

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ВОЛОДИМИРА ДАЛЯ

**ПРАВОВІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ
РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ПРАВОСУДДЯ
В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
СПІЛЬНОТИ:
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Монографія

Северодонецьк, 2018

УДК 34+33:351/354.001.73]:061.1ЄС

П68

Рекомендовано Вченою радою
Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля
(протокол № 3 від 30.11.2018 р.)

Рецензенти:

М.В. Руденко – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри кримінально-правових дисциплін Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, заслужений юрист України;

Є. І. Овчаренко – доктор економічних наук, доцент, завідувач кафедри менеджменту та маркетингу Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

Відповідальний редактор:

Г.В. Татаренко – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного права юридичного факультету Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

П68 Правові та економічні засади реформування системи органів державної влади і правосуддя в умовах інтеграції до європейської спільноти: проблеми та перспективи : монографія / [Колектив авторів] ; під ред. Г.В. Татаренко. – Северодонецьк: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2018. - 208 с.: табл. 1 рис. 11.

ISBN 978-617-11-0104-3

Монографія присвячена дослідженням проблем конституційно-правових основ взаємодії держави, суспільства та особистості, правового регулювання інститутів громадянського суспільства в умовах глобалізації (євроінтеграції); розвитку місцевого самоврядування в Україні як форми реалізації народовладдя; реалізації реформи правосуддя та правоохоронних органів.

Розраховано на наукових працівників, викладачів, здобувачів вищої освіти, аспірантів, працівників сфери державного управління.

УДК 34+33:351/354.001.73]:061.1ЄС

© Східноукраїнський національний

університет імені Володимира Даля, 2018

ISBN 978-617-11-0104-3

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ

Терещенко С. В.

Актуальність проблеми реалізації правової політики стимулювання енергозбереження на металургійних підприємствах обумовлена взаємозалежністю ефективного управління процесами енерговикористання економікою країни із локально-правовими заходами оперативного та об'єктивного відображення тенденцій розвитку у сфері виробництва та споживання енергоресурсів.

У цьому напрямку відмічають певні позитивні зрушення, зокрема, оприлюднення паливно-енергетичного балансу України, що надає можливість порівняльної оцінки результативності та ефективності державної політики, а також прийняття значної кількості нормативно-правових актів, спрямованих на активізацію реалізації державної політики у сфері енергозбереження в Україні. Однак залишається низькою ефективність енергозберігаючої політики України, а позитивні приклади локального впливу на її реалізацію на рівні окремих підприємств, не призводять до виконання задекларованих заходів, що містять прийняті Україною державні програми енергоефективності.

Головними причинами стану низької ефективності експерти вважають:

- декларативність прийнятих державних програм та незадовільне виконання передбачених у них заходів у сфері енергозбереження;
- недостатність коштів держави на реалізацію заходів, передбачених діючими програмами, та низький рівень контролю за їх використанням;
- відсутність дієвих стимулів для основних споживачів ПЕР щодо впровадження енергозберігаючих технологій;
- недосконалість чинного законодавства у сфері інвестиційної діяльності, що утримує потенційних інвесторів від участі у фінансуванні енергозберігаючих заходів.

У свою чергу ефективне споживання енергоресурсів - досягнення економічно виправданої ефективності використання ресурсів при існуючому рівні розвитку техніки і технологій і дотриманні вимог до охорони навколишнього середовища.

Проблеми концептуального характеру у області енергоспоживання можливо ранжувати у двох основних напрямках:

1. Реалізація Програм енергозбереження на об'єктах електроенергетики шляхом управління зниженням витрат на виробництво, транспортування і розподіл потоків електричної і теплової енергії.

2. Паралельне планування заходів енергозбереження у споживачів, де можливості щодо заощадження енергоносіїв вищі, а витрати на заходи енергозбереження, навпаки, значно нижчі, ніж в електроенергетиці [3].

В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень НАН України підвищення енергоефективності визначено стратегічним пріоритетом державної політики економічної безпеки. Зокрема, актуальність завдання стосовно підвищення енергоефективності та визначення такого завдання стратегічним пріоритетом державної політики економічної безпеки обумовлено відомими факторами.

