

Енергетична, екологічна і техногенна безпека

УДК: 351/354+341.1

ГЕОПОЛІТИЧНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

О. М. Суходоля

У статті аналізуються проблеми забезпечення енергетичної безпеки України крізь призму трансформації моделі взаємовідносин на енергетичних ринках від пострадянської до ринкової. Виокремлено суперечності проголошеної державної політики та реальних кроків з її реалізації, розглядаються причини уникнення прийняття необхідних рішень. Аналізуються інструменти можливого впливу «кращої практики» країн ЄС та недоліки інструментарію, що застосовується міжнародним співтовариством при наданні допомоги Україні в реформуванні.

Ключові слова: енергетична безпека України, інструментарій міжнародної допомоги, моделі та принципи функціонування енергетичних ринків, управлінські рішення.

Oleksandr Sukhodolia

GEOPOLITICAL AND ECONOMIC PRIORITIES
OF UKRAINE'S ENERGY SECURITY

This article analyzes the problems of energy security of Ukraine through the prism of energy markets transformation of from the “post-Soviet” to “market” model. The contradictions between declared energy policy priorities and practical steps of implementation and reasons to avoid taking the necessary decisions are analyzed. In the paper the impact of EU “best practice” as tools of possible transformation of Ukrainian energy policy is highlighted. The shortcomings of the tools, used by the international community in assisting Ukraine to reform, are considered.

Keywords: energy security of Ukraine, international assistance tools, models and principles of the energy markets, energy policy, management decisions.

Суходоля Олександр Михайлович – доктор наук з державного управління, професор, завідувач відділу енергетичної та техногенної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

Успішність державної політики залежить від адекватного відображення в цілях та механізмах її реалізації реальної ситуації у відповідній сфері життєдіяльності. Неадекватність управлінських рішень (наміри суб'єкта управління) реальної ситуації зумовлює якщо

не провал політики, то, щонайменше, затримки її реалізації. Фактично йдеться про дотримання давнього філософського принципу китайської управлінської традиції – забезпечення відповідності слів (розуміння ситуації суб'єктом) реальності (зовнішнє середовище

та реальні процеси життя об'єкта управління) у діях суб'єкта управління¹.

Цей принцип є серйозним викликом для управлінської діяльності, особливо в періоди змін та невідповідності суб'єкта завданням, що відображається у ситуаціях, коли політика суб'єкта не досягає поставлених цілей через те, що «нові» управлінські рішення суб'єкта натрапляють на опір «старої практики» (управлінської та господарської) об'єкта.

Слід зауважити, що країни Центральної та Східної Європи, на відміну від України, проблему переведення об'єкта з одного стану в інший вирішили за досить короткий проміжок часу. Вони стали членами ЄС та НАТО, перейшовши на інші принципи регулювання життєдіяльності та функціонування енергетичного сектору.

Причина неуспіху реформування енергетики України полягає частково в тому, що суб'єкти управління не відповідають викликам і завданням, перед якими вони опинилися, зокрема через відсутність бажання здолати опір «старої практики» та принципової позиції щодо цілей запровадження «нового» стану об'єкта.

Поряд із тим варто зазначити, що утвердження «нової практики господарювання на енергетичних ринках» потребує не лише інструментальної складової реалізації державної політики, наприклад, наявності ресурсів, механізмів її реалізації, тривалості та послідовності дій у реалізації визначених цілей, що залежить від якості суб'єкта управління.

Важливими є аспекти формування й реалізації політики, які виходять за межі спроможностей суб'єкта управління на визначеному проміжку часу, як-от обмеження, що накладаються зовнішнім середовищем².

Частково саме таким збігом глобальних політичних та економічних обставин пояснюється успішність трансформації країн Центральної Європи. У практичному вимірі це було підтримано внесенням у їхні управлінські процедури й практику господарської діяльності політичної, управлінської та бізнес-культури ЄС за допомогою інструментів економічної (входження західних компаній на ринки цих країн) і політичної (участь політиків і посадовців цих країн у діяльності політичних та управлінських інституцій ЄС) інтеграції.

¹ У західній управлінській традиції такі аспекти знайшли відображення в системному підході, застосування якого для аналізу проблем забезпечення енергетичної безпеки здійснено в роботі автора [1].

² За іншим принципом китайської управлінської традиції, це явище формалізоване в управлінській практиці через існування «вікна можливостей» для реалізації того, що суб'єкт управління задумав.

З огляду на зазначене вище, актуальним є проведення аналізу спроможності суб'єктів управлінської діяльності України формувати адекватні реальності управлінські рішення щодо трансформації стану об'єкта управління, урахувавши при цьому динаміку зовнішнього середовища та використовуючи можливості, які це середовище надає.

Метою статті є аналіз геополітичних і гео економічних аспектів формування державної політики забезпечення енергетичної безпеки України та їхній вплив на успішність трансформації системи взаємовідносин в енергетичному секторі від пострадянської до ринкової моделей функціонування.

Стратегічне позиціонування України у сфері енергетичної безпеки

Першочерговим кроком України й суб'єктів управлінської діяльності є усвідомлення та формалізація світоглядної позиції щодо основних базових характеристик імовірної майбутньої моделі функціонування енергетичного сектору як «нової практики».

В окремих наукових і фахових публікаціях [1–3] наголошується, що пріоритетні напрями та цілі енергетичної політики забезпечення енергетичної безпеки країни мають формуватися, виходячи із базових чинників, які визначають модель організації функціонування енергетичного сектору країни, зокрема:

– **забезпеченість власними ресурсами**, тобто належність країни до нетто-виробників чи нетто-споживачів енергоресурсів;

– **модель взаємовідносин «держава – виробник – споживач» на енергетичних ринках**, тобто використання ринкових чи адміністративних механізмів регулювання відносин;

– **позиціонування країни щодо зовнішнього середовища**, тобто амбіції суб'єкта управління в частині використання енергії як енергетичної зброї чи ринкового товару.

Хоча перелік цих чинників і не слід вважати вичерпним, саме вони, на переконання автора, визначають принципові відмінності у політиці різних країн, а відтак у моделях організації взаємовідносин в енергетиці, цілях, методах та інструментах її реалізації.

