Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ПАРФЕНЮК ТЕТЯНА ВІКТОРІВНА

УДК 32:351.824.1.072:620.9](477)

ДИСЕРТАЦІЯ

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН У ВИРОБЛЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування
Галузь знань 28 – Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі публічного управління та адміністрування

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ Тетяна Вікторівна Парфенюк

Науковий керівник – **Пухкал Олександр Григорович**, доктор наук з державного управління, професор

Київ-2023

АНОТАЦІЯ

Парфенюк Т. В. Особливості взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії в галузі публічного управління та адміністрування за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Київський національний університет ім. Т.Г. Шевченка, Київ, 2023.

У дисертації вирішено актуальне наукове завдання обґрунтування теоретичних та прикладних положень щодо особливостей взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України, а також розроблення практичних рекомендацій щодо її удосконалення.

У першому розділі дисертації «Теоретичні засади дослідження взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики» розкрито сутнісний зміст сучасної публічної політики держави, зокрема її важливої складової – публічної політики в енергетичній сфері; проаналізовано концептуальні підходи дослідження процесу взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики. Удосконалено понятійно-термінологічний апарат державно-управлінської науки. Зокрема, у дисертації запропоновано інтегроване визначення поняття «заінтересовані сторони в енергетичній сфері», а саме: це групи інтересів (структури бізнесу, неурядові організації, наукові установи та експерти, галузеві органи публічного управління та ін.), залучені до нормативного процесу вироблення публічної політики в енергетичній сфері й які у той чи інший спосіб безпосередньо чи опосередковано впливають одне на одного і обумовлюють взаємну спрямованість дій у процесах реалізації даної політики.

У роботі також набула подальшого розвитку конкретизація сутності публічної політики в енергетичній сфері як сукупність притаманних їй ключових ознак, а саме: виробляється у публічній сфері, зокрема в системі публічного управління; базується на принципах прозорості і відкритості; відбувається на основі нормативно визначених процедур і правил взаємодії заінтересованих сторін, першочергово з узгодження їх різних інтересів; результатом такої взаємодії є офіційні документи політики (концепції, стратегії, програми, закони, укази, постанови тощо) в енергетичній сфері.

Визначено, що енергетична безпека є важливою складовою національної безпеки та має значний вплив на вироблення сучасної енергетичної політики. Вона передбачає заходи, спрямовані на забезпечення стабільного, безпечного і надійного постачання енергії для функціонування економіки, сектору національної безпеки і оборони країни та суспільства в цілому. Вироблення публічної політики в енергетичній сфері пов'язане з різноманітними політичними ризиками та викликами, які можуть вплинути на її формування і реалізацію, а саме: політична нестабільність, геополітичні чинники, інтереси різних стейкхолдерів, зміни в енергетичному секторі, напруженість у міжнародних відносинах тощо.

У другому розділі дисертації «Сучасний стан взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері: зарубіжний та вітчизняний досвід» узагальнено досвід взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері Європейського Союзу та визначено особливості узгодження інтересів суб’єктів цієї політики на чотирьох рівнях взаємодії: корпоративному (інтереси національних і міжнародних суб'єктів господарювання), національному (поточні інтереси національних урядів країн-учасниць), інституційному (позиції керівників інститутів самого ЄС як інтеграційного формування), наднаціональному (спільні інтереси у зовнішній політиці країн-учасниць). Вперше виокремлено і обгрунтовано особливості взаємодії заінтересованих сторін при виробленні сучасної публічної політики в енергетичній сфері України, зокрема:

специфічні умови функціонування енергетичного сектору економіки, збереження домінуючої ролі державних підприємств у виробництві енергії; суттєвий вплив на державні підприємства приватних (олігархічних) інтересів; висока зарегульованість енергетичного сектору; кореляція завдань та напрямів національної енергетичної політики із євроінтеграційним процесом; руйнівний вплив повномасштабної російсько-української війни на енергетичну інфраструктуру, незавершеність формування основних механізмів узгодження інтересів та максимально сприятливого для прозорих і відкритих практик узгодження інтересів ключових акторів публічної політики [уряд, профільні міністерства, державні підприємства енергетичного сектору (Нафтогаз Україна, Укренерго, Енергоатом та ін.), фінансово-промислові групи, що монополізували окремі галузі енергетичного сектору, організації громадянського суспільства]; незавершеність інституціоналізації лобістської діяльності, GR-діяльності, механізму публічно-приватного партнерства; розвиток альтернативних джерел енергії; посилення громадської участі у виробленні публічної енергетичної політики; впровадження інноваційних технологій при узгодженні інтересів (цифровізація процесу) та ін.

Наголошується, що розробники сучасної енергетичної політики мають враховувати не лише економічні та екологічні чинники, але й враховувати ризики, пов’язані з політичною нестабільністю та повномасштабним військовим вторгненням. Визначені основні вектори та ризики вироблення сучасної публічної політики в енергетичній сфері України в контексті подолання наслідків російсько-української війни. В якості перших розглядаються: розвиток відновлюваної енергетики; узгодження інтересів та розширення співпраці з європейськими країнами, передусім – у питаннях транзиту газу, розвитку енергоефективності та відновлюваної енергетики; підвищення транспарентності та удосконалення механізмів контролю за діяльністю підприємств у цій сфері; розвиток національних енергетичних проєктів у рамках плану з післявоєнного відновлення та модернізації енергетичної сфери. Основними ризиками залучення заінтересованих сторін у

вироблення публічної політики в енергетичній сфері в умовах війни визначені: безпека та конфіденційність суб'єктів політики; конфлікти інтересів ключових акторів енергетичної політики; недосконаліть інституційного середовища; недофінансування заходів реалізації стратегічних напрямів енергетичної політики тощо.

Набули подальшого розвитку класифікація механізмів взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України, якими є: законодавчі механізми, механізми регулювання та координації, механізми громадського діалогу та консультацій.

У третьому розділі дисертації «Напрями удосконалення взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України» визначено, що такими напрямами, у тому числі, у контексті післявоєнного відновлення є: 1) поглиблення відносин з урядом (Government Relations) у міжсекторальній взаємодії при виробленні публічної політики в енергетичній сфері, зокрема удосконалення правового забезпечення розвитку GR-діяльності енергетичних компаній України у міжсекторальній взаємодії шляхом обґрунтування таких заходів, як: запровадження відкритого реєстру лобістів; державне регулювання лобістської діяльності; унормування звітності суб'єктів лобістської діяльності; імплементація в національне законодавство такого явища, як «охоплення посадових осіб»; встановлення чітких обмежень на лобістську діяльність іноземних юридичних осіб; впровадження лобістського самоврядування; 2) розвиток громадського лобіювання як інструменту впливу на вироблення публічної політики в енергетичній сфері України (удосконалення методичного підходу до інституціоналізації громадського лобіювання суспільних інтересів в енергетичній сфері, який, на відміну від вже існуючих, фокусується на створенні сприятливих умов для організацій громадянського суспільства виступати замовником лобістських послуг, а також виокремлення з-поміж таких суб'єктів політики категорії громадських лобістів); 3) впровадження публічно-приватного партнерства як основного механізму реалізації національних проєктів у енергетичному

секторі, зокрема у проєктах модернізації і реконструкції традиційних об'єктів генерації та постачання електроенергії і тепла, відновлюваних джерел енергії і зміцнення енергоефективності, за рахунок таких заходів, як: ухвалення відповідних стратегічних і програмних документів; активізації розбудови системи професійної підготовки вітчизняних фахівців з публічно-приватного партнерства тощо.

Ключові слова: публічна політика, енергетична сфера, енергетична безпека, енергетична політика, заінтересовані сторони, взаємодія, вироблення публічної політики в енергетичній сфері, політичні ризики, державне управління, публічне управління, відновлювана енергетика, Government Relations, публічно-приватне партнерство, механізми взаємодії заінтересованих сторін.

ANNOTATION

Parfeniuk T.V. Peculiarities of the interaction of interested parties in the development of public policy in the energy sector of Ukraine. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the field of public management and administration, specialty 281 «Public Management and Administration». – Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2023.

The dissertation solves the urgent scientific task of substantiating theoretical and applied provisions regarding the peculiarities of the interaction of interested parties in the development of public policy in the energy sector of Ukraine, as well as the development of practical recommendations for its improvement.

In the first chapter of the dissertation «Theoretical foundations of the study of the interaction of interested parties in the development of public policy» the essential content of the modern public policy of the state, in particular its important component - public policy in the energy sphere, is disclosed; conceptual approaches to researching the process of interaction of interested parties in the development of

public policy are analyzed. The conceptual and terminological apparatus of public administration science has been improved. In particular, the dissertation proposes an integrated definition of the concept of «interested parties in the energy sector», namely: these are groups of interests (business structures, non-governmental organizations, scientific institutions and experts, sectoral public administration bodies, etc.) involved in the regulatory process of public policy development in the energy sector and which in one way or another directly or indirectly affect each other and determine the mutual orientation of actions in the processes of implementing this policy.

The work also further developed the specification of the essence of public policy in the energy sphere as a set of key features inherent in it, namely: it is produced in the public sphere, in particular in the system of public management; is based on the principles of transparency and openness; takes place on the basis of normatively determined procedures and rules of interaction of interested parties, primarily to coordinate their various interests; the result of such interaction is official policy documents (concepts, strategies, programs, laws, decrees, resolutions, etc.) in the energy sector.

It was determined that energy security is an important component of national security and has a significant impact on the development of modern energy policy. It provides for measures aimed at ensuring a stable, safe and reliable energy supply for the functioning of the economy, the national security and defense sector of the country and society as a whole. The development of public policy in the energy sector is associated with various political risks and challenges that can affect its formation and implementation, namely: political instability, geopolitical factors, interests of various stakeholders, changes in the energy sector, tensions in international relations, etc.

The second chapter of the dissertation «The current state of interaction of interested parties in the development of public policy in the energy sphere: foreign and domestic experience» summarizes the experience of interaction of interested parties in the development of public policy in the energy sphere of the European

Union and identifies the peculiarities of the coordination of the interests of the subjects of this policy at four levels of interaction: corporate (interests of national and international business entities), national (current interests of national governments of member countries), institutional (positions of heads of institutions of the EU itself as an integration formation), supranational (common interests in the foreign policy of member countries). For the first time, the peculiarities of the interaction of interested parties in the development of modern public policy in the energy sector of Ukraine are highlighted and substantiated, in particular: specific conditions for the functioning of the energy sector of the economy, preservation of the dominant role of state-owned enterprises in energy production; significant influence on state enterprises of private (oligarchic) interests; high regulation of the energy sector; correlation of tasks and directions of the national energy policy with the European integration process; the destructive impact of the full-scale Russian-Ukrainian war on the energy infrastructure, the incompleteness of the formation of the main mechanisms for the coordination of interests and the most favorable for transparent and open practices of coordination of the interests of key actors of public policy [the government, relevant ministries, state enterprises of the energy sector (Naftogaz Ukraine, Ukrenergo, Energoatom, etc. .), financial and industrial groups that monopolized certain branches of the energy sector, civil society organizations]; incomplete institutionalization of lobbying activities, GR-activities, public-private partnership mechanism; development of alternative energy sources; strengthening public participation in the development of public energy policy; introduction of innovative technologies in the coordination of interests (digitalization of the process), etc.

It is emphasized that the developers of modern energy policy must take into account not only economic and environmental factors, but also take into account the risks associated with political instability and full-scale military invasion. The main vectors and risks of developing modern public policy in the energy sector of Ukraine in the context of overcoming the consequences of the Russian-Ukrainian war are determined. The following are considered as the first: the development of renewable

energy; coordination of interests and expansion of cooperation with European countries, primarily in matters of gas transit, development of energy efficiency and renewable energy; increasing transparency and improving control mechanisms over the activities of enterprises in this area; development of national energy projects within the framework of the plan for post-war recovery and modernization of the energy sector. The main risks of the involvement of interested parties in the development of public policy in the energy sphere in the conditions of war are defined as: security and confidentiality of policy subjects; conflicts of interests of key actors of energy policy; imperfection of the institutional environment; underfunding of measures to implement strategic areas of energy policy, etc.

The classification of the mechanisms of interaction of interested parties in the development of public policy in the energy sector of Ukraine, which are: legislative mechanisms, mechanisms of regulation and coordination, mechanisms of public dialogue and consultations, has gained further development.

In the third chapter of the dissertation «Directions for improving the interaction of interested parties in the development of public policy in the energy sector of Ukraine» it is determined that such directions, including in the context of post-war recovery, are: 1) deepening relations with the government (Government Relations) in intersectoral interaction in the development public policy in the energy sector, in particular, improving the legal support for the development of GR activities of energy companies of Ukraine in intersectoral interaction by substantiating such measures as: introduction of an open register of lobbyists; state regulation of lobbying activities; normalization of reporting of lobbying entities; implementation into national legislation of such a phenomenon as «coverage of officials»; establishment of clear restrictions on lobbying activities of foreign legal entities; implementation of lobbyist self-government; 2) the development of public lobbying as a tool for influencing the development of public policy in the energy sector of Ukraine (improvement of a methodical approach to the institutionalization of public lobbying of public interests in the energy sector, which, unlike the existing ones, focuses on creating favorable conditions for civil society organizations to act

as a customer of lobbying services, as well as distinguishing from among such political subjects the category of public lobbyists); 3) implementation of public-private partnership as the main mechanism for the implementation of national projects in the energy sector, in particular in the projects of modernization and reconstruction of traditional facilities of generation and supply of electricity and heat, renewable energy sources and strengthening of energy efficiency, at the expense of such measures as: adoption of relevant strategic and program documents; activation of the development of the system of professional training of domestic specialists in public-private partnership, etc.

Keywords: public policy, energy sphere, energy security, energy policy, interested parties, interaction, development of public policy in the energy sphere, political risks, public administration, public administration, renewable energy, Government Relations, public-private partnership, mechanisms of interaction of interested parties.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України

1. Парфенюк Т.В. Заінтересовані сторони у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2020. № 4. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1629 DOI: 10.32702/2307-2156-2020.4.152.

2. Рейтерович І.В., Парфенюк Т.В. Концептуальні підходи дослідження місця та ролі груп інтересів у виробленні публічної політики. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. №18. С.92-98. DOI: 10.32702/2306_6814.2021.18.92.

Особистий внесок здобувача: авторкою визначено місце та роль заінтересованих груп в плюралістичній, корпоративістській, неокорпоративістській та неоінституціоналістській моделях взаємовідносин з державою, а також виділено їх позитивні та негативні сторони.

3. Парфенюк Т.В. Механізми взаємодії з громадськістю в енергетичній сфері України. *Інвестиції: практика та досвід*.2022. №17. С.162-168. DOI: 10.32702/2306-6814.2022.17.162.

4. Парфенюк Т.В. Механізми узгодження інтересів заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України в контексті російсько-української війни. *Таврійський науковий вісник. Публічне управління та адміністрування.* 2023. №1. С. 72-81. DOI: 10.32851/tnv-pub.2023.1.10.

Публікації, які додатково розкривають результати дисертації

1. Парфенюк Т.В. Особливості реалізації проєктів публічно-приватного партнерства в енергетичній сфері України. *Науковий часопис Академії національної безпеки.* №2.(30). 2021. *С.*78-97.

2. Рейтерович І.В., Парфенюк Т.В. Групові інтереси та публічна політика: наукова концептуалізація. *Механізми узгодження інтересів у виробленні публічної політики в Україні* : монографія / авт. кол. : С. О. Телешун та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. Київ : НАДУ, 2021. С.43-68.

Особистий внесок здобувача: авторкою здійснено аналіз досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми функціонування груп інтересів та на які спираються автори, а також виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується розділ.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Парфенюк Т.В. Механізми та технології GR-діяльності в Україні на сучасному етапі. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 24 трав. 2019 р. : у 5 т. Київ : НАДУ, 2019. Т. 1. С. 93-94.

2. Парфенюк Т.В. Особливості механізмів узгодження інтересів в публічній політиці України. *Історія, проблеми та необхідні умови становлення громадянського суспільства в Україні*: матеріали міжнародної наук.-практ. конф., 24-25 січня 2020 р. Львів : Го «Львівська фундація суспільних наук», 2020. С. 83–87.

3. Парфенюк Т.В. Удосконалення взаємодії органів публічної влади і громадськості у виробленні й реалізації публічної політики в Україні. *Становлення та розвиток публічного адміністрування*: матеріали XI конф. студ. та молодих учен. за міжнар. уч., 8 травня 2020 р. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 264-267. URL: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu.htm (дата звернення: 18.05.2021).

4. Парфенюк Т.В. Заінтересовані сторони у виробленні публічної політики в сфері енергетики України. *Україна 2030: публічне управління для*

сталого розвитку: матеріали міжнародної наук.-практ. конф., Київ, 2020 р. у. 3 т. Київ : НАДУ, 2020. Т. 2. С.224-225.

5. Парфенюк Т.В. Енергетична безпека України: проблеми та перспективи. *30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи* : матеріали міжнародної наук.-практ. конф. за уч. народних депутатів України, 10 вересня 2021 р. Київ : Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби КНУ імені Тараса Шевченка, 2021. С.187-188.

6. Парфенюк Т.В. Government relations у сфері взаємодії держави і бізнесу в енергетичній сфері України. *Сучасні політичні технології: досвід та перспективи реалізації в Україні* : матеріали Всеукр. відкритої наук.-практ. конф., м. Київ, Таврійський національний університет імені В.І.Вернадського, 17 грудня 2021 р.; ред. Колегія: Ія Дегтярьова, Владислав Котляр, Олександр Кульга, Тетяна Мельник та ін. Київ. :ДКС-Центр, 2021. С.95-100.

7. Парфенюк Т.В. Узгодження інтересів заінтересованих сторін у виробленні політики в комітетах Верховної Ради України. *Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба :* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених, м. Київ, 19 квіт. 2022 р. / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. С.163-164.

8. Парфенюк Т.В. Особливості забезпечення енергетичної безпеки в умовах війни та у поствоєнний період: роль держави та громадянського суспільства. *Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. у трьох томах, м. Київ : ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022 р.; Т. 3. К. : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. С.190-193.

9. Парфенюк Т.В. Роль парламентаризму в подоланні сучасних глобалізаційних викликів у сфері енергетики. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали щорічної міжнародної наук.-практ.*

конф. 7-8 червня 2022 року. Київ : Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. С.49-51.

10. Парфенюк Т.В. Енергетична безпека України: проблеми та перспективи. *Об'єднані наукою: перспективи міждисциплінарних досліджень*: матеріали IX Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених 17-18 листопада 2022 року. Київ : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2022. С.89-91.

11. Парфенюк Т.В. Розвиток відновлювальних джерел енергії як ключова складова енергетичної політики України. *Соборність України: політика духовної спільності, національних традицій і цінностей* : матеріали 10-го ювілей. щоріч. Всеукр. наук.-практ. круглого столу до Дня Соборності України (Київ, 25 січ. 2023 р.). Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2023. С. 116-117.

ЗМІСТ

ВСТУП 18
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН У ВИРОБЛЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ 28
1.1. Сутність і зміст сучасної публічної політики в енергетичній сфері 28
1.2. Концептуальні підходи дослідження сутності взаємодії заінтересованих сторін як суб'єктів вироблення публічної політики 47
1.3. Механізм участі заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері 64
Висновки до розділу 1 85
РОЗДІЛ 2 СУЧАСНИЙ СТАН ВЗАЄМОДІЇ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН У ВИРОБЛЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД 89
2.1 Досвід взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері ЄС 89
2.2. Трансформація взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичному секторі України 114
2.3. Механізми взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України 136
Висновки до розділу 2 155
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН У ВИРОБЛЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ 158
3.1. Відносини з урядом (Government Relations) у міжсекторальній взаємодії при виробленні публічної політики в енергетичній сфері України 158
3.2. Громадське лобіювання як інструмент впливу на вироблення публічної політики в енергетичній сфері України 178
3.3. Публічно-приватне партнерство як основний механізм реалізації національних проєктів у енергетичному секторі 194
Висновки до Розділу 3 214
ВИСНОВКИ 218
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 224
ДОДАТКИ 251

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ І СКОРОЧЕНЬ

АЕС	–	Атомна електростанція;
БКУ	–	Бюджетний кодекс України;
ВДЕ	–	Відновлювані джерела енергії;
ВРУ	–	Верховна Рада України;
ГО	–	Громадська організація;
ДП	–	Державні підприємства;
ДПП	–	Державно-приватне партнерство;
ЕСУ	–	Енергетична стратегія України;
ЄС	–	Європейський Союз;
ЗАЕС	–	Запорізька атомна електростанція;
ЗНА	–	законодавчо-нормативні акти;
ЗУ	–	Закон України;
ІГС	–	Інститути громадянського суспільства;
КМУ	–	Кабінет Міністрів України;
КОРЕПЕР	–	Комітету постійних представників;
МЕА		Міжнародне енергетичне агентство
МНУО	–	Конференція міжнародних неурядових організацій;
МФК	–	Міжнародна фінансова корпорація;
НКРЕКП	–	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;
ОВВ	–	Органи виконавчої влади;
ОДВ	–	Органи державної влади;
ОЕСР	–	Організація економічного співробітництва та розвитку;
ОМС	–	Органи місцевого самоврядування;
ОТГ	–	Об'єднана територіальна громада;
ОФЕА	–	Офіс з фінансового та економічного аналізу;
ППП	–	Публічно-приватне партнерство;
РПР	–	Реанімаційний пакет реформ;
СЕК	–	Європейський соціально-економічний комітет;
США	–	Сполучені Штати Америки;
ТЕС	–	Теплова електростанція;
ТЕЦ	–	Теплоелектроцентраль;
ФПГ	–	Фінансово-промислові групи;

ФРУПЕК	–	Федерація роботодавців паливно-енергетичного комплексу України;
ЦОВВ	–	Центральні органи виконавчої влади;
BEUC	–	Європейська організація споживачів;
GR	–	Відносини з урядом;
GR-коаліції	–	Інституціоналізовані галузеві, регіональні або національні організації бізнесу;
IGAPA	–	Міжнародна асоціація професіоналів у сфері відносин з владою;
OLADE	–	Латиноамериканська енергетична організація;
PR	–	Зв’язки з громадськістю.

ВСТУП

Актуальність дослідження полягає у тому, що світова енергетична система, внаслідок об'єктивного поступового вичерпування запасів вуглеводнів, готується до неминучого переходу від традиційних джерел енергії до нових, альтернативних та відновлюваних джерел. Важливу роль в цьому переході відіграє ефективна енергетична політика держави, яка виробляється за активної участі громадськості у процесі взаємодії всіх заінтересованих сторін. Безумовно, цей перехід не буде відбуватися стрибкоподібно, адже вимагає виваженого підходу і адекватної політики держави. Зазначений перехід передбачає значні витрати та інші ризики для виробників і постачальників енергоносіїв, а також їх промислових і побутових споживачів. У подібних умовах у розвинених державах світу, зокрема Європейського Союзу, ключову роль відіграє публічна політика державної підтримки та регулювання енергетичного сектору економіки, яка виробляється за участю громадськості у форматі спеціальних законів, програм і спрямована на стимулювання бізнесу та побутових споживачів енергії вживати заходи з енергозбереження, поступово відмовлятися від традиційних джерел енергії на користь нових, впроваджувати енергоефективні технології тощо. Вироблення сучасної публічної політики в енергетичній сфері відбувається через складний процес взаємодії різних заінтересованих сторін (акторів) – державних органів та регуляторів, національних виробників і споживачів енергії, їх організацій, транснаціонального бізнесу, екологічних рухів, міждержавних утворень та інших груп, які залучені у вироблення та реалізацію ефективних політико-управлінських рішень.

Зазначені актори можуть запропонувати власне стратегічне бачення, пов'язане із впровадженням відповідних політико-управлінських рішень. Водночас, загальновідомо, що інтереси взаємодіючих сторін різняться, а в деяких випадках навіть конфліктують, що призводить до дисбалансу відносин між стейкхолдерами і, як наслідок, до неможливості реалізації виробленої

політики. У зв'язку з цим виникає необхідність застосування механізмів узгодження інтересів заінтересованих сторін при виробленні сучасної публічної політики в сфері енергетики.

В Україні процес вироблення політики держави в енергетичному секторі все ще характеризується домінуванням урядових інтересів та високою часткою тіньових, непрозорих і корупційних практик узгодження інтересів відносно невеликої і привілейованої групи гравців, котрі фактично монополізували найбільш рентабельні його галузі. Вищевказане не дозволяє охарактеризувати сучасну енергетичну політику держави як достатньо публічну (на екзистенційному рівні), тобто як таку, що може запропонувати адекватні сучасним викликам і військовим небезпекам повномасштабної російсько-української війни шляхи розв'язання поточних проблем та перспективні напрямки розвитку енергетичного сектору економіки України вже у післявоєнний період.

Водночас, положення нової Енергетичної стратегії України до 2050 року сформовані на принципах комплексного підходу до вироблення та реалізації політики держави в енергетичній сфері, зокрема на відкритих і прозорих механізмах узгодження інтересів усіх заінтересованих сторін. Разом з тим, реалізація Енергетичної стратегії вимагає пошуку нових та вдосконалення існуючих підходів вироблення публічної політики в енергетичній сфері. Це і обумовлює актуальність даного дисертаційного дослідження, вибір його структурної побудови, науково-теоретичне та практичне значення.

Питанням щодо визначення ролі та функцій держави в енергетичній сфері, вироблення енергетичної політики займалися такі науковці, як: С. Ажнакін, Т. Биркович, С. Войтко, Б. Гречаний, Є. Зябіна, О. Іляш, Л. Кобилянська, Н. Максіменцева, С. Майстро, С. Москалюк, Х. Мітюшкін, Т. Павленко, Д. Паламарчук, Н. Паламарчук, Б. Слупський, О. Трофименко та інші. Дослідження процесів управління енергетикою окремих регіонів висвітлено у працях О. Амоші, В. Ліщук, О. Павлюк, Н. Ткаченко, В. Шевченко. Дослідженню енергетичної безпеки присвячені праці

Л. Матійчука, О. Павлової, Т. Пімоненко, Г. Рябцева, Г. Ситника, О. Суходолі, Ю. Харазішвілі.

Теоретико-методологічним та практичним аспектам державного управління присвячені роботи таких вчених, як: Л. Антонова, В. Бакуменко, К. Ващенко, В. Воротін, В. Гошовська, Л. Грень, Л. Даниленко, А. Дєгтяр, С. Домбровська, Ю. Древаль, О. Крюков, В. Ковальчук, М. Латинін, І. Лопушинський, В. Маліков, В. Мороз, І. Парубчак, П. Покатаєв, О. Пухкал, О. Радченко, В. Садковий, В. Сиченко, В. Степанов, В. Стрельцов, Ю. Ульянченко, В. Шведун та інші.

Дослідженню сутності публічної політики, механізмів міжсекторальної взаємодії та механізмів узгодження інтересів приділено значну увагу в роботах С. Вирового, Л. Гонюкової, В. Карлової, Н. Конон, О. Лазарєва, О. Марухленко, І. Петренка, М. Пірен, О. Пухкала, І. Рейтеровича, С. Ситника, С. Телешуна, В. Філіпчука.

Однак багато теоретичних та практичних питань щодо формування та застосування ефективних механізмів взаємодії заінтересованих сторін у виробленні сучасної публічної політики в сфері енергетики України залишаються недостатньо дослідженими і особливо у контексті післявоєнної відбудови України. Тому потреба у обґрунтуванні теоретичних та прикладних положень взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України підтверджує актуальність дисертаційної роботи, зумовлює мету, завдання, предмет і об’єкт дослідження, її наукову новизну, апробацію і практичне значення.

Мета дослідження. Метою дисертаційної роботи є обґрунтування теоретичних та прикладних положень щодо взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України, а також розроблення практичних рекомендацій щодо її удосконалення.

Завдання дослідження:

– розкрити сутність сучасної публічної політики в енергетичній сфері України;

– проаналізувати концептуальні підходи дослідження сутності взаємодії заінтересованих сторін як суб'єктів вироблення публічної політики;

– узагальнити досвід взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері ЄС;

– виокремити та обґрунтувати особливості взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичному секторі економіки України;

– розглянути механізми взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України;

– визначити та обґрунтувати пріоритетні напрями удосконалення взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України.

Об'єкт дослідження – публічна політика в енергетичній сфері.

Предмет дослідження – особливості взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України.

Методи дослідження. Методологічною основою досягнення зазначеної мети став комплекс загальнонаукових і спеціальних методів наукового дослідження. Так, за допомогою таких методів як систематизація, порівняльний аналіз, проаналізовано й систематизовано інформаційно-аналітичну базу дослідження. Методи понятійного аналізу і наукової ідентифікації застосовувалися з метою визначення змісту ключових понять дослідження, а також для забезпечення однозначності тлумачення понятійно-термінологічного апарату. Структурно-функціональний та метод моделювання дозволив визначити моделі взаємодії влади, бізнесу та суспільства у виробленні публічної політики в енергетичній сфері. Методи теоретичного узагальнення дали змогу вивчити та узагальнити європейський досвід взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в

енергетичній сфері та визначити найбільш прийнятний варіант його використання для вітчизняної практики державного управління. Історичний метод застосовувався під час дослідження особливостей вироблення публічної політики у сфері енергетики України з перших років незалежності України до сьогодні. Системний метод та метод спостереження використовувався для розгляду механізмів взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичному секторі економіки України. Прогностичний, формально-юридичний методи використовувалися для обґрунтування перспективних напрямів удосконалення механізмів узгодження інтересів у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України й формулювання рекомендацій щодо вдосконалення відповідної державно-управлінської діяльності.

Інформаційну базу дослідження становлять вітчизняні нормативно-правові акти, наукові праці українських і зарубіжних дослідників, експертні висновки та аналітичні матеріали відповідної тематики, матеріали періодичних видань і спеціалізованих сайтів.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що в дисертаційній роботі обґрунтовано теоретичні засади особливостей взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері, визначено її особливості в Україні та розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення механізмів такої взаємодії. Зокрема у дисертаційному дослідженні:

уперше:

– виокремлено і обгрунтовано особливості взаємодії заінтересованих сторін при виробленні сучасної публічної політики в енергетичній сфері України, зокрема: специфічні умови функціонування енергетичного сектору економіки, збереження домінуючої ролі державних підприємств у виробництві енергії; суттєвий вплив на державні підприємства приватних (олігархічних) інтересів; висока зарегульованість енергетичного сектору; кореляція завдань та напрямів національної енергетичної політики із

євроінтеграційним процесом; руйнівний вплив повномасштабної російсько-української війни на енергетичну інфраструктуру, незавершеність формування основних механізмів узгодження інтересів та максимально сприятливого для прозорих і відкритих практик узгодження інтересів ключових акторів публічної політики [уряд, профільні міністерства, державні підприємства енергетичного сектору (Нафтогаз Україна, Укренерго, Енергоатом та ін.), фінансово-промислові групи, що монополізували окремі галузі енергетичного сектору, організації громадянського суспільства]; незавершеність інституціоналізації лобістської діяльності, GR-діяльності, механізму публічно-приватного партнерства; розвиток альтернативних джерел енергії; посилення громадської участі у виробленні публічної енергетичної політики; впровадження інноваційних технологій при узгодженні інтересів (цифровізація процесу) та ін.;

– обґрунтовано перспективні напрями удосконалення взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України, у тому числі, у контексті післявоєнного відновлення нашої держави, а саме: а) удосконалення нормативно-правової бази, зокрема правової легалізації лобістської діяльності, що розглядається в якості основного етапу інституціоналізації GR-діяльності, яка є ключовим механізмом підвищення транспарентності міжсекторальної взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України; б) удосконалення механізмів представництва суспільних інтересів організаціями громадянського суспільства; в) актуалізація державно-управлінських рішень щодо нормативно-правового, інституційного, та кадрового забезпечення проєктів публічно-приватного партнерства у сфері енергетики.

удосконалено:

– понятійно-термінологічний апарат державно-управлінської науки. Зокрема, у дисертації запропоновано інтегроване визначення поняття «заінтересовані сторони в енергетичній сфері», а саме: це групи інтересів

(структури бізнесу, неурядові організації, наукові установи та експерти, галузеві органи публічного управління та ін.), залучені до нормативного процесу вироблення публічної політики в енергетичній сфері, які у той чи інший спосіб безпосередньо чи опосередковано впливають одне на одного і обумовлюють взаємну спрямованість дій у процесах реалізації даної політики;

– правове забезпечення розвитку GR-діяльності енергетичних компаній України у міжсекторальній взаємодії шляхом обґрунтування таких заходів, як: запровадження відкритого реєстру лобістів; державне регулювання лобістської діяльності; унормування звітності суб'єктів лобістської діяльності; імплементація в національне законодавство такого явища, як «охоплення посадових осіб»; встановлення чітких обмежень на лобістську діяльність іноземних юридичних осіб; впровадження лобістського самоврядування;

– методичний підхід до інституціоналізації громадського лобіювання суспільних інтересів в енергетичній сфері, який, на відміну від вже існуючих, фокусується на створенні сприятливих умов для організацій громадянського суспільства виступати замовником лобістських послуг, а також виокремлення з-поміж таких суб'єктів політики категорії громадських лобістів;

набули подальшого розвитку:

– обґрунтування пріоритетного використання механізму публічно-приватного партнерства у контексті післявоєнного відновлення України у проєктах модернізації і реконструкції традиційних об'єктів генерації та постачання електроенергії і тепла, відновлюваних джерел енергії і зміцнення енергоефективності, за рахунок таких заходів, як: ухвалення відповідних стратегічних і програмних документів; активізації розбудови системи професійної підготовки вітчизняних фахівців з публічно-приватного партнерства тощо;

– класифікація механізмів взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України, якими є:

законодавчі механізми, механізми координації та регулювання, ринкові механізми, механізми громадського діалогу та консультацій;

– узагальнення досвіду взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері Європейського Союзу та визначено особливості узгодження інтересів суб'єктів цієї політики на чотирьох рівнях взаємодії: корпоративному (інтереси національних і міжнародних суб'єктів господарювання), національному (поточні інтереси національних урядів країн-учасниць), інституційному (позиції керівників інститутів самого ЄС як інтеграційного формування), наднаціональному (спільні інтереси у зовнішній політиці країн-учасниць);

– конкретизація сутності публічної політики в енергетичній сфері як сукупності притаманних їй ключових ознак, а саме: виробляється у публічній сфері, зокрема в системі публічного управління; базується на принципах прозорості і відкритості; відбувається на основі нормативно визначених процедур і правил взаємодії заінтересованих сторін, першочергово з узгодження їх різних інтересів; результатом такої взаємодії є офіційні документи політики (концепції, стратегії, програми, закони, укази, постанови тощо) в енергетичній сфері.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження висвітлює результати наукових розробок, що були отримані автором під час виконання такої науково-дослідної роботи за комплексним науковим проєктом «Державне управління та місцеве самоврядування» (ДР №0199U002827) Національної академії державного управління при Президентові України за напрямом науково-дослідної роботи кафедри публічної політики та політичної аналітики «Механізми узгодження інтересів у виробленні публічної політики в Україні» (ДР №0119U101695).

Практичне значення дослідження полягає в тому, що основні теоретико-методологічні та прикладні положення дисертації, а також практичні рекомендації можуть бути використані органами публічної влади в процесі вироблення публічної політики в енергетичній сфері; під час

підготовки проєктів та програм у відповідній галузі та при внесенні змін до чинних законодавчих і нормативно-правових актів з питань забезпечення участі громадськості та бізнесу у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України.

Зокрема, на сьогодні основні положення дисертаційної роботи використані в практичній діяльності:

− Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування при здійсненні експертно-аналітичної діяльності впродовж 2022 року (довідка від 20 вересня 2022 № 04-23/14-2022/157734);

− Дарницької районної в місті Києві держаної адміністрації, де окремі наукові результати дисертаційного дослідження використовуються в процесі зменшення енергозалежності України (довідка від 27 вересня 2022 №101-6393/05);

− Громадської організації «Центр правового аналізу та дослідження політичних ризиків» (довідка від 23 вересня 2022 р. №2022/09-1).

Особистий внесок здобувача. Наукові положення, висновки, а також практичні рекомендації, які у сукупності сприяють розв'язанню науково-прикладного завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних засад та розробці практичних напрямів удосконалення особливостей взаємодії заінтересованих сторін при виробленні публічної політики в енергетичній сфері України, отримані авторкою самостійно та характеризуються новизною і становлять цінність для розвитку науки державного управління та галузі знань публічного управління та адміністрування. Використані в дисертації ідеї, положення чи гіпотези інших авторів мають відповідні посилання і використані лише для підкріплення ідей здобувача.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дисертації були оприлюднені під час науково-практичних конференцій, круглих столів, зокрема: «Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів» (м. Київ, 2019), «Історія,

проблеми та необхідні умови становлення громадянського суспільства в Україні» (м. Львів, 2020), «Становлення та розвиток публічного адміністрування» (м. Дніпро, 2020), «Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку» (м. Київ, 2020), «30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи» (м. Київ, 2021), «Сучасні політичні технології: досвід та перспективи реалізації в Україні» (м. Київ, 2021), «Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба» (м. Київ, 2022), «Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні» (м. Київ, 2022), «Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього» (м. Київ, 2022), «Об'єднані наукою: перспективи міждисциплінарних досліджень» (м. Київ, 2022), «Соборність України: політика духовної спільності, національних традицій і цінностей» (м. Київ, 2023).

Публікації. Основні результати дисертаційної роботи викладені у 17 публікаціях, з них 4 статті опубліковано у наукових фахових виданнях України з державного управління, 2 публікації, які додатково відображають результати дослідження, в інших періодичних виданнях, 11 тез – у матеріалах науково-практичних конференцій.

Структура дисертації. Дисертація містить вступ, три розділи з підрозділами, висновки, список використаних джерел, додатки. Повний обсяг дисертації становить 264 сторінки, з яких основного тексту – 215. Робота містить 8 таблиць. Список використаних джерел складається з 255 найменувань.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН У ВИРОБЛЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Сутність і зміст сучасної публічної політики в енергетичній сфері

В контексті дослідження теоретико-методичних засад вироблення публічної політики в сфері енергетики розглянемо існуючі наукові погляди та методичні підходи до визначення її основних понять та дефініцій: «політика», «державна політика», «публічна політика», «енергетична політика держави», «публічна політика в енергетичній сфері».

Протягом історії розвитку політичної думки сформувалося декілька основних концептуальних підходів до розуміння та вивчення політики (див. табл.1.1.).

Таблиця 1.1

Концепції політики

Підходи	Зміст
Теологічні	Надприродна інтерпретація суті політики і влади
Натуралістичні	Природа політики пов’язується з впливом природного середовища, властивостей живих організмів психологічних особливостей людей
Соціальні	Політика характеризується через вплив інших сфер суспільного життя та соціокультурні характеристики суб’єктів політики
Раціонально-критичні	Політика пояснюється внутрішніми причинами, компонентами і процесами

Джерело: [72, с. 5]

У межах цих підходів, які в цілому відображають еволюцію політичної думки, сформувався широкий спектр наукових тлумачень терміну «політика».

Однак в сучасній українській науковій термінології слово «політика» відповідає двом різним поняттям, для яких в інших мовах, зокрема англійській, використовуються різні поняття (policy та politics). Загальновживаними інтерпретаціями цих двох понять у сучасних політичних науках можна вважати такі:

1) політика (politics) – це, або боротьба за владу політичних сил, або позиція учасників цієї боротьби як система поглядів, принципів та цінностей. Тобто зміст терміну «politics» нерозривно пов'язаний із питанням здобуття політичної влади та ролі політичних ідеологій і партій у демократичних системах;

2) політика (policy) традиційно пов'язується із феноменом політичного курсу або програми дій державної влади (у ширшому значенні публічної влади), що виробляється та здійснюється задля досягнення певної легітимно визнаної мети з метою задоволення потреб суспільства.

Відповідно в українській галузі знань з державного управління склався певний консенсус щодо термінології. У найбільш узагальненому вигляді його можна представити наступним чином: якщо поняття «політика» у широкому значенні розглядається переважно як еквівалент англомовної категорії «politics», то відповідником «policy» часто розцінюється інший термін – «державна політика».

Наприклад, М. Пірен визначає термін «політика» як вид діяльності щодо задоволення довготривалих поточних інтересів соціальних груп [112, с. 15].

Інша фахівець у галузі державного управління Н. Липовська визначає поняття «політика» значно ширше – як організаційну, регулятивну і контрольну сферу суспільства. Однак при цьому функціонально зміст «політики» зводиться до «соціальної діяльності, спрямованої головним чином на досягнення, утримання і реалізацію влади індивідами і соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб» [74, с. 6].

Ми не станемо заглиблюватися далі в проблематику тлумачення поняття «політика», тим більше, що у такому значенні воно скоріше є категорією

політичної науки, а сфокусуємо увагу на терміні «державна політика». У науковій літературі з державного (публічного) управління запропоновано багато визначень цього теоретично дискусійного терміна.

В українській науковій термінології поняття «державна політика» досить часто визначається у самому широкому сенсі, а саме як нерозривний симбіоз діяльності органів політичної влади держави з постановки цілей і вироблення політичних рішень та управлінської системи, що забезпечує виконання і належний порядок їх реалізації.

Наприклад, Ю. Ковбасюк, К. Ващенко, Ю. Сурмін та інші фахівці в галузі державного управління під державною політикою розуміють «сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни» [29, с. 8].

Автори Енциклопедичного словника з державного управління, визначають державну політики як «дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямами, принципами для розв’язування сукупності взаємопов’язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності» [40, с. 144-145].

Відомі українські науковці В. Ребкало, В. Тертичка під державною політикою розуміють «…відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану діяльність (бездіяльність) державних інституцій (органів державної влади), здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [160, с. 6].

Підкреслимо, що особливістю подібного розуміння теоретичного концепту державної політики у вітчизняній державно-управлінській традиції є те, що сама сутність і роль держави в суспільстві, а також види цілеспрямованого впливу на нього пов’язується передусім із діяльністю суб’єктів державної політики і управління, зокрема, глави держави, уряду, парламенту, органів виконавчої влади тощо [29, с. 12]. Таке тлумачення акцентує не тільки на виключній ролі владних інституцій у виробленні та

реалізації держаної політики, але й вказує на її галузеву природу. Адже внутрішня, зовнішня, економічна, соціальна, екологічна, культурна й звичайно енергетична політики є сферами відповідальності конкретних (галузевих) органів державної влади і управління.

Водночас сьогодні такий підхід є застарілим, оскільки в сучасних демократичних державах будь-яка політика, за вироблення якої відповідають органи влади, є продуктом складних взаємозв'язків і міжгалузевої (міжсекторальної) взаємодії не тільки різних державних органів та інституцій, але й різноманітних учасників з-поза політико-адміністративної системи. Усіх, кого ми називаємо заінтересованими сторонами.

Одним із прикладів цього відносно нового підходу для української державно-управлінської науки можна вказати дефініцію державної політики доктора наук з державного управління Т. Бєльської, в якої цей термін визначається як «сукупність намірів, державно-управлінських рішень, інструментів їх впровадження та моніторингу виконання, що здійснюються та реалізуються за участі багаторівневого мультифункціонального партнерства (органів влади, представників бізнесу, інститутів громадянського суспільства) для вирішення суспільно значущих питань» [6, с. 50].

Подібне розуміння поняття «державна політика» цілком справедливо апелює не тільки до урядових інституцій, але й численних носіїв групових та індивідуальних політичних і економічних інтересів, що артикулюються, як із середини, так і ззовні політико-адміністративної системи. У світовій (передусім англомовній) науковій літературі для позначення політики органів державної (публічної) влади, на результат якої можуть впливати, а також безпосередньо брати участь у процесі її розробки, традиційно використовується термін «public policy».

Варто зауважити, що в Україні в багатьох українських наукових і навчально-методичних виданнях із державного управління і політології слово «public policy» здебільшого некоректно перекладалося як державна, суспільна, громадська політика. Причини цього лежали, як у площині лінгвістики

(англійський прикметник public перекладається не тільки як «публічний», але і «державний», «суспільний», «громадський»), так і притаманним для радянської державно-управлінської традиції категоріальним апаратом, де слову «публічний» не знаходилось адекватного відповідника, крім звичного слова «державний». Утім, в сучасних умовах описану вище політику державною можна називати хіба що за традицією.

