умов функціонування ПЕК та енергетичного ринку за попередній період розвитку галузі, що формально по-

рушує вимоги з розробки програмних документів [8]. Окремі огляди ситуацій по галузях позбавлені зв'язку між собою і обмежуються констатацією загальних переваг і недоліків геофізичного розташування України з акцентом на надмірному енергоспоживанні економіки без аналізу причин такого стану енергетичної системи країни. Ні проблеми ПЕК, ні енергетичного ринку стратегія не порушує, чим нехтує сучасні вимоги до документів такого змісту [9]. Відбувається констатація відомих фактів загального характеру без оцінки енергетики як функціонального організму зі змінними ринковими умовами;

— втрата ціленаправленості. Цілі стратегії не направлені на досягнення певного результату, що порушує вимогу врахування SMART-goals підходу у виробленні стратегічних документів [3]. Зокрема, вона передбачає те, що: стратегічні цілі — це довгострокові результати діяльності. Установлені ж цілі констатують підтримку певного процесу "підвищення" і не дають відповіді, для кого і для чого пропонуються зміни. Відбулася підміна стратегічних цілей оперативними завданнями, що згруповані за окремими підгалуззями. Також кожна галузева підціль розглядається як самостійна. Порушується структурованість стратегії, її прикладне значення. Мета розвитку енергетики розмиваються. Тоді як з кінця 70-х рр. XX ст. у країнах світу показують є конкретизація і кількісне обмеження цілей, це: розвиток ринку природного газу в США та Франції, відновлюваних джерел у Канаді, Нідерландах і Швеції, оптимізація маршрутів доставки, а також перехід з одного виду енергії на інші у Японії;

— не визначено виконавців по напрямках розвитку енергетики. Чинна стратегія не визначає органу державної влади, відповідального за її реалізацію, що порушує існуючий порядок бюджетної підзвітності в Україні [7]. У окремих розділах стратегії фіксується лише перелік органів виконавчої влади і регуляторних агентств, що входять до системи управління енергетикою і відповідають за різні напрями державної енергетичної політики. Тобто на перший план у діяльності перерахованих органів виходить їх власна оперативна діяльність з підтримання енергетичної системи, що прямо передбачає чинними нормативно-правовими актами. Виконання стратегії як комплексного керівного документу ігнорується. Наприклад, у США міністерство енергетики зобов'язане виконувати стратегічний план розвитку енергетики відповідно до закладених програм розвитку, оперативне регулювання здійснює окремий регуляторний орган [19];

— управлінська бездіяльність у розвитку ПЕК як основа трансформації ринку. При технічному розрахунку енергетичного балансу, викладеного у стратегії, базовий сценарій розвитку майбутньої ситуації на ринку встановлюється як певне усереднене значення між полярними умовами. Іншими словами, незалежно від поточної ситуації довгостроковий розвиток подій на ринку не залежатиме від будь-яких управлінських дій понад ті, що необхідні для поточної оптимізації споживання енергоресурсів і їхнього забезпечення. Не вказано яким чином будуть досягнуті встановлені завдання і цілі, але пропонується прогноз оперативної самостійної трансформації ринку. Тобто її цінність як управлінського документу позбавлена довгострокового змісту через відсутність зваженого врахування ризиків і загроз сучасного геополітичного і ринкового середовища, а також обмеженості пропозицій дій уряду [24];

— відсутня споживча адресність розвитку енергетики. Використання прогнозів щодо зростання попиту на енергоресурси у країні ґрунтуються на прямій екстраполяції існуючих показників споживання з прив'язкою до рівня потенційного зростання ВВП України. Так вважається, що у 2030 році споживання палива та енергії в Україні зросте на 25% за сучасної динаміки. Проте

