

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Рябцев Г.Л.,

*доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри
державної політики та суспільного розвитку
Національної академії державного управління
при Президентіві України*

ШЛЯХИ ГАРАНТУВАННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЗА СУЧАСНИХ УМОВ

Установлено основні завдання у сфері енергетичної безпеки, необхідність вирішення яких існує в Україні. Наведено основні принципи гарантування енергетичної безпеки, реалізація яких дозволить послабити існуючі загрози та використати наявні можливості. Згідно з ними в Україні варто сформуванати умови для створення багатовекторної, мозаїчної енергетики, що враховуватиме пріоритетні напрями національного та регіонального енергозабезпечення. Першим кроком у реалізації розроблених підходів має стати встановлення прозорих, зрозумілих, стабільних “правил гри”, однакових для всіх учасників енергетичних ринків.

Ключові слова: *механізми державного управління, державна політика, вироблення державної політики, енергетична безпека, енергетичні загрози.*

THE WAYS OF ENSURING ENERGY SECURITY OF UKRAINE IN MODERN CONDITIONS

The basic problems are defined in the field of energy security, the need for solutions that exist in Ukraine. The approaches to energy security are proposed, the implementation of which will weaken the existing threats and exploit opportunities. In accordance with these approaches in Ukraine should create the conditions for the creation of multi-vector, a mosaic energy sector,

which will take into account the priorities of national and regional energy supply. The first step in the implementation of the developed approaches must be the establishment of transparent, clear and stable "rules of the game", the same for all participants in the energy markets.

Keywords: *mechanisms of public administration, public policy, public policy making, energy security, energy threat.*

Постановка проблеми. Гарантування енергетичної безпеки є складним багатоаспектним процесом, що не обмежується забезпеченням нормального функціонування об'єктів паливно-енергетичного комплексу. Суттєвими викликами для України є кардинальні зміни на світових енергетичних ринках, виникнення нових центрів енерговиробництва та енергоспоживання, погіршення стану національної економіки, непевність у надійності постачань, загострення конкуренції, конфлікт на сході країни, невизначеність енергетичних перспектив України, Європи і світу. На жаль дослідженню цих викликів приділяється недостатньо уваги, що не дозволяє прогнозувати розстановку сил і правила гри на світових енергетичних ринках, формувати й реалізовувати дієву державну політику.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні засади та актуальні питання енергетичної безпеки України знайшли відображення в працях В. Баранніка, З. Варналія, О. Власюка, А. Гальчинського, В. Геєця, І. Заремби, М. Земляного, М. Ковалка, Л. Криворучького, В. Ксьонзенко, В. Ліра, С. Пирожкова, Р. Подольця, Д. Прейгера, Ю. Руденка, В. Саприкіна, Б. Стогнія, О. Суходолі, А. Сухорукова, В. Точіліна, А. Шевцова, А. Шидловського. Але попри велику кількість ґрунтовних наукових та науково-практичних досліджень у цій сфері (зокрема, [1-4]), багато питань, які стосуються гарантування енергетичної безпеки, ще недостатньо опрацьовані, що ускладнює вироблення дієвої державної політики в цій сфері та створює умови для виникнення додаткових загроз.

Метою статті є встановлення основних загроз енергетичній безпеці України, принципів побудови, стратегічних цілей і завдань системи її гарантування, що дозволять формувати й реалізовувати дієву державну політику у відповідній сфері.

Вклад основного матеріалу. На думку автора, основними загрозами енергетичній безпеці України є:

1) внутрішні:

– надмірна залежність від імпорту енергоносіїв, недостатня диверсифікація джерел і маршрутів постачань, обмежене використання власного енергетичного потенціалу й нових технологій. Україна залежить від імпорту паливно-енергетичних ресурсів менше, аніж більшість

європейських держав – від Литви та Латвії до Італії з Іспанією, хоча й більше, ніж ЄС у цілому. За оцінкою автора, ступінь залежності нашої країни від постачань органічного палива не перевищує 60 %, тоді як для ЄС-27 цей показник становить 53 % (рівню України приблизно відповідають ФРН – 59 % та Австрія – 69 %). Інша річ, що наша держава витрачає на виробництво одиниці продукції вчетверо більше енергії, ніж будь-яка з країн Старої Європи;

