

УДК 351/354 + 338.24.021.8

## СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПРІОРИТЕТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Суходоля Олександр Михайлович,  
доктор наук з державного управління, доцент

Досліджено проблеми вдосконалення стратегічного управління розвитком енергетичного сектору. Проаналізовано функції управління та питання нормативного регулювання діяльності зі стратегічного управління та планування. Визначено місце та роль Енергетичної стратегії України в системі стратегічного планування. Запропоновано способи вдосконалення методології розроблення Енергетичної стратегії та її реалізації.

**Ключові слова:** функції державного управління, стратегічне планування, Енергетична стратегія України, енергетична політика.

Питання застосування державно-управлінських рішень щодо забезпечення розвитку енергетичного сектору України є досить розробленими як на науково-теоретичному рівні правових, економічних та управлінських наук, так на рівні практичної імплементації в галузі енергетики. На даний момент існує досить ретельно розроблено законодавчу базу (закони та підзаконні акти), яка деталізує і регламентує діяльність системи органів державної влади й суб'єктів господарювання.

Проте останнім часом дедалі чіткіше виявляються проблеми адекватності прийнятих рішень реальній ситуації та забезпечення їх дієвості в довгостроковій перспективі. Йдеться про необхідність урахування нетотожності інтересів суб'єктів та об'єктів управлінського рішення й забезпечення узгодженості зусиль різних осіб через існування різноспрямованих інтересів. Недосконалим є також механізм забезпечення адекватності управлінських рішень реальній соціально-економічній ситуації, їх сталості й фіксації довгострокових цілей у системі документів державного стратегічного планування.

**Мета** статті – проаналізувати проблеми забезпечення сталості й наступності дій для досягнення довгострокових цілей за збереження гнучкості й ефективності управлінських рішень у га-

лузі енергетики, а також обґрунтувати засади формування системи стратегічного управління й уточнити місце та зміст Енергетичної стратегії України в системі прийняття державно-управлінських рішень.

### Місце стратегії в системі стратегічного управління

Відповідно до системного підходу система державного управління складається з функціонально об'єднаних елементів (підсистем), які забезпечують визначення цілей управління, планування діяльності з досягнення цілей, вибору належного способу дії (управлінського рішення) та втілення їх у життя. Ця загальна процедура переведення задуму суб'єкта управління в реальні зміни об'єкта, на думку більшості науковців, реалізується через виконання функцій прогнозування, планування, організація, регулювання, координування, обліку та контролю [1].

Виходячи із зазначених теоретичних засад, визначимо функцію, яку виконує Енергетична стратегія України, та її місце у структурі управлінських рішень. Насамперед звернімося до визначення терміна «стратегія». Давньогрецькою він означає «мистецтво полководця». Із часом цей термін почав застосовуватися для формалізації діяльності в інших сферах, зокрема в держав-

ному управлінні. Досить часто науковці визначають його зміст як «мистецтво керівництва суспільною та політичною боротьбою; спосіб дій, лінію поведінки кого-небудь» [2]. Часто зустрічається визначення «стратегії» як «загальний, не деталізований план певної діяльності, який охоплює тривалий період, спосіб досягнення складної цілі» [2].

Наголосимо на важливому, на наш погляд, аспекті. Стратегією намагаються описати (формалізувати) «мистецтво діяльності» з досягнення цілей. Останні задає суб'єкт (полководець) і намагається їх реалізувати, тобто привести стан свого об'єкта управління у відповідність до цілей. Фактично стратегія базується на розмежуванні суб'єкта та об'єкта управління, що є дуже важливим моментом для нашого дослідження.

У даному контексті виникає важлива в українській державно-управлінській практиці проблема. Стратегічне управління передбачає етап визначення цілей діяльності суб'єкта управління й тим самим проблему наявності методології «цілепокладання». Ідеться про методологію визначення цілей суб'єкт-об'єктної системи, з огляду на те, що інтереси об'єкта (суспільства, окремої сфери життєдіяльності) можуть не співпадати з інтересами суб'єкта управлінської діяльності (виборної чи призначеної, на виконання функцій держави, особи). Нині проблематика цілепокладання не регламентується нормативно-правовою базою, обмеженою є й науково-теоретична дискусія.

Окремо слід виділити зміст понять «стратегічне управління» та «стратегічне планування», що часто застосовуються в управлінській практиці. Ми виходимо з того, що перше використовується для акцентування уваги на управлінській діяльності самого суб'єкта управління, а друге сфокусоване на формалізації відображення його діяльності<sup>1</sup>. При цьому «стратегічне управління» охоплює «стратегічне планування», яке є однією з функцій управлінської діяльності і яке намагаються формалізувати через законодавче унормування.

