

І. А. Франчук,  
к. держ. упр., докторант, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

## ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕНЕРГЕТИКИ ЯК ПРИРОДНОЇ МОНОПОЛІЇ

*Досліджено сферу державного регулювання енергетики як природної монополії. Визначено кількісні параметри механізмів державного управління. Проведено аналіз діяльності з реалізації політики державного регулювання енергетики як природної монополії і виявлено ряд її аспектів.*

*The sphere of the state adjusting of energy is explored as natural monopoly. The quantitative parameters of mechanisms of state administration are certain. The analysis of activity is conducted from realization of policy of the state adjusting of energy as natural monopoly and to expose the row of her aspects.*

### ВСТУП

Аналіз реалізації політики державного регулювання енергетики як природної монополії вказує на те, що вона на сьогодні не є пріоритетом діяльності органів влади в Україні, що наглядно підтверджується рівнем законодавчого забезпечення, обсягами фінансового забезпечення тощо. Така ситуація відображає відсутність енергоефективності серед цінностей діяльності органів влади загалом.

Виходячи із цього, очевидно, що політика енергоефективності має знайти своє відображення серед цінностей суспільства. Таким чином, системі державного управління у своїй діяльності необхідно передбачити дії щодо зміни ставлення суспільства (зміни ситуації) до енергоефективності, і така діяльність має проводитись постійно і є окремим завданням, що потребує регламентації. Вплив на ціннісну структуру є досить складним завданням найвищого рівня управління.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Досить активно ведеться розробка проблем підвищення ефективності системи державного регулювання ринку енергопостачання у працях таких вітчизняних науковців, як Д. Глущенко, В. Килимник, В. Лір, І. Лукінов, В. Малес, С. Мурга, А. Стельмашук, О. Созінов та ін., а також

російських дослідників, як А. Жученко, Є. Базаров, Г. Булаткін, В. Ларіонов, В. Володін, І. Костильков, А. Пупонін, А. Захаренко та ін. Значний інтерес при розробці окремих питань енергопостачання викликали праці таких західних фахівців, як М. Адамович, М. Блажек, В. Вержанський, Ю. Одум, Д. Піметел, Дж. Кокс, У. Янг, Д. Снедекор та деякі ін.

### МЕТОЮ СТАТТІ Є

— дослідити сферу державного регулювання енергетики як природної монополії;

— визначити кількісні параметри механізмів державного управління;

— провести аналіз діяльності з реалізації політики державного регулювання енергетики як природної монополії і виявити ряд її аспектів.

### ОСНОВНА ЧАСТИНА

На сьогодні регламентація діяльності з формування ціннісної структури суспільства не входить у практику державного управління, що зумовлює необхідність додаткових досліджень як щодо методів та засобів здійснення такої діяльності, так і способу нормативного врегулювання. Одним із варіантів проведення такої роботи є відображення місця й ролі енергоефективності в забезпеченні національної безпеки та її закріплення серед пріоритетів діяльності органів державної влади.

Етап формування інтересів суспільства є відображенням найкращого способу забезпечення (досягнення, збереження) суспільних цінностей. Суспільні інтереси відображають інтегроване бачення суспільством шляхів та засобів задоволення своїх фундаментальних цінностей [10, с. 180]. У даному випадку система управління на основі усвідомлених цінностей суспільства з урахуванням наявних можливостей (ресурсні, природні, культурні тощо) визначає бажаний напрям розвитку, стан суспільства (окремої сфери життєдіяльності), тобто проектує бажаний стан об'єкта управління.

На сьогодні прикладом регламентації етапу формування суспільних інтересів через затвердження окремого документа може служити Воєнна доктрина України, затверджена в 1994 р. Верховною Радою України. Однак сутність цього документа, у тому числі і через змішування різних етапів діяльності, викликає багато зауважень [2, с. 11; 5, с. 32]. Стосовно інших сфер життєдіяльності суспільства, то на сьогодні подібної практики немає, вони врегульовуються Законом України "Про основи національної безпеки України" та рядом інших чинних документів, які унормовують концептуальні принципи життєдіяльності суспільства.

У подальшому необхідно визначитись із конкретними цілями управлінських впливів системи управління, однак перш ніж перейти до наступного етапу, слід відмітити виникнення аспекту еволюційного та керованого розвитку. На цьому етапі система управління має знати, за якою траєкторією розвивалось би суспільство відносно його цінностей та інтересів без втручання в його життєдіяльність (збереження некерovanого, еволюційного стану) та бажаної траєкторії розвитку (керований стан) для досягнення бажаного стану. Тобто необхідно забезпечити прогнозування, або ж визначення траєкторії еволюції об'єкта та у разі, якщо вона не відповідає інтересам (не веде до досягнення проекovanого стану), запропонувати управлінські впливи, які б забезпечили реалізацію національних інтересів.