– низька ефективність використання палива та енергії. За розрахунками автора, якщо оцінювати її за величиною валового національного продукту, одержаного від спалювання 1 кг умовного палива, то з показником \$0,5...0,6 наша країна посідає останнє місце серед держав з подібними кліматичними умовами (у Польщі – \$1,7; ФРН – \$7,7). За роки незалежності це співвідношення майже не змінилося, що свідчить про консервацію технологій у всіх галузях економіки;

– високий рівень корупції;

– непрозорість енергетичних ринків. Кулуарні домовленості, що практикуються в Україні, не дозволяють встановлювати ринкові ціни на енергоносії, посилюючи залежність споживачів від постачальників. Між тим, відсутність механізмів, заснованих на співвідношенні між попитом і пропонуванням, неминуче призводить до спотворення цін і тарифів. При цьому порушується торговельний баланс, а виручені кошти виводяться за межі країни;

– перманентне протистояння влади й бізнесу. Лише за ринкових умов дії влади здатні стати не пожежними заходами з латання фінансових і ресурсних “дірок”, а найкращими рішеннями, узгодженими з усіма заінтересованими сторонами. Існуючі відмінності щодо уявлення й підходів до організації енергетичних ринків мають стати основою не для конфронтації, а оптимізації балансу інтересів держави й приватних структур;

– дезінтегрованість інтересів учасників енергетичних ринків. Інтереси шахтаря, переробника, енергетика й клієнта повинні і можуть бути взаємопов’язаними. Так зроблено, наприклад, у США, де принцип продажу “енергетичних послуг”, а не “кіловат на душу населення”, робить прибутковими так звані Utilities, тобто “об’єднання” виробників і споживачів;

– незадовільний фінансовий стан галузі та низька ефективність інвестицій. За чинної державної політики є неможливим компроміс, за якого витрати сторін були б мінімальними. Через це кожен вирішує свої проблеми доступним йому способом: уряд “закручує гайки”, а підприємець йде в “тінь”;

– відсутність чіткого розмежування функцій між органами влади. Більшу частину відповідальності за належне енергозабезпечення територій доцільно покласти на регіональні органи, наділивши їх відповідними повноваженнями;

2) зовнішні:

– домінування пропонувань обмеженої групи постачальників. Високий попит на енергоносії зумовив формування ринку продавця, на якому споживачеві відведено другорядну роль. Це, а також активне використання спекулятивних і неконтрольованих біржових механізмів, сприяли формуванню завищених цін і тарифів на паливо та енергію;

– недостатні інвестиції у видобуток, транспортування, перероблення, генерацію. Із часом ця проблема загостриться внаслідок зниження прибутковості торгівлі й падіння інвестиційної привабливості. Можливе банкрутство нафтогазових та енергетичних компаній може призвести до їх націоналізації й посилення ролі державного сектора, тобто, ще більшого зменшення ефективності роботи, зростанням корумпованості галузі й подальшої політизації постачань енергоресурсів. Відтік інвестицій і зменшення фінансової ємності енергетичних ринків вже змусили його учасників призупинити реалізацію багатьох перспективних проєктів, пов'язаних із диверсифікацією постачань, удосконаленням інфраструктури, розвитком проривних технологій, відновлюваних і нетрадиційних джерел палива та енергії;

– політична нестабільність у транзитних країнах, насамперед у самій Україні. Цю загрозу навряд чи вдасться нейтралізувати на національному рівні, не задіявши міжнародні організації;

– енергетичний сепаратизм, відсутність узгодженої позиції споживачів у перемовинах із постачальниками ресурсів. На жаль, більшість “благополучних” держав не розуміє важливості цього питання і не готова платити більше за власну енергетичну безпеку;

– нагнітання геополітичної напруженості з метою підвищення цін на паливо та енергію. Зростання попиту на енергоносії спричинили підвищений інтерес багатьох країн до регіонів традиційного видобутку вуглеводнів. Це стало причиною загострення геополітичної ситуації, ескалації “заморожених конфліктів”, суперечок про приналежність нових родовищ і спроб переділити вже освоєні;

– маніпулювання масовою свідомістю. Значна політична складова у вартості енергоносіїв дозволяє використовувати її в інтересах країн-експортерів для прийняття владних рішень, що не відповідають інтересам жертв “інформаційної зброї”.