Зауважимо, що підходи до розуміння публічної політики у США та Західній Європі дещо відрізняються.

Так, концепт публічної політики в американській традиції розгадається в рамках досліджень, присвячених аналізу того, як і ким виробляються політичні рішення, у тому числі, як побудований сам процес ухвалення рішень (decision-making). При цьому основний фокус політичного аналізу концентрується на ролі в цьому процесі основних «гравців» - «представників влади» (auhorities), у тому числі, публічних службовців й різних органів публічної влади. У рамках цієї парадигми хрестоматійними визначеннями публічної політики є дефініції Т. Дайя («це все, що органи державного управління обирають робити або не робити» [26, с. 19]), Дж. Андерсона («політика, вироблена урядовими чиновниками і органами влади й яка зачіпає значну кількість людей» [204]), Л. Пала («обрані органами управління дії для розв'язання певної проблеми або комплексу проблем» [93, с. 22]) та інших.

Іншими словами, концепт публічної політики в американській традиції тісно пов'язаний із діями органів влади з розв'язання певної проблеми чи комплексу проблем або досягнення певної політичної мети. В цій інтерпретації «публічна політика» цілком очевидно асоціюється з урядовою політикою. Як зазначалося вище, у вітчизняній і загалом пострадянській традиції останню схильні називати більш звичним для тутешніх чиновників і науковців словом «державна політика». Невипадково, що перші перекладні публікації американських дослідників, що з'явилися в Україні та інших пострадянських державах на зламі XX і XXI ст., переклали з оригіналу слово

public policy саме як державну політику. Разом із тим, самі представники цього напряму дослідження публічної політики цілком свідомі того, що недержавні актори і чинники також можуть впливати на її вироблення [205, с. 11]. Про це свідчать і численні теоретико-методологічні підходи до дослідження публічної політики як «урядової політики в дії», що породила американська політична думка: теорія політичних систем, теорія еліт, інституціональна теорія, теорія раціонального вибору, теорія зацікавлених груп тощо.

Невиразний фокус в американській традиції при визначенні досліджуваного поняття на інших групах інтересів та ролі останніх в процесі вироблення урядової політики багато в чому пояснюється цілком очевидними для їх науковців і читачів реаліями політичного життя, розвиненими демократичними інститутами, глибокими традиціями політичного плюралізму та конкуренції, а також високим рівнем децентралізації політичної системи.

На відміну від американської парадигми інтерпретації публічної політики, європейська складалася пізніше, багато в чому акумулювавши теоретичний доробок американських дослідників. Західноєвропейська традиція дослідження публічної політики також спирається і на спадок теорії бюрократичної держави у Західній Європі («веберівська» традиція), і на моделі «держави загального благоденства». Ці підходи досить ґрунтовно узагальнено у рамках трьох теоретичних моделей розуміння концепту публічної політики, запропонованих французькими дослідниками І. Мені і Ж. Тенігом [234, с. 67]:

1) перша модель, що базується на плюралістичному підході, який розглядає державу як вікно, до якого слід звертатися задля задоволення соціальних запитів, інтерпретує публічну політику як відповідь на соціальні запити, а аналіз останніх проводиться під кутом зору оптимізації колективного вибору та раціоналізації процесів прийняття рішень та поведінки бюрократії (теорія «public choice», теорія обмеженої раціональності);

2) друга модель робить акцент на державі як службовому інструменті, або пануючого соціального класу (неомарксистський підхід), або окремих груп інтересів (неоменеджерський підхід). В цьому відношенні публічна політика розглядається в контексті слабкості держави перед капіталістичними інтересами і/або інтересами приватних дійових осіб та організацій, які складають цю державу;

3) третя модель фокусується на розподілі повноважень і на взаємодії між групами інтересу, що мають місце, або в рамках певних інститутів (норм поведінки), обумовлюючі ці взаємодії (неоінституціоналістський підхід), або організації різних інтересів за секторами чи категоріями – неокорпоративістський підхід, згідно з яким представники держави, її адміністративний апарат, являють собою значною мірою об'єктами інтересу для заінтересованих сторін із-зовні політико-адміністративної системи, з котрими вони підтримують привілейовані та ексклюзивні стосунки [234, с. 67].

Як бачимо, вказані підходи є значною мірою переосмисленням теорій американської традиції, проте в останні десятиліття в країнах континентальної Європи проблема дослідження публічної політики все більше починає розглядається як багатовимірне явище в контексті переосмислення ролі сучасної держави у вирішенні соціальних проблем населення і зростання ваги впливових, наділених значними ресурсами заінтересованих сторін.

Наприклад, Г. Капано, М. Хоулетт – дослідники у сфері порівняльного аналізу публічної політики в державах Європи і Північної Америки, узагальнюючи сучасні європейські підходи до аналізу публічної політики, пропонують розглядати її у кількох вимірах: 1) як арену боротьби політичних акторів за реалізацію власних інтересів; 2) як сукупність інститутів, формальних правил, процедур і практик взаємодії політичних акторів, їх когнітивні схеми і цінності; 3) як «форуми ідей», на яких різні політичні альтернативи вирішення соціальних проблем обговорюються і взаємодіють, конфліктуючи один з одним; 4) як мету постійних «атак» і «інтервенцій» з боку політичних акторів та структур, що змінюють політичні інститути; 5) як

мережі інституціоналізованих відносин між різними політичними акторами та інститутами [211, с. 2].

Погоджуючись із вище означеним, поряд із цим, треба зауважити, що у вище вказаних викладках публічна політика розглядається все ж як традиційна політологічна категорія. Нижче ми наводимо теоретичні узагальнення природи публічної політики як категорії різних галузей знання, що здійснив колектив авторів у виданні «Політика в процесах реформування системи державного управління України» [158, с. 10] (див. табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Публічна політика у теорії різних наукових галузей

Наукові галузі/ теорії та концепції	***Застосування в публічній політиці***
Політична наука:	
Теорія групової політики	Теорія пояснює публічну політику як результат взаємодії груп інтересів, визначає плюралізм та корпоративізм як основні моделі вироблення й реалізації публічної політики
Теорія заінтересованих груп	Теорія пояснює мотиви залучення недержавних акторів до вироблення публічної політики, пояснює їх політичні стратегії
Концепція політичного лобіювання	Концепція описує механізми впливу на прийняття політико-управлінських рішень
Концепція політичних мереж	Концепція розкриває форми політичних мереж, формування спільного інтересу в секторальній політиці
Концепція зв'язків з урядовими структурами (GR)	Концепція розкриває механізм політичної комунікації держави, бізнесу та суспільства
Соціологія:	
Теорія ресурсної залежності	Теорія пояснює взаємодію з урядом як механізм зниження невизначеностей та збільшення ресурсів зацікавлених сторін
Інституціональна теорія	Теорія пояснює поведінку, обрання стратегії зацікавленою стороною залежно від інституціонального середовища
Менеджмент:	

Ресурсна теорія організації	Теорія пояснює взаємодію з урядом як практику формування стратегічних ресурсів і підвищення власної конкурентоспроможності
Поведінкова теорія фірми	Теорія пояснює реакцію (активність, пасивність) фірми на навколишнє середовище (уряд)
Концепція принципалагентських відносин	Концепція пояснює політичну активність недержавних акторів шляхом створення своїх агентів всередині державної служби і використання їх у задоволенні власних потреб
Політекономія:	
Теорія груп та колективної дії	Теорія дає визначення поняття «інтерес», пояснює природу політичної активності індивідів, механізм створення та розподілу суспільних і колективних благ
Теорія суспільного вибору	Теорія пояснює політичну активність недержавних акторів як купівлю бажаної публічної політики
Теорія ігор	Теорія пояснює тактику поведінки недержавних акторів у взаємодії з державою з урахуванням поведінки інших як конкурентів у впливі на формування державної політики
Теорія транс-акційних витрат	Теорія пояснює природу створення коаліцій і об'єднання спільних зусиль заради досягнення цілей

Джерело: [184, с. 191; 158, с. 10]

Водночас для цілей даного дослідження більш вагому наукову цінність представляють сучасні інтерпретації досліджуваного терміну з позицій прикладної галузі знань про державне управління та наукової дисципліни дослідження публічної політики, що включає в себе два окремі напрями: 1) аналіз публічної політики, що фокусується на практичних аспектах аналітичного супроводження вироблення політичних рішень органами публічної влади; 2) власне дослідження публічної політики, що зосереджує увагу на вивченні конкретного кола теоретичних і прикладних питань, пов'язаних із самим процесом її вироблення та реалізації, як складно організованої і розбитої на етапи діяльності, а також виникаючої при цьому взаємодії її учасників.

У зв’язку із цим вважаємо за потрібне навести тут спектр визначень терміну «публічна політика» як категорії науки про державне (публічне) управління.

Так, фахівці з вивчення публічної політики в Центральній і Східній Європі Інституту відкритого суспільства в Будапешті Е. Янг і Л. Куінн вказують на досить широке коло визначень даного терміну. По-перше, це дії, які «реалізує орган влади, який має законодавчі, політичні та фінансові повноваження це робити» [200, с. 5]. По-друге, це «реакція держави на конкретні потреби або проблеми суспільства чи суспільних груп, наприклад, громадян, недержавних організацій чи органів влади» [200, с. 5]. По-третє, це політика, що «намагається досягти кількох визначених цілей у спробі розв’язати або розглянути певні проблеми чи потреби в конкретному суспільстві» [200, с. 5-6]. По-четверте, це рішення «щось робити або рішення нічого не робити, що означає: визначена політика може привести до дій у спробі розв’язати проблему або ж базуватися на переконанні, що проблему буде розв’язано в рамках поточної політики, тобто не привести до жодних дій» [200, с. 5-6].

Також дослідники зазначають, під публічною політикою можуть матися на увазі «курс дій, тобто ретельно розроблений підхід або стратегія; політика, що здійснюється одним або групою авторів, тобто політику може реалізовувати один представник влади чи владний орган або багато гравців; політика, що передбачає обґрунтування дій, тобто, як правило, вона вимагає пояснення логіки, на якій вона ґрунтується; рішення, що вже ухвалене, а не намір чи обіцянка» [200, с. 5-6].

Усі ці дефініції об’єднує те, що вони розглядають публічну політику як багатомірне явище, а саме: як сферу (галузь), процес, продукт чи результат аналітичної за характером діяльності суб'єктів політичних відносин, інституційно локалізованих в органах і установах системи державного (публічного) управління, спрямованої на вирішення кола проблем, запити на розв’язання яких сформовані суспільством або

окремими соціальними групами. Таке розуміння досліджуваного поняття зближує його з сучасним концептом демократичного врядування («governance»), як моделі державного (публічного) управління, що передбачає включення все більшої кількості політичних акторів в процес вироблення та реалізації політико-управлінських рішень [222, с. 4]). Тобто основний зміст цієї моделі полягає у такому стилі вироблення та реалізації політичних і адміністративних рішень органами публічної влади, при якому участь різних заінтересованих сторін в процесі вироблення політики, стає правовою практикою. Відповідно за такої моделі публічного управління (врядування), вироблення публічної політики стає ареною і процесом узгодження інтересів широкого кола заінтересованих сторін на основі нормативно встановлених процедур і правил.

Як ми зазначали вище, в Україні інтерпретація концепту «публічна політика» починався з пошуків найбільш адекватного перекладу терміну «public policy» на українську мову в чіткій і зрозумілій формі. Відхід від традиції ототожнювати публічну політику із державною або з певним її видом, наприклад, суспільною[1], породило дискурс у вітчизняній фаховій літературі щодо природи цього явища. Більшість науковців, на основі узагальнення західних традицій дослідження публічної політики також прийшли до висновку про багатовимірну сутність досліджуваного поняття. Наведемо декілька дефініцій означеного поняття від вітчизняних фахівців із державного управління:

публічна політика – «це взаємодія держави, влади, інститутів громадянського суспільства, бізнесу, різноманітних соціальних груп з приводу реалізації суспільних інтересів, виробництва, розподілу і використання

[1] Див., наприклад, дефініцію доктора наук з державного управління В. Тертички, котрий розглядає термін «public policy» як суспільну (або державно-суспільну) політику [185, с. 18].

суспільних ресурсів і благ з урахуванням волевиявлення народу або населення певних територій» [63, с. 656];

публічна політика – це «участь різноманітних соціальних верств у суспільно-політичному житті, професійна діяльність політиків; наукова рефлексія з приводу політичних рішень; багатоманітність проявів масмедійної комунікації, яка включає персоніфіковані та деперсоніфіковані форми репрезентації влади; особливості легітимації влади у суспільній свідомості; як складна макросоціальна інформаційна система, яка реалізується у публічному просторі та забезпечує за допомогою певного набору засобів взаємодію владних інститутів з громадянами у державному управлінні» [72, с. 122];

публічна політика є «специфічною формою комунікації суб'єктів політичного процесу, яка дає змогу активізувати участь громадян у її виробленні та реалізації політичних рішень» [157, с. 24];

публічна політика – це «політика органів публічного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін і спрямована на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань» [184; 158, с. 11];

публічна політика – це «діяльність органів публічного врядування, спрямована на розв'язання суспільних проблем; публічну політику як діяльність загалом визначають як ставлення органів влади до свого оточення. Публічну політику здійснюють органи публічного врядування, які уповноважені громадою реалізовувати владні функції на основі закону і мають легітимні засоби добиватися виконання своїх рішень. До таких органів належать органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Громадські об'єднання і бізнес можуть впливати на публічну політику, але вони не уповноважені приймати рішення від імені громади і не несуть за них відповідальності. Публічна політика здійснюється як реакція на запити громадян чи виникнення якоїсь суспільної проблеми. Проблеми, на розв'язання яких спрямовується публічна політика, мають насамперед публічне, а не приватне спрямування» [41, с. 484–485].

Відтак, ми можемо спостерігати серед українських фахівців у галузі знань із державного управління певну єдність у поглядах щодо визначення терміну «публічна політика». Публічна політика є реакцією політико-адміністративної системи на політичні, соціальні, економічні та інші запити і потреби різних груп суспільства. До її участі можуть бути залучені різні зацікавлені в реалізації свого інтересу соціальні групи та їхні інституції – неурядові організації та інші організації громадянського суспільства, комерційні структури, у тому числі транснаціональні корпорації, міжнародні організації тощо. Важливою ознакою публічної політики, що відрізняє її від традиційного урядовоцентричного концепту державної політики, є та, за якою уряд більше не володіє монополією на вироблення політичних рішень, хоча і залишає за собою функцію із розробки проєктів цих рішень та їх реалізації. Відтак органи публічної влади – державні органи влади і органи місцевого самоврядування – виступають лише одними з учасників нормотворчого (законотворчого) процесу узгодження інтересів відповідно до принципів прозорості і відкритості, вступаючи у взаємодію з різними заінтересованими сторонами з-поза меж політико-адміністративної системи і системи публічного управління зокрема.

Водночас ми поділяємо думку вітчизняних науковців Г. Ситника та М. Орел, згідно якої «…принципово важливим є те, що саме публічна політика спрямована на реалізацію національних інтересів, які відображають сутність суспільно значущих потреб, а державна, як правило, акцентує увагу на реалізації державних інтересів. Це означає, що пріоритетним завданням публічної політики має бути створення механізмів виявлення і забезпечення реалізації суспільного інтересу. Створення цих механізмів та ефективне їх функціонування є передумов демократичності суспільства та забезпечення національної безпеки» [175, с. 117].

Використовуючи вищезазначені особливості визначення поняття «державна політика» та «публічна політика» перейдемо до розгляду існуючих

теоретико-методичних напрацювань щодо визначення дефініції «державна енергетична політика» та «публічна енергетична політика».

Енергетика має велике значення з огляду на її стратегічне значення як сировини для промисловості, особливо для енергоємних галузей промисловості, для якості життя та створення робочих місць. Рівень цін на енергоносії є критичним чинником у витратах та цінах виробництва, а отже, має важливий вплив на державну політику щодо сталого економічного зростання, створення робочих місць та процвітання. Однак використання енергії на основі спалювання викопного палива породило значні екологічні проблеми, вирішення яких полягало у прямому чи опосередкованому скороченні енергопостачання з таких джерел. Відтак існує конфлікт між енергією як рушієм економічного зростання та енергією як основним джерелом деградації навколишнього середовища [205, с. 9]. У зв’язку з викладеним вище виникає гостра потреба в кожній країні здійснювати ефективну державну енергетичну політику.

У стратегічних і нормативно-правових документах України відсутнє визначення поняття «державна енергетична політика». Енергетична стратегія України 2035 не містила поняття енергетична політика, хоча вона є «базовим документом державної енергетичної політики, що визначає мету розвитку енергетичного сектора відповідно до потреб економічного й соціального розвитку на період до 2035 року» [141].

Однак наукова література, присвячена проблемам енергетичної політики сучасних держав світу, пропонує широкий спектр дефініцій відповідного терміну, які можна згрупувати на визначення, що розкривають його зміст у вузькому і широкому значенні.

У першому значенні енергетична політика держави (або державна енергетична політика), зокрема, визначається наступним чином:

– «це діяльність держави, спрямована на обов'язкове регулювання системи видобутку, переробки, розподілу і використання енергії» (цит. за: [233, с. 30]);

– це «заходи (уряду – *наша прим*.) в секторах вугілля, електроенергії, нафти і газу, ядерної та відновлюваної енергетики, а також заходи, спрямовані на підвищення енергоефективності в сфері постачання і споживання» [234, с. 25].

– «шлях, обраний урядом для вирішення питань розвитку енергетики, включаючи виробництво енергії, її розподіл і споживання» [228].

Усі ці дефініції цілком очевидно об'єднує американський підхід до розгляду досліджуваної політики як «держави в дії», тобто дії уряду з розв'язання певної проблеми або досягнення певної стратегічної мети у сфері енергетики.

У широкому розумінні визначення енергетичної політики держави відрізняють від першої акцентом на більш широкий арсенал можливих заходів, цілей і учасників вироблення та впровадження цієї політики.

Так, відомий австралійський дослідник Ентоні Д. Оуен широко визначає енергетичну політику, яка стосується економічних, екологічних, політичних, планувальних та соціальних аспектів постачання та використання енергії, які стикаються з особами, які приймають рішення, корпоративними планувальниками, менеджерами, консультантами, політиками та дослідниками. Часто енергетичні заходи матимуть певний вплив на більшість, якщо не на всі ці цілі з суперечливими результатами. У такому випадку необхідно зробити вибір щодо відносної ваги, яка має надаватися цим відповідним цілям політики [205, с. 2].

Вітчизняна науковиця Л. Кобилянська стверджує, що «країна повинна дотримуватися врівноваженої енергетичної політики, ґрунтованої на балансі між потребами в енергоресурсах вітчизняної промисловості, власним імпортом, а також екологічним ефектом від використання цих енергоресурсів» [58].

Інші науковці зазначають, що енергетична політика держави – це спрямована діяльність держави, громадських організацій, політичних партій, груп і т. п. в енергетичній сфері з захисту національного надбання, природних

енергетичних ресурсів держави від зовнішніх і внутрішніх загроз і по досягненню визначених цілей: політичних, військових, економічних, екологічних, соціальних, інформаційних і т. п. на основі енергетичної діяльності та / або її результатів.

На переконання доктора економічних наук О. Іляш, «розвиток та ефективне функціонування енергетичної сфери базується на конкретно визначеній енергетичній політиці держави, що включає подолання залежності від одного постачальника енергоносіїв, оптимізацію механізму управління податками, лібералізацію енергетичних ринків, а також створення сприятливих умов для інвестування в розроблення сучасних технологій і альтернативних джерел енергії» [51].

Фахівець у галузі державного управління С. Москалюк у своїх наукових роботах, присвячених механізмам реалізації державної енергетичної політики України, визначає досліджуваний термін наступним чином: «це цілеспрямована, передбачувана, в рамках діючого законодавства діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування через сукупність механізмів її реалізації щодо створення належних умов для: забезпечення процесів видобування, переробки, транспортування, зберігання, виробництва, розподілу, раціонального використання енергетичних ресурсів; оптимальної диверсифікації джерел і шляхів поставок енергоносіїв; формування конкурентного та інвестиційно привабливого енергетичного ринку; оптимізації та розвитку енергетичної інфраструктури; забезпечення сталого інноваційного розвитку енергетичного сектору та будівництва нової енергогенерації; забезпечення енергетичної безпеки країни; наближення енергетики до потреб суспільства» [77, с. 96-107; 83, с. 32-33].

Латиноамериканська енергетична організація (OLADE) в практичному посібнику «Енергетична політика» визначила енергетичну політику як «повністю розроблений варіант бажаної ситуації в енергетичному секторі чи системі певної території, над якою існують юрисдикційні повноваження або можливості (державна влада) для координації та реалізації дій за допомогою

певної інституційної структури. Політика включає стратегічне бачення, цілі та завдання з визначеними термінами, але може включати стратегії (стратегічні напрямки), інструменти та дії. Енергетична політика пов'язана з іншими галузевими політиками та загальною політикою певної території» [216, с.66].

Попри певні акценти, розставлені авторами у своїх дефініціях, можна зробити висновок, що важливим її елементом є також енергетична безпека, котра без сумнівів вважається складовою національної безпеки. Вона передбачає заходи спрямовані на забезпечення стабільного, безпечного та надійного постачання енергії для функціонування економіки, сектору оборони країни та суспільства в цілому. Сам термін «національна безпека», як у міжнародних документах, так і правових актах України розкривається за допомогою категорії «захищеність», що означає стан, за якого виключаються або знижуються до контрольованого рівня загрози життєвоважливим національним інтересам або національним цінностям держави.

Зокрема, в Законі України «Про національну безпеку України» (2018 р.) термін «національна безпека» визначається як «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» [135]. У Стратегії енергетичної безпеки України, термін «енергетична безпека» також визначається аналогічним чином: як «захищеність національних інтересів у сфері забезпечення доступу до надійних, стійких, доступних і сучасних джерел енергії технічно надійним, безпечним, економічно ефективним та екологічно прийнятним способом в нормальних умовах і в умовах особливого або надзвичайного стану» [145].

Наприклад, як слушно звертає увагу вітчизняний науковець Д. Паламарчук Міжнародне енергетичне агентство (МЕА) «визначає енергетичну безпеку як постійну доступність різних джерел енергії за прийнятною ціною. Енергетична безпека має два виміри: короткостроковий — здатність енергетичної системи оперативно реагувати на раптові зміни попиту

та пропозиції, довгостроковий — інвестиції у поставки енергії відповідно до економічного розвитку та екологічних потреб» [94, с. 41].

«Країни-учасниці МЕА використовують різний склад енергетичних ресурсів для задоволення своїх потреб. Основною рекомендацією агентства є розвиток альтернативної енергетики з метою зниження негативного впливу на довкілля. МЕА регулярно аналізує енергетичну політику країн-учасниць, а також загальний рівень енергетичної безпеки світу і, відповідно до отриманих даних, надає рекомендації країнам для безпечного та екологічного енергетичного розвитку. Країни активно обмінюються досвідом, а також розробляють політику реагування на надзвичайні ситуації національного та світового масштабу» [94, с. 41].

Науковці виокремлюють два основні підходи до розуміння енергетичної безпеки держави, де критерієм до їх диференціації є об’єкт такої політики. В першому підході в якості об’єкту енергетичної безпеки розглядається паливно-енергетичний комплекс (далі – ПЕК) як основна складова системи енергозабезпечення. Відповідно енергетичною безпекою вважається захищеність ПЕК від несприятливих політичних і економічних умов як внутрішніх, так і зовнішніх, у тому числі, від невдалих і некомпетентних дій національних органів влади або недружніх дій інших країн, а також від природних та техногенних загроз. В другому – об’єктом енергетичної безпеки розглядається економіка, суспільство, держава та її території в цілому. В цьому випадку під енергетичною безпекою розуміється «захищеність об’єкту від дії дестабілізуючих факторів енергетичного характеру, а загрози енергетичної безпеки виходять, в першу чергу, від несприятливого розвитку ПЕК (чи системи енергозабезпечення взагалі)» [35, с. 69]. Другий підхід, на наш погляд є більш комплексним, адже враховує вичерпний спектр можливих загроз енергетичного характеру національній безпеці.

В Україні ж енергетична безпека, як зазначається у Стратегії енергетичної безпеки України, нерозривно пов’язана з європейською інтеграцією зокрема, синхронізацією енергетичних систем і ринків з

європейськими та сталим розвитком сектору [145]. Тому в зв'язку з повномасштабним вторгненням Росії в Україну, особливо з захопленням загарбниками деяких ключових об’єктів критичної інфраструктури, питання енергетичної безпеки нашої держави набуває ще й глобального значення.

Отже, енергетичну політику держави можна розглядати на кількох рівнях. На найглибшому рівні знаходяться фундаментальні цінності, які за допомогою відповідної політики уряд прагне вирішити такі питання, як: які джерела енергії слід використовувати; хто повинен володіти енергоресурсами; і як слід використовувати енергетичні ресурси; як надійно захистити енергетичну інфраструктуру від техногенних і антропогенних загроз та гарантувати стабільність постачання енергії для промисловості та побутових споживачів. Це може включати такі питання, як те, чи має уряд сприяти високоінтегрованій системі енергопостачання або більш розповсюдженій системі постачання енергії. В останньому ці фундаментальні ціннісні питання можуть вирішуватися різними особами та групами відповідно до їх власних уподобань, а не через централізований орган енергопостачання [205, с. 9].

На іншому рівні є місце для справжньої публічної дискусії щодо вибору інструментів енергетичної політики для досягнення цілей, щодо яких може існувати загальна згода. Для прикладу, це можуть бути обговорення плюсів використання ядерної енергії для вирішення проблеми парникових газів або субсидій на технології відновлюваної енергії з тією ж метою.

Узагальнивши все вище викладене, можна виокремити цілі енергетичної політики. Цілі енергетичної політики – це результати, досягнуті шляхом використання інструментів енергетичної політики. Окремі дослідники виділяють цілий ряд політичних цілей енергетичної політики, включаючи [205, с. 9]: економічну ефективність у постачанні енергії; ефективність використання енергії; різноманітність джерел постачання енергії; узгодженість між цілями енергетичної політики та іншими цілями політики, особливо цілями екологічної політики; енергетична безпека; вартість та доступність енергоресурсів для груп з низьким рівнем доходу; збереження

енергоресурсів; дослідження технологій енергопостачання; сталість поставок енергії.

Видається очевидним, що енергетичний сектор не залишається ізольованим від інших сфер діяльності сучасного суспільства. Енергетична політика має бути узгодженою з політикою в інших сферах політики, таких як транспорт, навколишнє середовище, інші галузеві політики та податкова політика. Крім того, енергетична політика має стосуватися не тільки ефективності, а й проблем, пов'язаних із соціальною справедливістю та проблемами, що стосуються забезпечення стійкості суспільства до глобальних викликів і загроз, пов’язаних із сферою енергетики.

Отже, підсумовуючи, на наш погляд, публічною енергетична політика держави може називатися, якщо вона вміщує в собі ключові елементи (ознаки) концепту публічної політики, як державно-управлінської категорії, а саме: це інституційно локалізована в органах і установах система державного (публічного) управління, побудована на принципах прозорості і відкритості, а також нормативно визначених процедурах і правилах діяльність із узгодження різноспрямованих позицій заінтересованих сторін, результатом якої є офіційні документи політики (стратегії, програми, укази, закони) у сфері енергетики, тобто стосуються проблем: розвитку енергетичного сектору держави, внутрішнього енергетичного ринку та енергетичної інфраструктури, забезпечення національної і світової енергетичної безпеки та міждержавної взаємодії у сфері енергетики тощо.

1.2. Концептуальні підходи дослідження сутності взаємодії заінтересованих сторін як суб’єктів вироблення публічної політики

Сьогодні стабільність та стійкість політичної системи, ефективність та легітимність влади і державно-управлінського апарату, сама динаміка суспільного розвитку залежить від узгодження інтересів різних соціальних груп та суспільства в цілому. У сучасних політико-управлінських процесах під

час вироблення і прийняття рішень все більш істотну роль відіграють т.з. заінтересовані сторони, які в зарубіжному і міжнародному вжитку також вживаються під назвою «стейкхолдери», що є дослівним перекладом англ. слова «stakeholder».

Групи людей, об'єднані довкола необхідності розв'язання певної спільної проблеми, згадуються ще у творах видатних політичних філософів епохи Відродження і Просвітництва, зокрема, Н. Макіавеллі, Т. Гоббса, Ш. Монтеск'є, Д. Юма. Науково-теоретичні підходи з вивчення місця та ролі т.з. груп інтересів у політичних процесах і житті західних демократичних суспільств почали розвиватися насамперед в роботах в американських дослідників політики А. Бентлі, Д. Трумена («класична» теорія груп інтересів), М. Олсона (аналіз великих і малих груп через призму теорії суспільних благ), Р. Даля, Ч. Ліндбломом (теорія політичного плюралізму), Ф. Шміттера, Г. Лембруха (теорії корпоративізму і неокорпоратівізму), Р. Солсбері (теорія обміну), Дж. Пауелла, Г. Алмонда, К. Строма (аналіз груп через призму артикуляції і агрегації ними публічних інтересів) та інших авторів [165, с. 93].

Вітчизняні розробки з окремих аспектів функціонування групових інтересів та їх носіїв у політичному процесі представлено у роботах В. Моісеєва, Д. Монастирського, М. Недюхи, В. Нестеровича, О. Одинцової, М. Обушного, М. Ожевана, О. Панкратова, Г. Почепцова, І. Рейтеровича [79, 81, 165], М. Росенко, Ю. Сабанадзе, Т. Тєлькінєної, С. Телешуна [79, 81], Є. Тихомирової [186], С. Квітки [165, с. 93].

Проте, попри досить значну кількість праць, проблема сутності, ролі та місця заінтересованих груп, їх взаємодії у виробленні публічної політики потребує подальшого ґрунтовного дослідження, особливо через призму державно-управлінської науки.

Для зручності розуміння використовуваної термінології в даній роботі пропонуємо розглянути базові поняття дослідження – «групи інтересів» і «заінтересовані сторони» (або інакше «стейкхолдери»), а також відмінності

між ними, суть яких лежить у площині дисциплінарних підходів до тлумачення ролі груп у виробленні публічної політики.

Насамперед необхідно вказати на співвідношення об'єкту і предмету при дослідженні таких груп через призму політичної науки і галузі знань з публічного управління та адміністрування. Як буде показано нижче, поняття і теорії, присвячені заінтересованим групам як предмету наукових досліджень зародилися у політичній науці та інших суміжних соціальних науках, де об'єктом наукового пізнання виступає насамперед політичний(і) процес(и) та політичні інститути. Відповідно «політологічні» теорії про групи інтересів – це насамперед теорії і концепції про місце та роль відповідних груп у політичному процесі у першу чергу як акторів або суб'єктів політичних відносин. Безперечно при аналізі ролі та місця заінтересованих сторін та їх взаємодії у виробленні публічної політики в енергетичній сфері ми не можемо не звернутися до так би мовити фундаментальних основ – науково-теоретичних доробок політичної науки, з якої власне і вийшла галузь наукових знань із публічного управління та адміністрування.

Зі спеціальної літератури [89, 206, 251] прослідковується, що багато зарубіжних, передусім американських фахівців, що займалися дослідженням явищ політичного життя, використовують груповий підхід до вивчення публічної політики. У їхніх дослідженнях група, що артикулює інтерес в політиці, грає роль вихідної категорії, відштовхуючись від якої автори розробляють ті чи інші теорії. У загальному вигляді ці теорії часто називають груповими теоріями публічної політики.

Говорячи про групові (або групову) теорії (або теорію) політики, варто відзначити, що вона (вони) передусім пов'язані із трьома дослідниками: А. Бентлі [206], Д. Труменом [251] і М. Олсоном [89]. Перший виступив в ролі піонера теорії, другий і третій, в тій чи іншій мірі слідуючи по його стопах і розвиваючи його думки, створили її сучасну версію (хоча і в варіаціях, що не в усьому збігаються). Саме для позначення цієї їхньої теорії часто

використовується в науковій літературі синонім «теорія груп інтересу» (interest group theory).

Групи інтересів у представників цієї наукової течії «вважаються важливою складовою сучасних демократичних режимів, адже в умовах представницької демократії вони є одним з каналів, завдяки якому забезпечується зв'язок між суспільством, громадянами і органами публічної влади і управління» [164, с. 93].

Як вже вказувалося, основи вивчення теорії груп інтересів, їх місця та ролі у політичних та соціально-економічних процесах були закладені на початку XX століття американським соціологом А. Бентлі. У роботі «Процес управління» (1908 рік) [206] науковець «обґрунтував ідею про провідну роль узгодження інтересів різних груп в політичному процесі» [164, с. 94].

У розумінні науковця, група інтересів – «... це певна частина людей в суспільстві, взята, проте, не як окрема кількість людей, відрізаних від інших людей в суспільстві, а як масова діяльність, яка не обмежує індивідів, які є її учасниками, від участі в багатьох інших групах» [165]. А. Бентлі цілком раціонально вважав, що, по-перше, група та інтерес є нероздільними речами, а, по-друге, без врахування чинника участі груп інтересів у політичному процесі вивчення останнього є просто неможливим, оскільки всі державні і соціальні інститути являють собою групи, на рішення і дії яких мають значний вплив безліч інших соціальних груп, об'єднаних за інтересами [206].

Таким чином, підхід А. Бентлі у дослідженні політичного процесу на той час був новаторським, що дозволило йому сформувати думку про невід'ємний зв'язок цього процесу з взаємодією груп, котра власне і була спрямована на забезпечення інтересів цих груп, зокрема, у контексті досягнення політичних цілей. Зазначимо, що і сьогодні науковий доробок А. Бентлі, на думку вітчизняних дослідників, «не втратив своєї актуальності, адже групи інтересів, котрі у науковця фактично можна ототожнити з усіма існуючими на сьогодні різновидами акторів політики у розвинених демократичних країнах,

здійснюють дедалі більший вплив на процес вироблення і реалізації політико-управлінських рішень» [164, с. 94].

Продовжувачем ідей А. Бентлі був американський соціолог Д. Трумен. У своїй роботі «Управлінський процес» (1951 р.) [251] він розвиває ідею групової природи соціально-політичної поведінки членів суспільства, розглядаючи «групи інтересів» як конкуруючу між собою «за владу над розподілом ресурсів» значну кількість індивідів [251, с. 14]. Поряд із цим Д. Трумен фактично вводить у науковий обіг категорію «групи тиску», хоча потрібно розуміти, що до повноцінної класифікації груп інтересів автор не дійшов. Він фактично ототожнював ці два поняття, вважаючи при цьому тиск та здатність чинити опір іманентними властивостями будь-якої «групи інтересів» в активній фазі відстоювання своїх інтересів. Водночас, слід зазначити, що група тиску – це об'єднання індивідів або організацій, які спільно діють з метою впливу на процес прийняття політичних рішень або формування політики відповідно до своїх інтересів.

Науковці А. Бентлі і Д. Трумен зробили значний внесок у вивчення груп інтересів, стверджуючи, що ступінь впливу групи прямо пропорційний її чисельності, але М. Олсон, котрий є засновником теорії раціонального вибору, в своїй праці «Логіка колективних дій. Суспільні блага і теорія груп» [89] поставив під сумнів представлену вище ідею, стверджуючи, що у «малих» групах часто «…виявляється непропорційно велика організаційна сила для здійснення колективних дій» [89, с. 77]. Відтак, М. Олсон один із перших дослідників зробив очевидний тепер висновок, що загальний інтерес здатний об'єднати привілейовану, але нечисленну групу, яка буде мати більше впливу, ніж групи з більшою кількістю членів [165, с. 94].

М. Олсон зробив вагомий внесок у подальший розвиток теорії груп, викликавши жваву наукову дискусію, зокрема, щодо непропорційності представництва інтересів лідерів великих груп над інтересами решти її членів.

Продовжуючи аналіз концептуальних підходів дослідження зазначеного феномену слід зазначити, що після «класиків» теорії груп, з другої половини

минулого століття подальший вектор вивчення груп інтересів та їх місця у політичному процесі почав зміщуватися у бік прикладного аналізу їх взаємодії у процесі формування публічної (державної) політики в межах кількох концепцій і теоретичних підходів представництва та реалізації групових інтересів, а саме: плюралістичної, корпоративістської, неокорпоративістської, неоінституціоналістської, теорії політичної культури Дж. Пауелла, Г. Алмонда, К. Строма, мережевої політики.

Розглянемо дані підходи детальніше [165, с. 95-97]:

а) у рамках плюралістичного підходу (Р. Даль, Л. Мілбрах) групи інтересів розглядаються як незалежні, добровільні, неієрархічні організації, що не підконтрольні державі. Ефективність їх діяльності залежить від наявності ресурсів тиску, які використовуються для отримання політичних результатів [82, с. 3]. Кожен сектор суспільства може бути представлений численними групами інтересів. Організовані інтереси конкурують між собою за володіння політичною владою і впливом; конкуруючі інтереси взаємно контролюють один одного та обмежують владу. У плюралістичній моделі політичної системи конкуренція інтересів веде до суспільної рівноваги, що є найкращим варіантом з огляду на суспільні і групові інтереси при прийнятті політичних рішень. До-речі, американська плюралістична традиція представляє державу саме таким агентом, який зобов’язаний відповідати лише на тиск груп інтересів, тим самим окресливши поле публічної політики як сферу впливу груп інтересів на державні структури [159, с. 46].

З цього випливають і основні недоліки цього теоретичного підходу при аналізі груп інтересів і пов’язані вони з наступними моментами. По-перше, він не враховує для опису взаємодії заінтересованих груп концепцію ресурсів, по-друге, він акцентує увагу на уряді як центрі влади, а не на суспільстві в цілому, по-третє, він ігнорує той факт, що держава має свої власні інтереси, які зумовлюють надання переваги тим чи іншим групам тиску [164];

б) у корпоративістському підході взаємодія груп інтересів розглядається як система з чіткою структурою та ієрархією, де монополії знаходяться на

особливому положенні, оскільки мають право на представництво інтересів в своїй області в обмін на контроль за вибором і висуненням вимог. Держава позиціонується головним елементом структури і самостійно наділяє привілеями одну з груп інтересів (К. Фредріч, К. Грінволд). Характерною особливістю функціонування втілення цього підходу моделі на практиці (Данія, Швеція, Норвегія, Нідерланди) є наявність інституційних форм правління, що зорієнтовані на формування партнерських, взаємовигідних відносин.

Дослідники небезпідставно вважають, що позитивними рисами корпоративістського підходу до розуміння взаємодії груп інтересів є акцент на діяльності організованих асоціацій, які отримують можливість брати участь у процесі вироблення різних законодавчих і політичних рішень. Однак при цьому існує певний рівень залежності прийнятих такими групами (наприклад, бізнесом) рішень від цілей державної політики і непростої процедури їх узгодження. Тому корпоративістський тип взаємодії влади і бізнесу супроводжує складне інституційне оформлення [80, с. 26];

в) за неокорпоративістської підходу у фокусі взаємодії держави і груп інтересів стоїть діалог угруповань з державною бюрократією (Ф. Шміттер, Г. Лембрух, С. Роккан) за монопольне право представництва запитів суспільства. Ідеологи даного підходу, зокрема, Ф. Шміттер і Г. Лембрух визначали неокорпоративізм як систему посередництва між групами інтересів, відмінність якої від плюралістичної моделі полягає в обмеженій кількості ієрархічно впорядкованих монополістичних організацій, які представляють інтереси своїх членів у ході переговорів та втілюють в життя їхню внутрішню політику [194, с. 11]. У неокорпоративізмі ключовою функцією органів публічної влади є регуляція взаємовідносин між політичними асоціаціями та різноманітними соціальними групами. Це, своєю чергою, дозволяє інтегрувати позиції останніх безпосередньо у процес прийняття політичних рішень. На практиці зазначений механізм втілюється у створенні розгалуженої системи консультативних органів та агентств, які відповідають за окремі напрями

публічної політики у тих чи інших сферах суспільного життя. Головне завдання цих структур полягає, по-перше, у гармонізації інтересів, а, по-друге, у виробленні таких варіантів публічно-владних рішень, в основі яких знаходиться компроміс.

Разом із тим, за неокорпоративістського підходу переважна більшість тих потенційних учасників процесу прийняття політико-управлінських рішень, які не мають відношення до офіційно визнаних державою корпоративних об'єднань, фактично випадають з її поля зору, що розцінюється дослідниками як найбільший його недолік, адже вся палітра інтересів у сфері виробництва суспільних благ (на місцевому та регіональному рівні) не враховується;

г) у рамках неоінституціонального підходу (Д. Норт, Дж. Б'юкенен) саме «правила гри» визначають спосіб функціонування політичної системи. На думку засновника підходу Д. Норта, інститути, тобто правила гри в суспільстві – це «створені людиною обмежувальні рамки, які організовують взаємовідносини між людьми» [236, с. 17]. У політичній системі, зокрема, визначальну роль відіграють особливості взаємодії груп інтересів і держави. Норми і правила, що склалися для регулювання даних відносин, транслюються на розвиток інших сфер суспільного життя. Неоінстітуціональних підхід, дає можливість виявити механізми і принципи, характерні для системи функціонального представництва інтересів. На формування системи функціонального представництва безпосередньо впливають особливості взаємодії груп інтересів та влади і «правила гри», встановлені всередині даної системи.

У рамках теорії Г. Алмонда, Дж. Пауелла, К. Строма групи інтересів у політичному процесі аналізуються через призму артикуляції і агрегації ними суспільних інтересів при взаємодії з публічної владою. У своїй відомій праці «Порівняльна політологія сьогодні» Г. Алмонд, Дж. Пауелл, К. Стром навіть типологізують такі групи за цим критерієм, поділяючи їх на чотири типи [202, с. 130–135]:

– невпорядковані групи, що за формою організації і представництва інтересів є неорганізованими і навіть спонтанними (це, зокрема, демонстрації, пікети і т.п.);

– неасоційовані групи, котрі також не відрізняються високою організаційною потенцією, та утворюються з метою представництва якогось спільного інтересу, пов'язаного, наприклад, з місцем проживання, родинними зв'язками, релігійною або етнічною приналежністю їх учасників тощо;

– інституційні групи, які виникають на базі політичних партій, корпорацій, місцевих представницьких органів влади і т.п., з метою вираження своїх власних інтересів або артикуляції інтересів вагомих у суспільстві соціальних груп;

– асоціативні групи, що по суті є професійними організаційно структурованими утвореннями (асоціаціями), спеціально створеними для представництва і захисту інтересів їхніх членів або широких соціальних груп у ході активної взаємодії у урядовими структурами різних рівнів (асоціації промисловців, профспілки, лобісти, неурядові організації тощо).

У сучасній політичній науці щодо груп інтересів також сформувався досить популярний в європейській політичній науці мережевий підхід, розроблений такими вченими, як Дж. Л. Уолкер, Р. Родес, Д. Марш, Т. Бьорцель та ін. Вперше концепція політичних мереж була представлена в працях англійського дослідника Дж. Л. Уолкера [254]. Пізніше дана концепція була значно поглиблена представниками англосаксонської школи публічної політики, що зосереджує увагу на вивченні мережевих взаємодій держави і груп інтересів, такими як Р. Родс і Д. Марш.

Зокрема, Р. Родс визначав політичні мережі як «комплекс структурних взаємовідносин між політичними інституціями та суспільством, які формуються у різних секторах політики сучасної держави» [244, с. 123]. Відповідно роль груп інтересів у процесі прийняття політичного рішення розглядалася дослідником як взаємодія т.з. «проблемних мереж», що «складаються зі значної кількості компетентних у певній сфері публічної

політики «активістів» (policy activists), а також інших груп інтересів, включаючи представників державного апарату, академічних кіл, незалежних експертів» [244, с. 123].

Проте широкого поширення даний підхід набув у континентальній Європі, особливо у Німеччині (німецька школа). Відмінність мережевого підходу німецької школи від англосаксонської полягає в акценті на політичних мережах, як нової форми публічного управління, яка якісно відрізняється від ієрархічної або ринкової. Останню досить інформативно репрезентує німецька дослідниця Т. Бьорцель, яка вказує на «тенденцію посилення залежності держави від інших акторів та субсистем у виробленні суспільних благ» [209]. На думку дослідниці, в сучасних умовах «взаємозалежність між суспільними і приватними акторами досягла вже такого ступеню, що вже ні ринок, ні ієрархії не можуть бути ефективними структурами для координації інтересів і ресурсів усіх залучених до процесу прийняття політичних рішень акторів» [209].

