УДК [338.23:620.9](477)

Струк В.А.,

соискатель ученой степени кандидата наук по государственному управлению кафедры регионального управления, местного самоуправления и управления городом Национальной академии государственного управления при Президенте Украины (Украина, г. Киев)

Научный руководитель – **Давыдова Ю.В.,** профессор кафедры регионального управления, местного самоуправления и управления городом, доктор медицинских наук, профессор (Украина, г. Киев)

АНАЛИЗ ТЕНДЕНЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ

В статье рассматриваются тенденции государственного управления обеспечением энергоэффективности экономики Украины. Автор анализирует механизм формирования и реализации государственной политики Украины в сфере энергоэффективности в целом, а также причины невыполнения программ по обеспечению энергоэффективности экономики Украины.

Ключевые слова: государственное управление, энергоэффективность, энергосбережение, формирование государственной политики в сфере энергоэффективности, нормативно-правовые акты.

Обеспечение энергоэффективности национальной экономики является чрезвычайно актуальной задачей для современной Украины. Формирование и реализация государственной политики Украины в сфере энергоэффективности обусловлены признанием актуальности данной сферы, как важной составляющей обеспечения жизнедеятельности общества.

Функция формирования государственной политики предполагает осмысление проблемы властью, поиск вариантов ее решения, принятие решения, обеспечение условий для его практического воплощения, что находит отражение в нормативно-правовом закреплении стратегических целей, задач, принципов и направлений деятельности в сфере энергоэффективности в форме концепций, программ развития и соответствующих законодательных актов [1].

Действующий механизм формирования и реализации государственной политики Украины в сфере энергоэффективности в целом определен основными

положениями, сформулированными в Конституции Украины, Законах Украины «Об энергосбережении», «Об альтернативных источниках энергии», других законодательных и подзаконных актах. Актуальность научного исследования государственной политики в сфере энергоэффективности обусловлена современными тенденциями интеграционного развития страны, а также признанием на государственном уровне того факта, что современное законодательство по вопросам энергосбережения не соответствует современному уровню развития общественных отношений. Анализ тенденций государственного управления обеспечением энергоэффективности актуален также исходя из перечня стратегических ориентиров реформ в Украине, определенных в ежегодных Посланиях Президента Украины к Верховной Раде Украины. Так, в документе 2012 года «О внутреннем и внешнем положении Украины в 2013 году» указано, что рост инвестиционной и инновационной активности бизнеса, внедрение энергосберегающих технологий являются единственно возможным путем к повышению качества экономического роста страны [4]. Ежегодным Посланием 2013 года «О внутреннем и внешнем положении Украины в 2013 году» повышение энергоэффективности национальной экономики признано одним из приоритетных направлений дальнейшего экономического развития страны [5].

Государственная политика в сфере энергоэффективности является целенаправленной деятельностью органов государственного управления по обеспечению определенного общественно необходимого уровня производства продукции или оказания услуг населению при минимизации объемов использования энергии и других видов энергетических ресурсов для их производства, эффективного инвестирования ресурсов в развитие энергетики, внедрения управленческих и технологических инноваций в сферу энергетики и жилищно-коммунального хозяйства, оптимизации топливно-энергетического баланса и управления спросом на основании разработок региональных и местных программ энергоэффективности. Эта политика определяется посредством принятия ряда нормативно-правовых актов, регуляторных мер и действий с приоритетным применением энергоэффективных технологий во всех отраслях национального хозяйства и жизнедеятельности общества [13].

Сегодня в сфере эффективного использования энергетических ресурсов действуют порядка ста пятидесяти нормативно-правовых актов, система стандартов, ряд других нормативно-методических документов. Эти акты и документы путем прямого или косвенного правового воздействия на отношения в сфере эффективного использования энергетических ресурсов позволили создать структуру государственного управления и контроля в сфере использования энергетических ресурсов, внедрить систему нормирования топливно-энергетических ресурсов, понятие энергетического аудита, систему государственной экспертизы по энергосбережению и национальных стандартов по энергосбережению, установить санкции за нарушение законодательства в этой сфере и прочее [3].