Даний вид діяльності реалізується в рамках формування стратегії розвитку суспільства. Формування цільових установок для системи управління базується на складанні прогнозу еволюції суспільства методом екстраполяції на основі тенденцій, що спостерігаються (фактичної траєкторії руху) відносно ідеального стану (проекту). Саме тому вбачається за необхідне змінити методологію формування стратегії розвитку. На наш погляд, доцільно відмовитись від необхідності чіткого визначення кількісних параметрів кількох сценаріїв розвитку на тривалий період (оптимістичний, песимістичний, базовий). На етапі довгострокового прогнозування, понад

10 років, доцільно визначатись із тенденціями розвитку процесів у визначеній сфері та їх впливом на параметри життєдіяльності суспільства. Для прикладу: сьогодні спостерігається тенденція до зниження ролі у регулюванні життєдіяльності суспільства такого соціального інституту як сім'я чи зникнення можливості апалатії до здійснення "героїчного подвигу" [6, с. 5], що, безумовно, вплине на звичні процеси виховання дітей, поведінку людей у суспільстві, майнові відносини серед членів суспільства.

Така ситуація потребує запровадження нових інструментів регулювання цих процесів, що і має стати завданням стратегії як орієнтира розвитку суспільних відносин на довготривалу перспективу. Стратегія є свого роду формою організації системи державного управління для досягнення цілей за визначеними напрямками. Визначення кількісних параметрів механізмів державного управління, обсягів залучення суспільних ресурсів доцільно проводити на наступному етапі, етапі проектування та програмування. На даному етапі (перехід від стратегії до програми) відзначити ряд принципових моментів:

— по-перше, визначені на етапі прогнозування цільові установки (цілі) можуть бути і не досягнуті у зв'язку із непередбачуваними обставинами (проблемами). Проте цілі стратегії мають бути маяками розвитку суспільства (у непередбачуваному середовищі), які необхідні для суспільства (і людини), щоб мати сенс існування та життєдіяльності [3; 4];

— по-друге, необхідно врахувати, що управлінські впливи можуть лише корегувати траєкторію еволюційного розвитку. Інакше кажучи, неможливо ставити за завдання управління впливів кардинальну зміну напрямку еволюційного розвитку, що обумовлює важливість точності прогнозування (оцінки фактичної траєкторії) [3; 4];

— по-третє, складність процесу цілеутворення в системі державного управління суспільного розвитку обумовлюється неоднорідністю та суб'єктивністю управлінської діяльності, просторових умов здійснення управлінських впливів, невизначеністю засобів реалізації. Це означає, що структура, функції та повноваження системи управління залежить від змінних умов середовища і можуть змінюватись (їх необхідно змінювати!) [1, с. 22];

— по-четверте, зміни принципів діяльності органів державної влади при переході на наступний етап реалізації політики. До цього моменту діяльність органів влади полягала в проектно-прогнозній діяльності (визначенні місця суспільства, формування цілей розвитку суспільства та оцінки тенденцій його розвитку з точки зору ціннісних координат з

визначенням потреби здійснення управлінських дій для досягнення цілей розвитку). На подальших етапах буде уже здійснюватись проектно-виконавча діяльність (розробка та здійснення конкретних управлінських дій, тобто розподілення суспільних ресурсів у часі).

Усе вищесказане обґрунтовує доцільність деталізації траєкторії руху, конкретизації управлінських впливів на наступному етапі через програмування діяльності органів державної влади з реалізації встановлених стратегією окремих цілей за визначеними напрямками. При цьому зазначимо нашу принципову позицію. Етап програмної діяльності системи управління, доцільно поділити на два етапи, а саме програми розвитку та реалізації політики. Очевидно необхідно детальніше викласти наші міркування.

Результатом такого розуміння програм стало те, що звичні програми, які прийняті в Україні, поєднують у собі кілька етапів діяльності. Переважно в програми включається планування цілей, оцінка їх реалізованості (визначення заходів з реалізації політики) та безпосередній розподіл у часі ресурсів та роботи виконавців (суспільні видатки на реалізацію політики) і затверджується одним документом [7, с. 25].

У програмі була реалізована спроба поєднати діяльність на етапі прогнозування розвитку, програмування управлінських впливів та реалізації конкретних завдань. Власне, таким самим чином будувалась переважна кількість чинних програм, які використовувались для "вибивання" на програму коштів з державного бюджету і на їх подальший перерозподіл у рамках розпорядника коштів на "потрібні" цілі, оскільки програми, зазвичай, містять таке широке коло заходів, що на все не вистачало.