Таким чином, у контексті мережевого підходу, формування та реалізація публічної політики є результатом об'єднання зусиль різних політичних мереж, які сприяють встановленню конструктивних взаємин між органами публічної влади і різними неурядовими (недержавними) групами інтересів.

Отже, якщо коротко підсумувати вище наведений огляд основних теоретичних концепцій та підходів щодо наукового пізнання ролі і місця груп інтересів у політичному процесі й, зокрема, їх взаємодії у виробленні державно-владних рішень, то кожен із них наділяє групи інтересів різним статусом і формами участі: від високої автономії, але з конкурентним і негарантованим доступом до механізмів ухвалення рішень (плюралізм) до постійної участі у формуванні публічної політики при скороченні автономії таких груп при взаємодії з владою (неокорпоративізм). Концепції і теорії груп інтересів визнаються на даний момент одними з провідних наукових парадигм у політологічному аналізі процесу узгодження групових інтересів як горизонтальної складової публічної політики, котра, за визначенням відомих американських фахівців із політичного аналізу К. Паттона та Д. Савіцкі,

характеризується тим, що державно-владні рішення у демократичних політичних системах виробляються та реалізуються на основі узгодження політичних цілей і певних цінностей різноманітних соціальних, корпоративних, професійних та інших груп, тобто фактично є результатом переговорів і домовленостей відповідних дійових осіб [237, с. 5].

Отож, на основі вище вказаних розглянутих теоретичних підходів групи інтересів як політологічну категорію у найбільш узагальненому вигляді можна розглядати, як інституціолізованих, так і неінституціолізованих груп індивідів, що переслідують ті або інші інтереси (незалежно від того чи є вони суспільноважливими, чи вузькокорпоративними), намагаючись здобути право доступу до горизонтального процесу вироблення та прийняття державно-владних рішень.

Серед українських науковців, не тільки серед тих, хто представляє політологічний напрям досліджень державної політики, але і фахівців з публічного управління й адміністрування також панує подібне широке розуміння даного поняття.

Наприклад, в політологічному енциклопедичному словнику дефініція груп інтересів є наступною: це «об'єднання людей, які, виходячи з певних інтересів або потреб, висувають вимоги до інших груп суспільства (у тому числі урядових органів – *наша примітка*) чи суспільства в цілому з метою підтримати або поліпшити свої позиції, досягти певних цілей» [114, с. 123].

Кандидат політичних наук Н. Гнатенко визначає «групу інтересів» як «добровільне об'єднання громадян, згуртоване спільним інтересом, котре здійснює цілеспрямовану діяльність щодо його реалізації через вплив на процес формування державної політики…. Група інтересів може мати організаційну структуру, а може діяти без формалізації членства» [24, с. 26].

В енциклопедії з державного управління групи інтересів інтерпретуються напрочуд схожим чином, а саме, як об'єднання індивідів на основі спільних інтересів, які намагаються здійснити вплив на політичні

інститути з метою забезпечення прийняття найбільш вигідних для себе рішень [27, с. 117].

Такий функціональний за своїм змістом підхід до тлумачення сутності поняття «група інтересу», критерієм якого є прояв групового інтересу саме як іманентної функції означеного явища, невипадково ліг в основу розуміння широко вживаного (нормативного за своїм характером) відповідника у міжнародно-правовій і державно-управлінській практиці – поняття «заінтересована сторона», що є буквальним перекладом з англійської мови слова «stakeholder».

Поняття «заінтересовані сторони» є безперечно широким, а їх класифікація сильно залежить від специфіки їх участі у процесі вироблення політико-управлінських рішень в тій чи іншій галузі публічного управління.

Однією з ємких, на нашу думку, дефініцій поняття «заінтересовані сторони» запропонувала відома австралійська дослідниця наукової галузі аналізу публічної політики Г. Колбеч: це «люди чи організації, зацікавлені у діяльності конкретної урядової організації, яких потрібно вислухати і до яких треба поставитися серйозно» [61, с. 118].

Е. Янґ та Л. Куінн – ще одні представники цієї галузі знань – визначають стейкхолдерів більш чітко: як коло людей або груп, як правило, численних і різноманітних, які беруть участь на різних етапах процесу вироблення державної політики та, котрі мають прямий чи опосередкований інтерес до наслідків рішень щодо політики. До таких автори відносять: державні установи, радників з державної політики, широкий спектр неурядових організацій чи суспільних груп, а також окремих громадян [200, с. 6].

В термінологічному словнику «Публічне управління» наводяться дві дефініції «заінтересованих сторін». Перша, яка, на нашу думку, є надто широкою визначає цим терміном загалом усіх, кого зачіпає та чи інша проблема чи рішення, яке пропонується для її розв’язання або розуміння їх інтересів. Друга позначає саме ті групи інтересів, котрі безпосередньо беруть

участь у розробці програми публічної політики та справляють вплив на прийняття рішення [176, с. 169].

У профільній, як зарубіжній, так і вітчизняній науковій літературі з публічного управління та прикладних досліджень у галузі аналізу публічної політики існує ще багато визначень даного поняття у подібному ключі, але їх об'єднує те, що категорією «заінтересована сторона» (стейкхолдер) позначається передусім *суб'єкт публічного управління* у виконанні однієї з його ключових функцій – вироблення та реалізації конкретної (галузевої) публічної політики. Більше того, серед сучасних дослідників хоча і панує переконання, що процес вироблення державної політики точиться навколо легітимно уповноважених дійових осіб з певної галузевої публічно-управлінської ієрархії, тим не менш, враховуючи горизонтальну складову публічної політики, все це не виключає і навіть передбачає залучення у цей процес групових чи індивідуальних дійових осіб з-поза управлінської вертикалі [28, с. 38], під якими і розуміються «стейкхолдери». Особливо чітко це простежується у методичній літературі (посібниках і практичних рекомендаціях) для органів публічної влади і управління та їх посадових осіб, що публікуються під егідою міжнародних організацій, урядових департаментів зарубіжних держав, а також правових актах з регуляторної політики.

В означених джерелах поняттям «заінтересовані сторони» недвозначно позначається певні категорії і групи осіб, на інтереси яких можуть вплинути або посприяти їх реалізації наслідки від впровадження конкретної нормотворчої ініціативи як правового вираження політичного рішення, тобто нормативно-правового чи регуляторного акту або іншої правової діяльності коректного(них) суб'єкту(ів) владних повноважень у певній галузі (області) державної політики. При цьому в них підкреслюється, що категорія «стейкхолдери» нерозривно пов'язана із питанням їх залучення через різні механізми і технічні процедури до нормативного процесу вироблення політики (державно-владного рішення).

Зокрема, в проєкті Принципів кращої практики Організації економічного співробітництва і розвитку (далі – ОЕСР) щодо залучення заінтересованих сторін у регуляторну політику вказується, що забезпечення того, щоб «нормативні акти розроблялися і застосовувалися на користь суспільства», можливо лише «за сприяння тих, кого зачіпають нормативні акти – «заінтересованих сторін» [238]. До таких даний документ включає громадян, бізнес (у тому числі іноземний; імпортерів та експортерів, потенційних інвесторів тощо), профспілки, організації громадянського суспільства, організації державного сектору та інші.

Також у низці науково-методичних посібників ОЕСР, присвячених аналізу та оцінки практик міжнародних організацій щодо організації ефективної нормотворчої діяльності, виокремлюється три широкі та не взаємовиключні підходи до визначення поняття «заінтересовані сторони», що відображають їх зв'язок із діяльністю головного суб’єкта нормотворчого процесу (у цьому випадку міжнародних організацій) [237; 215]:

1) суб’єкти, які мають конкретні інтереси у роботі міжнародних організацій, тобто зацікавлені сторони, що позначаються англ. словом «interested parties»;

2) структури, що беруть участь у роботі головного суб’єкта нормотворчої діяльності, виконуючи консультативну функцію;

3) особи, які не володіють правом приймати рішення, тобто спостерігачі.

Іншими словами, на інституціональному рівні ці види «заінтересованих сторін» поділяються експертами ОЕСР на відповідні категорії: урядові суб'єкти; комерційні суб'єкти; та некомерційні суб'єкти. Хоча у такій складно організованій діяльності як нормотворчий процес подібні широкі категорії учасників можуть бути змішані та являти собою гібридні елементи, залежно від напряму «політики».

В документах Євросоюзу з «кращого регулювання» [207; 208], під заінтересованими сторонами розуміються усі, кого потенційно зачіпають законодавчі ініціативи генеральних директоратів Європейської Комісії, та

котрих необхідно залучати до циклу вироблення політики з метою збору необхідної інформації та думок стосовно оцінки або розробки законодавства ЄС. Передусім до заінтересованих сторін методичні документи Європейської Комісії рекомендують відносити: тих, на кого вплине законодавча ініціатива; тих, хто має її реалізовувати; тих, хто має галузеві інтереси (галузі, що є об'єктом правової ініціативи); дослідницька (науково-експертна) спільнота, що здатна надати, засновану на наукових методах, експертну оцінку відповідній ініціативі.

Таким чином, до категорії «заінтересовані сторони», відповідно до вище вказаних матеріалів, доцільно відносити усіх зовнішніх суб'єктів, хто залучений у нормотворчу діяльність, але не є безпосереднім розробником рішень і учасником внутрішніх управлінських процесів, пов'язаних із правовим і політичним мандатом головного розробника публічної політики (тобто суб'єктом законотворчої ініціативи), але які при цьому: мають політичну і економічну зацікавленість у запропонованій політиці; відіграють певну адміністративну роль у реалізації пропонованої політики; можуть постраждати або навпаки – виграти від пропонованої політики. Тобто сукупно до них можуть належати досить широкі категорії суб'єктів політичного процесу – галузеві і негалузеві органи виконавчої влади, регуляторні органи і органи місцевого самоврядування, структури бізнесу, громадські (неурядові) організації та різні органи самоорганізації громадян, наукові установи, аналітичні центри, окремі експерти тощо.

До-речі, вітчизняне законодавство використовує термін «заінтересовані органи» у подібному утилітарному значенні для відокремлення інших учасників нормотворчого процесу від головного розробника політики.

Так, у Регламенті КМУ п. 5 § 33 визначено, що проєкт акта Кабінету Міністрів підлягає обов'язковому погодженню всіма заінтересованими органами, а також Мінфіном та Мінекономрозвитку. Водночас відповідно до п. 4 § 37 Заінтересований орган може також надати зауваження й пропозиції до зроблених розробником прогнозів впливу, у тому числі прогнозу впливу

реалізації акта на ключові інтереси заінтересованих сторін. У пояснювальній записці (дод. 4) Регламенту до заінтересованих сторін відносять представників окремих верств (груп) населення, суб'єктів господарювання, громадські об'єднання тощо, на яких впливатиме реалізація акта в разі його прийняття [161].

На жаль через військовий стан ми не маємо можливості переглянути зміст недавно схваленої Енергетичної стратегії України на період до 2050 року [142], щоб прокоментувати, як саме в ній сформульоване питання щодо врахування інтересів всіх заінтересованих сторін в енергетичній політиці держави.

Що стосується ключових моделей взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики, то ними, на нашу думку, є наступні:

а) модель патронажу держави – передбачає, що держава має головну роль у виробленні та реалізації публічної політики. У цій моделі влада не залучає інші заінтересовані сторони до процесу вироблення публічної політики та розробки політико-управлінських рішень, а вирішує всі питання самостійно. Це може призвести до неповної уваги до потреб громадян та інших груп, які повинні бути представлені в процесі формування політики. Така модель більш характерна для авторитарних режимів, ніж для демократичних країн;

б) модель приватної влади – передбачає, що бізнес та інші приватні компанії мають головну роль у виробленні та реалізації публічної політики. У цій моделі ринок та бізнес-структури вирішують основні питання, пов'язані з публічною політикою, тому роль держави зводяться до мінімуму. Проте, ця модель також може бути небезпечною, оскільки приватні компанії можуть діяти на свою користь, нехтувати загальними інтересами громадян та інших заінтересованих сторін;

в) модель придушення бізнесу – держава діє в режимі суворого контролю над підприємствами та іншими організаціями. У цій моделі держава встановлює норми та правила поведінки, і за необхідності застосовує санкції,

які можуть призвести до зменшення діяльності бізнесу та інших приватних структур. Проте, така модель може відлякувати інвесторів та зменшити конкуренцію на ринку;

г) модель партнерства – забезпечує співпрацю між ефективними заінтересованими сторонами в процесі вироблення та реалізації публічної політики. У цій моделі влада, громадські організації, бізнес та інші заінтересовані сторони співпрацюють, щоб знайти оптимальний шлях реалізації публічної політики. Така модель дозволяє досягти компромісу та забезпечити врахування інтересів різних груп населення;

д) змішана – дає можливість різним інтересам і поглядам різних груп населення, покращувати якість прийнятих рішень та забезпечувати їх ефективну реалізацію.

На нашу думку, в Україні функціонує змішана модель – патронажно-партнерська у виробленні публічної політики. Це пов'язано з тим, що, з одного боку, держава займає активну роль у прийнятті рішень та реалізації політико-управлінських рішень. З іншого боку, участь громадських організацій, бізнесу та інших заінтересованих сторін є важливою складовою процесу вироблення та реалізації публічної політики. Однак, на жаль, в Україні не завжди забезпечується рівноправна участь різних заінтересованих сторін у процесі вироблення публічної політики, що може призвести до недооцінення деяких інтересів та потреб населення. Тому важливо продовжувати працювати над покращенням цієї моделі та вдосконалювати механізми співпраці між різними заінтересованими сторонами.

Отже, підсумовуючи аналіз теоретичних концепцій та підходів дослідження сутності заінтересованих сторін та їх взаємодії у виробленні публічної політики, можна зробити висновок, що зростаюча популярність аналізу заінтересованих сторін відображає визнання їх впливу також і на процес вироблення енергетичної політики держави. Тому у дисертаційній роботі ми будемо використовувати інтегроване визначення терміну «заінтересовані сторони в енергетичній сфері», а саме: це групи інтересів

(структури бізнесу, неурядові організації, наукові установи та експерти, галузеві органи публічного управління та ін.), залучені до нормативного процесу вироблення публічної політики в енергетичній сфері й які у той чи інший спосіб безпосередньо чи опосередковано впливають одне на одного і обумовлюють взаємну спрямованість дій у процесах реалізації даної політики. Більш детально, питання типів (видів) заінтересованих сторін та їх ролі в українській публічній енергетичній політиці ми піднімемо нижче у наступних розділах дисертаційної роботи.

1.3. Механізми участі заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері

Як ми зв’язували вище, на відміну від державної політики, концепт публічної політики передбачає участь у процесі її вироблення різних суб'єктів, що перебувають поза традиційним інституційним середовищем політико-адміністративної системи, тобто міністерств та урядів. Це дозволяє перетворити взаємодію між заінтересованим сторонами і органами публічної влади, що природно виникає під час творення політики, у відкритий і прозорий процес узгодження інтересів його учасників.

Якщо розглядати взаємодію у загальнофілософському розумінні, то дане поняття можна витлумачити як особливий тип відносин між об’єктами, при якому кожний з об’єктів діє, тобто чинить вплив, на інші об’єкти, спричиняючи зміну їх стану, і водночас зазнає зворотного впливу, який, своєю чергою, також змінює його стан [174, с. 77].

Таке формулювання сутності поняття «взаємодія», на наш погляд, дозволяє на загальнотеоретичному рівні пояснити, що в основі вироблення публічної політики як процесу узгодження інтересів її акторів лежить боротьба за вплив («виявлення дії певної особи, предмета чи явище стосовно іншої особи чи предмета» [177, с. 751]), на кінцевий результат цього процесу, чим є політичне рішення.

Роздягаючи публічну політику як категорію прикладної галузі знань із державного (публічного) управління, ми завжди маємо на увазі, що процес її вироблення носить нормотворчий (законотворчий) характер. Тому, говорячи про боротьбу або конкуренцію заінтересованих сторін, що беруть участь у цьому процесі, за вплив на кінцевий результат процесу вироблення політики, що виражається у прийнятті правового акту або стратегічного документу, сам факт подібних взаємовпливів стає можливим завдяки існуванню механізмів участі стейкхолдерів у публічній політиці.

У правозастосовній практиці сучасних держав світу «участь заінтересованих сторін» є досить усталеним поняттям, в основі розуміння якого лежать ідеї т.з. моделі деліберативної (учасницької) демократії. Концепція останньої була сформульована вперше представниками Единбурзької школи дослідження демократії К. Гансеном та К. Ростболлом, і розвинута в працях соціального філософа Ю. Хабермаса й авторів теорії «політичної культури» Г. Алмонда та С. Верби, а також іншими зарубіжними дослідниками. Саме поняття «участь» часто розуміється дослідниками через призму цієї концепції як громадська участь у публічних справах (публічному управлінні, виробленні політики, наданні публічних послуг) і, котра, наприклад, визначається як «дії громадян, за допомогою яких вони прагнуть вплинути на уряд та політику або підтримати їх» [229, с. 226].

Утім, для цілей нашого дослідження заслуговують на увагу більш прикладні інтерпретації цього поняття в контексті практичних рекомендацій щодо інклюзивного процесу вироблення публічної політики.

Наприклад, у новій ревізії Кодексу 2007 року щодо кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення (2019 р.) [214], термін «громадська участь» розглядається як внесок громадськості (у цьому документі – неурядових організацій) шляхом «збору та поширення думки членів, груп споживачів та зацікавлених громадян» у процес прийняття політичних рішень, що сприяє підвищенню «якості, розуміння і довгострокового характеру застосування політичної ініціативи» [214].

Прикметно, що у Керівництві Кабінету Міністрів Ради Європи щодо громадянської участі у процесі прийняття політичних рішень (2017 р.) [224], що уточнює положення вище вказаного Кодексу, даний термін визначається вже більш чітко. Це: «залучення окремих осіб, НУО та громадянського суспільства в цілому у процеси прийняття рішень органами публічної влади» [224]. При цьому, в документі громадянська участь диференціюється від будь-якої іншої політичної діяльності, що передбачає пряму взаємодію з політичними партіями та лобіювання в інтересах бізнесу.

Отож, варто розуміти, що ототожнення поняття «участь» стосовно вироблення публічної політики із терміном «громадська участь» є дещо некоректним підходом. Адже актори публічної політики, що асоціюються із «громадськістю» (окремі громадяни та широкий спектр (видів) організацій громадянського суспільства), хоча і мають чіткі ознаки заінтересованих сторін (і груп інтересу), все ж не вичерпують коло потенційних учасників публічної політики як нормотворчого процесу.

На наш погляд, найбільш повним визначенням терміну «участь» можна назвати дефініцію, що базується на нормативно-правових документах ОЕСР, а саме як: «формальна чи неформальна взаємодія між урядом, громадянами та іншими заінтересованими сторонами, включаючи організації громадянського суспільства (ОГО), наукові кола та приватний сектор, що використовується для інформування про конкретні результати політики таким чином, щоб забезпечити прийняття добре поінформованих рішень та уникнути підміни політики» [249].

Таке розуміння концепту участі є основою для сучасних інтерпретацій терміну «участь заінтересованих сторін».

Наприклад, у Європейському Союзі дана категорія розглядається у контексті т.з. «кращого регулювання» (better regulation) – сучасного структурованого підходу Європейської Комісії до вироблення політики протягом усіх її циклів, – який означає такий спосіб її розробки та підготовки, що спирається на «найкращі наявні дані і докази, у тому числі шляхом

всебічного залучення заінтересованих сторін», для того щоб політичні рішення «досягали своїх цілей найефективнішим способом» [208]. Відповідно участь заінтересованих сторін, будучи невід'ємною частиною «хорошого способу вироблення політики», в європейській концепції «кращого регулювання» розглядається як їх «внесок у підтримку оцінювання, оцінки впливу та підготовки ініціатив та політичних рішень» [208]. При цьому під внеском тут розуміються надання т.з. «доказів» для політики, тобто інформації та знань, у тому числі кількісних й якісних даних, таких як висновки результатів оцінки політики, рекомендації наукової й експертної спільноти і т.п.

У документах ОЕСР термін «участь заінтересованих сторін» також по суті розглядається як структурований підхід до взаємодії суб'єктів вироблення прийняття рішень із заінтересованими сторонами з приводу будь-яких політичних рішень.

Так, у свіжій Рекомендації ОЕСР щодо відкритого уряду (2022 р.) даний термін визначається як «всі способи, за допомогою яких заінтересовані сторони можуть бути залучені до політичного циклу, а також у формування та надання послуг» [240, с. 7]. При цьому участь заінтересованих сторін у цьому процесі включає в себе такі способи й інструменти як:

– інформація, що характеризується односторонніми відносинами, за яких орган публічної влади виробляє та надає (на вимогу або з власної ініціативи) інформацію заінтересованим сторонам;

– консультації, що передбачає двосторонні відносини, за яких заінтересовані сторони надають органу публічної влади зворотний зв'язок і навпаки;

– залучення, коли заінтересованим сторонам надається можливість та необхідні ресурси, такі як інформація, будь-які цифрові інструменти для співпраці на всіх етапах політичного циклу.

Процес вироблення публічної політики передбачає залучення заінтересованих сторін на різних етапах прийняття рішення. Відповідно, як

справедливо зазначає низка українських дослідників, механізм його прийняття буде включати не лише прогноз впливу політичного рішення на ключові інтереси заінтересованих сторін, а визначення впливу різних акторів на нього, а саме їх [52, с. 77]:

– особливих інтересів (як відкритих, так і прихованих) і можливого їх впливу на формування змісту та реалізації політики;

– ресурсів, які вони можуть застосувати для впливу на формування змісту та реалізації політики конфліктів;

– тактики, яку вони вибудовують у ситуації впливу на формування змісту та реалізації політики (конфлікт; узгодження інтересів сторін; налагодження стосунків кооперації).

Багатьма зарубіжними дослідниками не безпідставно вважається, що основними перевагами більш активного залучення заінтересованих сторін у процесі вироблення публічної політики є [210; 246]:

– більш ефективні результати політики, тобто це, коли забезпечення відповідності політики потребам та інтересам заінтересованих сторін з урахуванням їх знань та досвіду може зробити таку політику більш придатною для використання за призначенням;

– значно ефективніша реалізація політики, оскільки надання можливості впливати на хід реалізації політики та одночасного поглиблення розуміння політики може підвищити її легітимність та створити у стейкхолдерів відчуття причетності до її реалізації;

– підвищення довіри та забезпечення прямого діалогу між розробниками політики та заінтересованими сторонами.

Тому актуальне завдання сучасної науки публічного управління та органів влади – створити такі умови щоб заінтересовані сторони мали змогу не лише брати участь у виробленні публічної політики, а й здійснювати вплив на вироблення рішень на усіх етапах цього циклу, що в кінцевому рахунку підвищить і ефективність політики, і легітимність самої публічної влади. Проте, саме під час вироблення та прийняття публічної політки формуються

політичні ризики. Це пов'язано як зазначають вітчизняні дослідники В. Філіпчук, Г. Постригань, І. Петренко саме через «збільшення кількості суб'єктів, здатних породжувати політичні ризики, – державні інститути (уряди) втрачають монополію на генерацію політичних ризиків, до певної міри навіть перетворюючись на об'єкт впливу політичних ризиків, породжених іншими суб'єктами (групи інтересів, громадські організації, високотехнологічні компанії …» [110, с. 82].

Виходячи з цього, погоджуємось із думкою І. Антипенко, «що джерелом політичного ризику, якщо його розглядати як об'єкт управління в процесі вироблення державної політики виступає саме суспільство» [4, с. 72]. Дослідниця розглядає політичний різик через розуміння сутності державного управління «як індивідуального або колективного суб'єкта державного (публічного) управління, які, маючи відповідну компетенцію та повноваження щодо керування об'єктом ризику, приймають політико-управлінські рішення стосовно попередження або пом'якшення наслідків таких ризиків» [4, с. 72]. Фактично у зазначеному контексті мова йде про те, що суб'єкт ризику одночасно є й суб'єктом його управління

Вітчизняні науковці В. Філіпчук, Г. Постригань, І. Петренко в статті «Підходи до розуміння категорії «політичний ризик»: класичні та сучасні концепції» виокремлюють основні властивості політичних ризиків. По-перше, «універсальність цього виду ризиків проявляється перш за все в тому, що він присутній у політичних рішеннях будь-якого рівня, починаючи з революційних перетворень усього суспільства і закінчуючи голосуванням окремого виборця на виборах»; по-друге, «політичні ризики колективні, бо зумовлюються не стільки індивідуальними якостями політиків і технологіями влади, скільки груповими політичними інтересами»; по-третє, «ієрархічність політичних ризиків проявляється на рівні наслідків прийняття тих чи інших політичних рішень»; по-четверте, «політичні ризики дуже суб'єктивні, оскільки залежать не лише від об'єктивних обставин середовища, в якому вони формуються, але й від суб'єктивного сприйняття та інтерпретації отриманої

інформації чи подій, що сталися»; По-п’яте, «цей вид ризиків може виступати як самостійний чинник політики чи бути елементом інших видів ризику – соціального, комерційного, інвестиційного, екологічного і так далі; в цьому проявляється багатоплановість політичних ризиків» [110, с. 83].

Зазначимо, що для переважної більшості дослідників, ключове джерело політичних ризиків полягає у тих явищах, які безпосередньо пов’язані із процесом вироблення саме політичних рішень. Значною мірою це пов’язано з тим, що останньому «притаманна об’єктивно існуюча в державно-управлінській діяльності невизначеність і поліальтернативність вибору, обумовлені обмеженістю у осіб, що приймають такі рішення, знань про об'єкт впливу, недостатністю належної кваліфікації, ресурсів і часу, необхідних для вироблення і реалізації відповідної державно-управлінської діяльності» [4, с. 78].

В той же час, на нашу думку, вироблення публічної політики в енергетичній сфері пов'язане з різноманітними політичними ризиками, які можуть вплинути на її формування і реалізацію, а саме: політична нестабільність, геополітичні фактори, інтереси різних стейкхолдерів, зміни в енергетичному секторі, міжнародні відносини.

В сучасному світі процес вироблення публічної політики базується на циклічному підході. Повний цикл публічної політики – це алгоритм вирішення суспільно важливих проблем через врахування позицій усіх заінтересованих сторін.

Ідея формування циклічного процесу вироблення публічної політики була вперше розроблена американським політологом Г. Ласуелом (1956 р.) і включає сім етапів: осягнення, сприяння, розпорядження, звернення, застосування, реалізація, оцінка. Модель Г. Ласуела виявилася дуже популярною і стала відправною точкою для цілого ряду пізніших типологій етапів циклу політики. Диференціація між формуванням порядку денного, розробкою політики, прийняттям рішень, реалізацією тощо стала найпоширенішою у фаховій літературі, а формулювання політики, прийняття

рішень, реалізація та оцінка стало традиційним способом опису хронології процесу вироблення політики [230, с. 43].

До-речі, в практичному посібнику для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування України «Розроблення публічної політики» [173, с. 45-50], який укладено на основі ґрунтовної наукової роботи відомих зарубіжних фахівців із дослідження зарубіжної практики вироблення публічної політики П. Кньопфеля, К. Ларю та ін. «Аналіз і пілотаж публічної політики» [56], як раз представлений ласуелський семифазовий цикл публічної політики, що складається з: виникнення проблеми; сприйняття приватних і публічних проблем; внесення проблеми до порядку денного уряду; створення альтернативних планів; прийняття політичної програми; впровадження плану дій; оцінювання наслідків політики.

Досліджуючи процес вироблення політики у даному циклі, слід зазначити, що на першому етапі визначається колективна проблема. Перехід від існування проблеми до її політичного опрацювання залежить від «соціальної (пере)будови» цієї проблеми, яка сама по собі пов’язана зі своїм (більш або менш широким) висвітленням (через науковий розгляд, поширення інформації, лобіювання тощо). На етапі внесення до порядку денного відбувається опрацювання численних заяв від соціальних груп, зокрема і заінтересованих сторін та навіть від самих публічних служб. Наступний етап – формулювання політики публічні дійові особи передусім визначають модель причинності, тобто на що більшою чи меншою мірою ці особи впливають, потім формулюється політико-адміністративна програма, розглядаються механізми відбору та врегулювання. Етап впровадження полягає в адаптуванні політичної програми до конкретних ситуацій (розроблення відповідних політико-адміністративних дій). На останньому етапі – відбувається визначення результатів і наслідків цієї політики щодо змін у поведінці груп-мішеней (вплив) та в плані розв’язання проблеми. Впливи та результати стосуються реальних наслідків публічної політики у соціальній площині [173, с.45-50].

На нашу думку, семифазовий цикл публічної політики Г. Ласуела, П.Кньопфеля та ін. відображає процес вироблення політики, яка орієнтована на приватні так і суспільні проблеми, передбачає участь заінтересованих сторін у виробленні публічної політики. Особливої уваги заслуговує в даному циклі останній етап спрямований на визначення результатів і наслідків політики. Більш пізні концептуалізації передбачають зворотний зв'язок на різних етапах.

У профільній науковій літературі [230] прослідковується, що процес вироблення публічної політики починається з встановлення порядку денного (також називається проблемою або ідентифікація проблеми) та закінчується оцінкою перед початком заново. Тобто заключний етап фактично стає етапом визначення і усвідомлення нової проблеми, і цикл політики починається заново, проходячи ті самі попередні етапи.

Зокрема, у розділі ґрунтовного міжнародного наукового дослідження теорії і практики публічної політики в державах світу «Довідник із аналізу публічної політики: Теорія, політика та методи» (2007 р.) [226], присвяченому теоріям політичного циклу, вказується, що визначення порядку денного або виявлення проблем – це завжди початкова стадія творення політики, що передбачає визнання політичної проблеми. Хоча цей етап вироблення політики є по суті політичним і не знаходиться під прямим контролем будь-якого одного актора, він може виникнути в нижній частині або зверху вниз, хоча й незрозуміло, наскільки успішно думка різних заінтересованих сторін впливає на ідентифікацію політики. Оскільки існує обмежена спроможність у суспільстві та політичних інституціях, щоб визначити всі можливі політичні відповіді на виявлені політичні проблеми, залучені до процесу вироблення політики учасники активно сприятимуть важливим для себе питанням, щоб просувати їх у політичний порядок денний. Етапи, що проводяться між встановленням порядку денного і оцінкою політики, як правило, лише змінюються в їх порядку або мають рівні розділення [230]. Кожна з фаз, згодом

може бути розбита на складові частини або навпаки об’єднана в один чи декілька більших етапів циклу.

Наприклад, показовою ілюстрацією цього спостереження, є «спрощена» трьохфазова модель циклу політики, розроблена Ф. Елоді та С. Джеремі – експертами секторальної платформи європейських неурядових організації Контактна група громадянського суспільства – і представлена, зокрема, в Огляді стандартів та практик участі громадськості в процесі прийняття рішень у країнах-членах Ради Європи (2016 р.) [193]. Вона показує, що цикл вироблення політики включає наступні процеси: розробки законів та політик, їх реалізацію, та моніторинг їх впливу на практиці. Це безперервний процес, який відповідно може бути структурований навколо трьох основних етапів: розробка політики, реалізація політики та вивчення політики (моніторинг, оцінювання).

В даній моделі циклу вироблення публічної політики ці автори роблять акцент на тому що на основних етапах її циклу можуть та повинні чинити вплив інші прошарки суспільства, такі як бізнес та організації громадського суспільства (ОГС), тобто усі заінтересовані сторони. Окрім того, на першому етапі державні органи можуть активно запрошувати стейкхолдерів зробити власний внесок до їх порядку денного для уточнення ідей та потреб різних верств суспільства. На другому етапі органи публічної влади можуть також обрати їх як партнера для виконання закону або реалізації політики через прозорі процеси. Участь на цьому етапі може бути досягнута шляхом активного діалогу або встановлення партнерських відносин з заінтересованими сторонами. На третьому етапі заінтересовані сторони можуть відігравати важливу роль, оскільки вони іноді можуть забезпечити здійснення швидкого та більш ефективного моніторингу наслідків, адже вони, ймовірно, мають прямий доступ до бенефіціарів. Органи публічної влади можуть також взаємодіяти з ОГС та іншими стейкхолдерами в процесі офіційного моніторингу та оцінювання в межах активного діалогу або

встановлення партнерських відносин, або ж обираючи їх як офіційних постачальників послуг [193, с. 20-22].

У моделі Ф. Елоді та С. Джеремі передбачається, що на двох останніх етапах важливим є чітка та ефективна процедура відбору учасників, осіб як для формальної реалізації політики так і для моніторингу та оцінювання. Протягом усього циклу розробки політики, відповідно до належної практики, необхідно забезпечити наступне: 1) інформування громадськості, забезпечення доступу до інформації щодо процесу розробки політики та її змісту, її регулярне оновлення; 2) розробка та дотримання прозорих, зручних процедур в процесі прийняття рішень з метою заохочення участі громадськості; 3) активне залучення учасників до діалогу шляхом заслуховування їхніх пропозицій, реагування на їхні повідомлення та забезпечення зворотного зв'язку; 4) надання додаткових ресурсів (наприклад, грантів, адміністративних послуг та інших товарів або послуг) таким чином, щоб учасники могли робити конструктивні внески [193].

Отже, в трьохетапній моделі Ф. Елоді та С. Джеремі на кожному етапі процесу вироблення публічної політики передбачено залучення заінтересованих сторін, а тому вона вважається однією із популярних моделей для участі громадськості в процесі прийняття рішень у країнах-членах Ради Європи.

Загалом Радою Європи для країн-членів розроблено цілу низку інших аналітичних документів, спрямованих на сприяння участі стейкхолдерів, передусім інституцій громадянського суспільства, в процесі прийняття політичних рішень на різних рівнях публічного врядування: «Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень» (далі - Кодекс) переглянутий Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи у червні 2019 р. [214], Огляд стандартів та практик у країнах — членах Ради Європи «Участь громадськості в процесі прийняття рішень», підготовлений для Європейської комісії з питань демократії та державного управління (ЄКДДУ) (м. Страсбург, травень 2016 року) [193]; Керівництво

щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень (CM(2017)83-final) [224]; Рекомендацією CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів країнам-учасницям щодо електронної демократії (е-демократії) [239]; Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам «Щодо участі громадян у місцевому публічному житті» (Прийнята Комітетом Міністрів 21 березня 2018 р. [167] тощо.

Зокрема, варто відзначити детально представлений у «Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення» цикл вироблення публічної політики. Розроблений за допомогою підходу, який називається «участь всіх заінтересованих сторін» даний Кодекс прямо декларує, що на усіх етапах вироблення публічної політики можуть та повинні чинити вплив інші прошарки суспільства, такі як бізнес-сектор та громадські організації. Влада в свою чергу повинна забезпечити участь заінтересованих сторін як суб'єктів вироблення політики та партнерів органів влади.

Ми можемо спостерігати, що в основному етапи вироблення публічної політики в згаданих вище циклах вироблення публічної політики є схожими. В Кодексі у першій його редакції 2007 р. [60] було представлено шість етапів у циклі вироблення публічної політики, в якому НУО (загалом інші стейкхолдери) й органи публічної влади можуть взаємодіяти на кожному з них. Але в оновленій його версії 2019 р. їх вже сім [214]:

1. Генерування вхідних даних / стимулюючих ідей. Це перша фаза циклу, коли збираються ідеї та визначаються стимули для майбутньої політики. На цьому етапі громадянське суспільство та в цілому різні стейкхолдери можуть висловлювати свої потреби та побажання уряду чи публічній адміністрації.

2. Встановлення порядку денного. Політичний порядок денний встановлюється розробником політики, при цьому, процеси можуть відрізнятись у різних країнах. На цьому етапі стейкхолдери часто впливають на порядок денний шляхом проведення кампаній та лобіювання окремих питань, потреб та проблем. На цьому етапі завдання неурядових організацій

полягає у тому, щоб в ім'я колективного інтересу впливати на тих, хто приймає рішення, і діяти таким чином, щоб це доповнювало політичні дебати;

3. Складання проєкту політики. Органи публічної влади зазвичай мають добре відпрацьовані методи складання проєкту політики. На цьому етапі стейкхолдери часто залучаються для визначення проблем, надання пропозиції по їх вирішенню та обґрунтування підтримки того чи іншого проєкту. Розширення можливостей для проведення консультацій – має бути ключовим елементом на даному етапі. Це дозволить зібрати інформацію від ключових зацікавлених сторін;

4. Прийняття рішення. Навіть якщо форми прийняття політичних рішень відрізняються, в залежності від національного контексту і законодавства, існують загальні характеристики – розробка вказівок про офіційну політику з боку певного міністерства; або ж законодавство, через прийняття закону шляхом голосування в парламенті; або ж громадський референдум. Законопроєкти і законодавчі пропозиції мають бути відкриті для вкладу та участі з боку заінтересованих сторін, для того щоб органи публічної влади могли оцінювати різні погляди і думки до прийняття рішень;

5. Реалізація політики. Більшість стейкхолдерів найбільш активні саме на цьому етапі, наприклад, при наданні послуг і реалізації проєкту. Цей етап особливо важливий для забезпечення досягнення поставлених завдань. Особливе значення на даному етапі має доступ до ясної і прозорої інформації про очікування і можливості, а також активні партнерські зв'язки;

6. Моніторинг політики. На цьому етапі заінтересовані сторони здійснюють моніторинг та оцінку результатів реалізованої політики. Рекомендується мати ефективні та прозорі системи моніторингу, що забезпечує досягнення поставлених цілей в рамках політики чи програми;

7. Уточнення формулювання (перегляд політики). Знання, отримані при оцінці ходу реалізації політики, в поєднанні з потребами суспільства, часто вимагають внесення змін у політику. Для виконання даного етапу

важливим є доступ до інформації та можливостей до діалогу з метою виявлення потреб та реалізації ініціатив.

Таким чином, в основі даної семифазової моделі також постулюється ідея участі заінтересованих сторін на всіх етапах циклу вироблення публічної політики, що повинно забезпечувати таку якість політичного рішення (зокрема, правового акту), в основі якої лежать враховані інтереси тих, на кого вона здатна вплинути.

Особливістю цього та інших вище вказаних документів Ради Європи, присвячених огляду міжнародного досвіду, а також розробці на цій основі уніфікованих стандартів участі ІГС (та власне інших заінтересованих сторін) у процесі вироблення публічної політики з метою їх подальшої імплементації у нормативно-правові бази країн-учасниць, є те, що вони визначають ряд загально прийнятих в розвинутих державах світу (див. також документи ОЕСР щодо відкритого уряду) рівні участі:

– інформацію, що розглядається як рівень, який лежить в основі всіх інших етапів залучення стейкхолдерів у процес вироблення публічно-владних рішень. Як правило, на цьому етапі головним змістом процесу є надання розробником політичної (законодавчої) ініціативи основної інформації про зміст проєкту політики;

– консультації, суть яких полягає у тому, що на прохання органів влади від стейкхолдерів очікуються зауваження, зворотний зв'язок і рекомендації. Як правило, ініціаторами консультацій виступають публічні органи влади. Відповідно консультації із стейкхолдерами лежать в основі таких ключових етапів як підготовка проєктів політики, моніторинг та перегляд політики;

– діалог, що розглядається упорядниками Кодексу як надзвичайно інклюзивний метод, що може бути ініційований будь-якою стороною на всіх етапах циклу. Форми діалогу можуть бути різними – від відкритих слухань до регулярних чи спеціально скликаних спільних засідань представників розробника політики і заінтересованих сторін, де має місце обмін думками і пропозиціями;

– партнерство (активна участь) вважається найвищою формою участі, яка передбачає спільну відповідальність на всіх етапах процесу вироблення політики. Партнерство може здійснюватися в таких формах, як форуми за участю всіх заінтересованих сторін, консультативно-дорадчі органи і спільні робочі групи, залучення стейкхолдерів до надання деяких послуг [214; 63].

Таким чином, відповідні рівні участі співвідносяться із формальними і неформальними способами узгодження інтересів учасників процесу вироблення акту політики на кожному з його етапів.

Тим не менш, у вище розглянутих моделях циклу вироблення публічної політики участь заінтересованих сторін на всіх його етапах є скоріше бажаною умовою (оптимумом, якого прагнуть укладачі і автори цих моделей), а ніж усталеною практикою. У реальному повсякденному процесі нормотворення навіть у найбільш демократичних державах світу участь стейкхолдерів у виробленні політичних рішень хоча і передбачається, але не на всіх етапах циклу.

Найчастіше у середовищі державних (урядових) інституцій приймається уніфікований чотирьохфазовий цикл вироблення публічної політики (але фактично кожен етап розбитий на ряд процесів).

Наприклад, у ключових правових і методичних документах Євросоюзу з участі заінтересованих сторін, зокрема «Загальних принципах та мінімальних стандартах проведення Комісією консультацій заінтересованих сторін – на шляху до зміцнення культури консультацій та діалогу» COM(2002)0704 [249], методичного посібника Європейської Комісії з кращого регулювання SWD(2021) 305 final (2021 р.) [207], цикл вироблення політики складається з чотирьох фаз: 1) підготовка політики (включаючи обґрунтування політичної ініціативи, оцінювання поточної політики та аналіз потенційного впливу відповідної ініціативи); 2) прийняття (власне робота з розробки документа політики); 3) реалізація (включаючи перенос політики, додаткові нерегуляторні дії); 4) застосування (включаючи моніторинг реалізації, фінальну оцінку впливу політики, а також її перегляд).

Важливо відзначити, що якщо участь стейкхолдерів у схемі вироблення публічної політики ЄС розглядається як «внесок у проведення аналізу, оцінку впливу та підготовку ініціатив і політичних рішень» [207], то вона таким чином передбачається тільки на першому і останньому етах циклу. Основним же інструментом такої участі Єврокомісія розглядає консультації з заінтересованими сторонами (у тому числі публічні консультації), які проводяться для оцінки потенційного впливу політичної (законодавчої) ініціативи органу влади під час її підготовки, а також для оцінки впливу, коли відбувається фаза перегляду політики.

Прикметно, що консультації з заінтересованими сторонами під час нормотворчої діяльності органів публічної влади європейських держав традиційно розглядаються чи не єдиним (у кращому випадку основним) механізмом участі «зовнішніх» заінтересованих сторін у процесі прийняття та реалізації публічної політики. В якості ілюстративного прикладу можна загадати практичні рекомендації Форуму громадянського суспільства країнам-учасницям ОБСЄ щодо сприяння більш ефективній участі об'єднань громадян у процесах прийняття рішень (2015 р.) [166], де в якості головного вектору сприяння урядам пропонується покращити саме стандарти проведення публічних консультацій.

Утім, варто додати, що описані вище такі рівні участі заінтересованих сторін у виробленні та реалізації публічної політики як «діалог» і «партнерство» також вмонтовані у цей процес, хоча суб'єкти владних повноважень і не сприймають їх в якості найглибших рівнів участі. Поняття «діалог заінтересованих сторін» є ширшим за значенням явищем ніж громадський діалог і в багатьох державах має конкретне правове й інституціональне оформлення – у вигляді реєстрів заінтересованих сторін. Останні визначають та характеризують окремих осіб та організації, які активно беруть участь у виробленні та реалізації політики.

Наприклад, на рівні ЄС існує т.з. «Реєстр прозорості», куди вносяться робочі органи такого «діалогу», що називаються експертними групами. При

генеральних директоратах Єврокомісії існує багато таких груп, що приймають участь у «підготовці законодавчих пропозицій та політичних ініціатив, реалізації законодавства, програм та політики ЄС» [241], у тому числі у сфері енергетики. В ЄС навіть побутує думка, що більшість директоратів взаємодіють із заінтересованими сторонами саме у такому форматі [213].

Партнерство з заінтересованими сторонами скоріше розцінюється органами публічної влади у контексті реалізації програм політики, наприклад, через інструменти «соціального діалогу» і публічно-приватного партнерства (див. Розділ 3), але не циклу вироблення політичних рішень.

