

СОЦІАЛЬНІ АСПЕКТИ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Земляний Микола Григорович,
кандидат технічних наук

Розглянуто соціальні аспекти енергетичної політики та енергетичної безпеки держави, сучасний стан забезпечення соціального складника енергетичної безпеки. Надано пропозиції щодо визначення й уточнення основних напрямів енергетичної політики України.

Ключові слова: енергетична політика, енергетична безпека, соціальні чинники, соціальна стабільність, паливно-енергетичний комплекс.

Соціальні конфлікти й соціальні протести, пов'язані з енергетичною сферою, відбувалися фактично протягом усього часу існування незалежної України й тривають нині. За рахунок екстрених антикризових заходів ці конфлікти вдавалося врегульовувати, але системна робота щодо запобігання цим конфліктам залишається на досить низькому рівні.

При формуванні енергетичної політики та розробці заходів щодо підвищення рівня енергетичної безпеки соціальному складнику не приділялося достатньої уваги, не враховувалися всі чинники впливу на неї, а при здійсненні такої політики соціальні аспекти досить часто й зовсім не враховувалися. Тому значна вірогідність виникнення нових соціальних конфліктів, пов'язаних з енергетичною сферою, існує й нині.

Питанням енергетичної політики та забезпечення енергетичної безпеки й оцінки її рівня присвячена значна кількість робіт, але соціальний складник у них також посідає досить скромне місце. Зокрема, в більшості останніх робіт цей складник звужується до ціни енергетичних послуг населенню та його спроможності оплачувати ці послуги, іноді до нього включаються екологічні проблеми [1; 2; 3; 4].

Мета даної статті – на основі оцінки сучасного стану вирішення проблеми розширити спектр соціальних чинників, які необхідно враховувати при здійсненні енергетичної політики та забезпеченні енергетичної безпеки, а також визначити основні напрями цієї політики у частині зменшення рівня загроз соціальній стабільності в Україні.

Соціальний складник енергетичної політики й енергетичної безпеки, хоча й тісно пов'язаний з іншими її складниками, має свої специфічні особливості, зумовлені необхідністю забезпечувати пріоритет прав людини у сфері енергетики та пов'язаних з нею сферах.

Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» [5] пріоритет прав людини віднесено до основних принципів забезпечення національної безпеки. Кожна людина як член соціальної спільноти має право на повне, надійне та якісне енергозабезпечення та право жити в умовах екологічно чистого довкілля. Окрім того, учасники процесу виробництва паливно-енергетичної продукції мають право на достатню та своєчасно виплачену заробітну плату, охорону праці, освіту, охорону здоров'я, гарантоване працевлаштування при структурних змінах виробництва, пенсію, перекваліфікацію тощо. Якщо ці права людини не забезпечуються, то в країні виникають соціальні конфлікти, які при досягненні певного масштабу становлять загрозу національній безпеці.

Таким чином, головними умовами забезпечення енергетичної безпеки в соціальному плані є:

- повне, надійне, якісне, економічно доступне для всіх верств населення енергозабезпечення;

- мінімально можливий вплив об'єктів паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) на довкілля в місцях проживання населення;

- забезпечення робочими місцями робітників ПЕК і гарантоване їх працевлаштування

Стратегічні пріоритети, №4 (29), 2013 р.

(в галузях комплексу чи з перепідготовкою в інших сферах діяльності) у разі скорочення чисельності або ліквідації підприємств при реструктуризації галузей комплексу;

- збереження інфраструктури і забезпечення прийнятних умов проживання у містах після закриття об'єктів ПЕК, які були містотворюючими (вирішення проблем депресивних міст);

- регулярна виплата робітникам ПЕК відповідно до їхньої праці заробітної плати, достатньої для забезпечення нормального існування їхніх сімей та відтворення їхньої фізичної здатності до подальшої праці;

- надійне забезпечення охорони праці й соціального захисту на виробництві у галузях ПЕК.

Нині **надійність енергозабезпечення населення, його якість**, особливо що стосується теплозабезпечення та гарячого водопостачання, залишаються на досить низькому рівні, про що свідчать численні нарікання та скарги жителів майже всіх населених пунктів країни, включаючи столицю. Зношеність основного обладнання котелень з виробництва теплової енергії й теплових мереж призводить до виходу їх з ладу і періодичних відключень. Найгірше становище склалося з гарячим водопостачанням, яке може відключатися повністю або на тривалий час не тільки у зв'язку зі зношеністю мереж, а й з фінансових причин (невідповідності цін і тарифів витратам на виробництво теплової енергії, неплатежами за використану енергію тощо). Окрім того, ще багато громадян взагалі не мають такої послуги, як гаряче водопостачання. Централізованим гарячим водопостачанням забезпечено лише 19 міст, у яких проживає близько 15 % населення [6].