Однако следует заметить, что несмотря на такое нормативно-правовое многообразие, сегодня основным Законом, регулирующим отношения в сфере энергоэффективности в Украине, остается Закон Украины «Об энергосбережении», которым были определены правовые, экономические, социальные и экологические основы энергосбережения для всех предприятий, объединений и организаций, расположенных на территории Украины, а также для граждан страны [7]. Среди прочего документом предусмотрена система институциональных, регулятивных и стимулирующих мероприятий по внедрению режима экономного использования топливо-энергетических ресурсов. Заметим, что Закон был принят в разгар кризисных явлений в экономике в 1994 году, поэтому, как и большинство законов, принятых в то время, он не является актом прямого действия, почти все его нормы

носят декларативный или отсылочный характер. Поэтому обеспечение правового регулирования отношений в сфере энергоэффективности и внедрения механизмов государственного регулирования в этой сфере годами осуществлялось преимущественно путем принятия подзаконных нормативно-правовых актов: указов Президента Украины, постановлений и распоряжений Кабинета Министров Украины, актов специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам обеспечения реализации единой государственной политики в сфере энергоэффективности — Государственного агентства по вопросам энергоэффективности и энергосбережения Украины.

Анализ опыта стран Европейского союза указывает на необходимость соблюдения принципа соответствия между управленческим воздействием и установленным показателем энергоэффективности, что позволит четко определить цели, оценить результативность и эффективность управленческих действий [2]. Соблюдение такого принципа требует выработки определенной системы показателей энергоэффективности, которая бы отражала всю сферу регулирования энергоэффективности в стране. Все это возможно обеспечить через систему постоянного мониторинга показателей энергоэффективности.

Вопрос о реализации государственной политики по обеспечению энергоэффективности ежегодно рассматривается на заседании Совета национальной безопасности и обороны Украины. В 2008 году ее решением, введенным в действие Указом Президента Украины от 28 июля 2008 года № 679/2008, Кабинету Министров Украины была поставлена задача по созданию государственной системы мониторинга показателей энергоэффективности и утверждению плана организации работ по формированию энергетического баланса (с учетом опыта Международного Энергетического агентства [12]). В частности, решением предусмотрены осуществление мониторинга показателей энергетического баланса, создание информационных баз данных энергетической статистики и бюджетное финансирование этих работ [11].

Мониторинг энергоэффективности должен происходить на основе четко определенной системы показателей, которая, в свою очередь, должна состоять из: интегрированного обобщенного макроэкономического показателя (энергоемкости ВВП), показателей, характеризующих энергоемкость отраслей экономики (энергоемкость валовой добавленной стоимости отраслей) и энергоэффективность производства отдельных видов продукции (услуг), а также показателей, характеризующих энергоэффективность отдельных технологий, видов оборудования, материалов. В зависимости от уровня технологического и экономического развития система показателей потребует периодического уточнения и мониторинга целевых показателей по сферам и уровням управления.

Создание государственной системы мониторинга показателей энергоэффективности экономики, разработка методических основ проведения их расчетов по данным государственных статистических наблюдений, административным данным и специальным исследованиям и расчетам; мониторинг энергетического баланса и показателей энергоэффективности экономики, ведение информационных баз данных в этой сфере Указом Президента Украины от 13 апреля 2011 года № 462 /2011 «О Государственном агентстве по вопросам энергоэффективности и энергосбережению Украины» возложены на Государственное агентство по вопросам энергоэффективности и энергосбережению Украины [6].

