

УДК 330.322.338.45

ЗМІЦНЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ

Н.І.Соколовська,
Секретаріат Кабінету Міністрів України
Email: sokolovska@kmu.gov.ua

У статті проаналізовано особливості взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо підвищення рівня енергетичної безпеки регіонів на принципах використання ендogenous потенціалу регіонів, забезпечення їх самодостатності.

Обґрунтовано доцільність поглиблення реордiнаційних та координаційних зв'язків між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування із запровадженням принципу субсидіарності, зокрема шляхом розширення повноважень територіальних органів Національної комісії регулювання енергетики та комунальних послуг.

З'ясовано, що в разі впровадження в Україні щорічного моніторингу вагових показників індикаторів енергетичної безпеки буде забезпечено можливість визначення ефективності управлінських та інших заходів галузевих міністерств та обласних державних адміністрацій, що розробляються ними для підвищення рівня енергетичної безпеки.

Ключові слова: державне управління, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, енергетична безпека, субординація, реордiнація, координація.

STRENGTHENING THE INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL AUTHORITIES IN RAISING THE LEVEL OF ENERGY SECURITY OF THE REGIONS

N.I.Sokolovska,
Cabinet of Ministers of Ukraine

The peculiarities of the interaction of state authorities and local self government bodies with regard to raising the level of energy security of regions on the principles of using the endogenous potential of the regions, ensuring the self-sufficiency of the regions are analyzed.

The expediency of deepening of coordination and coordination between executive authorities and local self-government bodies with the introduction of the principle of subsidiarity, in particular by extending the powers of territorial bodies of the National Commission for Energy Regulation and Utilities, is substantiated.

In case of introduction in Ukraine of the annual monitoring of the weight indicators of energy safety indicators, it will be possible to determine the effectiveness of the management and other measures of the sectoral ministries and regional state administrations that they are developing to improve energy security.

Key words: state administration, bodies of state power, bodies of local self-government, energy security, subordination, reorganization, coordination.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Підвищення рівня енергетичної безпеки держави є найважливішою складовою підвищення рівня національної безпеки. Це потребує більш глибокої взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в цій сфері передусім у напрямі залучення невикористаного потенціалу на місцевому рівні для збільшення видобутку власних запасів природного газу та вугілля, більш широкого залучення потенціалу нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії, запровадження енергозберігаючих програм, завдяки цьому держава стане менш залежною від зовнішнього постачання первинних енергоносіїв.

Проблеми, поставлені в статті, відповідають практичним завданням у межах науково-дослідних робіт за темами: “Проблеми та пріоритети забезпечення енергетичної та техногенної безпеки” (0115U003111), “Енергетична та техногенна безпека в умовах трансформації системи забезпечення національної безпеки” (0117U004185), “Удосконалення розробки та реалізації програм і проектів регіонального розвитку”, (0117U000463), “Формування та розвиток системи публічного управління на сучасному етапі державотворення в Україні” (0116U007245).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виявлення проблем та можливостей управління енергетичною безпекою, більш повного використання наявного енергетичного потенціалу регіо-

© Соколовська Н.І., 2018

нів є актуальним завданням у контексті обґрунтування та розробки ефективних відповідних механізмів державного управління. Цим та іншим аспектам проблеми забезпечення енергетичної безпеки держави і її територій присвячено наукові праці В.О.Баранніка [5], Л.П.Баришнікової [6], М.А.Вознюка [7], С.Г.Давтяна [8], В.П.Козуба [9], В.В.Мамонової [10], С.А.Романюка [11], Г.Л.Рябцева [12; 13] та ін.

Однак у роботах згаданих вище науковців висвітлені лише окремі чинники, що впливають на рівень енергетичної безпеки регіонів, а також акцентовано увагу на значних внутрішніх суперечностях та неузгодженостях моделі державного управління, що використовується в Україні на регіональному рівні, а також організаційному та функціональному дуалізмі на місцевому і регіональному рівнях. Разом з тим домінуючим стає підхід, що базується на конструктивній взаємодії суб'єктів публічного управління. Цей аспект ще не було розкрито, зокрема в координаційному і реординаційному контекстах.