Отже, система стратегічного управління охоплює діяльність суб'єкта управління із: цілепокладання, яка реалізується через узгодження ідентифікації суб'єктом своїх інтересів та прогнозування розвитку об'єкта управління; планування виконання прийнятих рішень; організацію виконання прийнятих рішень за допомогою координування та регулювання діяльності вико-

навців; контроль за реалізацією управлінських рішень і досягненням цілей.

При цьому суб'єкт управління для реалізації зазначених функцій має володіти необхідними методами, засобами та інструментами впливу на реальні процеси життєдіяльності об'єкта, а також здатністю адаптувати свої (та системи реалізації рішень) дії залежно від ситуації [3]<sup>2</sup>.

Зважаючи на це, будемо розглядати Енергетичну стратегію України як важливий елемент стратегічного управління, інструмент формалізації функції цілепокладання та її фіксації на тривалий період у вигляді нормативного акта енергетичної політики. Водночас стратегія як елемент стратегічного планування може забезпечити нормативне регулювання функцій планування, організації та координування управлінських дій із досягнення загальних цілей та інтересів різних зацікавлених осіб.

### **Проблеми формалізації стратегії в системі нормативно-правових актів**

Зауважимо, що розуміння змісту й функцій стратегії не є регламентованим, хоча питання стратегічного планування тривалий час зберігає свою актуальність для системи державного управління, причому не тільки з погляду наукових досліджень [4].

Необхідність упровадження в Україні системи стратегічного планування та прогнозування зазначалася на стратегічному рівні управління. Указом Президента України «Про впровадження системи стратегічного планування і прогнозування» від 30 квітня 1999 р. № 460 у Національному інституті стратегічних досліджень було створено Центр інформаційних ресурсів і технологій, завданням якого було визначено організацію інформаційного забезпечення та науково-аналітичного супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України щодо впровадження системи стратегічного планування і прогнозування.

У 2006 р. Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням затвердив Концепцію вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України й доручив підготувати законопроект з питань її реалізації. В Концепції наголошувалося на необхідності «запровадження стратегічного планування роботи в органах виконавчої влади, яке передбачає планування заходів з розроблення прогнозних документів, розроблення, реалізації та контролю за виконанням програмних документів, що визначають цілі соціально-економічного розвитку держави та шляхи їх досягнення» [5]. Мінекономіки розробило проект

<sup>1</sup>Стратегічне управління – це процес розроблення стратегій і управління діяльністю з її реалізації (досягнення визначених цілей). Акцентується увага на практичній діяльності, що враховує реальну поточну ситуацію. Стратегічне планування – це аналітико-прогнозний процес, сфокусований на процедурах прийняття та фіксації оптимальних рішень з досягнення цілей діяльності. Акцентується увага на формальній стороні діяльності, що відображається в актах регламентації дій.

<sup>2</sup>Система управління має враховувати існування власних інтересів «об'єкта» та існування «непідконтрольних» «суб'єкту» процесів і, відповідно, мати засоби та інструменти узгодження інтересів та спрямування дій різних акторів для досягнення більш загальних (відносно інтересів окремих акторів) цілей.