Наміри уряду щодо обмеження до 50 % обсягів постачання теплогенеруючим підприємствам природного газу за пільговим тарифом [7] і вимога замінити природний газ альтернативними видами палива, з одного боку, мають стимулювати ці підприємства до виходу на режим самоокупності й економії енергоресурсів. Та з іншого боку, на думку деяких фахівців, це може призвести до ще більшого зниження якості теплозабезпечення населення. Не маючи можливості за короткі терміни між опалювальними сезонами перейти на інші види палива й купувати надлімітний дорогий природний газ (через низькі тарифи, що встановлюються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики – НКРЕ), теплогенеруючі підприємства будуть, вочевидь, знижувати температуру теплоносія в оселях громадян до міні-

Стратегічні пріоритети, №4 (29), 2013 р.

мально можливої величини (щоб не вивести з ладу системи теплопостачання). Така ситуація може зберігатися досить тривалий час, доки підприємства не адаптуються до цих нововведень уряду. Тому на найближчий період сподіватися на підвищення надійності та якості теплопостачання немає підстав.

Дещо краще становище склалося із забезпеченням населення електричною енергією, але це тому, що рівень використання електричної енергії в Україні на душу населення ще значно відстає від середньоєвропейського (у 2012 р. становив близько 886 кВт/год, що майже вдвічі нижче за середньоєвропейський).

Вже нині зі зростанням споживання електроенергії (збільшенням у населення кількості побутових приладів, кондиціонерів, теплових насосів тощо) досить часто електричні мережі не справляються з навантаженням, що призводить до відключень споживачів, виходу з ладу побутової техніки, зниження якості й надійності електропостачання. Для оновлення електромереж та інших елементів інфраструктури електропостачання потрібні значні кошти, які приватні обленерго не бажають вкладати, маючи обмеження щодо підвищення цін і тарифів для населення.

Постачання природного газу населенню поки що обмежується лише у разі наявності значних боргів. Стимулюючим чинником до економії цього енергоносія є залежність від обсягів споживання тарифи. Але у багатьох сільських населених пунктах ще залишається значна частина негазифікованих будівель, які опалюються вугіллями, дровами, торфом та іншим паливом, тобто жителі цих будівель взагалі не мають доступу до цього виду енергоносія.

Особливо актуальним для системи енергозабезпечення населення є **визначення цін і тарифів** на енергетичні послуги. Це завдання виконують НКРЕ, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, та органи місцевого самоврядування.

Система визначення цін і тарифів на енергетичні послуги в Україні є досить запутаною, непрозорою, незрозумілою для широкої громадськості й не відповідає умовам конкурентного ринку. Така ситуація викликає низку проблем як у виробників енергії, так і в постачальників та споживачів, створює сприятливі умови для корупції. Незважаючи на численні заяви урядових структур щодо намірів реформування енергетичних ринків на конкурентних засадах, такі реформи фактично не здійснюються. І це при тому, що існують міжнародні зобов'язання України, у тому

числі взяті при приєднанні її до Європейсько-го енергетичного співтовариства.

У результаті підприємства-виробники енергії не можуть знайти кошти для модернізації котелень та їхнього обладнання, постачальники – для ремонту мереж постачання (ті незначні кошти, які виділяє держава, невідомо куди зникають).

Громадяни – споживачі енергії – також не можуть визначитись із реальною вартістю енергетичних послуг (чи дійсно вони не доплачують за ці послуги, як їм постійно про це говорять, чи виробники та постачальники не ефективно працюють, мають значні втрати енергії, а оплачувати втрати хочуть за рахунок населення).

Непрозорість проходження енергетичних та фінансових потоків для громадськості, недостатній рівень оснащення лічильниками, передусім теплової енергії, – усе це не переконує населення в необхідності платити за ці послуги саме на такому рівні, який визначається НКРЕ. Тим більше, що у багатьох випадках стандартів енергопостачання не дотримуються: батареї в оселях ледь теплі; напруга в електромережах нестабільна, у результаті чого виходять з ладу побутові прилади; калорійність природного газу, який постачається в приватний сектор для опалення будинків, ніхто не контролює. Всі ці негаразди викликають суспільний спротив при підвищенні тарифів. Прикладом цього є останні акції протесту, що відбулися у серпні-вересні 2013 р. після значного підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги у багатьох містах України, включаючи столицю [8]. Органи державної влади були вимушені в екстреному порядку реагувати на соціальні протести, у багатьох випадках рішення щодо підвищення тарифів були скасовані до вивчення обґрунтованості цього підвищення.