Це наступні фактори:

По-перше, на тлі кризових явищ у світовій економіці та посилення глобальної економічної нестабільності ключового значення набуває забезпеченість країн паливно-енергетичними ресурсами. Забезпеченість обумовлює спроможність підтримувати стабільне функціонування та розвиток національних економік незалежно від дисбалансів глобального ринку.

По-друге, інфраструктурний характер енергетичної галузі зумовлює її визначальний вплив на темпи та пропорції економічного зростання, стан навколишнього середовища, реалізації завдань соціальної політики.

По-третє, виходячи з того, що на даний час не існує універсальної моделі державного управління у сфері енергетичної безпеки, кожна держава розробляє власну модель та механізм її забезпечення, виходячи зі стану та перспектив розвитку національної економіки, з урахуванням особливостей та набутого досвіду державного регулювання соціально-економічних процесів у рамках її юрисдикції, а також тенденцій на глобальному і регіональному ринках енергетичних ресурсів.

Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень НАН України дійшли висновку, що до основних чинників, що обумовлюють високу енергоємність виробництва та побуту в Україні, можна віднести:

– неефективне і марнотратне споживання паливно-енергетичних ресурсів внаслідок недотримання технологічних вимог;

– застарілість основних фондів та комунікацій паливно-енергетичного комплексу та незадовільні темпи їх оновлення;

– значні втрати енергоресурсів, перш за все природного газу, тепло- та електроенергії, під час їх транспортування, зберігання та розподілу;

– низький рівень впровадження енергоефективних технологій та обладнання (впровадження нових технологічних процесів, зокрема маловідходних, ресурсозберігаючих і безвідходних, здійснюють не більше 3% загальної кількості промислових підприємств);

– суттєве технологічне відставання української промисловості від рівня розвинених країн;

– високий рівень зношеності основних фондів в економіці (74,9%) і відповідне підвищення питомих витрат паливно-енергетичних ресурсів на виробництво низки важливих видів продукції в найбільш енергоємних галузях економіки;

– неадекватність тарифів на продукцію та послуги, що надаються підприємствами ПЕК, насамперед населенню країни, їх економічно обгрунтованому рівню;

– зростання збитковості роботи підприємств ПЕК при одночасному збільшенні їх відрахувань до державного бюджету України;

– нестача в енергетичних підприємств власних коштів для підтримання у належному стані і оновлення основних фондів та скороченням обсягів інвестицій, які залучаються у сферу ПЕК;

– недостатнє використання промислового перероблення відходів, повільне впровадження альтернативної та відновлювальної енергетики [1, с.4-5].

Грунтовний аналіз фахівцями зазначених чинників довів, що висока енергоємність економіки, нераціональне енергоспоживання знижують конкурентоспроможність продукції, створюють навантаження на зовнішньоторговельний баланс і посилюють енергетичну, економічну та політичну залежність України. Вона посилює ризики, пов'язані з підвищенням світових цін на нафту й подальшу трансформацію у зростання ціни на інші енергоносії, у т. ч. природний газ. Це створює загрозу стійкості економічного зростання, оскільки матиме пролонгований вплив на формування цін виробників, передусім основних галузей промисловості – металургійної та хімічної. Без розв'язання проблеми зменшення енерговитрат не можна побудувати нову модель економіки, здатну забезпечити високі соціальні стандарти [1, с.5].

В умовах відсутності активної політики енергозбереження Закон України «Про основи національної безпеки України» (Закон втратив чинність на підставі Закону № 2469-VIII від 21.06.2018) визначав неефективності використання паливно-енергетичних ресурсів загрозою енергетичній безпеці України та загалом національній безпеці в економічній сфері) [2, ст.7].

Відповідно цьому, послідовне і активне проведення політики енергозбереження було визнано одним із основних напрямів забезпечення енергетичної безпеки і загалом державної політики з питань національної безпеки)» [2, ст.8].