Метою статті є визначення шляхів зміцнення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в частині поглиблення реординаційних та координаційних зв'язків між ними у вирішенні питань енергетичної безпеки регіонів.

Виклад основного матеріалу. За роки незалежності в Україні вживаються реальні заходи щодо реформування енергетичної галузі. Пріоритетними в основному були напрями запровадження економічної моделі енергетичного ринку за принципом “англійського пулу”, яка практично була реалізована в 1997 р. У 2017 р. розпочато запровадження ліберальної моделі енергетичного ринку – “двосторонніх договорів і балансуючого ринку” [2].

Було принципово вдосконалено систему державного управління у цій сфері. Вперше на території СНД було створено орган державного регулювання – Національну комісію регулювання електроенергетики (нині – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП)), який відповідає за тарифну політику в енергетиці та захист прав споживачів від зловживань монопольним становищем (баланс інтересів держави і громадянина) [1].

Слід зазначити, що ці реформи здійснювалися центральними органами виконавчої влади, вплив органів місцевого врядування на цей процес можна вважати незначним. Незважаючи на глибокі економічні кризи, проблеми з паливозабезпеченням внаслідок “газових війн”, штучно створеним дефіцитом антрацитової групи вугілля, в енергосистемі

України не було допущено системних аварій, так званого руйнування енергосистеми, як в Італії, північних штатах США і Канади, Казахстані.

Це свідчить про те, що на загальнодержавному рівні вдається забезпечувати надійність енергосистеми, але для підвищення її рівня необхідне залучення невикористаного потенціалу, що існує на місцевому рівні, шляхом збільшення видобутку власних запасів природного газу та вугілля, більш широкого залучення потенціалу нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії, запровадження енергозберігаючих програм, завдяки чому держава стане менш залежною від зовнішнього постачання первинних енергоносіїв [13].

Для реалізації цих завдань необхідно зміцнити взаємодію органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо енергетичної безпеки регіонів.

Сьогодні взаємодія центральних органів виконавчої влади та незалежного державного колегіального органу – НКРЕКП з органами місцевого самоврядування у цій сфері має ситуативний характер. Не враховуються особливості регіонів при вжитті загальнодержавних заходів з підвищення рівня енергетичної безпеки, відсутні оцінки впливу відповідних заходів на регіональному рівні та їх сукупний вплив на загальнодержавний рівень енергетичної безпеки [10; 11; 14].

На нашу думку, взаємодія вказаних вище владних органів має базуватися на принципах спільного використання ендогенного потенціалу регіонів, які є невід'ємними складовими в теорії саморозвитку регіонів (ендогенного розвитку). Ця теорія була покликана сприяти забезпеченню самодостатності регіонів на засадах наявного соціально-економічного потенціалу територій. На сучасному етапі для України такий підхід є актуальним і в енергетичній сфері, але, застосовуючи його, слід враховувати певні особливості цієї сфери.

Взаємодія між органами державної влади як по вертикалі, так і по горизонталі відбувається у формі управлінських зв'язків. Слід зазначити, що власне функціонування органу державної влади визначається раціональністю його взаємозв'язків у механізмі держави. В організаційній структурі державного управління в основному виділяють 3 види таких зв'язків: субординаційні, реординаційні та координаційні [8; 10].

Субординаційні зв'язки, що пов'язані з упорядкуванням згори до низу, від керуючого до керованого, мають бути збережені в частині безпосереднього і прямого лінійного підпорядкування стосовно виконання диспетчерського режиму об'єднаної енергетичної та газотранспортної систем.

Найбільший потенціал вдосконалення має бути у зміні *реординаційних зв'язків*, які означають управління знизу вгору, від керованого до керуючого і передбачають певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань він приймає рішення без попереднього узгодження, а вищий орган у разі незгоди має право скасувати або призупинити ці рішення) [9].

Законом України “Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг” передбачено, що територіальні органи Регулятора (НКРЕКП) утворюються в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі за його рішенням як структурні підрозділи, що не мають статусу юридичної особи [1].