Здійснивши аналіз найбільш відомих моделей циклів вироблення публічної політики, варто відмітити основні підходи щодо участі заінтересованих сторін на різних етапах вироблення публічної політики:

1) участь заінтересованих сторін визначається як окремий підетап одного чи декількох фаз процесу вироблення публічної політики під назвою «консультації із заінтересованими сторонами», котрі проводяться для того, щоб останні могли висловити думку і запропонувати своє бачення щодо проблеми, яка є предметом політики. Водночас заінтересовані сторони не беруть участь у розробці проєкту рішення та його реалізації (цикл вироблення публічної політики ЄС тощо);

2) участь заінтересованих сторін здійснюється на більшості або на усіх етапах вироблення політики (моделі П. Кньопфеля, Ф. Елоді та С. Джеремі, моделі, представлені в документах Ради Європи, ОЕСР).

На нашу думку, попри те, що не існує ідеальної універсальної моделі для розробки політики участь заінтересованих сторін є невід'ємною складовою вироблення публічної політики сучасних демократичних країн та одним із факторів її ефективності, а визначення ролі заінтересованих сторін на будь-якому або всіх етапах формування енергетичної політики є важливим для кращої оцінки та розуміння процесу вироблення публічної політики в сфері енергетики.

Як уже підкреслювалося вище дослідниками було розроблено низку циклів вироблення публічної політики для надання допомоги розробникам політики у плануванні розробки та аналізу політики, а деякі включають конкретний компонент, що стосується консультацій з ключовими заінтересованими сторонами.

В контексті нашого дослідження видається доцільним розглянути цикл вироблення публічної політики в енергетичній сфері. Широко визнано, що розвиток сталої енергетики залежить від відповідної політики, що визначається політиками та урядом. Розробка енергетичної політики є життєво важливою процедурою, оскільки вона впливає на економіку, навколишнє середовище та розвиток технологій. Низка міжнародних експертів із розвитку відновлюваних джерел енергії, констатують, що добре розроблена енергетична політика містить замкнутий цикл, що включає шість основних етапів: розробку політики, реалізацію політики, моніторинг політики, оцінку політики, зворотний зв'язок із політикою та внесення змін до неї [225].

В аналогічному напрямку активно працюють низка експертів ОЕСР Е.Чепмен, Б. Мак-Лелан і Т. Тезука, які в статті «Посилення процесу формування енергетичної політики та результатів сталого розвитку в ОЕСР шляхом розробки політики» [212, с. 11-13] визначають цикл процесу вироблення публічної політики в енергетичній сфері країн ОЕСР, який складається з п'яти етапів:

1) ідентифікація проблеми (ідентифікація в межах уряду, пов'язані з міжнародними угодами. Канада та США не мають федерального напряму);

2) формулювання політики/розробка інструментів (національні стратегічні плани; розроблено Кабінетом міністрів. Канада та США спільна федеральна та державна відповідальність);

3) прийняття рішень/консультації (співпраця РКЗК ООН; федеральний напрямок; відділ та комітет взаємодії із заінтересованими сторонами);

4) впровадження (міністерства та відомства: регулятори та незалежні органи: ринкові інструменти);

5) оцінка (відомчий моніторинг; звітність та огляд; зворотній зв’язок).

Ці дослідники вбачають у циклі енергетичної політики також ще додатковий – шостий етап під назвою «Попередня оцінка». Який слідує після етапу формулювання політики/розробка інструментів. На етапі попередньої оцінки здійснюється оцінка стабільності інструментів політики, що розглядають національні екологічні, економічні та соціальні цілі, до прийняття рішень. Ця оцінка визначає пріоритетом стійкість енергетичної політики, а також дозволяє перевіряти поточні економічні підходи та пріоритетні технології в енергетичній системі щодо факторів сталого розвитку, щоб виробити політику, яка може досягти цілей найбільш стійким способом. Причини впровадження окремого кроку є подвійні: по-перше, відокремлення розробки політики та конструкції політики звертає увагу на необхідність оцінки сталого розвитку до прийняття та реалізації прийняття рішень. По-друге, шляхом введення чіткого етапу конструкції політики в циклі політики, конкретна експертиза може бути виділена для цього, якщо ця експертиза не може бути знайдена в межах поточної бюрократії.

У виробленні публічної політики, як і будь-якої іншої, беруть участь основні заінтересовані сторони та групи інтересів. Тому, щоб полегшити процес моніторингу та виправлення відхилень політики, передова світова практика пропонує дотримуватися певних процедур залучення заінтересованих сторін у відповідний процес. Процес вироблення публічної політики в сфері енергетики починається з усвідомлення того, що необхідно вжити заходів в енергетичному секторі або системі для досягнення бажаного стану.

Наприклад, експерти Латиноамериканської енергетичної організації (OLADE) рекомендують уряду визначити провідного гравця для координації та керівництва процесом політики. Інші великі гравці, такі як адміністративні установи, організації чи компанії, можуть бути державними, приватними або представниками громадянського суспільства, і вважаються важливими при розробці політики та визначенні майбутніх обов'язків кожного гравця. Крім

того, вирішувати, ким будуть ці основні заінтересовані сторони, належить головному галузевому органу публічного управління [216, с. 60].

У зв'язку з цим типовою адміністративною практикою в державах світу вважається складання плану залучення заінтересованих сторін. Головною метою цього управлінського інструменту є систематичне сприяння участі заінтересованих сторін у виробленні енергетичної політики для досягнення балансу між їх очікуваннями та поставленими цілями. Це також допомагає розробнику політики планувати комунікації, щоб задовольнити вимоги тих, хто заінтересований у політиці, та вирішувати питання разом з ними [216, с. 60].

OLADE рекомендує включати у відповідний План наступні процедури [216, с. 60]:

a) визначення стейкхолдерів: він полягає у виявленні осіб чи організацій та зборі інформації, яка є ключовою для інтересів проєкту політики. Належною практикою вважається, як вже зазначалося вище, створення реєстру заінтересованих сторін для отримання постійного притоку експертних суджень;

b) планування управління заінтересованими сторонами: даний етап передбачає використання відповідних стратегій управління для забезпечення ефективного залучення заінтересованих сторін протягом усього циклу політики;

c) менеджмент заінтересованими сторонами на час формування політики. Передбачає спілкування та роботу зі стейкхолдерами для задоволення їх потреб та очікувань. Це дозволяє оперативно вирішувати інциденти та заохочувати гравців до участі у процесі політики;

d) контроль за участю заінтересованих сторін. Це процес моніторингу загальних відносин із заінтересованими сторонами, коригування стратегій для забезпечення їх участі.

З очевидних причин для належного виконання Плану потрібна прихильність органу влади, що координує виконання національної

енергетичної політики, який повинен відповідати за управління відповідними видами діяльності.

Отже, провівши аналіз моделей циклів вироблення публічної політики в енергетичній сфері, можемо зазначити, що, як правило, вони включають наступні елементи: ідентифікація проблеми, розробка порядку денного, ухвалення політики (рішення), реалізація політики; моніторинг і оцінка політики та внесення змін до неї. Хоча ці етапи видаються хронологічними, починаючи з ідентифікації проблеми і закінчуючи впровадженням та оцінкою, прийняття політичних рішень, на практиці нечасто дотримується лінійного формату. Ці етапи можуть траплятися часто протягом усього процесу вироблення однієї публічної політики, і кроки можуть бути пропущені або скасовані в процесі прийняття рішень. На нашу думку, заінтересовані сторони можуть брати участь на кожному етапі циклу вироблення публічної політики в енергетичній сфері.

Взаємодія заінтересованих сторін у процесі вироблення публічної політики в енергетичній сфері є немислимою у відриві від концепту їх участі у виробленні публічно-владних рішень.

Проведений аналіз показує, що серед розмаїття механізмів участі заінтересованих сторін у виробленні та реалізації такої політики багато дослідників схильні акцентувати увагу на тих, які в сучасних демократичних державах виявились найбільш ефективними, а саме:

– інформаційний (передусім він базується на правому інструменті доступу до публічної інформації і включає в себе односторонній збір органом влади корисних для політичної (законодавчої) ініціативи даних від заінтересованих сторін через різні форми опитування на етапі ідентифікації проблеми);

– консультативний (консультації з заінтересованими сторонами, що також є одностороннім потоком інформації, але вже у формі експертних знань і пропозицій і проводяться на етапах розробки проєкту рішення та моніторингу й оцінки політики);

– діалоговий, де ефективним інструментом заохочення до участі виступають реєстри заінтересованих сторін, що дозволяють сформувати постійну базу даних про різного роду організаційні форми участі стейкхолдерів (постійно діючі консультативно-дорадчі органи, робочі групи чи кабінети). Стейкхолдерами цей механізм розглядається як релевантний на всіх етапах циклу вироблення політичного рішення;

– партнерський, що передбачає інструментарій активного залучення у процес реалізації готових рішень політики (інструменти публічно-приватного партнерства, соціального діалогу та інші форми часткового делегування функцій держави бізнесу та громадськості).

Крім того, доречно додати, що відповідні механізми участі доповнюються й односторонніми (збоку заінтересованих сторін) інструментами безпосереднього впливу на головного суб'єкта розробки політики. Суть яких полягає у «просуванні» вигідного певній групі інтересу політичного порядку денного через побудову неформальних (але законних) каналів представлення інтересів. У сучасних демократіях до найбільш ефективних і перевірених часом форм впливу гравців на діяльність і рішення органів публічної влади є лобіювання і GR (докладніше ці механізми так би мовити «супроводження» або альтернативної участі стейкхолдерів у виробленні публічної політики ми розкриємо у Розділі 3).

Висновки до розділу 1

Аналіз сутності і змісту публічної політики в енергетичній сфері дозволив розкрити визначене поняття як сукупності притаманних їй ключових ознак, а саме: виробляється у публічній сфері, зокрема в системі публічного управління; базується на принципах прозорості і відкритості; відбувається на основі нормативно визначених процедур і правил взаємодії заінтересованих сторін, першочергово з узгодження їх різних інтересів; результатом такої взаємодії є офіційні документи політики (концепції, стратегії, програми, закони, укази, постанови тощо) в енергетичній сфері. Енергетична безпека є

складовою національної безпеки та має значний вплив на вироблення сучасної енергетичної політики. Вона передбачає заходи спрямовані на забезпечення стабільного, безпечного та надійного постачання енергії для функціонування економіки, сектору оборони країни та суспільства в цілому.

Встановлено, що взаємодія між заінтересованими сторонами і органами публічної влади, що природно виникає під час творення публічної політики в енергетичній сфері, не можливо розглядати від концепту участі у виробленні публічно-владних рішень. Обґрунтовано застосування у дисертаційному дослідженні прагматичного розуміння поняття «участь заінтересованих сторін», що розглядається як структурований підхід до взаємодії суб'єкту вироблення і прийняття рішень із заінтересованими сторонами з приводу будь-яких політичних і законодавчих рішень.

Аналіз теоретичних концептуальних підходів дослідження сутності заінтересованих сторін та їх взаємодії у виробленні публічної політики дозволив зробити висновок про існування щонайменше двох основних дослідницьких підходів щодо наукового пізнання даного феномену: політологічний і інструментальний (нормативний) підходи.

Перший оперує категорією «група інтересу», котра в найбільш узагальненому вигляді використовується в якості синоніму, виду або характеристики *суб'єкта (актора) політичного процесу*, а у більш вузькому значенні – публічної політики у сенсі результату дій або бездіяльності залучених до розробки і впровадження державної (урядової) політики відповідних учасників політичного процесу.

Другий підхід є виключно практикоорієнтованим, де теоретичний концепт «група інтересу» трансформується у своєму змісті у вже усталену у світовій практиці нормативну категорію «заінтересована сторона» (або стейкхолдер), якою позначається насамперед *суб'єкт публічного врядування* у виконанні однієї з його головних функцій – брати участь у виробленні та реалізації публічної політики як нормотворчого (законотворчого) процесу. В цій інтерпретації під «заінтересованими сторонами» розуміється всі дійові

особи цього процесу (групи інтересів), хто не наділений адміністративним статусом головного розробника політики, але які при цьому мають політичну і економічну зацікавленість у запропонованій політиці, відіграють певну адміністративну роль у реалізації пропонованої політики, можуть постраждати або навпаки – виграти від пропонованої політики.

Запропоновано інтегроване визначення терміну «заінтересовані сторони в енергетичній сфері», а саме: це групи інтересів (структури бізнесу, неурядові організації, наукові установи та експерти, галузеві органи публічного управління та ін.), залучені до нормативного процесу вироблення публічної політики в енергетичній сфері й які у той чи інший спосіб безпосередньо чи опосередковано впливають одне на одного і обумовлюють взаємну спрямованість дій у процесах реалізації даної політики. Також визначено ключові моделі взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в Україні, а саме: модель патронажу держави; модель приватної влади; модель придушення бізнесу; модель партнерства.

Проаналізовано найбільш відомі моделі циклу вироблення публічної політики, на основі чого виділено два основні підходи щодо участі заінтересованих сторін:

1) «реалістичний» підхід, згідно якого участь заінтересованих сторін визначається як окремий підетап одного чи декількох фаз процесу вироблення публічної політики під назвою «консультації із заінтересованими сторонами»;

2) «інклюзивний» підхід, де участь заінтересованих сторін передбачається на більшості або на всіх етапах вироблення політики, а рівні такої участі від базової (інформація) до найглибших (діалог і партнерство) є органічно інтегрованими у цикл вироблення публічно-владного рішення.

Вироблення публічної політики в енергетичній сфері пов'язане з різноманітними політичними ризиками та викликами, які можуть вплинути на її формування і реалізацію, а саме: політична нестабільність, геополітичні фактори, інтереси різних стейкхолдерів, зміни в енергетичному секторі, напруженість у міжнародних відносинах тощо.

На основі аналізу теоретичних досліджень і науково-практичних матеріалів з публічного адміністрування найбільш ефективними механізмами участі заінтересованих сторін у прийняті політичних і управлінських рішень у світовій практиці визначені наступні: інформаційний (опитування, анкетування і т.п.); консультативний (консультації з заінтересованими сторонами); діалоговий (постійно діючі консультативно-дорадчі органи, робочі групи чи кабінети); партнерський (інструменти публічно-приватного партнерства, соціального діалогу та інші форми часткового делегування функцій держави бізнесу та громадськості).

Основні наукові результати першого розділу опубліковані у працях [98], [164], [165].

РОЗДІЛ 2
СУЧАСНИЙ СТАН ВЗАЄМОДІЇ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН У ВИРОБЛЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

2.1 Досвід взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері ЄС

Для Європейського Союзу питання розвитку енергетичного сектору завжди були дуже важливими. Енергетична політика ЄС станом на сьогодні виступає найрозвиненішою, цілісною політико-правовою системою. Її положеннями регулюються відносини між всіма секторами енергетики ЄС, а також ще суміжними галузями. Основною особливістю енергетичної галузі ЄС є те, що в основу її виникнення та подальшого розвитку закладено основоположний принцип створення і функціонування конкурентного енергетичного ринку, що орієнтується на високий рівень безпеки постачання енергії, охорону навколишнього середовища, захисту прав споживачів енергії тощо.

Єдина енергетична політика європейського співтовариства почала формуватися, починаючи ще з 50-тих років XX століття. Її розвиток на сучасному етапі проявляється в усіх видах джерел права ЄС – міжнародних договорах (Договір до Енергетичної Хартії від 17 грудня 1994 р., Договір про заснування Енергетичного Співтовариства від 25 листопада 2005 р.), первинному законодавстві (Лісабонський договір) та вторинному законодавстві (директиви та регламенти трьох енергетичних пакетів, акти щодо енергоефективності та екологічної стійкості тощо). Цей процес супроводжувався формуванням спеціалізованих інституцій ЄС у галузі енергетики та поширення на енергетичну сферу компетенції Ради, Комісії та Європейського Парламенту [75, с.8] та міднародних інститутів, як наприклад, Міжнародне енергетичне агентство, діяльність якого «…спрямована на

дослідження тенденцій розвитку енергетичної системи світу, регіонів та окремих країн, вирішення сучасних енергетичних проблем, прогнозування перспектив світового розвитку, а також пошуку шляхів запобігання екологічній кризі та забезпечення доступної енергії для всіх країн світу» [94, с. 40].

Розглянемо більш детально історію формування політики в енергетичній сфері ЄС (див. табл. 2.1 додаток Б).

Як бачимо, всю багату історію становлення і розвитку єдиної європейської політики в енергетичній сфері можна поділити на декілька основних етапів. Ми вважаємо, як і багато інших дослідників, що цей процес не можна не розглядати у відриві від контексту формування енергетичної безпеки ЄС.

Зокрема, низка провідних фахівців у сфері розвитку і функціонування енергетичного сектору України та проблем інтеграції вітчизняної енергетичної системи в європейську, виділяють такі етапи.

На першому етапі її «правові основи вирішувалися фрагментарно в окремих енергетичних галузях: вугільна галузь – в рамках ЄСВС; атомна енергія – в рамках Євроатому; нафтогазовий сектор – шляхом утворення резервів сирої нафти на нафтопродуктів (Директива Ради ЄЕС 68/414/ЄЕС); інформування Комісії про обсяги імпорту нафти та газу (Регламент 1055/72 ЄЕС) тощо» [34, с. 8].

Другий етап, який умовно можна назвати формуванням уявлення держав ЄС про спільну енергетичну політику, характеризується «ініціативою інституцій ЄС, системним підходом та застосуванням принципу солідарності у проведенні відповідної політики. Правове регулювання почали здійснювати акти Європейського Економічного Співтовариства, а після створення ЄС – законодавство ЄС. Були закладені основи формування внутрішнього енергетичного ринку як основного інструмента гарантування безпеки постачання енергоносіїв (Перший та Другий енергетичні пакети). Окремими напрямами стали запровадження системи заходів реагування на порушення

безпеки постачання природного газу (Директива 2004/67/ЄС) та створення міжнародно-правових основ поширення енергетичного законодавства ЄС на східноєвропейські країни» [34, с. 8].

Зауважимо, що прийняття Першого енергопакета (19 грудня 1996 р. Європейським парламентом і Радою було прийнято Директиву 96/92/ЄС щодо загальних правил для внутрішнього ринку електроенергії, а 22 червня 1998 р. – Директиву 98/30/ЄС щодо загальних правил для внутрішнього ринку природного газу) було потрібне «для підвищення ефективності енергосектора й конкурентоспроможності економіки країн європейської спільноти загалом» [26].

У червні 2003 року з метою розвитку конкуренції на європейському енергоринку було затверджено Другий пакет директив (директиви 2003/55/ЄС і 2003/54/ЄС). Цей документ скасовував положення Першого енергопакета і, як зазначалось вище, «містив вимоги про необхідність поділу вертикально інтегрованих компаній (на практиці це означало, що, наприклад, у секторі природного газу діяльність компаній, що його транспортують, повинна бути відокремлена від діяльності з видобутку та дистрибуції газу. При цьому, такий поділ не передбачав «поділу власності»)» [26].

Третій і сучасний етап, який власне є періодом формування і подальшого розвитку стратегічного підходу до вироблення і реалізації спільної енергетичної політики ЄС, розпочався «завдяки активному правовому та інституційному будівництву, що зумовило перехід на новий рівень солідарності та інтеграції в сфері енергетики. Договір про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), в якому окремою статтею 194 було запроваджено положення щодо спільної політики ЄС в сфері енергетики, разом із прийнятими у 2009 р. актами ТЕП визначають сучасну енергетичну політику ЄС, політику ЄС у сфері енергетичної безпеки та завершення формування внутрішнього енергетичного ринку» [34, с. 8].

Так, основними положеннями Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) (Лісабонський договір) щодо енергетичної політики ЄС можна вважати:

- про безпеку постачання: стаття 122 ДФЕС;
- про енергетичні мережі: статті 170-172 ДФЕС;
- про вугілля: Протокол 37 роз'яснює фінансові наслідки, що виникли внаслідок закінчення дії Договору про заснування Європейської спільноти вугілля та сталі у 2002 році;
- про ядерну енергетику: Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії (Договір Євратом) служить правовою основою для більшості дій ЄС у сфері ядерної енергетики.

До інших положень, що впливають на енергетичну політику ЄС відносяться:

- стаття 114 ДФЕС про внутрішній ринок енергії:;
- статті 216-218 ДФЄС про зовнішню енергетичну політику [217].

Приділимо окрему увагу і запровадженню третього і четвертого енергетичних пакетів. Третій енергетичний пакет став логічним продовженням Другого енергопакета. Необхідність його розроблення, на думку експертів [25], була «зумовлена скаргами дрібних трейдерів, що скаржились на обмеження їм у доступі до розподільчих мереж, через «агресивну» діяльність великих енергетичних компаній. Слід зауважити, що Третій енергетичний пакет було розроблено у 2007 році, але його прийняття постійно відкладалося. І лише «газова війна» між Російською Федерацією та Україною у січні 2009 року «змусила» ЄС прийняти його «невідкладно» (документ був прийнятий у влітку 2009 р., однак його положення вступили в силу фактично лише у 2011 році)» [25, с. 17-18].

Зазначимо, що «головною особливістю енергетичного пакета стала фактична заборона компаніям одночасно і продавати, і транспортувати газ та електроенергію (на думку експертів саме така концепція прийнятого енергопакета забезпечить досягнення головної «первинної» мети –

підвищення конкуренції, вихід на ринок нових гравців, а отже зниження цін на енергоносії)» [25, с. 19].

Компаніям-монополістам «пропонується продати транспортні мережі або віддати управління ними незалежному операторові. Крім того, в документах чітко передбачено гарантії доступу третім сторонам до газотранспортних потужностей» [25]. Водночас, зазначені «нові» вимоги до енергетичних компаній, що показово, стосуються не лише власне європейських фірм, але й компаній із третіх країн, які співпрацюють з країнами ЄС [26].

У 2019 році Європейський Союз затвердив 4-й Енергопакет «Чиста енергія для усіх європейців» («Clean energy for all Europeans package»), який представляє собою «набір з восьми документів, що містять обов'язкові для втілення державами ЄС вимоги до організації внутрішніх та загальноєвропейських ринків енергії. Їх виконання допоможе полегшити перехід Євросоюзу на відновлювану енергетику» [3]. Він складається із таких документів: Директиви про відновлювані джерела енергії 2018/2001/ЄС; Директиви про енергоефективність 2018/2002/ЄС, Директиви про енергоефективність будівель 2018/844/ЄС, Директиви про загальні правила внутрішнього ринку електроенергії 2019/944/ЄС, Регламенту щодо управління Енергетичного союзу та кліматичних заходів 2018/1999/ЄС, Регламенту про внутрішній ринок електроенергії 2019/943/ЄС, Регламенту щодо готовності до ризиків у секторі електроенергетики 2019/941/ЄС, Регламенту про створення Агентства Європейського Союзу з питань співробітництва між енергетичними регуляторами 2019/942/ЄС.

В цілому зазначимо, що «новий Енергопакет містить більш амбітні дороговкази зі скорочення викидів парникових газів, враховує різке зростання потужностей ВДЕ-технологій і впровадження на ринки систем накопичення енергії» [198]. Також він враховує появу нових гравців на ринку енергії, а саме: «проз'юмерів – тих, хто споживає енергію і одночасно виробляє її для продажу; енергетичних кооперативів – об'єднань громадян, які спільно

володіють енергергетичними потужностями; агрегаторів – тих, хто отримують енергію від різних виробників і можуть далі продавати її споживачам» [3].

Також відзначимо, що «важливою особливістю 4-го Енергопакету є те, що прописані у ньому принципи і положення не повинні в незмінному вигляді переноситися в національне законодавство. Вимагається лише, щоб в національному законодавстві були затверджені положення, що відповідають пропонованим ЄС, вони можуть бути по-іншому сформульовані чи розкидані по різних законах, головне — затверджені й належно запрацювати. Така гнучкість дозволяє максимально адаптувати вимоги ЄС до наших потреб та умов. Документ відображає бачення того, за яким сценарієм можливо здійснити перехід до нового енергетичного майбутнього» [3].

Окремою і наразі ключовою темою 4-го Енергопакету стало прискорення глобального енергетичного переходу, в тому числі і за рахунок просування енергоефективності та поновлюваних технологій, що є одним із головних векторів єдиної енергетичної політики ЄС у контексті довгострокових цілей Паризької угоди і Порядку денного в галузі сталого розвитку до 2030 року. Виходячи з цього, «ЄС поставив перед собою ціль скоротити викиди CO^2 принаймні на -40% до 2030 року та на -80% до 2050 року (в порівнянні з 1990 роком). Скорочення викидів парникових газів до 80% на рівні ЄС вимагає впровадження різноманітних заходів зі скорочення викидів у всіх секторах економіки та всіх державах-членах» [171].

Щоб інтегрувати різні заходи, політики, зобов'язання та цілі у цьому напрямі спільної енергетичної політики, держави-члени були зобов’язані відповідно до Регламенту ЄС про управління Енергетичним Союзом 2018/1999/ЄС від 21 грудні 2018 р. розробити національні плани з енергетики та клімату (НПЕК) на період 2021-2030 рр. Завдяки впровадженню НПЕК ЄС планував оптимізувати та об'єднати існуючі вимоги до планування в сферах енергетики та клімату, уникнути дублювання, покращити синхронізацію процесів розробки та забезпечити достатнє врахування потенційної синергії та взаємодії між різними стратегічними сферами відповідно до основних

напрямків політики та заходів щодо п'яти «взаємопов'язаних та взаємопідсилюючих вимірів Енергетичного Союзу» [171], якими є: енергетична безпека; внутрішній енергетичний ринок; енергоефективність; декарбонізація; дослідження, інновації та конкурентоспроможність [171].

Погоджуємось із думкою вітчизняних дослідниць Т. Пімоненко, Є. Зябіна та інших, що «країни ЄС стали заручниками енергетичної залежності за умови стабільного зростання використання альтернативних джерел енергії, але цього виявилося недостатньо» [255].

Відповідно цілями Регламенту про управління Енергетичного Союзу проголошувалось досягнення державами-членами станом на 2030 рік: частки відновлюваних джерел енергії у розмірі 32%; показників підвищення енергоефективності Союзу у розмірі 32,5%; рівня інтеграції енергосистем щонайменше у розмірі 15%; та ін.

Передбачалося, що для досягнення відповідних енергетичних та кліматичних цілей до 2030 р. необхідно прийняти низку важливих рішень, які мали б пройти відповідні консультації та обговорення, «щоб уникнути негативних соціальних або політичних наслідків» [171].

Одним із таких важливих рішень стало оприлюднення Єврокомісією у грудні 2019 р. Європейської Зеленої угоди (Green Deal) [253], що є стратегічним планом дій, спрямованим на забезпечення конкурентоспроможності економік країн ЄС шляхом переходу до більш сталої, екологічної та кліматично збалансованої моделі розвитку з урахуванням кліматичних та екологічних викликів сьогодення. Ця широка стратегія охоплює всі сектори економіки і складається з восьми основних стратегічних цілей:

– формування та розвиток «кліматичного права» для зменшення викидів парникових газів та боротьби зі зміною клімату;

– регулювання енергетичного сектору та розвиток інтеграції смарт-сектору з метою забезпечення стійкої, доступної та безпечної енергії;

– реформу промисловості ЄС з урахуванням цілей сталого розвитку та переходу до циркулярної економіки;

– заохочення виробництва альтернативних видів палива, розвиток інфраструктури для автомобілів, що працюють на альтернативних видах палива;

– екологізація Спільної аграрної політики «Від ферми до виделки», тобто розробка заходів щодо заборони використання неорганічних добрив та пестицидів у сільському господарстві та створення стійкого та екологічно чистого сільськогосподарського сектору;

– збереження та захист біорізноманіття;

– зменшення використання та викидів токсичних речовин та забруднюючих речовин з метою створення чистого довкілля; інтеграція питань сталого розвитку в усі політики ЄС [253].

Як бачимо, одним із пріоритетних напрямків Європейської Зеленої угоди є розвиток енергетичного сектору, який має значною мірою спиратися на ВДЕ, швидко відмовитися від використання вугілля та інших джерел енергії з високим рівнем викидів вуглекислого газу. При цьому до завдань, визначних у рамах Угоди, відноситься із забезпечення стабільного, надійного і доступного для споживачів та бізнесу енергопостачання ЄС, що вимагає кроків з повної інтеграції і цифровізацію європейського енергетичного ринку при дотриманні технологічного нейтралітету, посилення транскордонного та регіонального співробітництва, оптимізації енергетичної інфраструктури [253].

Як наслідок реалізації такої політики, на «зелену» енергетику за підсумками 2020 р. року вже припадало 38% усього енергосектора, тоді як на традиційну – 37%. Це вже перевищило частку традиційної енергії вперше з 2015 р. Загалом із 2015 року обсяги виробництва енергії на основі вугілля скоротилися майже удвічі. Натомість альтернативні джерела енергії з 2015-го стали виробляти удвічі більше енергії. У 2020-му одна п’ята електроенергії в ЄС видобувалася саме на вітрових та сонячних станціях, найбільше – в Данії (61%), Ірландії (35%), Німеччині (33%) та Іспанії (29%). Крім того,

енергетичний сектор Європи став безпечнішим для довкілля: у 2020 році на виробництво однієї кіловат-години електроенергії припадало 226 грамів вуглекислого газу, що на 29% менше, ніж у 2015 році [102].

Країни ЄС продовжують нарощувати встановлену потужність альтернативної енергетики. У 2022 р. незважаючи на енергетичну кризу, спровоковану повномасштабним російським вторгненням в Україну, виробництво вітрової та сонячної відновлюваної енергії в ЄС зросло ще на понад 25% порівняно із 2020 р. [221]. І станом на травень 2023 р. вже 39% електроенергії ЄС отримується з відновлюваних джерел [242].

Попри спільну мету, європейську публічну політику в енергетичній сфері ЄС все ж важливо розглядати як політику, що не позбавлена конфлікту інтересів. Баланс інтересів ключових заінтересованих сторін вкрай важливий при формуванні низьковуглецевої економіки в Європейському Союзі (див. табл. 2.2). У ЄС з 2012 р. діє механізм обміну інформацією для полегшення координації між країнами ЄС та країнами, що не є членами ЄС та забезпечення дотримання законодавства ЄС (Рішення 994/2012/ЄС). Він вимагає від країн ЄС подати всі існуючі міжнародні енергетичні угоди до Комісії для оцінки та вимагає певного рівня обміну інформацією між державами-членами ЄС [218].

Таблиця 2.2

Баланс інтересів ключових заінтересованих сторін

Баланс інтересів ключових заінтересованих сторін		
Фінальна мета	Низьковуглецева економіка	
Актори		Інтереси
Брюссель	Європейська комісія-Європейський Парламент-Рада ЄС	Наднаціональна політика
Держави-члени	27 країн ЄС, після виходу у 2020 році Великої Британії	Національні інтереси щодо енергетичного міксу політики та енергетичної міжнародної політики
Бізнес	Транснаціональні енергетичні компанії та ГО	Приватні та суспільні (публічні) інтереси

Джерело: складено автором

Питання щодо того, якою буде енергетична політика залишається на національному рівні в країнах-учасницях. Коли приймаються наднаціональні цілі – вони певним чином конфліктують з інтересами деяких-держав учасниць. Окремі держави-члени ЄС досить сильно впливають на Єврокомісію в Брюсселі і їх голос є визначальним при формуванні спільної наднаціональної політики ЄС. Разом із тим при формуванні енергетичної політики європейські інституції змушені звертати увагу на інтереси компаній і побутових споживачів держав-членів. Яскравим прикладом цього можна навести антикризову політику, впроваджену Єврокомісією в якості відповіді на загрози енергетичній безпеці ЄС, викликаних повномасштабним російським вторгненням в Україну 24 лютого 2022 р, та приєднанню до міжнародних санкцій проти Росії. Ця політика спрямована, у тому числі, на захист споживачів держав-членів від надмірно високих цін на енергоносії, забезпечення доступного енергопостачання, стимулювання енергоефективності промисловості та домогосподарств, при цьому рухаючись у фарватері реалізації цілей Європейської Зеленої угоди.

Головним інструментом реалізації цієї антикризової політики безумовно є план REPowerEU, презентований Комісією 18 травня 2022 р. (Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Європейській Раді, Раді ЄС, Європейському економічному і соціальному комітету та Комітету регіонів «REPowerEU» COM(2022) 230 final від 18 травня 2022 р.) [243]). Завдяки плану REPowerEU країнам ЄС вдалося суттєво диверсифікувати енергопостачання шляхом укладення угод з іншими третіми країнами щодо імпорту природного газу трубопроводами, домовитись із низкою країн, зокрема Єгиптом та Ізраїлем, про експорт газу до Європи, інвестувати у спільну закупівлю зрідженого природного газу.

ЄС також впровадив низку заходів із забезпечення доступного енергопостачання. Для цього у квітні 2022 року запущена Енергетична платформа, що відіграла вирішальну роль у диверсифікації енергопостачання в ЄС протягом минулого 2022 р. Платформа наразі допомагає координувати дії

ЄС та вести переговори із зовнішніми постачальниками, завдяки чому компанії з ЄС отримали змогу домовлятися про умови контрактів на постачання газу безпосередньо з компаніями-постачальниками. Станом на травень 2023 р. ЄС вдалося залучити заявки від 25 компаній-постачальників, що еквівалентно більш ніж 13,4 млрд кубометрів газу (млрд куб. м). До кінця 2023 року планується провести чотири тендери [242].

Були впроваджені нові екстрені правила зберігання газу. Задля запобігання відключень і дефіциту електроенергії, країни ЄС домовилися заповнити газові сховища напередодні зимового періоду 2022-2023 рр. досягнувши показника у 95% заповнення газових сховищ. Крім того, всі країни ЄС погодилися скоротити його споживання щонайменше на 15%. Як наслідок, у період з серпня 2022 року по березень 2023 року попит на газ знизився на 18%, що перевищило відповідний цільовий показник. У березні 2023 року за пропозицією Європейської Комісії країни-члени продовжили термін добровільного скорочення попиту на газ ще на один рік. Також ЄС впровадив тимчасовий механізм корекції ринку газу (орієнтовно до лютого 2024 р.), тобто обмеження стрибків цін на газ з метою захисту промислових та побутових споживачів. Цінова стеля для газових угод буде застосовуватися, коли і якщо ціни на газ досягнуть виняткового рівня [242].

У березні 2023 року ЄС погодив зміни у законодавство щодо збільшення потужностей відновлюваної енергетики, підвищивши обов'язкову ціль ЄС до 2030 року до 42,5% з метою досягти 45%, що очікувано подвоїть існуючу частку відновлюваної енергії в ЄС [242].

Крім того, варто додати, що означені заходи є невід’ємною складовою реалізації міжнародних санкцій проти Росії, спрямованих на значне зниження основних базових статей доходу держави-агресора, котрі формуються від експорту викопного палива та пов’язаної із ним продукції.

Зокрема, у рамках реалізації п’ятого пакету санкцій держави-члени ЄС прийняли рішення щодо накладання ембарго на російське вугілля з серпня 2022 р. У межах шостого пакету було впроваджено ембарго на сиру нафту та

низку нафтопродуктів із Росії з грудня 2022 р, а у рамках восьмого пакету санкцій ЄС приєднався до рішення щодо обмеження ціни на російську нафту, яка транспортується морським шляхом до третіх країн, та способів і шляхів здійснення такого транспортування. У межах 10-го пакету санкцій Європейський Союз ввів заборону на будь-які нові інвестиції в російський енергетичний сектор.

Як наслідок, держави ЄС вже до кінця 2022 р. скоротили імпорт російського газу з 55% від загального обсягу на початку минулого року майже до нуля, а нафти – з 40% також до нульового показника [169] (це не стосується трубопровідної нафти, що досі постачається в Угорщину, Словаччину та низку інших держав).

Таким чином, держави-члени ЄС були змушені піти на безпрецедентні в історії Союзу добровільні обмеження, що у короткостроковій перспективі генерували істотні ризики для стабільного функціонування національних економік його учасниць. Але при цьому, така політика, яка випливає із вище викладеного, позитивним чином вплинула на прискорення декарбонізації економіки держав-членів Європейського Союзу, стимулювала підвищення енергоефективності економіки та диверсифікацію енергопостачання.

Проаналізувавши основні етапи та особливості спільної енергетичної політики в ЄС, сфокусуємось тепер на основній темі цього підрозділу – проблемі взаємодії заінтересованих сторін при виробленні публічної політики в енергетичній сфері на рівні Союзу. У зв’язку з цим варто звернутися до особливостей багаторівневої політичної системи, що має місце в європейській співдружності[2]. Комунікація між національними органами управління, наднаціональними інститутами ЄС та заінтересованими сторонами при

[2] Прийнятним визначенням багаторівневого управління, є визначення Ф. Шміттера: «… домовленість з метою прийняття юридично обов'язкових рішень, до якої з метою більш-менш безперервного процесу обговорення на різних рівнях територіального групування залучено низку акторів, які є політично незалежними, але взаємозалежні в інших питаннях, і яка не надає виключну політичну компетенцію і не встановлює державну ієрархію політичної влади на жодному з таких рівнів» [245].

формуванні спільної енергетичної політики передбачає наявність чотирьох основних рівнів узгодження інтересів (див. табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Рівні узгодження інтересів суб'єктів енергетичної політики у виробленні загальної економічної політики ЄС

Національний рівень	Узгоджуються поточні інтереси національних урядів країн-учасниць.
Інституційний рівень	Узгоджуються позиції керівників інститутів самого ЄС як інтеграційного формування.
Наднаціональний рівень	Узгоджуються спільні інтереси у зовнішній політиці країн-учасниць на рівні глав держав.
Корпоративний рівень	Узгоджуються інтереси національних і міжнародних суб'єктів господарювання.

Джерело: складено автором

Елементи багаторівневого управління, передусім, присутні при прийнятті рішень на наднаціональному рівні між різними інституціями ЄС, По-друге, вони присутні при взаємодії інституцій ЄС, інституцій національних держав-членів ЄС та різноманітних недержавних акторів. По-третє, показово воно проявляється при підготовці, прийнятті та виконанні рішень на наднаціональному та національному рівнях [197].

Вітчизняні науковці Д. Паламарчук та Н. Паламарчук відзначають, що «за сприянням МЕА проводиться розробка політики забезпечення енергетичної безпеки на світовому та на ціональному рівнях, розвивається міжнародна співпраця в енергетичній сфері, відбувається обмін досвідом та технологіями, відслідковується рівень впливу на екологію та розробляються рекомендації по зниженню небезпечного впливу» [94, с. 45]. У підсумку це сприяє не лише підвищенню ефективності енергетичної політики на національному рівні, але й сталому енергетичному розвитку світу в цілому.

На відміну від національних держав, в ЄС немає єдиного центру влади: носієм політичної влади виступає колектив національних урядів, а агентами влади є наднаціональні інститути такі як Рада ЄС, Європейська рада,

Парламент, Комісія, Суд ЄС, Європейський центральний банк і Рахункова палата.

У структурі самого Європейського союзу – Європейська комісія є органом, що відповідає за перетворення інтересів різних заінтересованих сторін в законопроєкти. В даному випадку ЄК виступає в ролі посередника за погодженням ініціатив, що виходять від різних стейкхолдерів, серед яких присутні як представники великого, середнього і дрібного бізнесу, так і національні уряди.

Відмінною особливістю роботи ЄК щодо погодження інтересів суб'єктів публічної енергетичної політики є те, що національні енергогенеруючі і розподільчі компанії (як великі, так і дрібні) мають можливість представляти свої інтереси безпосередньо, минаючи національний рівень. Тобто, національні суб’єкти господарювання і національні уряди представляють і відстоюють свої інтереси паралельно, незалежно один від одного, об'єднуючи зусилля, коли інтереси збігаються, і діючи самостійно, коли інтереси розходяться. Такий підхід дозволяє значно збільшити кількість договірних сторін, що істотно підвищує шанси появи однодумців, а також збільшує кількість розглянутих ініціатив, в результаті чого не виникає дефіцит ідей.

Відповідно, механізм ухвалення та реалізації рішень в ЄС (консультації, процедура згоди, законодавча процедура) сприяє використанню багаторівневого управління, що передбачає не простий перерозподіл повноважень між різними рівнями прийняття узгоджених рішень багаторівневими неієрархічними наднаціональними та національними установами, із залученням недержавних акторів.

Консультації із заінтересованими сторонами, тобто стейкхолдерами, регулюються чотирма загальними принципами з урахуванням принципу пропорційності [78]:

(1) Участь: Застосовувати комплексний підхід, проводячи консультації у максимально широкому форматі;

(2) Відкритість та підзвітність: Зробити процес консультацій та те, як він вплинув на формування політики, прозорим для зацікавлених сторін та широкої громадськості;

(3) Ефективність: Проводити консультації тоді, коли думка зацікавлених сторін може мати велике значення, поважаючи принцип пропорційності та особливі обмеження;

(4) Узгодженість: Забезпечити узгодженість процесів консультації у всіх службах, а також оцінки, огляду та контролю якості.

Загальні правила щодо консультацій служб Комісії викладені у Повідомленні Комісії 2002 року «На шляху до культури консультування і діалогу: загальні принципи та мінімальні стандарти для консультацій Комісії і зацікавлених сторін»; COM (2002)704 остаточна версія, доповнений COM (2012)746 та супроводжуючими РД Персоналу (2012) 422 та COM (2014) 368.

Згідно декларованим принципам субсидіарності, транспарентності і демократії процес прийняття політичних рішень в Європейському Союзі будується знизу вгору. Основна маса ініціатив в області енергетичної політики відповідно виходить від представників реального сектора, тобто промислових корпорацій, транснаціональних корпорацій (ТНК) та інших суб'єктів господарювання. Маємо відкреслити, що суб'єкти господарювання в ЄС отримали можливість відкрито представляти та лобіювати свої інтереси.

Безпосередньо відносинами з заінтересованими сторонами займаються Генеральні директорати, єврокомісари і численні комітети. Так, в межах Європейської Комісії функціонує спеціально уповноважений підрозділ з розробки та провадження енергетичної політики – Департамент енергетики, завданнями якого є: здійснення стратегічного аналізу в сфері енергетики; сприяння ефективному функціонуванню внутрішніх енергетичних ринків країн-членів ЄС; підтримка розвитку енергетичної інфраструктури; сприяння розвитку новітніх енергетичних технологій [220].

Департамент складається, зокрема, з наступних ключових управлінь (Директоратів): Директорат А – уповноважений здійснювати координацію

процесу розробки енергетичної політики та забезпечувати комунікації Департаменту з іншими інституціями з цільових питань; Директорат С – забезпечує розробку політики з питань розвитку відновлюваної енергетики, новітніх енергетичних технологій та енергоефективності. Крім цього, Департамент координує роботу кількох європейських агенцій – Виконавча агенція з інновацій (INEA) та Виконавча агенція для малих і середніх підприємств (EASME).

INEA створена у 2014 р. з метою впровадження таких загальноєвропейських програм як Згуртування Європи (CEF) та Горизонт 2020 (Horizon 2020) у частинах «Розумний, зелений та інтегрований транспорт» й «Безпечна чиста та ефективна енергія».

Своєю чергою EASME покликана забезпечувати впровадження таких програм як «Конкурентоспроможність малих та середніх підприємств» (COSME), «Програма ЄС з охорони навколишнього середовища та боротьби зі зміною клімату» (LIFE) та «Горизонт 2020» (Horizon 2020) у частинах «Соціальні виклики» та «Індустріальне лідерство». Окрім того, агенція EASME проводить щорічний захід під назвою «Тиждень стійкої енергетики ЄС», в межах якого відбувається нагородження компаній та громад міст Відзнакою за розвиток стійкої енергетики Європи [1].

Зазначимо також, що окрім Департаменту енергетики, цільовими питаннями опосередковано займається також Департамент боротьби зі змінами клімату, який забезпечує моніторинг викидів вуглецю, регулює ринок торгівлі квотами на викиди вуглецю в атмосферу, а також розробляє заходи зі зниження викидів карбону. У структурі Департаменту функціонують, окрім інших, «Директорат А (координує міжнародні та міжінституційні зусилля у сфері боротьби зі змінами клімату та впровадження національних планів дій боротьби зі змінами клімату), Директорат С (забезпечує підтримку впровадження новітніх технологій, орієнтованих на зменшення викидів вуглецю, особливо в енергетичному, промисловому та транспортному секторах)» [48]. Також Департамент «забезпечує загальну координацію

впровадження Європейської програми зі змін клімату, якою передбачено, окрім іншого, просування комбінованого виробництва теплової та електричної енергії (когенерацію), а також просування біопалива» [48].

