

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів

Г. Л. Рябцев, О. Д. Брайченко

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ
ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОГО КОМПЛЕКСУ**

Навчальний посібник

**Київ
2013**

УДК 351:620.9(075.8)

P98

*Схвалено Вченою радою Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів
(протокол № 1 від 28 лютого 2013 р.)
та Науково-методичною радою Національної академії державного управління
при Президентові України (протокол № 36 від 16 квітня 2013 р.)*

Автори :

Г. Л. Рябцев, кандидат технічних наук, доцент, доцент кафедри машин та апаратів хімічних і нафтопереробних виробництв Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут”;

О. Д. Брайченко, кандидат історичних наук, доцент заступник директора Інституту – начальник відділу навчально-методичної роботи та інформаційно-аналітичного забезпечення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ.

Рецензенти :

Ю. В. Ковбасюк, доктор наук з державного управління, професор, президент НАДУ;

М. С. Орлів, кандидат економічних наук, заступник директора Інституту – начальник відділу програмного забезпечення та інноваційних технологій Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ.

Рябцев Г. Л.

P98 Державне управління у сфері паливно-енергетичного комплексу :
навч. посіб. / Г. Л. Рябцев, О. Д. Брайченко. – К. : НАДУ, 2013. – 48 с.

Навчальний посібник підготовлено в межах Комплексної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, які здійснюють навчання в Національній академії державного управління при Президентові України.

Висвітлено основи державного управління у сфері паливно-енергетичного комплексу.

Призначений для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, а також для професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади в системі підвищення кваліфікації.

УДК 351:620.9(075.8)

*Видано на замовлення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ
при Президентові України для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву
“Нова еліта нації”.*

ЗМІСТ

Вступ	4
1. Загальні проблеми реформування державної політики в паливно-енергетичному комплексі.....	5
2. Регіональні аспекти державної політики розвитку паливно-енергетичного комплексу України	13
3. Проблеми інвестування в паливно-енергетичний комплекс	20
4. Проблеми підвищення енергоефективності національної економіки	26
5. Проблеми стратегічного планування в паливно-енергетичному комплексі	33
Висновки.....	44
Список використаних джерел	45

ВСТУП

Питання, пов'язані з розвитком паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) в Україні є предметом пильної уваги на всіх рівнях державного управління – від місцевих адміністрацій до Глави держави. Важливість нормального функціонування паливної галузі для національної економіки обумовлює необхідність формування та реалізації дієвої державної політики в цій сфері. Можна було б припустити, що проблеми й цілі державної політики розвитку ПЕК чітко визначено, ресурси для її вироблення – проаналізовано, а механізми політики та алгоритми їхнього добору – відпрацьовано. Однак практика не підтверджує висловлені припущення.

У 1991-2012 рр. відбулося докорінне трансформування функцій, структури й повноважень галузевих органів державної влади, змінилися організаційно-правові форми учасників енергетичного ринку. Проте під час перерозподілу відповідальності в сфері управління економікою, виведення значної частини виробничого потенціалу з державного сектора було загублено важелі впливу на суб'єктів господарювання. Втрата органами державної влади розуміння ПЕК як цілісного об'єкта управління призвела до реактивного характеру впроваджуваної політики, не попередження кризових явищ зі встановленням їхніх причин, а боротьби з наслідками, не планування рішень, а управління наданням доручень.

Державна політика в ПЕК характеризується відсутністю повної, оперативної та об'єктивної інформації про нього, моделей і методик оброблення первинних даних. Інформаційна база для прийняття державно-політичних рішень не вирізняється чіткістю, достовірністю й надійністю. Результати приватизації підприємств ПЕК викликають неоднозначну оцінку. Державне управління в цій сфері є малоефективним, а впорядкування діяльності органів державної влади відбувається вкрай повільно. Зокрема, не враховується, що в країнах із ринковою економікою державне втручання має набувати переважно економічного характеру, використовуватися як засіб, що надає можливість повніше аналізувати стан справ, дозволяє застерегти, попередити та вплинути на настання кризових ситуацій чи здійснення неправомірних дій. І лише за негативного кінцевого результату настає черга адміністративних чи силових інструментів політики.

Паливна галузь економіки є однією з найважливіших, оскільки енергетичні продукти є інфраструктурними товарами. Вона потребує особливої уваги у зв'язку з такими її особливостями, як залежність від наявних природних запасів паливно-енергетичних ресурсів та їхнього імпорту, значна капіталомісткість, суттєвий вплив на собівартість продукції в усіх секторах економіки. Паливно-енергетичний комплекс, за його ненормального функціонування, – це середовище, до якого активно притягуються кримінальні структури, а також джерело соціальної напруги. Виходячи з цього, державна політика розвитку ПЕК повинна мати свої особливості, а її формування й реалізація – потребувати спеціальних підходів, дієвих механізмів і виняткової зваженості.

Видання підготовлене на замовлення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президенті України для слухачів системи підвищення кваліфікації, і, зокрема, для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”.

У підготовці першого та другого розділу брав участь О.Д.Брайченко.

1. ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОМУ КОМПЛЕКСІ

Невисока ефективність формування та реалізації державної політики в Україні обумовлена прірвою, що виникла між недостатньо реформованою з радянських часів системою виконавчої влади й демократичною політичною системою, яку забезпечують вільні вибори, відкрита конкуренція легітимних груп інтересів та незалежні засоби масової інформації. Попри численні структурні зміни, старий урядовий механізм не в змозі ані приймати ефективні державно-політичні рішення, ані їх реалізовувати. Урядові структури, процедури, професійне ставлення й компетентність державних службовців не відповідають потребам сьогодення.

При цьому існує велика небезпека “виродження політики як форми регулювання соціальних відносин і виходу на перший план деструктивізму” [1, с. 5]. Цей ризик суттєво загострюють: неефективний розподіл функцій влади й відсутність незалежності її гілок; взаємопов’язаність капіталу та влади, що перетворює капітал на владу, а владу – на капітал; перманентне захоплення владного центру регіональними елітами, які в кожному конкретному випадку не схильні співпрацювати з іншими регіональними елітами, навіть з київською; перехід до виборчої системи, що надала лідерам партій можливості диктату щодо партійної маси; аморальність депутатського корпусу (як наслідок – уведення “імперативного мандата”); відсторонення інтелектуальної еліти від влади й засобів масової інформації.

З огляду на це, забезпечення ефективності державної політики є питанням надзвичайної ваги, від якого залежить існування України як держави. На існуючій соціально-економічній основі та з урахуванням швидких змін, що відбуваються в світі, неможливо не лише забезпечити сталий розвиток країни й підвищення добробуту громадян, але й утримати досягнутий рівень. Але будь-яким реформам має передувати перебудова механізмів діяльності влади, створення нової якості державного управління.

Протягом двадцяти років незалежності в Україні сформовано більшість державних інституцій, підпорядкованих політичній владі, що забезпечують виконання закону та здійснюють інші управлінські функції. Зокрема, функціонують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Але державне адміністрування залишається: неефективним, громіздким, незбалансованим; схильним до корупційних дій; закритим від суспільства та відірваним від його потреб.

Життєво необхідні зміни в апараті майже не відбуваються. Спостерігається відхід від сформованих у 1995-2001 рр. вимог до рівня професійної підготовки державних службовців. Через відсутність прозорості й демократичного контролю у призначеннях простежуються ознаки “кумівства” й ротації керівників публічного й приватного секторів. Скорочення чисельності державних службовців, проведене в 2009-2010 рр., не збільшило віддачу від діяльності апарату державного управління, оскільки не супроводжувалося визначенням реальної необхідності й напрямів змінення функцій і компетенцій, форм і

методів управління. Більше того, у діяльності багатьох центральних органів державної влади, особливо після оновлення апарату на початку 2010 р., рівень некомпетентності впав, спостерігається неналежне ставлення державних службовців до своїх обов'язків, їхня неспроможність до аналізу, хоча останній має допомагати керівникові органу влади формувати активну політику та реалізовувати урядові пріоритети.

Досі найбільшу увагу аналітиків політики зосереджено на відображенні поточних змін ситуації. На жаль, коло фахівців, які володіють методологією аналізу політики і здатні застосовувати її, є не таким широким, як хотілося б.

У цілому, можна виділити такі проблеми інформаційно-аналітичного забезпечення державної політики [2, с. 306-310; 3, с. 37]:

- суб'єктивні: дублювання аналітичних функцій іншими підрозділами органів державної влади (службами помічників, відділами документального забезпечення тощо); сприйняття аналітичної роботи не як пріоритетної; як наслідок – недостатня матеріально-технічна забезпеченість відповідних підрозділів; перекручені уявлення творців політики про функції інформаційно-аналітичних підрозділів, ототожнення їх з прес-службами; як наслідок – нецільове використання ресурсів;

- об'єктивні: відсутність єдиної методики інформаційно-аналітичного забезпечення; як наслідок – проектування політики на основі інтуїтивних уявлень і припущень, “закордонного досвіду”; відсутність положення про організаційну структуру інформаційно-аналітичних підрозділів; як наслідок – її створення за аналогією або під конкретну особу; значний розрив у забезпеченні ресурсами центральних і місцевих органів влади, центральних органів влади та їх підрозділів у регіонах.

Зазначені проблеми зумовлюють незадовільний рівень інформаційно-аналітичного забезпечення творців політики. Аналітичні продукти, підготовлені за умов нераціональної організаційної структури, до того ж інтуїтивно, не в змозі адекватно відобразити стан справ у певній сфері, що належить до компетенції творця політики [1, с. 38]. При цьому залучення науковців як найбільш підготовлених до аналітичної діяльності й найменш зацікавлених у лобіюванні будь-яких рішень стосовно політики обмежено тим, що “академічний” підхід є непридатним для вирішення більшості завдань формування політики. До того ж складається враження, що залучення інститутів Національної академії наук України чи відомих науковців використовується для створення образу фундаментального обґрунтування нормативно-правового акта, а формулювання “створено науковцями” є гарантією такого обґрунтування. Характерним є й формально-декларативний характер публікацій виконавців, що зазвичай складаються з низки постулатів “про важливість досліджень і необхідність їх впровадження в Україні”. Імітація наукового підходу в такий спосіб дискредитує будь-які рекомендації й підтримує подальше поширення наукової мімікрії.

Основними причинами, що зумовили низьку якість інформаційно-аналітичного забезпечення політики, є неконкурентні добір і просування службовців; слабка система підвищення їхньої кваліфікації; велика плинність

кадрів; незахищеність службовців від суб'єктивних впливів; низький розмір оплати праці та непрозора схема її нарахування.

Попри все вищу вартість утримання державних інституцій і великі повноваження щодо впливу на різні сфери соціально-економічного життя:

- внаслідок неефективного розмежування політичних та адміністративних функцій, уряд та інші центральні органи виконавчої влади щоденно займаються не стільки творенням державної політики, скільки вирішенням численних адміністративних і господарських питань (управління персоналом, майном, фінансами). Через це члени Кабінету Міністрів не мають достатньо часу для вирішення суспільних проблем порядку денного, щоб досягати цілей, заявлених у партійних програмах;

- через відсутність чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій між посадами в центральних органах виконавчої влади: політики мають вплив на призначення державних службовців, що негативно впливає на якість державної служби; політики переобтяжені питаннями організації роботи державних інституцій і через це не можуть приділяти достатньо часу виробленню політики; державні службовці часто відстоюють політичні позиції уряду у відносинах парламентом;

- внаслідок неналежного нормативно-правового врегулювання повноважень, сфери відповідальності, організації та діяльності Кабінету Міністрів України, міністерств, служб та агентств, їх відносин з іншими органами державної влади, уряд несе відповідальність за неефективні (зокрема фінансово необґрунтовані чи неузгоджені з його програмою дій) державно-політичні рішення, прийняті Президентом та/чи Верховною Радою України, на які він не має впливу. Низка повноважень Кабінету Міністрів не закріплена законодавчо, а сформувалася історично, на базі успадкованих із радянських часів, тоді як інші дублюють повноваження Президента та/чи Верховної Ради України. Частина центральних органів виконавчої влади, зокрема Фонд державного майна України, фактично не підпорядковані уряду, внаслідок чого він позбавлений можливості реалізувати державну політику у сфері повноважень таких інституцій. Водночас, Кабінет Міністрів може втручатися в діяльність незалежних регуляторів, зокрема Національної комісії з регулювання електроенергетики, що є неприпустимим;

- через відсутність розмежування функцій вироблення та впровадження державної політики, інституції, що мають її лише впроваджувати, займаються її творенням. Наприклад, проект нового Податкового кодексу було розроблено не Міністерством фінансів, а Державною податковою адміністрацією України. З іншого боку, міністерства, замість вироблення політики, займаються зовнішнім адмініструванням. Зокрема, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України здійснює ліцензування господарської діяльності, пов'язаної з виробництвом, зберіганням і реалізацією біогазу і біопалива. Результатом цього є неякісне адміністрування й неефективна політика;

- через відсутність чіткої системи планування роботи органів виконавчої влади та уряду, діючі програмні документи та плани, зокрема державні й місцеві бюджети, програма діяльності Кабінету Міністрів України, державні цільові програми тощо, не узгоджуються між собою. Це не дозволяє

політичним силам, які вибороли владу на виборах, реалізовувати обраний курс дій, а громадянам, представникам бізнесу та інвесторами – розуміти політику уряду й перспективи розвитку країни.

Існуючі процедури прийняття урядових рішень не забезпечують їх належну якість. Кабінет Міністрів не застосовує в повному обсязі всі процедури вироблення державної політики (з'ясування потреби в урядових діях щодо тих чи інших суспільних проблем, визначення, на чому слід зосередити увагу тих, хто має займатися вирішенням проблеми, висунення альтернативних варіантів вирішення проблеми, установлення критеріїв та оцінка варіантів, добір однієї із пропозицій, створення політичної підтримки для неї та впровадження її прийняттям повноважного рішення, систематична оцінка політики для вивчення її впливу, внесення пропозиції щодо змін та виправлень тощо), а більшість державних службовців не здатні їх виконувати. Існуючі підходи передбачають лише підготовку та юридичне оформлення проекту державно-політичного рішення, переважно нормативно-правового акта, що вважається останнім етапом впровадження державної політики. Унаслідок ігнорування етапів визначення проблеми, оцінки альтернативних варіантів її вирішення, проведення необхідних консультацій, оцінювання державної політики тощо:

- пропонувані державно-політичні рішення не є оптимальними й не узгоджуються з іншими. Зростає кількість “фрагментарних” законів, неузгоджених між собою та/чи спрямованих на “латання дірок”. Як наслідок, законодавство стає хаотичним і суперечливим. Існуюча практика надання протокольних та інших “доручень”, під час виконання яких не дотримуються процедури розроблення політики, унеможлиблює планомірну роботу уряду;

- існуюча система контролю передбачає лише перевірку виконавської дисципліни й законності витрачання коштів і не дає можливості оцінити ефективність та результативність державної політики, удосконалювати й коригувати курс дій уряду;

- хибне припущення, що суспільні проблеми мають вирішуватися ухваленням відповідного законодавства, породжує нереалістичне очікування, що варто ухвалити відповідний закон і проблема вирішиться. При цьому відсутність результатів списують на те, що “у нас закони не діють”, або “працюють лише ті закони, які комусь вигідні”;

- у виробленні державної політики беруть участь не всі зацікавлені сторони і не ті, кого зачіпає проблема і хто може впливати на її вирішення/поглиблення. Громадськість має можливість взяти участь в обговоренні політики (зазвичай, формальну) лише після підготовки оформленого державно-політичного рішення;

- громадськості не зрозумілий спосіб внесення проблем до порядку денного і те, яким чином вибирають варіанти їх вирішення. Уряд ніколи не пояснює, яку проблему він хоче вирішити, які варіанти розглядалися, і чому обрано саме це рішення. Через це діалог з громадськістю зводиться до висловлення невдоволення владою під час обговорення будь-яких питань та її звинувачень у закритості та корумпованості. Відсутність чітких і зрозумілих процедур прийняття рішень і надання послуг створює можливості для їх

вільного трактування чиновниками. Відсутність реальної можливості оскарження громадянами таких дій робить неможливим вплинути на дії, що мають ознаки корупційних.