На підтвердження цієї тези проаналізовано характерні риси та пріоритети енергетичної політики окремих суб'єктів світового енергетичного ринку – Росії, США, ЄС, Китаю (табл. 1, 2).

Характерні риси енергетичної політики згаданих країн (табл. 1) виокремлено за результатами аналізу стратегічних документів розвитку енергетики

Таблиця 1

Характерні риси енергетичної політики деяких суб'єктів світового енергетичного ринку

Чинники	Росія	США	ЄС	Китай
Країни				
Забезпеченість власними ресурсами	Повністю забезпечена власними ресурсами. Енергетичний сектор розглядається як інструмент могутності країни (пріоритетна сфера економіки, джерело наповнення бюджету)	Забезпечена власними ресурсами. Проте імпортує окремі види ресурсів у рамках ринкової конкуренції. Енергетичний сектор є сферою економіки, хоча може мати преференції держави в частині гарантування інвестування в розвиток (як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках)	Власних ресурсів недостатньо, потребує зростання обсягів імпорту. Енергетичний сектор є сферою економіки, яка в конкурентних умовах має забезпечити потреби економіки та суспільства (мінімальні ціни та захист довкілля)	Власних ресурсів недостатньо, нагально потребує зростання обсягів імпорту. Енергетичний сектор – сфера економіки, яка є інструментом держави для забезпечення потреб економіки та суспільства, що динамічно зростають, в енергії
Організація взаємовідносин	Енергетика частково приватизована, збережена роль великих державних компаній. Енергетичні ринки частково лібералізовані, однак збережено визначальну роль уряду (через контроль за державними компаніями) у питаннях визначення пріоритетів розвитку, цінового регулювання	Приватна форма власності в енергетиці. Енергетичні ринки конкурентні, регулюються переважно щодо обмеження монополізму та зловживань на фінансових ринках	Енергетика переважно приватизована, здійснюється поглиблення конкуренції. Енергетичні ринки конкурентні, з істотним впливом регуляторів. Регулювання здійснюється переважно щодо обмеження монополізму та зловживань на фінансових ринках	Енергетика переважно державна. Підтримуються приватні інвестиції у нові галузі й технології. Енергетичні ринки регулюються державою, проголошено плани щодо їхньої поступової лібералізації
Амбіції на свігових ринках	Використання енергетики для досягнення зовнішньополітичних цілей. Контроль за участю національних компаній у глобальних проєктах. Доступ іноземних інвестицій на внутрішній ринок енергоресурсів лише з дозволу уряду	Вплив на ринок через його регулювання (антимонопольні розслідування, біржове регулювання, антикорупційне законодавство). Вільний доступ інвестицій на внутрішній ринок. Формування єдиного глобального ринку енергоресурсів і правил гри, створення необхідних міжнародних інститутів	Захист внутрішнього ринку через регулювання спільного ринку ЄС. Вимоги щодо захисту довкілля, споживачів та диверсифікації поставок ресурсів. Вільний доступ іноземних інвесторів на внутрішній ринок. Поширення правил європейських ринків на країни, що постачають та/чи транзитують ресурси у Європу	Доступ іноземних інвестицій на внутрішній ринок можливий при збереженні контролю за спільними підприємствами. Стимулювання отримання національними компаніями доступу до ресурсної бази країн-виробників, укладання двосторонніх довготривалих урядових угод

Джерело: складено автором на основі [4–7].

зазначених ринкових суб'єктів [4–7]. При цьому було враховано динаміку змін у базовому енергетичному законодавстві, найбільш резонансні політичні заяви щодо цілей енергетичної політики та практичних рішень суб'єктів управлінської діяльності.

Загалом можна говорити про такі закономірності дій різних суб'єктів світового енергетичного ринку. Країни – виробники енергоресурсів (Росія, Іран, Саудівська Аравія) зацікавлені в монополізації ринків збуту та максимізації надходжень

доходів від експорту. При цьому ринкова система взаємовідносин і підвищення ефективності енерговикористання становить для них цінність переважно як інструмент вивільнення обсягів для додаткових експортних поставок. Чинник «Забезпеченість власними ресурсами», за окремими винятками³, фактично характеризує модель жорсткого регулювання державою взаємовідносин в енергетичному секторі.

³ Найбільш яскраві винятки – Норвегія, а останнім часом Канада, Австралія.

Країни – споживачі енергоресурсів (ЄС, Китай, Україна) зацікавлені у мінімально можливих цінах на енергоресурси на світових ринках, недопущенні переривання та диверсифікації їх поставок. Організація конкурентних взаємовідносин на внутрішньому ринку та стимулювання ефективності енерговикористання є пріоритетом забезпечення енергетичної безпеки, оскільки звільняє від значної кількості зовнішніх проблем (політичних, економічних), що пов'язані з поставками ресурсів. Чинник «Конкурентність ринку та прозорість регулювання» є необхідною умовою забезпечення енергетичної безпеки та фактично визначає ліберальну модель взаємовідносин в енергетичному секторі.

Політичні інтереси, цілі суб'єктів (чинник «Амбіції на світових ринках») та моделі управління (суспільно-політична організація життєдіяльності суспільства) додатково зумовлюють пріоритети енергетичної політики країн (табл. 2. – авторська оцінка) з точки зору використання енергетики у якості «силового» інструменту досягнення національних інтересів.

Наприклад, Росія визначає пріоритетом створення такого енергетичного сектору, який має забезпечити своєрідний «силовий» фактор впливу на досягнення зовнішньополітичних цілей, причому пов'язаних не тільки із просуванням інтересів енергетичного сектору. На енергетичний сектор покладається завдання нівелювати недосконалість соціально-економічної моделі господарювання в країні шляхом гарантування бюджетних надходжень від діяльності видобувних галузей. ЄС же, формуючи конкурентну модель організації життєдіяльності суспільства, визначає пріоритетом енергетичної безпеки обмеження можливого «силового» впливу виробників енергоресурсів. Завданнями у цьому випадку є диверсифікація джерел і маршрутів постачання енергоресурсів до ЄС, а також посилення конкуренції та обмеження монопольних зловживань на внутрішніх ринках.