Великим кроком у регламентації цієї діяльності став Закон України "Про державні цільові програми", який визначає діяльність органів державної влади на етапі реалізації завдань [8, с. 59]. Проте і цей закон не дає відповіді на ряд запитань. Для прикладу, відповідно до ст. 1 закону "державна цільова програма — це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені зі строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням". Таким чином, можна припустити, що етап пошуку та розроблення управлінських впливів не враховується в державних цільових програмах, які є лише програмами реалізації конкретних проектів. Тоді виникають запитання щодо "розв'язання найважливіших проблем". Зокре-

ма: "Що це за проблеми? Хто і як ідентифікує проблеми? Де фіксується напрям руху держави, на шляху якого виникають проблеми? Що робити, коли при вирішенні проблем у рамках цільових програм з'являться нові проблеми, а ресурси, виконавці, терміни узгоджені і затверджені?".

Окремого уточнюємо трактування поняття "проблема", яке вживається у двох значеннях: по-перше, як відображення занепокоєння станом; по-друге, як відображення занепокоєння розвитком діяльності. Щодо першого значення, то В.В. Тертичка визначає поняття наступним чином. Проблема — ситуація (стан), що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування державної влади [9, с. 69]. Водночас Гаврилишин Б. дає визначення проблеми з точки зору системного аналізу. Проблема — є форма фіксації виникаючих у системі неурівноваженостей або відповідності між різними блоками системи [4, с. 83]. Тоді з точки зору реалізації політики у визначеній сфері можна сказати, що проблема стає актуальною за умови неможливості досягнення цілей політики наявними засобами. У такому разі визначення проблеми можна представити у наступному вигляді: проблема — ситуація (стан), за якої не вдається досягнути визначеної мети політики (здійснювати рух у визначеному напрямі) за наявного рівня знань та наявних ресурсів існуючими засобами.

Виходячи з цього, етап аналізу проблем доцільно врегулювати окремим документом, програмою розвитку, яким регламентувати процеси ідентифікації проблем, пошуку шляхів вирішення, переведення проблем у завдання для органів державної влади. Програма розвитку політики має за мету формування комплексу (набору) проектів щодо будь-якої сфери діяльності держави, адекватних реальним умовам реалізації політики. У такому випадку поняття державних цільових програм введене Законом України "Про державні цільові програми" буде означати комплекс (набір) проектів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць. Програма розвитку політики державного регулювання електроенергетики як природної монополії є на сьогодні надзвичайно актуальною, через необхідність врахування широкого кола факторів, що практично неможливі для визначення однозначних та конкретних кількісних управлінських впливів без урахування динаміки процесів, що відбуваються в суспільстві.

Варто зазначити, що актуальність розподілення цих етапів діяльності відмічено і іншими дослідниками [1, с. 56]. Так, В.Д. Бакуменко, у рамках запропонованої структурно-функціональної моделі політики ви-

діляє блок розроблення політики (цілі, напрями, принципи), блок реалізації політики (засоби, органи, управлінські впливи) [1]. Розвиваючи методи аналізу політики, обґрунтовує необхідність запровадження стратегічного планування в діяльності органів виконавчої влади, яке має за мету забезпечити саме систематичний процес прогнозування і визначення цілей розвитку з періодичністю перегляду у 5 років та розробки чіткого плану заходів для здійснення наміченого.

Тому ще раз наголосимо, що, на наш погляд, необхідне розмежування діяльності з розвитку та реалізації політики і їх регламентації на запровадження програми розвитку (пошук управлінських впливів їх проектування) та програму реалізації (узгодження та реалізація переліку конкретних цільових проектів). Власне, така вимога відображається у розмежуванні "управління" та "керування" як окремих типів діяльності, що мають здійснюватись різними засобами.

Для запровадження програми розвитку в діяльність органів державної влади необхідно закріпити її розробку в нормативних документах та визначити її структуру й завдання, періодичність звітування і контролю діяльності. Загалом програма розвитку політики у визначеній сфері має забезпечити безперервний процес вирішування (не вирішення!) проблем, які виникають при реалізації стратегії розвитку суспільства, у той час як програма реалізації має забезпечити вирішення цих проблем шляхом виконання цільових проектів управлінських дій.

На етапі формування програми реалізації політики встановлюються завдання органам управління через формування ряду цільових проектів (одного комплексного), які описують конкретну ціль та управлінські впливи. На цьому етапі забезпечується чітке визначення ресурсів, виконавців та часу, необхідних для реалізації цільових проектів. Отже, програма реалізації має унормувати наступну діяльність: формування узгодження комплексу цільових проектів діяльності органів державної влади у напрямку досягнення "ідеального" стану розвитку суспільства; визначення завдань (заходів) щодо реалізації цільових проектів та вирішення проблем з урахуванням наявних ресурсів, виконавців та терміну виконання.