У разі збереження такого стану справ аналітики політики будуть не в змозі надавати професійні рекомендації її творцям, що не дозволить партіям, які перемогли на виборах, реалізовувати обраний курс дій із вирішення суспільних проблем, а громадянам і представникам бізнесу – одержувати якісні послуги. З огляду на це, необхідним є вирішення таких завдань: формування ефективної та результативної системи органів виконавчої влади та спроможного місцевого самоврядування; організація професійної, політично нейтральної та відкритої державної служби; орієнтування роботи державних інституцій на обслуговування потреб та задоволення інтересів громадян; гарантування підконтрольності урядових структур політичній владі та підзвітності суспільству.

Виходячи з цих завдань, основними шляхами підвищення дієвості реформування державної політики мають стати:

1. *Перерозподіл повноважень всередині виконавчої влади.* Уряд має перетворитися з адміністративно-політичного на політичний орган, що несе відповідальність за розроблення та впровадження державної політики як курсу дій, обраного для вирішення суспільних проблем. Для цього слід:

- визначити основні завдання, повноваження та організацію діяльності Кабінету Міністрів; його відносини з іншими органами державної влади, насамперед Президентом і Верховною Радою України;

- закріпити за урядом, іншими центральними органами виконавчої влади право делегувати іншим суб'єктам частину своїх повноважень;

- децентралізувати повноваження Кабінету Міністрів, передавши повноваження адміністративного характеру нижчим органам влади;

- установити необхідний обсяг установчих, кадрових і контрольних повноважень Кабінету Міністрів щодо інших органів виконавчої влади.

2. *Інституційне відокремлення функцій вироблення політики й контролю її виконання від функції впровадження політики.* Із цією метою варто:

- позбавити функцій із розроблення державної політики та нормативно-правового регулювання служби, агентства, інші органи влади, у тому числі секретаріат Кабінету Міністрів, основними завданнями якого має стати організаційне забезпечення діяльності уряду, координування політики, визначення переліку проблем порядку денного, встановлення відповідності процедур підготовки проектів державно-політичних рішень і моніторинг виконання рішень процедурного характеру;

- розмежувати політичні та адміністративні функції всередині міністерств. Для цього стандартизувати їхню структуру та закріпити за урядовими органами у системі відповідних міністерств адміністративні функції, пов'язані з відносинами з конкретними особами;

- інституційним чином виокремити служби, агентства, інші органи виконавчої влади, що здійснюють впровадження політики, адміністрування державних програм і надання послуг;

– запровадити в міністерствах повний цикл аналізу політики, механізми моніторингу й контролю ефективності та результативності державної політики, зокрема оцінювання політики й програм.

3. *Визначення державної служби інститутом надання послуг населенню.* При цьому бажано:

– унеможливити існування необґрунтованих видів адміністративних послуг та їхнє “подрібнення” на окремі платні послуги; перекладання обов’язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візування, погоджень на громадян, їх зобов’язання отримувати супутні платні послуги чи сплачувати “добровільні внески”;

– зменшити необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг і необґрунтовано великі терміни їхнього надання;

– забезпечити доступ громадян до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг;

– вирішити проблему обмеженості днів і годин прийому громадян;

– гарантувати неупереджений та об’єктивний розгляд скарг.

4. *Інституалізація аналізу політики.* У країнах із міцними традиціями суспільного врядування аналізом політики як професійною діяльністю займаються в органах влади, навчальних закладах і наукових установах, приватному секторі. Схожа ситуація складається і в Україні, де з 1997 р. відбулося досить широке впровадження процедур аналізу політики у практику діяльності органів влади. У докладній праці [4] О. Кілієвичем виділено чотири сфери такої діяльності:

– розроблення загальнодержавних та інших цільових програм, структура проектів яких відповідає структурі типового аналітичного документу, що є документованим продуктом аналізу політики;

– регламентування діяльності Верховної Ради, Кабінету Міністрів і його секретаріату, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій тощо, які, вирішуючи питання, які потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів, механізму і засобів розв’язання проблеми, проведення реформ, зобов’язані підготувати пропозиції щодо реалізації державної політики у формі доповідної записки за встановленим шаблоном;

– аналіз впливів регуляторних актів, що спирається на досвід і практику близько 40 розвинених країн світу і найбільш повно (в українській практиці) ілюструє необхідність глибокого опанування державними службовцями усього інструментарію аналізу політики;

– бюджетний процес у частині планування бюджетних програм, зокрема, з використанням програмно-цільового методу, та аудит їхнього виконання. Унормоване обґрунтування бюджетних програм із використанням системи кількісних показників під час складання їхніх паспортів закладає основу для впровадження в Україні аудиту виконання, що передбачає аналіз результативності, ефективності та економічності використання суспільних ресурсів під час виконання бюджетних програм. Визначення відповідних показників і

перевірка успішності виконання потребує достатньо глибоких знань аналізу політики в частині розуміння зв'язків між проблемами, цілями та обраними інструментами політики, між ресурсами (затратами), продуктами і результатами політики.

Слід зазначити також унормування питань залучення громадськості до вироблення політики, врахування інтересів суспільних груп, проведення консультацій із громадськістю перед ухваленням державно-політичних рішень і під час моніторингу та оцінювання політики.

Проте якість виконання унормованих процедур аналізу політики є незадовільною. Зокрема, аналіз ефективності обмежується переважно описовим окресленням очікуваних вигід і витрат без кількісних розрахунків, при цьому ризики виникнення значних втрат для окремих груп населення і бізнесу та необхідність значних (тобто затратних) адміністративних та антикорупційних зусиль влади не беруться до уваги. Особливо це стосується практики непродуманого регулювання цін, податків, ставок ввізного мита. Наслідком цього є значні втрати в суспільному добробуті, формування в суспільстві негативного ставлення до влади, втрата до неї довіри.

О.Кілієвич називає дві основні причини цього явища: відсутність достатньої фахової підготовки виконавців; невимогливість замовників аналізу політики, які задовольняються поверховим аналізом, а інколи й замовляють підготовку рекомендацій (порад), що приховують ризики й загрози ухвалення кон'юнктурних державно-політичних рішень.

Першу проблему можна вирішити шляхом унормування вимог до фахової підготовки виконавців аналізу політики. Другу – шляхом розвитку інститутів громадянського суспільства, що забезпечуватимуть відповідний тиск на творців державної політики. Законодавчі можливості для такого тиску вже створено. На підвищення обґрунтованості й прозорості вироблення політики буде також позитивно впливати посилення політичної конкуренції й зовнішнього тиску на владу.

5. Забезпечення професійності та політичної нейтральності державної служби. Для цього: запровадити реальне конкурсне прийняття на державну службу; унеможливити звільнення державних службовців із політичних причин; наблизити оплату праці державних службовців до рівня в приватному секторі, зробивши її менш залежною від волі керівника органу виконавчої влади; запровадити обов'язкове регулярне підвищення кваліфікації державних службовців, зокрема з питань аналізу політики.

Зміст програм підвищення кваліфікації має будуватися на глибокому вивченні потреб у фаховому вдосконаленні різних категорій керівних працівників. Важливо запровадити підвищення кваліфікації новопризначених керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій, а також до відповідного кадрового резерву. Доцільно було б також поновити тренінгові програми із підвищення професійної спроможності державних службовців, зокрема тих, які прийняли присягу в 2010 р., із питань аналізу політики. Це дозволить їм краще виконувати свої посадові обов'язки, готувати об'єктивні та неупереджені

пропозиції щодо політики, приймати виважені рішення для забезпечення передбачуваності, обґрунтованості та узгодженості політики.

При цьому слід наголосити на проблемах, помічених у цій сфері О. Кілієвичем [4, с. 8-9]. Попри те, що в Україні досить багато людей чули про аналіз політики, у країні майже відсутні фахівці, здатні проводити навчання і здійснювати основні аналітичні процедури на професійному рівні; особливо це стосується аналізу вигід і витрат. Адже коли йдеться про багатомільярдні національні проекти й державні цільові програми, недостатньо аналізу на рівні текстової таблички. Тому Україні потрібна повноцінна магістерська програма з державної політики з акцентами на аналіз політики (для підготовки як замовників аналізу, так і аналітиків політики). Формуванню професійного середовища сприяло б створення відповідного навчального центру, підготовка магістрів з акцентом на аналіз політики в рамках програм із політології, економіки, соціології, права й системного аналізу, формування повноцінного ринку послуг із підвищення кваліфікації, на відміну від нинішньої ситуації, коли державні інституції (та їх архаїчні кадрові служби) не мають ані стимулів, ані можливостей замовляти навчання. Із цієї причини тренінги в рамках міжнародних програм є одноразовими акціями, які завершуються разом із виділеними грошима.

2. РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

Останніми роками в світі спостерігаються тенденції швидкої відмови від надмірного укрупнення енергетичних потоків та переорієнтування регіональних політик на широке використання місцевих, зокрема відновлюваних, джерел енергії й чарункове поєднання різних видів діяльності, здійснюваної невеликими національними та великими міжнародними компаніями в рамках нових партнерств [5, с. 8].

Проте ці тенденції контрастують зі стратегією укрупнення і централізації, притаманній сучасній українській енергетиці. Аналіз чинної Енергетичної стратегії України на період до 2030 року і проекту її оновлення [6] свідчить, що з двох напрямів забезпечення регіонів паливом та енергією, перший з яких полягав у скороченні енергоємності та розвитку безпечних для довкілля і менш затратних для споживача місцевих, в основному відновлюваних, джерел, а другий – у подальшій централізації шляхом спорудження низки атомних і вугільних електростанцій, Україна вибрала останній (рис. 1).

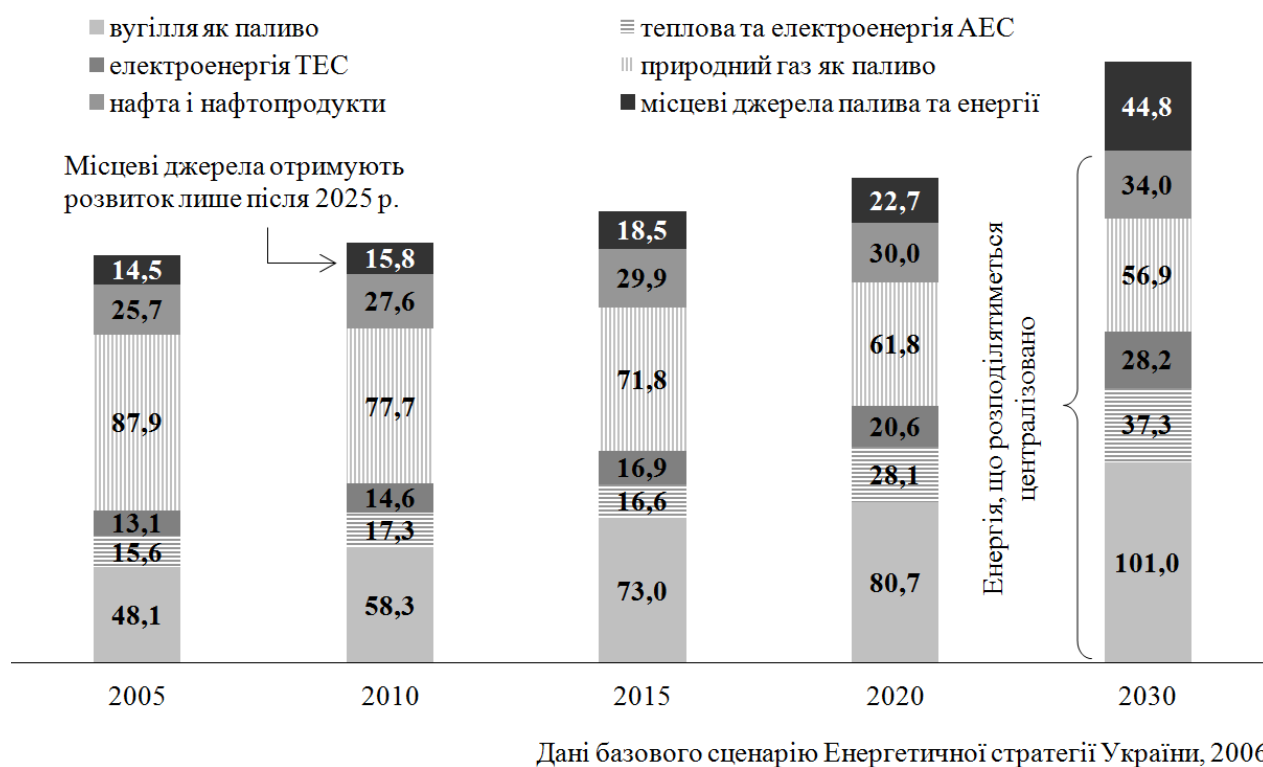


Рис. 1. Прогнозовані на 2015-2030 рр. обсяги споживання палива та енергії в Україні, млн т у. н./рік

Якщо орієнтувати державну політику розвитку паливно-енергетичного комплексу на скорочення енергоємності та розвиток безпечних для навколишнього середовища (і менш затратних для споживача) місцевих, в основному поновлюваних, джерел енергії, це створюватиме велику кількість інвестиційно дешевих робочих місць і сприятиме виникненню великої кількості малих,

розосереджених підприємств, що надаватимуть енергетичну та фінансову незалежність окремим громадянам. Проте обраний державою шлях протиставляє природному газу, який у 2005-2012 рр. подорожчав у 7,6 раза (із \$50 до \$430/тис. куб. м), “сучасну” вугільну й “безпечну” атомну енергетику, що дозволяє зберегти неперервне централізоване адміністрування і безвідповідальний бюрократичний апарат. Хоча, за розрахунками автора, Україна щорічно втрачає понад 30 млн т умовного палива на нагрівання навколишнього середовища, уряд продовжує пропагувати принцип “балансу інтересів виробника і споживача”, що на практиці означає домінування великих енерговиробників.

Безумовно, не можна порушувати єдність енергетичної системи країни і відмовлятися від механізмів регулювання діяльності у цій сфері, що є найважливішими факторами забезпечення надійності енергопостачання. Але не слід забувати про необхідність максимально можливого використання місцевих ресурсів, посилення їхньої ролі в енергетичних балансах, створення ефективних регіональних систем енергопостачання та енергоспоживання.

Сучасна ситуація із забезпеченням України паливом та енергією схожа на ту, що існувала до 1990-х у Данії, яка спрямовувала більшу частку своїх валютних надходжень на придбання енергоресурсів. Однак, активно впроваджуючи енергоефективні та енергозберігаючі технології, вітрову та геліоенергетику, широко використовуючи біомасу й біогаз, ця країна протягом 15 років перетворилася на державу з високим рівнем соціальної захищеності населення, здатну реалізовувати незалежну політику на світовій арені. У 1981 р. для одержання теплоти в Швеції використовувалося чотири джерела енергії, серед яких домінував природний газ (85 % споживання). Однак протягом 20 наступних років кількість джерел енергії збільшилася втричі, а частка використовуваного в теплоенергетиці природного газу скоротилася в 14 разів (рис. 2) [7, с. 352].