Правова політика з питань національної безпеки та політика енергозбереження формується на державному рівні тому, що вона визначає енергетичну безпеку країни. Водночас локальні організаційно-правові

заходи не слід виключати з поля зору. Проблему енергозбереження визнають комплексною. Її пов'язують із розв'язанням правових, фінансових, технічних, соціальних, економічних, організаційних, технологічних, екологічних, наукових та інших питань.

Інтегрованість концептуальних підходів до зазначених чинників дозволила фахівцям обґрунтувати наступне визначення енергозбереження: «Це реалізація на макро- та мікро- рівнях правових, організаційних, наукових, виробничих, технічних і економічних заходів, що спрямовуються на ефективне використання енергетичних ресурсів, залучених у господарський оборот» [3].

Фахівцями визнано, що в Україні енергоресурси використовуються украй не ефективно, а їх вартість постійно зростає, що стає негативним фактором конкурентоздатності продукції металургійних підприємств.

У металургійному виробництві у сучасних умовах підприємство не в змозі самостійно вирішити проблеми енергоспоживання і захисту навколишнього середовища без цілеспрямованого стимулювання. За останні роки було прийнято низку Законів, нормативних актів Уряду України, а також – підзаконних нормативно-правових актів про правила обліку енергетичних ресурсів, про правила проведення енергетичних обстежень підприємств, про енергетичні паспорти та інші.

Натомість фактично, правові, організаційні, економічні механізми, які закладаються у положеннях прийняти законодавчих актів на практиці не функціонують. Наприклад, на законодавчому рівні передбачено фінансову підтримку проектів і програм енергозбереження для підприємств, які активно використовують вторинні енергоресурси. Але фактичний стан справ не відповідає приписам нормативних документів і надання податкових пільг не відбувається за наявності підстав для надання. Регіональні програми підвищення ефективності використання енергії розроблені, але фінансування їх з бюджетних коштів відбувається тільки в «обраних» регіонах. Податкові пільги, що спрямовані на надання допомоги в реалізації програм в Україні, також не надаються підприємствам.

Пропозиція М. А. Губи та В. П. Волкова, що нижче цитується, зумовлена наміром сприяння реалізації Закону «Про енергозбереження»: «...необхідно в тарифах на енергоресурси передбачати «захищені» статті витрат, формування собівартості не тільки на виробництво, але і на, послуги з передачі енергії, які б забезпечували підприємству повернення тієї частини прибутку, яка утворюється від впровадження енергозберігаючих заходів. Можливий в реалізації для виробників і покупців енергоресурсів варіант введення тимчасових акцизів або додаткових тимчасових надбавок до тарифів для цільового використання засобів, що формуються з «дельти» підвищення тарифу. Після закінчення дії акцизного терміну тариф

знижується від початкового на величину прибутку, одержаного від реалізації енергоефективних заходів» [3].

За таких умов підсилюються вимоги до управління інноваційними процесами на підприємствах. «Уроки світового інноваційного менеджменту вкрай важливі для українських підприємств. Низький рівень інноваційної активності останніх є наслідком не тільки недостатнього інвестування в інноваційну діяльність або провалів інститутів інноваційної сфери, а й низької ефективності менеджменту на підприємствах (йдеться про менеджмент підприємства, адаптований до постійно оновлюваних умов його діяльності, ризикованості дій та конкуренції в галузі)» [4, С.123].

Отже, ефективний менеджмент енергоспоживання для досягнення світового рівня кращих металургійних підприємств супроводжується локальними нормативно-правовими актами, досвід напрацювання яких має юридична служба підприємства. А це вже локальний рівень реалізації правової політики держави.

Значущість правової роботи як засобу забезпечення соціальної спрямованості економіки обґрунтовано на прикладі наявних проблем функціонування правових режимів використання природних ресурсів. Вони узагальнені в матеріалах досліджень ІСПД НАН України, СНУ ім. В. Даля та інших науково-дослідних колективів. Досягнення загального позитивного результату у використанні правової роботи є способом сприяння забезпеченню соціальної спрямованості економіки, вважав Д. В. Шликов.