Зазначимо, що узгодження інтересів у межах роботи відповідних директоратів ЄК відбувається за достатньо простим алгоритмом:

а) представлення інтересів;

б) зіткнення інтересів (дебати);

в) координація інтересів (переговори);

г) угода (компроміс).

Разом з тим, актуальним для нас є саме механізм організації даного процесу. Фактично, мова йде про систему інститутів, створених для співпраці з представниками реального сектору.

Отже, з одного боку, ЄК як суб'єкт законодавчої ініціативи, потребує проведення комплексної професійної експертизи представлених пропозицій, які враховуються при прийнятті подальших рішень.

З іншого боку, представники бізнесових структур, які є заінтересованою стороною, готові надати органам влади всю необхідну інформацію, а також відповідні експертні оцінки.

Виходячи з цього, при Європейській комісії було створено спеціальний реєстр експертних груп (комітетів), до складу яких можуть увійти представники будь-яких груп інтересів. Крім того, для ефективних контактів єврокомісарів з представниками великого бізнесу було створено спеціалізовані консультаційні форуми. Зазначимо, що така відкритість ЄК обумовлена двома ключовими факторами. По-перше, мова йде про реальний брак ресурсів та необхідність економити кошти на здійснення відповідної діяльності. По-друге, мова йде про прагнення знайти компроміс між заінтересованими сторонами у процесі розробки законопроєктів, оскільки від цього залежить подальше успішне впровадження прийнятого рішення. Останнє, у свою чергу, безпосередньо впливає не лише на легітимність, але й ефективність роботи ЄК.

Водночас, як зазначалося раніше, механізм узгодження публічної енергетичної політики буде ефективний тільки в разі, якщо він сам і окремі його елементи будуть також динамічні, гнучко реагуючи на зміни макроекономічної та міжнародної кон'юнктури. У цьому контексті Європейська комісія не тільки постійно залучає представників енергетичних компаній в наднаціональні проєкти (фінансує і створює умови для залучення стейкхолдерів), але і заохочує їх до конструктивної взаємодії між собою за погодженням інтересів (нагороджує за партнерство).

Однією з таких форм співпраці між наднаціональними, національними інститутами, діловими колами та стейкхолдерами є Європейський альянс з корпоративної соціальної відповідальності. Згідно з визначенням ЄК, корпоративна соціальна відповідальність – це «концепція, яка відображає добровільну волю компанії брати участь в розвитку суспільства і захисту навколишнього середовища» [17]. Результатом роботи Європейського альянсу є не лише створення системи якісної взаємодії суб'єктів господарювання з наднаціональними інститутами, але й їх активна участь в підготовці узгоджених політичних рішень. Водночас рівень конкурентоспроможності промислових організацій підвищується за рахунок як високої інформованості про рішення, які готуються, так і просування своїх інтересів під час зазначеного процесу. В результаті вибудовується ефективна взаємовигідна модель співпраці.

Зазначимо, що такі поняття як «лобіювання» та «представництво інтересів» в резолюціях Європейської комісії є ідентичними і позначають «будь-яку діяльність, що має на меті вплив на формування політики та процеси прийняття рішень в інституціях ЄС» [23]. Відповідно до статті 11 Договору про Європейський Союз Європейська Комісія проводить широкі консультації з зацікавленими сторонами з метою забезпечення узгодженості та прозорості дій ЄС.

Крім того, протокол № 2 про застосування принципів субсидіарності та пропорційності, що додається до Договору, передбачає, що «перед тим, як

запропонувати законодавчі акти, Комісія має проводити широкі консультації» [203]. Таким чином, лобіювання інтересів є легітимною складовою демократичної системи, а регулювання представництва інтересів (лобізму) в ЄС є найважливішою ланкою в системі узгодження інтересів суб'єктів господарювання і наднаціональних структур.

В результаті вищезазначеного, на сьогодні групи інтересів є повноправними учасниками політичного процесу в ЄС [23]. Так, станом на середину 2023 року в «Реєстрі прозорості» (Transparency Register) – інформаційній базі, створеної для забезпечення відкритості інституцій ЄС для заінтересованих груп, через їх участь у «підготовці законодавчих пропозицій та політичних ініціатив, реалізації законодавства, програм та політики ЄС» [241], – зареєстровано понад 941 «експертних груп» [241].

У зв’язку з цим Дж. Річардсон, зокрема, зазначає, що «Європейська комісія намагається зміцнити свої відносини з тими групами інтересів, які послідовно забезпечують її цінною інформацією. Для цього вона заохочує розвиток мереж між групами інтересів, чиї позиції мають точки дотику. Завдяки цьому навколо ЄК формується консолідоване коло обраних, чия думка і потреби мають значення» [26, с. 24]. Разом з тим, слід зазначити, що до сьогодні більшість експертних груп при ЄК носять неформальний характер та, відповідно, не є підзвітними, що надає лобістам суттєві переваги.

Слід зазначити, що вплив експертних груп та груп інтересів в цілому у ЄК залежить передусім не від їх фінансових можливостей (хоча питання корупції час від часу набувають особливої гостроти та актуальності), а від їх здатності генерувати конструктивні ідеї, проводити професійну оцінку та надавати відповідне обґрунтування, оперативно знаходити і надавати необхідну інформацію. У науковому середовищі даний феномен отримав назву «експертократії». З одного боку, практика залучення експертних груп і груп інтересів сприяє формуванню ефективного експертно-консультаційного механізму (що важливо – не за рахунок бюджету та часто з питань суспільного значення) та більш ефективній реалізації прийнятих рішень. З іншого боку, як

відзначають багато європейських аналітиків: «підключаючи до дискусії представників приватних і громадських інтересів, ЄК обходить на своєму шляху перешкоду у вигляді національних урядів» [21, с. 102]. В результаті «це зміцнює її позиції і дозволяє приймати рішення в певних сферах в обхід думки національних урядів» [20, с. 365].

Зазначимо, що часто такий механізм узгодження призводить до прийняття керівними органами ЄС рішень, які суперечать як національним інтересам країн-учасниць, так і інтересам великих промислових компаній (наприклад, фінансово-технологічне ембарго відносно країни-агресора – Росії). Це потенційно становить загрозу для цілісності ЄС як інтеграційного об'єднання.

Також серед офіційних консультативних органів в ЄС виділяють Європейський соціально-економічний комітет (СЕК) (англ. The European Economic and Social Committee) (EESC) і Комітет регіонів. Спочатку СЕК працював як форум для обговорення питань, формування єдиного ринку. Члени Соціально-економічного комітету належать до категорії «організованого громадянського суспільства» як роботодавці, профспілкові діячі та представники різних груп інтересів (професійних об'єднань, фермерів, захисників довкілля, споживачів тощо). В даний час він «представляє інтереси громадянського суспільства, роботодавців і найманих працівників» [45]. Завдання Соціально-економічного комітету полягає в тому, щоб «давати поради Комісії й Раді, які зобов'язані консультуватися з ним щодо соціальних та економічних питань» [45]. За результатами своєї роботи СЕК випускає інформаційні бюлетені та експертні думки (в основному по законопроєктах ЄК), які направляються Раді ЄС, Комісії та Парламенту та які вони зобов’язані брати до уваги (показово, що зазначене явище часто називають «консультативним лобізмом»).

Іншим консультативним органом та лобістом ЄС є Комітет регіонів (фр. Committee of the Regions (CoR)), який, об'єднуючи представників регіональної та місцевої влади, висловлює доповіді (експертні думки) про ініціативи ЄК з

точки зору їх інтересів. Причому Європейська комісія повинна відзвітувати перед Комітетом регіонів, наскільки було враховано його думку, а Рада і Парламент зобов'язані консультуватися з Комітетом регіонів по будь-якому рішенню, яке торкається сфери інтересів місцевих або регіональних урядів (політика зайнятості, охорона навколишнього середовища, розвиток освіти та охорони здоров'я) [62].

Так, програма «Горизонт 2020» (H2020), що тривала з 2014 по 2020 рік, була основним інструментом ЄС для просування енергетичних досліджень. Кошти на суму 5,9 євро були спрямовані на підтримку розвитку чистої, безпечної та ефективної енергії та сталого розвитку.

16 березня 2021 р. Рада ЄС ухвалила свою позицію щодо положення про заснування Рамкової програми ЄС для досліджень та інновацій «Горизонт Європа» на 2021-2027 роки. Бюджет Horizon Europe складає 80,9 млрд євро (у цінах 2018 року), з яких 5 млрд євро – з програми NextGenerationEU.

Європейський стратегічний план енергетичних технологій (план SET), прийнятий Комісією 22 листопада 2007 р., Покликаний прискорити впровадження на ринок та впровадження кліматично нейтральної енергетичної системи шляхом впровадження низьковуглецевих технологій. Він визначає 10 заходів для досліджень та інновацій (відновлювані технології, зниження витрат на технології, нові технології та послуги для споживачів, стійкість та безпека енергетичних систем, нові матеріали та технології для будівель, енергоефективність для промисловості, конкурентоспроможність у світовому секторі акумуляторів та електронна мобільність, відновлювані види палива та біоенергетика, захоплення та зберігання вуглецю та ядерна безпека), охоплює весь ланцюжок інновацій, включаючи фінансування та нормативно-правову базу, і має загальну структуру управління [218].

При підготовці значущих законопроєктів з метою залучення до процесу узгодження максимальної кількості зацікавлених сторін Європейська Комісія готує і публікує «зелену» та «білу» книги. «Зелена» книга (*Green Paper*) – «це документ (не більше 30 сторінок), який містить загальні ідеї і аргументи з

певної тематики (соціальна політика, єдина валюта, телекомунікації тощо)» [223]. Після її публікації всі зацікавлені стейкхолдери впродовж восьми тижнів можуть через спеціальну форму зворотного зв'язку на сайті профільного генерального директорату ЄК висловити свою думку [49]. На основі аналізу позицій зацікавлених сторін в «зелену» книгу вносять поправки і публікують «білу» книгу (не більше 15 сторінок), в якій містяться конкретні пропозиції і заходи в певних сферах. «Білу» книгу розглядає Рада, і «в разі схвалення вона служить підставою для подальшого розгляду ініціативи щодо вдосконалення політики у відповідній області та прийняття певних резолюцій і директив» [9].

Ці документи слугують для розуміння проблеми та прийняття рішення щодо подальших дій, а також дозволяють Уряду представити пріоритети законодавчої діяльності та визначити відмінні позиції стейкхолдерів із спірних питань для оцінки ймовірного впливу запропонованої політики. За результатами проведення публічних консультацій з експертами та стейкхолдерами Біла Книга корегується та затверджується Урядом до офіційного подання законопроєкту в Парламент [8].

Визначення єдиних принципів врядування держав-учасниць ЄС передбачає зобов’язання визнавати і дотримуватись їх у національних системах державного управління не залежно від свого устрою. У Білій книзі Європейського врядування визначено п’ять принципів: відкритість, участь, підзвітність, ефективність, злагодженість. І використання цих принципів передбачається в сукупності [41].

Таким чином, ЄК достатньо ефективно вирішує проблему необхідності широкого узгодження, що дозволяє вирішити два ключових завдання. По-перше, кожне рішення пов'язати з нагальними потребами представників реального сектора, місцевої влади та регіональної влади. По-друге, врахувати позиції та інтереси якомога більшої кількості відповідних груп.

В результаті ініціатива, що пройшла попереднє узгодження на рівні стейкхолдерів, ініціативних груп та лобістів, далі проходить узгодження всередині інститутів ЄС, передусім ЄК. Тут узгодження відбувається між

різними координаційними групами, профільним директоратом, кабінетом голови і службами ЄК, при цьому чорнові варіанти документів доступні для ознайомлення всім заінтересованим сторонам. Погоджений таким чином документ розглядається на засіданні колегії, а у разі схвалення законопроєкт направляється на розгляд Ради і Європарламенту.

Так, коли законодавча ініціатива ЄК надходить до Європарламенту, то призначається відповідальний парламентський комітет, який готуватиме доповідь до Ради. Подальша законодавча процедура узгодження передбачає роботу в форматі трьохсторонніх зустрічей (Європарламенту, Ради і ЄК), або трилогії. По суті, вони представляють собою закриті міжінституційні переговори.

Водночас робота парламентських комітетів над доповіддю – це пошук компромісів з невирішених в ході вищезазначених зустрічей питань. Тут вже використовуються політичні мережі та коаліції, відбувається активний пошук суб'єктів, зацікавлених у підтримці даного законопроєкту. Парламент, як і ЄК, привертає до своєї роботи над законопроєктом експертні групи і групи інтересів для отримання необхідної інформації та експертних думок (оскільки питання часто вимагають складної технічної експертизи) – в цьому виявляється його незалежність від ЄК, Ради і національних урядів. Водночас європейські інститути, намагаючись бути незалежними один від одного і посилити свій вплив, потрапляють в пряму залежність від великих лобістських угруповань, здатних фінансувати дослідження відповідних експертних груп і направляти їх у відповідності зі своїми інтересами.

Після цього текст законопроєкту, схвалений Парламентом, направляється до Ради і ЄК. Робота Ради ЄС, що об'єднує політиків високого рівня всіх держав-членів, націлена на відстоювання національних інтересів. Всю інформацію, необхідну для прийняття рішень, члени Ради отримують від своїх національних інститутів і лобістів. Діяльність Ради проходить в закритому режимі, ніякі проміжні документи не публікуються. Законопроєкти, отримані від ЄК, Рада передає на розгляд профільним робочим групам (яких з

різних сфер політики може налічуватися понад 150). Саме в форматі робочих груп делегації представляють свої позиції, відбуваються узгодження інтересів країн-учасниць і пошук компромісів. В ході роботи робочої групи всі рішення приймають на основі консенсусу. Отриманий таким чином проєкт акту переходить до Комітету постійних представників (КОРЕПЕР), в якому відбуваються остаточне узгодження інтересів, пошук компромісів і вироблення єдиної позиції.

Отже, механізм формування і прийняття рішень в ЄС по суті є механізмом узгодження позицій та інтересів заінтересованих сторін на різних рівнях. Всі інститути ЄС є «переговорними майданчиками, що забезпечують ефективну взаємодію суб'єктів, зацікавлених у прийнятті того чи іншого рішення» [78].

В цілому вибудувана в ЄС система прийняття та реалізації рішень, заснована на активному залученню незалежних, а саме зацікавлених експертів, сприяє тому, що заінтересовані групи з енергетичного сектору мають безліч легальних можливостей і «точок доступу» до процесу узгодження нормативних актів в інститутах ЄС, причому на всіх рівнях і етапах. Вибір рівня і інтенсивності для лобістського впливу обмежений лише ресурсами організації. Так, іноді це призводить до порушення балансу в системі представництва інтересів, проте ЄК прагне не обмежити або припинити залучення лобістів в політичний процес, але забезпечити регулювання лобізму. Як наслідок, такий підхід означає, що в ЄС розвиток механізму узгодження інтересів має на меті не побудова оптимальної системи балансу інтересів, а формування системи оптимізації безперервного процесу балансування мінливих інтересів численних політичних акторів.

Що стосується узгодження інтересів в енергетичній сфері за участі ІГС, то така взаємодія в загальноєвропейському масштабі пов’язана з діяльністю Ради Європи і Європейського Союзу. Рада Європи, починаючи з 1952 р., наділила НПО як представників громадянського суспільства консультаційним статусом, а з 2003 – статусом участі. Це дозволило більш ніж 300 міжнародних

НУО активно брати участь у європейській політиці й програмі роботи Ради Європи та зміцнювати співробітництво між цією організацією та різними асоціаціями в державах-членах. Головним органом, що представляє міжнародні НУО, які мають статус учасника в Раді Європи, є Конференція міжнародних неурядових організацій (МНУО), яка збирається в Страсбурзі два рази на рік під час чергових сесій Парламентської асамблеї Ради Європи. Конференція забезпечує «чотиристороннюю» співпрацю між НУО, Комітетом міністрів, Парламентською Асамблеєю та Конгресом місцевих і регіональних влад, що підтверджує політичну роль громадянського суспільства в процесі прийняття рішень у Раді Європи. Конференція МНПО також розробляє стратегію і програми взаємодії з громадянським суспільством [66].

У жовтні 2009 р. Конференцією МНВО Ради Європи було підготовлено та прийнято Кодекс рекомендованої практики громадської участі в процесі прийняття рішень, який був спрямований на сприяння участі НУО в процесі прийняття політичних рішень на міжнародному, регіональному та національному рівнях. Кодекс складається з рекомендованих правил публічної взаємодії різних учасників політичного процесу, і його сміливо можна назвати ідеальною моделлю публічної політики в глобальному масштабі [66]. А у 2017 р. Кабінетом Міністрів Ради Європи було прийнято Керівництво щодо громадянської участі у процесі прийняття політичних рішень [224], в якому під егідою Ради Європи закріплювались принципи та мінімальні стандарти участі НУО в процесі прийняття політичних рішень, викладені у вище зазначеному Кодексі.

Як можна зрозуміти з вище викладених матеріалів, основним напрямком регулювання енергетичного сектору Європейського Союзу є розробка відповідними інституціями правової бази для регулювання енергетичного сектору. Водночас слід враховувати, що правове регулювання енергетичних відносин в ЄС в цілому справляє суттєвий вплив на розвиток міжнародного енергетичного права. Тому актуальність вивчення європейського досвіду для України в цьому питанні є безсумнівною. Тим більше, що в контексті

євроінтеграції вироблення політики в енергетичній сфері України просто не можливо без урахування основоположних постулатів правового регулювання енергетичних відносин в ЄС. До даного питання ми повернемось у наступному підрозділі.

Таки чином, становлення та подальший розвиток європейської спільної енергетичної політики проходило на фоні перманентного узгодження національних інтересів країн-членів ЄС (які з об'єктивних причин достатньо часто були діаметрально протилежними одні одним) з відповідними намірами керівних органів ЄС, ключова мета яких полягала у створенні не лише спільного енергетичного сектору, але й високоефективного енергетичного ринку.

2.2. Трансформація взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичному секторі України

Розвиток і, зокрема реформування, енергетичного сектору національної економіки є ключовим завданням енергетичної політики держави, адже Україна є не лише стратегічним актором у сфері транзиту енергії, але й одним із найбільших виробників вуглеводнів у регіоні. Разом з тим, після відновлення Незалежності у 1991 році відбулися суттєві зміни структури виробництва, а також постачання та споживання енергії в Україні. Передусім це пов'язують з політичною та соціально-економічною нестабільністю, зменшенням чисельності населення та падінням ВВП (що, у свою чергу, призвело до зниження загального попиту). Не слід забувати також про неефективне управління державними установами, надмірне регулювання діяльності в секторі та суттєву застарілість технологій, що у загальному підсумку негативно вплинуло на енергоефективність. Як наслідок, попри окремі реформи, Україна й до сьогодні має одну з найбільш енергоємних економік у світі (зокрема, витрати енергетичних ресурсів на одиницю українського ВВП приблизно втричі вищі, ніж у середньому в країнах ОЕСР).

Щоб розкрити специфіку вироблення публічної політики у енергетичному секторі економіки України, потрібно розуміти його структуру, а також основні віхи його реформування. Починаючи з 1990-х років, в Україні здійснюється жорстке регулювання з паралельним неналежним управлінням державними підприємствами, що призвело до загальної неефективності сфери виробництва, передачі та розподілу електроенергії (наслідком чого є перманентна заборгованість за надані послуги). Водночас ключову роль у постачанні нафти та газу в Україні відіграють «Нафтогаз» та його дочірні підприємства, а електроенергія виробляється передусім державними атомними та гідроелектростанціями.

Після подій Євромайдану 2013–2014 років розпочалося активне реформування енергетичного сектору. Цьому сприяла і ратифікація Протоколу «Про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства» 15 грудня 2010, за яким Україна зобов'язалася адаптувати національне законодавство в сфері енергетики, довкілля, конкуренції та відновлюваних джерел енергії до вимог acquis communautaire та виконати ці вимоги у встановлені строки [43]. Російська анексія Кримського півострова у 2014 р. та початок війни з Росією призвели до регулярного дефіциту енергії (найбільше проблем виникло у вугільному секторі). В результаті ланцюг постачання енергії в Україні було розірвано (адже значна частина вуглевидобувних шахт знаходиться у тимчасово окупованих Донецькій та Луганській областях).

Вищезазначені чинники призвели до того, що Україна змушена була розпочати певні зміни у різних підсекторах енергетичної сфери, метою яких стало не лише забезпечення енергетичної безпеки, але й виконання відповідних зобов'язань перед Європейським Союзом та МВФ. Зокрема, мова йде про приватизацію, дерегуляцію тарифів, а також заходи з удосконалення корпоративного управління.

Україна за умовою оновленого Додатку XXVII до Угоди про асоціацію зобов'язана погоджувати з Єврокомісією усі законопроєкти у сфері

енергетики, які надходять на розгляд Верховної Ради на предмет того, чи не суперечать вони праву Європейського Союзу. Виходячи з цього, для забезпечення відповідності стандартам ЄС були прийняті закони про ринок природного газу та електроенергії, розпочаті ліквідація або приватизація державних вугільних шахт.

Водночас Україна «розпочала роботу в напрямку відокремлення державних підприємств (зокрема, нафтогазової компанії НАК «Нафтогаз») та збільшення частки відновлюваних джерел у структурі енергоресурсів» [88, с.8]. У 2015 році Кабінет міністрів України також провів часткову дерегуляцію ціноутворення на оптовому та роздрібному ринках природного газу та підняв тарифи для побутових споживачів та релігійних організацій [88, с. 9].

Важливим етапом у розвитку енергетичної політики держави стало затвердження у 2017 р. головного стратегічного документу у цій сфері – Енергетичну стратегію України на період до 2035 року (далі – ЕСУ), що «мала на меті зменшення енергомісткості ВВП, підвищення рівнів енергетичної безпеки та стійкості, а також сприяти інтеграції з електричними і газовими комплексами Європейського Союзу» [141]. Вона мала реалізовуватися у три етапи: 1) до 2020 р. передбачалося реформування енергетичного сектору; до 2025 р. – оптимізація та інноваційний розвиток відповідної інфраструктури; до 2035 р. – «забезпечення сталого розвитку в довгостроковій перспективі» [141].

На виконання завдань Стратегії у тому ж 2017 р. в Україні був прийнятий новий Закон «Про ринок електроенергії», «який передбачав впровадження про-ринкових елементів регулювання роботи відповідного ринку» [88]. Закон також містить положення про створення ринку «на добу наперед» та внутрішньодобового ринку, балансуючого ринку та ринку допоміжних послуг, а також двосторонні договори для лібералізації формування тарифів.

Крім того, реформа «мала також стимулювати конкуренцію на роздрібному ринку шляхом розділення обленерго, які в минулому об’єднували функції постачання та розподілу електроенергії» [88]. Окрім цього, з метою інтеграції з ринком ЄС «Україна намагалася забезпечити відповідність

«Укренерго» (оператора системи передачі) умовам приєднання до Європейської мережі системних операторів передачі електроенергії (ENTSO-E)» [88].

Щоб полегшити перехід на нову модель ринку, Україна також вирішила зберегти нижчі тарифи на електроенергію для споживачів (переважно для побутових споживачів) шляхом покладення на певних учасників ринку спеціальних обов'язків для забезпечення загальносуспільних інтересів [88].

Треба зазначити, що новий ринок електроенергії почав функціонувати тільки у липні 2019 року, проте, на думку дослідників, проблеми досі існують. По-перше, мова йде про заборгованість учасників ринку електроенергії. По-друге, неврегульованим залишилося питання встановлення тарифів для оператора системи передачі. По-третє, зберігся контроль над вартістю електроенергії, що призвело до викривлень електроенергетичного ринку [88, с. 8].

Україна, починаючи із 2014 р., також змогла досягти певного прогресу у реформах в сфері енергоефективності. Зокрема, було схвалено пакет законів щодо енергетичної ефективності, вкрай необхідний для імплементації в українське законодавство 27-ї Директиви ЄС. Крім того, у парламенті було зареєстровано законопроєкти, пов'язані не лише з відновленням функціонування енергосервісу, але й стимулювання його розвитку (до речі, зазначені документи також мають відношення до 27-ї Директиви ЄС про енергоефективність).

Зокрема, серед останніх істотних зрушень у цьому контексті варто відзначити імплементацію у червні поточного, 2023 року в законодавство України Регламенту 1227/2011 про цілісність та прозорість оптового енергетичного ринку – т.з. «регламент REMIT» (Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency). 10 червня Верховна Рада прийняла в цілому законопроєкт під реєстраційним № 5322 «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання зловживанням на оптових енергетичних ринках» [148], що спрямований на забезпечення ефективного функціонування

відповідних ринків та запобігання зловживанням, маніпуляціям і недобросовісним практикам на них. Деякі з цих елементів включають:

– запровадження інструментів протидії зловживанням, що вміщує заходи для виявлення, запобігання та припинення зловживань на ринках енергії, таких як маніпулювання цінами, штучне збільшення або зменшення обсягів торгівлі тощо;

– заборона маніпуляцій, що встановлює заборону на будь-які маніпуляції на енергетичних ринках, що можуть впливати на ціни або обсяги торгівлі;

– вимоги щодо розкриття інсайдерської інформації, за якими учасники ринків зобов'язані розкривати відповідну інформацію, у тому числі конфіденційну та релевантну інформацію, яка може впливати на ціни або інвестиційні рішення на оптових енергетичних ринках;

– повідомлення про підозрілі операції, згідно із чим компанії, які ведуть торгові операції, повинні повідомляти про будь-які підозрілі операції, що можуть вказувати на недобросовісну діяльність або порушення правил функціонування енергетичних ринків;

– посилення повноважень НКРЕКП, зокрема, у частині розслідування зловживань та застосовування жорстких санкції проти осіб або організацій, які здійснюють маніпуляції або торгують на основі інсайдерської інформації на енергетичних ринках [16].

Окрім того, що цей законопроєкт суттєво посилює позиції України на шляху подальшої інтеграції вітчизняних енергетичних ринків з європейськими, він також сприяє в умовах повномасштабного російського вторгнення, як збільшити імпорт електроенергії з ЄС у разі її дефіциту, так і наростити обсяги її експорту до ЄС у перспективі.

Водночас, в Україні збереглися проблеми, пов’язані з ефективністю роботи ринку та споживання. Зокрема, дослідники вказують на те, що «рівень прозорості в енергетичному секторі залишається низьким (особливо в частині звітності суб’єктів господарювання)» [36].

Ініціатива прийняття Стратегії низьковуглецевого розвитку України до 2050 року (2018 р.) також підтвердила прагнення держави провести розробку політичних інструментів, які підтримуватимуть перехід нашої держави до низьковуглецевої економіки. Цей документ є зовнішнім до процесу розробки національної стратегії низьковуглецевого розвитку (НПЕК), тому він дає огляд ситуації у сфері енергетики та клімату в Україні за період 1990-2015 років, визначаючи три основні цілі: «перехід до низьковуглецевої енергетики (наприклад, розвиток низьковуглецевих джерел електричної та теплової енергії, сприяння енергоефективності, підтримка екологічного транспорту); підвищення абсорбції та поглинання вуглецю в сільському та лісовому господарстві; зменшення викидів метану та оксиду азоту, пов'язаних з виробництвом викопного палива, сільським господарством та поводженням з відходами» [88, с. 12], та встановлює загальний напрямок розвитку для досягнення цих цілей до 2050 року. Однак конкретний план дій з показниками, які мають бути досягнуті до 2030 року, не був встановлений.

Отже, НПЕК має на меті застосування середньострокових цілей та впорядкування денної політики на наступне десятиліття на основі Стратегії низьковуглецевого розвитку України до 2050 року.

У цьому контексті треба відзначити і роль ЄС у підтримці зусилля України з реформування енергетичного сектору з метою побудови низьковуглецевої економіки відповідно до законодавства та принципів ЄС.

Зокрема, у 2016 році під час Саміту Україна-ЄС було підписано Меморандум про взаєморозуміння щодо стратегічного енергетичного партнерства. Він передбачає посилену співпрацю в енергетичній сфері, від енергетичної безпеки до повної інтеграції ринку, від енергоефективності та декарбонізації економіки до здійснення наукових досліджень. На саміті Україна-ЄС 6 жовтня 2020 року були узгоджені необхідні кроки у сферах, охоплених Європейським Зеленим курсом і першим конкретним результатом цих зусиль є Річний план роботи на 2021 рік в енергетичній сфері [183].

Загалом до початку повномасштабного російського вторгнення в Україну було прийнято цілу низку нормативних та стратегічних документів, які визначають майбутній напрямок розвитку вітчизняної енергетики на середньо і довгострокову перспективу з огляду на євроінтеграційну перспективу.

Зокрема, 3 березня 2021 р. була затверджена Економічна стратегія України до 2030 року [129], яка визначає ключовими чинниками сталого розвитку національної економіки декарбонізацію, розвиток ВДЕ та циркулярну економіку. Ці орієнтири, як вказується у Стратегії, відповідають Європейському Зеленому Курсу та спрямовані на підвищення енергоефективності та зменшення викидів парникових газів. Серед іншого, цей документ, зокрема, встановлює цільовий показник частки ВДЕ у загальному виробництві електроенергії до 25% до 2030 р. Також важливу увагу приділено нарощуванню накопичувальних потужностей для енергозбереження, можливостям виробництва водню та вирішення регуляторних питань, пов’язаних зі стимулюванням локалізованого виробництва енергії з ВДЕ.

Також ще у 2020 р. була презентована Концепція «Зеленого енергетичного переходу України» до 2050 року [50; 248], основними цілями якої було визначено: приведення частки електроенергії, виробленої з альтернативних джерел, до 70%, з яких до 15% повинно було скласти локальне виробництво електроенергії з ВДЕ на базі домогосподарств та комерційних об’єктів; скорочення частки електрогенерації з АЕС до 20-25%; повна відмова від вугільної генерації; повна інтеграція ОЕС України до європейської системи ENTSO-E та ін. Втім, повономасштабне російське вторгнення стимулювало приєднатись до ENTSO-E в лютому 2022 року.

Крім того, у контексті реалізації зобов'язань України щодо збереження навколишнього середовища та боротьби зі зміною клімату у 2021 р. Кабінет Міністрів схвалив Оновлений (Другий) національний визначений внесок України до Паризької Угоди, зокрема встановивши цільовий показник зменшення викидів парникових газів до рівня 35% до 2030 року порівняно з

1990 р. [55; 144], що мало б досягатися, у тому числі за рахунок зниження частики використання викопного палива та збільшення потужностей виробництва ВДЕ.

Цілі Європейського зеленого курсу відображає нова Енергетична стратегія України на період до 2050 року, схвалена Урядом 21 квітня 2023 р. [142], що замінила собою ЕСУ на період до 2035 р. Відтепер основний акцент енергетичної політики держави з урахування євроінтеграційних перспектив України та наслідків російсько-української війни, зміщений на досягнення вуглецевої нейтральності вітчизняного енергетичного сектору до 2050 р. за рахунок забезпечення розвитку безпечної атомної генерації, ВДЕ, а також модернізації та автоматизації систем передачі та розподілу енергії.

Зокрема, основними напрямами енергетичної політики України у Стратегії відзначені:

– посилення ролі енергетичної безпеки та зміцнення стійкості енергосистеми;

– модернізація енергетичної інфраструктури з урахуванням таких чинників, як «новітні технології (зокрема виробництво та використання водню в енергетичних цілях, малі модульні ядерні реактори, установки зберігання енергії тощо), технічні зміни в енергетичному секторі, світові тренди та інноваційні рішення, вимоги до екологічної безпеки згідно з нормами ЄС та прийнятим зобов’язанням України» [190];

– поглиблення інтеграції енергетичної системи України в загальноєвропейську у результаті приєднання ОЕС України до європейської мережі операторів системи передачі електроенергії (ENTSO-E);

– виконання міжнародних зобов'язань щодо енергоефективності та використання ВДЕ, зменшення викидів парникових газів тощо;

– децентралізація генерації електроенергії по всій території країни для поліпшення стійкості та надійності енергозабезпечення [190].

На думку вітчизняної дослідниці, професорки О. Трофименко, у контексті модернізації енергетичної сфери необхідним є «формування

інноваційних механізмів цифрової трансформації енергетичної сфери» [189], ключовими з яких виступають «механізм цифрових технологій, механізми трансформації «зеленої» енергетики, smart-управління енергетичними потужностями, механізми блокчейн-технологій та Digital-Twins» [189].

Головний акцент на розвиток ВДЕ та безпечної атомної генерації як флагманів майбутнього енергетичного комплексу у розглянутих стратегічних документах енергетичної політики України останніх кількох років можна пояснити:

– взятих Україною міжнародних зобов'язань щодо скорочення викидів діоксиду сірки, оксидів азоту та дрібнодисперсного пилу, що передбачає вивід до 2030 р. з експлуатації значної частини об'єктів теплової енергогенерації (див. положення Національного плану скорочення викидів від великих спалювальних установок, прийнятий Кабміном 8 листопада 2017 р. [134]);

– неефективністю самої теплової енергогенерації, на що впливає зношеність паркового ресурсу більшості вітчизняних ТЕЦ і ТЕС, залежність останніх від викопного палива та його удорожчання, у тому числі, внаслідок окупації, за різними оцінками, понад 20% газових і 60% вугільних родовищ України, втрату відповідних потужностей внаслідок тимчасової окупації територій, де вони розташовані, або завданих агресором руйнацій, інше;

– високоризикованістю експлуатації «традиційних» атомних енергоблоків, 12-ть із 15-ти, що мала Україна станом на 2022 р., вже вважаються такими, що відпрацювали свій нормований ресурс [90]. Відповідно неминуче продовження терміну їх експлуатації понад нормований, не говорячи про загрозу масштабної техногенної катастрофи на окуповані ЗАЄС, саме по собі є ризикогенним. Створює загрозу національній безпеці і використання більшістю атомних блоків ядерного пального з країни-агресорки.

Треба зазначити, що в Україні, починаючи з 2012 р. частка альтернативних джерел енергії у загальному виробництві та кінцевому

споживанні показує стабільне зростання і в 2020 р. країна навіть увійшла до п'ятірки найбільш розвинених країн Європи за темпами розвитку цього сектору. Частка енергії з ВДЕ у кінцевому енергоспоживанні в 2020 р. становила 9% [5], хоча це і не дотягувало до планового показника в 11% відповідно до взятого Україною зобов'язання перед ЄС у рамках реалізації Національного плану дій з відновлюваної енергетики до 2020 року [133]. Навіть наприкінці липня 2022 р., вже під час війни, як відзначається в аналізі функціонування сектору відновлюваної енергетики України в умовах війни Центру Разумкова, електроенергія з українських ВДЕ, зберігає актуальність для європейських споживачів. Зокрема, Україна має «достатні інфраструктурні можливості для збільшення потужності зв'язку з сусідніми країнами з 4 до 6 ГВт.» [90]. Крім того, варто додати, що схвалення у травні 2022 р. Єврокомісією план REPowerEU (який передбачає збільшення частки ВДЕ в балансі електроенергії ЄС у 2030 році з 40% до 45%), відкриває додаткові перспективи для України.

Загалом, російська агресія є ключовим чинником для переходу України на альтернативні джерела енергії, хоча зараз російсько-українська війна вкрай негативно впливає на перспективи розвитку сектору ВДЕ (інвестиційні ризики є занадто високими для більшості компаній). В умовах постійних ударів Росії по національній енергетичній інфраструктурі перехід на альтернативні джерела енергії взагалі є життєво важливим для України й одним із перспективніших шляхів досягнення енергетичної незалежності нашої держави у найближчому післявоєнному майбутньому. Адже тільки за приблизними оцінками дослідників, ОЕС України «сукупно повністю втратила приблизно 4% генеруючих потужностей, а ще 35% потужності знаходиться на окупованих територіях» [90].

У зв'язку з цим фахівці з коаліції неурядових організацій «Енергетичний перехід», мають рацію, вказуючи, що «все частіше найоптимальнішим варіантом в умовах постійних відключень електроенергії є впровадження децентралізованих рішень з енергопостачання» [146]. Причому зробити це

можна з використанням відновлюваних джерел енергії. Крім того, не можна не погодитись і із такою думкою, що навіть нині існуючі потужності виробництва відновлюваної енергії (сонячні та вітрові електростанції), які наразі реалізують її за зафіксованим до 2030 р. «зеленим» тарифом, котрий у 4–5 разів нижчий за імпортну європейську електроенергію, дозволяють поповнювати державний бюджет за рахунок збільшення обсягів експорту в ЄС [90]. Все значною мірою актуалізує пошук раніше недооцінених шляхів розвитку сектору, незважаючи на зупинку та пошкодження об'єктів ВДЕ.

Зазначимо, що певна підготовка до цього ведеться вже зараз. Так, проєкт Національного плану дій з розвитку відновлюваної енергетики до 2030 р., який станом на сер. 2023 р. ще знаходиться у процесі обговорення, пропонує збільшити частку ВДЕ у валовому кінцевому енергоспоживанні України до 27% у 2030 р., зокрема у таких секторах (порівняно із 2020 р.): електроенергетики – з 14% до 25%; опалення та охолодження – з 9% до 35%; у споживанні транспортним сектором – з 3% до 14% (дані за: [5]. Втім, очевидно, що даний показник буде ще відкоригований відповідно до положень нової Енергетичної стратегії України на період до 2050 року [142], якою планується збільшити частку ВДЕ до 50%, тим самим зрівнявши її з часткою атомної генерації (також 50%) в структурі енергетики країни [178].

Проєкт Нацплану з розвитку відновлюваної енергетики до 2030 р. надає значну увагу наступним аспектам: забезпечення сталого виробництва відновлюваних джерел енергії, підвищення надійності енергопостачання, особливо у період сезонних змін попиту на електроенергію; стимулювання використання ВДЕ в транспортному секторі; створення сприятливих умов для розвитку енергетичних кооперативів; впровадження механізму гарантії походження електроенергії тощо.

Досягнути відповідні цілі документ планує шляхом вжиття таких заходів:

– покращення умов для будівництва виробничих потужностей для виробництва установок та іншого обладнання для ВДЕ;

– сприяння розвитку альтернативних об’єктів виробництва «зеленої» електроенергії, включаючи енергетичні кооперативи та приватні домогосподарства;

– впровадження гарантій походження енергії з відновлюваних джерел;

– створення механізмів виробництва електроенергії з використанням відновлюваних джерел на ринкових засадах;

– впровадження механізму конкуренції в системах централізованого теплопостачання;

– розробка законодавчої бази для розвитку біоенергетики, зокрема геотермальної енергетики, збільшення частки біопалива в транспортному секторі;

– розвиток інфраструктури зарядних станцій для електрокарів [5].

Загалом для реалізації заходів із розвитку ВДЕ планується залучити інвестиції в розмірі понад 20 млрд євро. Значна частина яких з очевидних причин піде на відновлення зруйнованої інфраструктури. Тому у контексті цілей нової Енергетичної стратегії України до 2050 р. європейська допомога буде відігравати одну з ключових ролей.

Зокрема, в середині минулого року на конференції з країнами-донорами Україною було презентовано План відновлення України до 2032 року «Сильна європейська країна – магніт для іноземних інвестицій», в рамках якої було визначено ключові завдання і для подальшого розвитку енергетичного сектору держави – т.з. Національна програма «Енергетична незалежність та Зелений Курс». Судячи з представлених напрямів атомна енергетика і сектор ВДЕ знаходитися в авангарді післявоєнного розвитку енергетики України.

Так, до 2032 року планується будівництво 5-7 ГВт нових сонячних та вітроелектростанцій, що має допомогти значно збільшити виробництво електроенергії з альтернативних джерел та розвивати зелений енергетичний сектор країни. Додатково, планується створення об’єктів генерації з ВДЕ загальною потужністю понад 30 ГВт для виробництва т.з. «зеленого» водню,

який не спричиняє викид парникових газів під час його виробництва, а тому розглядається як перспективне паливо для різних галузей, включаючи транспорт. Також в планах передбачено будівництво гідроелектростанцій та насосних гідроелектростанцій загальною потужністю у 3,5 ГВт для регулювання попиту та забезпечення сталості електропостачання. Крім того, протягом наступних 10 років планується введення в експлуатацію 1,5-2 ГВт пікових потужностей, 0,7-1 ГВт акумуляторів та 15 ГВт електролізних потужностей, що є засобами для зберігання та використання енергії з ВДЕ [155].

Отож, можна зробити висновок, що плани будівництва нових електростанцій на базі відновлюваних джерел енергії в Україні впродовж наступних декількох років є досить амбітними, з огляду на очікувані суми іноземних, у тому числі з фондів ЄС, інвестицій у розмірі 130 млрд дол.

Щодо інших заходів стосовно розвитку відновлюваної енергетики в Україні, що вже вживаються зараз практичне значення має реалізація прийнятого 15 лютого 2022 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку установок зберігання енергії» [123], який стосується регулювання діяльності з накопичення енергії, у тому числі «зеленої», в Україні. Він впорядковує питання ліцензування такої діяльності, визначає статус систем накопичення енергії та оператора таких систем. Фактично прийняття цього закону мало б дати «зелене» світло масштабному будівництву систем накопичення та зберігання енергії в нашій державі, але початок повномасштабної російсько-української війни став на заваді його реалізації. Після війни імплементація його положень матиме ключове значення для забезпечення енергетичної безпеки України, адже основне призначення таких систем полягає в стабілізації та оптимізації електропостачання для споживачів за рахунок вирівнювання графіка навантаження електроенергетичної інфраструктури та об’єктів енергогенерації.

Таким чином, після перемоги – за умов проведення ефективної галузевої політики, співпраці з громадськістю, залученням інвестицій, а також відбудовою та модернізацією інфраструктури – вітчизняний сектор ВДЕ може стати одним з ключових драйверів економіки.

Отже, в контексті подолання наслідків російсько-української війни, що на нашу думку, стає на сьогодні ключовим завданням забезпечення сталого розвитку енергетичного сектору як складової національної енергетичної безпеки, основними векторами публічної політики в енергетичній сфері України мають стати:

1. Активний розвиток вітчизняних ВДЕ (це дозволить не лише зменшити залежність України від імпорту енергії, але й сприятиме стабільності енергетичної системи).

2. Суттєве розширення співпраці з країнами ЄС (передусім – транзит газу, підвищення енергоефективності та розвиток ВДЕ).

3. Підвищення відкритості та прозорості у прийнятті рішень, а також удосконалення механізмів контролю над діяльністю енергетичного сектору.

4. Диверсифікація джерел постачання енергоресурсів, програми з підвищення енергоефективності та підтримка національних енергетичних проєктів.

Реалізація вказаних ініціатив сприятиме формуванню в Україні ефективної енергетичної політики, в основі якої будуть знаходитися узгоджені інтереси як внутрішніх, так і зовнішніх заінтересованих сторін. У загальному підсумку це дозволить забезпечити ефективну реалізацію національних та суспільних інтересів. Водночас інтереси політико-управлінської еліти, бізнес-структур, соціальних груп, регіонів повинні стати невід'ємними від загальнонаціональних (у різних сферах суспільного розвитку).

Взаємодія заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичному секторі економіки України також характеризується позитивними особливостями, серед яких доцільно виділити наступні:

1. Пріоритетний розвиток альтернативних джерел енергії. Зацікавленість екологічних організацій та громадськості у впровадженні альтернативних, відновлюваних джерел енергії сприяє розвитку зеленої енергетики в Україні, що може зменшити залежність від вугільної та газової енергетики та сприяти зниженню викидів CO2.

2. Перманентне посилення громадської участі у виробленні публічної енергетичної політики.

3. Активне впровадження інноваційних технологій при узгодженні інтересів (цифровізація процесу). Заінтересованість учасників ринку впроваджувати нові технології та цифрові рішення може покращити управління та ефективність енергетичного сектору.

Аналіз чинних нормативно-правових актів дозволяє виділити наступні заінтересовані органи влади у виробленні публічної політики в енергетичній сфері: Міністерство економіки, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, місцеві державні адміністрації, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України [98].

Насправді не існує загального списку стейкхолдерів для всіх органів державної влади (він буде постійно змінюватися). Коло тих, хто впливає і тих, на кого здійснюється вплив, залежить від галузі, географії та проблеми, що розглядається [98].

У процесі вироблення публічної політики в Україні в енергетичній сфері відбувається залучення нових груп стейкхолдерів, зокрема: проз'юмерів (виробників-споживачів), енергетичних кооперативів, агрегаторів, ОСББ та інших [98].