Україна є нетто-імпортером енергоресурсів, тому її енергетична політика, цілі та механізми її реалізації не можуть бути подібними до пріоритетів політики країн – виробників енергоресурсів.

Україна має забезпечити імпорт необхідних обсягів енергоресурсів зі світових ринків, вигравши цінову конкуренцію за ресурси в інших країн-споживачів, що можливо лише при високій конкурентоспроможності національної економіки на світових ринках (додана вартість якої і є ресурсом для купівлі енергоресурсів).

Україна не може ставити надмірні вимоги до енергетичного сектору в частині нехтування динамікою світових ринків (тобто ігнорувати коливання цін на світових ринках), використання енергетики як інструменту політичного впливу (для отримання електоральних симпатій, підтримання інших галузей економіки чи здійснення тиску на інші країни) або надмірного фіскального навантаження на енергетичний сектор (для забезпечення надходжень до бюджету). Український енергетичний сектор, на відміну від російського, має виступати в ролі сервісу для потреб і пріоритетів розвитку національної економіки, а не гальмувати її конкурентоспроможність.

Фактично інтереси України та ЄС є комплементарними у сфері забезпечення енергетичної безпеки, що, на нашу думку, і обґрунтовує адекватність і стратегічність вибору євроінтеграційного напрямку «поля тяжіння» (відображає базовий фізичний, матеріально-технічний аспекти системного підходу до забезпечення енергетичної безпеки [1]), незважаючи на можливі коливання геополітичних чи гео економічних інтересів різних гравців.

Проблеми стратегічного вибору та утвердження моделі організації взаємовідносин в енергетиці

Ураховуючи позиціонування України як країни – споживача енергоресурсів, управлінські рішення мають полягати в реалізації енергетичної політики, подібної до країн-споживачів із моделлю організації взаємовідносин на енергетичних ринках (відображає структурно-організаційний аспект системного підходу до забезпечення енергетичної безпеки [1]), яка підвищує конкурентоспроможність України.

Таблиця 2

Пріоритети енергетичної політики різних суб'єктів світового енергетичного ринку

Росія	США	ЄС	Китай
Формування «силового» інструменту досягнення своїх цілей, зокрема: на внутрішньому ринку – гарантоване забезпечення внутрішнього попиту та зростання надходжень до бюджету; на зовнішніх ринках – забезпечення належного впливу на посилення позицій Росії у світовій економічній та політичній системах	Забезпечення вільного руху інвестицій і товарів у сфері енергетики як інструменту оновлення та модернізації економіки. Формування глобального ринку енергоресурсів і правил гри, що залежать від американського ринку та регуляторів	Обмеження «силових» дій виробників енергоресурсів через посилення конкуренції на ринках. Захист у межах механізмів регулювання внутрішнього енергетичного ринку	Збереження державного контролю за діяльністю енергетичних компаній та доступу до внутрішнього ринку постачання. Розширення доступу до ресурсної бази на світових ринках

При цьому модель взаємовідносин через включеність країни в міжнародні об'єднання в сучасному глобалізованому світі формує спільні/узгоджені правила та процедури взаємовідносин, які насправді й визначають «зовнішнє поле тяжіння» та зумовлюють додатковий, можливий для використання національним суб'єктом управління, інструментальний набір для трансформації внутрішніх правил.

Успіх використання впливу «європейського поля тяжіння» визначатиметься через формування нових принципів функціонування енергетики та їх імплементації у практику життєдіяльності як держави, так і суб'єктів господарювання, суспільства загалом.

Україна заявила, що розділяє принципи та цілі ЄС у сфері енергетики й готова їх імплементувати у свою практику. Підтвердженням цього є приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства. Водночас результати виконання зобов'язань і процес імплементації *acquis communautaire* є неоднозначними [8].

Уряд України своїми управлінськими рішеннями за весь період незалежності не демонстрував на практиці наполегливості й послідовності дій щодо перетворення «старої практики» (пострадянська модель регулювання енергетичного сектору) на «нову» (модель відкритих, конкурентних ринків), що ставить під сумнів можливість трансформації моделі взаємовідносин в енергетичному секторі.

З точки зору суб'єктивних чинників причина цього, на наш погляд, криється у відсутності стратегічного рішення правлячої еліти країни щодо цільової моделі організації функціонування енергетичного сектору країни. Іншими словами, серед еліти країни відсутнє бажання залишити в минулому «стару практику».

Таке позиціонування еліти, з теоретичної точки зору, пояснюється моделлю «нормального» суспільства (в сенсі найбільш поширеної форми в історії людства). За такої моделі «коаліція владних груп» (автор теорії Д. Норт використовує термін «домінантна коаліція»), зайнявши управлінські позиції, прагне отримати максимальну користь із здобутих позицій та обмежує право доступу до економічної й політичної діяльності інших членів суспільства, при цьому чинить опір будь-якому реформуванню свого становища [9]. В українській практиці означена теорія відображається у практичному вимірі дій усіх урядів, які, незважаючи на їхню почергову зміну, різні політичні уподобання та публічну риторику, проводили політику закріплення механізмів контролю держави та збереження можливості адміністративного впливу на енергетичний сектор загалом і на функціонування енергетичних ринків зокрема.

Основою «старої практики», на наш погляд, стала специфічна модель організації взаємовідносин між елементами системи енергозабезпечення «держава – виробник – споживач», яка реалізує механізм рентної експлуатації енергетичного сектору [10].

Під час формування моделі взаємовідносин на енергетичному ринку України з самого початку фактично було відкинуто всі можливі варіанти логічно-несуперечливих трансформацій, зокрема:

– лібералізацію ринку з переходом до ринкових цін для всіх категорій споживачів на внутрішньому ринку (*модель США, ЄС*);

– відкриття ринків, залучення фінансових ресурсів від інвесторів, проте зі збереженням сильних державних енергетичних компаній, які працюють за єдиними правилами (*модель Китаю*);

– збереження централізованої радянської системи управління та енергетичних активів під державним контролем (*модель Білорусі*);

Була вибрана модель часткової приватизації енергетичних активів при збереженні механізмів регулювання/контролю з боку уряду/посадовців (*модель Росії*).