Це можливо лише за умови обліку цілісного характеру правової роботи і удосконалення її окремих напрямів з урахуванням особливостей функціонування правових режимів використання природних ресурсів і державного майна [5, С.132].

На рівні держави досягнення соціальної спрямованості економіки енергозбереження на підприємствах металургійної галузі залежить від дієвої координації роботи установ у сфері енергетичної безпеки, а також ефективної системи оперативного реагування на виклики та загрози, що виникають у зазначеній сфері.

Зазначений рівень досягнення соціальної спрямованості економіки енергозбереження на підприємствах металургійної галузі, в основному, представлений Президентом України (в частині загального керівництва у сфері національної безпеки України, у тому числі у сфері енергоефективності), Верховну Раду України (у частині визначення основ національної безпеки та формування законодавчої бази у цій сфері). Забезпечення координації та поточного контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки покладено на Раду національної безпеки і оборони України. На Міністерство економічного розвитку і торгівлі України у складі його головних завдань, покладено: забезпечення формування державної політики у сфері енергозбереження та

ефективного використання енергетичних ресурсів, здійснення контролю за її реалізацією; забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері енергозбереження та ефективного використання енергетичних ресурсів. А Міністерство енергетики та вугільної промисловості України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному та нафтогазовому комплексах

Аналіз експертів Національного інституту стратегічних досліджень НАН України щодо ефективності механізму реалізації державної політики у сфері енергоефективності довів, що існуючий механізм реалізації державної політики у сфері енергоефективності та енергозбереження є надзвичайно складним та громіздким, що ускладнює прийняття та виконання оперативних управлінських рішень. Адже кожне відомство, як одна зі складових цього механізму, відповідає лише за окремий сегмент державної політики у цій сфері, що не дає можливості комплексного підходу до вирішення існуючих у ній проблем.

Так, реалізацію державної політики та здійснення державного контролю у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, збільшення частки відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива в енергетичному балансі України покладено на Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України. Водночас органом, що здійснює державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у ПЕК та на суміжних ринках у сферах електроенергетики, а також відповідає за проведення цінової і тарифної політики у сфері енергетики, є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (НКРЕ).

Крім того, до суб'єктів, які відповідають за реалізацію державної політики у сфері енергоефективності та енергозбереження, враховуючи визначену національним законодавством компетенцію також можна віднести: Державне підприємство «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» - є оператором усіх діючих атомних електростанцій України і має забезпечувати збільшення виробництва електроенергії та коефіцієнта використання встановленої потужності АЕС за умови постійного підвищення рівня безпеки експлуатації; Національну енергетичну компанію «Укренерго», яка є вертикально інтегрованою природною монополією в галузі передавання електроенергії, у структурі якої функціонують: Державна інспекція з експлуатації електростанцій та мереж і Державна інспекція з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної і теплової енергії. НЕК «Укренерго» є технологічною ланкою, що об'єднує виробників електроенергії – енергогенерувальні компанії атомних, теплових і гідроелектростанцій та

обласні енергопостачальні компанії, взаємодіє з енергосистемами суміжних країн, забезпечує експорт та імпорт електроенергії; Національну акціонерну компанію «Енергетична компанія України», основним завданням якої є надійне та ефективне функціонування і розвиток електроенергетичного комплексу для забезпечення економічної та енергетичної безпеки держави, більш повне задоволення потреб споживачів в електричній і тепловій енергії, ефективне управління державним майном, залучення інвестицій та отримання прибутку; Національну акціонерну компанію «Нафтогаз України», яка є вертикально-інтегрованою нафтогазовою компанією, що здійснює повний цикл операцій з розвідки та розробки родовищ, експлуатаційного та розвідувального буріння, транспортування та зберігання нафти і газу, постачання природного і скрапленого газу споживачам; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, які мають у межах визначеної законодавством компетенції забезпечувати вирішення питань у сфері енергетичної безпеки на місцевому та регіональному рівнях [1, с.16-17] .