міжнародні оцінки стверджують, що споживання енергії на душу населення в країнах з низьким та середнім рівнем доходів на душу населення протягом найближчих 20 років буде зростати не більше ніж на 0,7% щороку [2]. Відтак зрозуміло, що при формуванні показників майбутнього розвитку ПЕК у розрахунок беруться не кінцеві споживачі та зміна їхньої поведінки на енергетичному ринку (наприклад, енергозбереження), а фізична здатність підприємств енергетики до розширення пропозиції. Не враховується попит суб'єктів ринку як економічна категорія;

— не враховані сучасні екологічні конкурентні вимоги до ПЕК. Формування стратегічної енерго-екологічної політики залишається на рівні уявлень регуляторів про кількісні параметри шкідливих викидів від потенційних джерел забруднення довкілля. Використання безпечних технологій у діяльності ПЕК України залишається поза активним інструментарієм розвитку вітчизняної енергетики, тоді як потенційні регіональні конкуренти на європейському ринку енергоресурсів закладають подібні технології як інструменти оптимізації технологічних енерговитрат і як додаткові переваги при виході на нові ринки. Так у ЄС схвалено низку документів, що стимулюють країни-члени застосовувати сучасні енергетичні технології [17] на базі стратегічної екологічної оцінки. Завдяки подібним практикам у світі питома частина витрат на нафтопродуктів новими транспортними засобами до 2020 року має зменшитись в середньому в 2 рази [20];

— безсистемність управлінських заходів щодо розвитку енергетики. Крім цільових галузевих розділів, стратегія містить низку супутніх (кадрове забезпечення, пріоритети енергозбереження, загально екологічні проблеми, гарантування енергетичної безпеки, структура власності, фінансове забезпечення, інтеграція у ЄС, перелік необхідних програм). Однак їхній розгляд відбувається опосередковано. Стратегія не передбачає механізмів ні підготовки кадрів для окремих галузей відповідно до попиту на спеціалістів та можливості підготовки в Україні, ні диверсифікованого фінансового забезпечення галузі, ні поділу власності та інші. Спостерігається системний конфлікт, де умови функціонування галузей розглядаються окремо від розвитку цих галузей.

У підсумку, чинна енергетична стратегія України не пропонує бачення майбутнього ПЕК і внутрішнього енергетичного ринку у 2030 році. Не зрозуміло, яка модель управління енергетикою буде в майбутньому і яким чином вона буде позитивно впливати на розвиток усієї економічної системи країни та зростання її конкурентоспроможності на світових ринках. Виникає необхідність перегляду чи уточнення існуючої моделі запровадження стратегічного планування і управління в ПЕК України та діяльності уповноваженого органу державної влади у сфері енергетики.

Вибір моделі не завжди одразу визначений, а тому часто, на початковому етапі її формування, деталізація позбавлена конкретних інституційних форм (нормативно-правового закріплення, стійкої структури організації тощо). Поміж тим, існують відносно стійкі етапи її формування, що супроводжують процес стратегічного планування і управління [14]. Зокрема, для енергетичного сектора це: 1) ініціювання й узгодження процесу; 2) визначення офіційних повноважень та обов'язків безпосередніх виконавців; 3) уточнення місії (мети) та завдань вповноваженого органу державної влади; 4) вивчення зовнішнього і внутрішнього середовища національного енергетичного сектора; 5) визначення стратегічних проблем, що постають перед розвитком галузі; 6) розробка стратегії (плану) з розв'язання виявлених у енергетиці проблем; 7) перегляд і затвердження стратегії; 8) розробка графіку впровадження стратегії; 9) оцінювання реалізації стратегії, процесу стратегічного планування і управління.

Перенесення згаданих кроків запровадження стратегічного планування і управління у практику управління енергетикою в Україні поєднується в адміністративному контексті з низкою особливостей використання інформації про стан енергетичних ринків, ситуацію в ПЕК, шляхів їхнього регулювання тощо, притаманних державному управлінню. Вони, в першу чергу, пов'язані з існуванням міцного зв'язку управлінських процесів у енергетиці та економіці і бюджетного процесу і зводяться до трьох основних позицій.