Етап виконання плану робіт передбачає необхідність на основі затверджених конкретних завдань у вигляді плану робіт з реалізації цільових проектів здійснити розподіл робіт (відомих процедур діяльності) за підрозділами (органами влади) та часом із конкретними термінами виконання. Зважаючи на обмежену можливість приводити у даній роботі розлогі міркування щодо визначен-

ня засобів та інструментів регламентації державного управління у сфері енергоефективності, приведемо лише ряд моментів. Відзначимо зміст, який ми будемо розуміти при застосуванні ряду термінів, зберігаючи при цьому відповідність до запропонованої етапності управлінської діяльності:

Програма розвитку — це комплекс заходів (алгоритм), покликаний забезпечити рух "від досягнутого" у визначених напрямках при змінних у часі ресурсах та умов реалізації через визначення проблем та формування проектів управлінських дій, адекватних реальній ситуації у суспільстві з використанням адекватних засобів, методів та ресурсів [3; 4].

Програма реалізації — комплекс проектів та план дій щодо створення умов, зосередження ресурсів та виконавців для реалізації проектів у визначений час. Проект — процес цілеспрямованої зміни технічної, соціально-економічної, політичної системи, який переводить її з одного стану у інший (конкретно визначений). Проект — це трансформація ситуації, що передбачає попереднє чітке "бачення" результату. Програма реалізації та (або) проект (комплекс проектів) регламентує п'ятий етап.

План дій (завдань) — це деталізований порядок виконання відомих процедур досягнення чітко визначених, конкретизованих цілей (реалізація проектів) при наявності необхідних ресурсів у визначених умовах. Інакше кажучи, план є конкретним способом розподілення ресурсів у часі та визначених умовах. План регламентує шостий етап діяльності.

Проведений аналіз діяльності з реалізації політики державного регулювання енергетики як природної монополії дає змогу виявити ряд аспектів, які потребують відповідного реагування з боку органів державної влади та зміни методологічних підходів до формування та реалізації політики. Мова йде про необхідність зняття невідповідностей між теоретичними знаннями щодо цілей, засобів і методів оцінки енергоефективності економіки і здійснення управлінських впливів та практичними умовами реалізації політики, її результативністю, сприйнятністю суспільством.

Без чіткої регламентації діяльності буде продовжуватись практика неузгодженості напрямів роботи окремих відомств, які часто переключаються або прямо протилежні, що створює затримку із прийняттям чи взагалі підриває можливість прийняття необхідних рішень.

## ВИСНОВКИ

Отже, при цьому процесі, що відбувались у суспільстві, зміна пріоритетів діяльності, затрати часу органів державної влади не брались до уваги переважно через суб'єктивізм.

Зазначимо, що вже в 2003 р., теж без належного обґрунтування, цей напрям розвитку політики енергозбереження був згорнутий та визнаний за неадекватний, незважаючи на те, що Закон України "Про енергозбереження" передбачає його розвиток серед пріоритетних. Інша позиція призвела у 2005 р. до ліквідації Держкоменергозбереження як органу управління реалізацією політики державного регулювання електроенергетики як природної монополії, причому підстави такого акту, його обґрунтування так і не були аргументовані та доведені до суспільства. Окремим завданням також має стати розробка концепції побудови програмної та проектної діяльності системи державного управління, зокрема через розроблення адекватних методів, засобів та інструментів, які можуть застосовуватись на даних етапах.

## Література:

1. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Монографія — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
2. Бодров В.Г. Трансформація економічних систем: концепції, моделі, механізми регулювання та управління: Навч. посіб. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 102 с.
3. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: Монографія. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 392 с.
4. Гаврилишин Б. Дорогокази в майбутнє: До ефективніших суспільств. Доповідь Римському клубові. — К.: Основи, 1993. — 238 с.
5. Гуревич Н.А. Экологическая эффективность энергетики // Новини енергетики. — К., 2001. — № 10. — С. 31—39.
6. Розробка стратегічних напрямів та визначення економічно доцільного потенціалу енергозбереження в галузях економіки України до 2030 року: Звіт / МНВП "Енергоєко"; наук. кер. роботи М.В. Гнідий. — К. 2003. — 27 с.
7. Розроблення методики оцінки рівня технологічного потенціалу енергозбереження енергоємних секторів економіки на основі співставлення показників енергоефективності країн ОЕСР та США: Заключний звіт / Арена Еко; наук. кер. С.Б.Сурнін. — К., 2005 р. — 94 с.
8. Ромат Є.В. Трансформація моделі державного управління рекламною діяльністю у перехідних умовах: Монографія. — К.: Вид-во НАДУ, 2001. — 380 с.
9. Руденко М.Д. Гносисі сучасність (Архітектура Всесвіту). — Тернопіль: В-во "Джурра", 2001. — 248 с.
10. В. Юрчишин. Чинники сприяння конкурентоздатності: Ефективність державного управління / Заг. ред. І.Розпутенка. — К.: Вид-во "К.І.С.", 2003. — С. 179—206.

Стаття надійшла до редакції 27 листопада 2008 р.