## Етапи та зміст стратегічного планування

	Закон Російської Федерації «Про стратегічне планування в Російській Федерації»	Проект закону України «Про державне стратегічне планування»
Стратегічне планування	діяльність «суб'єкта» щодо цілепокладання, прогнозування, планування і програмування	функція державного управління з визначення цілей та напрямів розвитку об'єкта, з урахуванням наявних ресурсів, обрання пріоритетів, розроблення та виконання взаємопов'язаних завдань і вжиття заходів
Цілепокладання	визначення напрямів, цілей і пріоритетів соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки ( <i>далі</i> – розвитку об'єкта)	
Прогнозування	діяльність суб'єкта щодо розроблення бачення ризиків розвитку та щодо напрямів, результатів і показників розвитку об'єкта	функція з науково обґрунтованого передбачення напрямів розвитку об'єкта з урахуванням сценарних умов розвитку на прогнозний період; науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку об'єкта, можливого стану в майбутньому, а також альтернативних способів і строків досягнення цілей [9]
Планування	діяльність з розроблення та реалізації основних напрямів діяльності суб'єкта, спрямованих на досягнення цілей і пріоритетів, що містяться в документах стратегічного планування, розроблених відповідно до цілепокладання	функція з визначення цілей і напрямів розвитку з урахуванням наявних ресурсів, обрання пріоритетів, розроблення та виконання взаємопов'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку
Програмування	діяльність щодо розроблення та реалізації програм, спрямованих на досягнення цілей і пріоритетів, що містяться в документах стратегічного планування, розроблених відповідно до цілепокладання	
Моніторинг і контроль	діяльність щодо комплексного оцінювання стану виконання та результатів реалізації документів стратегічного планування	моніторинг – збір, систематизація, проведення аналізу й узагальнення звітів та іншої інформації про перебіг виконання документів державного стратегічного планування для забезпечення належного та своєчасного досягнення очікуваних результатів; оцінка результативності – визначення ступеня досягнення результатів (цілей) з урахуванням витрат
Документ стратегічного планування	документована інформація, підготовлена, розглянута й затверджена (погоджена) суб'єктом (прогноз, стратегія, програма, план, схема)	прогнози, стратегії, програми, плани та інші документи
Стратегія	документ стратегічного планування, що містить систему довгострокових пріоритетів, цілі й завдання державного управління, спрямовані на забезпечення розвитку об'єкта	документ, у якому визначаються стратегічні цілі, пріоритети й напрями розвитку об'єкта на довгострокову перспективу
Програма (державна програма)	документ стратегічного планування, в якому міститься комплекс планованих заходів, взаємопов'язаних за завданнями, термінами реалізації, виконавцями й ресурсами, що забезпечує найбільш ефективне досягнення цілей і вирішення завдань	комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем розвитку об'єкта, що здійснюються із використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [9]
План	документ, що містить цілі, напрями, індикатори, плановані проміжні та кінцеві результати діяльності суб'єкта	документ, у якому визначаються цілі, пріоритети розвитку та напрями реалізації державної політики з конкретизацією основних завдань і заходів, їх виконавців і строків виконання, потреба у фінансовому забезпеченні заходів на плановий період
Система стратегічного планування	механізм забезпечення узгодженої взаємодії учасників стратегічного планування	

Концепції системи стратегічного планування, якою передбачалося уточнення змісту і розмежування різних документів управлінської діяльності, забезпечення спадкоємності державної політики в довгостроковій перспективі й відповідності стратегічних документів національним стратегічним цілям і завданням. Для цілісного представлення управлінського процесу пропонувалося в систему стратегічного планування ввести стратегію як документ планування на довгостроковий період (Стратегія економічного та соціального розвитку України, Стратегія реформування та розвитку галузі тощо).

Проте й досі такий документ, як стратегія, фактично відсутній у системі офіційних документів державного управління. На законодавчому рівні не встановлено ані вимог до змісту стратегій, ані зобов'язання органів виконавчої влади враховувати їх положення у повсякденній діяльності. Регулювання суспільних відносин і формування цільових видатків (з державного бюджету) здійснюються на основі програм, розроблення яких врегульовано законодавством, а самі програми є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади та враховуються під час складання проекту Державного бюджету України.

У частині обов'язковості врахування стратегії винятком є лише Стратегія національної безпеки (як і Воєнна доктрина України), яка відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки» є документом «обов'язковим для виконання, і основою для розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки» [6]. Інші чинні нині стратегії розроблялися, затверджувалися і застосовуються залежно від «спроможності» лобіста забезпечити її прийняття у бажаному вигляді. Існують стратегії (основи політики), схвалені Верховною Радою України, є схвалені Кабінетом Міністрів України (як Енергетична стратегія України), а останнім часом більшість стратегій затверджується Указом Президента України.

Спробу передбачити місце Стратегії в системі документів органів державної влади України було здійснено Верховною Радою України під час розгляду поданого Кабінетом Міністрів України Проекту закону України «Про державне стратегічне планування», прийнятого в першому читанні наприкінці 2011 р. Проте він так і не став законом. Законопроект визначав правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни, загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінювання, контролю документів державного стратегічного планування, а також повноваження учасників такого планування. Стратегія відповідно до Законопроекту визначалася як «документ, у якому визначаються стратегічні ці-

лі, пріоритети та напрями розвитку країни, окремих видів економічної діяльності та адміністративно-територіальних одиниць на довгострокову перспективу» [7]<sup>3</sup>.

Урегулювати питання стратегічного планування на законодавчому рівні, як і визначення місця й ролі стратегії в системі документів, вдалося іншій країні зі схожою правовою культурою. Закон Російської Федерації «Про стратегічне планування в Російській Федерації», прийнятий у червні 2014 р., врегулює відносини, що виникають між учасниками стратегічного планування, та регламентує етапи діяльності з цілепокладання, прогнозування, планування та програмування [8]. Законом також визначено місце стратегії в системі державних документів та необхідності врахування її положень.

Відзначимо відмінності у трактуванні змісту окремих етапів стратегічного планування у Росії та в Україні (відображених у законодавчих актах чи проектах) (табл. 1.).