Правильність данського і шведського вибору підтверджена висновками звіту “Енергетика після Ріо-де-Жанейро”, де зазначено, що спільними для стратегій модернізації паливно-енергетичного комплексу всіх країн мають стати: “підвищення ефективності використання енергії (особливо на етапах кінцевого використання) шляхом впровадження енергозберігаючої техніки і технологій; модернізація техніки і технологій, що використовують органічне паливо; масштабне застосування нових і відновлюваних джерел енергії” [8, с. 5]. Найбільш дієвими на першому етапі є організаційно-правові заходи, затрати на які мінімальні, – розроблення і прийняття законів, стандартів, податків на шкідливі викиди, неефективне використання енергоносіїв, організація дієвого обліку та контролю шляхом застосування лічильників, державна підтримка впровадження ефективних видів техніки і технологій.

Прикладом для України може стати Польща, що зуміла протягом 10 років повністю відмовитися від централізованого теплопостачання. У всіх домогосподарствах було встановлено індивідуальні теплогенератори, лічильники газу, води й теплоти, завдяки чому споживання газу, мазуту та вугілля в житлово-комунальному господарстві країни скоротилося у чотири рази [9].

У свою чергу, Концепцією енергетичної безпеки Республіки Білорусь [10] передбачено до 2020 р.: максимально можливе з точки зору економічної та екологічної доцільності залучення в паливно-енергетичний баланс власних паливних ресурсів – до 25 % від загального споживання котельно-підного палива; введення нових генеруючих потужностей на джерелах, альтернативних природному газу й мазуту (ГЕС, ТЕС і ТЕЦ на вугіллі і місцевих видах палива); заміщення природного газу вугіллям у промисловості в обсязі 1,0 млн т у. п. щорічно; модернізація й реконструкція потужностей на існуючих енергетичних джерелах, зокрема впровадження парогазових технологій; створення електрогенеруючих потужностей на базі промислових і житлово-комунальних джерел теплоти, із доведенням встановленої електричної потужності на цих об'єктах до рівня не менше 400 МВт. У 2010-2015 рр. у Республіці Білорусь планується побудувати 161 об'єкт малої енергетики, що працює на місцевих видах палива. Завдяки цьому обсяги закупівель природного газу буде скорочено на 2 млрд куб. м.

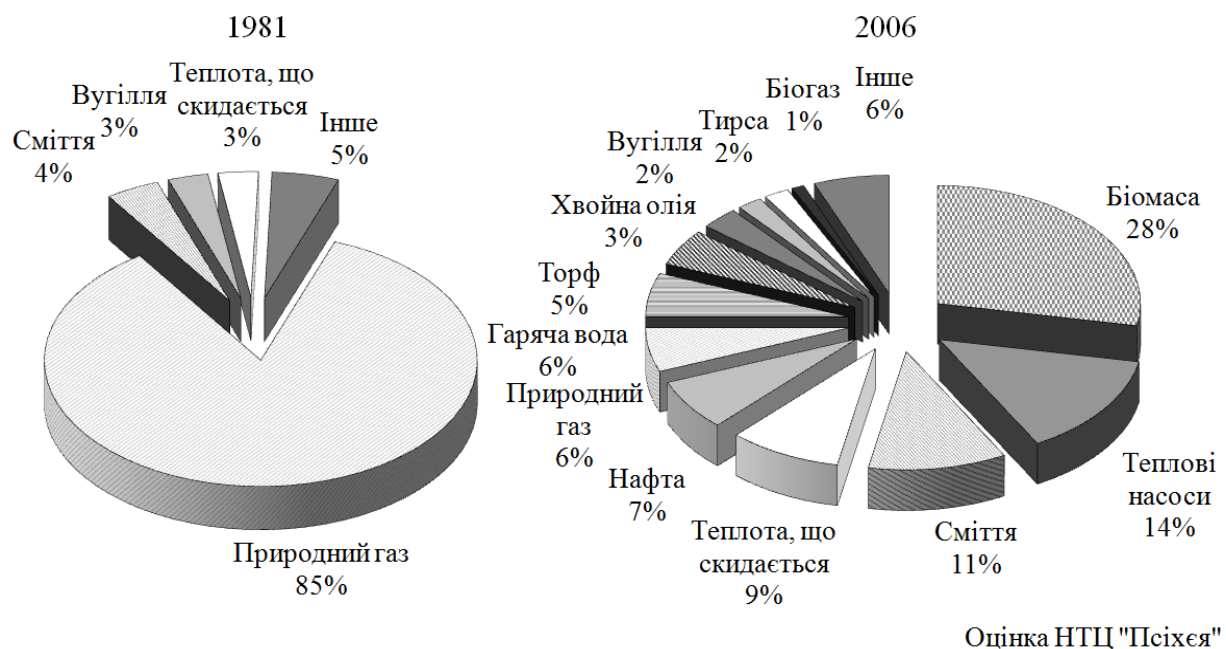


Рис. 2. Результати реалізації шведської програми диверсифікації джерел палива для генерування теплоти

Енергетичною стратегією України на період до 2030 року теж передбачається зростання в майбутньому частки “безпечної” атомної та “сучасної” вугільної енергетики (хоча доцільність такого кроку не обґрунтована). Проте в білоруській програмі обсяги фінансування розраховані з точністю до п'ятого знака, а їх основними джерелами названо не повернення прострочених боргів, збільшення цін на паливно-енергетичні ресурси для населення та залучення міжнародних кредитів (як в Україні), а кошти місцевих інноваційних фондів і промислових підприємств.

Енергетична безпека в данському, шведському, польському і навіть білоруському проектах – це не перехід на альтернативні джерела енергії, а

використання ефективних (із точки зору перетворення енергії) технологій. Не заміна одного енерговитратного виробництва іншим (газу вугіллям, бензину біоетанолом, дизельного палива рапсовим ефіром). Не придбання за кордоном дешевих, але малоефективних енергетичних технологій. Ці проекти демонструють шлях комплексного вирішення проблеми, що спирається на дві основні тези:

– кожен споживач повинен отримати можливість в різний час використовувати різні джерела енергії, при цьому структура енергоспоживання має визначатися, виходячи з економічної та екологічної доцільності;

– енергетичну безпеку можна гарантувати лише шляхом створення багатовекторної багатополусної енергетики (ще раз звернемо увагу на шведський варіант), що враховує пріоритетні напрями регіонального енергозабезпечення та енергозбереження (рис. 3).



Рис. 3. Регіональні можливості використання нетрадиційних і відновлюваних джерел енергії в Україні

Одним із векторів такої енергетики в Донецькій, Луганській, Львівській та Волинській областях може стати використання як джерела палива та енергії метану вентиляційного повітря, вугільних шахт і родовищ. На частку України припадає, за різними оцінками, 12...25 трлн куб. м цього палива [11, с. 36]. Метанові проекти можуть передбачати повний спектр способів застосування цього ресурсу. Серед них – спрямування метану в газопроводи чи його скраплення, використання для генерації електроенергії і в паливних елементах, обігрів житлових будинків і шахт, використання для заправки автомобілів у стисненому вигляді або після конверсії в рідке паливо, застосування у виробничих процесах. Зрозуміло, що для використання шахтного метану в

промислових масштабах слід вирішити ряд технічних та економічних проблем. Це, насамперед, нестабільність метано-повітряної суміші, її висока вибухонебезпечність та висока собівартість одержуваних продуктів. Але це не означає, що в Донецькій області варто будувати АЕС чи завод з виробництва біодизельного палива, а не розробляти технології використання місцевих джерел енергії.

Істотний внесок в енергетичний баланс Буковини, Закарпаття та Львівщини може внести відновлення гідроелектростанцій на малих річках. Лише півстоліття тому в Україні працювали до півтори тисячі малих ГЕС, але через невиправдану централізацію енергопостачання більшість з них було зупинено. У 2011 р. у країні функціонувало не більше 50 станцій загальною потужністю близько 40 МВт (що є рівнозначним одному блоку ТЕС). Разом вони виробили близько 203 млн кВт год на рік (0,1 % енергобалансу України). Їхнє обладнання зношене, водосховища замулені, забір води на неенергетичні потреби зростає, кріплення водозливних і берегових ділянок розмивається, а несправності в дамбах все частіше стають причиною підтоплень.

У свою чергу, Одеська, Херсонська, Дніпропетровська області та Автономна Республіка Крим є найперспективнішими регіонами країни з точки зору геліоенергетики, реально досяжні показники якої оцінюються Інститутом відновлювальної енергетики НАН України в 270...340 тис. МВт год на рік. Проте сонячні колектори та фотоелементи широкого розповсюдження на півдні та сході України поки що не отримали. Одна з основних причин – великий термін окупності сонячних систем (5...8 років; у 1,5...2,0 рази вище, ніж європейські показники).

Найбільш сприятливими з точки зору використання енергії вітру є АР Крим, Карпати (Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, західна частина Чернівецької області), узбережжя Чорного та Азовського морів (Одеська, Миколаївська, Херсонська, Запорізька і Донецька області), а також Луганська область. Площі територій, придатних для спорудження вітроенергетичних об'єктів оцінюються в 8...9 тис. кв. км. На них у разі використання 20...30 % площі і за щільності будівництва ВЕС 5...8 МВт/кв. км можна спорудити 8...24 тис. МВт і генерувати 16...48 млрд кВт год/рік електроенергії.

Ще більші площі для будівництва вітроелектростанцій є на прибережних і внутрішніх акваторіях України (затока Сиваш, Одеська банка, Каркінітська затока, приморські лимани і водосховища Дніпровського каскаду ГЕС). Зокрема, потенціал затоки Сиваш на висоті флюгера 10 м характеризується швидкістю 5,8...6,3 м/с, на висоті 25 м – 7,2...7,6 м/с.

За площею акваторії, придатної для будівництва ВЕС водного базування Україна перебуває на другому місці в світі (після Норвегії). За щільності будівництва ВЕС 8...14 МВт/кв. км на них можна спорудити 21600...37800 МВт і забезпечити генерування електроенергії в обсягах 43,2...75,6 млрд кВт год/рік. До того ж в країні освоєно технологія наплавного будівництва об'єктів у відкритому морі, яку можна легко вдосконалити для потреб вітроенергетики [12].

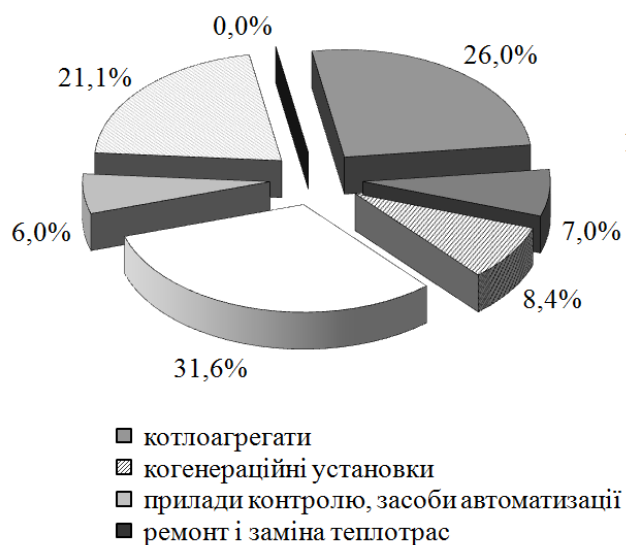
За розрахунками автора, із 1999 р. за ввезені в країну нафту, природний газ і світлі нафтопродукти Україна заплатила понад \$100 млрд. Вартість дизельного палива лише для агропромислового комплексу з 2004 р. зросла на

13 млрд грн. Об'єктивними причинами зростання цін є збільшення затрат виробників і несприятлива для країн-імпортерів світова кон'юнктура. Проте за нинішніх умов тривалої фінансово-економічної кризи держава має підтримувати не стільки виробників, скільки споживачів, зменшуючи їхню залежність від транснаціональних корпорацій. Відповідні шляхи існують для кожного регіону країни. Окрім перерахованих вище, це:

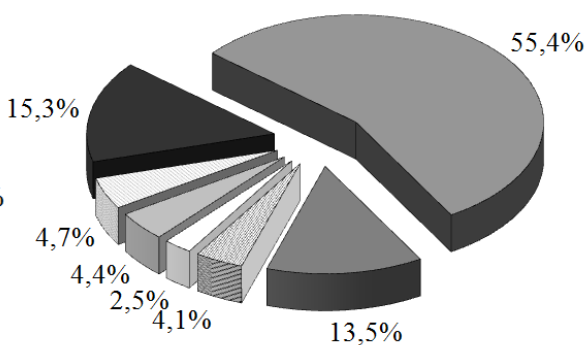
– побудова системи децентралізованого енергопостачання з можливістю її підключення до єдиних мереж; впровадження когенераційних технологій для одночасного виробництва теплової та електричної енергії, а також систем автоматизації для зменшення втрат, забезпечення якісного опалення та гарячого водопостачання; модернізація й технологічне переозброєння існуючих об'єктів (інвестиції в енергозберігаюче обладнання є в 3...7 разів дешевшими, аніж в нові електростанції [13, с. 7]);

– використання економічно та екологічно прийнятних місцевих джерел для автономного постачання споживачів паливом і енергією (рис. 4). Проблеми з енергозабезпеченням в ряді регіонів пов'язані з дефіцитом пікових потужностей, який не в змозі компенсувати неперервно функціонуючі атомні та вугільні електростанції;

Структура економії умовного палива за проектом, розробленим для АР Крим



Структура економії умовного палива за проектом, розробленим для Донецької області



Джерело: ІТТФ НАН України

Рис. 4. Регіональні особливості використання місцевих джерел енергії

– широке застосування відновлюваних джерел, вторинних енергетичних ресурсів та малої енергетики. Сьогодні через недостатнє освоєння їхній внесок в загальне споживання палива та енергії в Україні становить близько 0,83 % від всіх видів паливно-енергетичних ресурсів. Проте наявні дані про регіональний потенціал свідчать про доцільність їх активного використання на місцях. Зокрема, у країнах ЄС застосування відновлюваних джерел вважається рентабельним, якщо відстань від споживача до магістральної ЛЕП складає від 1,6 км (на початку 1980-х мова йшла про 16 км). Окрім цього, упровадження об'єктів малої енергетики відбувається швидше. Зокрема, вітроагрегати

потужністю 300 МВт можна змонтувати лише за 8 місяців (замість 2...4 років, необхідних для будівництва ТЕС тієї ж потужності), що забезпечує гнучкість в енергопостачанні, дозволяє скоротити капіталовкладення і, як наслідок, зменшити собівартість енергії [13, с. 8];

- впровадження національної системи енергоаудиту, що передбачатиме: розроблення насамперед організаційних, тобто майже беззатратних заходів (дозволяють протягом перших 12...18 місяців скоротити затрати на ПЕР щонайменше на 3...5 %);

- виявлення пріоритетів інвестування (перш за все – із періодом окупності 6...12 місяців).

- встановлення місць неефективного використання ПЕР (зокрема, їх крадіжок) на основі аналізу звітності підприємств;

- аудит енергетичної складової тарифів енергокомпаній і підприємств ЖКГ, що дозволяє: обґрунтувати необхідність її індексації у разі зміни вартості первинних ПЕР і рівня інвестиційної складової тарифів; перевірити, чи раціонально використовуються енергоресурси і чи не завищено тарифи;

- енергоаудит територій (міст, регіонів і країни в цілому) і галузей, що може стати основою програм енергозбереження. Практика їхнього розроблення, яка полягала в підсумовуванні заходів, запланованих до реалізації розташованими в регіоні підприємствами, є помилковою. Так, наприклад, впровадження удосконаленої системи тепlopостачання на розташованому поблизу ТЕЦ підприємстві, звичайно, вирішить його проблеми, але призведе до недовикористання потужностей ТЕЦ, через що територія (місто, область) буде споживати ПЕР в більшому обсязі. У цьому випадку важливий комплексний підхід, у тому числі до тарифоутворення.