В результате анализа мониторинга показателей энергоэффективности экономики необходимо отметить, что за счет изменения конъюнктуры на рынках соответствующих видов продукции объемы производства продукции, выполненных работ и предоставленных услуг значительно уменьшились. Экономия энергоресурсов по сравнению с прошлыми годами также уменьшилась. Почти наполовину сократилось финансирование энергоэф-

фективных мероприятий, что связано в первую очередь с недостаточностью инвестиций. Уместно отметить, что большая часть энергоэффективных мероприятий финансировалась за счет собственных средств предприятий или других источников финансирования. Это было следствием финансово-экономического кризиса, который возник в конце 2008 года и негативно повлиял на развитие всех отраслей экономики.

Кроме того, механизм воздействия на хозяйственную деятельность предприятий всех форм собственности в части энергозатрат на производство единицы продукции и предоставленных услуг является несовершенным из-за отсутствия подавляющего большинства энергетических стандартов и технических регламентов в сфере энергоэффективности, их несоответствия европейским директивам.

Такой подход к решению проблемных вопросов не позволяет определить реальное состояние обеспечения энергоэффективности как в регионах, так и в сферах хозяйственной деятельности.

На сегодня невозможно просчитать эффективность использования привлеченных средств на внедрение организационно-технических мероприятий, направленных на экономию топливно-энергетических ресурсов, поскольку наблюдается постоянное повышение цен на энергоносители, что, в свою очередь, приводит к увеличению себестоимости и снижению конкурентоспособности отечественной продукции на мировом рынке.

Все это не дает возможности уменьшить энергоемкость производства продукции и соответственно ее себестоимость и повысить конкурентоспособность, а только негативно влияет на развитие отечественного производства.

С целью реализации Энергетической стратегии Украины на период до 2030 года [9] и дальнейшую перспективу, утвержденной распоряжением Кабинета Министров Украины от 27 июля 2006 года № 436-р, достижения энергетической безопасности государства в направлении обеспечения рационального и эффективного потребления топливно-энергетических ресурсов, повышения энергоэффективности и увеличения доли возобновляемых источников энергии в энергетическом балансе Украины разработаны и введены в действие государственные, региональные, отраслевые программы.

Целями Государственной целевой экономической программы энергоэффективности и развития сферы производства энергоносителей из возобновляемых источников энергии и альтернативных видов топлива на 2010 – 2015 годы установлены:

– создание условий для приближения энергоемкости ВВП Украины к уровню стандартов развитых стран;

– сокращение уровня энергоемкости ВВП в течение срока действия Программы на 20% по сравнению с 2008 годом (ежегодно на 3,3%);

– повышение эффективности использования топливно-энергетических ресурсов и усиление конкурентоспособности национальной экономики;

– оптимизация структуры энергетического баланса Украины путем сокращения в нем доли импортированных ископаемых органических видов энергоресурсов, в частности природного газа, и замещение их другими видами энергоресурсов, в том числе полученными из альтернативных источников энергии, и вторичными энергетическими ресурсами [8].

Внедрение энергоэффективных мероприятий, предусмотренных указанной программой, помимо прочего имеет целью уменьшение удельных расходов топливно-энергетических ресурсов на добычу, транспортировку, хранение и распределение газа и нефти на 20%.

Согласно распоряжению Кабинета Министров Украины от 8 сентября 2010 года № 1794-р «Об утверждении плана мероприятий на 2011 год по реализации Государственной стратегии регионального развития на период до 2015 года» [10] Государственным агентством по энергоэффективности и энергосбережению Украины осуществлялись сбор и обобщение перечней проектных предложений, предоставленных Советом министров АР Крым, областными, Киевской и Севастопольской городскими государственными admini-

страциями, претендующих на бюджетное финансирование в рамках Государственной целевой экономической программы энергоэффективности и развития сферы производства энергоносителей из возобновляемых источников энергии и альтернативных видов топлива на 2010–2015 годы [8].