На сьогодні відбуваються зміни у формуванні енергетичної політики держави в частині переходу до нової моделі функціонування енергетичного сектору, в якій, зокрема, мінімізується домінування одного з видів виробництва енергії, та віддається велика перевага використанню енергії з альтернативних джерел та підвищенню енергоефективності [11].

Сучасний ринок електричної енергії являє собою складну багаторівневу структуру, актори якої, функціонуючи в різних сферах і галузях економічної діяльності на різних рівнях (національному, регіональному, місцевому) управління, можуть мати відокремлені інтереси, що вступають у протиріччя з інтересами один одного. Відповідно до економічної теорії регулювання, дані актори можуть бути представлені у вигляді трьох укрупнених груп: виробники, споживачі і регулятор (держава) [98].

Склад стейкхолдерів електроенергетичного ринку України та їх функції приведено в табл. 2.4.

Таблиця 2.4

Основні функції стейкхолдерів електроенергетичного ринку України

Ключові актори електроенергетичного ринку	**Функції учасників**
Регулятор КМУ; Міненерго; НКРЕКП	Формує та реалізує політику в енергетичному секторі. Здійснює загальне управління роботою електроенергетичного комплексу. Здійснює державне регулювання з метою досягнення балансу інтересів споживачів, суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, і держави, забезпечення енергетичної безпеки, європейської інтеграції ринків електричної енергії та природного газу України
Виробники Генеруючі компанії теплових електростанцій (ТЕС) Генеруюча компанія АЕС Державне підприємство «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» Гідрогенеруюча компанія ПрАТ «Укргідроенерго» Виробники електроенергії за «зеленими тарифами»	Виробляють електроенергію та постачають її на ринок.

Енергопостачальники	Здійснюють продаж електричної енергії за договором постачання електричної енергії споживачу.
Споживачі	Використання електричної енергії.

Джерело: сформовано автором на основі [12], [98]

Необхідно зазначити, що у проєкті концепції «зеленого» енергетичного переходу України до 2050 року [13], передбачається залучення різних зацікавлених сторін, зокрема:

● споживачів енергетичних ресурсів, товарів та послуг (промисловість, транспорт, сільське господарство, сектор послуг, населення);

● енергетичні компанії:

● видобувні компанії та компанії, що працюють у суміжних до них секторах, використовуючи викопні види палива (зокрема, для виробництва електроенергії та тепла);

● компанії-виробники товарів та послуг, що працюють з використанням відновлюваних та інших альтернативних джерел енергії;

● Оператор систем передачі та Оператор газотранспортної системи;

● Оператори систем розподілу та оператори газорозподільних систем, оператори мереж теплопостачання;

● компанії-постачальники енергоресурсів;

● компанії енергетичного машинобудування;

● компанії, що надають інжинірингові, консалтингові та інші суміжні до енергетики послуги;

● фінансові установи, що здійснюють кредитування та інвестування;

● заклади сфери освіти та науки;

● органи державної влади та регулювання (НКРЕКП) [98].

Однак, на нашу думку в даному переліку не представлені представники експертних асоціацій та громадських організацій, засоби масової інформації.

Європейський досвід свідчить, що прогрес у впровадженні енергетичних реформ залежить від того, наскільки чітко визначені цілі, забезпечено узгодження діяльності заінтересованих сторін, створено належні умови для

інтеграції енергоринків та підвищення конкуренції, а також від надання гарантій інвесторам щодо незмінності умов ведення бізнесу у довгостроковій перспективі [98].

З набуттям членства в Енергетичному Співтоваристві, Україна отримала можливість активно використовувати передовий досвід ЄС, який актуальний для модернізації нафтогазового, електроенергетичного, вугільного та ядерно-енергетичного секторів [98].

В умовах переходу на ринкові відносини і лібералізації ринку електричної енергії та ринку газу в процес аналізу і прийняття рішень по їх розвитку виявляються залученими багато учасників (суб'єктів відносин) з різними інтересами. В результаті це призводить до виникнення конфлікту інтересів кожного із учасників, – представників різних сторін даного процесу.

Як вже зазначалося вище, державні підприємства зберігають домінуючу роль у виробництві енергії. Водночас, на ринку є й приватні компанії (передусім у сферах теплової та вугільної генерації, постачанні та розподілі електроенергії і природного газу, відновлюваній енергетиці тощо).

За умов, коли державні підприємства зберігають ключову роль у генерації енергії, держава займається жорстким регулюванням сектору та управління ним. Так, Кабінет Міністрів та Міністерство енергетики формують політику, а Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), займається регулюванням та встановленням тарифів у підсекторах. Водночас державні органи беруть участь в управління ДП та реалізації в них права власності. Зокрема, Міністерство енергетики здійснює нагляд за підприємствами, в тому числі державними атомними та гідроелектростанціями, в той час як Кабінет Міністрів відповідає за «Нафтогаз».

Відтак, виробники і споживачі мають зустрічні інтереси, які полягають в мінімізації власних витрат і максимізації прибутку за рахунок інших учасників ринку. Роль держави полягає в забезпеченні балансу як інтересів

споживачів, виробників, так і власних, обумовлених її функціями мегарегулятора, квазівласника та інституційного посередника [98].

Для ефективного управління процесами в сфері енергетики важливим є питання вибору пріоритетних груп стейкхолдерів, інтереси яких слід врахувати, в першу чергу. Коло зацікавлених сторін у сфері енергетики може бути доволі широким й в кожній конкретній галузі енергетики матиме свої специфічні особливості, які слід враховувати у процесі роботи [12].

Як приклад, здійснимо характеристику інтересів заінтересованих сторін електроенергетичного ринку України (див. табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Характеристика інтересів заінтересованих сторін електроенергетичного ринку України

Суб'єкти електроенергетичного ринку України	**Інтереси суб'єктів електроенергетичного ринку України**
Виробники: **<u>ВДЕ;</u>** **<u>Державні виробники</u>** (спец обов'язки) НАЕК «Енергоатом», ПРаТ «Гідроенерго»; **<u>Приватні виробники</u>** Група ДТЕК; **<u>Інші</u>** ПАТ «Центренерго», ПАТ «Донбасенерго», Комунальні енергоустановки	Максимізування обсягів прибутку як кінцевого результату діяльності
Електропостачальник, зокрема: - постачальник "останньої надії"; - постачальник універсальної послуги; - постачальник допоміжних послуг; - постачальник послуг комерційного обліку; - постачальник послуг з балансування	Надійне функціонування енергетичного ринку, максимізування рівня прибутків шляхом збільшення кількості укладених договорів, продажу електроенергії споживачам на роздрібному ринку електроенергії

Трейдер (наприклад, компанія ДТЕК)	Стабільне функціонування енергетичного ринку, максимізування рівня прибутків шляхом збільшення перепродажу електроенергії. Виробники можуть здійснювати трейдерську діяльність із метою оптимізації роботи з власною генерацією для отримання максимального прибутку за умови отримання ліцензії
Оператор системи передачі ПрАТ "НЕК "Укренерго"	Мінімізації власних витрат і максимізації прибутку за рахунок інших учасників ринку
Оператор системи розподілу (обленерго)	Мінімізації власних витрат і максимізації прибутку за рахунок інших учасників ринку
Оператор ринку ДП «Оператор ринку»	Максимізації прибутку за рахунок інших учасників ринку
Гарантований покупець ДП «Гарантований покупець»	Збільшення частки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії до 1 січня 2030 року
Споживачі електричної енергії, зокрема: - непобутовий споживач; - побутовий споживач; - вразливі споживачі; - захищені споживачі; - малий непобутовий споживач	Можливість вільно обирати електропостачальника та безпосередньо укладати з ним договір на обсяг власного споживання електричної енергії, високий рівень якості електроенергії, надійність, безперебійність в електропостачанні, мінімізування тарифів на електроенергію
Інфраструктурні суб'єкти ринку електроенергетичної енергії	
Адміністратор комерційного обліку електричної енергії	Надійне функціонування енергетичного ринку
Адміністратор розрахунків	Надійне функціонування енергетичного ринку
Ключові суб'єкти управління та регулювання	
Органи державного управління: КМУ; Міненерго; НКРЕКП	Максимізування надходжень до бюджетів відповідних рівнів, мінімізування негативного екологічного впливу об'єктів електроенергетики, забезпечення високого рівня енергетичної безпеки України
Інші суб'єкти	
Зовнішні та внутрішні інвестори	Мінімізування термінів повернення інвестованого в електроенергетичні об'єкти України капіталу, максимізування дивідендів

Міжнародні організації	Моніторинг виконання зобов’язань, які взяла на себе Україна в енергетичному секторі (зокрема, мінімізування негативного екологічного впливу об'єктів електроенергетики, забезпечення високого рівня енергетичної безпеки України)

Джерело: сформовано автором на основі [12], [15], [98]

Отже, у процесі вироблення публічної політики в енергетичній сфері України відбувається залучення різноманітних груп стейкхолдерів (споживачів енергетичних ресурсів; енергетичних компаній; експертних організацій; органів державної влади; засобів масової інформації; професійних об'єднань тощо). Відповідно ключовими інтересами заінтересованих сторін є «економічні – зростання ефективності та енергозбереження; соціальні – забезпечення якості та доступності послуг електроенергетики всіх категорій споживачів; політичні – забезпечення національної безпеки, виборчі мотиви» [98]. Їх поєднання визначає зміст стратегії розвитку енергетики. Однак, слід зауважити, що «інтереси основних заінтересованих сторін враховуються не у повній мірі, окремі рішення створюють ризики послаблення конкуренції на ринку» [98].

Окремі підприємства («продавці» електроенергії) в результаті різного суб'єктного складу галузі мають зустрічні інтереси, які полягають в максимізації своїх доходів і мінімізації витрат за рахунок один одного, а також за рахунок інших учасників ринку. При цьому причиною конфлікту є те, що успішність розвитку в умовах конкурентного ринкового середовища диктує необхідність електроенергетичним підприємствам бути комерційно ефективними і одночасно виконувати життєво і соціально значущі функції.

Виходячи з цього, досягнення консенсусу при вироблення енергетичної політики повинно бути ключовим моментом для участі заінтересованих сторін (стейкхолдерів) у цьому процесі.

Перш за все, формування публічної політики в енергетичному секторі відбувається на різних рівнях влади – від місцевих органів до центрального

рівня. До того ж, в енергетичному секторі діють різні заінтересовані сторони. Тому вироблення публічної політики в енергетичному секторі потребує широкого співробітництва та координації між усіма заінтересованими сторонами, які переслідують різні інтереси.

По-друге, у процесі вироблення публічної політики в енергетичному секторі необхідно отримати широкий спектр питань, які пов’язані з виробництвом, транспортуванням, розподілом та споживанням енергії, а також з охороною навколишнього середовища та зміною клімату.

Третє, важливою складовою вироблення публічної політики в енергетичному секторі є залучення експертів та представників громадськості для проведення аналізу, консультацій та підтримки рішень. Для цього необхідно створити механізми відкритості та прозорості у процесі вироблення публічної політики.

Але в умовах війни включення заінтересованих сторін у вироблення публічної політики в енергетичній сфері стикається з деякими додатковими ризиками, включаючи:

1. Ризики безпеки та конфіденційності. У процес вироблення політики можуть бути залучені конфіденційні дані та інформація щодо енергетичної інфраструктури, яка потребує захисту. Тому стає вкрай важливим забезпечити необхідні заходи безпеки та обмежити доступ до конфіденційної інформації.

2. Ризики конфлікту інтересів дійових акторів енергетичної політики. Як відомо, різні заінтересовані сторони можуть мати діаметрально протилежні погляди, потреби та цілі, що саме по собі є чинником виникнення конфліктів та складнощів у досягненні консенсусу. У той же час включення різноманітних заінтересованих сторін є важливим елементом успішного вироблення публічної політики в енергетичній сфері в умовах війни, що допоможе забезпечити широку підтримку та легітимність політичних рішень, а також зробити їх більш об'єктивними та ефективними.

3. Ризики недофінансування. В умовах війни виникли суттєві складнощі з фінансуванням енергетичних проєктів та реалізацією стратегій, пов'язані, у тому числі, із руйнацією енергетичної інфраструктури. Відтак залучення іноземної допомоги від українських партнерів і союзників, шляхи і особливо інвестицій для відбудови енергетичного сектору держави є очевидним способом мінімізації та уникнення подальших ризиків у сфері фінансового забезпечення реалізації енергетичної політики.

Отже, визначені вище ризики, можуть бути пом'якшені передусім шляхом дотримання міжнародних і, зокрема європейських стандартів (і ефективних механізмів) рівної та безперешкодної участі усіх дотичних до вироблення кожного конкретного політичного рішення заінтересованих сторін на всіх етапах циклу вироблення публічної політики в енергетичній сфері (див. п.п. 1.3). Тобто залучення різноманітних заінтересованих сторін до обговорення енергетичних питань у форматі консультацій, публічних слухань, круглих столів, на яких представники уряду, енергетичних компаній, громадських організацій, науковців та інших заінтересованих сторін зможуть обмінюватися думками, ідеями та пропозиціями, є ключовою умовою для вироблення публічної політики в енергетичній сфері в умовах війни та забезпечення сталого розвитку та вирішення енергетичних викликів у майбутньому. Крім того, важливо враховувати глобальний контекст та співпрацювати з міжнародними організаціями та партнерами, що є джерелом цінного досвіду, ресурсів та фінансування для реалізації енергетичних проєктів.

2.3. Механізми взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України

Сьогодні вітчизняна управлінська модель знаходиться у стадії модернізації, залучаючи передові практики, притаманні концепціям нового публічного менеджменту (New Public Management) та належного врядування

(Good Governance). Відбувається поступовий перехід від вертикальної моделі управління горизонтальної, держава все більше орієнтується на обслуговування потреб громадян і включення інститутів громадянського суспільства у процеси прийняття рішень.

В прагненні відповідати нормативній моделі публічної політики, українська держава на всіх рівнях управління сприяє розвитку різноманітних форм міжсекторальної співпраці органів влади, бізнесу та громадськості.

Узгодження інтересів і об'єднання зусиль усіх сторін міжсекторальної взаємодії «здійснюється через регулювання, яке народжується в результаті складного консенсусу держави, бізнесу і суспільства, необхідного для забезпечення підвищення якості життя громадян» та доступності послуг [79]. Узгодження і реалізація інтересів партнерів відбувається за допомогою договірних та інституційних механізмів взаємодії, процедури яких відображаються в нормативно-правових та регулюючих документах (угоди різних рівнів, колективні договори, комісії, закріплені в нормативних документах процедури узгодження та захисту інтересів суб'єктів партнерських відносин). Основу механізму узгодження інтересів партнерів становлять способи, процедури, форми, методи взаємодії, система контролю виконання прийнятих угод [79].

Закон України «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 року сприяв створенню системи органів соціального діалогу на національному, територіальному, галузевому і локальному рівнях у вигляді тристоронніх соціально-економічних рад. На останні було покладене завдання «визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин» [138]. Всі зацікавлені сторони завжди заохочуються до участі в процесі консультацій. Всім зацікавленим сторонам надається рівний доступ до інформації.

Чутливість до потреб зацікавлених сторін – ключовий принцип, що лежить в основі вибору методів взаємодії [120, с. 21].

В енергетичній галузі зв'язки з громадськістю набувають державного значення. Хоча в Україні узгодження інтересів заінтересованих сторін з боку Міністерства енергетики України як правило зводиться до інформування громадськості щодо своєї діяльності, консультацій з громадськістю та різноманітних форм партнерства. Так, в Міненерго є департамент комунікацій, в якому діють чотири відділи: 1) Відділ комунікації та зав'язків зі ЗМІ; 2) Відділ комунікаційних кампаній; 3) Відділ зв'язків з громадськістю; 4) Відділ організації публічних подій [115].

Сфера діяльності Департаменту з комунікації Міненерго включає забезпечення умов для реалізації у повному обсязі повноважень керівництва Міністерства та відповідає за організаційне, консультативне, інформаційне, оперативно-аналітичне, комунікативне та інше забезпечення діяльності Міністерства [115].

Особливо широко у міністерстві використовується механізм інформування. Зокрема, Міністерством в 2018 році розроблено і затверджено комунікаційну Стратегію відповідно до міжнародних стандартів. Для реалізації Стратегії державним секретарем затверджується річний Комунікаційний план. Крім того, щорічно в плані роботи Міністерства є окремий розділ «Забезпечення прозорості і відкритості Міністерства енергетики та вугільної промисловості», що стосується напрямів взаємодії з громадськістю. Крайній річний Комунікаційний план представлений Міністерством на 2019 рік. У листопаді 2020 року було оголошено подання грантових заявок для вибору «отримувача гранту, який розробить стратегічну комунікаційну стратегію та її план реалізації для Міненерго за 1 рік» [172]. Проте інформації про отримувача гранту за результатами конкурсу не зазначено. Комунікаційна Стратегія та план її реалізації «мають бути призначені для встановлення чітких та націлених каналів комунікації між Міненерго та його цільовою аудиторією, для залучення широкої публіки, а

також державних і приватних зацікавлених сторін до енергетичного сектору» [172]. Розробка та реалізація комунікаційної стратегії для Міністерства енергетики України покликана «покращити можливості щодо активної роботи учасників на енергетичних ринках, включаючи процес прийняття рішень та сприяючи наданню своєчасного та високоякісного зворотного зв'язку» [172].

Міненерго використовує низку методик для виконання ключової мети своєї консультаційної діяльності, яка спрямована, по-перше, на отримання відгуків громадськості (пізніше їх можуть імплементувати у заходи щодо пом'якшення чи посилення впливу проєкту), по-друге, на підвищення загальної поінформованості заінтересованих сторін та спільноти в цілому про заходи (як заплановані, так і поточні), що здійснюються в межах проєкту.

В основному Міненерго використовує декілька каналів інформування: офіційний веб-сайт, сторінка в Facebook, національні газети, журнали та телеканали. Для представлення офіційної позиції Міністерства з актуальних питань енергетичної галузі прес-службою систематично організовуються прес-конференції, брифінги, круглі столи, відеоконференції за участю керівництва та фахівців Міненерго. Звіти про діяльність Міністерства та його керівництва на офіційному веб-сайті публікуються не систематично та із затримкою. Незважаючи на те, що участь у інформуванні громадськості беруть різні структури, узагальнення та координацію цієї роботи покладено на Департамент комунікацій.

З метою інформування заінтересованих сторін щодо загальних змін та проєктів законодавчих актів, а також отримання зворотного зв'язку та його подальшого врахування організовуються консультації з громадськістю.

Заходи з організації консультацій з громадськістю визначає Постанова КМУ від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [128] та наказ Міністерства від 16.10.2013 року №739 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері ПЕК». У відповідності до останнього

здійснюється щомісячне та поквартальне планування і звітування про проведення консультацій з громадськістю.

Департамент комунікацій Міністерства визначений відповідальним за координацію та узагальнення результатів проведення роботи зі згаданого питання. Працівники даного департаменту щорічно розробляють Орієнтований план проведення консультацій із громадськістю.

Зазначимо, що згідно міжнародних стандартів, консультації повинні бути не лише безкоштовними, але й попередніми та поінформованими, що передбачає необмежений і доступний процес, який буде супроводжувати також своєчасне надання актуальної і доступної інформації. Як правило, для виконання зазначеної вимоги використовується низка методів консультацій, які спеціально спрямовані на цей підхід. Водночас інформація, яка передається до публічних консультацій, повинна передусім включати оголошення про це в засобах масової інформації – місцевих, регіональних та національних, а також завчасне поширення запрошень і повної інформації про майбутню зустріч (у тому числі – актуальний порядок денний).

Важливо, щоб ця інформація була широко доступною, легко доступною, чітко окресленою і доходила до всіх областей і сегментів цільової аудиторії. [120, с. 21].

За результатами представлених на сайті звітів про результати аналізу проведення консультацій з громадськістю щодо проєктів актів найбільш поширеним видом проведення громадських консультацій є електронні консультації.

Відповідно до цього, на веб-сайті Міненерго у розділі «Взаємодія з громадськістю» є підрозділ «Консультації з громадськістю», де можна ознайомитися з планами та звітами про проведення громадських консультацій, контактними даними структурного підрозділу, відповідального за взаємодію з громадськістю. Також окремо виділено підрозділ «Електронні консультації з громадськістю» в якому представлені наступні тематики – обговорення проєктів регуляторних актів; публічне громадське обговорення чи вивчення

громадської думки (в останньому зазначена електронна скринька для пропозицій та зауважень учасників електронних консультацій з громадськістю до проєктів нормативно-правових актів Міненерго України та з інших питань).

Для організації консультацій із громадськістю проводяться: круглі столи в профільному комітеті ВР, форуми, конференції; громадські слухання; засідання громадських рад, інших консультативно-дорадчих органів; електронні консультації з громадськістю (публікуються проєкти актів на веб-сайті Міненерго для надання зауважень та пропозицій від заінтересованих сторін).

В представлених звітах за результатами аналізу проведених консультацій з громадськістю щодо проєктів актів, наприклад за І та ІІ квартал 2021 року, зазначена узагальнююча інформація про автора пропозицій та зауважень; їх пропозиції та зауваження та представлена інформація про результати розгляду їх пропозицій, зокрема з обґрунтуванням прийнятого рішення про врахування або неврахування наданих пропозицій.

Також у переставлених звітах про проведені Міністерством енергетики консультації з громадськістю та взаємодію з громадською радою за І та ІІ квартали 2021 року [48] наведено таблицю із питанням/проєкт акта, щодо яких проведено консультації з громадськістю та заходи, проведені у рамках консультацій з громадськістю із зазначенням дати. Інформація стосовно звернення органу до громадської ради з пропозицією розглянути питання/проєкт акта подається стисло «так» або «ні».

Розгляд звернень і проведення особистого прийому громадян є важливою «складовою механізму реалізації прав громадян на внесення до органів державної влади пропозицій щодо поліпшення їх діяльності, викриття недоліків у роботі та оскарження дій посадових осіб та органів державної влади» [116]. Крім того, Міненерго за 2020 рік проведено 14 квітня Гарячу телефонну лінію Кабінету Міністрів України за участю Міненерго. Також опрацьовано 742 звернення громадян та 326 запитів на публічну інформацію.

Зазначимо, що також на ефективність проведення консультацій впливає низька активність громадськості під час обговорення НПА. Тому одним із інституціоналізованих механізмів мережевої міжсекторальної взаємодії в Україні при виробленні публічної політики в енергетичній сфері можна назвати також експертні консультативно-дорадчі ради, що створюються при державних структурах. Основне призначення таких рад – концентрувати і доводити до відома влади альтернативні недержавні рішення, пропозиції і рекомендації.

Так, при Міністерстві енергетики України функціонують кілька консультативно-дорадчих органів – Науково-технічна рада, Громадська рада, Колегія Міністерства. Основним показником ефективності Громадських Рад, є використання державою рекомендацій, отриманих в результаті обговорень, у зв'язку з цим існує ще одна важлива проблема – питання про статус рішень Громадської Ради. В даний час кожна рада розробляє свої процедурні правила для того, щоб зробити свої рішення легітимними, а в обов'язки державних органів входить ознайомлення з цими рішеннями. Однак питання про звітність влади про прийняття до розгляду рекомендацій поки ніяк не регламентовано.

В представлених матеріалах на сайті Міністерства затверджені річні плани роботи тільки в Громадській раді. Інші консультативно-дорадчі органи здійснюють свою діяльність залежно від поточної ситуації та виникнення необхідності щодо їх вирішення. В представлених планах їх участь зазначається – «за згодою». Систематично проводяться консультації щодо проєктів регуляторних актів. Зокрема, у Міністерстві щорічно затверджується План діяльності Міненерго з підготовки проєктів регуляторних актів.

У свою чергу засідання Науково-технічної ради проводяться залежно від проблем, що виникають у тих чи інших галузях енергетичного сектору економіки. Склад Науково-технічної ради затверджується Міністром за поданням профільних заступників та керівників структурних підрозділів Міністерства.

Зазначимо, що Міністерство не надто активно користується рекомендаціями Громадської ради щодо нормативно-правових актів та політик. Натомість, у деяких випадках, значно більшу активність у консультаціях чи оцінці проєктів нормативно-правових актів проявляють члени громадської ради.

У річному плані роботи Міністерства за 2019 рік можна віднайти різні заходи в рамках рівня взаємодії «Партнерство». Водночас план за 2020 рік на сайті не представлений. Міністерство не має розробленого окремого плану реалізації Національної стратегії сприяння громадянському суспільству. Заходи на виконання реалізації зазначеної Стратегії передбачені в розділі «Взаємодія з громадськістю» комунікаційного плану.

У контексті запобігання та протидії корупції, Міністерство співпрацює з Урядово-громадською ініціативою «Разом проти корупції», у рамках якої проводяться зустрічі, аналізуються документи, здійснюється оцінка корупційних ризиків. Налагоджена співпраця з Академією ДТЕК, у рамках якої проводяться розвиткові тренінги для працівників Міністерства.

Здійснений аналіз діяльності Міненерго засвідчує, що міністерство працює над досягненням взаємопорозуміння і встановленням плідних відносин із громадськістю шляхом двосторонньої комунікації.

Спостерігається позитивна комунікація на етапах взаємодії «Інформування» та «Консультації з громадськістю», важко прослідковується етап «Партнерство». Позитивними моментами виокремимо:

– інформування цільової аудиторії в зручний для більшості спосіб - через соціальну мережу Facebook;

– складу Громадської ради з авторитетних енергетиків, що дає можливість готувати фахові та авторитетні пропозиції;

– наявність значних здобутків у частині забезпечення доступу до відкритих даних щодо видобувних галузей завдяки партнерству з громадськими організаціями.

В цілому, підсумовуючи аналіз наявних механізмів узгодження інтересів при виробленні публічної політики в енергетичній сфері України, можемо погодитись із думкою багатьох дослідників, що наразі існують чимало проблем, що заважають ефективно узгоджувати інтереси заінтересованих сторін з органами публічної влади в сфері енергетики, а саме:

– Міненерго не ідентифіковані та структуровані основні групи заінтересованих сторін, які можуть бути зацікавлені у виробленні публічної політики;

– не систематизовані рубрики на сайті, наявні розділи, які не оновлюються та дублюються;

– звіти та плани публікуються із запізненням, або взагалі не розміщують;

– відсутні аналітичні матеріали щодо діяльності міністерства із заінтересованими сторонами;

– відсутня стратегічна комунікаційна стратегія та її план реалізації;

– не вистачає узагальнюючих, візуалізованих матеріалів, щодо взаємодії із заінтересованими сторонами. Міністерство недостатньо уваги приділяє опублікуванню фахових, аналітичних матеріалів щодо функціонування енергетичних галузей;

– не завершене реформування Міненерго, у зв’язку з чим обмежена можливість кадрового посилення напряму взаємодії з громадськістю .

– відсутність у Міністерстві окремого внутрішнього акту, який би затверджував порядок проведення консультацій з громадськістю та звітування за їх результатами. Чинний наказ щодо посилення участі громадськості в роботі Міністерства вимагає структурно-організаційного оновлення;

– низька відкритість процедури проведення консультацій з громадськістю та відсутність ефективного зворотного зв’язку щодо результатів їх розгляду;

– відсутність стратегії розвитку консультативно-дорадчих органів, що функціонують при Міністерстві;

– відсутність чіткого розподілу відповідальності між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Щоб виправити ситуацію, необхідно перейти на «формування місцевих енергетичних систем на основі економічно ефективного врахування потенціалу місцевих видів палива, логістики постачання, регіональної та загальнодержавної енергетичної інфраструктури», узгодження централізації та децентралізації [76];

Узагальнюючи результати аналізу, виявивши позитивні та негативні фактори, рекомендуємо Міністерству енергетики України для покращення діяльності зробити наступні кроки:

– ідентифікувати та структурувати основні групи заінтересованих сторін, які можуть бути зацікавлені у виробленні публічної політики та представити їх в окремій рубриці на сайті;

– розробити проєкт програми по взаємодії із заінтересованими сторонами;

– затвердити регламент діяльності Міністерства, у якому прописати взаємодії з громадськістю керівництва та працівників Міністерства за всіма 4-ма напрямами взаємодії;

– започаткувати сторінку Міністерства енергетики у соціальній мережі Instagram для розширення кола споживачів інформації та можливості поширення мультимедійних інформаційних повідомлень про діяльність Міністерства;

– проводити систематичне оновлення всіх розділів офіційного веб-сайту Міністерства, зокрема рубрик про контактні дані його працівників;

– провести консультації з громадськістю для визначення переліку та форм інформації, яка є важливою для експертного середовища та не становить загрозу національній безпеці та може систематично оприлюднюватись на сайті Міністерства;

– актуалізувати роботу з наповнення відповідного розділу офіційного веб-сайту Міністерства енергетики для інформування про типові питання, з

якими звертаються до Міністерства разом з відповідями на них, посиланнями на відкриті джерела інформації та контактами, за якими можна звернутися для докладного з'ясування ситуації;

– «використовувати нові моделі комунікації між експертами, членами консультативно-дорадчих органів (онлайн-платформи, віртуальні кабінети та конференц-зали) для збільшення динаміки обговорення та розробки узагальнювальних пропозицій щодо конкретних проблем» [199];

– «організувати систематичне інформування представників громадськості за результатами розгляду наданих пропозиції до проектів» [199] НПА або державних політик;

– започаткувати проведення онлайн-трансляцій засідань консультативно-дорадчих органів та громадських консультацій;

– розпочати підготовку річних та квартальних планів роботи Міністерства в розрізі всіх рівнів діяльності за напрямом «взаємодія з громадськістю».

Крім Міненерго, ще одним центром прийняття рішень при виробленні публічної політики в енергетичній сфері є Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг Верховної Ради України. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» зазначає, що до обов'язків комітету при здійсненні законопроєктної функції належить вивчення громадської думки та розгляд звернень і пропозицій громадян. Крім того, комітети можуть проводити слухання для залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави. Комітети мають право залучати до законопроєктної роботи також співробітників науково-дослідних інститутів і навчальних закладів, фахівців, посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування, громадські організації. Комітети можуть залучати стейкхолдерів в рамках засідань, слухань, функціонування робочих груп, під час «круглих столів» або конференцій. Серед найпоширеніших форм взаємодії між народними депутатами та стейкхолдерами також є особисті звернення, участь у парламентських слуханнях, долучення до засідань робочих груп та

виїзних засідань комітетів. Як правило парламентські комітети, виносять проєкти законів на публічне обговорення, а збір пропозицій та зауважень від стейкхолдерів проводиться в формі заповнення відповідних електронних форм, які в подальшому обговорюються на засіданнях [180]. Така комунікація – це один із найпоказовіших елементів публічності комітету, який не лише демонструє його відкритість, але й допомагає врахувати думку громадськості при ухваленні рішень.

Однак зазначимо, що відповідним Законом «не визначено виключний перелік механізмів та форматів такої взаємодії» [17]. Більше того, «для вивчення громадської думки та взаємодії зі стейкхолдерами форми та механізми не є сталими і можуть формуватися на розсуд Комітетів та народних депутатів» [17]. Водночас часто інтенсивність зазначеної взаємодії залежить від стратегії роботи комітетів щодо кожного окремого законопроєкту або ж активності заінтересованих сторін. Зокрема, залучення стейкхолдерів як правило активно відбувається у наступних темах: соціальна політика, екологічні проблеми, місцеве самоврядування, охорона культурної спадщини, культурна політика тощо. Однак зазначимо, що самі по собі випадки залучення не обов’язково є свідченням результативності, оскільки врахування зауважень стейкхолдерів не гарантує прийняття законопроєкту.

Треба зазначити, що у 2021 році громадськими експертами було здійснено масштабний «аналіз діяльності комітетів Верховної Ради України з позиції їх відкритості та взаємодії із зацікавленими сторонами. За їхньою оцінкою парламентські комітети у 2021 році все ще лишаються у статусі напівзакритих парламентських структур. В першу чергу, через низьку інформаційну кампанію щодо себе та своєї діяльності, а також низький рівень інформування та залучення зацікавлених осіб, які можуть надавати експертну оцінку законодавчим ініціативам та працювати над їх вдосконаленням» [76].

Викликає наукову цікавіть оцінка роботи Комітету з питань енергетики та житлово-комунальних послуг. Із позитивних практик роботи Комітету дослідники відзначили «наявність на веб-сайті Комітету затвердженого на

засіданні розкладу засідань на двотижневий термін, вчасне та повне оприлюднення протоколів та стенограм засідань. Комітет публікує статистику відвідуваності депутатами засідань, порядки денні засідань. Має власний Youtube-канал, на якому проводить онлайн-трансляції засідань, а також веде сторінку в соціальній мережі Facebook, що систематично наповнюється. Комітет практикує розсилку анонсів засідань та публічних заходів за сформованою базою зацікавлених сторін. Також систематично оприлюднює звіти за попередні сесії. Веб-сайт Комітету містить контакти членів Комітету, працівників Секретаріату. На веб-сайті Комітету частково оприлюднені відомості щодо предметів відання Комітету (предмети відання підкомітетів не оприлюднені), наявний склад Секретаріату Комітету (не опубліковані повноваження). Інформація про законотворчу діяльність публікується не в повному обсязі: відсутній перелік законопроєктів, винесених на обговорення, експертні висновки на законопроєкти. Комітет частково оприлюднює плани роботи на наступну сесію» [199].

Дослідники, формуючи рейтинг комітету враховували наступні показники: «відсутність інформації щодо складу консультативно-дорадчих органів та результатів їх діяльності (якщо такі створено і функціонують), Комітет не оприлюднює аудіозаписи засідань та не публікує зміни до розкладу засідань. Протоколи та стенограми слухань також не розміщуються. Порядок доступу (акредитації) представників ЗМІ та громадськості на засідання Комітету та інших робочих органів не врегульовано. На веб-сайті Комітету відсутній розділ «Доступ до публічної інформації», не розміщено перелік публічної інформації, форму запитів на публічну інформацію. Комітет не практикує розсилку висновків та звітів за сформованою базою зацікавлених сторін, з якими взаємодіє» [76]. Результати законопроєктної роботи підкомітетів також не публікуються.

Низький рівень консультування та плановості взаємодії із зацікавленими сторонами зумовлений відсутністю інформації щодо консультативно-дорадчих органів та результатів їхньої діяльності, несистематичним

проведенням комітетських слухань та інших публічних заходів. Комітет не взаємодіє з науковими установами, навчальними закладами та спеціалістами в рамках науково-інформаційного пошуку, розробки, доопрацювання та експертизи проєктів законів через укладені договори. Не практикує ведення бази зацікавлених сторін та не планує створення робочих груп в межах загального плану на наступну сесію.

На офіційному сайті Комітету розміщена електронна форма зворотного зв'язку, проте вона не функціонує. Комітет частково практикує взаємодію із зацікавленими сторонами через створення робочих груп, проте загалом наявна інформація про діяльність декількох робочих груп (до 3). На сайті Комітету частково забезпечена можливість для громадян, інститутів громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін подати рекомендації та пропозиції до законопроєктів, щодо попереднього розгляду яких комітет визначений головним. Так, у розділі «Новини» публікуються повідомлення щодо обговорення окремих законопроєктів із вказанням електронної адреси для надсилання рекомендацій у визначені строки.

З іншого боку, дослідники, в проведеному аналізі виділили наступна позитивні практики: «практику письмових звернень до державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ і організацій, об'єднань громадян із проханням висловити пропозиції щодо проєктів законів. Також Комітет формує план комітетських слухань або інших консультаційних заходів («круглі столи», обговорення, опитування, форуми, конференції та інше) відповідно до плану розгляду законопроектів, що затверджує на сесію» [199].

Відповідно, «рівень взаємодії Комітету зі стейкхолдерами можна охарактеризувати, як інформування із недостатнім рівнем залучення зацікавлених сторін. Слід відзначити позитивні практики звернень до зацікавлених сторін щодо експертизи проєктів законів, інформування про діяльність Комітету та оприлюднення інформації щодо засідань. Проте, Комітет не регулює доступ до публічної інформації, не практикує системних

консультацій та взаємодії із зацікавленими сторонами через регулярні комітетські слухання, розсилки за сформованою базою зацікавлених сторін. Одним з інструментів впливу на законотворення можуть стати консультативно-дорадчі органи, а також діюча форма зворотного зв'язку, системна взаємодія з науковими установами, органами місцевого самоврядування, державними органами та іншими зацікавленими групами» [199].

Отже, як показують вище зазначені матеріали, Україна відстає від кращих світових практик взаємодії із заінтересованими сторонами. У той же час багато фахівців з державного управління зазначають, що на сьогодні в багатьох країнах визнаними формами міжсекторальної взаємодії, які показали свою ефективність, є:

1) публічно-приватне партнерство як форма взаємодії органів публічної влади, бізнесу і громадського сектору;

3) соціальне партнерство у сфері соціально-трудових відносин як форма взаємодії роботодавців, найманих працівників та органів державної влади і місцевого самоврядування;

2) державно-громадське партнерство як форма взаємодії публічної влади і громадських некомерційних організацій;

4) приватно-громадське партнерство як форма взаємодії бізнесу і громадських організацій [21].

Узгодження інтересів і об'єднання зусиль усіх сторін міжсекторальної взаємодії здійснюється «через регулювання, яке народжується в результаті складного консенсусу держави, бізнесу і суспільства, необхідного для забезпечення підвищення якості життя громадян» [165]. Для цього вони мають великий набір засобів для досягнення цілей публічної політики – законодавчі, економічні інструменти, інформація, освітні програми, ініціативи добровольців, соціальні стандарти тощо. Водночас «кожен з них передбачає взаємодію влади, бізнесу і суспільства на різних рівнях і кожен має свої переваги і недоліки» [165].

Безумовно, партнерські відносини не можуть існувати у довершеному форматі. Їх постійно необхідно вибудовувати, враховуючи ймовірні ризики та інтереси всіх сторін. Однак основою цих відносин повинно бути «визнання рівноправності й незалежності кожного з учасників» [165]. Водночас, рівноправність «не означає абсолютно однаковий вплив на процеси або внесення рівнозначних ресурсів – ідеться про можливість рівнозначної участі в прийнятті рішень, гру в команді за спільними правилами і принципами» [165]. Це дозволяє вибудувати взаємну довіру партнерів одне до одного та мінімізує виникнення конфлікту інтересів.

В Україні ще належить сформувати комплексну «модель взаємодії влади, бізнесу та громадських організацій, що включає основні принципи, стратегію, пріоритетні напрямки розвитку, сфери та елементи, механізми реалізації та оцінку ефективності, закріплену в базових документах і стандартах взаємодії» [165]. Запровадження оптимальних моделей партнерства держави, бізнесу та громадянського суспільства сприятиме: швидкій реалізації найважливіших проєктів; поліпшенню надання послуг; прискоренню розвитку регіонів; полегшенню фінансового тягаря, який лежить на державі [165].

В цілому, на сьогодні в Україні ключовими предметами узгодження інтересів у виробленні енергетичної політики є наступні:

1) законодавчі важелі (встановлення нормативних правил щодо ВДЕ, регулювання цін, обмеження викидів шкідливих речовин тощо);

2) питання регулювання та координації розвитку енергетичної галузі (наприклад, держава може залучатися до складних проєктів інфраструктури енергетики, таких як будівництво трубопроводів, ядерних електростанцій або сонячних ферм, інструментом чого є, наприклад, публічно-приватне партнерство (див. детальніше п.п. 3.3.));

3) ринкові механізми (конкуренція між компаніями-виробниками, транспортерами та постачальниками енергії сприяє зниженню цін та підвищенню якості послуг) [102].

Окремо потрібно виокремити проблему розвитку інклюзивного підходу до процесу розробки та реалізації проєктів і документів енергетичної політики в Україні, в основі якого лежать механізми участі заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України. Це передусім:

– доступ до публічної інформації – це забезпечення доступу заінтересованих сторін до інформації про діяльність органів влади, плани, програми, проєкти та інші документи. Для цього в Україні діє закон про доступ до публічної інформації, який регулює порядок надання доступу до інформації, процедури запитів та інші питання;

– публічні консультації – це залучення громадськості до обговорення ініціатив і рішень владних органів. Цей механізм забезпечує можливість висловити свої погляди, відчуття та думки на тему конкретної проблеми або ініціативи, що її стосується;

– громадська експертиза – це оцінка публічних ініціатив та рішень з боку громадських організацій та експертів. Цей механізм забезпечує можливість висловити експертну думку щодо певної проблеми та змісту ініціативи чи проєкту;

– громадський моніторинг – це систематичне спостереження за діяльністю владних органів з боку громадських організацій та активних громадян. Цей механізм забезпечує можливість контролювати діяльність владних органів, виявляти порушення законодавства та інші проблеми;

– громадський контроль – це механізм, який дозволяє громадськості контролювати дії владних структур та здійснювати нагляд за виконанням законів та нормативно-правових актів в енергетичній сфері. Для цього можуть використовуватись різні інструменти, такі як моніторинг, інформаційні запити, петиції, судові позови та інші;

– лобіювання і тісно пов’язане із ним механізм узгодження інтересів бізнесу, організацій громадянського суспільства і держави, відомий як Government Relations, що є вкрай мало дослідженими формами взаємодії заінтересованих сторін в українській енергетичній політиці;

– консультативно-дорадчі органи – це механізм, який дозволяє залучати експертів та представників різних заінтересованих сторін для обговорення питань, пов'язаних з енергетичною політикою та прийняття рішень на основі їх рекомендацій. Такі органи можуть бути створені на різних рівнях – від національного до місцевого, і включати представників державних органів, громадськості, бізнесу, наукових установ та інших заінтересованих сторін;

– громадські ради – це механізм, який дозволяє залучати громадськість до процесу вироблення публічної політики в енергетичній сфері через створення спеціальних рад, які складаються з представників різних громадських організацій та експертів. Громадські ради можуть мати консультативні функції та виступати з рекомендаціями щодо вирішення проблем в енергетичній сфері.

Загалом, ці механізми є важливим елементом демократичного процесу, який сприяє створенню сприятливого середовища для розвитку та модернізації енергетичної галузі, забезпечення енергоефективності та сталих джерел енергії.

Вважаємо, що взаємодія заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України також залежить від кількох чинників.

По-перше, модель державного управління відіграє важливу роль у взаємодії різних стейкхолдерів. Наприклад, в централізованих системах державного управління зазвичай влада має більші повноваження, що може обмежити взаємодію громадянського суспільства та бізнесу у виробленні публічної політики в енергетичній сфері. З іншого боку, у децентралізованих системах державного управління взаємодія може бути більш ефективною, оскільки місцеві органи влади більш обізнані в потребах своїх громадян та можуть бути більш гнучкими у вирішенні проблем.

По-друге, модель економіки також впливає на ефективність взаємодії стейкхолдерів. У країнах з ринковою економікою бізнес має більш важливу роль у виробленні публічної політики в енергетичній сфері, що може привести до тиску на владу для захисту своїх інтересів. У країнах зі значним державним

впливом на економіку, влада може бути більш відкритою до взаємодії з громадянським суспільством та бізнесом у виробленні політики.

По-третє, політичний режим також впливає на ефективність взаємодії стейкхолдерів. У країнах з високим рівнем демократії влада має більші можливості враховувати потреби та інтереси різних стейкхолдерів. В Україні, наприклад, в останні роки відбулися важливі зміни в політичній системі та режимі, що мали позитивний вплив на взаємодію різних сторін у цій сфері. Зокрема, були проведені реформи, які забезпечили більшу прозорість та відкритість процесів влади, зменшили корупцію та відчуженість влади від громадян. Проте військовий стан пов'язаний із повномасштабним військовим вторгнення мобмежив доступ до публічної інформації.

По-четверте, рівень розвитку демократії також має важливе значення для ефективної взаємодії різних сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері. У країнах з високим рівнем розвитку демократії зазвичай більше уваги приділяється діалогу з громадськістю, залученню експертів та представників різних секторів економіки до процесу прийняття рішень. В таких країнах можна спостерігати більшість прикладів успішної взаємодії різних сторін в галузі енергетики.

Отже, можна стверджувати, що взаємодія заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері залежить від багатьох чинників, включаючи політичний режим, модель державного управління та економіки, рівень розвитку демократії та інші.