При цьому розроблення й реалізація будь-яких енергетичних програм є неможливою без чіткого розмежування повноважень і взаємної відповідальності між органами виконавчої влади в питаннях функціонування й розвитку ПЕК. Не менш важливим вбачається узгодження інтересів виробників, постачальників і споживачів енергоресурсів шляхом налагодження ефективних організаційно-правових механізмів взаємодії. Інтереси всіх учасників енергетичного ринку мають і можуть бути взаємопов'язані. Так зроблено, зокрема, у США, де принцип продажу “енергетичних послуг”, а не “кіловат на душу населення”, робить прибутковими Utilities – “об'єднання” виробників і споживачів.

Таким чином, проблему диференціації регіонів України за рівнем забезпеченості паливом та енергією можна вирішити шляхом реалізації державної політики, що базуватиметься на двох основних тезах: кожен споживач повинен отримати можливість в різний час використовувати різні джерела енергії, при цьому структура енергоспоживання має визначатися, виходячи з економічної та екологічної доцільності; енергетичну безпеку можна гарантувати лише шляхом створення багатовекторної багатополусної енергетики, що враховує пріоритетні напрями регіонального енергозабезпечення та енергозбереження.

3. ПРОБЛЕМИ ІНВЕСТИВАННЯ В ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНИЙ КОМПЛЕКС

Суттєві зрушення в інвестиційних пріоритетах фінансово-промислових груп і національних урядів до паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) помітні вже зараз, попри світову кризу. Капітали, що декілька років тому активно перетікали до спекулятивних сфер – іпотечних і фондових, де була можливість без особливих труднощів отримувати надприбутки, знову спрямовано в реальний сектор економіки. В інтерв'ю компанії CNBC один із найвідоміших інвесторів світу, глава Berkshire Hathaway Уоррен Баффет підкреслив: “За нинішніх умов я не бачу привабливих можливостей для інвестування на ринку акцій, на ринку казначейських облігацій США, на ринку “сміттєвих” облігацій. Шукатиму об’єкти для інвестування в Євразії” [14].

Щоправда, зазначені зрушення в пріоритетах спостерігаються поки що лише в країнах “золотого мільярда”. Що ж до України, то вона й досі перебуває в хвості інвестиційної черги, звично поділяючи капітали не за якісною, а географічною ознакою.

Хоча паливно-енергетичний комплекс є лідером української економіки (26 %), з усього обсягу прямих іноземних інвестицій у країну навіть у передкризові 2007-2008 рр. (\$65,3 млрд) йому дісталось близько одного відсотка. Між тим, саме залучені гроші мають скласти майже половину суми, необхідної для виконання затвердженого в липні 2006 р. плану заходів на 2006-2010 рр. щодо реалізації Енергетичної стратегії України до 2030 р. [15]. До речі, для виконання зазначеного документа в ПЕК нашої країни необхідно вкласти понад 1,1 трлн грн. При цьому основними джерелами фінансування названі:

- оптимізація цінової й тарифної політики України з підвищенням протягом 3...5 років цін на електроенергію, газ і нафтопродукти до рівня “відповідних лібералізованих ринків ЄС”;
- активізація інвестиційної політики в ПЕК;
- законодавче запровадження прискореної амортизації основних фондів;
- залучення коштів від реструктуризації й погашення боргових зобов’язань учасників енергетичного ринку;
- залучення державних коштів, визначених чинним законодавством і бюджетом розвитку на відповідний рік;
- використання коштів, отриманих від реалізації положень Кіотського протоколу;
- “розширення залучення” кредитних ресурсів.

Щоправда, із семи перелічених джерел успішно експлуатується лише перше (хоча, зважаючи на стан вітчизняного ПЕК, не скажеш, що кошти, одержані від “оптимізації цінової й тарифної політики”, спрямовують на його розвиток). Що ж до решти, то всі вони залишаються декларативними. Отож затвердження Енергетичної стратегії свідчить лише про досягнення суспільством розуміння, що для поступального розвитку йому потрібні значні кошти.

Проте, може, процеси, що відбуваються в Україні, є лише відбиттям загальносвітових? Справді, 10 років тому сумарні інвестиційні потреби світової

енергетики становили близько 3...4 % валового національного продукту (ВНП), тоді як нині – близько одного. Проте їхні абсолютні величини в прогнозах залишаються майже сталими, коливаючись у діапазоні \$500...\$600 млрд на рік. А про відносне зниження до 1 % можна казати лише через зростання виробленого у світі ВНП. При цьому щорічні інвестиційні потреби першого десятиліття XXI сторіччя становитимуть \$455 млрд, поступово зростаючи до третьої декади (2021-2030 рр.) до \$620 млрд (у відносних цінах). Отже, у реальному вираженні і з урахуванням інфляції приплив інвестицій на енергетичний ринок (який до 2030 р. зросте на 2/3 за щорічного приросту попиту на 1,7 %) очікується більшим, ніж за попередній тридцятирічний період [16]. Особливо це стосується розвитку сектора виробництва електричної й теплової енергії, де потреба у інвестиціях виросте втричі й становитиме 60 % від загальних інвестицій у енергетику. Потреби нафтогазового сектора оцінюються в 19 % світових (по \$3 трлн для кожної з галузей), вугільної галузі – у 2 % (\$400 млрд) (рис. 5).

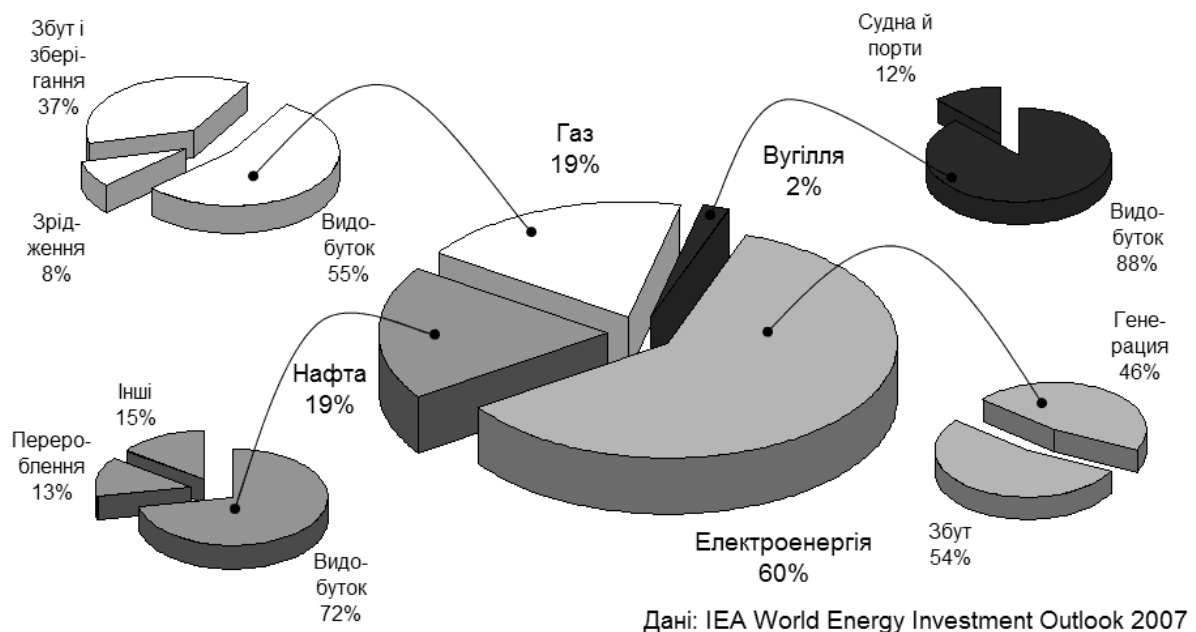


Рис. 5. Перспективи інвестування в нафтогазовий сектор до 2030 р.

Найближчі десятиліття є найкращими для впровадження нових досліджень і розробок, причому потреби ринку набагато випереджають пропонування в цій сфері. До 2025 р., мабуть, відбудуться й кардинальні зміни у структурі енергетичного бізнесу, пов'язані із застосуванням нетрадиційних видів палива. Лише своєчасне орієнтування на вибір оптимальної стратегії розвитку допоможе учасникам ринку вижити під час цих енергетичних потрясінь. Задля збереження й зміцнення своїх конкурентних позицій більшість корпорацій фінансують наукові розробки в безпрецедентних масштабах. У 2007 р. британським міністерством промисловості й торгівлі було опубліковано доповідь, в якій наведено дані щодо обсягів коштів, витрачених комерційними структурами на науково-дослідні роботи в 2006 р. Відповідно до них на

американський бізнес припадає 41,3 % від загальносвітових витрат на ці цілі. Найближчим переслідувачем США є Японія (19,5 %). До десятки найактивніших країн також входять ФРН (10,3 %), Франція (5,7 %), Велика Британія (5,3 %), Швейцарія (3,6 %), Південна Корея (2,9 %), Нідерланди (2,2 %), Швеція (1,7 %) і Фінляндія (1,3 %). На решту країн припадає лише 6,2 % [17].

Наведені дані підтверджують факт суттєвих змін в інвестиційному процесі – перенесення центру ваги у фінансуванні масштабних проектів із державних зобов’язань на приватний сектор – як на регіональному, так і на міжнародному рівні. При цьому зростають ризики, що потребують страхування, отже, зростає роль національних урядів не стільки в розробленні проектів, скільки у формуванні сприятливих і передбачуваних умов інвестиційної активності. Чому ж Україна залишається обабіч загальносвітових процесів?

По-перше, протягом усіх років незалежності головним джерелом інвестування залишалися власні ресурси підприємств. Навіть у передкризовий 2007 р. на іноземні інвестиції припадало лише 5,9 % вкладених у основний капітал коштів (рис. 6). По-друге, спрямовані у вітчизняну економіку кошти найчастіше були не реальними, а спекулятивними, “паперовими”. Така низька якість інвестицій була спричинена не стільки нерозбірливістю українських підприємців (які іноді забувають, що іноземний інвестор, насамперед, – “хижак”), скільки існуванням у нашій країні значних ризиків, які загрожують бізнесу (табл. 1).

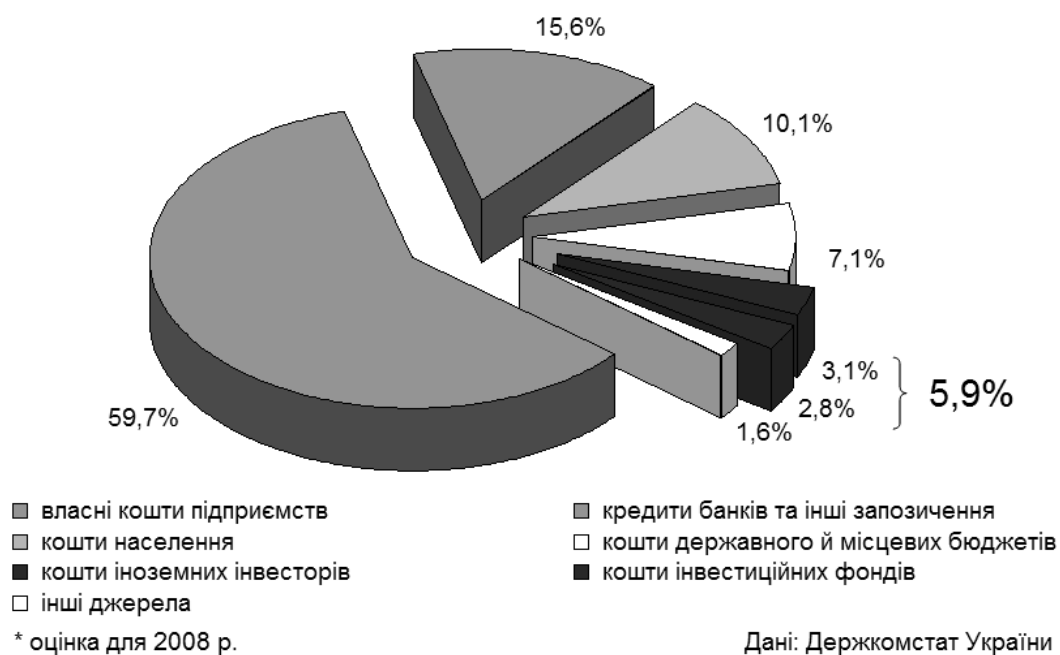


Рис. 6. Розподіл інвестицій у ПЕК України в передкризовий 2007 р.

У доповіді британської консалтингової компанії Control Risks 2008 Україну названо країною, яка не в змозі гарантувати безпеку довгострокових інвестицій через високий рівень корупції, слабкість політичних інститутів, непередбачувану політику, відсутність законодавчих гарантій, наявність ворожих лобістських груп і торговельних обмежень. (Той самий рівень ризиків є характерним для Бразилії, Індонезії, Ірану, Китаю, РФ, Судану, Сьєрра-Леоне й Чаду).

Основні перешкоди і переваги для інвестування в економіку України

Прямі іноземні інвестиції	
“за”	“проти”
• сприятливі природні умови й вигідне географічне розташування • велике населення • значний за обсягом і невибагливий з погляду споживання ринок • можливість одержання високих дивідендів за відносно невеликих обсягів інвестицій • близькість до цільових ринків (більшість продуктів і послуг споживається на місці їхнього виробництва й надання) • недостатньо розвинена інфраструктура (привабливий об'єкт вкладення капіталу) • високий рівень освіченості населення й кваліфікації робочої сили, зокрема, інженерно-технічних працівників (четверте місце в світі) • низька заробітна плата • соціальна незахищеність працівників • невисокий рівень конкуренції	• низький міжнародний рейтинг України • політична й законодавча нестабільність • громіздкий бюрократичний апарат із низьким рівнем доходів, що відкриває простір корупції • відсутність зрозумілих, стабільних, однакових для всіх і чітко контрольованих державою правил гри на ринку • відсутність державних (зокрема, судових) гарантій для іноземних інвестицій • заборона на окремі види економічної діяльності • відсутність легкодоступних природних багатств • неусталені інститути приватної власності • суттєва частка тіньової економіки • поширена практика невиконання умов договорів • недосконала податкова система, складне податкове законодавство, що дозволяє суб'єктивне тлумачення • нерозвинений внутрішній фінансовий ринок • недостатньо розвинена інфраструктура • великий термін розгляду дозвільних документів • складна й дорога процедура отримання в'їзних віз, проходження прикордонного й митного контролю

Хоча іноземні активи України, переважно, перебувають у безпеці (як у країнах ЄС, США, Китаї, Індії та Австралії), інвестори досі наражаються на неефективну юридичну систему, складну бюрократію й нечіткі норми, що регулюють бізнес. При цьому в Control Risks вважають, що в Україні інвестори ризикують втратити репутацію, якщо їх випадково ототожнять із вітчизняним бізнесом, який перебуває в процесі переходу “від організованих злочинних груп до напівлегальної діяльності” [17].

Натомість, у дослідженні Європейської бізнес-асоціації (ЕВА) йдеться про те, що зростання інвестицій до України стримують: бюрократія; громіздка дозвільна система; невизначеність із правами на нерухомість і землю; недостатня незалежність судової системи; нестабільність законодавства (рис. 7). “Існуючу в Україні структуру державного управління, що залишилася в спадок від комуністичного минулого, пронизано корупцією, бюрократією й корисливими інтересами. Процес ухвалення рішень є громіздким; відсутнє чітке розмежування компетенції між урядовими відомствами. Навіть незначні рішення вимагають багатьох погоджень”, – відзначають експерти ЕВА [17].