Виходом із складної ситуації з тарифами теплопостачання має стати оснащення всіх енергетичних потоків приладами обліку та регулювання, включаючи кінцевих споживачів; поступовий вихід на тарифи, які відповідають реальним витратам на виробництво, й постачання енергії з одночасним контролем за ефективністю роботи підприємств (зменшення втрат енергії), а також – державна підтримка тільки бідного, а не всього населення.

Забезпечення робочими місцями працівників енергетичної сфери є одним із чинників, що можуть впливати на соціальну стабільність в окремих містах, регіонах і в державі загалом. Особливо важливо це для населених пунктів, у яких підприємства ПЕК є містоутворюючи-

ми. Скорочення діяльності цих підприємств або повне їх закриття є суттєвим викликом соціальному благополуччю населення регіону, оскільки це призводить не тільки до кризового зростання рівня безробіття, а й до закриття соціальних закладів, фінансове забезпечення яких базувалося на коштах енергетичних підприємств. Прийняття на баланс цих закладів місцевими органами влади не вирішує проблеми, оскільки місцеві бюджети наповнювалися також за рахунок податків від роботи цих підприємств. Після їх закриття джерела наповнення місцевих бюджетів суттєво скорочуються, різко знижується купівельна спроможність населення, зменшуються доходи малого бізнесу тощо.

Особливо яскраво такі негаразди виявляються у шахтарських регіонах у зв'язку з ліквідацією неперспективних шахт. Дуже гострою є проблема зайнятості шахтарів у Волинській і Львівській областях, де співвідношення незайнятих громадян і вакантних робочих місць досягає 12 осіб на одне місце; у Донецькій та Луганській областях – до 7 осіб на одне місце. Відповідно до прогнозів у результаті закриття підприємств вугільної галузі в Україні тільки 9 % із 8,5 тис. працівників можуть знайти роботу на працюючих підприємствах галузі [9]. Значна кількість населених пунктів, на території яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, перебувають у депресивному стані вже нині.

У зв'язку із закриттям багатьох шахт коштів, які виділяє держава на реабілітацію депресивних територій, явно не вистачає. Покинуті напризволяще шахтарі вимушені працювати на нелегальних (уже закритих) шахтах і компанях, щоб хоч якось підтримувати свої сім'ї, тим самим лишаючи себе і свої сім'ї всіх соціальних пільг, ризикуючи своїм здоров'ям і навіть життям. Усі ці чинники є джерелом загроз соціальній стабільності, а відтак й енергетичній безпеці країни.

Заборгованість з виплати заробітної плати – одна з головних причин страйкового руху та інших заворушень серед працівників вугільної галузі. За словами голови Незалежної профспілки гірників України Михайла Волинця, шахтарі в будь-який момент готові страйкувати, якщо хоча б два тижні не виплачуватимуть заробітну плату [10]. За даними Міненерговугілля, нині поточної заборгованості перед шахтарями немає, але залишається прострочена заборгованість (на державних підприємствах станом на перше півріччя 2013 р. заборгованість з оплати праці працівників становила 764,8 млн грн) [11].

Стратегічні пріоритети, №4 (29), 2013 р.

Рівень заборгованості в інших галузях ПЕК (електроенергетиці, атомно-промислового та нафтогазовому комплексах) є значно нижчим.

Серед інших загроз соціальних протестів шахтарів – недотримання законодавства щодо оплати праці, особливо в частині тарифних ставок і окладів, скасування 13-ї зарплати тощо [12]. Нині невдоволення рівнем заробітної плати шахтарів призводить до відпливу кадрів за кордон, передусім до Росії. Найвищий рівень заробітної плати підтримується в атомно-промисловому комплексі (станом на початок 2012 р. він становив у середньому 6041 грн, у вугільній галузі – 4843 грн) [13].