За наявності наведених загроз енергетична захищеність України буде залежати як від її внутрішньої стійкості, так і низки чинників, здатних порушити її нормальний стан. Таким чином, можна виділити підсистеми дестабілізуючих чинників і параметрів стану об'єкта. Їхнє співвідношення визначить енергетичну безпеку як стан, за якого будуть гарантовані:

- достатнє, надійне й технічно безпечне енергозабезпечення;
- неможливість спричинення тиску на осіб, що приймають владні рішення в енергетичній сфері;
- прийнятний рівень впливу на навколишнє середовище під час виробництва й використання палива та енергії;
- відсутність соціальної напруженості.

На думку автора, основними принципами системи гарантування енергетичної безпеки України мають стати такі:

- кожен споживач повинен мати можливість в різний час використовувати різні джерела палива та енергії, при цьому структура енергоспоживання на місцях повинна визначатися, виходячи з економічної та екологічної доцільності;
- виробництво палива та енергії має бути децентралізованим, а енергетичні потоки – розукрупненими;
- у кожному регіоні мають бути створені запаси палива та енергії зі збереженням функцій держави з управління ними в особливий період. Структура таких запасів повинна відповідати структурі енергоспоживання і забезпечувати стійке функціонування всіх галузей економіки з урахуванням різного часу сезонних навантажень.

При цьому необхідними є:

- 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;
- використання економічно та екологічно прийнятних місцевих джерел для автономного постачання споживачів паливом і енергією. Проблеми з енергозабезпеченням в ряді регіонів пов'язані з дефіцитом пікових потужностей, який не в змозі компенсувати постійно діючі атомні електростанції;
- 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;

– впровадження національної системи енергоаудиту, що передбачатиме:

розроблення насамперед організаційних, тобто майже беззатратних заходів (дозволяють протягом перших 12...18 місяців скоротити затрати на паливно-енергетичні ресурси щонайменше на 3...5 %);

виявлення пріоритетів інвестування (насамперед із періодом окупності 6...12 місяців).

встановлення місць неефективного використання паливно-енергетичних ресурсів на основі аналізу звітності підприємств;

аудит енергетичної складової тарифів енергетичних компаній і підприємств житлово-комунального господарства, що дозволяє: обґрунтувати необхідність її індексації у разі зміни вартості первинних паливно-енергетичних ресурсів 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.

Варто пам'ятати, що енергетичну безпеку неможливо відокремити від економічної та національної. З огляду на це, необхідна й достатня сукупність цілей і завдань із її гарантування ("дерево цілей") може виглядати так:

1. Формування енергоефективного суспільства.
 - 1.1. Оптимізація енергетичного балансу.
 - 1.2. Перехід на шлях сталого розвитку в енергетиці.
 - 1.3. Формування енергоефективної свідомості у громадян України.
2. Забезпечення енергетичної самодостатності.
 - 2.1. Стимулювання власного виробництва паливно-енергетичних ресурсів.
 - 2.2. Зменшення залежності від імпорту енергоносіїв.
 - 2.3. Диверсифікація джерел постачання енергоносіїв.
 - 2.4. Створення стратегічного енергетичного резерву.
 - 2.5. Захист критичної енергетичної інфраструктури.
3. Реалізація принципів належного управління в енергетиці.
 - 3.1. Формування належного законодавства.
 - 3.2. Забезпечення прозорості, наступності та передбачуваності політики.

3.3. Усунення негативних наслідків функціонування енергетичних ринків.

3.4. Посилення відповідальності органів влади та суб'єктів господарювання.

3.5. Залучення громадськості до вироблення державної політики.

4. Інтеграція у світову енергетичну систему.

4.1. Сприяння конкурентоспроможності енергетичних товарів і послуг.

4.2. Просування національних суб'єктів господарювання на зовнішніх ринках.

4.3. Інтеграція в енергетичний простір ЄС.

4.4. Сприяння реалізації транзитних переваг.

Реалізацію державної політики за цим “деревом цілей” варто здійснювати в декілька етапів, для кожного з яких слід чітко визначити конкретні завдання. Це дозволить послідовно просуватися шляхом досягнення поставлених цілей; координувати державну політику залежно від змін, що відбуваються у зовнішньому й внутрішньому середовищі; враховувати якісні відмінності в характері й спрямованості заходів політики у різні періоди її реалізації. Зокрема, в 2015-2020 рр. реалізація державної політики у сфері гарантування енергетичної безпеки України має бути спрямована на вирішення проблем, що виникли внаслідок загострення відносин із Російською Федерацією й військових дій на сході країни.