На нашу думку, така норма не є оптимальною, доцільніше було б надати територіальним органам Регулятора (НКРЕКП) обмежений статус юридичної особи без права прийняття рішень з регулювання ринків електроенергії і газу, але з правом прийняття рішень у сфері комунальних послуг, зокрема в теплопостачанні, переробленні побутових відходів, а з певної граничної потужності – використанні нетрадиційних і відновлюваних джерел енергії.

Крім того, слід закріпити за облдержадміністраціями (ОДА) не право, а обов'язок брати участь у підготовці рішень органу вищого за організаційно-правовим статусом з енергетичних питань, зокрема в розробці Енергетичної стратегії України, Плану дій з відновлюваної енергетики та Плану дій з енергоефективності, право консультативних погоджень стосовно планів реалізації зазначених загальнодержавних програм [4–6].

Звичайно, це розширить обсяг координаційних зв'язків, зумовить необхідність упорядкування їх на одному рівні між кількома суб'єктами, які можуть перебувати і на різних рівнях ієрархічно організованої системи управління.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості органів державної влади в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той самий об'єкт, або на різні об'єкти і можуть передбачати створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління (міжвідомчих комісій, міжрегіональних асамблей, міжнародних об'єднань тощо).

Дуже важливим для органів місцевого самоврядування стає створення як умов для структурної перебудови місцевого господарства, так і спільних організацій, а також пошук механізмів взаємодії з бізнес-структурами, які зацікавлені у

вирішенні питань енергетичного спрямування та енергоефективності. Це має стати однією з основних умов ефективного стратегічного розвитку регіону як об'єкта державного регулювання, дасть змогу врахувати інтереси і задовольнити запити населення регіону, врахувати кон'юнктури ринку, суб'єктів ринкових відносин; адаптувати економічну систему регіону до факторів зовнішнього оточення і внутрішнього устрою; реалізувати стратегію сталого розвитку регіону [7; 11].

Порядок відповідальності органів, між якими існують координаційні зв'язки, може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільними рішеннями. Необхідно наголосити на тому, що складність реформування системи публічного управління в Україні пов'язана з тим, що адміністративно-командна управлінська система ґрунтувалася саме на субординаційних зв'язках, тому відсутність досвіду управління на основі координаційних та реординаційних зв'язків значно уповільнює запровадження європейського принципу субсидіарності, негативно впливає на розвиток взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Наявність органів державної влади різних видів, форм і типів (міністерств, нацкомісій, комітетів і державних агенцій), що регулюють діяльність ПЕК на загальнодержавному рівні, зумовлює необхідність високої *координації* їх діяльності та встановлення безконфліктних відносин між ними [3; 10; 13].

Слід також зазначити, що впровадження в Україні щорічного моніторингу вагових показників індикаторів енергетичної безпеки, запропонованої автором [14], дасть змогу визначити не лише існуючий рівень енергетичної безпеки, а й динаміку його зміни та ефективність управлінських та інших заходів галузевих міністерств і обласних державних адміністрацій, що розробляються ними для підвищення рівня енергетичної безпеки. Зміцнення взаємодії різних органів державної влади на загальнодержавному та регіональному рівнях на основі розширення координаційних і реординаційних зв'язків із запровадженням європейського принципу субсидіарності позитивно вплине на розвиток взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, зокрема щодо розробки й реалізації довгострокових програм і планів соціально-економічного розвитку держави та регіонів, створення умов для структурної перебудови місцевого господарства, раціонального використання природних ресурсів і, насамперед,

енергоносіїв, підвищенню рівня енергетичної безпеки держави і регіонів.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на принципах спільного використання ендегенного потенціалу регіонів забезпечить підвищення їх енергетичної безпеки за рахунок збільшення видобутку власних запасів природного газу та вугілля, більш широкого залучення нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії, зокрема шляхом упровадження енергозберігаючих програм.

Поглиблення реординаційних та координаційних зв'язків між органами державної влади та органами місцевого самоврядування за рахунок розширення повноважень територіальних органів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, сприятиме більш ефективному регулюванню у сферах теплопостачання та використання побутових відходів.