Забезпечення охорони праці й соціального захисту на виробництві в галузях ПЕК має здійснюватися відповідно до численних правил та інструкцій, але вони значною мірою не виконуються. Особливо це стосується підприємств вугільної галузі. На перший план досить часто виходить збільшення обсягів видобутку вугілля за будь-яку ціну, економія витрат на видобуток відбувається за рахунок невпроваджених засобів безпеки, порушуються графіки роботи шахтарів, які працюють понаднормовий час. Найбільшої гостроти набула проблема недофінансування заходів охорони праці за всіма напрямками, особливо щодо забезпечення шахтарів засобами індивідуального захисту (забезпечено лише на 50 %). На охорону праці на 2013 р. виділено лише 50 млн грн (у 2012 р. – 80 млн грн) [14].

Як результат тільки за перше півріччя 2013 р. на вугільних підприємствах Міненерговугілля сталося 1203 випадки загального виробничого травматизму і 29 випадків виробничого травматизму зі смертельними наслідками [11]. В інших галузях ПЕК ці показники є значно меншими, але й там є випадки травмування зі смертельними наслідками. Аварії, що періодично відбуваються на шахтах вугільної галузі, разом з іншими випадками нехтування правилами охорони праці, а також затримки виплати соціальної допомоги потерпілим шахтарям та їхнім сім'ям можуть стати каталізатором масових соціальних протестів.

Забруднення довкілля підприємствами ПЕК є також одним із суттєвих чинників негативного впливу на соціальну стабільність і соціальне благополуччя населення. Виробництво енергії без шкідливих наслідків для довкілля поки що неможливе – теплові електростанції є джерелом забруднення атмосферного повітря, атомні – джерелом радіоактивних відходів, гідроелектростанції порушують водообмін та самоочищення річок. Але важли-

во, наскільки цей вплив на довкілля зменшується у результаті впровадження сучасних, екологічно більш чистих технологій енерговиробництва й технологій утилізації шкідливих викидів. В Україні можна назвати лише поодинокі випадки впровадження таких технологій.

Здебільшого навпаки, енергетичні підприємства тільки збільшують обсяги шкідливих викидів у зв'язку з тим, що з часом збільшується зношеність устаткування та обладнання. Відсутність у підприємств вільних коштів не дає змоги своєчасно здійснювати ремонт і заміну очисних засобів. Розмір штрафів, які виплачують підприємства при забрудненні довкілля, поки що не стимулює їх до зменшення шкідливого впливу.

Найбільш гострі екологічні проблеми мають регіони видобутку енергетичних ресурсів, особливо вугільні. Серед цих проблем слід зазначити просідання земної поверхні, підтоплення та пошкодження ґрунтовими водами будівель і комунікацій, забруднення шахтними водами водоносних горизонтів, річок і водоймищ, забруднення атмосферного повітря у результаті займання відвальних порід та вентиляційних викидів шахтного метану, загрози вибухів при самопроникненні шахтного метану в підвальні приміщення будівель тощо.

Останнім часом особливо тривогу громадськості викликають екологічні проблеми, пов'язані з початком робіт щодо розвідки та видобутку сланцевого газу. Густанаселені промислові регіони країни вже сьогодні зазнають значного екологічного навантаження, їх населення потерпає від нестачі води для побутових потреб. Тому очікувані масштабні бурові роботи з використанням значної кількості води викликають у населення побоювання щодо різкого погіршення стану довкілля. Протести проти початку робіт з видобутку сланцевого газу відбулись у багатьох містах Харківської Донецької та Львівської областей [15; 16].

Висновки

Розглянуті соціальні фактори є досить значущими, які необхідно враховувати при здійсненні енергетичної політики України з метою зменшення їх впливу на енергетичну безпеку держави.

Головними напрямками такої політики мають стати:

- нормативно-законодавче забезпечення реформ у галузях теплопостачання, електропостачання, газопостачання населення;
- створення умов для повного, надійного і безпечного забезпечення населення тепловою та електричною енергією, включаючи

оновлення мереж електропостачання, збільшення потужностей, модернізацію теплових пунктів і теплових мереж, оснащення приладами обліку та регулювання;

– впровадження нових стандартів енергозабезпечення населення з метою їх наближення до загальноєвропейських норм і стандартів та налагодження контролю за їх дотриманням з боку енергопостачальників;

– поступове збільшення тарифів до рівня, який забезпечував би рентабельне функціонування підприємств з одночасним упровадженням заходів енергоефективності та заходів державної підтримки бідного населення;

– організація підтримки та нового працевлаштування вивільнених працівників при закритті та реорганізації енергетичних підприємств;