Становище ускладнюється й тим, що енергетика є дуже інертною галуззю (хоча й прибутковою: співвідношення операційного прибутку та інвестованого капіталу в ПЕК перевищує 12 %).



Рис. 7. Основні перешкоди на шляху іноземних інвестицій

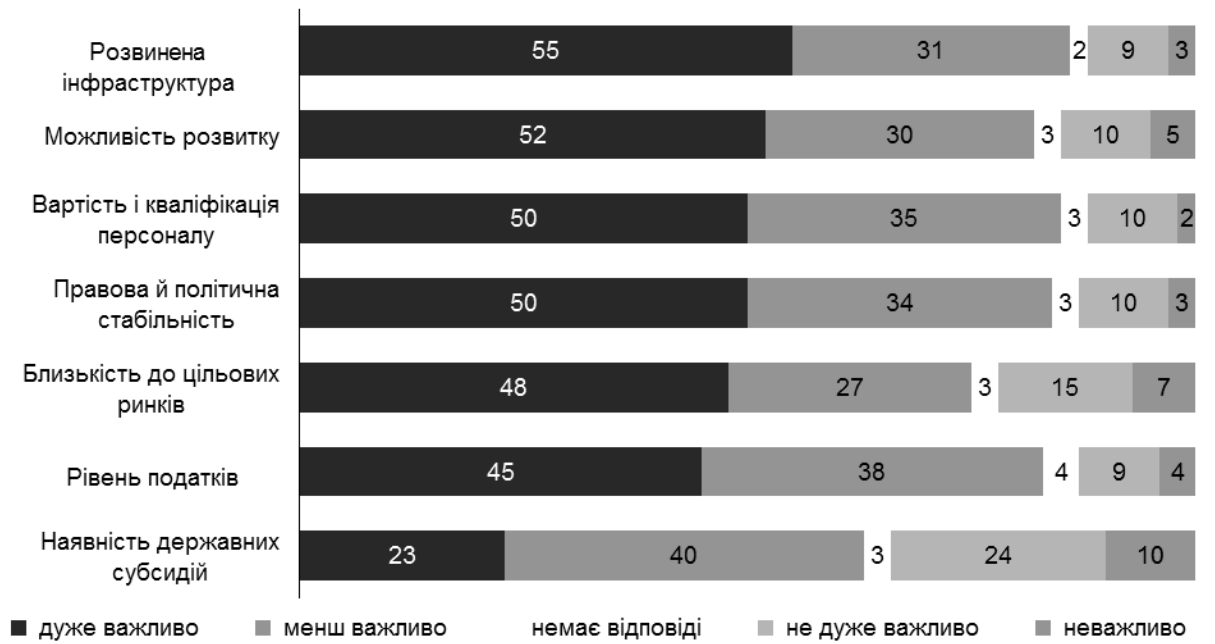
Терміни повернення інвестицій в енергетичні активи можуть сягати кількох десятиліть, тоді як стратегічні інвестори йдуть лише тоді й туди, де є загальна стабільність, і маючи чіткі гарантії з боку держави (рис. 8). Відомо, що інвестор іде туди, де йому простіше, вигідніше і надійніше. Проте чи здатна сьогодні українська влада забезпечити професійну організацію підтримки; гарантуюче й стимулююче законодавство; цільове регулювання економічної зацікавленості; захищеність результату інвестицій сьогодні і до 2030 р.? Поки що відповіді на більшість цих запитань – негативні, хоча інвестиційні потреби України, яка не має легкодоступних природних ресурсів і вимушена спиратися на вирощувану роками переробну промисловість, що потребує стабільного припливу коштів, є надзвичайно великими. Сьогодні через безвідповідальність влади, що захопилася політичними іграми, ситуація навіть у привабливих для інвестицій галузях схожа на футбольний матч, що йде без судді, лише із закликами до дотримання правил.

Держава не формує інвестиційної привабливості, не стимулює ефективність і не гарантує захищеність результату. При цьому під час встановлення важливості того чи іншого напрямку інвестування визначальними для вітчизняного чиновника є зазвичай кількість і колір аргументів.

Стратегічні інвестори прийдуть в ПЕК України лише тоді, якщо:

- вони побачать загальну стабільність у країні й матимуть чіткі гарантії справедливості держави. Для цього потрібні досконале законодавство, сильна й незалежна судова система, стабільна економіка й викорінення корупції;
- інвестору безпосередньо гарантуватиметься отримання обумовленого доходу на вкладені кошти. Ідеться про точкові інвестиції в підприємства енергетики, залучувані за принципами проектного фінансування;
- стратегічні інвестори зрозуміють, як побудовано вітчизняний ринок, які на ньому правила гри і як формується ціна продукції. Річ не в тім, щоб цей

ринок був правильним чи ефективно або працював безпомилково. Потрібно, щоб ринок був зрозумілим інвесторові, який звик до певних правил гри.



Дані: InvestUkraine, 2008

Рис. 8. Критерії вибору об'єкта інвестором

4. ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Промислова революція та активне використання паливно-енергетичних ресурсів (ПЕР) зумовили високі темпи зростання ВВП протягом останніх 100...150 років. Натепер людство споживає понад 11,2 млрд т н. е. ПЕР, причому з 1900 р. ці обсяги зросли більш ніж у 22 рази. При цьому спостерігається випереджувальне (у пропорції 2 : 1) збільшення енергетичних потреб порівняно із зростанням чисельності населення (рис. 9).

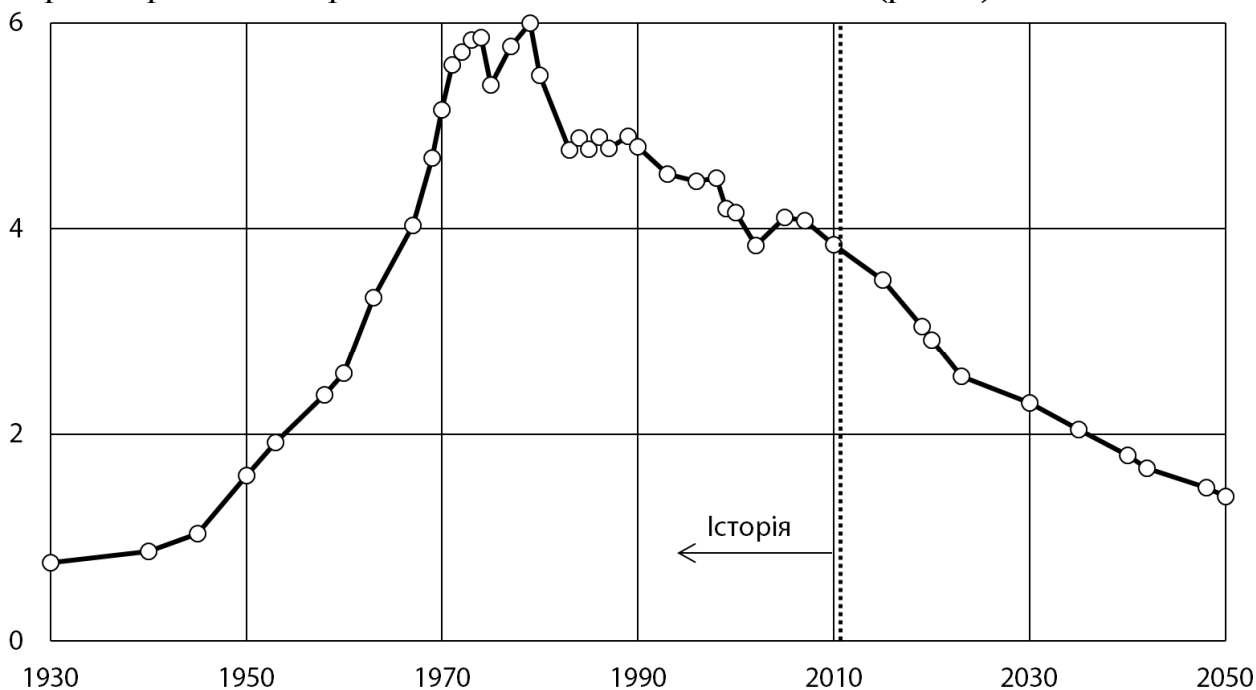


Рис. 9. Питомий видобуток нафти в світі, бар./рік на одну особу [18]

У цілому, в енергоспоживанні можна виділити такі етапи (рис. 10):

1. *Аграрне суспільство* з переважно сільськогосподарським виробництвом (до 1700 р.). Задовольняються, в основному, потреби людей в їжі. Потреби в енергії забезпечуються за рахунок біомаси та сонячного випромінювання. Енергії виробляється приблизно в 10 разів більше, ніж споживається (0,11...0,13 т нафтового еквівалента (н. е.) на особу на рік).

2. *Капіталістичне суспільство* (1700...1980 рр.) – переважне орієнтування на зростання фізичного капіталу, збільшення ролі людського капіталу. Крім потреби в їжі з'являються інші матеріальні потреби (у засобах виробництва, забезпеченні комфорту житлових приміщень і швидкості пересування). Потреби в енергії на початку етапу забезпечуються за рахунок енергії біомаси та мускульної сили тварин, потім – завдяки використанню вугілля, пари, енергії води. Обсяги споживання енергії починають випереджати її виробництво. Рівень енергоспоживання зростає від 0,4 (торговий капіталізм – із 1700 р.) і 0,6...1,0 (промисловий капіталізм – із 1820 р.) до 2...4 т н. е. (у 1980 р.) на особу. Доступність джерел енергії обумовлює прогрес у темпах її споживання, формує

агресивну модель розвитку суспільства, яке все більше орієнтується на задоволення “культурних” (за В. І. Вернадським) потреб людини і стимулює попит на них (соціальний статус, умови життя, засоби пересування, інформаційне забезпечення тощо). Енергоефективність розглядається лише як спосіб скорочення виробничих затрат.

3. Сучасне “інформаційне” суспільство (із 1980 р.) – розвиток наукомістких технологій і рівноважне зростання капіталу. Виникає тенденція до формування сфер інтересів людства, задоволення потреб індивідуума, не пов’язаних із безпосереднім споживанням енергії та ресурсів (сфера послуг, культура, духовний розвиток). При цьому на кожен “продовольчий” джоуль витрачається 1,5...4,5 Дж енергії, матеріалізованої в засобах виробництва. Сукупні енергетичні витрати на одержання 1 т умовних зернових одиниць в 1986 р. становлять: у США – 0,03; у СРСР – 0,15 т н. е. Рівень енергоспоживання досягає 3...6, у деяких країнах – 10 т н. е. на особу на рік. Енергоефективність набуває великого значення, хоча увага до неї обумовлена лише перспективою вичерпання (зростанням вартості) запасів органічного палива і загрозою погіршення звичної якості життя.

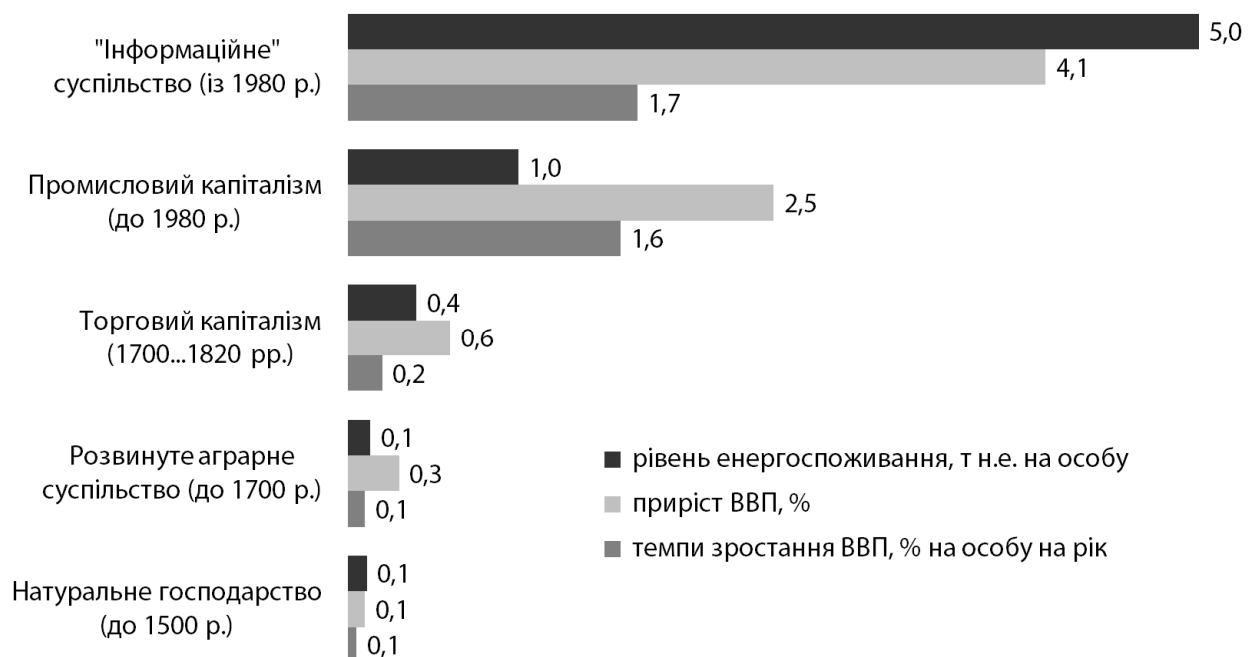


Рис. 10. Етапи енергоспоживання [19]

Показово, що зростання врожайності й продуктивності сільського господарства в капіталістичному (та й сучасному) суспільстві досягнуте завдяки ширшому використанню продуктів перероблення нафти. Із точки зору термодинаміки сучасне сільське господарство – це найбільш непродуктивна форма взаємодії людини з природою. Безумовно, в аграрному суспільстві на кожен витрачений джоуль енергії селянин отримував до 10 Дж продукції, а в “інформаційному” її виробляється в 600 разів більше. Однак сьогодні для виробництва 1 Дж сільськогосподарських продуктів витрачається близько 10 Дж викопного, насамперед нафтового палива. (Зазначені тенденції повною

мірою стосуються й України, яка витрачає близько 13 Дж енергії на отримання 1 Дж сільськогосподарської продукції.)

Подальше просування людства в цьому напрямку може призвести до втрати ним основної риси – здатності до розширення життєдіяльності. Щоб задовольнити зростаючі потреби населення Землі, потрібно все більше ПЕР, які все важче залучати в обіг (далі перевозити, краще утилізувати, глибше копати, більше витрачати на відтворення знань і технологій). Прагнення до зростання виробництва збільшує споживання природних ресурсів, отже, зменшує коефіцієнт “корисного” перетворення енергії. Де ж вихід? Невже в зменшенні потреб шляхом штучного скорочення чисельності населення? Якщо таке рішення вбачається неприйнятним, варто підвищувати ефективність перетворення енергії. При цьому від того, яка з країн зуміє захопити лідерство в цьому процесі, залежатиме місце, яке вона в підсумку займе в майбутньому енергоінтенсивному суспільстві.

McKinsey Global Institute визначає енергоефективність як відношення виробленої доданої вартості до кількості спожитої при цьому енергії. Щоб оцінити енергоефективність, визначають обсяг та якість товарів і послуг, вироблених із певними затратами. Сьогодні цей показник дорівнює \$79 млрд ВВП на квадрильйон британських теплових одиниць (КБТЕ). На рівень енергоефективності впливають різні чинники: ціни на енергію, ринкова кон’юнктура, державна політика. Дбайливіше за всіх витрачає енергію Японія – це пояснюється високими цінами на ПЕР і жорсткими стандартами. Наприклад, місцеві ТЕС на 70 % ефективніші, ніж українські, а введені в 2007 р. стандарти для побутових кондиціонерів удвічі суворіші, ніж в ЄС. Країни Перської затоки, навпаки, марнотратні – це пояснюється обраним ними екстенсивним курсом розвитку і наявністю істотних державних субсидій.