У підсумку висловлених фахівцями критичних зауважень стосовно існуючого механізму реалізації державної політики у сфері енергоефективності та енергозбереження йдеться про те, що кожне з наведеного в переліку відомств відповідає лише за окремий сегмент державної політики у цій сфері, що не дає можливості комплексного підходу до вирішення існуючих у ній проблем. Водночас зовсім не згадується дослідниками інституту такий елемент у складі механізму реалізації державної політики як локальне правове регулювання з боку металургійних підприємств.

До числа найбільш важливих завдань управління енергозбереженням будь-якого підприємства, яке працює за традиційними технологіями, на погляд М.А. Губи та В.П. Волкова, входять наступні:

- управління впровадженням систем контролю і обліку енергоресурсів, в масштабі реального часу;
- управління розвитком власних енергоджерел на підприємстві;
- управління утилізацією вторинних енергоресурсів;
- створення АСУ-ЕНЕРГО для мінімізації енерговитрат;
- розробка програм раціонального споживання енергоресурсів;
- розширене застосування енергозбережного устаткування [3].

Для виконання цих завдань металургійні підприємства приймають та виконують оперативні управлінські рішення, які формуються на основі цілісної державної політики у сфері енергоефективності. Але якщо на рівні централізованого правового впливу приймають декларативні закони, недосконалість інструментів державного регулювання та переважної зосередженості їх на залучення та розподілення коштів державного бюджету.

Як наслідок за відсутності об'єктивних уявлень про реальний стан енергетичної безпеки та пріоритетів у подоланні загрозливих явищ не може відбутися збалансованого правового впливу з боку централізованого та локального правового регулювання відносин із забезпечення енергозбереження та енергоефективності.

Таким чином, враховуючи вищевикладене узагальнення аналізу фахівців, науковців та інших дослідників можна дійти висновку, що не можна розглядати локальні нормативно-правові акти металургійних підприємств ізольовано без урахування загального взаємозв'язку із системою централізованих нормативно-правових актів, які регулюють відносини із забезпечення енергозбереження та енергоефективності. Але, якщо централізовані нормативно-правові акти не є ефективними, чи виправдано, щоб тягар цієї неефективності несли в собі локальні нормативно-правові акти?

Зрозуміло, що не виправдано. За таких умов відбувається брак дієвого контролю за використанням бюджетних коштів. Збалансувати домінування галузевих та відомчих інтересів у процесі прийняття управлінських рішень може підсилення функції самоконтролю металургійних підприємств. Але в юридичній науці бракує досліджень з проблематики функцій самоконтролю підприємств.

Викладене підкреслює необхідність комплексного аналізу внутрішньогосподарських локальних нормативно-правових актів, які регулюють внутрішньогосподарські відносини у процесі виробничо-господарської діяльності металургійних підприємств, у всебічному дослідженні теоретичних і практичних проблем щодо розробки, прийняття та застосування внутрішньогосподарських локальних нормативно-правових актів металургійних підприємств як форми господарського права.

Література

1. Підвищення енергоефективності як стратегічний пріоритет державної політики економічної безпеки. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень НАН України. – К., 2012. – 22 с.
2. Закон України «Про основи національної безпеки України» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 39. – Ст. 351.
3. Губа М.А., Волков В.П. Шляхи оптимізації енергоспоживання у металургійній галузі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www. ufib.com.ua/docs/zak_samreg](http://www.ufib.com.ua/docs/zak_samreg)
4. Шевченко Л.С. Стратегічне управління інноваційними процесами на підприємстві / Концептуальні засади становлення інноваційного суспільства в Україні : монографія / кол. авторів Г. П. Клімова, С. М. Іванов, Л. С. Шевченко та ін. / за ред. Г. П.Клімової, Ю.Є. Атаманової. – Х. : Право, 2015. – 452 с. (с.122-142).
5. Шликов Д.В. Правова природа оренди майна як форми державно-приватного партнерства: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / Д.В. Шликов. – Х., 2010. – 15 с.