К сожалению, недостаточное финансирование и недостаточное привлечение инвестиций, невыполнение Украиной определенных обязательств не позволяют в полной мере выполнить запланированные мероприятия в области энергоэффективности. Комплексная реализация всех утвержденных программ позволит в дальнейшем в целом:

– снизить энергоемкость ВВП;

– оптимизировать структуру энергетического баланса страны;

– обеспечить уменьшение доли природного газа и нефтепродуктов и замещение их другими видами энергетических ресурсов, полученных из альтернативных источников энергии, а также вторичными энергетическими ресурсами;

– обеспечить уменьшение вредных выбросов в окружающую среду и соответственно улучшение состояния окружающей среды;

– уменьшить потери тепловой энергии в жилых домах и зданиях бюджетных учреждений за счет проведения их санации.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

– высокая энергоемкость ВВП в Украине является следствием существенного технологического отставания в большинстве отраслей экономики и жилищно-коммунальной сфере, неудовлетворительной отраслевой структуры национальной экономики и влияния «теневого» сектора экономики;

– возникла необходимость дальнейшей разработки и совершенствования национальных стандартов по определению энергоемкости технологических процессов различных отраслей экономики (металлургическая, химическая, пищевая и т.д.);

– создание государственной системы мониторинга показателей энергоэффективности стало первым шагом к постоянному отслеживанию Кабинетом Министров Украины результатов реализации всех государственных, отраслевых, региональных программ в сфере обеспечения энергоэффективности и энергосбережения;

– актуализировалась потребность в реализации местных программ энергоэффективности;

– Государственное агентство по энергоэффективности и энергосбережению Украины как орган государственной власти в соответствии с возложенными на него функциями должно обеспечивать координацию и согласованность действий органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, привлечение к реализации государственной политики по энергоэффективности субъектов хозяйствования, общественных организаций, населения.

Библиографический список

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / За заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Монолит, 2009. 384 с.

2. Давыдова Ю.В., Струк В.А. Опыт Европейского союза в сфере повышения энергоэффективности / Эффективность государственного управления: Сб. науч. трудов ЛРИДУ НАГУ при Президенте Украины. – Вып. 34 / Под ред. чл.-корр. НАН Украины В.С. Загорского, доц. А.В. Липенцева. – Львов: ЛРИДУ НАГУ, 2013. – С. 165–172.

3. Малая М. Правове регулювання у сфері енергозбереження: сучасний стан та перспективи / Юргазета. – 12 жовт. 2006 р. № 19 (79). URL: http://www.yur-gazeta.com/ru/article/440/ (дата обращения: 01.09.2011).

4. О внутреннем и внешнем положении Украины в 2012 году: Ежегодное Послание Президента Украины в Верховную Раду Украины. – К.: НИСИ, 2012. – 256 с.

5. О внутреннем и внешнем положении Украины в 2013 году: Ежегодное Послание Президента Украины в Верховную Раду Украины. – К.: НИСИ, 2013. – 576 с.

6. Про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України: Указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 462/2011. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/462/2011. (дата обращения: 22.08.2013).

7. Про енергозбереження: Закон України від 01 лип. 1994 р. № 74/94-ВР. — Відом. Верховної Ради України (ВВР). 1994. № 30. Ст. 283.

8. Про затвердження Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010—2015 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 01 бер. 2010 р. № 243. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2010-п. (дата обращения: 22.08.2013).

9. Про затвердження Енергетичної стратегії України на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 липня 2006 № 436-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-2006-р. (дата обращения: 22.08.2013).

10. Про затвердження плану заходів на 2011 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 вересня 2010 № 1794-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1794-2010-р. (дата обращения: 22.08.2013).

11. Про стан реалізації державної політики щодо забезпечення ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 трав. 2008 р., введено в дію Указом Президента № 679/2008 від 28 лип. 2008 р URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0023525-08 (дата обращения: 22.08.2013).

12. Рекомендации по вопросам политики энергоэффективности. Международное энергетическое агентство. — ОЭСР/МЭА. — 2009. — 84 с.