Існує два основні шляхи підвищення енергоефективності:

- підтримувати досягнутий рівень комфорту, економлячи енергію (наприклад, завдяки менш потужним побутовим приладам), розробляючи нові технології (наприклад, автомобільні двигуни, що споживають менше палива) або коригуючи структуру споживання ПЕР;

- нарощувати обсяг виробленої продукції і послуг швидше, ніж зростає споживання енергії, змінюючи структуру економічної активності. Показник енергоефективності підвищується, наприклад, коли “точками росту” стають менш енергозатратні галузі (наприклад, не металургія, а сфера послуг).

Із 1980 р. завдяки змінам в споживанні, технологіях, структурі паливного балансу та діловій активності енергоефективність світової економіки щорічно зростає приблизно на 1 %. До 2025 р. ці темпи збережуться, якщо тільки енергетичні ринки й система регулювання не функціонуватимуть інакше. На жаль, темпи зростання енергоефективності значно відстають від темпів збільшення попиту на енергію (1,6 %). Після 2015 р. попит, скоріше за все, буде зростати ще швидше – на 2,2 %. Тому, щоб підвищити енергоефективність, необхідні узгоджені й цілеспрямовані заходи (табл. 2). Якщо їх вдасться реалізувати, темпи зростання попиту на енергію можна буде знизити до 1 % на рік. Тоді очікуваний у 2020 р. глобальний попит на енергію скоротиться приблизно на 116...173 КБТЕ, тобто на 19...28% (рис. 11).

Потенціал підвищення енергоефективності

Потенціал	Перешкоди для реалізації потенціалу	Шляхи вирішення проблем, що існують
Ринковий	• недостатня інформованість про існуючі енергоефективні технології та обладнання; • можливість безкоштовного (пільгового) використання енергії (неплатежі, субсидії енергетичним компаніям)	• вилучення з обігу застарілого неефективного обладнання шляхом прийняття мінімальних енергетичних стандартів (нормативів); • відмова від субсидування енергоспоживання й перехід на адресні дотації споживачам
Економічний	• невисокий рівень конкуренції й висока вартість енергоефективного обладнання; • торгівельні обмеження; • неврегульованість права власності на нове обладнання; • відсутність зацікавленості в економії енергоресурсів; • брак інформації і відсутність знань про фінансово-економічні стимули, що існують	• формування відкритого конкурентного середовища для широкого впровадження енергоефективних технологій та обладнання; • поширення інформації про енергоефективну техніку й технології, механізми стимулювання їх придбання та експлуатації; • створення спеціалізованих організацій, що сприятимуть розробленню фінансового забезпечення та реалізації проектів; • підвищення кваліфікації керівників, навчання персоналу; • надання грантів на встановлення енерго-ефективного обладнання та приладів обліку
Науково-технічний	• брак знань про використовувану енергію, а також можливе підвищення енергоефективності обладнання; • звички споживачів енергії	• інвестування в НДДКР; • встановлення перспективного рівня максимальної енергоефективності; • створення спеціалізованих організацій із сприяння впровадженню нових технологій; • стимулювання добровільної діяльності суб'єктів господарювання у сфері енергоефективності; • інформування та освіта населення
Стратегічний	• брак знань про нові способи генерації та використання енергії; • соціальні норми і правила використання обладнання	• розвиток теоретичних досліджень; • вплив на стереотипи поведінки людей; • закріплення енергоефективності як людської цінності; • створення нових організаційно-інституційних форм задоволення потреб населення в енергії

Існують такі галузеві можливості підвищення енергоефективності (табл. 3):

– житловий сектор – зведення повністю заізованих споруд; запобігання потраплянню в будівлі холодного повітря взимку і теплого – влітку; компактні флуоресцентні лампи; системи нагрівання води сонячною енергією; жорсткі стандарти для побутових приладів, скорочення кількості енергії, споживаної ними в режимі очікування;

– генерація й розподіл електроенергії – сьогодні споживачам доставляється від 30 (для старих вугільних ТЕС) до 50 % використаної енергії (для нових газових);



Рис. 11. Можливості скорочення попиту на енергію [18]

– металургія, нафтопереробка та інші галузі – заміщення неефективних технологій; впровадження економічно виправданих методів енергозбереження. У сталеливарній промисловості США розвиток когенерації та інші незначні, але численні зміни дозволяють скоротити споживання енергії на третину. У країнах, що розвиваються, зокрема Україні, аналогічні можливості є ще більшими, оскільки заводи тут є на 20...30 % менш ефективними, аніж у США, тоді як підтримувати їх в робочому стані простіше завдяки дешевій робочій силі.

Таблиця 3

Питома витрата ПЕР на виробництво промислової продукції [20]

Продукція	Питома витрата ПЕР, ГДж/т (кг у.п./т)	
	Україна	ЕС-25
Цемент	4,5	3,3
Цегла	1,9	1,8
Скло	14,0	7,0
Цукор	1,8	0,9
Сталь	(68,4)	(17,4)
Чавун	(637,8)	(483,4)
Прокат	(120,6)	(68,8)

Чому ж за нинішніх завищених цінах на енергоносії (насамперед, нафту й природний газ) компанії і споживачі ведуть себе так, ніби нічого не відбувається? Справа – у провалах ринку, актуальних і для України:

– споживачі не знають, як вони можуть заощаджувати енергію, – для цього їм не вистачає інформації. До того ж, щоб підвищення енергоефективності принесло відчутні переваги, споживачі мають зважитися на чималі затрати, для чого їм не вистачає ані коштів, ані бажання;

– економія енергії є вкрай фрагментованою (споживач економить скрізь і потроху, ефект відчувається лише в сукупності і в довгостроковій перспективі),

тому майже не зменшує затрати домогосподарств. Як наслідок, населення не бачить переваг в економії енергії: її використання гарантує комфорт і зручність, звичний рівень життя, здоров'я та безпеки. А оскільки споживачі не готові платити *сьогодні* заради майбутнього скорочення споживання, то й виробники (наприклад, автомобілів і побутової техніки) не зацікавлені в розробленні, випуску та просуванні на ринку енергоефективних технологій і пристроїв;

– відносно низька значимість енергетичних затрат для бізнесу. У США вартість сукупних затрат на споживання енергії становить менше 10 % від вартості всієї продукції, що випускається в неенергетичних галузях економіки. Таким чином, коли компанії вкладають кошти в устаткування, проблему енергоефективності вони вважають другорядною. (Частка ПЕР у собівартості вітчизняної продукції в декілька разів перевищує аналогічні показники країн ЄС, що негативно впливає на її конкурентоспроможність.);

– дії держави найчастіше підривають саму ідею підвищення енергоефективності. Якщо підприємства, що перетворюють чи використовують енергію, перебувають у державній власності й субсидуються нею (субсидується чи продається за собівартістю до 20 % споживаної в світі енергії), а населення не веде індивідуальний облік споживання ПЕР (що фактично зводить граничні затрати до нуля), це зменшує фінансову зацікавленість в економії енергії.

Політика ефективного використання енергії стає особливо актуальною під час енергетичних криз. Але для їх подолання Україна може обрати й інший спосіб, наприклад, скорочення кількості населення. Виходячи з цього, *енергоефективність не може бути інструментом вирішення енергетичних проблем*. Її варто розглядати лише як характеристику рівня розвитку країни, визначальну якість перетворення енергії на її території.

Якщо уявити економіку України у вигляді закритої системи, на вхід якої подається енергія, що йде на виконання корисної роботи і змінення внутрішнього стану системи, то їхнє співвідношення буде *коефіцієнтом перетворення енергії*. Якщо держава зацікавлена у збільшенні корисної роботи, що спрямовується на забезпечення суспільного розвитку, вона може:

- збільшити надходження природних і людських ресурсів;
- скоротити затрати на забезпечення життєдіяльності шляхом інфляції, зменшення затрат на утримання непрацездатної частини населення тощо (Чи не цей шлях цілеспрямовано реалізується в Україні?);
- підвищити ефективність економіки, збільшивши коефіцієнт перетворення енергії.

Якщо вести мову про Україну, вибір першого шляху є неможливим через ресурсні обмеження. Рух другим призведе до неприйняття з боку суспільства. Залишається третій – підвищення коефіцієнта перетворення енергії (табл. 4).

Відсутність реального прогресу в реалізації енергоефективних проектів є безперечним наслідком недосконалої державної політики. Адже перешкод для інвестування в Україну залишається значно більше, ніж переваг (докладніше – у розділі 3).

Таблиця 4

Терміни окупності заходів із підвищення енергоефективності [20]

Захід	Розрахункова економія ПЕР, %	Термін окупності
Сектор споживання		
Внутрішнє утеплення приміщень	25...30	1...2 сезони
Зовнішнє утеплення приміщень	20...25	2...3 сезони
Заміна вікон та дверей	7...8	20 років
Утеплення стін і дахів	3...5	40 років
Зменшення вентиляційних втрат	19...21	1 сезон
Впровадження систем регульованого споживання	37...60	15 років
Сектор генерації		
Перехід на локальні системи	до 50	1...2 сезони
Заміна трубопроводів	10...12	10 років
Впровадження систем регульованого споживання	7...8	1...2 сезони

Проте проблема полягає не лише в цьому. Низка фінансово-промислових груп навмисне не допускає в країну сучасні технології, реалізує на її ринку морально застаріле обладнання, що не користується попитом на Заході, переносить на територію нашої країни енерговитратні виробництва. Інші, замість фінансування реального сектора економіки, вкладають мільйони в непотрібні ТЕО, санації, бізнес-плани, дослідження ринку західними консалтинговими компаніями і припиняють фінансування проектів модернізації відразу після підготовки комплексу макулатури. Так, протягом 2002-2011 рр. одній із компаній, що спеціалізується на реалізації механізмів спільного впровадження Кіотського протоколу, 29 фірмами, організаціями та фондами були виділені кошти для підготовки понад 200 проектів. Проте до реального впровадження енергозберігаючого та/чи екологічного устаткування було доведено лише 7 із них [18]. З цієї точки зору, за відношенням тієї чи іншої фінансово-промислової групи до якнайшвидшого технічного переозброєння і структурних змін у ПЕК, можна судити про її бажання дотримуватися національних інтересів України.

5. ПРОБЛЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОМУ КОМПЛЕКСІ

Термін “стратегія розвитку галузі економіки” встановлено Концепцією вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України, схваленої Кабінетом Міністрів України [21]. Це документ, в якому “на основі прогнозу тенденцій розвитку відповідних ринків і напрямів науково-технічного прогресу визначені довгострокові цілі та пріоритети розвитку галузі економіки (сфери діяльності), заходи, спрямовані на їх досягнення, та ресурси, необхідні для здійснення таких заходів”.

Відповідальним виконавцем розробки програми розвитку паливно-енергетичного комплексу визначено Міністерство енергетики та вугільної промисловості України [22]. Відповідно до нормативно встановленої типової структури ця програма повинна містити такі розділи:

1. Характеристика стану розвитку галузі.

1.1. Аналіз розвитку галузі за попередній період і *визначення головних проблем реалізації державної політики в галузі.*

1.2. Характеристика використання потенціалу галузі.

2. Стратегічні цілі і пріоритети розвитку.

3. *Економічне обґрунтування та оцінка необхідних ресурсів для реалізації програми.* Розрахунок необхідної бюджетної підтримки.

4. *Розрахунок очікуваної ефективності* та термінів виконання програми.

5. Визначення механізмів управління та *контролю* ходу виконання програми.

6. Комплекс законодавчих та організаційних заходів і завдань (цільових проектів) щодо реалізації програми.

Визначення термінів “стратегічні цілі” і “завдання” наведено в Методичних рекомендаціях щодо впровадження стратегічного планування в практику центральних органів виконавчої влади [23]. Відповідно до них, стратегічні цілі – це довгострокові результати діяльності, які можуть бути досягнуті з урахуванням існуючих зовнішніх умов, ресурсів і потреб. Стратегічні цілі формулюють на основі принципів реальності, мотивації, ясності, обов’язковості, узгодженості.

На відміну від цілей, завдання є конкретними, обмеженими в часі, вимірюваними діями з їх досягнення. Завдання є проміжними здобутками, необхідними для реалізації стратегічних цілей. Сукупність завдань є стратегічними цілями.

Завдання повинні відповідати принципам SMART [23], тобто бути:

– конкретними (Specific) – *відображати бажані досягнення, а не способи їх реалізації*, вести до вироблення конкретних дій;

– вимірюваними (Measurable) – повинні бути кількісно вимірюваними, щоб оцінити їх досягнення. Звітність має вбудовуватися в процес планування. Метод для вимірювання виконання завдання визначають до фактичного початку роботи;

- агресивними, але досяжними (Aggressive but Attainable) – повинні відповідати наявним ресурсам, але не вимагати неможливого;
- орієнтованими на результат (Results-oriented);
- обмеженими часовими рамками (Time-bound).

У Методичних рекомендаціях щодо впровадження стратегічного планування в практику центральних органів виконавчої влади [23] підкреслюється, що переваги стратегічного планування не реалізуються самі по собі. Його невдале застосування може зашкодити реалізації державної політики розвитку галузі. “Пастками” стратегічного планування є:

- підміна змісту стратегічної діяльності формою;
- реактивне реагування на зміни середовища;
- розрив між стратегічною і оперативною діяльністю, переконання, що реалізацію стратегії здатна забезпечити лише її наявність;
- розробка нереалістичних планів, які не враховують специфіки об’єкта планування та можливості змін (зокрема їх темпів);
- відсутність системного підходу в реалізації стратегічної діяльності.

11 червня 2012 року на офіційному сайті Міністерства енергетики та вугільної промисловості України було оприлюднене “Оновлення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року. Проект документа для громадських обговорень” [6]. З огляду на викладене вище, до нього можна сформулювати такі концептуальні зауваження.

1. Всупереч вимогам постанови [22] в оновленій Енергетичній стратегії відсутній аналіз розвитку паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) за попередній період і не сформульовані *проблеми реалізації державної політики* у цій сфері.

Автори документа лише констатують, що “велика частина програм модернізації та будівництва генеруючих і мережевих об’єктів, передбачених Енергостратегією 2006 року, не реалізована”, не пояснюючи причин провалу державної політики. Між тим, в Енергетичній стратегії Росії на період до 2030 року [24] поточним результатам реалізації Енергетичної стратегії Росії на період до 2020 року присвячено окремий розділ II.

2. Відповідно до розпорядження [21] Національній академії державного управління при Президентові України було рекомендовано включити з 2007/08 навчального року в програми професійного навчання державних службовців вивчення питань стратегічного планування. Проте *розробники оновленої Енергетичної стратегії України на період до 2030 року відповідної освіти не отримали*. На це вказує, зокрема незнання термінології державного управління.

За визначенням, реалізація дієвої державної політики є неможливою без стратегічного планування. Тому енергетична стратегія будь-якої держави є складовою державної політики розвитку паливно-енергетичного комплексу. Зокрема, “Енергетична стратегія Росії на період до 2030 року [24] “визначає цілі та завдання довгострокового розвитку енергетичного сектора країни на майбутній період, пріоритети та орієнтири, а також *механізми державної енергетичної політики на окремих етапах її реалізації, що забезпечують досягнення поставлених цілей*”. Однак оновлена Енергетична стратегія України лише “покликана визначити вектор розвитку галузей енергетики України”,

причому не згідно з цілями та завданнями державної політики, а “цілями і завданнями ПЕК до 2030 року”.