Визначення, представлені в таблиці, адаптовано автором для чіткішого акцентування на окремих моментах стратегічного планування. Вважаємо важливим звернути увагу на відсутність в українському законодавстві завдання та визначення цілепокладання (проблем і методології окреслення цілей діяльності суб'єкта) й фактичну відсутність цієї проблематики в практичній діяльності системи державного управління<sup>4</sup>. Спостерігається нечіткість розмежування планів і програм. Також варто зазначити, що в законодавстві України відсутнє поняття системи стратегічного планування.

У російському законодавстві виразно акцентується увага на *діяльності* суб'єктів стратегічного планування на відміну від оперування абстрактними *функціями* державного управління в українському. Так, у Росії стратегія визначає цілі та завдання для державного управління (суб'єкта) щодо забезпечення розвитку об'єкта, в Україні ж стратегія – це цілі та напрями розвитку об'єкта.

На наш погляд, зазначені аспекти є дуже важливими для управлінської діяльності [3], і саме важливості їх урахування при формуванні системи стратегічного управління буде приділено увагу при подальшому аналізі практики формування та реалізації Енергетичної стратегії України.

<sup>3</sup>Поміж причин відхилення Законопроекту був і висновок головного юридичного управління Верховної Ради України. Зокрема, висловлювався сумнів у необхідності введення стратегії як засадничого документа в системі документів державного стратегічного планування, оскільки Конституція України передбачає розроблення програм.

<sup>4</sup>Хоча на законодавчому рівні Росія й акцентувала увагу на діяльності, методологічного забезпечення та практичної імплементації даного підходу в системі державного управління наразі не спостерігається.

## Енергетична стратегія України в системі державного управління

Важливість і неврегульованість питання «цілепокладання» викриває низку проблем стратегічного планування. Необхідність формалізації двох різних за змістом і способами виконання «діяльностей» – цілепокладання та виконання<sup>5</sup> – створює суттєві проблеми для створення ефективної системи стратегічного управління. На наш погляд, ці аспекти має бути враховано в методології розроблення та прийняття стратегії. Проілюструємо це на прикладі практики формування та реалізації попередніх редакцій енергетичних стратегій України.

Аналіз стану реалізації раніше прийнятої Енергетичної стратегії України на період до 2030 р. (редакцій 2006 та 2013 рр.) щонайменше вказує на низький рівень імплементації її положень на практиці та відсутність прогресу в досягненні визначених цілей. Окремо слід відзначити те, що цілі двох редакцій майже діаметрально протилежні. Так, у першій редакції 2006 р. було поставлено непомірно завищені завдання розвитку ядерної енергетики, а в другій (оновленій) редакції 2013 р. пріоритети розвитку віддано сонячній, вітровій і тепловій енергетиці за суттєвого зниження завдань з розвитку ядерної енергетики. Понад те, протягом 2009–2013 рр. енергетичний сектор України розвивався фактично всупереч положенням стратегії. Це стосується і підписання контрактів на постачання 52 млрд м<sup>3</sup> природного газу на рік між Україною та Росією у 2009 р., і пріоритетної підтримки сонячної енергетики у 2010–2013 рр. тощо.

Ця ситуація має бути пояснена не просто зміною уряду, зміною інтересів суб'єкта. Нестабільність політики, ігнорування положень стратегії, недотримання формалізованих рішень прийнятих попередніми урядами свідчить більше про існування середовища, що підтримує модель управління, яка дозволяє нехтувати довгостроковими пріоритетами енергетичного сектору.

Дану проблематику було досліджено нами через призму інституційної теорії економіки, зокрема формування «рентноорієнтованої» управ-

лінської системи, що дозволяє «домінантній коаліції» (за Д. Нортон [10]), посівши управлінські позиції, зберігати можливість експлуатації об'єкта управління, обмежуючи можливість реформування системи [3, 11].

Відповідно до цієї теорії будь-яка нова група впливу, посівши місце еліти, намагається видати свої інтереси за інтереси суспільства і, зокрема, змінити пріоритети розвитку всього енергетичного сектору країни. Фактично енергетична стратегія перетворювалася на інструмент лобювання інтересів окремих груп впливу на короткотерміновий період через її застосування як аргументації «вибивання» коштів на реалізацію тих чи інших проектів через державні програми. Отже, енергетична стратегія втрачала свою цінність протягом першого ж року свого існування як через те, що інші групи нехтували документом, так і через зміни соціально-економічних параметрів життєдіяльності суспільства (закладені оптимістичні прогнози для обґрунтування більших видатків не відповідали реальній ситуації та можливостям країни).