Щоб оцінити стан енергетичної безпеки, необхідна система індикаторів, які відображають усі можливі впливи, що в цій або прогнозованій ситуації здатні викликати загрози або порушити нормальний стан об'єкта. За базові можна прийняти:

– індикатори енергозабезпечення (виробничі – достатність і надійність постачань; загальні запаси палива та енергії; резервні потужності об'єктів паливно-енергетичного комплексу; технологічні – обсяг інновацій; частка підприємств, що впроваджують інновації; рівень енергоефективності; знос основних фондів; кількість аварій; фінансові – обсяг інвестицій в основні фонди; ступінь підвищення енергоефективності та енергозбереження; економічна обґрунтованість цін і тарифів; величина заборгованості);

– політико-економічні індикатори (зовнішньої залежності – частка загального й монопольного імпорту в енергоспоживанні; рівень взаємозалежності постачальників і споживачів; внутрішньої залежності – ступінь незалежності регуляторів; ступінь державного втручання в енергетичні ринки; наявність балансу власності в паливно-енергетичному

комплексі; рівень конкуренції в постачанні палива та енергії; конкурентність різних видів палива та енергії);

– еколого-економічні індикатори (екологічного збитку – обсяги викидів та стоків; збиток від діяльності підприємств паливно-енергетичного комплексу; інвестування в природоохоронні заходи – обсяг “зелених” інвестицій та їхня результативність);

– соціально-економічні індикатори (добробуту – якість надаваних послуг; відносна вартість палива та енергії і темпи її змінення; частка палива та енергії у вартості товарів і послуг; рівень забруднення навколишнього середовища; умов праці – рівень соціальної відповідальності підприємств паливно-енергетичного комплексу; рівень безробіття; сума заборгованості перед працівниками; рівень травматизму; кількість страйків).

Формування такої системи індикаторів дозволить органам державної влади:

– розробляти заходи, спрямовані на підвищення безпеки та/чи зниження рівня загроз у разі досягнення чи перевищення одним або декількома індикаторами їхніх граничних значень;

– оцінювати продукти, результати й наслідки вжитих заходів;

– прогнозувати стан енергетичної безпеки за різних сценаріїв розвитку паливно-енергетичного комплексу і країни в цілому;

– вибирати альтернативні варіанти розвитку країни з урахуванням гарантування енергетичної безпеки.

Висновки:

1. Енергетичну безпеку визначено як стан, за якого гарантовані: достатнє, надійне й технічно безпечне енергозабезпечення; неможливість спричинення тиску на осіб, які приймають рішення; прийнятний вплив на навколишнє середовище; відсутність соціальної напруженості.

2. Загальна система гарантування енергетичної безпеки України має базуватися на таких принципах: кожен споживач повинен мати можливість в різний час використовувати різні джерела палива та енергії, при цьому структура енергоспоживання на місцях повинна визначатися, виходячи з економічної та екологічної доцільності; виробництво палива та енергії має бути децентралізованим, а енергетичні потоки – розукрупненими; у кожному регіоні мають бути створені запаси палива та енергії зі збереженням функцій держави з управління ними в особливий період.

3. Енергетичну безпеку неможливо відокремити від економічної та національної. Як складова останніх, вона поєднує множину економічних, технологічних, політичних, соціальних, екологічних аспектів.

4. Щоб оцінити стан енергетичної безпеки, необхідна система індикаторів, що відображають впливи, здатні викликати загрози або порушити нормальний стан об'єкта. Базовими можуть стати індикатори енергозабезпечення, політико-, еколого- й соціально-економічні.

Перспективи подальших досліджень. У подальшому роботу буде зосереджено на розробленні конкретних рекомендацій органам виконавчої влади, спрямованих на реалізацію пропонованої політики.

Список використаної літератури

1. Енергетична безпека України: стратегія та механізми забезпечення / за ред. А.І. Шевцова. – Дніпропетровськ : Пороги, 2002. – 264 с.

2. Забезпечення енергетичної безпеки України / [С.М. Бевз, Д.В. Волошин, О.І. Закревський та ін.]. – К. : НІПМБ, 2003. – 264 с.

3. Стогній Б. С. Енергетична безпека України. Світові та національні виклики / Б.С. Стогній, О.В. Кириленко, С.П. Денисюк. – К. : Українські енциклопедичні знання, 2006. – 408 с.

4. Енергетична безпека України: оцінка та напрямки забезпечення / за ред. Ю.В. Продана, Б.С. Стогнія. – К. : ОЕП “ТРИФРЕ”, 2008. – 400 с.