Водночас, широкомасштабне російське вторгнення актуалізувало пошук нових механізмів взаємодії та узгодження інтересів, які пов’язані, по-перше, з остаточною ліквідацією залежності від російських енергоресурсів, по-друге, з забезпеченням стійкої та безперебійної роботи енергетичної системи України. Однак для цього необхідно налагодити ефективне управління енергетичною галуззю, що є основною умовою енергетичної безпеки країни.

Висновки до розділу 2

Вивчення досвіду взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері ЄС дозволило встановити, що в її основі лежать різноманітні заходи, спрямовані на створення єдиного внутрішнього ринку електроенергії й газу, енергетичним технологіям, спрямованим на зменшення викидів парникових газів, безпеці і диверсифікації поставок, прискорення декарбонізації економіки держав-членів, стимулюванню підвищення енергоефективності. При цьому, виявлено чотири рівні узгодження інтересів суб'єктів енергетичної політики у виробленні загальної економічної політики ЄС: корпоративний рівень (інтереси національних і міжнародних суб'єктів господарювання); національний рівень (поточні інтереси національних урядів країн-учасниць); інституційний рівень (позиції керівників інститутів самого ЄС як інтеграційного формування); наднаціональний рівень (спільні інтереси у зовнішній політиці країн-учасниць).

З’ясовано, що публічна енергетична політика в ЄС пройшла низку етапів свого розвитку: фрагментарна політика в окремих енергетичних галузях; формуванням уявлення держав ЄС про спільну енергетичну політику (період першого і другого енергетичних пакетів); формування і подальшого розвитку стратегічного підходу до вироблення і реалізації спільної енергетичної політики ЄС (третій, четвертий ергатичний пакети, Європейська Зелена угода, план REPowerEU). Показано, що нормативно-правове забезпечення функціонування сучасної ефективної моделі енергетичного простору Європейського Союзу ґрунтується на сукупності регламентів і директив у сфері енергопоставок на території країн-членів ЄС (зазначені документи розроблені профільними комісіями Європейського парламенту і прийняті парламентом і Радою ЄС), а також пов’язаних з ними різноманітних нормативних актів, які на даний період у своїй сукупності складають Четвертий енергетичний пакет та документи реалізації плану REPowerEU –

політики швидкого зменшення залежності від (російського) викопного палива та прискорення «зеленого» переходу.

За результатами аналізу особливостей вироблення публічної політики у енергетичному секторі економіки України розкрита структура заінтересованих сторін-учасників в процесі вироблення публічної політики в енергетичній сфері України, якими є: споживачі енергетичних ресурсів, товарів та послуг (промисловість, транспорт, сільське господарство, сектор послуг, населення); відповідні міністерства; енергетичні компанії (видобувні компанії та компанії, що працюють у суміжних до них секторах, використовуючи викопні види палива (зокрема, для виробництва електроенергії та тепла); компанії-виробники товарів та послуг, що працюють з використанням відновлюваних та інших альтернативних джерел енергії; Оператор систем передачі та Оператор газотранспортної системи; Оператори систем розподілу та оператори газорозподільних систем, оператори мереж теплопостачання; компанії-постачальники енергоресурсів); компанії енергетичного машинобудування; компанії, що надають інжинірингові, консалтингові та інші суміжні до енергетики послуги; фінансові установи, що здійснюють кредитування та інвестування; заклади сфери освіти та науки; експертні організації; органи державної влади та регулювання (НКРЕКП); засоби масової інформації; професійні об'єднання; аналітичне та експертне середовище; громадські організації.

Визначені основні вектори та ризики публічної політики в енергетичній сфері України в контексті подолання наслідків російсько-української війни. В якості перших розглядаються: розвиток відновлюваної енергетики; розширення співпраці та узгодження інтересів з європейськими країнами; підвищення транспарентності та удосконалення механізмів контролю за діяльністю підприємств у цій сфері; розвиток національних енергетичних проєктів у рамках плану з післявоєнного відновлення. Основними ризиками залучення заінтересованих сторін у вироблення публічної політики в енергетичній сфері в умовах війни визначені: ризики безпеки та

конфіденційності; ризики конфлікту інтересів дійових акторів енергетичної політики; ризики недофінансування заходів реалізації стратегічних напрямів енергетичної політики.

За результатами аналізу узгодження інтересів заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері сучасної України розкриті ключові механізми такої взаємодії, якими є: забезпечення доступу заінтересованих сторін до публічної інформації; публічні консультації; громадська експертиза і громадський моніторинг; громадський контроль; лобіювання і тісно пов'язане із ним механізм узгодження інтересів бізнесу, організацій громадянського суспільства і держави, відомий як Government Relations, що є вкрай мало дослідженими формами взаємодії заінтересованих сторін в українській енергетичній політиці; консультативно-дорадчі органи і громадські ради.

Поряд із цим, з'ясовано, що в Україні наразі існують ще багато неподоланих проблем міжсекторальної взаємодії, передусім інституційно-правового характеру, що заважають ефективно узгоджувати інтереси заінтересованих сторін з органами публічної влади в сфері енергетики. Це, зокрема: відсутність комунікаційної стратегії та плану її реалізації у суб'єктів владних повноважень; низькій рівень відкритості процедури проведення публічних консультацій та відсутності ефективного зворотного зв'язку щодо результатів їх розгляду; відсутності стратегії розвитку консультативно-дорадчих органів при ОВВ; незавершеності реформування Міненерго та інших державних суб'єктів вироблення та реалізації досліджуваної політики у напряму комунікацій зі стейкхолдерами.

Основні результати другого розділу висвітлено у таких публікаціях автора: [96], [97], [98], [99], [100], [102], [103], [104], [109].

РОЗДІЛ 3
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН У ВИРОБЛЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

3.1. Відносини з урядом (Government Relations) у міжсекторальній взаємодії при виробленні публічної політики в енергетичній сфері України

Наслідуючи пандемію Covid-19, війна Росії пороти України – окрім жахливих людських втрат – поставила бізнес у становище великої невизначеності. Безсумнівним є те, що турбулентність цін і пропозиції на енергоносії зумовлена геополітичними факторами. Процес вироблення публічної політики в енергетичній сфері передбачає постійну взаємодію різноманітних груп інтересів. Сьогодні в умовах відкритої співпраці зростає потреба в організації конструктивного міжсекторального діалогу між різними акторами, які діють в єдиному політико-економічному просторі. У цьому контексті актуальним питанням стає впровадження нового інструменту функціонального представництва інтересів – Government Relations (далі – GR), що перекладається як зв'язки з урядовими структурами. Даний інструмент покликаний оптимізувати можливу кооперацію та дасть змогу кваліфіковано представляти інтереси як громадськості, так і бізнесу в процесі прийняття політико-управлінських рішень.

Проаналізуємо найбільш поширені в науковій літературі визначення GR. Американський дослідник Ч. Мак стверджує, що GR – «це застосування одного чи кількох методів комунікації (передусім маркетингових та політичних) окремими індивідами або інститутами для впливу на рішення уряду – на місцевому, державному, національному чи міжнародному рівнях, або їх поєднання» [232, с. 4].

Пишучи про GR, інші американські науковці У. Агі, Г. Кемерон, Ф. Олт та Д. Уілкокс визначають його «як діяльність компанії з відстеження роботи урядових структур, що включає збирання та обробку інформації про діяльність органів публічної влади, підготовку та розповсюдження інформації про діяльність компанії серед різних груп громадськості, включаючи виборних посадових осіб, а також вплив на процеси прийняття політико-управлінських рішень» [253, с. 462−463].

Відома українська дослідниця доктора політичних наук Є. Тихомирова також визначає Government Relations як «діяльність спеціально уповноважених співробітників великих комерційних структур (GR-спеціалістів) із супроводу діяльності компанії в політичному середовищі з метою побудови довгострокової, комфортної, передбачуваної системи відносин із профільними для компанії політичними стейкхолдерами (групи впливу, що існують усередині чи поза компанією, які треба враховувати під час здійснення відповідної діяльності)» [186, с. 17].

Інший вітчизняний науковець І. Рейтерович, узагальнюючи багаторічний західний науковий доробок у цій сфері, розглядає GR як «специфічний вид діяльності груп інтересів (неурядових організацій, структур бізнесу), спрямований на побудову ефективних та довгострокових взаємовідносин з органами державної влади всіх рівнів з метою отримання не лише взаємовигідного, а й суспільно корисного результату. При цьому основними суб’єктами практики Government Relations є організації бізнесу (окремі фінансово-промислові групи, транснаціональні корпорації, асоціації бізнесу, які іноді об’єднуються в так звані GR-коаліції – інституціоналізовані галузеві, регіональні або національні організації бізнесу) та інститути громадянського суспільства (неурядові організації, різноманітні асоціації, фонди тощо)» [84, с. 165; 163].

Вважаємо, цю точку зору повністю обґрунтованою з огляду на те, енергетичні компанії часто здійснюють колосальний вплив на внутрішню і зовнішню політику держави саме за допомогою комунікативних стратегій та

методів впливу, спрямованих на побудову стійких взаємовідносин у урядовими суб’єктами, що є заслугою GR-спеціалістів.

Втім GR часто плутають з іншими поняттями, такими як Public Relations або Public Affairs, тобто зв’язками з громадськістю (далі – PR), лобізм. Однак їх необхідно диференціювати.

Так, будучи важливими сегментами комунікаційної стратегії компаній, GR і PR вже ж мають різні об'єкти впливу. У першому випадку йдеться про вплив на рішення органів публічної влади. У другому ж головні зусилля профільного менеджменту компанії зосереджені на комунікації з широкою громадськістю. Щодо предметного поля цих явищ, то воно теж дещо відрізняється. З цього приводу відомі американські дослідники П. Харіс і Д. Мосс справедливо зауважували, що PR або Public Affairs є більш ширшим поняттям, ніж Government Relations, адже вміщує в собі не лише зусилля певного актора з налагодження конструктивних взаємовідносин з органами публічної влади, але також із самим широким спектром інших дійових осіб публічної сфери [227, с. 102–110]. Однак, з іншого боку, як підкреслює І. Рейтерович, сучасним компаніям ніщо не заважає активно розширювати арсенал своїх методів GR за рахунок окремих технологій та інструментів PR, що перетворює останню фактично у складову частину GR-діяльності [163]. І це, безперечно, є одним із чинників виникнення такої категоріальної плутанини.

Вартим уваги також є аналіз відмінностей між поняттями GR і «лобізм». Деякі автори ототожнюють ці поняття, інші вважають, що одне поняття включає в себе інше, а треті визначають, що лобізм є технологією GR. Найчастіше лобізм (лобіювання, лобістську діяльність (від англ. *«lobby»* – закрите приміщення для прогулянок, коридор, кулуари)) тлумачиться як сукупність механізмів впливу на органи публічної влади, що застосовуються різними заінтересованими групами з метою добитися сприятливих для себе рішень у сфері внутрішньої або зовнішньої політики.

Так, на переконання відомої української дослідниці доктора політичних наук Є. Тихомирової, лобізм – у «науковій літературі (насамперед в англійській та американській) розуміється як вплив приватних осіб або груп інтересів на систему прийняття державних рішень, в Україні традиційно трактується як практика впливу на управлінські рішення з метою захисту групових інтересів» [186, с. 17]. І. Рейтерович також вважає, що лобіювання орієнтовано в першу чергу на прийняття або навпаки не прийняття певного рішення органом публічної влади в інтересах певної особи чи групи, тобто суб'єкту лобіювання. Це, на думку українського вченого, робить лобіювання «одностороннім процесом, що має у своїй основі інтерес та тиск у явній або неявній формі» [163] на представників органів державної (публічної) влади. Крім того, лобіювання, якщо йдеться про легалізований лобізм, – це сфера відповідальності спеціальних фахівців, тобто лобістів (фізичних або юридичних осіб), котрі, як правило, вже мають певні зв'язки із діючими представниками влади, на професійній основі займаються просуванням вигідних замовнику рішень в органах публічної влади.

Поряд із цим комплекс завдань, що стоїть перед Government Relations (фахівцями у сфері GR) є більш широким, і включає в себе планування і реалізації стратегії компанії з взаємодії із різноманітними зовнішніми заінтересованими групами, що також передбачає оцінку і управління ризиками у контексті таких комунікацій, залучення зовнішніх агентів, тих же професійних лобістів (лобістських організацій), з метою досягнення коротко- чи довгострокових цілей її розвитку. Тому можна погодитись із думкою, що у даному контексті GR – це скоріше сфера внутрішнього менеджменту, а лобіювання є однією із технологій, методів GR [163].

Поряд із цим в українських реаліях своєрідність GR-діяльності великих холдингів, котрі поділили між собою фактично всі галузі енергетичного сектору економіки, крім атомної, полягає у максимізації свого політичного впливу в урядових структурах, передусім, за рахунок лобізму. Саме тому при аналізі GR-діяльності українських компаній в енергетичній сфері важко

позбутися конотацій з лобістською діяльністю. І цей момент ми будемо враховувати надалі.

На даний час енергетична галузь України перебуває в стані кризи і потребує непопулярних рішень. Повномасштабна війна Росії проти України показала, що гравці ринку, і регулятор, і міністерство, навіть світова спільнота – не були готові до повного введення ембарго на Російські енергоресурси. Компанії, і особливо енергоємні гравці, стикаються з серйозними ризиками через високу вартість енергії та перебої у постачанні. Деякі з напрямків єдиної відповіді уряду – це підвищення готовності до потенційних санкцій щодо імпорту палива з Росії, «наближення» нафти і газу (іншими словами, збільшення внутрішніх та регіональних поставок), збільшення зобов'язань щодо зберігання нафти і газу, покращення фізичної безпеки, стратегічних резервів та підвищення стійкості енергетичних систем.

Якщо мова йде про енергетичне право, яке регламентує, у тому числі, й роботу енергетичних компаній, то у вітчизняних реаліях воно є достатньо напрацьованим. На сьогоднішній день головними документами в енергетичній сфері є затверджена у квітні 2023 року Енергетична стратегія України на період до 2050 року, схвалені у серпні 2021 року Стратегія енергетичної безпеки до 2025 року, Національна економічна стратегія на період до 2030 року, а також багато законів, до числа яких, наприклад, можна віднести Закони України «Про надра», «Про нафту і газ», «Про ринок електричної енергії», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про альтернативні джерела енергії», «Кодекс про надра» та інше. Відповідно до цих документів формується енергетична політика держави, енергетичні компанії в свою чергу співвідносять з ними свої цілі і дії.

Виходячи з цього не викликає сумнівів той факт, що її ефективна реалізація неможлива без прямої участі бізнесу. Однак для цього бізнесу необхідно впроваджувати інноваційні проєкти, модернізувати інфраструктуру, а також впроваджувати передові технології у виробництво. У свою чергу держава має стимулювати компанії до подібних дій, тим більше,

що вона має низку механізмів, які дозволять це зробити (найпростіший, наприклад, надання податкових пільг).

Зазначимо також, що процес вироблення енергетичної політики неможливо уявити без ініціатив, з якисми виступають корпоративні структури, безпосередньо пов'язаними з їх цілями. З іншої сторони – суспільство здійснює громадський контроль як за органами влади так і бізнесом. В рамках даної взаємодії до обговорення загальних проблем залучаються також інститути громадянського суспільства. Водночас для держави вкрай важливо контролювати правовий бік питання, визначаючи рамки взаємодії між групами інтересів, представленими в більшості структурами бізнесу та громадянським суспільством, визначити обґрунтовані критерії оцінювання врахування органами державної влади інтересів бізнесу та громадськості, сформувати чіткі та стабільні правила гри та їх дотримання для всіх учасників.

Тому, на нашу думку, важливо в контексті нашого дослідження звернути увагу на етапи становлення неформального інституту Government Relations в Україні. Перший етап розвитку Government Relations у міжсекторальній взаємодії розпочався на початку 2000-х рр. Другим етапом розвитку можна вважати 2009–2010 рр., коли проєктів стало більше і почали формуватися поняття та підходи до такої діяльності. Саме тоді в декількох вітчизняних юридичних компаніях з’явилися GR-практики, пов’язані з лобіюванням. З 2016–2017 рр. розпочався третій етап, коли частина юристів, що працювали в органах влади, повернулись на юридичний ринок з розумінням роботи державного механізму, контактами та досвідом [10]. Вони сформували розуміння як розвивати GR-діяльність в Україні.

Зокрема, успішно працює спілка «Українська асоціація професіоналів у сфері GR та лобізму», що ставить за мету підвищення професіоналізму, компетентності та дотримання високих етичних стандартів у взаємодії з органами державної влади. Окрім того, Асоціація бере на себе відповідальність за формування стандартів професії, реалізації навчальних

проєктів та просвітницьких ініціатив для вірного сприйняття процесів лобіювання [14]. Ця спілка разом з Міжнародною асоціацією професіоналів у сфері відносин з владою (IGAPA) та Інститутом Демократії та Розвитку «PolitA» є регулярними учасниками Міжнародного відкритого GR-форуму. У 2021 р. відбувся вже V Міжнародний форум у Стамбулі, що відзначився рекордною кількістю учасників з України [91].

Це свідчить про те, що GR стає затребуваною сферою діяльності в Україні і навіть інституціолізується у формальних об'єднаннях.

Наразі у переважній більшості енергетичних гігантів держави функціонують GR-відділи, ключовими функціями яких є налагодження ефективної взаємодії з органами державної влади для створення сприятливих умов співпраці у майбутньому. Водночас організаційні засади GR-діяльності та структура GR-департаменту значною мірою визначаються галузевою специфікою бізнесу та пріоритетами компанії, а також впливом на її діяльність різноманітних внутрішніх та зовнішніх чинників. До зовнішніх чинників, дослідники, як правило, відносять:

– характер державної політики щодо розвитку галузі;

– якість і спрямованість законодавства у сфері регулювання діяльності компанії;

– співвідношення та особливості груп інтересів у галузі.

До внутрішніх чинників, що визначають взаємодію компанії з державними органами, належать:

– цілі та потреби компанії;

– стратегія розвитку компанії;

– масштабність і публічність її діяльності; – особливості управлінської та корпоративної культури;

– робочі комунікації її представників в органах державної влади;

– фінансові можливості забезпечення роботи в контексті зв'язків з органами державної влади [84, с. 168].

Не викликає сумнівів той факт, що специфіка галузі накладає певний відбиток на роботу подібних департаментів. Зокрема, у черговий раз актуалізується питання особистісних зв'язків, які є набагато більш важливими за професійні навички GR-менеджерів.

Є. Тихомирова визначає GR-фахівця (менеджера) як професіонала, який займається побудовою «комфортної, передбачуваної системи відносин із профільними для компанії політичними стейкхолдерами» [186, с. 17]. На думку дослідниці, його діяльність також передбачає відстеження можливостей і загроз з боку органів влади, інформування керівництва, залучення за необхідності лобістів та використання інших технологій реалізації замовлення його роботодавця.

С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович також переконані, що GR-фахівці представляючи інтереси компанії в політичному середовищі, відслідковують можливі загрози для компанії з боку відповідних профільних політичних стейкхолдерів, реалізують комплекс спеціальних заходів, щоб запобігти реалізації цих загроз, а також аналізують потенційні можливості для збільшення капіталізації (прибутковості) компанії через її участь у політичних процесах [84, с. 168].

Ми поділяємо цю думку та, виходячи із ключових завдань GR-діяльності в компаніях вважаємо, що відповідний фахівець, що працює в енергетичному бізнесі, насамперед має володіти такими компетенціями як:

– вміння аналізувати та прогнозувати розвиток державної енергетичної, екологічної та іншої політик, дотичних до сфери бізнесу, в якому цей фахівець працює;

– експертними знаннями про чинну нормативно-правову базу, що має відношення до регулювання господарської діяльності енергетичного бізнесу, включаючи наявні законодавчі ініціативи, тобто проєкти законів й рішень органів публічної влади; вміння проводити експертизу таких актів;

– вміння і досвід налагодження зв’язків із суб’єктами владних повноважень, у тому числі через встановлення особистих контактів із

посадовими особами, котрі є відповідальними за ту галузь економіки, де займається бізнесом енергетична компанія, представниками мас-медіа, у тому числі їх ключовим персоналом – редакторами, бізнес-оглядачами та ін.;

– комунікативні навички, необхідні для представництва інтересів компанії чи галузі у постійно діючих чи тимчасових консультативно-дорадчих органах і робочих групах при галузевих міністерствах та інших урядових структурах, а також в комунікативних заходах на кшталт публічних обговорень, «круглих столів», конференцій, форумів і семінарів і т.п.

Надзвичайно важливими у роботі GR-менеджера є також прозорість та дотримання етичних стандартів комунікації з представниками органів влади. Як зазначає вітчизняний науковець Н. Коваль, «GR-менеджер повинен бути хорошим психологом та володіти набором можливих інструментів з психологічного стимулювання державного чи муніципального службовця. GR-менеджер на початковому етапі переговорів повинен чітко визначити для представника влади, яким чином реалізація запропонованого ним законопроекту підвищить авторитет чиновника, буде сприяти його службовому просуванню в довгостроковій перспективі» [59, с. 88].

Також GR-фахівець, який працює в енергетичній компанії, повинен завжди володіти актуальною інформацією, оскільки у профільній галузі постійно відбуваються зміни: приймаються нові програми, у тому числі щодо екологічних стандартів, змінюється структура фінансової звітності, в цілому трансформується законодавча база. Відповідно якщо GR-менеджер не володіє масивом подібної інформації, його контакт з представниками органів державної влади буде вкрай неефективним. Також може постраждати аналітична складова GR-діяльності, яка полягає у побудові довгострокової стратегії та моніторингу можливих ризиків, які загрожують компанії.

Таким чином, GR-менеджер не тільки безпосередньо працює з конкретними чиновниками та іншими представниками владних органів, але і фактично здійснює довгострокове прогнозування взаємодії з владою. У цьому полягає аналітичний аспект GR-діяльності, в рамках якого фахівці визначають

в якому форматі буде здійснюватися комунікація. Відповідно, GR дозволяє брати участь у розробці та реалізації публічної політики в сфері енергетики не лише органам влади, а й бізнесу та інститутам громадянського суспільства.

Розглядаючи GR як інформаційно-комунікаційну систему політичного діалогу бізнесу і держави, варто зазначити, що сучасні державні і політичні органи в його рамках проводять консультації з таких питань, як проведення експертизи законопроєктів, вироблення рекомендацій щодо стратегічних питань соціально-економічного розвитку, формування та реалізація цільових соціально-економічних програм тощо. Адже для виходу з кризи, необхідно нормалізувати роботу енергоринку, що передбачає нормальну взаємодію з усіма учасниками ринку з державними органами, конструктивну роботу з профільним комітетом у Верховній раді. Тобто так чи інакше, держава все-таки прагне безпосередньо контактувати з бізнесом, роз'яснюючи йому свої запити і дозволяючи інтегруватися в свої цільові програми. Подібна робота може вестися в профільних комісіях та комітетах. Таким способом підтримується необхідний для взаємовигідного співробітництва рівень комунікації між бізнесовими, громадськими та урядовими структурами.

У сучасних реаліях більшість компаній налаштовані на співпрацю з державою, яка є найважливішим гравцем на енергетичному ринку, тому для них надзвичайно важливо виглядати надійним і відповідальним партнером. Для енергетичних компаній важливо зберігати партнерські відносини також і з інституціями громадянського суспільства, а також формувати максимально привабливий імідж, що сприяє залученню необхідних інвестицій. Основними засадами публічної взаємодії між органами влади та компаніями в енергетичній сфері є: по-перше, прозорі правила взаємодії із заінтересованими сторонами; по-друге, відкрита інформаційна комунікація компанії з органами публічної влади. Енергетичні компанії часто самі виступають ініціаторами публічних заходів на кшталт круглих столів з представниками влади, зокрема, народними депутатами, чиновниками міністерств, менеджментом державних компаній, таких як ДП НАЕК Енергоатом, НЕК «Укренерго», науковою

спільнотою та іншими заінтересованими сторонами. Для прикладу під час круглого столу «Ключові напрямки розвитку атомно-промислового комплексу» (2020) учасники погодилися, що основне спільне завдання політиків, чиновників та очільників енергогенеруючих державних компаній – лобіювати атомну генерацію на всіх рівнях. За ініціативи компаній-членів Української енергетичної асоціації, куди входять такі гіганти паливно-енергетичного комплексу як ПАТ «Укртатнафта», ПАТ «Укрнафта», ДП «НАЕК Енергоатом», АТ «Укртранснафта» та інші, ПАТ «Енергетична компанія «Барвінок», АТ «Ексімнафтопродукт», ТОВ «Петрол-Трейд Юг» та інші [54], спільно з представниками НЕК «Укренерго» та Державної інспекції ядерного регулювання, підготовили лист-звернення до Кабінету Міністрів України та Міністерства енергетики України з конкретними практичними рекомендаціями, зокрема, щодо: ухвалення стратегічних документів щодо розвитку атомної галузі для визначення напрямів та заходів для її збереження та розвитку; відновлення фінансової ліквідності Енергоатому; внесення змін у законодавство для забезпечення механізмів участі Енергоатому на ринку електричної енергії та ін. [37].

Це один із прикладів і, до-речі, поширених підходів GR-діяльності вітчизняних представників енергетичного бізнесу, коли в цілях уніфікації комунікативних методів взаємодії між собою та зовнішніми стейкхолдерами, компанії об’єднуються у формальні, фактично лобістські, спілки з єдиним GR-відділом. В Українській енергетичній асоціації таким підрозділом є Комітет комунікацій та зв’язків зі ЗМІ, котрий організовує подібні заходи, що стають майданчиком публічного лобіювання інтересів пов’язаних із державним монополістом у сфері атомної енергетики компаній. Такий підхід є досить поширеним і в зарубіжних країнах.

Наприклад, у США для цих цілей нерідко створюються організації типу підприємницьких, професійних чи громадських (за членством та іншими ознаками, але цілком чи переважно лобістських за призначенням) структур [113, с. 11]. І практично всі вони мають у своєму складі GR-підрозділи, в

рамках яких спеціальні фахівці з відповідними здібностями і якостями (зазвичай колишні посадові особи, їх радники, юристи й інші фахівці, що мають міцні зв'язки в урядових структурах) займаються також і лобістською діяльністю.

Крім легальних GR-технологій існують і нелегальні, до них можна віднести різні форми «тіньового» або «кулуарного» лобізму. Подібні методи впливу на органи влади багато в чому посприяли формуванню невірного стереотипу GR-менеджера, з яким часто асоціюється здійснення тіньової лобістської діяльності українських енергетичних гігантів. В Україні енергетичні компанії найчастіше лобіюють свої інтереси органах виконавчої влади Це пов'язано з тим, що кардинальні питання в нашій державі приймаються фактично через президентські укази і постанови Уряду, що відіграють домінуючу роль у системі правового регулювання і мають пряму дію. Особливо тут виділяється лобіювання в Офісі Президента України [113, с. 16].

Характерним методом лобіювання у ОВВ є т.з. «коридорний лобізм», мета якого, як зазначає українська науковиця А. Піонтковська, полягає у «проштовхуванні потрібного та відмови від прийняття непотрібного рішення» [111, с. 327]. При цьому дослідниця має рацію з приводу того, що лобістські можливості різних заінтересованих груп далеко не рівні. Вірогідність реалізації інтересів тих або інших груп впливу залежить від сукупності можливостей і ресурсів, якими ця група або її члени мають у своєму розпорядженні. У число найбільш істотних можливостей, як пише авторка, входять: «близькість до особи або організації, що ухвалює рішення; наявність коштів, достатніх для всього комплексу дій, що забезпечують реалізацію інтересу; можливість впливу на засоби масової інформації. Оцінюючи всі можливості фахівці зазначають, що лобістський потенціал організацій прямо пропорційний економічному значенню галузі або господарської одиниці, яку вони представляють» [111, с. 327].

Нерідко представники енергетичного бізнесу можуть займати навіть ключові посади в політичних органах України, що дозволяє максимізувати їх вплив на прийняття політичних рішень.

Досить часто у мас-медіа наводиться приклад колишнього співробітника компанії ДТЕК, який у 2020 році очолив Кабінет Міністрів України. Певний час у нинішньому складі Уряду міністром енергетики працювала ще одна людина, яка обіймала високу посаду в бізнес-структурах власника компанії ДТЕК Р. Ахметова. Присутність своїх представників на таких високих державних посадах дозволяє відповідному енергетичному холдингу успішно лобіювати свої інтереси в рамках одного з головних політичних інститутів України. З одного боку, це є серйозним успіхом, у тому числі, для GR- менеджменту компанії, який вибудовує максимально комфортні умови взаємодії з урядовими структурами. Завдяки інтеграції в останні представників компаній, що мають практичний досвід зі стратегічного планування, теоретично може чинити сприятливий вплив на енергетичну інфраструктуру держави. Однак з іншого – в реаліях, де GR-діяльність і лобізм в Україні не легалізовані, приватний непрозорий влив на енергетичну політику держави не можна оцінити як однозначно позитивне явище, адже ризики нівелювання державного (публічного) інтересу та підміна його інтересами власників великого бізнесу перевищує користь від подібної взаємодії.

Яскравим прикладом такої підміни, на нашу думку, стало призупинення в листопаді 2019 р. проєкту «Енергоміст Україна – ЄС», що передбачав скеровування потужності енергоблоку № 2 Хмельницької АЕС до енергосистеми Європейського Союзу шляхом включення його до складу Бурштинського енергоострову, де, до-речі, монопольним становищем користувалося «ДТЕК Західенерго», та експорту електроенергії з нього до країн Євросоюзу. Окрім цього, тодішній міністр Мінекоенерго розкритикував доцільність добудови ще двох енергоблоків Хмельницької АЕС (№ 3 та 4), мотивувавши відсутністю на це коштів [2]. Цю прикметну подію, як власне і пізніші спроби обмежити виробництво електроенергії ДП «НАЕК

Енергоатом» на користь виробників відновлюваної енергетики (ВДЕ), провідне місце серед яких займають група компаній ДТЕК, можна розцінювати як складову успішної стратегії лобіювання розподілу енергетичного балансу в країні на користь відповідної ФПГ. Це, а також загалом явне ігнорування державою розвитку потужностей атомної енергогенерації, відповідної енергетичної інфраструктури (високовольтних ліній електропередач від АЕС) вело лише до поглиблення існуючої проблеми енергодефіцитних регіонів, що особливо гостро проявилася під час російських ракетних ударів восени-взимку 2022 р., коли цілі області, особливо Київська, Житомирська і власне Київ та ін. виявились знеструмленими.

Також лобіювання інтересів певних компаній з метою добитися прийняття рішень на користь енергетичного холдингу здійснюється шляхом тиску депутатів на регулятора – НКРЕКП (див., наприклад: [85]).

В цьому контексті важливо звернути увагу на правові рамки лобістської діяльності енергетичного бізнесу в Україні. Оскільки ми поділяємо думку, що поняття Government Relations включає в себе і лобізм, зокрема саме в енергетичній сфері, проблема інституціолізації GR в Україні нерозривно і навіть першочергово пов’язана із легалізацією лобістської діяльності.

Як відомо, на сьогоднішній день Україні відсутній закон про лобізм, сам же лобізм як і GR має не інституціолізований характер і фактично відноситься до тіньової сфери. За відсутності правого регулювання лобізму, варто звернути увагу на законодавчу базу, що сприяє розвитку лобізму, зокрема і у сфері енергетики. Одним із найважливіших нормативно-правових документів є Конституція України [65], в якій наведено положення, що можуть сприяти розвитку та регулюванню лобізму. Передусім, це право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські об’єднання для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, що уможливлює функціонування суб’єктів громадського лобіювання. Крім того, Основний закон (у ст. 69) дозволяє відстоювати громадянами своїх інтересів, крім участі у виборах та

референдумах, через «інші форми безпосередньої демократії» [68], до яких може належати і громадське лобіювання.

Також Конституція за рахунок гарантування деяких громадянських прав робить можливим застосування різних форм і технологій такої лобістської діяльності в нашій державі [65]:

- право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55);
- право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб (ч. 2 ст. 34);
- право збиратися мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39);
- право бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України (ст. 84 вказує, що засідання парламенту проводяться відкрито);
- право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ч. 1 ст. 34);
- право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також до їх посадових та службових осіб (ст. 40);
- право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (ст. 44) тощо.

Реалізацію положень Конституції України в контексті лобістської діяльності забезпечують низка законодавчих актів, зокрема це: Закони України «Про Регламент Верховної Ради України» [137], «Про комітети Верховної Ради України» [131], «Про статус народного депутата України» [139], в якому «визначено морально-етичні взаємини депутатів між собою, а також відносини між депутатами і виборцями, депутатами і третіми особами, депутатами і працівниками Апарату Верховної Ради України» [139].

Іншу групу законодавчих документів становлять ті, що забезпечують участь громадськості у прийнятті рішень органами влади, якими є: Закон України «Про громадські об’єднання» [125], Закон України «Про звернення

громадян» [130], який «забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними й громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, для обстоювання своїх прав і законних інтересів» [130] та інші нормативно-правові акти, які створюють підґрунтя правового регулювання лобістської діяльності вітчизняними інституціями громадянського суспільства (див. детальніше п.п. 3.2).

Все це дозволяє зробити висновок про те, що на даний час створено підґрунтя для лобістської діяльності, проте його не достатньо для прозорого функціонування інституту лобізму.

Разом із тим, дебати про необхідність відповідного законодавства ведуться в країні вже багато років. Відповідні законопроєкти розроблялися у 1999, 2003, 2009, 2010, 2016, 2017 роках, зокрема це: «Про лобіювання в Україні» від 13.04.1999 р. №3188; «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» від 03.11.1999 р. №3188-1; «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади» (2003 р.), який так і не був внесений до Верховної Ради України; «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» від 20.10.2010 р. №83; «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» від 04.11.2005 р. №8429; «Про лобізм» від 20.09.2016 р. №5144; «Про лобіювання» від 05.10.2016 р. №5144-1; «Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень» від 20.09.2017 р. №7129 тощо.

У 2020 році у Верховній Раді України було зареєстровано ще чотири проєктів законодавчих актів щодо легалізації лобістської діяльності в нашій державі. Зокрема це законопроєкти: «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» від 11.02.2020 р. №3059 [150], «Про лобізм» від 28.02.2020 р. №3059-1 [151], «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» від 02.03.2020 р. №3059-2 [153], «Про лобістську діяльність» від 03.03.2020 р. №3059-3 [152]. В даних

законопроєктах метою є визначення ключових тез лобістської діяльності та регулювання її як професійної діяльності, під якою розуміється передусім підприємницька діяльність фізичних і юридичних осіб із здійснення законного впливу на органи державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, депутатів усіх рівнів та інших суб'єктів владних повноважень під час розробки та прийняття ними нормативно-правових актів та інших рішень. Лобісти, зокрема, поширюватимуть інформаційно-аналітичні матеріали, які будуть вигідні замовнику, зможуть готувати проєкти законів чи рішень органів місцевої влади, проводити соціологічні опитування, готувати публічні виступи або ж особисто спілкуватися з посадовцями з метою впливу на їхню думку. Крім того, законопроєкти встановлюють низку обов'язків та обмежень для суб'єктів лобістської діяльності.

Так, вони пропонують: створити Електронний реєстр суб'єктів лобіювання; зобов'язати суб'єктів лобістської діяльності вести звітність про прибутки; встановити кримінальну відповідальність за порушення правил лобістської діяльності тощо. Поряд із цим дані законопроєкти було розроблено без залучення заінтересованих сторін, що спровокувало негативну реакцію в експертних та громадських колах. Адже консультації із зацікавленими сторонами дозволять розглянути весь спектр питання, переваги і ризики тих чи інших пропозицій [73]. Свідченням цього стало, наприклад, те, що законопроєкти №3059 і №3059-1 не розрізняють адвокаційну і лобістську діяльність, а в останньому взагалі запропоновано заборонити жодну лобістську діяльність для громадських об'єднань.

Попри те, що законопроєкти №3059-2 і №3059-3 у цьому плані стали роботою над помилками, багато ІГС України виступили проти прийняття усіх вище згаданих ініціатив, адже в них прослідковується «загроза обмеження прав громадян та організацій громадянського суспільства для здійснення і захисту своїх прав і свобод, задоволення своїх громадянських, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, а також право на участь у виробленні рішень органів державної влади та органів місцевого

самоврядування, гарантованих ст. 5 і 36 Конституції України, ст. 21 Закону України «Про громадські об’єднання», іншими законами України» [47]. Своєю чергою комітет Верховної ради України з питань правової політики також вирішив пристати до позиції громадських організацій з приводу того, що відповідні законопроєкти про лобізм є неконституційними, оскільки вони порушують статті 5, 36, 38, 39, 40, 140 Конституції України, а також «суперечать міжнародним зобов’язанням України, зокрема ст. 25 ратифікованого Україною Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, який гарантує кожному громадянину право і можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників» [64, с. 15].

Сьогодні, попри відсутність відповідного правового регулювання, лобізм є невід'ємною частиною вітчизняного політичного ландшафту. Різноманітні корпоративні структури достатньо активно використовують лобістські технології для досягнення своїх цілей, передусім – фінансового плану.

Варто відзначити, що далеко не у всіх зарубіжних країнах, і навіть не у всіх державах Західної Європи, є законодавство, яке регулює лобістську діяльність. Але, на відміну від України, GR-діяльність є більш прозорою і менш залученою в неформальну сферу. Незважаючи на відсутність спеціалізованих законів, регулюючих лобістську діяльність, як наприклад в США, в Європейському Союзі також є тенденція до більш чіткого регламентування відповідної технології GR.

Зокрема, в Євросоюзі існують угоди, які укладаються між європейськими інституціями, як наприклад, угода між Європарламентом і Єврокомісією, присвячена відкритому списку заінтересованих груп [201]. Цей список, т.з. «Реєстр прозорості» (Transparency Register), являє собою інформаційну базу, створену для забезпечення відкритості інституцій ЄС для заінтересованих груп, через їх участь у «підготовці законодавчих пропозицій та політичних ініціатив, реалізації законодавства, програм та політики ЄС»

[241]. Даний реєстр регулярно оновлюється шляхом як виключення тих, хто припинив свою діяльність, так і включення в нього нових стейкхолдерів. Очевидно, що в умовах європейського політичного плюралізму кількість груп інтересів досить велика, що робить їх облік та контроль досить складною діяльністю. Тим не менш даний інструмент робить можливим для європейських і зарубіжних енергетичних компаній використовувати в якості потужного, а головне, офіційного каналу лобіювання т.з. «експертні групи», що функціонують при кожному генеральному директораті Єврокомісії, й які зареєстровані у відповідному реєстрі. Рішення Комісії від 30 травня 2016 року C(2016) 3301 [219] унормовує правила їх створення, роботи та зобов'язує дотримуватися єдиних правил і процедур. Окрім цього ЄС приділяє велику увагу врахуванню етичної сторони у взаємодії держави та бізнесу, а також посиленню її прозорості, про що свідчать стандарти роботи для лобістів та державних службовців. Все це призване компенсувати відсутність конкретних законів, регулюючих лобізм. Для енергетичних компаній подібна особливість є вигідною, адже вона розширює механізми їх впливу на державу.

Ми погоджуємось із вітчизняним дослідником Ю. Ганжуровим з приводу того, що «лобіювання має розглядатися як невід'ємна складова політичної комунікації, що передбачає механізм прямого і зворотного зв'язку суспільства і держави» [24, с. 51]. Хоча провести грань між легальним і тіньовим лобізмом, дуже складно, суспільство і держава повинні спільно брати участь у налагодженні механізмів трансформації негативних моментів лобіювання в позитивні, у використанні ефективних інструментів мінімізації шкідливих результатів від лобізму й у нарощуванні позитивних, утвердженні цивілізованих його основ. Тому для лобіювання краще створювати легальні форми, що підлягають контролю.

Отже, вважаємо за необхідне надати суб'єктам законодавчої ініціативи, що відповідають за сприяння розвитку інституту GR власні пропозиції щодо виведення з тіні лобістської діяльності енергетичних компаній в Україні.

Передусім, для України вкрай важливим є запровадження відкритого реєстру лобістів, який існує як в США так і в країнах ЄС, ключовим елементом чого має стати створення «єдиного вікна» для лобістів, тобто максимально спрощеної і безоплатної процедури реєстрації, звітності та перевірки діяльності суб'єктів лобіювання. Корисним запозиченням для України із зарубіжного досвіду законодавчого регулювання лобізму може стати введення норми про посадових осіб органу реєстрації (у більшості вітчизняних законопроєктів ним цілком логічно вказується Міністерство юстиції України), до повноважень яких відносяться питання реєстрації, перевірки та публікації звітів лобістів. У структурі Мінюсту доречно створити окремий департамент, що займатиметься цими питаннями.

Потребує унормування і саме питання звітності лобістів, котрих необхідно зобов'язати подавати регулятору інформацію за певний проміжок часу щодо: всіх укладених договори з надання відповідних послуг; переліку здійснених послуг; об'єктів лобістської діяльності (органи влади, їх посадові і службові особи, депутати всіх рівнів і т.п.); замовників; витрат на здійснення лобістської діяльності; доходів та джерел їх отримання тощо.

Важливим є встановлення чіткого переліку органів публічної влади, в яких дозволяється і, в яких забороняється здійснювати дії лобістського характеру (зокрема, в органі реєстрації суб'єктів лобістської діяльності та антикорупційних органах). Необхідно також визначити вичерпний список службових осіб цих органів влади. Інакше суспільству не буде відомо, хто конкретно з посадовців або державних службовців посприяв проведенню того чи іншого нормативно-правового акту, тим більше резонансного. Вважаємо, що імплементація такої правової категорії як «охоплення посадових осіб» (з американської практики) має дати чітку відповідь, до кого з посадових і службових осіб суб'єкту владних повноважень можна звертатися з лобістськими пропозиціями, а до кого ні.

Варто встановити чіткі обмеження на лобістську діяльність іноземних юридичних осіб через ведення моніторингу лобістських дій відповідних

суб'єктів. Досягти такої мети можна за допомогою положення про інформацію, що надаватиме лобіст у своїх звітах у разі, якщо він лобіює приватні інтереси іноземного замовника. У звіті має бути представлена інформація про інтереси будь-якої іноземної юридичної особи в конкретних питаннях, по яких велася лобістська діяльність.

Належною практикою інституалізації лобізму в Україні має стати і впровадження лобістського самоврядування. Зокрема, реєстрація професійної асоціації суб`єктів лобістської діяльності, членство в якій було б свідченням професійності та етичності лобіста, мала б позитивним чином сприяти позбавлення лобізму негативних конотацій в українському суспільстві.

Отже, законодавче врегулювання лобізму в Україні може забезпечити над ним державний і громадський контроль. Ці фактори повинні сприяти формуванню лобізму як складової GR-діяльності енергетичних компаній, що, з одного боку, покращить захист національних інтересів від їх часто незаконного впливу, а з іншого, сприятиме формуванню цивілізованих і демократичних інструментів взаємодії влади і бізнесу.

3.2. Громадське лобіювання як інструмент впливу на вироблення публічної політики в енергетичній сфері України

В сучасній Україні відбувається процес удосконалення взаємовідносин влади, бізнесу та громадянського суспільства. Прослідковується прагнення громадян здійснювати вплив на публічну політику через різні інститути, одним з таких інститутів є лобізм. Останній, як і будь-який інший соціальний засіб, може бути використаний або на благо всьому суспільству, або у вузькопартійних, вузькогрупових і інших «вузьких» інтересах. Усе залежить від соціально-економічного, політичного і культурного тла, від обставин, що можуть наділити лобізм як плюсами, так і мінусами. Для того, щоб він приносив користь усьому суспільству, необхідні відповідні умови: реальна дія демократичних інституцій і норм, економічна і політична стабільність,

свобода засобів масової інформації, стабільне громадянське суспільство тощо. Тільки за наявності такого набору факторів збільшуються шанси на використання лобізму у суспільних інтересах [113, с. 15].

Очевидним фактом є те, що в Україні лобіювання відбувається переважно «на користь певних галузей економіки (паливно-енергетична, нафтопереробна) або окремих підприємств» [113, с. 15]. Але станом на сьогодні в Україні громадянське суспільство підвищує свою спроможність та стає повноцінним та рівноправним партнером влади у вирішенні багатьох питань. Підтвердження цьому є помітні успіхи у створенні державою «сприятливих умов для розвитку в суспільстві громадської ініціативи та самоорганізації, формування та діяльності інститутів громадянського суспільства, налагодження партнерської взаємодії між ними та органами державної влади, органами місцевого самоврядування» [136]. Вище вказане є головною ідеєю нової Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки, затвердженою Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021 [142] (далі – Стратегія).