Іншою причиною неефективності попередніх редакцій Енергетичної стратегії було надмірне акцентування на етапі прогнозування розвитку об'єкта і фактичне нехтування виконанням стратегії з боку суб'єкта, що, на наш погляд, зумовлено відсутністю розмежування суб'єкта та об'єкта управління. На нашу думку, це обумовлено історично сформованим у СРСР пріоритетом технічного підходу до управління суспільством, який базується на переконанні в такому [3]:

- рішення органів державної влади (суб'єкта управління) є кваліфікованими (адекватними) та відображають інтереси суспільства (об'єкта управління);

- енергетичний сектор (об'єкт управління) є чітко визначеним і незмінним, тобто можна чітко зрозуміти, які дії (впливи) необхідно застосувати та як реагуватиме об'єкт;

- об'єкт буде чітко відпрацьовувати управлінські рішення суб'єкта, тобто відсутні неконтрольовані суб'єктом процеси функціонування об'єкта.

Такий підхід, можливий в умовах жорсткої адміністративної системи управління суспільством, є неадекватним у ринкових умовах. Маємо виходити з того, що сьогодні:

- існують власні інтереси об'єкта. Загалом енергетичний сектор має інтереси, конкурентні завданням інших сфер життєдіяльності суспільства. Тривалий період дотування інших галузей економіки (для цілей соціального попудлізму) за рахунок окремих галузей паливно-енергетичного комплексу є підтвердженням цього;

- існують недержавні суб'єкти управління. Виникли групи впливу, що формують альтернативні центри управління. Прикладом цього є розроблення другої (оновленої) редакції енергетичної стратегії, прийняття закону щодо ринку

<sup>5</sup>У сталих суспільствах діяльність із цілепокладання здійснює еліта. Для нас важливим є факт виділення цієї діяльності й фіксації визнання суспільством права за окремою групою людей (елітою) на створення суспільних цілей довгострокового розвитку, стратегічних цілей. У перехідному суспільстві виникає проблема узгодження інтересів суспільства та еліти під час визначення цілей. Діяльність щодо виконання стратегії є іншим типом роботи, яку мають виконувати ті, хто володіє необхідним мистецтвом організації, координування та регулювання об'єкта, і не обов'язково вони мають забезпечувати визначення цілей стратегії. Ця діяльність (перетворення поставлених цілей у реальні зміни в об'єкті) часто делегується іншим, а отже, виникає проблема оцінювання адекватності виконання стратегії в реальній ситуації.

електроенергії, практика застосування державної підтримки окремих галузей тощо;

- існують протиріччя між інтересами груп впливу, інтересами енергетичного сектору та суспільства. Передача об'єктів енергетики державної форми власності в управління приватним гравцям, спрямування суспільних ресурсів на економічно необґрунтовані (для сектору й суспільства) проекти є звичною практикою нашого життя.

Відповідно, неврахування існування можливості протиріч між суб'єктом та об'єктом, між різними суб'єктами призводить лише до перегляду цілей стратегії, законодавства та зміни пріоритетів розвитку енергетичного сектору, що в довгостроковій перспективі виключає стабільність і послідовність дій, що власне і спостерігалося останнім часом в енергетичному секторі країни.

Тому, на нашу думку, важливим елементом методології стратегічного управління, розроблення стратегії, має стати необхідність розроблення методів зниження рівня конкуренції на етапі цілепокладання та механізмів узгодження інтересів різних гравців для досягнення стратегічних цілей. Змістовно стратегія має бути формальним документом енергетичної політики країни як механізму поєднання діяльності з цілепокладання та планування виконання, щоб забезпечити досягнення складної довгострокової цілі.

В умовах відсутності сталої довіри українського суспільства до еліти, що спостерігається на даний час, постає проблема формування стратегічних цілей. Щодо енергетики, то будь-яка конкретизація стосовно кількісних показників будівництва блоків, трубопроводів, видобування тих чи інших ресурсів, обсягів генерування електроенергії різними типами електростанцій тощо стануть предметом гострих дискусій на взаємознищення різних груп впливу.

Зазначену проблему можливо вирішити через переміщення конкуренції (в частині конкретизації обсягів, джерел і напрямів фінансування) з етапу «цілепокладання» на етап організації «виконання», що має стати предметом програм. Зазначене зміщення дозволить знизити ризик взаємознищення на етапі встановлення довгострокових, стратегічних цілей і стабілізувати політику. Водночас, зважаючи на те, що конкуренцію груп впливу усунути неможливо, її перенесення на етап виконання зафіксує інтереси переможця боротьби за владу у розподілі ресурсів лише на короткостроковому періоді перемоги у політичній конкуренції.