Уряд України встановив⁴, що видатки домогосподарств на комунальні платежі (в основному постачання енергії та ресурсів) не будуть перевищувати 15 % від рівня їхніх доходів, а механізмом досягнення цього стане втручання держави в ринкове ціноутворення. Інструментальним виміром такої політики стало встановлення різнорівневих цін для різних категорій споживачів (низьких цін для населення) та немонетарна (бартерна) «схема субсидування» малозабезпечених верств населення. Найголовніший момент такої моделі полягає у створенні механізму рентної експлуатації, який передбачає не підтримку безпосередніх кінцевих споживачів, а компенсацію практично всіх задекларованих витрат енергетичних компаній (виробників).

Така модель управління підштовхувала виробників/постачальників енергії до декларування зростаючих втрат і збитків, оскільки дозволяла претендувати на компенсацію з боку держави, зумовлювала недоцільність підвищення ефективності енерговикористання національною економікою (через утримування низьких цін на енергоресурси) та блокувала заінтересованість

⁴ Схема надання безготівкових субсидій затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 4 лютого 1995 р. № 89. Надалі схема неодноразово «вдосконалювалась», але основоположні принципи та механізм реалізації схеми щодо виділення бюджетних коштів та їх «транзиту» до виробника (постачальника) і досі залишаються незмінними.

виробників енергоресурсів, особливо державної форми власності, ефективною господарською діяльністю⁵ [10].

Адміністративне регулювання цін/тарифів на ринках негативно позначалися на ситуації в енергетиці. Технічний стан енергетичних активів невпинно погіршується, рівень внутрішнього виробництва енергоресурсів (енергії) падає, обсяги переробки та транзиту енергоресурсів знижуються, втрати енергії при виробництві та транспортуванні незмінно високі або зростають, енергоємність національної економіки продовжує залишатися на неприпустимо високому рівні.

Живильним середовищем для існування такої моделі управління в енергетиці країни стала ідеологія політичного популізму та патерналізму, яка активно експлуатується політиками (обіцянки населенню зберегти низький рівень витрат на енергозабезпечення). Результатом панування зазначеної моделі в практиці управлінської та господарської діяльності стало фактичне доведення енергетичного сектору, і загалом України, до критичної межі, через використання «управлінських позицій» цієї моделі зовнішнім гравцем для цілей гібридної агресії [11].

Хоча наслідки збереження «старої моделі» управління енергетичним сектором стали очевидними, реформування енергетичного сектору гальмується на різних рівнях.

Фактично ця ситуація визначає якісну характеристику суб'єкта управління, а саме його неготовність до роботи на основі нових ринкових принципів. У рамках теорії інституційної економіки Д. Норта це пояснюється тим, що «коаліція владних груп» зробить усе можливе, щоб спотворити всі можливі спроби запровадити «новий порядок взаємовідносин» для збереження своїх позицій.

Саме усвідомлюючи зазначене, маємо оцінювати всі декларації суб'єкта управління. Маскування реальних інтересів та позиції суб'єктів управління через імітацію процесу політичного чи технологічного «наближення» до «нової практики» (євроінтеграція) не дадуть належного результату.

Окремі ідеї щодо інтеграції енергетики нашої країни до європейського ринку завдяки використанню бажання окремих груп впливу реалізувати окремі енергетичні проекти, не будуть вдалими через невідповідність «старої практики» господарювання операторів можливих проектів «новим принципам» функціонування ринків.

Проект газового хабу на основі активів української газотранспортної інфраструктури не може бути

⁵ Слід зазначити, що Казахстан (1998), Молдова (2003), Росія (2005) та країни Закавказзя реформували свої системи пільг, монетизувавши їх.

реалізованим без утвердження прозорості та конкурентної моделі функціонування внутрішнього газового ринку, вільного допуску іноземних акторів на внутрішній ринок та їхньої «впевненості» у тому, що вони матимуть безперешкодний доступ до свого ресурсу та можливості ним розпоряджатися на свій розсуд.

Проект експорту електроенергії з України на основі ідеї виділення окремих блоків електростанцій та ліній для експорту електроенергії не може бути успішним без загального підвищення ефективності діяльності та корпоративної культури українських виробників електроенергії, їхньої спроможності конкурувати на європейському енергетичному ринку на основі нових принципів регулювання та функціонування галузі.

У цій ситуації навряд чи можна сподіватись на реальну інтеграцію енергетичного сектору України до європейського енергетичного ринку та в систему європейської системи енергетичної безпеки без «примушування» суб'єкта управління до змін, що також є випробуванням інструментом. На жаль, саме цей інструмент почав усе частіше застосовуватися стосовно України з боку міжнародних організацій та країн – носіїв «нової» практики управління⁶.

Проблеми використання впливу «поля тяжіння» «нової практики»

Відзначаючи недостатню «послідовність та енергію» суб'єкта управлінських рішень в Україні щодо імплементації прийнятих у ЄС правил і принципів, слід звернути увагу на недостатність «впливу тяжіння» «нової практики».

Вимоги носіїв «нової практики» щодо виконання Україною своїх зобов'язань з проведення реформ не давали очікуваного результату. «Коаліція владних груп» завжди знаходила пояснення неможливості прийняти принципові рішення, і лише в разі виникнення екзистенціальних загроз збереженню своїх позицій суб'єкти управлінських рішень приймали важливі стратегічні рішення.

Так, принципове стратегічне рішення щодо відмови від різнорівневих цін на газ для різних категорій споживачів (*та початку реального відходу від російської моделі управління в енергетиці*) було прийняте лише урядом В. Гройсмана у квітні 2016 р. на фоні вимог міжнародних інституцій та російської агресії проти України.

Саме у цій ситуації, уперше в історії країни Уряд України заявив про намір практичної імплементації «нової практики» функціонування

⁶ Маються на увазі вимоги при укладанні Угоди про асоціацію з ЄС, виконання зобов'язань перед Енергетичним Співтовариством, отриманні програми підтримки України з боку МВФ тощо.