По-перше, задля належної адекватності інформаційно-аналітичного забезпечення процесу стратегічного планування і управління часові горизонти і обмеження щодо його здійснення мають бути прямо пов'язані (навіть жорстко регламентовані) з циклом формування проекту державного бюджету, його виконанням і звітуванням про рівень досягнутих результатів у бюджетному році. Тобто інформація про стан у соціально-економічному середовищі та енергетиці має бути відомою та актуальною на момент добюджетної підготовки бюджетних запитів у відповідному органі державної влади.

По-друге, з метою швидкого і повного врахування (засвоєння) нової інформації та її проектування на державну політику варто використовувати існуючі нормативно-правові можливості інституційної структури прийняття управлінського рішення в Україні. Це означає, що необхідно заздалегідь уникати пропозицій щодо утворення нових організаційних структур чи розширення повноважень існуючих органів державної влади, поза межі встановленні діючою процедурою і чинними нормативно-правовими актами (регламент КМУ, "профільні" закони, положення про міністерства і відомства тощо).

І, по-третє, для досягнення очікуваного ефекту від своєчасного інформаційно-аналітичного забезпечення важливо дотримуватися етапів функціонування (запровадження) стратегічного планування і управління необхідно якщо не безпосередньо, то хоча б враховувати їх у процесі запровадження системи безперервного інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади про процеси та тенденції, що відбуваються чи очікуються у економіці та енергетиці країни та/або світу.

Крім того, кожна з наведених позицій повинна супроводжуватися заощадженням бюджетного фінансування. Будь-які дії з організації процесу стратегічного планування та управління у енергетиці та економіці, їхнього інформаційно-аналітичного забезпечення не повинні спонукати до появи нових бюджетних видатків для державного бюджету.

Відтак вибудовування національної моделі поступового запровадження стратегічного планування у діяльність повноваженого органу виконавчої влади у сфері енергетики (на цей час Міністерство енергетики та вугільної промисловості України — далі Міненерговугілля) передбачає наступну етапність.

Перший крок передбачає ініціювання Міненерговугілля дій, спрямованих на залучення заінтересованих органів виконавчої влади, врахування їхніх побажань, а також узагальнення думок суспільних і економічних груп інтересів (громадських організацій, професійних галузевих спілок тощо). Як свідчить міжнародна практика, подібні дії виконує окремий структурний підрозділ вповноваженого органу (наприклад, США — Управління міжурядових зв'язків та зв'язків з Конгресом з іншими державними органами, Польща — Департамент стратегії та аналізу, Японія — Управління планування та координації політики Секретаріату Міністра) [12]. В умовах української національної системи органів державної влади та регламентування їхньої роботи для Міненерговугілля таким органом узгодження позицій може бути створення Постійної координаційної ради зі стратегічного планування розвитку енергетики України (далі — рада) як консультативно-дорадчого органу при міністерстві, що задовольняє всі перераховані вище

умови дієвого реагування на зміни середовища у економіці та енергетиці.

Рішення такої ради за визначенням матимуть дорадчий зміст, тому можуть легко враховуватися Міненерговугілля у довільній формі, що не створюватиме нового додаткового адміністративного навантаження на працівників міністерства і одночасно дозволить поволі розширювати спектр використання результатів її роботи при плануванні роботи міністерства.

Другий крок полягає у встановленні компетенції та адміністративної спроможності координаційної ради до реалізації планування і управління. Іншими словами, накладаються об'єктивні законодавчі і нормативно-правові обмеження (обов'язки і права службовців), що впливають чи вплинуть на поведінку державних службовців протягом функціонування ради.