Тому пропонується змінити форму й масштаб представлення цілей стратегії. Необхідно перейти до визначення цілей стратегії з огляду на інтереси не об'єкта управління (паливно-енергетичного комплексу), а інтересів більшої суб'єкт-об'єктної системи, яка має виживати в конку-

рентній боротьбі з іншими системами. Тобто стратегічне управління має формувати цілі, зважаючи на можливості об'єкта та амбіції суб'єкта, а відтак, цілями енергетичної стратегії України мають стати системні параметри енергетичного сектору, забезпечення яких дозволить країні витримувати конкурентну боротьбу на світових ринках і гарантувати свою безпеку.

При цьому потрібно виходити з такого:

- цілі енергетичної стратегії мають відображати системні параметри енергетичного сектору країни загалом, а не параметри окремих галузей паливно-енергетичного комплексу. Це може бути модель функціонування енергетичного сектору (модель ЄС чи Росії), рівень впливу енергетичного сектору на життєдіяльність суспільства (енергоефективність чи енергоінтенсивність), забезпечення енергопостачання в кризових ситуаціях (гарантія енергозабезпечення суспільства за будь-якого розвитку подій).

- ціллю має стати також формування системи реалізації стратегії, тобто механізм забезпечення її виконання. В умовах децентралізації центрів управління, необхідно забезпечити врахування інтересів різних гравців і відповідно запропонувати механізми узгодження інтересів, концентрації суспільних ресурсів та зацікавленості відповідних осіб у реалізації стратегії.

Таким чином, цілі енергетичної стратегії для України доцільно визначати виходячи з пріоритетів енергетичної безпеки країни, а конкретизація SMART<sup>6</sup>-цілей енергетичної стратегії має визначатися у формуванні переліку значень індикаторів, які характеризують [12]:

- задоволення потреб суспільства в умовах як нормального, так і особливого стану (гарантія енергозабезпечення протягом певного періоду часу);

- технічно надійне й безпечне функціонування систем енергозабезпечення суспільства (обмеження періоду відсутності постачання);

- економічно ефективне функціонування енергетичного сектору України (рентабельність та інвестиційна привабливість);

- енергетична ефективність використання енергоресурсів суспільством та економікою (енергоємність продукту (послуги));

- екологічна прийнятність впливу енергетики на довкілля та клімат (викиди шкідливих речовин, газів);

- ефективність державного регулювання функціонуванням енергетичного сектору (прозорість регулювання, доступ до мереж енергозабезпечення).

Саме такий підхід дозволяє говорити про забезпечення сталою розвитку енергетичного сек-

<sup>6</sup> SMART – аббревіатура, що використовується в управлінні як критерій оцінювання завдання або цілі, утворена зі слів *specific, measurable, attainable, relevant, time-bound* – конкретна (однозначна), вимірювана, досяжна, адекватна, визначена в часі (визначений час досягнення).

тору в умовах конкурентної боротьби на внутрішньому та зовнішньому ринках та забезпечення спроможності держави формувати і здійснювати політику захисту національних інтересів незалежно від наявних і потенційних загроз внутрішнього та зовнішнього характеру в енергетичній сфері.

Таким чином, виведення цільового стану стратегії розвитку енергетичного сектору за межі визначення цілей роботи блоків теплових чи атомних електростанцій, обсягів видобування вугілля чи газу (параметрів об'єкта) дозволить суттєво знизити ризики перегляду стратегії за появи нової групи впливу на місці еліти. Ризик перегляду стратегій ще більше знизиться при визначенні амбітних цілей, за яких усі зацікавлені актори зможуть ідентифікувати місце для реалізації свого інтересу (однак будуть обмежені ресурсах і термінах для спотворення загальних цілей).

Окремим проблемним моментом у процесі розроблення та реалізації стратегії є період, на який вона розробляється. За формування довгострокових цілей виникає проблема сталості дій та адекватності механізмів реалізації стратегії з досягнення встановлених довгострокових цілей унаслідок виникнення важкопрогнозованих ситуацій (надзвичайні ситуації технологічного та природного характеру, економічні кризи, військові агресії тощо). Тому ключовим завданням стратегії має стати формування здатності системи державного управління адекватно реагувати на виклики та адаптувати механізми її реалізації.

Зазначену проблему можливо вирішити у спосіб виділення етапів стратегії та механізмів її реалізації. Етапність стратегії дозволяє забезпечити послідовність і сталість енергетичної політики завдяки узгодженню конкретних механізмів її реалізації з реальною соціально-економічною ситуацією в країні. При цьому забезпечення виконання стратегії, тобто вжиття конкретних заходів і послідовності управлінських дій (конкретних проектів побудови чи модернізації об'єктів енергетики, розроблення родовищ енергоресурсів, запровадження законодавчих актів) вдається узгодити з чинним порядком прогнозування та планування соціально-економічного розвитку країни [13–14].