енергетичного сектору. З одного боку, цим рішенням усунуто одну з головних перешкод реформування та проблему, що породжувала корупційні ризики на газовому ринку країни (проблема різномірних цін та відсутності належного обліку обсягів постачання). Водночас друга складова проблеми (компенсація витрат та спрямування бюджетних коштів для «субсидій населенню» до енергетичних компаній) залишилася незмінною.

При цьому в Уряді України продовжують лунати суперечливі заяви та застереження⁷. Представники уряду не погоджуються на принципову зміну моделі державної підтримки окремих категорій споживачів для компенсації проблем, які можуть бути породжені внаслідок недостатньо розвинутого внутрішнього енергетичного ринку України.

Зокрема, профільний віце-прем'єр України захищає позицію, що проводити монетизацію субсидій не можна [12]. Урядовець обстоює збереження у видозміненій формі механізму адміністративного перерозподілу віртуальних коштів із державного бюджету через віртуальні рахунки на адресу енергетичних компаній (існуюча модель субсидування – див. вище) та застерігає від «монетизації пільг» через те, що, отримавши реальні кошти, кінцеві споживачі можуть вирішити спрямувати їх на інші цілі, що, ймовірно, загрожуватиме зростанню заборгованостей на енергетичному ринку.

Аргументація фактично відображає принципову позицію суб'єкта управління, яка полягає у неготовності влади прийняти ймовірність відмови від можливості адміністративно регулювати рух коштів на енергетичному ринку. На ділі маємо справу з реальною неготовністю «коаліції владних груп» (еліти) реально змінити принципи та практики управлінської й господарської діяльності та перейти до «нової практики»⁸.

У цій ситуації просте підвищення цін на енергоресурси (вирівнювання цін), ризиковане навіть

⁷ Див.: Рева. Монетизація субсидії можлива після зменшення рівня бідності та кількості субсидіантів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/ECONOMICS/monetizaciya-subsidiyi-mozhliva-pislyazmenshennya-rivnya-bidnosti-ta-kilkosti-subsidiantov-reva-217601_.html; Коболев: Субсидії можуть монетизувати вже у квітні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2017/01/5/7131675/>; Рева: Кабмін не планує виплачувати субсидії деньгами. 20.01.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ubr.ua/finances/macroeconomics-ukraine/reva-kabmin-ne-planiruet-vyplachivat-subsidii-dengami-464799>

⁸ Безумовно, на сьогодні інші учасники ринку (населення, промисловість, постачальники та виробники енергоресурсів) також ще не готові до захисту свої економічних інтересів самостійно, не апелюючи до реагування з боку держави. Однак це не знімає відповідальності із суб'єкта управління, який не здійснює жодних кроків для формування такої готовності з боку учасників ринку, продовжуючи обстоювати ідеологію популізму та патерналізму.

з точки зору електоральних симпатій (унаслідок застосування інструментів «примушування»), за одночасного збереження існуючої схеми віртуального субсидування призводить до зростання обсягів перерахунку коштів («субсидій») на адресу енергетичних компаній і лише погіршує ситуацію.

Зокрема, формуються численні ризики: зростає соціальна напруженість, енергетичні компанії отримують компенсацію; зростають ціни на енергоресурси для економіки; стан енергетичного сектору продовжує погіршуватися; проблема оздоровлення відносин на енергетичних ринках не вирішується, як і не відбувається переходу до нових правил функціонування ринку та практики господарювання.

Ця ситуація свідчить про те, що організаційно-інституційна структура взаємовідносин в енергетичному секторі України залишається незмінною, а суб'єкт управління не має внутрішньо зумовленої готовності забезпечити довгостроковий, стабільний, цілеспрямований вплив на об'єкт управління з метою переведення його в новий стан.

Саме тому слід проаналізувати можливість подолання опору «старої практики» за допомогою інших суб'єктів, у т. ч. приватного сектору, суспільства та використання зовнішнього «поля тяжіння». Цей аспект є надзвичайно важливим, оскільки вакуум «нової практики» зміцнює «стару», що створює ризики заявленій Україною політиці трансформації принципів взаємовідносин в енергетичному секторі.

У частині впливу зовнішнього «поля тяжіння» на формування «нової практики» насамперед розглянемо інструментарій «допомоги», «заохочування» та «примушування», який традиційно застосовується ЄС, та ширше – західними партнерами України. Переважно це:

– надання експертної допомоги при розробленні проектів законодавчих і нормативно-правових актів, у т. ч. щодо запровадження нової організаційно-інституційної структури функціонування енергетичного сектору України (запровадження нових моделей енергоринків, інституцій, процедур);

– навчання студентів і працівників державних установ (набуття нової якості персоналу організаційно-інституційної структури);

– надання фінансових ресурсів для потреб Уряду України в рамках програм «макроекономічної» стабілізації чи «реформування» окремих секторів (формування загальнополітичної підтримки трансформації);

– технічна допомога та надання фінансових ресурсів (кредитування, формування цільових фондів,

програм, кредитних ліній) з реалізації проектів за окремими напрямками (формування підтримки трансформації);

– формування політичних рамок взаємовідносин з Україною та інструментів урегулювання окремих проблем (підтримка намірів і забезпечення стабільності трансформаційних процесів).

Слід зазначити, що всі вищезазначені напрями та методи співпраці, що застосовувалися досі, мають опосередкований вплив на практичні аспекти життєдіяльності суспільства та зміну усталеної практики в управлінні господарством.

Фактично вся допомога реалізовується через існуючу інституційно-організаційну структуру системи державного управління в Україні (уряд, міністерства, персонал), яка, як зазначалося раніше, виявляє «неготовність» до запровадження «нової практики», або через фінансово-економічну систему, яка загалом не переймається проблемами запровадження нових управлінських і господарських практик у певній сфері життєдіяльності, опікуючись чистотою віртуальних трансакцій у фінансовій системі.