Власне, “державному управлінню і регулюванню” в Енергетичній стратегії відведено лише розділ 11 “Державне регулювання і структура власності” (обсягом 3,5 сторінки). У ньому, зокрема, сказано, що “повний опис цілей держави в кожній області, відповідних завдань, механізмів і конкретних заходів регулювання міститься в кожній із секцій цього документа, присвячених галузям комплексу”. Тим часом, в Енергетичній стратегії Росії на період до 2030 року державній енергетичній політиці присвячено розділ V, що складається з дев’яти (!) підрозділів.

Таким чином, *підготовлений документ не є цілісною “дорожньою картою”, що визначає механізми державного управління, здатні забезпечити його реалізацію.* При цьому автори документа не відрізняють названі ними категорії, плутаючи цілі з завданнями, а механізми державного управління – з “конкретними заходами регулювання”.

3. У Методичних рекомендаціях щодо впровадження стратегічного планування в практику центральних органів виконавчої влади [23] чітко визначені терміни “стратегічні цілі” і “завдання”. Проте розробники оновленої Енергетичної стратегії не розуміють прийняті формулювання.

Відповідно до підготовленого документа цілями його реалізації є:

- збільшення ВВП України завдяки економічно ефективному розвитку ПЕК;
- створення умов для надійного та якісного задоволення попиту на енергетичні продукти;
- підвищення енергетичної безпеки держави;
- підвищення ефективності споживання і використання енергопродуктів;
- скорочення техногенного навантаження на навколишнє середовище і забезпечення цивільного захисту у сфері техногенної безпеки ПЕК.

Зазначені *цілі державної політики є погано сформульованими, неузгодженими й неясними.* Наприклад, незрозуміло, що таке “економічно ефективний розвиток” і “забезпечення цивільного захисту у сфері техногенної безпеки”. Швидше за все, малися на увазі “сталий розвиток” і “сфера цивільного захисту та техногенної безпеки”.

При цьому сукупність поставлених цілей не є мінімальною з точки зору їх необхідності і достатності. Наприклад, підвищення енергетичної безпеки держави є неможливим без ефективного споживання енергетичних продуктів, а останнє – без створення умов для задоволення попиту на них.

Набагато кращим було б таке формулювання цілей стратегії:

- перехід на шлях інноваційного та енергоефективного розвитку;
- зміна структури та обсягів виробництва енергоресурсів;
- створення конкурентного ринкового середовища;
- інтегрування у світову енергетичну систему.

У свою чергу, *сукупність сформульованих авторами завдань не конкретизує стратегічні цілі й не відповідає принципам SMART.* Жодне з них:

- не відображає бажаних досягнень;

- не є кількісно вимірюваним;
- не орієнтоване на результат;
- не обмежене часовими рамками.

Розмитість цілей і завдань оновленої Енергетичної стратегії не дозволяє оцінити розподіл повноважень, дієвість і відкритість управлінських процедур, підконтрольність рішень і відповідальність за прийняті рішення, а також робить неможливими всі наступні етапи розроблення державної політики в сфері ПЕК – її формулювання, вибір кращого варіанту, проектування, реалізацію, оцінювання та моніторинг.

4. Хоча в Методичних рекомендаціях щодо впровадження стратегічного планування в практику центральних органів виконавчої влади [23] підкреслено, що переваги стратегічного планування не реалізуються самі собою, *автори оновленої Енергетичної стратегії базують її на припущенні про незмінність зовнішнього середовища і не усвідомлюючи кінцевих результатів.*

Зокрема, продукт не містить аналізу шансів, викликів і загроз, що виникають для України в контексті реалізації її сусідами (РФ і ЄС) їхніх стратегічних документів (насамперед, енергетичних, але не тільки). Також не розроблені сценарні алгоритми (що робити в разі невдалої реалізації проєктів із видобутку нетрадиційного газу, заморожування потужностей чи відмови від атомної енергетики, суттєвих змін у податковій політиці тощо).

Хоча автори документа стверджують, що згідно з усіма сценаріями “економічний розвиток України відбуватиметься в два етапи: високе посткризове економічне зростання з досягненням докризового рівня ВВП; зниження темпів економічного зростання з поступовою зміною структури ВВП із збільшенням частки сектора послуг”, етапів реалізації Енергетичної стратегії не передбачається.

Водночас, реалізацію державної політики відповідно до Енергетичної стратегії Росії на період до 2030 року [24] планується здійснювати в три етапи, для кожного з яких чітко визначені конкретні завдання, сукупність яких утворює стратегічні цілі. Це дозволяє послідовно просуватися шляхом досягнення цілей і вирішення завдань; координувати державну політику залежно від змін, що відбуватимуться в зовнішньому і внутрішньому середовищі; враховувати якісні відмінності в характері та спрямованості заходів державної політики в різні періоди її здійснення.

Автори оновленої стратегії не враховують можливу зміну кон’юнктури ринків, зокрема цін на енергоносії, що здатна істотно змінити не тільки структуру їхнього виробництва, споживання, імпорту та експорту, але й, у разі прискорення розвитку проривних технологій у ПЕК, змінити всю енергетичну картину світу. Наприклад, відповідно до сценарію розвитку енергетики “Боротьба за ресурси”, підготовленого концерном Royal Dutch Shell [25], у деяких країнах-імпортерах енергоресурсів ще до 2020 р. можливі “репетиції” суттєвого підвищення внутрішніх цін на паливо та/чи введення жорстких обмежень на використання особистого автотранспорту, що супроводжуватимуться кризовими явищами в економіці.

5. Хоча часовий горизонт Енергетичної стратегії є значно ширшим, аніж п'ятирічний термін президентства, її автори стверджують, що розроблення здійснювалося “на виконання Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, затвердженої Указом Президента України від 12 березня 2012 року № 187/2012”. Проте розроблений продукт суперечить низці базових орієнтирів згаданої програми. Наприклад, у ній як індикатор успіху реформ визначено “збільшення видобутку нафти і газового конденсату до 4,7 млн т на рік, природного газу – до 23 млрд куб. м на рік до 2014 р.”, тоді як в оновленій Енергетичній стратегії зазначених орієнтирів не буде досягнуто навіть до 2030 р.

Хоча в оновленій Енергетичній стратегії (розділ 9) зазначено, що “енергетична безпека є невід’ємною складовою національної безпеки держави”, в тексті документа навіть не згадано Стратегію національної безпеки “Україна у мінливому світі”, затверджену Указом Президента України від 8 червня 2012 р. № 389/2012. Мабуть, тому в запропонованому документі не враховано такі ключові завдання національної безпеки в енергетичній сфері:

- підвищення ефективності використання енергетичних ресурсів, впровадження енергозберігаючих технологій, розвиток виробництва і використання альтернативних джерел енергії;

- створення системи стратегічних резервів паливно-енергетичних ресурсів відповідно до практики ЄС та нормативів Міжнародного енергетичного агентства;

- забезпечення формування балансів основних видів енергоресурсів та зведеного енергетичного балансу держави та аналіз їх виконання, впровадження ефективної системи прогнозування та стратегічного планування розвитку паливно-енергетичного комплексу.

6. Наведені в оновленій Енергетичній стратегії [6] *базові показники за 2010 р., прогнозні сценарії (пункт 1.5) і баланси (розділ 2) засновані на помилкових передумовах, ніяк не пов’язані один з одним і суперечать іншим показникам, наведеним у документі.*

Зокрема, розробники не змогли визначити оптимальні напрями формування конкурентних переваг країни через відсутність Стратегії соціально-економічного розвитку України і сімейства прогнозних енергетичних балансів.

При цьому вони помилково орієнтуються на суттєве збільшення обсягів споживання енергоносіїв із зростанням ВВП (хоча з 2007 р. одним із пріоритетних завдань держав-членів ЄС в енергетиці є його зменшення). Вважається, що до 2030 р. споживання палива і енергії в Україні зросте на 25 % (відповідно до базового сценарію). Але, наприклад, у прогнозі BP Energy Outlook 2030 [26] сказано, що споживання енергії на одну особу в країнах з низьким і середнім рівнем доходів населення протягом найближчих 20 років зростатиме не більше, аніж на 0,7 % на рік. Оскільки Довідкове бюро з народонаселення (Population Reference Bureau) вже до 2025 р. очікує на

зменшення населення України до 42,4 млн осіб [27], до 2030 р. можна казати не більше, аніж про 10 % приросту.

До того ж закладене в Енергетичну стратегію [6] збільшення споживання на 25 % потребуватиме вкладення 1,73 трлн грн (близько \$216 млрд) у розвиток інфраструктури, модернізацію існуючих і будівництво нових виробничих потужностей ПЕК. Однак аналіз виконання чинного документа свідчить про постійне недофінансування передбачених ним заходів. Наприклад, НАК “Енергетична компанія України” оновила лише 2 із 13 ТЕС, які планувалося реконструювати. Але якщо в стратегію закладені заздалегідь нереалістичні показники, то виділені на її реалізацію кошти (у тому числі бюджетні) витратимуться неефективно, а невиконання одного завдання спричинить ланцюгову реакцію.

Автори стверджують, що “загальна встановлена потужність електрогенеруючих станцій України до кінця 2010 р. становила 53 ГВт”, тоді як, за оцінкою Світового банку, чверть встановленої потужності вітчизняних ТЕС (52 % генерації) є недоступною для використання [28], хоча експлуатуючі компанії продовжують її враховувати. Констатуючи, що “84 % блоків теплових електростанцій перевищили межу фізичного зносу”, розробники, проте, стверджують, що до 2015 р. генерація енергії на них зросте на 21 %.

Хоча розробники визнають, що “баланс потужності енергосистеми України характеризується дефіцитом як маневрених, так і регулюючих потужностей”, вони планують до 2030 р. підвищити встановлену потужність АЕС на 5 ГВт (із 13,8 до 18,8 ГВт). Між тим, саме збільшення потужності АЕС за одночасного зменшення генерації електроенергії на ТЕС і призвело до вичерпання регулюючих потужностей енергосистеми. Внаслідок цього диспетчерська служба почала за допомогою атомних блоків регулювати частоту в електромережі і використовувати АЕС не на повну потужність. Як наслідок, у 2011 р. коефіцієнт використання встановленої потужності (КВВП) АЕС в Україні становив 71 %, тоді як у РФ – перевищував 81 % [28]. До речі, Енергетичною стратегією Росії на період до 2030 року [24] передбачено підвищення КВВП, тотожне введенню в експлуатацію чотирьох енергоблоків сумарною потужністю 4,5 ГВт.

Розробники документа планують до 2030 р. видобувати від 20 до 29 млрд куб. м нетрадиційних видів газу, ґрунтуючись на єдиному дослідженні консалтингової компанії IHS CERA “Природний газ та енергетичне майбутнє України” і не маючи жодної пробуреної розвідувальної свердловини, хоча в США від перших експериментів до початку промислового видобутку нетрадиційних видів газу пройшло понад 20 років. При цьому глава IHS CERA Деніел Єрґін також казав про “кілька десятиліть, залежно від геології, якщо не буде ніяких обмежень”, і десятикратне збільшення обсягів інвестицій, для яких “мають бути створені сприятливі умови” [29].

Автори оновленої стратегії вважають, що в 2011 р. за обсягів перероблення нафти 9 млн т на Україні використовують “не більше 25 % номінально доступних нафтопереробних потужностей”. Однак навіть теоретично можливі у 2012 р. обсяги первинної переробки нафти з газовим конденсатом становлять не 36, а 21

млн т, а фактичні, що враховують неможливість низки вітчизняних НПЗ випускати продукцію за чинними стандартами, – 13,6 млн [30, с. 13].

Розробники базують висновки про збільшення до 2030 р. обсягів споживання різних видів моторного палива в сегменті легкового та вантажного транспорту з 9,9 до 22 млн т на припущеннях:

- збільшення парку легкових автомашин з 150 до 380 одиниць на 1000 осіб завдяки “зростанню особистого добробуту”;

- зростання частки автомобілів із дизельним двигуном до 15 % сукупного парку, на пропан-бутані – до 10 %; оснащенні балонами з метаном 10 % легких вантажівок;

- скорочення середньої витрати палива на 15...25 %;

- збільшення середньорічного пробігу транспортних засобів на 20...25 % “із розвитком дорожньої інфраструктури”.

Фактично, споживання у 22 млн т отримано множенням прогнозованого приросту автопарку на базові обсяги споживання, хоча даних про темпи “зростання особистого добробуту” і “розвитку дорожньої інфраструктури”, на яких засновані два з чотирьох припущень, автори не наводять. Між тим, за оцінкою Всесвітньої ради підприємців зі сталого розвитку (World Business Council for Sustainable Development), кількість легковиків в Україні до 2030 р. не перевищить 300 одиниць на 1000 осіб [31]. А за розрахунками Глобальної ініціативи з економії пального (Global Fuel Economy Initiative), питома витрата нафтопродуктів новими транспортними засобами вже до 2020 р. скоротиться не на 15...25 %, а з 8...10 до 4...6 л/100 км [32]. При цьому частка автомобілів із дизельним двигуном в Україні вже становить 13 % сукупного парку, пропан-бутан можуть використовувати до 10 % транспортних засобів, а балонами з метаном оснащені 11 % легких вантажівок [33, с. 15]. Таким чином, припущення про збільшення до 2030 р. обсягів споживання моторного палива легковим і вантажним транспортом до 22 млн т базується тільки на хибних передумовах.

7. Хоча в Методичних рекомендаціях щодо впровадження стратегічного планування в практику центральних органів виконавчої влади [23] підкреслено, що переваги стратегічного планування не реалізуються самі собою, автори оновленої Енергетичної стратегії [6] переконані, що її здійснення забезпечить лише її наявність.

На відміну від Енергетичної стратегії Росії на період до 2030 року [24], що містить Зведений план заходів державної енергетичної політики, що забезпечують її виконання, *оновлена Енергетична стратегія України не пропонує шляхів її реалізації*. Всупереч Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України, автори документа не конкретизують заходи, спрямовані на досягнення поставлених цілей, та ресурси, необхідні для їх здійснення.

На думку розробників, “перелік об’єктивних вимірюваних показників, що мають бути досягнуті завдяки реалізації Енергостратегії”, а також “докладні і конкретні кроки, необхідні для досягнення цих показників”, повинні бути описані в плані-графіку, який “має бути розроблений Міністерством енергетики

та вугільної промисловості та затверджений протягом шести місяців із дня прийняття Енергостратегії”.

Таким чином, відповідальні виконавці документа намагаються перекласти на Міністерство енергетики та вугільної промисловості розробку чотирьох з шести (!) обов’язкових розділів стратегії розвитку ПЕК, визначених постановою Кабінету Міністрів України [22], а саме:

- конкретизацію завдань стратегії відповідно до принципів SMART;
- економічне обґрунтування та оцінку ресурсів, необхідних для реалізації стратегії;
- розрахунок очікуваної ефективності та термінів виконання стратегії;
- визначення механізмів управління і контролю ходу виконання стратегії.
- конкретизацію законодавчих та організаційних заходів і цільових проектів, що забезпечать виконання стратегії.

З огляду на це, складається враження, що єдиною метою оновлення стратегії було обґрунтування нинішніх і майбутніх витрат (у тому числі бюджетних), в яких зацікавлені окремі групи спеціальних інтересів.

8. Залучення підрядним способом до розробки проекту оновленої стратегії “мозкового центру” (think tank), заснованого керівником приватної структури, що є провідним гравцем енергетичного ринку, не лише суперечить етичним нормам, але й передбачає високу ймовірність наявності конфлікту інтересів держави і приватного суб’єкта господарювання.