На кожний етап стратегії розробляються та приймаються програми реалізації, які визначатимуть конкретний розподіл суспільних ресурсів, зважаючи на політико-економічне становище в країні та управлінську спроможність держави, визначатимуть відповідальних виконавців. З огляду на практику щодо визначення строку дії державних цільових програм (не більше 5 років), пропонується виділити 5-річні етапи реалізації стратегії та відповідне формування комплексу галузевих і загальнодержавних програм на кожному з етапів. Саме в межах програм реалізації стратегії здійснюватиметься

деталізація управлінських рішень (реалізація конкретних проектів побудови чи модернізації об'єктів енергетики, прийняття конкретних актів законодавства).

Пропонується виділити такі етапи реалізації Енергетичної стратегії України, що суттєво відрізняються за змістом механізмів управління («майстерністю дій») [12]:

**Етап реформування**, на якому передбачається завершення дії програм і проектів, започаткованих раніше за чинних норм і правил управлінської, політичної, господарської діяльності. У цей період слід очікувати збереження низки обмежувальних чинників: тиску популістських рішень, відносної неієдності органів державної влади тощо, що створюватиме можливість для реалізації лише незначного кола завдань розвитку енергетичного сектору. Завданнями цього етапу є зміна підходів до управління енергетичним сектором, зокрема завершення приватизаційних процесів та реформування енергетичних ринків, ліквідація системи опосередкованих розрахунків в енергетиці та переходу до безпосередніх договірних відносин між виробниками та споживачами енергоресурсів на основі ринкового ціноутворення.

Вирішення зазначених нагальних завдань дозволить сформувати нову систему взаємовідносин між постачальниками та споживачами енергетичних послуг, чітко визначити відповідальність суб'єктів взаємовідносин в енергетичному секторі, їх можливості та інструменти залучення інвестицій. Водночас це підвищить відповідальність власників об'єктів енергетики за ефективність їх діяльності й зацікавленість суб'єктів господарювання та органів влади в підвищенні енергоефективності, відкриє можливості для інноваційного розвитку енергетичного сектору.

**Етап модернізації та корпоративного розвитку**, на якому після завершення нагальних політичних та економічних перетворень в країні слід очікувати прагматизації економічних відносин, що підвищить відповідальність та зацікавленість суб'єктів господарювання в ефективності діяльності. На цьому етапі передбачається повноцінне запровадження нових моделей функціонування енергетичних ринків, збільшення повноважень і відповідальності місцевих органів влади за результати життєдіяльності громад. Завданнями етапу є реформування системи управління в енергетичному секторі та запровадження законодавства з питань фінансово-економічного регулювання енергетики відповідно до ринкових моделей, а також підвищення корпоративної культури суб'єктів господарювання та їх спроможності використовувати доступні інструменти внутрішнього та зовнішнього ринку капіталу та ресурсів енергетичного ринку України. Має відбутися суттєве вдосконалення законодавчої бази забезпечення енергетичної безпеки держави в умовах лібералізо-

ваних енергетичних ринків, зокрема стосовно використання доступних ресурсів в умовах надзвичайних ситуацій.

Вирішення завдань цього етапу сформує основу забезпечення сталого інноваційного розвитку енергетичного сектору в умовах конкурентних відносин. Підвищення якості корпоративної культури суб'єктів господарювання відкриє шлях до реалізації масштабних інноваційних проєктів розвитку галузей енергетичного сектору, забезпечить сталість розвитку енергетичних компаній.

**Етап інтеграції та інноваційного оновлення,** на якому Україна повністю інтегрується в систему міжнародної співпраці, а енергетичний сектор функціонуватиме в межах спільного європейського енергетичного ринку відповідно до єдиних правил. Завданням цього етапу є формування системи державної підтримки науково-технологічного та інноваційного розвитку енергетичного сектору України, розширення активності та спроможності національних компаній на світових енергетичних ринках, інноваційне оновлення основних фондів енергетичного сектору України з використанням можливостей міжнародної інтеграції. На цьому етапі має бути завершено формування системи забезпечення енергетичної безпеки.

Виконання завдань цього етапу забезпечить інноваційне оновлення галузей енергетичного сектору та сформує засади його сталого розвитку на довгострокову перспективу. Буде сформовано нову систему відносин між державою та суб'єктами господарювання, що забезпечить інституційну основу залучення суб'єктів господарювання до завдань забезпечення енергетичної безпеки держави та підтримки національних компаній в умовах конкурентної боротьби на зовнішніх ринках.