Власне, саме про це й свідчить аудит допомоги ЄС. Європейський суд аудиторів у своїй доповіді зазначив, що фінансова допомога Європейського Союзу, надана за період 2007–2015 рр. на підтримку реформ в Україні, мала «обмежений вплив». Допомога ЄС була частково ефективною, створюючи відчутні та стійкі результати у реформуванні управління державними фінансами та вдосконаленні антикорупційного механізму [13]. При цьому показовою є позиція ЄС щодо ймовірних зловживань при розподілі фінансової допомоги. Зокрема, представник Європейського суду аудиторів зауважив, що «більша частина грошей була спрямована на так звану бюджетну підтримку. Це означає, що ми можемо тільки проконтролювати, що гроші були перераховані до бюджету, а потім це вже українському уряду вирішувати, як їх витратити» [14].

До практичної управлінської та господарської діяльності в енергетичному секторі переважна більшість інструментів «західної допомоги» не застосовується. На наш погляд, саме ця обставина фактично зводить нанівець зусилля «нової практики», оскільки дає «коаліції владних груп» лише додатковий фінансовий ресурс для розподілення за «старою практикою» та інструмент легалізації в системі політико-економічного істеблшменту Заходу без найменших зусиль щодо реального запровадження «нової практики» в Україні.

Ці спостереження щодо співпраці міжнародних фінансових установ з Україною лише підтверджують теоретичне пояснення відсутності успіху форм впливу, зроблене Д. Нортом та його колегами. Зусилля міжнародних донорських інституцій

(Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, технічна допомога окремих країн тощо) через просте висунення «нових» вимог і зобов'язань до «існуючої системи» та надання кредитів під ці зобов'язання не можуть замінити практику діяльності та забезпечити успіх реформ у країні, якій така допомога надається [15].

Для справжньої трансформації необхідне безпосереднє залучення методів та інструментів «нової практики» в реальність управлінської й господарської діяльності України. Йдеться про такі інструменти, як:

– спільна робота над практичними завданнями політичної та управлінської ланок різних країн у рамках наднаціональних структур. Наприклад, після вступу України до Енергетичного Співтовариства наша країна повинна була б мати своїх представників у його апараті та виконавчих органах на постійній основі;

– спільне навчання/підготовка персоналу та спільна практична робота над окремими завданнями. Наприклад, у межах реалізації міжнародних проектів чи національного проекту із залученням різних міжнародних учасників;

– спільний ринок, входження на ринок України зарубіжних національних та міжнародних компаній. Наприклад, лібералізація енергетичного ринку України та участь іноземних компаній у його роботі.

На жаль, належного рівня застосування такого інструментарію на сьогодні не спостерігається, як не спостерігається й заінтересованості обох сторін. Україна не горить бажанням формувати відкрити модель управління та господарювання, а країни – носії «нової практики» не мають намірів витратити зусилля та ресурси на її «переформатування».

Ситуація, що існує, потребує пошуку шляхів свого вирішення. Адже без забезпечення реальної трансформації принципів функціонування енергетичного сектору України за допомогою залучення носіїв «нової практики», персоналу та компаній, які дотримуються нових практик управління та принципів господарювання, подолати опір «існуючої системи» буде складно.

Геополітичні аспекти трансферу «нової практики»

Ситуація, що розглядалася вище, фактично й зумовлює існування «вікна можливостей» для України щодо використання впливу «поля тяжіння». Йдеться про проблему позиціонування країн ЄС щодо України та загострення суперечностей серед еліти цих країн стосовно питань економічних та політичних стратегічних інтересів у відносинах з Україною. Найбільш гостро ця проблематика

проявляється у готовності країн ЄС дотримуватися проголошених у засадничих документах ЄС принципів солідарності та взаємодопомоги із країнами-сусідами.

Положення Договору про заснування Енергетичного Співтовариства щодо «рішучого прагнення заснувати інтегрований ринок на основі спільних інтересів і солідарності» та «координації взаємодопомоги» було наріжним каменем участі України в цій міжнародній організації. Водночас очевидним є обережне ставлення окремих країн ЄС та їхніх енергетичних компаній до врахування інтересів України, не кажучи про безпосередню включеність у формування «нової практики» управління та господарювання в Україні, якщо це може погіршити реалізацію їхніх інтересів у взаємодії з інтересами третіх сторін.

Яскравим прикладом такої ситуації є проблема формування цілісної, чіткої та послідовної позиції країн ЄС щодо Росії як носія «старої практики», що в будь-який спосіб намагається не допустити виходу України з-під свого впливу. У деяких випадках спостерігається схильність окремих країн ЄС та їхніх компаній будувати взаємовідносини з Росією, ігноруючи інтереси країн Центрально-Східної Європи, і зокрема України, нехтуючи засадничими принципами укладених ЄС міжнародних документів, у т. ч. підписаних з Україною.

Суперечливість позицій еліти країн «нової практики» досить яскраво виявляється у частині реалізації «російських» проектів, спрямованих на підриг позиції України як основного транзитера природного газу (проекти Південного/Турецького та Північного потоків), а також можливості забезпечити реверсний поставку природного газу з країн ЄС до України.

Проблему звільнення України від монопольної залежності щодо поставок природного газу з території Росії не вдавалося вирішити протягом тривалого часу через вплив проросійського лобі як в Україні, так і в країнах ЄС. Лише кризова ситуація, спричинена агресією Росії проти України, зумовила необхідність принципового вибору як у Києві, так і в Брюсселі. При цьому застосований для вирішення зазначеного питання інструментарій виходив за межі підписаних із ЄС міжнародних документів і враховував, окрім формально визначених можливостей, ще й позицію окремих посадових осіб країн «нової практики»⁹.

⁹ З-поміж імовірних інструментів можна назвати відповідальну й наполегливу позицію окремих посадовців ЄС (роль окремих посадовців Єврокомісії щодо дотримання принципів Третього енергетичного пакета; переговори між США, ЄС, Словаччиною та Україною щодо політичного рішення стосовно забезпечення реверсного маршруту; резолюцію Європарламенту щодо уникнення будівництва нових трубопроводів в обхід України, зокрема «Північного потоку-2» тощо).

У частині збереження за Україною статусу транзитної держави неоднозначність поведінки ЄС все ще зберігається, а на звернення України щодо порушення її інтересів чіткої позиції не сформульовано [16]. Більше того, окремі політики та посадовці країн «нової практики» нехтують зверненням України, обгрунтовуючи можливість відхилення від положень міжнародних договорів посиланням на право комерційних компаній реалізовувати будь-які проекти [17] та наявність інтересів окремих країн – членів ЄС [18].