Енергетична стратегія України має розроблятися, наприклад, апаратом Ради національної безпеки і оборони України, його інститутами, Адміністрацією Президента України, Національним інститутом стратегічних досліджень. Саме за їх безпосередньої участі створювалися Стратегія національної безпеки, Програма економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” тощо. Розроблення документів такої ваги не може бути передоручене приватним компаніям. Зазначені дії можна кваліфікувати як “переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними”, що є “загрозою національним інтересам і національній безпеці України” [34, ст. 7].

9. Всупереч вимогам Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України [21], автори оновленої Енергетичної стратегії обмежуються лише переліком “програм і документів”, які слід прийняти, не уточнюючи змісту необхідних змін. Серед таких “рекомендацій”, зокрема:

- “оновити або змінити Закон України “Про електроенергетику”;
- “розробити та затвердити Методику вибору технології і виробника обладнання для нових атомних блоків (до 2013 р.)”;
- “оновити або змінити Податковий кодекс України”;
- “розробити та затвердити Програму популяризації енергоефективності серед населення”. (Автори знову плутають терміни: на відміну від енергозбереження, зростання енергоефективності, тобто співвідношення

виробленої доданої вартості та спожитої при цьому енергії, можна досягти, наприклад, штучно зменшивши кількість населення.)

Хоча розробники не наводять “перелік об’єктивних вимірюваних показників, що мають бути досягнуті завдяки реалізації Енергостратегії”, вони, тим не менш, переконані, що здійснення базового сценарію документа потребуватиме 1,73 трлн грн в цінах 2010 р. (близько \$216 млрд). При цьому в стратегії [6] джерелами фінансування розвитку ПЕК названі:

- “самостійне інвестування комерційними компаніями (приватними або державними) у рамках природних процесів функціонування бізнесу за рахунок власних коштів або позикового фінансування. Для успішного і повного використання цього важеля державі необхідно забезпечити компаніям сприятливе середовище для функціонування бізнесу і наявність довгострокових стабільних і прозорих правил роботи на ринку, які забезпечать повернення інвестицій при мінімальному ринковому рівні цін”;

- “використання методів тарифної політики для забезпечення достатності інвестиційних коштів у комерційних компаній, що діють на регульованих ринках. Для реалізації цього механізму завданням держави має бути поступове виведення регульованих цін і тарифів на енергоресурси на конкурентний рівень, який включає в себе інвестиційну складову, достатню для забезпечення необхідного повернення інвестицій комерційним компаніям”;

- “прямі державні інвестиції (у тому числі і за рахунок залучення зовнішніх позик від міжнародних організацій для реалізації складних інфраструктурних проектів) у разі, якщо енергетичні об’єкти перебувають у державній власності і держава планує продовжувати зберігати над ними контроль”;

- створення умов, що підвищують привабливість вкладень, які “можуть включати в себе тимчасове введення більш сприятливої ставки оподаткування, скасування мит на ввезене обладнання для капітальних проектів, застосування прискореної амортизації тощо”. Утім, при цьому автори уточнюють: “Необхідно стежити, щоб застосування цих заходів підтримки не призводило до суттєвого недоотримання доходів або збільшення навантаження на бюджет”.

Із перерахованих джерел у підприємства ПЕК має надходити приблизно 100 млрд грн щорічно (тобто близько \$12,7 млрд). Між тим, навіть за передкризових можливостей української економіки граничним рівнем вкладень в енергетику були обсяги на рівні \$1 млрд із поступовим зростанням із покращанням інвестиційного клімату. Відносно високі (на рівні 25...30 %) темпи зростання загального обсягу інвестицій спостерігалися лише в 2003-2004 рр. (за зростання ВВП на 9,6 і 12,1 %). Отже, визначений Енергетичною стратегією обсяг інвестицій у ПЕК можна забезпечити лише за щорічних темпів зростання ВВП не нижче 10 %, тоді як базовий сценарій передбачає лише п’ять.

Розробники стратегії потрапили в класичну “пастку” стратегічного планування, розробивши нереалістичний документ, що не враховує специфіку об’єкта планування та можливості змін (у тому числі їх темпи). Інакше кажучи, держава буде не в змозі досягти поставлених в документі цілей.

Таким чином, проект оновленої Енергетичної стратегії України на період до 2030 року:

- не є “стратегією розвитку галузі економіки” відповідно до визначення, встановленого Концепцією вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України [21], і не відповідає чинному інституційному середовищу;

- не пропонує чітко сформульованих цілей, завдань, інституційних та фінансових механізмів їх досягнення і темпів реалізації державної політики в енергетичній сфері;

- підготовлений із порушенням передбаченої чинним законодавством процедури ініціювання та розробки програмних документів авторами, які не мали необхідних знань і не володіли досвідом розроблення прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України;

- побудований на помилкових передумовах і внутрішньо суперечливий;

- не може бути реалізованим.

На жаль, оновлена Енергетична стратегія [6] – не виняток. За роки незалежності в Україні розроблені, щонайменше, три стратегічних документи соціально-економічного розвитку, жоден з яких не було затверджено Верховною Радою України, як планувалося, і не було трансформовано в операційні плани здійснення. Прийнято також понад 20 стратегій, 80 концепцій, 20 документів, що визначають основні напрями реформування чи розвитку, 21 стратегія розвитку регіонів, більшість з яких не виконуються. Це не дозволяє сконцентрувати зусилля та ресурси на основних напрямках формування конкурентних переваг країни.

У теорії процес стратегічного планування та управління є циклічним, неперервним, вимагає налагодженої системи забезпечення та підтримки і передбачає розподіл ресурсів (фонди, кадри, досвід), адаптацію до зовнішнього середовища, внутрішню координацію, а також організаційно-стратегічне передбачення. Проте в Україні він помилково ототожнюється з підготовкою програмного документа як кінцевого продукту, зазвичай нежиттєздатного за формального підходу, неналежного рівня консультування та відсутності процедур, що стимулюють ініціаторів державної політики до його реалізації.

Попри існування нормативної бази для підготовки стратегічних документів, в Україні відсутня правова основа для складання середньострокових операційних програм забезпечення їх виконання, послідовного моніторингу та оцінювання, забезпечення зворотного зв’язку для адаптації стратегії відповідно до реалій розвитку. Загальною проблемою залишається відсутність координації процесу.

Основними ризиками реалізації процесу стратегічного планування та управління є:

- брак чіткого, прагматичного бачення;

- відсутність чи недостатній рівень відповідальності посадових осіб, залучених до розроблення та реалізації стратегічних документів;

– прийняття великої кількості документів замість формулювання пріоритетів, цілей, завдань, визначення інституційних та фінансових механізмів їх досягнення;

– недостатнє чи неадекватне залучення громадськості до розроблення стратегічних документів;

– неналежна увага до визначення механізмів моніторингу та оцінки виконання стратегічних документів.

ВИСНОВКИ

Формування та реалізація результативної та ефективної державної політики є визначальним чинником сталого розвитку будь-якої країни. Тому в Україні активно досліджують питання сучасного державного управління, його впливу на здійснення політики. Однак, попри значний науковий і теоретико-методологічний матеріал, напрацьований останнім часом вітчизняними й зарубіжними вченими, комплексних системних досліджень в галузі ще недостатньо.

Варто усвідомити, що процес реформування державної політики в паливно-енергетичному комплексі – справа не тільки органів виконавчої влади; він вимагає широкого залучення громадян, перш за все, на етапі визначення мети, цілей і завдань реформ, а також тісного партнерства між державними і недержавними секторами. Навряд чи можна розраховувати на успіх там, де зусилля з реформування державного управління не узгоджуються з цінностями і нормами суспільства.

Потрібні значні зусилля з узгодження й синхронізації процесів реформування як державної політики, так і суспільства в цілому. У країнах із перехідною економікою (і Україна – не виняток) і сталий розвиток, і реформи державного управління залежать від надійного функціонування правової та фінансової системи, а також системи соціального забезпечення.

Результатом реформування має стати сильне і значуще за своїм характером державне управління. При цьому для підвищення його ефективності недостатньо лише зменшення затрат та/чи скорочення кількості державних службовців. Більше того, слід чітко визначити той рівень скорочення, нижче якого не можна опускатися з економічних, соціальних і політичних причин.

Реформування державної політики в паливно-енергетичному комплексі не повинно мати радикальний характер, а має полягати в послідовних і систематичних покращаннях і виправленнях, здійснюваних стійко функціонуючими державними інституціями.

У цьому дослідженні окреслено низку проблем, що потребують поглибленого вивчення. Їх вирішення в сукупності сприятиме розвитку державної політики в паливно-енергетичному комплексі, що позитивно вплине на її ефективність, результативність, справедливість, політичну та адміністративну здійсненність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Михальченко М.* Політичні ризики в сучасній Україні: виклики й відповіді / Микола Михальченко // Політичний менеджмент. – 2007. – № 3 (24). – С. 4-10.
2. Государственное управление: основы теории и организации : учебн. / [под ред. В. А. Козбаненко]. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
3. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.
4. *Кілієвич О. І.* Інституціоналізація аналізу політики в Україні / Олександр Кілієвич // Суспільна політика та стратегічний менеджмент. – 2008. – № 1. – С. 4-15.
5. *Butler N.* The era of global oil giants is over / Nick Butler // Financial Times. – 2010. – July 27. – P. 8.
6. Оновлення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року [Електронний ресурс] / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. – Режим доступу : <http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/doccatalog/document?id=222032> (дата звернення 11.11.12).
7. *Березкин М. Ю.* Постиндустриальные тенденции конкурентоспособности энергетики мира / М. Ю. Березкин, О. А. Синюгин // Сб. “Конкурентоспособность в системе мирового хозяйства”. – М. : Пресс-Соло, 2002. – С. 340-354.
8. *Редди Э. К. Н.* Энергетика после Рио-Де-Жанейро / Эмьюлиа К. Н. Редди, Роберт Х. Уильямс, Томас Б. Джохэнссон : пер. с англ. – Нью-Йорк : ПроООН, 1997. – 35 с.
9. От холода к теплу: политика в сфере теплоснабжения в странах с переходной экономикой [Електронний ресурс] / Международное энергетическое агентство. – Режим доступу : www.iea.org/russian/pdf/cold_russian2004.pdf (дата звернення 11.11.12).
10. Новая Концепция энергетической безопасности [Електронний ресурс] / Энергетика и ТЭК. – Режим доступу : http://energetika.by/arch/~page_m21=13~news__m21=64 (дата звернення 11.11.12).
11. Альтернативи газозабезпечення України: скраплений природний газ (СПГ) та нетрадиційний газ (Аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2011. – № 9 (127). – С. 2-47.
12. Вітроенергетика України 2011 [Електронний ресурс] / Українська вітроенергетична асоціація. – Режим доступу : <http://www.uwea.com.ua/wind-2011.php?lng=UKR> (дата звернення: 01.12.12).
13. *Рябцев Г. Л.* Всякому городу – нрав и права / Геннадий Рябцев // Терминал. – 2008. – № 16 (394). – С. 6-9.
14. Ask Warren Buffett on CNBC's Squawk Box on Monday, March 9, 2009 [Відеофайл] / CNBC. – Режим доступу : <http://www.cnbc.com/id/29595047> (дата звернення: 01.12.12).

15. Про затвердження плану заходів на 2006-2010 роки щодо реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2030 року [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 липня 2006 р. № 436-р / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=436-2006-%F0> (дата звернення 11.12.12).

16. *Рябцев Г. Л.* Куда, куда вы удалились? / Г. Л. Рябцев // Терминал. – 2007. – № 15. – С. 6-11.

17. Рябцев Г. Л. Нефтепродукты в Украине: настоящее и будущее / Г. Л. Рябцев, С. В. Сапегин, В. Э. Лир. – К. : Санспарель, 2008. – 280 с.

18. *Рябцев Г. Л.* Почему неэффективны энергоэффективные проекты / Г. Л. Рябцев // Терминал. – 2010. – № 44. – С. 6-11.

19. *Суходоля О. М.* Енергоефективність економіки в контексті національної безпеки: методологія дослідження та механізми реалізації : монографія / О. М. Суходоля. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 424 с.

20. *Лір В. Е.* Економічний механізм реалізації політики енергоефективності в Україні / В. Е. Лір, У. Є. Письменна ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозів. – К. : [б. в.], 2010. – 208 с.

21. Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 р. № 504-р / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-р> (дата звернення 11.11.12).

22. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621 / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-п> (дата звернення 11.11.12).

23. Запровадження стратегічного планування в Україні [Електронний ресурс] : зб. документів і матеріалів / укл. В. В. Тертичка / Інститут аналізу політики і стратегій. – Режим доступу : <http://ipas.org.ua/images/doc/Library/Collections/strategicplanningukraine.zip> (дата звернення 11.11.12). – Розд. 2.2.

24. Энергетическая стратегия России на период до 2030 года [Електронний ресурс] / Министерство энергетики РФ. – Режим доступу : <http://minenergo.gov.ru/aboutminen/energostrategy/Strategiya/Energostrategiya-2030.doc> (дата звернення 11.11.12).

25. Shell energy scenarios to 2050 [Електронний ресурс] / Shell. – Режим доступу : http://www-static.shell.com/static/public/downloads/brochures/corporate_pkg/scenarios/shell_energy_scenarios_2050.pdf (дата звернення 11.11.12).

26. BP Energy Outlook 2030 [Електронний ресурс] / bp.com. – Режим доступу : http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/STAGING/global_assets/downloads/O/2012_2030_energy_outlook_booklet.pdf (дата звернення 11.11.12).

27. 2012 World Population Data Sheet [Електронний ресурс] / Population Reference Bureau. - Режим доступу : http://www.prb.org/pdf12/2012-population-data-sheet_eng.pdf (дата звернення 11.11.12).

28. *Денисенко А.* Энергетическое будущее Украины: как его подгоняют под Ахметова [Текст] / А. Денисенко, И. Гонта // Зеркало недели. Украина. – 2011. – № 42, 18 ноября 2011 г.

29. Енергонагляд – 23.01.12 [Відеофайл] / bigmir.net. – Режим доступу : <http://video.bigmir.net/tv/show/86/286593> (дата звернення 11.11.12).

30. Сучасні проблеми державної політики розвитку ринку нафтопродуктів в Україні [Текст] : зб. наук. пр. / за ред. Г. Л. Рябцева і С. В. Сапегіна. – К. : Агат Принт, 2012. – 112 с.

31. Mobility 2030: Meeting the challenges to sustainability [Електронний ресурс] / World Business Council for Sustainable Development. – Режим доступу : <http://www.wbcsd.org/pages/edocument/edocumentdetails.aspx?id=69&nose-archcontextkey=true> (дата звернення 11.11.12).

32. International comparison of light-duty vehicle fuel economy and related characteristics [Електронний ресурс] / Global Fuel Economy Initiative. – Режим доступу : http://www.globalfueleconomy.org/Documents/Publications/wp5_iea_fuel_Economy_report.pdf (дата звернення 11.11.12).

33. Сучасні проблеми державної політики розвитку ринків газового та сумішевого палива в Україні [Текст] : зб. наук. пр. / за ред. Г. Л. Рябцева і С. В. Сапегіна. – К. : Псіхея, 2012. – 108 с

34. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 19 чер. 2003 р. № 964-IV / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення 11.04.13).

Навчальне видання

**Рябцев Геннадій Леонідович
Брайченко Олексій Дмитрович**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ
ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОГО КОМПЛЕКСУ**

Навчальний посібник

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 12.09.2013.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 2,74. Ум.-друк. арк. 2,79.

Видавець Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.