При цьому щодо формування ефективно працюючої системи реалізації стратегії необхідно також врегулювати такі питання:

- узгодження діяльності системи органів державної виконавчої влади. Це завдання може бути вирішене у спосіб прийняття Кабінетом Міністрів України окремих організаційно-розпорядчих заходів щодо обов'язкового врахування положень Стратегії при затвердженні програм та планів дій органів державної виконавчої влади, розробленні проєктів законодавчих актів та нормативно-правових актів; затвердженні програм соціально-економічного розвитку (на загальнодержавному, галузевому та місцевому рівнях); укладанні міжнародних угод; наданні державної допомоги суб'єктам господарювання, дозволів, ліцензій тощо;

- формування системи стратегічного планування. Здійснюється у спосіб формування системи моніторингу та визначення органу, відповідального за оцінку ризиків і загроз енергетичній безпеці; законодавчого врегулювання функ-

ціонування паливно-енергетичного комплексу в умовах нормального та особливого стану (зокрема в частині формування державно-приватного партнерства реагування на загрози енергетичній безпеці); періодичного оприлюднення стратегічних цілей і стану реалізації політики у цій сфері.

За такого підходу до формування та змістовного наповнення Енергетичної стратегії України можливо отримати документ, який одночасно забезпечуватиме функцію цілепокладання та планування перспективного розвитку енергетичного сектору для всіх зацікавлених осіб, стабілізуватиме енергетичну політику на довгостроковий період і забезпечуватиме здатність системи державного управління (майстерність) адекватно реагувати на важкопрогнозовані виклики. Українське суспільство натомість отримає розуміння цілей діяльності влади, а отже, зможе оцінити ефективність такої влади та сталість свого майбутнього, що є однією з базових потреб людини.

Таким чином, результати дослідження дозволяють удосконалити систему стратегічного управління і в частині практичних пропозицій щодо регламентації окремих функцій державного управління та етапів стратегічного планування, і в частині подальшого розвитку теорії державного управління.

Саме базуючись на запропонованій методології цілепокладання та етапності стратегії, розроблено проєкт Енергетичної стратегії України на період до 2035 року [12]. Стратегія формує цільову траєкторію розвитку енергетичного сектору, забезпечуючи узгодженість його пріоритетів з більш широкими цілями суспільства та розглядаючи розвиток енергетичного сектору як складник сталого розвитку суспільства, та регламентує застосування механізмів її реалізації відповідно до етапів соціально-економічного розвитку України.

У теоретичні площини дослідження дозволили визначити подальші напрями наукових досліджень у сфері управлінської науки. Зокрема, аналіз цілей, які формує суб'єкт, дозволяє вийти на оцінку «якості матеріалу» [2]. Пропонується постулат: цілі, сформовані суб'єктом, характеризують його якість та адекватність. Якщо цілі суб'єкта підвищують конкурентоспроможність суб'єкт-об'єктної системи, то суб'єкт є адекватним його місцю та ролі. Якщо ж цілі спрямовані лише на перерозподіл ресурсів об'єкта без подальшого розвитку суб'єкт-об'єктної системи, то суб'єкт, посідаючи рентоорієнтовану позицію, незаінтересований у життєздатності об'єкта. Дослідження цієї проблематики варто продовжити для формування інструментарію ідентифікації «якості» суб'єктів управлінської діяльності та формування механізмів недопущення матеріалу низької якості до стратегічних управлінських позицій.



**Список використаної літератури**

1. *Бакуменко В. Д.* Теоретичні та організаційні засади державного управління / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – С. 113–122; 128–130.
2. *Берданова О. В.* Стратегічне планування : конспект лекцій / О. В. Берданова, В. М. Вакулєнко, В. В. Тертичка. – К. : НАДУ, 2007.
3. *Суходоля О. М.* Теоретико-методологічні засади забезпечення енергетичної безпеки України // Стратегічні пріоритети. – 2014. – №2 – С. 129-139.
4. *Запровадження стратегічного планування в Україні* : зб. докум. і мат. / Укл. В. Тертичка. – К. : НАДУ, 2004.
5. *Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України* : розпорядження Кабінету Міністрів України від 4.10.2006 р. №504-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-%D1%80>
6. *Про основи національної безпеки України* : закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – ст. 351.
7. *Про державне стратегічне планування* : проект закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=9407&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9407&skl=7)
8. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/70684666/>
9. *Про державні цільові програми* : закон України від 18.03.2004 р. № 1621 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>
10. *North D. C.* Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development / D. C. North, J. J. Wallis & B. R. Weingast // Policy Research Working Paper. – 2007. – № 4359.
11. *Суходоля О. М.* Енергетичний сектор України: перспектива реформування чи стагнації / О. М. Суходоля, А. Ю. Сменковський // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 2. – С. 74–80.
12. *Проект Енергетичної стратегії України на період до 2035 року*. Біла книга Енергетичної політики України «Безпека та конкурентоспроможність» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1717/>
13. *Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку* : закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – ст. 195.
14. *Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм* : постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>