На цьому етапі визначається постійний склад координаційної ради, що має певні особливості. Так, формування її постійних членів у представницькому складі (заінтересовані сторони) потребуватиме досягнення згоди з іншими міністерствами та відомствами, а також науковими організаціями і підприємствами щодо делегування представників. Залучення не постійних учасників ради можливе шляхом проведення відкритих засідань і відповідних оголошень у засобах масової інформації чи адресної розсилки для організації, думка яких може цікавити постійних членів.

З огляду на необхідність врахування бюджетного процесу засідання ради слушно проводити у сесійному режимі за внутрішнім планом роботи Міненерговугілля з підготовки бюджетних запитів не менше ніж два рази на рік, зокрема до подання бюджетних запитів і узгодження фінансування по міністерству задля врахування потенційних змін середовища для енергетики у наступному році, та після схвалення бюджету з метою оцінки зміни ситуації в енергетиці на кінець поточного бюджетного року і очікувань щодо майбутнього з прив'язкою до схваленого бюджету на наступний рік.

Третій крок визначається змістом роботи ради. Координаційна рада як дорадчий орган під час проведення власних сесій має напрацьовувати певні щорічні пропозиції щодо коригування, встановлення акцентів у реалізації енергетичної політики у її зв'язку із сферами зацікавлених сторін. Потрібно встановити, на яких інформаційно-аналітичних матеріалах (інформаційній базі) вона має формувати власні аналітичні пропозиції.

Перший варіант — підготовка окремих пропозицій від постійних членів ради та її не постійних учасників з наступним їхнім обговоренням на засіданні і підготовка зведених висновків. Природно, у цьому випадку, зростає рівень аналітичного і адміністративного навантаження на учасників ради, що поряд з її консультативним характером роботи ради приховує типові управлінські проблеми (замкнутість учасників на вузьких сферах відання, розпорошеність уваги тощо). Перевага цього варіанту у спрощенні організаційної роботи ради за зразком типових робочих груп чи міжвідомчих дорадчих комісій. Відсутні будь-які додаткові прямі видатки, потреби у зовнішніх договірних контактах для Міненерговугілля.

Другий варіант — обговорення радою розробленого на замовлення Міненерговугілля незалежною науковою та/або науково-експертною організацією цілісного інформаційно-аналітичного продукту, що повністю розкриває зміст процесів і динаміку змін у енергетиці. Відповідно після індивідуального (учасниками до засідання) ознайомлення з одним цілісним документом, рада буде спроможна вести предметний розгляд конкретних питань і уточнень у енергетичній політиці на наступний бюджетний рік, аналіз поточної ситуації. Недоліками цього варіанту є: втрата якості інформаційно-аналітичного продукту при виконанні робіт зовнішньою організацією без належного досвіду; видатки Міненерговугілля при виборі виконавця та формуванні замовлення на інформаційно-аналітичний продукт.

Урахування міжнародного досвіду з 36 річного функціонування Міжнародної енергетичної агенції [11] свідчить про повсюдну перевагу другого варіанту при запровадженні стратегічного планування і управління у енергетичній сфері країн-імпортерів. Відтак ми зупинимось на аналізі другого варіанту як базового.

На нашу думку, зважаючи на необхідність мінімізації видатків, усунення згаданих недоліків і виконання вимог до незалежності організації та досвіду подібних робіт, фінансування цієї роботи може здійснюватися за цільовим призначенням Кабінету Міністрів України з державного бюджету у межах державного замовлення на виконання науково-дослідних робіт профільною установою(ми) НАНУ.

Потенційним негативним ефектом від такого заходу може стати замикання цієї роботи виключно на НАНУ, що з часом підвищуватиме ймовірність втрати якості інформаційного забезпечення у енергетичній сфері. Тому використовувати такий вибір виконавця варто на початковій стадії роботи ради (не менше 3 років). Коли форма і зміст продукту, основні вимоги і потреби Міненергівугілля і ради будуть чітко артикульовані, доречним буде проведення відкритих конкурсних процедур щодо виконання подібних робіт за державним замовленням (на той час міністерством, урядом тощо).