13. Струк В. А. Политика энергоэффективности на региональном уровне: анализ категориально-понятийного аппарата для отрасли науки «Государственное управление» / Экономика и государство. — 2012. — № 2. — С. 141—143.

The bibliography

1. Administrative Reform in Ukraine: Current State, Problems and Prospects: Monograph / Society. eds. N.R. Nyzhnyk, N.T. Hohcharuk. — D.: Monolith, 2009. — 384 p.

2. Y. Davydova, V. Struk. The European Union Experience in the sphere energy efficiency improvement / The Public Administration Efficiency: Coll. Of the scientific papers, LRIPA, NAPA, office of the President of Ukraine. — Vol. 34. — Lviv: LRIPA, NAPA, 2013. — P. 165-172.

3. Malaya M. Regulation of the energy conservation: current state and prospects / Yurhazeta. — Oct. the 12th 2006. — № 19 (79). URL: http://www.yur-gazeta.com/ru/article/440/ (circulation date: 01.09.2011).

4. On the Inner and the External Situation of Ukraine in 2012. The Every Year Message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine. — K.: NISR, 2012. — 256 p.

5. On the Inner and the External Situation of Ukraine in 2013: The Every Year Message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine. — K.: NISR, 2013. — 576 p.

6. The State Agency on Energy Efficiency and Energy Saving of Ukraine: the President of Ukraine Decree, Apr the 13th, 2011. — № 462/2011. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/462/2011. (circulation date: 22.08.2013).

7. The Energy Conservation Law of Ukraine: July the 1st, 1994 № 74/94-VR. — Vidom. of the Verkhovna Rada of Ukraine (BVR)., 1994. № 30. Article. 283.

8. On approval of the Program on the Energy Efficiency and the Development of the Energy Production from the Renewable Energy Sources and Alternative Fuels for 2010-2015: Cabinet of Ministers of Ukraine, March the 1st. 2010. — № 243. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2010-п. (circulation date: 22.08.2013).

9. On approval of the Energy Strategy of Ukraine until 2030: Cabinet of Ministers of Ukraine, July the27th, 2006. № 436-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-2006-р. (circulation date: 22.08.2013).

10. On the Action Plan for 2011 to implement the National Strategy for Regional De-

velopment until 2015: Cabinet of Ministers of Ukraine, September the 8th, 2010. — № 1794-p. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1794-2010-p. (circulation date: 22.08.2013).

11. On the State of Implementation of the Public Policy to Ensure the Efficient Use of the Energy Resources: the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine, May the 30th. 2008, enacted by the Presidential Decree № 679 /2008, July the 28th. 2008.: URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0023525-08 (circulation date: 22.08.2013).

12. Recommendations for the Energy Efficiency Policy Issues. The International Energy Efficiency Agency. — OECD / МЭА., 2009. — 84 p.

13. Struk V.A. The Energy Efficiency Politics at the Regional Level: the Categorical and Conceptual Apparatus Analysis for the Science «Public Administration» / The Economy and the State., 2012. — № 2. — P. 141—143.

Struk V.A., e-mail: lida.gorova @ bk.ru
the Candidate for a Scientific Degree in Public Administration; department of the regional administration, local government and city management of the National Academy of Public Administration, office of the President of Ukraine (Kiev, Ukraine).
The Academic Adviser — **Davydova Y.,** professor of the regional administration, local government and city management department, Doctor of Medical Science, Professor (Ukraine, Kiev).

TRENDS ANALYSIS OF ECONOMY ENERGY EFFICIENCY PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

This article examines trends in energy efficiency public administration of the economy of Ukraine. The author analyzes the mechanism of formation and implementation of public policy in the field of energy efficiency in general, as well as the reasons for the failure of programs to ensure the energy efficiency of the economy of Ukraine.

Key words: public administration, energy efficiency, energy conservation, development of the public policy in the sphere of energy efficiency, regulation.