– створення нових виробництв та підтримка в нормальному стані роботи інфраструктури депресивних міст і територій;

– реабілітація територій, які були забруднені в результаті діяльності підприємств ПЕК;

– налагодження контролю за виконанням законодавства щодо оплати праці працівників ПЕК;

– встановлення на підприємствах усіх форм власності більш жорсткого контролю за виконанням роботодавцями нормативів щодо охорони праці та соціального захисту постраждалих на виробництві працівників та їхніх сімей;

– ліквідація нелегальних підприємств паливно-енергетичного напрямку;

– збільшення розмірів штрафів за забруднення довкілля енергетичними підприємствами з метою їх стимулювання до впровадження новітніх екологічно прийнятних технологій з одночасною підтримкою модернізації цих підприємств, включаючи пільгове кредитування, створення сприятливих умов для інвестицій тощо.

Брагування соціальних факторів, зокрема й таких, як захист працівників ПЕК (безпека виробництва, умови та рівень оплати праці, безробіття тощо) при формуванні та здійсненні енергетичної політики дає змогу більш точно прогнозувати соціальні конфлікти, пов'язані з енергетичною сферою, та розробляти ефективні заходи задля зменшення рівня загроз енергетичній безпеці України.

Список використаних джерел

1. *Воронцов С. Б.* Оцінка стану енергетичної безпеки України : методологічні підходи, критерії, індикатори / С. Б. Воронцов, А. А. Сидоренко, А. Ю. Сменковський // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 2. – С. 22–30.
2. *Бегун С. В.* Соціально-економічні аспекти цінової політики в енергетиці України / С. В. Бегун, С. Б. Воронцов // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 2. – С. 31–39.
3. *Електроенергетика* та охорона навколишнього середовища. Функціонування енергетики в сучасному світі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.energetika.in.ua/ua/books/book-5>
4. *Сменковський А.* Загрози енергетичній безпеці України в умовах посилення конкуренції на глобальних і регіональних ринках енергетичних ресурсів : аналіт. доп. / А. Сменковський, С. Воронцов, С. Бегун, А. Сидоренко ; за ред. А. Сменковського. – К. : НІСД, 2012. – 136 с.
5. *Про основи національної безпеки України* : закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – С. 351.
6. *Сьоманко А.* Комунальні тарифи. Що далі?... : інтерв'ю з головою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, В. Саратовим // Дзеркало тижня. Україна. – 2013. – № 2. – 18 січня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/energy_market/komunalnitarifi-scho-dali-rozмова-z-chinovnikom-yakiy-znaє-vse-pro-tarifoutvorennya.html
7. *Про підготовку підприємств паливно-енергетичного комплексу, житлово-комунального господарства та об'єктів соціальної сфери до стабільної роботи в осінньо-зимовий період 2013/14 року* : розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 р. № 494-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/494-2013-%D1%80>
8. *Під стінами* Кабміну кияни вимагають переглянути тарифи на ЖКГ // Голос Столиці. – 2013. – 27 серпня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://newsradio.com.ua/2013_08_27/P-d-Kabm-nom-kijani-vimagajut-peregljanuti-tarifi-na-ZHKG/
9. *Концепція* створення системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації) : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5.12.2012 р. № 990-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/990-2012-%D1%80>
10. *Україна* постачає вугілля на експорт за заниженими цінами – експерт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukr.net/news/ukra_na_postacha_vug_llja_na_eksport_za_zanizhenimi_c_nami_ekspert-22472648-1.html

11. *Інформаційно-аналітичний* звіт про розвиток вугільної промисловості України за січень-червень 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mre.kmu.gov.ua/fuel/.../uk/.../article>
12. *Шахтарі* Луганщини нагадали про важливість політичних вимог [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vgholos.com.ua/articles/shahtari_luganshchyny_nagadaly_pro_vazhlyvist_politychnyh_vumog_106935.html?print
13. *Інформаційна* довідка про основні показники розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу України за грудень та 2011 рік (за фактичними даними) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mre.kmu.gov.ua/fuel/control/.../article?art...>
14. *Петренко О.* Гострі кути вугільних проблем / О. Петренко // Конфедерація вільних профспілок України. – 2013. – 4 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kvpu.org.ua/uk/news/6/2044/>
15. *На Донбасі* мітингували проти видобутку сланцевого газу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/photo-video/2013/06/16/6992328/>
16. *Данилишин Б.* Сланцевий газ : дуже дорого / Б. Данилишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2013/02/13/361347/>