Четвертий крок характеризується як аналіз середовища. Така постановка вказує на необхідні вимоги до змісту інформаційного забезпечення у діяльності ради. Його розробка має передбачати виявлення переваг, вад, можливостей та загроз щодо потенціалу розвитку енергетичного сектора в майбутньому, а також містити часовий і просторовий аналіз динаміки змін та залежностей у ПЕК. Тобто інформаційно-аналітичний продукт повинен містити: 1) поточний енергетичний баланс; 2) прогноз зміни енергетичного балансу за існуючої ситуації; 3) варіантів (сценаріїв) змін енергетичного балансу при реалізації конкретної управлінської дії (пропозиція дії) залежно від критеріїв (акцентів) у енергетичній політиці держави і діяльності профільного міністерства. Відтак мова йде про складання, аналіз і оцінку енергетичного балансу країни обраною науково-експертною організацією до кожної сесії ради.

У контексті міжнародного досвіду, продукт має готуватися у формі "Енергетичного балансу" (зведена статистика), "Енергетичного огляду" (аналітичний стратегічний баланс — прогнози і аналіз сценаріїв), а також спеціальних звітів з окремих проблемних питань розвитку енергетики. Проте їхня підготовка і публікація має відбуватися відповідно до національної практики бюджетування та програмування діяльності органів державної влади [1]:

— до 20 березня року, що передує плановому, бажаним є оприлюднення на сесії ради Енергетичного огляду за минулий (остаточну версію), поточний рік (прогнозу) і плановий рік (прогноз за умови відсутності змін у політиці та потенційні сценарії дій з перевагою певного акценту). Потенційно прогноз на плановий рік може доповнюватися прогнозом на наступні чотири роки після планового. Це дозволить використовувати прогнозні дані для роботи ради до складання і подання Міненергівугіллям бюджетних запитів до Міністерства фінансів України (не пізніше 10 серпня року, що передує плановому);

— до 20 вересня року, що передує плановому, корисним буде оприлюднення першого уточненого Енергетичного огляду за поточний і плановий рік (після включення бюджетних запитів Міненергівугілля до проекту Державного бюджету — не пізніше 15 вересня). Дозволить розглядати і аргументувати необхідні заходи у енергетичному секторі (у разі неповного їх урахування Міністерством фінансів України чи виникнуть нові обставини) перед Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету (далі — ВРУ) та депутатами

ВРУ до остаточного схвалення державного бюджету на наступний рік.

П'ятий крок ґрунтується на встановленні проблем, фактичній роботі. Консультативна рада проводить засідання у відкритому режимі (можливість зареєструватися учасником будь-якої із зацікавлених сторін).

У процесі обговорення учасники досягають згоди щодо необхідного акцентування енергетичної політики у наступному бюджетному році на певних конкретних завданнях і концептуального, і прикладного характеру. За підсумками засідання і узгодження пропозицій формується доповідна записка на адресу Міністра щодо стану справ у ПЕК і потенційні перспективні заходи з реагування на посталі виклики концептуального характеру. Питання прикладного змісту враховуються постійними учасниками відповідно до власної компетенції.

Також консультативна рада у ініціативному порядку може проводити засідання щодо розгляду законопроектів, підготовлених постійними учасниками, що торкаються питань розвитку енергетики чи істотно впливають на умови її функціонування у майбутньому.

Шостий крок — вирішення системних проблем енергетики. При виявленні проблем, що носять системний характер у тій чи іншій сфері ПЕК, рада у консультативній формі розробляє загальні положення тексту політичної пропозиції та концепції реалізації державної політики для структурного підрозділу Міненергівугілля, до сфери відання якого належить вирішення цієї проблеми, зокрема розробка відповідних законопроектів чи інших нормативно-правових актів.