Слід зазначити, що ці проблеми стосуються не тільки взаємовідносин, наприклад, у межах Енергетичного Співтовариства чи в рамках Угоди про асоціацію, але й поточної «геополітичної кризи ціннісної ідентичності», коли під сумнів ставиться сама ідея спільного простору, сформованого на основі спільних цінностей.

У частині енергетики питання полягає в готовності еліти країн «нової практики», передусім ЄС (у рамках міжнародних договорів з Україною), допомагати переходу України до «нової практики», зберігати прихильність до солідарності та спільних підходів до вирішення проблем, заінтересованість у спільному успіху партнерів у досягненні задекларованих цілей.

Відсутність такої заінтересованості ставить під сумнів ефективність впливу «поля тяжіння» ЄС на утвердження нової моделі взаємовідносин в енергетичному секторі.

Саме тут необхідний «прорив» на новий рівень взаємовідносин та взаємної відповідальності. Країни «нової практики» на доповнення до існуючого інструментарію допомоги повинні сформувати управлінські рішення щодо підтримки реформування енергетичного сектору України не тільки через інструмент примусу (виконання зобов'язань), а й через входження на ринок України великих іноземних компаній і реалізацію ними конкретних масштабних інвестиційних проектів.

Україні необхідно зрозуміти, що збереження «старої практики» неможливо, а намагання це зробити призведе лише до кризи державотворення та технічного колапсу енергетичного сектору. Україна має лише один варіант дій, а саме: намагатися використати те «вікно можливостей», яке, хоч як це парадоксально, склалося унаслідок протистояння російській агресії, та змінити модель управління енергетичним сектором країни на практиці.

Висновки

Нинішній стан реалізації політики реформування взаємовідносин в енергетичному секторі України свідчить про необхідність чіткого усвідомлення та формалізації принципових позицій щодо цілей розвитку енергетичного сектору, принципів

взаємодії у трикутнику «держава – виробник – споживач» і моделей управління на енергетичних ринках.

Імітація процесу політичного чи технологічного «наближення» до нових моделей управління та господарювання на енергетичних ринках через реалізацію окремих проектів у енергетичній сфері при збереженні в незмінному вигляді існуючої моделі функціонування енергетичного сектору України зазнає невдачі через невідповідність «старої практики» господарювання українського ринку принципам функціонування європейських ринків. У сфері енергетичної безпеки України такий підхід зумовлює неадекватність управлінських рішень суб'єкта управління реальної ситуації.

Як засвідчує досвід країн Центральної та Східної Європи, поряд із контролем за діяльністю суб'єкта управління щодо реформування, важливу роль відіграє «трансфер досвіду», що реалізується через практичну залученість носіїв «нової» практики (політики, управлінці, персонал, суб'єкти господарювання) до безпосередньої участі в роботі енергетичного сектору. Їх участь забезпечує безпосереднє внесення нових принципів і правил управління/господарювання у практику життєдіяльності суспільства.

На сьогодні українському суспільству необхідно усвідомити, що зберегти «стару практику» неможливо, а намагання це зробити призведе лише до кризової ситуації. Україна має лише один варіант дій: зробити спроби використати те «вікно можливостей», яке, як не парадоксально, склалося внаслідок російської агресії проти нашої країни, та змінити модель управління вітчизняним енергетичним сектором на практиці.

Список використаних джерел

1. Суходоля О. М. Теоретико-методологічні засади забезпечення енергетичної безпеки України / О. М. Суходоля // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 2. – С. 129–139.
2. Yergin D. Ensuring Energy Security. *Foreign Affairs*, 85 :2 (2006), 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.foreignaffairs.com/articles/2006-03-01/ensuring-energy-security>
3. *Energy Security Challenges for the 21st Century : A Reference Handbook* / Luft G., Korin A. Editors, Praeger, 2009.
4. Энергетическая стратегия России на период до 2030 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minenergo.gov.ru/aboutminen/energostrategy/>
5. Energy Independence and Security Act of 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ140/pdf/PLAW-110publ140.pdf>
6. A 2030 framework for climate and energy policies. *Green Paper*. Brussels, 27.3.2013 COM (2013) 169 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/energy/green_paper_2030_en.htm
7. China's Energy Policy 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.chinadaily.com.cn/business/2012-10/24/content_15845588.htm
8. Суходоля О. М. Енергетичне Співтовариство та Україна : цілі, пріоритети та проблеми співпраці / О. М. Суходоля // Стратегічні пріоритети. – 2016. – № 2. – С. 13–26.
9. North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. *Violence and Social Orders : A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York : Cambridge University Press, 2009.
10. Суходоля О. М., Сменковський А. Ю. Енергетичний сектор України : перспектива реформування чи стагнації / О. М. Суходоля, А. Ю. Сменковський // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 2. – С. 74–80.
11. Суходоля О. М. Розділ 7.4. Енергетична пастка // *Світова гібридна війна : Український фронт : монографія* / за заг. ред. В. П. Горбуліна. – К. : НІСД, 2017. – 496 с.
12. Андрій Рева : Ми не можемо піти на монетизацію субсидій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/publications/2016/05/25/593848/>
13. Special report no 32/2016 : EU assistance to Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.esa.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=40134>
14. Європейський суд аудиту. Надана за 8 років фіндопомога ЄС на реформи в Україні мала «обмежений вплив» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economics.unian.ua/finance/1664981-nadana-za-8-rokiv-findopomoga-es-na-reformi-v-ukrajini-mala-obmejeniy-vplyv-evropeyskiy-sud-audit.html>
15. Limited Access Orders in the Developing World : A New Approach to the Problems of Development. WB / D. C. North, J. J. Wallis, S. B. Webb & B. R. Weingast [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://econweb.umd.edu/~wallis/MyPapers/Limited_Access_Orders_in_the_Developing_WorldWPS4359.pdf
16. Звернення Верховної Ради України до парламентів та органів виконавчої влади держав – членів Європейського Союзу стосовно посилення співпраці в галузі енергетичної безпеки та потенційних ризиків реалізації проектів з будівництва транзитних газопроводів в обхід України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/news/Novyny/137422.html>
17. Germany's Merkel Defends Russian Gas Pipeline Plan [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wsj.com/articles/germanys-merkel-defends-russian-gas-pipeline-plan-1450447499>
18. Комісар ЄС відкидає критику Києва на адресу Енергетичного Співтовариства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.unian.ua/politics/754432-komisar-es-vidkidae-kritiku-kieva-na-adresu-energetichnogo-spivtovaristva.html>