Закріплення за ОДА не права, а обов'язку брати участь у підготовці рішень органу, вищого за

організаційно-правовим статусом з енергетичних питань, зокрема в розробці Енергетичної стратегії України, Плану дій з відновлюваної енергетики та Плану дій з енергоефективності, консультативних погоджень стосовно планів реалізації зазначених загальнодержавних програм сприятиме раціональному використанню природних ресурсів і, передусім, енергоносіїв, підвищенню рівня енергетичної безпеки держави і регіонів.

Упровадження в Україні щорічного моніторингу вагових показників індикаторів енергетичної безпеки, які рекомендовані автором, у [14], забезпечить можливість не лише визначення ефективності управлінських та інших заходів галузевих міністерств і обласних державних адміністрацій, що розробляються для підвищення рівня енергетичної безпеки, а й для вдосконалення їх взаємодії в цій сфері.

У подальшому слід зосередити увагу на розробленні конкретних рекомендацій органам державної влади та органам місцевого самоврядування щодо підвищення рівня енергетичної безпеки регіонів.

Список використаних джерел

1. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22 верес. 2016 р. № 1540-VIII // Відом. Верхов. Ради (ВВР). – 2016. – № 51. – Ст. 833.
2. Про ринок електричної енергії : Закон України від 13 квіт. 2017 р. № 2019-VIII // Відом. Верхов. Ради (ВВР). – 2017. – № 27–28. – С. 312.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради (ВВР). – 1997. – № 24. – С. 170.
4. Енергетична стратегія України на період до 2030 р. [Електронний ресурс] / М-во енергетики та вугільної пром-сті України. – Режим доступу : <http://mpe.kmu.gov.ua/>
5. Бараннік В. О. Енергоефективність регіонів України: проблеми оцінки та наявний стан : аналіт. зап. [Електронний ресурс] / В. О. Бараннік ; Регіон. філ. Ін-ту стратег. дослідж. у м. Дніпро. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/articles/2691/
6. Баришнікова Л. П. Застосування стратегічного підходу до дослідження регіонального сталого розвитку / Л. П. Баришнікова // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 2. – С. 12–14.
7. Вознюк М. А. Проблемні аспекти управління процесами енергозбереження на регіональному рівні [Електронний ресурс] / М. А. Вознюк // Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики : зб. наук. пр. – Харків : Харків. ін-т "Ун-т банків. спра-

References

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), Law of Ukraine "On the National Commission that carries out state regulation in the fields of energy and utilities" of 22 September 2016, No. 1540-VIII, *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, vol. 51, p. 833.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), Law of Ukraine "On the market of electric energy" of 13.04.2017, No. 2019-VIII, *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, vol. 27–28, p. 312.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine" of 21.05.1997, No. 280/97-BP, *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, vol. 24, p. 170.
4. Ministry of Energy and Coal Industry of Ukraine, "Energy strategy of Ukraine for the period till 2030", available at: <http://mpe.kmu.gov.ua/> (Accessed 12 February 2018).
5. Barannik, V.O., "Energy efficiency in Ukraine's regions: assessment problems and present status: Analytical note", available at: www.niss.gov.ua/articles/2691/ (Accessed 10 February 2018).
6. Baryshnikova, L.P. (2012), "Applying the strategic approach to the study of regional sustainable development", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 2, pp. 12–14.
7. Vozniuk, M.A. (2013), "Problematic aspects of management of energy saving processes at the regional level", *Finansovo-kredytna diialnist': problemy teorii ta praktyky*, [Online], vol. 1, pp. 175–182, available at:

- ви”, 2013. – Вип. 1. – С. 175–182. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fkd_2013_1_27
8. Давтян С. Г. Механізми взаємодії місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Давтян С. Г. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Харків, 2008. – 20 с.
 9. Козуб В. П. Зростання ролі реординаційних відносин у сфері державного управління [Електронний ресурс] / В. П. Козуб. – Режим доступу : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/1/03.pdf
 10. Мамонова В. В. Перспективи регіонального управління в Україні / В. В. Мамонова // Формування механізму регіонального управління в Україні : матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 29 листоп. 2001 р.). – Харків : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2002. – С. 5–10.
 11. Романюк С. А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика : монографія / С. А. Романюк. – Київ : НАДУ, 2013. – С. 340.
 12. Рябцев Г. Л. Нові підходи до визначення та гарантування енергетичної безпеки України / Г. Л. Рябцев // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 11. – С. 62–66.
 13. Рябцев Г. Л. Шляхи гарантування енергетичної безпеки України за сучасних умов / Г. Л. Рябцев // Наук.-інформ. вісн. Акад. нац. безпеки. – 2015. – № 1–2. – С. 91–100.
 14. Соколовська Н. І. Удосконалення механізмів взаємодії центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в забезпеченні енергетичної безпеки регіонів / Н. І. Соколовська // Вісн. НАДУ. – 2017. – № 4. – С. 68–76. – (Серія “Державне управління”).
 8. Davtian, S.H. (2008), “Mechanisms of interaction between local state administrations and territorial subdivisions of central executive authorities”, Ph.D. Thesis, Mechanisms of public administration, Kharkiv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv, Ukraine.
 9. Kozub, V.P. (2012), “The growth of the role of reordering relations in the field of public administration”, available at: www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/1/03.pdf (Accessed 12 January 2018).
 10. Mamonova, V.V. (2002), “Prospects for regional governance in Ukraine”, *Formuvannia mekhanizmu rehional'noho upravlinnia v Ukraini* [Formation of the mechanism of regional governance in Ukraine], *Materialy naukovo-praktychnoi konferentsii* [Proceedings of the scientific and practical conference], Kharkiv, Ukraine, 29 November 2001, pp. 5–10.
 11. Romaniuk, S.A. (2013), *Rozvytok rehioniv u vidkrytij ekonomitsi: teoriia, polityka, praktyka* [The development of regions in an open economy: theory, politics, practice], National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
 12. Riabtsev, H.L. (2015), “New approaches to the definition and guarantee of Ukraine’s energy security”, *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 11, pp. 62–66.
 13. Riabtsev, H.L. (2015), “Ways to ensure Ukraine’s energy security under current conditions”, *Naukovo-informatsijnyj visnyk Akademii natsional'noi bezpeky*, vol. 1-2, pp. 91–100.
 14. Sokolovskaya N.I. (2017), “Improvement of mechanisms of interaction between central executive authorities and local self-government bodies in ensuring energy security of the regions” *Vestnik NAPA at the President of Ukraine (Series "Public Administration")*. – 2017. – № 4. – P. 68–76.

Соколовська Наталія Іванівна,

заступник директора Департаменту з питань взаємодії з Верховною Радою України, іншими державними органами Секретаріату Кабінету Міністрів України, завідувач відділу аналітичної роботи та зв'язків з народними депутатами України, 01008, м. Київ, вул. М. Грушевського, 12/2

Цитування: Соколовська Н. І. Зміцнення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо підвищення рівня енергетичної безпеки регіонів / Н. І. Соколовська // Вісн. НАДУ. Серія “Державне управління”. – 2018. – № 3 (90). – С. 99–103.

Стаття надійшла: 23.07.2018

Схвалено до друку: 27.08.2018

Sokolovska, Nataliia I.,

Deputy Director of the Department for Cooperation with the Parliament of Ukraine, other State Bodies of the Cabinet of Ministers of Ukraine, Head of the Department for Analysis and Links with Ukraine MPs, 12/2, M. Grushevskogo St., Kyiv, 01008, Ukraine

Citation: Sokolovska, N.I. (2018) Zmitsnennia vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia schodo pidvyschennia rinvia enerhetychnoi bezpeky rehioniv [Strengthening the interaction of public authorities and local authorities in raising the level of energy security of the regions]. *Bulletin of the NAPA, Series “Public Administration”*, 3 (90), 99–103.

Article arrived: 23.07.2018

Accepted: 27.08.2018