Зокрема, вона готує відповідний проект політичної пропозиції щодо необхідності розробки довгострокового плану (стратегії), спрямованого на подолання і попередження виникнення такої проблеми у майбутньому. Тут слід зауважити, що стратегічні проблеми можуть бути викликаними не лише певними вадами енергетичної політики, а міститися у суміжних сферах функціонування національної економіки.

Перегляд чинної стратегії, як і потенційна розробка нової Міненергівугілля, може здійснити самостійно чи у спосіб, що пропонується для підготовки енергетичного балансу і огляду (через замовлення робіт у зовнішньої організації).

Сьомий крок виражається у супроводі запровадження стратегічного плану (стратегії) на вирішення системних проблем енергетики. Розроблена стратегія як програмний документ потребує офіційного погодження тексту проекту із заінтересованими органами державної влади за порядком розробки нормативно-правових актів Кабінету міністрів України [5]. Тому обговорення проекту стратегії радою (де постійні учасники представляють заінтересовані сторони) спростить подальше погодження її змісту та спрямованості без втрати початкового змісту. У випадку відхилення запропонованого на засіданні КМУ проекту, він повертається на доопрацювання розробнику (міністерству) і може повторно вноситься на раду для дорадочого колективного доопрацювання із ширшим колом заінтересованих сторін, зокрема тих, позиція яких вплинула на відхилення проекту.

Восьмий крок — це розробка графіку впровадження стратегії. На основі цілей і завдань стратегії розробляється програми і плани дій. Стратегія фактично розбивається на програми за напрямками (по цілях), що в свою чергу відображаються в планах дій (типовий план роботи органу) структурних підрозділів Міненергівугілля.

До плану включають перелік виконавців по завданнях і діях, конкретних працівників вповноваженого органу. Цей план буде основою для оцінки виконання завдань працівникам міністерства. План розробляється міністерством і його структурними підрозділами.

І дев'ятий крок — передбачає моніторинг (облік) і оцінку (контроль) за реалізацією стратегії як документу, що формалізує стратегічне планування і управління

в енергетиці. Відповідно до закладених у плани дій та програми показники здійснюється оцінка рівня виконання поставлених цілей і завдань, їх результативність і ефективність. Це відбувається шляхом підготовки щорічних звітів про діяльність Міненерговугілля. Крім того, може здійснюватися незалежна оцінка реалізації стратегії і дорадча (радою на основі Енергетичних оглядів), і зобов'язуюча (наприклад, секретаріатом КМУ чи зовнішньою організацією). За висновками проведеної оцінки встановлюється необхідність уточнення стратегії, програм, планів дій чи енергетичної політики у цілому.

Урядовий моніторинг і сприяння у питаннях реалізації Енергетичної стратегії на сьогодні здійснює Міжвідомча комісія з питань реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2030 року. Також, при Раді національної безпеки і оборони України функціонує Міжвідомча комісія з питань енергетичної безпеки.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

У підсумку, типові адміністративно-організаційні дії дозволяють Міненерговугілля створити механізм забезпечення координації розробки та реалізації енергетичної та економічної політики в Україні шляхом поєднання процесів планування, прогнозування і бюджетування у енергетиці. Його поступова апробація та застосування дозволить досягти не лише кореспондування енергетичної політики зі змінами у соціально-економічному середовищі країни і тенденціями розвитку енергетики у світі, а й запровадити стратегічне планування та управління у ПЕК без кардинальної перебудови системи державного управління галуззю, що існує на сьогодні.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Звідси, до перспектив наступних досліджень належить напрацювання безпосередніх положень і процедур організації роботи запропонованих нових елементів моделі управління ПЕК в Україні (дорадча координаційна рада, зовнішня незалежна організація, механізмів відбору постійних і не постійних учасників ради, експертів та подібне), встановлення рівня участі у процесі стратегічного планування і управління незалежних регуляторів енергетичних ринків та механізмів їхнього впливу на коригування ринкових дисбалансів енергоспоживання і енергозбереження ринковими та адміністративними засобами.