References

1. Sukhodolia, O. (2014). Teoretyko-metodolohichni zasady zabezpechenia enerhetychnoi bezpeky Ukrainy [Theoretical and methodological principles of energy security of Ukraine]. *Stratehichni priorytety – Strategic Priorities*, 2, 129–139 [in Ukrainian].

2. Yergin, D. (2006). Ensuring Energy Security. *Foreign Affairs*, 85 :2, 2006. Retrived from <https://www.foreignaffairs.com/articles/2006-03-01/ensuring-energy-security> [in English].
3. Luft, G., Korin, A. (Ed.) (2009). Energy Security Challenges for the 21st Century. A Reference Handbook. *Praeger* [in English].
4. Energetyckeskaya Strategiya Rossii na period do 2030 [Energy Strategy of Russia up to 2030]. (n.d.). *minenergo.gov.ru*. Retrived from <http://minenergo.gov.ru/aboutminen/energostrategy/> [in Russian].
5. Energy Independence and Security Act of 2007. (n.d.). *www.gpo.gov*. Retrived from <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ140/pdf/PLAW-110publ140.pdf> [in English].
6. A 2030 framework for climate and energy policies. Green Paper (released for public consultation). Brussels, 27.3.2013 COM (2013) 169 final. *ec.europa.eu*. Retrived from http://ec.europa.eu/energy/green_paper_2030_en.htm [in English].
7. China's Energy Policy 2012. *chinadaily.com.cn*. Retrived from http://www.chinadaily.com.cn/business/2012-10/24/content_15845588.htm [in English].
8. Sukhodolia, O. (2016). Enerhetychne Spivtovarystvo ta Ukraina : tsili, priorityty ta problemy spivpratsi [Energy Community and Ukraine : Objectives, Priorities and Problems of cooperation]. *Stratehichni priorityty – Strategic Priorities*, 2, 13–26 [in Ukrainian].
9. North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). Violence and Social Orders : A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. New York : Cambridge University Press [in English].
10. Sukhodolia, O. M., Smenkovskiy, A. Iu. (2013). Enerhetychnyi sektor Ukrainy : perspektyva reformuvannia chy stahnatsii [The energy sector of Ukraine : the prospect of reform or stagnation]. *Stratehichni priorityty – Strategic Priorities* 2, 74–80 [in Ukrainian].
11. Sukhodolia, O. M. (2017). Rozdil 7.4. Enerhetychna pastka // Svitova hibrydna viina : Ukrainskyi front : monohrafiia [Chapter 7.4. Energy trap (in book : “World Hybrid war : Ukrainian front” : monograph)]. Kyiv : NISS [in Ukrainian].
12. Reva, A. My ne mozhemo pity na monetyzatsiiu subsydii [Andrii Reva : We can not go to the monetization of subsidies] (n.d.). *epravda.com.ua*. Retrived from <http://www.epravda.com.ua/publications/2016/05/25/593848/> [in Ukrainian].
13. EU assistance to Ukraine. Special report no 32/2016. (n.d.). *eca.europa.eu*. Retrived from <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=40134> [in English].
14. Sait UNIAN. Yevropeyskyi sud audytu. Nadana za 8 rokov findopomoha YeS na reformy v Ukraini mala «obmezhenyi vplyv» [Site of UNIAN. The European Court of Audit. Provided in 8 years finansial support reforms in Ukraine had a “limited impact”]. (n.d.). *economics.unian.ua*. Retrived from <http://economics.unian.ua/finance/1664981-nadana-za-8-rokiv-findopomoga-es-na-reformi-v-ukrajini-mala-obmejeniy-vplyv-evropeyskiy-sud-audit.html> [in Ukrainian].
15. North, D. C., Wallis, J. J., Webb, S. B., & Weingast, B. R. Limited Access Orders in the Developing World : A New Approach to the Problems of Development. WB. (n.d.). *econweb.umd.edu*. Retrived from http://econweb.umd.edu/~wallis/MyPapers/Limited_Access_Orders_in_the_Developing_WorldWPS4359.pdf [in English].
16. Zvernennia Verkhovnoi Rady Ukrainy do parlamentiv ta orhaniv vykonavchoi vlady derzhav – chleniv Yevropeiskoho Soiuzu stosovno posylennia spivpratsi v haluzi enerhetychnoi bezpeky ta potentsiinykh ryzykiv realizatsii proektiv z budivnytstva tranzytynykh hazoprovodiv v obkhid Ukrainy [Address to the parliaments and governments of the countries – members of the European Union regarding strengthening of cooperation in the branch of energy security and potential risks of implementation of projects of the construction of transit gas pipelines bypassing Ukraine (Verkhovna Rada of Ukraine)]. (n.d.). *rada.gov.ua*. Retrived from <http://www.rada.gov.ua/news/Novyny/137422.html> [in Ukrainian].
17. Germany's Merkel Defends Russian Gas Pipeline Plan. (n.d.). *wsj.com*. Retrived from <http://www.wsj.com/articles/germanys-merkel-defends-russian-gas-pipeline-plan-1450447499> [in English].
18. Sait UNIAN. Komisar YeS vidkydaie krytyku Kyieva na adresu Enerhetychnoho Spivtovarystva [Site of UNIAN. Commissioner of EU rejects criticism of Kyiv to the Energy Community]. (n.d.). *unian.ua*. Retrived from <http://www.unian.ua/politics/754432-komisar-es-vidkydaie-krytyku-kyieva-na-adresu-energetichnogo-spivtovarystva.html> [in Ukrainian].