Література:

1. Бюджетний кодекс України; Закон України, 8 лип. 2010 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 59. — С. 9.
2. ВР: прогноз розвитку мирової енергетики до 2030 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.bp.com/liveassets/bp_internet/russia/bp_russia_russian/STAGING
3. Методичні рекомендації щодо впровадження стратегічного планування в практику центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.ndei.me.gov.ua/pdf/11\(3\)-12.doc](http://www.ndei.me.gov.ua/pdf/11(3)-12.doc)
4. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України; Закон України, 23 бер. 2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 16. — С. 21.
5. Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України; Постанова Кабінету Міністрів України 6 вер. 2005 р. / Офіційний вісник України. — 2005. — № 36. — С. 45.
6. Про основи національної безпеки України; Закон України, 19 черв. 2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 29. — С. 38.
7. Про паспорти бюджетних програм; Наказ Міністерства фінансів України, 29. груд. 2002 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 5. — С. 119.

8. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету; Постанова Кабінету Міністрів України, 26 квіт. 2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 18. — С. 64.

9. Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України; Розпорядження Кабінету міністрів України, 4 жовт. 2006 р. // Офіційний вісник України. — 2006. — № 40. — С. 119.

10. Проект оновлення Енергетичної стратегії України на період до 2030 р. (від 7 червня 2012 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/doccatalog/list?currDir=50358

11. Сайт Міжнародної енергетичної агенції: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.iea.org/

12. Шатило О.А. Світовий досвід забезпечення координації економічної та енергетичної політики: організаційний аспект / О.А. Шатило // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2013. — № 7 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.dy.nayka.com.ua/?n=7&y=2013

13. Boyle R. Civil Service Reform in the Republic of Ireland / Boyle R. // Public Money & Management. — No. January-March. — 1997. — P. 49—53.

14. Bryson J. M. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations / Bryson J. M. — San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995. — 352 p.

15. China to unveil new energy consumption strategy / China Daily: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.chinadaily.com.cn/business/2011-12/17/content_14281155.htm

16. Embleton E. Ireland: Modernising the Public Service. OECD: Strategic Review and Reform // Embleton E. — Paris: OECD, 1999. — 5 p.

17. Energy 2020: A strategy for competitive, sustainable and secure energy. Brussels-Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. — 28 p.

18. Energy strategy of the Energy Community, 2012: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.energy-community.org

19. FY 2013 Budget Request to Congress (Department of Energy USA). Budget highlights [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://energy.gov/about-us/budget-performance>

20. Global Fuel Economy Initiative — Plan of Action 2012—2015: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.globalfuelconomy.org/Documents/Publications/workplan.pdf

21. Global trends 2025: a transformed world — Washington: National intelligence council, Office of the director of national intelligence USA, 2008. — 120 p.

22. Knoepfel P. Analyse et pilotage des politiques publiques (2e ed.) / Knoepfel P., Larrue C., Varone F. — Zurich Chur, Ruegger, 2006. — 387 p.

23. Proeller I. Strategic management for the State: international approaches in comparison / Proeller I. — Gutersloh: Bertelsmann Foundation, 2007. — 36 p.

24. Prospects 2012: A dramatic re-ordering of global affairs is underway, increasing the risks facing businesses and governments around the world in 2012. — Oxford: Oxford Analytica, 2011. — 36 p.

25. Radin B. The Government Performance and Results Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes? / Radin B. // Journal of policy analysis and management. — Vol. 10, № 1. — 2000. — P. 111—135.

26. We can't have an energy strategy for the last century that traps us in the past. We need an energy strategy for the future — an all-of-the-above strategy for the 21st century that develops every source of American-made energy. — President Barack Obama, March 15, 2012: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.whitehouse.gov/energy

Стаття надійшла до редакції 11.07.2013 р.