Дана Стратегія спрямована «на визначення комплексу взаємопов'язаних стратегічних завдань діяльності держави у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства до 2026 року» [136]. Метою реалізації Стратегії є «створення сприятливих умов для розвитку громадської ініціативи та самоорганізації, формування та діяльності інститутів громадянського суспільства, налагодження взаємодії між громадянами, згаданими інститутами та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, у тому числі для реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина, задоволення суспільних інтересів, забезпечення громадської участі у прийнятті та реалізації владних рішень» [136].

Відтак, можна впевнено стверджувати, що держава зацікавлена у міжсекторальній взаємодії. Маємо підкреслити, що в Стратегії зазначено, що «діяльність держави у зазначеній сфері має ґрунтуватися на підході «жодних

рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства» та співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на всіх етапах: проведення аналізу стану реалізації державної політики у відповідній сфері та визначення тенденцій, виокремлення проблем, вироблення варіантів їх розв'язання, розроблення проектів рішень, їх імплементації та моніторингу реалізації, оцінювання результативності» [136], що передбачає вироблення публічної політики протягом усіх етапів. Дане положення підтверджує і необхідність залучення заінтересованих сторін протягом усього процесу вироблення політики. Важливою у цьому процесі є участь громадянського суспільства, яке може здійснювати громадське лобіювання, адже воно є невід'ємним інститутом політико-правового життя України та деяких зарубіжних країн.

Будучи невід'ємним явищем суспільно-політичного життя, що охоплює різні сфери державного, суспільного, політичного, економічного життя демократичної країни, громадське лобіювання виступає вагомим засобом відстоювання та захисту прав і законних інтересів громадян в економічних, соціально-трудових та інших відносинах. У прагненні наростити свій вплив на процес формування соціально-економічної політики ІГС беруть активну участь у вирішенні актуальних питань розвитку енергетичної сфери України, у тому числі засобами громадського лобіювання. В даному підрозділі ми проаналізуємо проблематику здійснення громадського лобіювання у контексті вироблення публічної політики в енергетичній сфері України.

У практичному посібнику «Політична абетка. Вплив громадян на ухвалення політичних рішень» зазначено, що громадське лобіювання розглядається «як процес відстоювання, захисту чи підтримки певної справи або ідеї в інтересах конкретних груп людей» [113, с. 17]. А комплекси заходів, спрямованих на захист інтересів громадян, називаються у Посібнику кампаніями громадського лобіювання [113, с. 17]. Інші вітчизняні дослідники О. Кушніренко, О. Дягілєв визначають громадське лобіювання як «вплив на органи державної влади та місцевого самоврядування з боку об'єднань

громадян з метою задоволення своїх різноманітних громадських, суспільних, мовних, культурних, освітніх, екологічних, гендерних та інших інтересів» [70, с. 110].

У зв'язку з вище викладеним, треба зазначити, що громадянське лобіювання має певну спорідненість із представництвом інтересів або як його ще називають «адвокасі» чи адвокатування (від англ. advocacy – захист, відстоювання інтересів чи прав). У найбільш широкому розумінні адвокатування – це сукупність форм і методів артикуляції інтересів формальних і неформальних заінтересованих груп громадянського суспільства [7, с. 35] через значну активізацію громадян, спрямованих або на ухвалення певного політичного рішення та/або досягнення довгострокових позитивних змін в суспільстві.

Громадське лобіювання також орієнтоване на представництво інтересів певних суспільних груп, що дозволяє окремим дослідникам [7, с. 117] цілком слушно розглядати його як особливу форму представництва інтересів в розвинених демократичних державах. Втім, на нашу думку, все ж варто відрізняти кампанії громадського лобіювання він інших кампаній адвокатування. Важливою відмінністю є те, що процес громадянського лобіювання вважається завершеним, коли приймається владне рішення й, відповідно до нього, артикульована громадськістю проблема повністю чи частково вирішується. Це робить лобіювання орієнтованим в першу чергу на «протаскування» певного політичного рішення, тоді як адвокатування в цілому може включати в себе, крім цього, і громадянські кампанії без висування конкретних вимог до органів влади [20, с. 117].

Світовий досвід переконливо доводить, що за своєю інституційною спроможністю громадське лобіювання значно поступається лобіюванню комерційних структур особливо в енергетичній сфері. Наприклад, в Європейському Союзі спільна енергетична політика знаходиться під великим впливом потужних енергетичних лобі, таких як: Union of the Electricity Industry (EURELECTRIC), International Federation of Industrial Energy Consumers (IFIEC

EUROPE), EuroGas, Euroheat & Power, European Association for the Promotion of Cogeneration (COGEN Europe), Council of European Energy Regulators (CEER), European Biomass Industry (EUBIA), Foratom, Union for the Coordonation of Transmission in Europe (UCTE). Із них EURELECTRIC, до речі, вважається потужним представником спільних інтересів компаній у сфері енергопостачання, пріоритетами якої є сприяння конкурентоспроможності, розвитку індустрії постачання енергії на території ЄС. Своєю чергою Euroheat & Power, наприклад, спеціалізується на галузі теплопостачання, а COGEN Europe є найбільш потужною лобістською групою у галузі комбінованого генерування електроенергії [71, с. 120-121].

Однак практика лобізму знає багато прикладів вдалого відстоювання громадськістю своїх інтересів. На думку українського дослідника організованих груп інтересів в Україні та зарубіжних державах С. Левенця, найбільш ефективно громадське лобіювання на рівні ЄС здійснюються союзами споживачів. Серед них найбільш впливовим є BEUC (the European Office of Consumer Unions), що представляє інтереси організацій споживачів із 25-ти європейських держав [71, с. 112]. При цьому європейські неурядові організації освоїли та використовують низку технологій громадського лобіювання, серед яких:

– аналітична експертиза, тобто підготовка європейськими ІГС прогнозів і фахових досліджень, що мають вплинути на прийняття політичних рішень на рівні європейських інституцій або урядів національних держав-членів. Зокрема, потужним інструментом у цьому відношенні є послуги впливових недержавних аналітичних центрів («think tanks»), котрі можуть бути як структурними елементами приватних лобістських компаній, так і неурядовими дослідницькими організаціями, з якими лобісти різних заінтересованих груп співпрацюють на тимчасовій чи постійній основі, тим самим забезпечуючи аналітичною підтримкою свої кампанії лобіювання;

– стратегічний консалтинг (попередній розгляд окремих рішень інституціями ЄС за участі неурядових організацій та інших заінтересованих сторін;

– консультування та інформування інституцій ЄС про поточну лобістську діяльність;

– налагодження партнерських відносини із мас-медіа шляхом просування за їхньої допомоги інтересів громадських лобістів, зокрема, через такі видання як «Europe», «Financial times», «Economist», «Frankfurter Allgemeine Zeitung» та ін. [71, с. 115, с.116-117].

Крім організованості і згуртованості неурядового сектору в ЄС при відстоюванні інтересів громадськості, у тому числі у сфері енергетики, громадське лобіювання є можливим і більш-менш успішним завдяки розвинутій практиці міжсекторальної взаємодії (діалогу), якій сприяють Єврокомісія та інші європейські інституції влади, а також легалізації лобістської діяльності як на рівні ЄС, так і в державах-членах.

Зокрема, формальною платформою для діяльності лобістських, у тому числі громадських, груп в ЄС є вище згаданий «Реєстр прозорості» та експертні групи, що діють при генеральних директоратах Єврокомісії.

Водночас, в українській нормативно-правовій базі з причин, описаних у п.п. 3.1, відсутні положення, які би безпосередньо визначали та регламентували здійснення громадського лобіювання як такого. Хоча Конституція та інша правова база з певними застереженнями дозволяє ідентифікувати певні технології громадського лобіювання серед розмаїття регламентованих на сьогоднішній день форм взаємовідносин органів публічної влади та різних громадських об’єднань.

Так, громадське лобіювання в Україні може бути організовано шляхом таких технологій: підготовки і поширення аналітичних досліджень з різних питань політики держави (у нашому випадку – енергетичної); організацію інформаційно-освітніх кампаній; проведення численних публічних заходів (круглих столів, семінарів, конференцій) за участі політиків, чиновників,

представників галузевого бізнесу, експертів та інших громадських об'єднань. Сукупно, вони вважаються одними із найбільш демократичних способів лобіювання інтересів, оскільки надають можливості для участі в процесі лобіювання представникам максимально широкого кола організацій громадянського суспільства [191, с. 88].

Поряд із цим, основним недоліком цього підходу є той, що лобіювання здійснюється переважно шляхом зовнішнього тиску. Це означає, що організація-лобіст зазвичай не залучається до самого процесу вироблення політичного або регуляторного рішення, не в останню чергу тому, що вона не має безпосереднього доступу до урядовців, або її члени не входять до складу громадських консультативно-дорадчих органів або експертних груп. З цього випливає, що громадський лобіст не отримує належного зворотного зв'язку з особою, що приймає рішення, а отже і гарантії, що його вимоги будуть почуті. Принаймні це справедливо для більшості українських ІГС, для яких лобіювання якогось питання, що так чи інакше має відношення до проблем в енергетичній сфері, є скоріше побічною діяльністю або допоміжним інструментом представлення інтересів, ніж основною місією.

В якості прикладу, можна взяти просування через семінари, конференції і т.п. публічні акції ідеї єдиного уніфікованого алгоритму побудови комплексної системи енергетичного менеджменту та проведення енергетичних аудитів відповідно до вимог європейської директиви з енергоефективності 2012/27/ЄС, чим займалася ГО «Асоціація з енергоефективності та енергозбереження». На одному з семінарів (2016 р.), що був організований за сприяння французького посольства в Україні, участь у якому взяли навіть представники Комітету Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки, тодішнього Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, а також Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України, була прийнята резолюція, в якій експерти пропонували урядовцям створити відповідний алгоритм [162].

Однак комплексно і системно пролобіювати це питання вдалося тільки шляхом участі Асоціації у широкій коаліції з іншими громадськими організаціями у рамках проєкту «Реанімаційний пакет реформ», просуваючи т.з. «Енергоефективний пакет законів» (див. нижче). Тому говорити про повноцінні лобістські компанії силами однієї чи декількох ІГС у такій якості не доводиться.

З іншого боку, за умов наявності добре організованої, багаточисленної і згуртованої заінтересованої групи, що має налагоджені контакти та зв'язки безпосередньо з діючими представниками влади – посадовцями та народними депутатами – компанії лобіювання таким шляхом публічних інтересів у майже закритій для українського суспільства енергетичній сфері можуть бути успішними. Хоча в Україні подібні можливості мають не так вже і багато ІГС. До останніх можна зарахувати, передусім, тих, хто представляє інтереси впливових соціально-професійних груп, а також, до певної міри, широкі коаліції неурядових організацій, котрі зазвичай, залучаються матеріальною, фінансовою, експертною і навіть політичною підтримкою міжнародних організацій та урядів.

Коротко проаналізуємо лобістську діяльність організацій першої групи. В якості прикладу є сенс звернутися до досвіду Всеукраїнського об'єднання організацій роботодавців «Федерація роботодавців паливно-енергетичного комплексу України» (далі – ФРУПЕК), що ставить перед собою завдання з лобіювання та захисту прав та законних інтересів членів відповідного галузевого об'єднання (фактично ця група повністю складається із підприємств ДТЕК та компаній МЕТІНВЕСТ), у тому числі шляхом «забезпечення представництва та захисту законних інтересів і прав роботодавців у відносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування» [198].

ФРУПЕК хоча формально і застосовує для лобіювання інтересів своїх членів процедуру звернення до органів публічної влади, наприклад, з пропозиціями до Прем'єр-міністра України та голови комітету ВРУ з питань

енергетики та житлово-комунальних послуг (щодо скасування постанов Кабінету Міністрів України №1433 та №1435 та неприйняття законопроєктів №6426 та №6426-1, що передбачають посилення державного втручання в роботу ринку газу України [30], або відхилення законопроєктів 7038 та 7038-1 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо запровадження диференційованої рентної плати за видобування газу природного», що мають на меті збільшення ренти на видобуток газу [191]), НКРЕКП (із зауваженнями щодо встановлення тарифу на послуги з передачі електричної енергії НЕК «Укренерго» на 2022 рік [147], пропозиціями з удосконалення проєкту постанови НКРЕКП «Про внесення змін до Порядку розподілу пропускної спроможності міждержавних перетинів» щодо принципів зменшення фізичного права на передачу (експорту) електроенергії закордон [33]) тощо, може собі посилити ефективність лобістського впливу і зсередини владної вертикалі. На це вказує те, що члени ФРУПЕК представлені в усіх значимих для відповідного сектору консультативно-дорадчих та робочих органах міжсекторальної взаємодії: Колегії Міністерства енергетики України, Громадській раді при Міненерго України, Національній тристоронній соціально-економічній Раді, Наглядовій раді і Правлінні Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування з тимчасової втрати працездатності тощо.

Безпосередній «вихід» на високопосадовців мають і окремі галузеві профспілки. Однак завдяки тому, що останні в Україні фактично контролюються фінансово-промисловими групами, відповідний тип громадських об'єднань використовується ними в якості одного із додаткових публічних інструментів лобіювання своїх інтересів перед державою.

Наприклад, ДТЕК, створюючи видимість відстоювання суспільних інтересів, тобто апелюючи до важкого фінансового стану на підприємствах вугільної галузі внаслідок повномасштабного російського вторгнення та зменшення залежності від російських енергоносіїв, активно використовує Профспілку працівників вугільної промисловості України в якості

інформаційного інструменту (своєрідного «робітничого рупору») для посилення своєї лобістської кампанії щодо продовження дії скасованої ще 1 січня 2022 р. пільгового оподаткування ПДВ операцій із постачання в Україну вугілля і продуктів його збагачення. Влітку минулого року Президія ЦК Профспілки за «власною» ініціативою зверталася до Голови Верховної Ради України та голів депутатських фракцій стосовно прискорення розгляду законопроєкту №6530-1 від 20.01.2022 р., який якраз і був спрямований на відновлення дії відповідної пільгової норми, що діяла п’ять років поспіль [149]. Крім того, Профспілка виступила ініціатором проведення під головуванням Прем’єр-міністра наради щодо питань стабілізації ситуації у вугільній галузі України [53].

Отож, такі організації неурядового сектору в Україні, як асоціації роботодавців і профспілки, як показує практика, фактично виступають у ролі лобістських груп потужних гравців енергетичного сектору економіки, і не є в повній мірі самостійними суб’єктами лобістської діяльності.

Прикладом лобістської діяльності ІГС другої групи є досвід громадської спілки «Коаліція Реанімаційний пакет реформ» (далі – Коаліція РПР), засновниками якої виступили 25 громадських об’єднань. До Коаліції у різний час входили одні з найбільших українських неурядових аналітичних центрів – Український незалежний центр політичних досліджень, Центр політико-правових реформ, Фонд демократичні ініціативи ім. Ільки Кучеріва, Центр демократії та верховенства права, аналітичний центр DiXi Group, CASE Україна та інші. З-поміж громадських об’єднань у її складі працювали й такі, чия статутна діяльність передбачає сприяння розвитку «зеленої» економіки, впровадження технологій відновлюваної енергії і енергозбереження (Асоціація з енергоефективності та енергозбереження, ГО «Greencubator», ГО «Екоклуб» та інші).

Основною місією Коаліції РПР є підтримка та просування структурних реформ в Україні. Одним із напрямків їхньої діяльності є реформування енергетичного сектору, під яким розуміється «забезпечення прозорості

енергетичної галузі та підзвітності її регуляторних органів, створення конкурентних ринків газу, електроенергії та тепла. Підвищення енергоефективності житлового та бюджетного секторів» [121].

Дотичним до громадсько лобіювання є окремі адвокаційні кампанії Коаліції РПР, що мали місце протягом 2017-2022 рр. у сфері реформування енергоефективності. Найбільших успіхів Коаліції РПР у цій сфері вдалося досягти, зокрема, в адвокатуванні, використовуючи весь арсенал технологій цього підходу, впровадження т.з. «Енергоефективного пакета законів» (див. річний звіт Коаліції РПР за 2018 р. [169, с. 37]), що включає в себе Закони України: «Про житлово-комунальні послуги», що дозволяє споживачам укладати договори про відповідні послуги напряму з їх постачальниками; «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» від 22 червня 2017 р. №2119-VIII, який запровадив обов'язкове встановлення індивідуальних і будинкових лічильників з обліку споживання води і тепла; «Про енергоефективність будівель» від 22 червня 2017 р. №2118-VIII, що ввів механізм оцінки енергоефективності будівлі; «Про Фонд енергоефективності» від 8 червня 2017 р. №2095-VIII, прийнятий на виконання кліматичної Паризької угоди й, який впроваджує інструменти стимулювання заходів із підвищення рівня енергозбереження в житловому секторі, зокрема через кредитування споживачів з відповідного Фонду, а також надає право Фонду реалізовувати програми з відновлення зруйнованих або пошкоджених внаслідок збройної агресії Росії проти України будівель. Крім того, відповідний пакет включає і підзаконні акти до цих законів – постанови Кабінету Міністрів, що запровадили: механізм монетизації житлових субсидій для населення (постанова Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2019 р. №373 [32] та низка інших); вдосконалення діючої з 2014 р. програми «Теплі кредити» (Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010-2021 роки), що імплементує механізм фінансування (кредитування державними банками) придбання

енергоефективного обладнання і матеріалів для населення (постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. №158 [124]).

Втім питання енергоефективності, якими опікувалась Коаліція РПР, є областю, що є ближчою до сфери соціальної публічної політики, та, котра найменше зачіпає інтереси приватних компаній-монополістів енергетичної галузі економіки, котрі фактично і контролюють її в Україні. Ця обставина безперечно впливає на успіх громадського лобіювання у такому форматі.

Поряд із цим, не можна не згадати, що Коаліція РПР спільно з аналітичним центром DiXi Group відзначилась і успішною лобістською кампанією (шляхом підготовки пропозицій, звернень [57] та зустрічей з особами, що уповноважені приймати відповідні рішення – керівництва Міненерго, профільного комітету Верховної Ради, Прем'єр-міністра,) з ухвалення та подальшою імплементацією положень Закону України «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» [127], що імплементує в Україні європейські стандарти відкриття публічної інформації та запобігання корупції у вугільній, нафто-газовій та інших видобувних галузях. Серед іншого, Закон запроваджує вимоги щодо публічної звітності компаній видобувних галузей, зобов'язуючи висвітлювати інформацію щодо платежів компаній на користь їх власників, надавати дані у тому числі, щодо проєктної діяльності компаній з розробки корисних копалин на місцевому рівні.

Підсумовуючи вище вказане, варто зауважимо, що успіх адвокаційної кампанії РПР стосовно цього кейсу також обумовлювали сторонні чинники.

По-перше, це антикорупційна спрямованість самого Закону. Запобігання і протидії корупції є вкрай затребуваним і популярним напрямом активності українських ІГС у їх взаємодії з урядовими стейкхолдерами під час вироблення публічної політики у різних сферах. Не в останню чергу завдяки міжнародній підтримці і навіть тиску щодо антикорупційних реформ в Україні. Тому такі компанії громадського лобіювання, що спираються на міжнародну підтримку, лояльність окремих політиків, співучасть широкого кола організацій громадянського суспільства антикорупційної спрямованості,

а також неурядових аналітичних центрів із їхніми експертами, котрі знаються на проблемах української енергетичної галузі, можуть бути успішними в Україні.

По-друге, вказаний законодавчий акт має значно ширший контекст, ніж більшість нормативних актів у сфері енергетики. Він є продуктом адаптації українського законодавства до європейського у рамках євроінтеграційних зобов'язань України. Його ухвалення є результатом приєднання нашої держави до Ініціативи щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях та імплементації у національне правове поле низки директив Європейського Парламенту і Ради в частині підвищення прозорості господарської діяльності у відповідних галузях.

Отож, євроінтеграційний контекст також може суттєво збільшити шанси привернути увагу політиків та урядовців до предмету громадського лобіювання.

Ще одним підходом громадського лобіювання в Україні можна розглядати експертну допомогу, яку ІГС надають урядовим суб'єктам вироблення курсу публічної політики в сфері енергетики. Це є можливим, якщо виконані наступні умови:

– суб'єкт вироблення публічної політики добровільно виявляє зацікавленість залучати сторонню кваліфіковану експертну допомогу для підготовки нормотворчої ініціативи;

– суб'єкт вироблення публічної політики усвідомлює свої обмеження у ресурсах: нестача персоналу, часу, інформації та компетентності з питань, що є предметом законотворчої ініціативи. Відповідні обмеження стимулюють орган публічної влади належним чином мінімізувати витрати відповідних ресурсів і тим самим делегувати частину роботи ІГС. У даному випадку ІГС бере на себе зобов'язання: представити аргументи для усвідомленого вибору головних пріоритетів, відповідно до яких суб'єкт політичної ініціативи докладатиме основні зусилля; допомогти останньому у

підготовці законодавчих пропозицій та аналітичних документів, потрібних для розробки та проходження відповідної ініціативи;

– подібна співпраця передбачає обопільну вигоду, тобто ІГС надаючи відповідну допомогу, залучаються до процесу ухвалення рішень і отримують можливість вносити свої пропозиції з тих чи інших питань до проєктів актів законодавства.

Така технологія громадського лобіювання передбачає, що її основним суб'єктом зазвичай виступають неурядові аналітичні центри. В певному сенсі ця технологія лобіювання є досить близькою до першого підходу. На відміну від більшості ІГС, які намагаються «тиснути» на владу через публікацію заяв і звернень у мас-медіа, соціальних мережах, веб-сайтах, організацію масових публічних акцій і т.п., подання петицій та звернень до урядовців, відповідні громадські лобісти здійснюють вплив переважно на тих, хто приймає політичні рішення, маючи безпосередній «вихід» на осіб із владних кабінетів.

У цьому плані є показовим досвід безпосередньої участі низки неурядових аналітичних центрів у розробці і просуванні проєкту оновленої Енергетичної стратегії України до 2035 року, що відбувалася протягом вересня 2016 р. – серпня 2017 р.

Зокрема, в Експертну раду з питань підготовки цього проєкту, створеної наказом тодішнього Міненерговугілля від 05.09.2016 №570 входили представники вже згаданих DiXi Group, Коаліції РПР (в особі експерта Національного екологічного центру) і Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова (Центру Разумкова) [140].

У фундамент Енергетичної стратегії України до 2035 року значною мірою лягла доопрацьована в Експертній раді раніше опублікована у виданні «Національна безпека і оборона» №1 (150) за 2015 р. розробка Центру Разумкова під назвою «Нова енергетична стратегія України до 2020 року», а також матеріали фахового обговорення [86]. Останнє пройшло за участю представників галузевих інституцій публічної влади, як діючих на той момент (тодішнього Комітету ВР України з питань паливно-енергетичного комплексу,

ядерної політики та ядерної безпеки), так і колишніх (одного з екс-керівників Міненерго), експертів державних наукових установ (НІСД, Інституту газу НАН України) та окремих громадських і комерційних організацій. Частина з учасників дискусії згодом увійдуть у вищезгадану експертну раду та спеціальну робочу групу (Управляючий комітет) з координації питань підготовки проєкту нині чинної Енергетичної стратегії держави (див. Протокол №3 засідання Управляючого комітету [156]).

Загалом досвід Центру Разумкова в успішному лобіюванні проєкту Енергетичної стратегії свідчить про ключову роль тривалих і тісних зв'язків українських «фабрик думок» із урядовими суб'єктами вироблення та реалізації публічної політики в енергетичній сфері. Отже, дана технологія громадського лобіювання у сфері енергетики є найбільш перспективною в Україні. При цьому суб'єктами такого лобіювання (до речі, це справедливо і щодо першої технології лобіювання) виступають фактично усі центральні органи виконавчої та законодавчої влади, що мають право на законодавчу ініціативу – члени комітетів Верховної Ради України, окремі народні депутати, Кабінет Міністрів України, Міненерго та інші профільні міністерства.

З огляду на вищенаведені викладки, в Україні за всіма ознаками існує та активно практикується громадське лобіювання як інструмент впливу на вироблення публічної політики в енергетичній сфері. Проте, оскільки лобізм не виокремлюється вітчизняним законодавством в окремий вид діяльності серед інших видів впливу заінтересованих груп на прийняття політичних рішень у державі та жодним чином не регулюються як окрема форма представництва та захисту суспільних та приватних інтересів, ефективність компаній громадського лобіювання істотно послаблюються і залежить від конкретної політичної кон'юнктури. Очевидно, що лобістська діяльність в досліджуваній сфері потребує у першу чергу інституалізації лобізму загалом, що висвітлено нами у п.п. 3.1. Виходячи з цього, з метою забезпечення рівних можливостей до здійснення впливу на вироблення публічної політики в

енергетичній сфері України шляхом громадського лобіювання, у законопроєкті про лобізм мають бути передбачені відповідні умови.

Як показує український досвід дозволити успішні лобістські компанії у енергетичній сфері самотужки і, будучи при цьому самостійним суб'єктом, можуть собі дозволити небагато ІГС. Для цього вони змушені об'єднуватися у великі коаліції співпрацювати з аналітичними центрами, мати особисті зв'язки з політиками, посадовими і службовими особами в органах влади. На нашу думку, надати право ІГС користуватися послугами фахівців у цій справі – професійних лобістів – безкоштовно або за символічну винагороду є одним із ключових завдань легалізації громадського лобіювання як повноцінного правового інструменту, перетворення його у доступний засіб для більшості громадських об'єднань, що відстоюють суспільний інтерес в енергетиці та дотичних до неї питань кліматичної і екологічної політики. ІГС можуть виступати в якості замовників лобістських послуг, якщо передбачити у базовому законодавчому акті про лобістську діяльність в Україні норму про безкоштовний характер замовлення при здійсненні законного впливу на органи публічної влади усіх рівнів, їх посадових і службових осіб та інших суб'єктів владних повноважень під час розробки та прийняття ними нормативно-правових актів та інших документів публічної політики в енергетичній сфері.

Узаконення громадського лобіювання потребує виділення нової категорії лобістів (громадських лобістів). Очевидно, діяльність лобіста, що працює безкоштовно, не повинна оподатковуватися за винятком тих випадків, коли він отримує від організації-замовника винагороду у вигляді добровільної пожертви й про що він зобов'язаний повідомити у звіті лобістської діяльності. У такому разі мають бути застосовні відповідні норми податкового законодавства.

Отже, запропоновані пропозиції, на нашу думку, мають узаконити діяльність громадських лобістів в Україні, по-друге, дадуть можливість ІГС, більшість з яких є вкрай обмеженими не тільки у коштах, але і стосовно

проблематики енергетичної політики у кадровому, передусім фаховому, потенціалі, здійснювати лобістську діяльність, користуючись послугами фахівців, що працюють на волонтерських засадах.

3.3. Публічно-приватне партнерство як основний механізм реалізації національних проєктів у енергетичному секторі

В останні роки одним із найбільш популярних механізмів створення нових або модернізації наявних об’єктів, які потребують залучення інвестицій, є публічно-приватне партнерство (англ. Public-Private Partnership, далі – ППП), хоча у вітчизняній державно-управлінській практиці здебільшого вживається поняття «державно-приватне партнерство» (далі – ДПП). Поряд із цим публічно-приватне партнерство є одним із поширених інструментів партнерського механізму участі заінтересованих сторін у виробленні і реалізації публічної політики. Передусім йдеться про залучення заінтересованих сторін, насамперед бізнесу, до реалізації різного роду інвестиційних проєктів органів публічної влади, що розробляються в рамках виконання програм політики уряду, спрямованих на розвиток різних секторів економіки – від інфраструктури до енергетики.

У звіті, підготовленому за підтримки Європейського Союзу, присвяченому практичним рекомендаціям з розвитку публічно-приватного партнерства в Україні на основі міжнародного досвіду реалізації проєктів ППП, насамперед держав-членів Європейського Союзу, означений термін визначається як засноване на договорі довгострокове співробітництво між державою (державними органами та органами місцевого самоврядування) та приватними компаніями, яке спрямоване на фінансування, проєктування, впровадження та управління публічними об'єктами і послугами, які традиційно забезпечуються державою (у звіті – публічним сектором) [31, с. 5].

В Законі Україні «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. №2404-VI [126] міститься визначення цього терміну та окреслюються

його основні ознаки, а саме: це «співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом» [126]. Відповідно до ознак ДПП даний Закон відносить:

- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та технічне переоснащення об'єкта ДПП та/або управління таким об'єктом, що включає в себе користування, експлуатацію та його технічне обслуговування;
- передачу приватному партнеру частини ризиків у процесі реалізації проєкту ДПП;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт державно-приватного партнерства.

Також українська нормативно-правова база окремо виділяє в якості форми здійснення ППП концесію, що «передбачає надання концесієдавцем концесіонеру права на створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та технічне переоснащення), та/або управління (користування, експлуатацію, технічне обслуговування) об'єктом концесії, та/або надання суспільно значущих послуг у порядку та на умовах, визначених концесійним договором, а також передбачає передачу концесіонеру переважної частини операційного ризику, що охоплює ризик попиту та/або ризик пропозиції» [132].

Отже, українське законодавство, очевидно слідуючи рекомендаціям, характеризує таку форму міжсекторальної взаємодії як правову категорію, тобто юридичний договір, в якому закріплюються правила і порядок відносин між державним партнером (у більш широкому сенсі публічним, адже стороною угоди збоку держави є центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ), місцеві органи виконавчої влади (далі – МОВВ) та органи місцевого самоврядування (далі – ОМС), а об'єктом проєктів ППП є публічна власність) та приватним, побудованого на принципах рівності партнерів та погодженості їхніх інтересів, під час реалізації яких можливості обох партнерів об'єднуються, з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та отримання позитивного кінцевого результату для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі.

Утім, на наш погляд, у вітчизняному законодавстві та адміністративній практиці варто використовувати замість поняття «державно-приватне партнерство» термін «публічно-приватне партнерство», що в більшій мірі відповідає змісту співпраці публічного і приватного підприємницького сектора. Це формулювання відповідає категоріально-понятійному апарату як чинного, так і перспективного законодавства (юридичні особи публічного права, публічна влада, публічна політика, публічні фінанси тощо). Адже станом на сьогодні поняття «публічна влада» має усталене значення, що включає в себе як органи державної влади і управління, так і органи місцевого самоврядування.

Ми погоджуємось із думкою дослідників, що реалізація механізму ППП дозволяє досягти значного позитивного ефекту у першу чергу для публічного партнера, адже це дає можливість [18, с. 14]:

– зосередитись органам публічної влади на своїх основних функціональних питаннях. Адже, коли приватний сектор бере на себе відповідальність за другорядні, неосновні функції, це дає змогу публічній владі перерозподілити свої ресурси й зосередитись на виконанні своєї

основної ролі – задоволенні і захисті суспільних інтересів шляхом упровадження дієвої соціальної і економічної політики;

– поліпшити управління державними і комунальними активами. Традиційні цикли планування закупівель часто базуються на короткотерміновій перспективі, внаслідок чого утримання та відновлювання активів часто буває неоптимальним. З іншого боку, приватний сектор застосовує до планування та фінансування довгостроковий підхід;

– підвищити якість надання публічних послуг унаслідок упровадження різноманітних технологічних і управлінських інновацій, що часто розробляється саме у середовищі приватного сектора;

– перенести більшу частину ризиків, пов'язаних із несподіваними витратами й перевитратами, затримками із виконанням і відхиленнями від календарного графіка й необхідністю реагування на коливання попиту на послуги, з публічного сектору на приватний.

Що стосується особливостей використання публічно-приватного партнерства як механізму узгодження інтересів у виробленні та реалізації публічної політики в енергетичній сфері України, то основні напрями для реалізації відповідних проєктів визначені у Законах України «Про державно-приватне партнерство» з останніми змінами від 1 січня 2022 р. та «Про концесію» від 3 жовтня 2019 р №155-IX [132]. Мова йде про таке: виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; виробництво та впровадження енергозберігаючих технологій; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; інші сфери діяльності, які передбачають надання суспільно значущих послуг [126]. Що стосується концесій, то вони можуть застосовуватися для здійснення проєктів у будь-яких сферах господарської діяльності, тобто у сфері енергетики також, крім об'єктів, щодо яких цим законом встановлено обмеження чи заборона щодо передачі їх у концесію. Зокрема, це стосується видобувної промисловості (проєкти, які передбачають пошук, розвідку родовищ та видобування корисних копалин) [132].

Проте сфери застосування ППП можуть бути набагато різноманітнішими. Наприклад, це може бути формат національних проєктів, які мають стратегічне значення для цілих галузей української економіки, у тому числі – енергетичної сфери.

Окремо слід виділити державні інвестиційні проєкти, що відповідно до Бюджетного Кодексу України, реалізуються «шляхом державного інвестування в об'єкти державної власності з використанням державних капітальних вкладень та/або кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії» [11]. Їх відбір, розроблення та реалізація здійснюється з використанням державних капітальних вкладень (крім тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій, та проєктів, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку) [116].

У контексті нашого дослідження мова може йти про проєкти, метою яких є зменшення енергозалежності України шляхом збільшення прямих інвестицій в сферу енергетики. При цьому механізм ППП дозволить досягнути більшої ефективності в реалізації проєктів та полегшенні доступу до капіталу з метою розподілу фінансових ризиків та ризиків, пов'язаних із строками реалізації проєктів, одночасно дотримуючись високих стандартів охорони навколишнього природного середовища та безпеки працівників. У свою чергу усунення ризиків та стабілізація переваг дозволить більш активно залучати інвесторів, у тому числі – зовнішніх. Важливо зазначити, що залучення інвестицій через механізм публічно-приватного партнерства дозволить реалізувати Національну стратегію розвитку України в енергетичній сфері, а також сприятиме сталому розвитку інноваційно-енергоефективної економіки України.

Зазначимо, що Кабінет Міністрів вже затвердив перелік пріоритетних для держави інвестиційних проєктів на період до 2023 року (відповідне рішення було прийнято на засіданні Уряду 18 листопада 2020 року) [192].

Так, до переліку увійшли 13 енергетичних проєктів: створення дата-центру на потужностях АЕС ДП «НАЕК «Енергоатом»; завершення будівництва Ташлицької ГАЕС; друга черга реконструкції ГЕС; будівництво третьої черги Дністровської ГАЕС в складі трьох гідроагрегатів; будівництво Каховської ГЕС-2; будівництво Канівської ГАЕС; встановлення гібридних систем з виробництва електроенергії в ПрАТ «Укргідроенерго»; «Слов'янська ТЕС ПАТ «Донбасенерго». Реконструкція енергоблока ст. №6 з розділенням на енергоблоки №6б та №6а потужністю 330 МВт кожний»; будівництво енергоблоків №3, 4 Хмельницької АЕС; нове будівництво ПС 330 кВ «Слобожанська» із заходами ПЛ 330 кВ, Харківська область; нове будівництво ПЛ 330 кВ Дністровська ГАЕС – ПС 750 кВ «Вінницька», Вінницька та Чернівецька області; будівництво ПЛ 330 кВ Новоодеська - Арциз із заміною АТ-2 на ПС 330 кВ «Арциз»; нове будівництво двоколової ПЛ 330 кВ Курахівська ТЕС-Білицька, Донецька область [192].

В Україні станом на сьогодні проєкти ППП в основному реалізовуються у сфері виробництва, розподілення та постачання електричної енергії, а також виробництва, транспортування і постачання тепла та розподілу і постачання природного газу [179]. Одним із перших проєктів публічно-приватного партнерства у сфері енергетики стала реалізація пілотного проєкту «Енергетичний міст «Україна – Європейський Союз» (Розпорядження КМУ від 15.06.2015 №671-р), метою якого є розбудова міждержавних магістральних мереж та організація видачі потужності енергоблока №2 Хмельницької АЕС для забезпечення довгострокового експорту електричної енергії до країн Європейського Союзу. Ініціатором проєкту став консорціум у складі: Polerergia International S.a. r.l. (Люксембург), EDF Trading Limited (Велика Британія), Westinghouse Electric Sweden AB (Швеція). Строк здійснення публічно приватного партнерства – не більше 23 років та 3 місяців. Розрахункова вартість цього проєкту – 243, 5 млн євро в цінах 2017 р. Під час реалізації проєкту буде підвищений рівень використання та збільшення потужності ядерних енергоблоків, у тому числі Південноукраїнської АЕС та

Запорізької АЕС, створено умови та інструменти, необхідні для залучення ДП «НАЕК Енергоатом» коштів для фінансування розвитку енергетичної інфраструктури. Внаслідок реалізації проєкту планується розширити генеруючі потужності українських об'єктів ядерної енергетики та підвищення ефективності енергоблоків [19].

Наказом Міненерговугілля від 03.11.2017 р. №684 було прийнято рішення щодо реалізації зазначеного проєкту за формою ППП, а згодом наказом Міненерговугілля від 18.01.2019 р. №24 було прийнято рішення щодо проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення публічно-приватного партнерства щодо проєкту «Енергетичний міст «Україна – Європейський Союз». 9 серпня 2019 року комісія Міненерговугілля з питань проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо проєкту «Енергетичний міст «Україна – Європейський Союз» визначила переможцем конкурсу Ukraine Power Bridge Company Limited. До консорціуму, який створений для реалізації проєкту, також входять Westinghouse (США), французька державна компанія EDF (87% належить французькому уряду, найбільша енергокомпанія Європи), польська Polenergia International (розвиває морську вітрову енергію, торгує газом і електроенергією в Центральній Європі), угорська MVM (національна енергетична компанія, 100% держвласності) [39].

Варто зазначити, що ініціаторами проєкту «Енергетичний міст «Україна – Європейський Союз» передбачається застосування змішаної форми ППП для його реалізації. Оскільки в його рамках мають бути здійсненні різні дії, як то створення, реконструкція, модернізація тощо [19].

Важливо підкреслити, що питання вибору моделі ППП також залежить від обраного методу окупності інвестицій приватного партнера. Відповідно українське законодавство розрізняє два типи контрактів ППП, які засновані на концесійних та неконцесійних умовах реалізації. Якщо за умов концесії механізм надходжень інвестицій від приватного партнера головним чином базується на стягненні плати з користувачів об'єкту ППП, то при

неконцесійних ППП механізм надходжень базується на платежах, отриманих від публічного партнера [22, с. 3].

У зв'язку із цим, найбільш поширеними типами (моделями) ППП угод в енергетичній сфері, як свідчить світова практика, є концесійні контракти типу BOT (англ. абревіатура BOT розшифровується як build (будівництво) – own (володіння) – transfer (передача)), DBOT (відповідно: design (проєктування) – build (будівництво) – own (володіння) – transfer (передача)) та BOOT (build (будівництво) – own (володіння) – operate (експлуатація) – transfer (передача)). При цьому, найбільш глибоким рівнем партнерства, якщо йдеться про будівництво нового активу, на нашу думку, вирізняється контракт за моделлю DBOT, алгоритм здійснення якого означає наступне: приватний партнер спочатку має розробити проєктну документацію об'єкту енергетики; на етапі будівництва утворюється проєктна компанія, чиї функції полягають у будівництві та постачанні обладнання; потім приватний партнер на період дії угоди про ППП володіє цим об'єктом; після закінчення термінів дії угоди приватний партнер передає об'єкт у власність публічного партнера (держави).

Концесійні ППП також релевантні, якщо мова йде про необхідність модернізації застарілого обладнання на державних і комунальних енергетичних підприємствах і об'єктах енергетичної інфраструктури (див. нижче). Відповідно до класифікації Світового Банку, то таких моделей ППП, що можуть бути застосовані в енергетичній сфері є:

- ROT (rehabilitate (відновлення) – operate (експлуатація) – transfer (передача), де приватний партнер займається реконструкцією об'єкту, здійснює його експлуатацію і підтримку протягом установленого контрактом періоду, приймаючи на себе усі ризики, а потім повертає його публічному партнерові;
- BROT (build (будівництво) – rehabilitate (відновлення) – own (володіння) – transfer (передача), де приватний партнер здійснює або нове будівництво, або добудову чи реконструкцію вже існуючого об'єкта, експлуатує і обслуговує його протягом періоду дії контракту, приймаючи на

себе всі ризики та після завершення терміну концесійного договору повертає об’єкт державі;

- RLT (rehabilitate (відновлення) – lease or rent (оренда або лізинг) – transfer (передача), коли приватний партнер реконструює існуючий об'єкт, потім орендує або бере у лізинг у держави на певний період часу, беручи на себе усі ризики проєкту [247].

Однак у будь-якому разі, незалежно від того ініціюється проєкт ППП як концесійний чи неконцесійний, згідно національного законодавства України, весь процес його реалізації, має відбуватися за процедурою, передбаченою у Законі України «Про державно-приватне партнерство».

В цілому, завдяки реалізації проєктів ППП у сфері енергетики внесок заінтересованих сторін у вироблення та реалізацію енергетичної політики держави є більш ніж очевидним, адже завдяки ППП відбувається суттєва модернізація і розбудова енергетичної інфраструктури, реконструкція різних об’єктів енергетики, реалізуватися заходи з підвищення рівня ефективності енергетичних компаній, прийняття енергосервісних контрактів, впровадження стратегічного управління розвитком альтернативної енергетики тощо.

Однак для успішної реалізації ППП проєктів у сфері енергетики має бути завершений процес гармонізації та узгодження стратегічних законодавчих актів, а також визначення місця Стратегії розвитку ППП в системі документів державного стратегічного планування. Натомість в Україні продовжує діяти Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки [143], терміни реалізації якої вже давно спливли. Тому Кабінету Міністрів необхідно ухвалити *нову* Концепцію розвитку публічно-приватного партнерства на 2022 – 2027 рр. (далі – Концепція), яка повинна включати в себе аналіз сучасних реалій і проблем розвитку механізму ППП в нашій державі, визначати загальні стратегічні напрями і пріоритети удосконалення державного регулювання ППП, виходячи із реальних потреб публічного сектору в капітальних інвестиціях із розбивкою по секторам економіки.

Зокрема, вкрай актуальним і перспективним напрямом для застосування механізму ППП в енергетичній сфері, що повинно бути визначено у Концепції, має стати модернізація (реконструкція) традиційних об'єктів генерації та постачання електроенергії і тепла в контексті покращення загальної енергоефективності промисловості та комунальної інфраструктури, а також зменшення вуглецевих викидів відповідно до заявлених в Енергетичній стратегії України на період до 2035 показників, а саме збільшення частки відновлюваних джерел енергії до 25% від загального постачання електроенергії [144]. Підстави для цього наступні.

Так, відповідно до оцінки українських вчених, фахівців Національного інституту стратегічних досліджень, в Україні у 2020 р. близько 35 % усієї електроенергії вироблялося на теплових електростанціях (ТЕС і ТЕЦ), джерелом живлення яких є викопні енергоносії, переважно вугілля та газ [44, с. 69]. Що є високими показниками, не тільки з точки зору задоволення кліматичних амбіцій України, але й з позицій національної безпеки, адже в умовах повномасштабної російської агресії та її руйнівних наслідків для енергетичної галузі держави (захоплення ЗАЄС, окупація територій вугільних басейнів, руйнування нафтопереробних та енергогенеруючих об'єктів критичної інфраструктури тощо) дефіцит потужностей, необхідних для забезпечення надійності електропостачання населення та промисловості стає ключовою загрозою.

Хоча в Україні вже як кілька років має відбуватися екологічна модернізація т.з. великих спалювальних установок (усього 90 енергоблоків ТЕС і котлів ТЕЦ), зокрема, шляхом установки нових екологічно ефектичних фільтрів на усіх великих вугільних електростанціях [134] на їх реконструкцію необхідно залучити понад 4,1 млрд євро інвестицій. Водночас вітчизняні енергокомпанії відчували гострий дефіцит фінансування навіть на поточні ремонти [44, с. 70]. З початком масштабного вторгнення і активних військових дій на території нашої держави ситуація ще більше погіршилась.

Таким чином, відсутність коштів та невизначеність механізмів фінансування модернізації підприємств вигульних тепло- і електрогенеруючих підприємств на даний момент є однією із найважливіших проблем, що потребує вирішення. Саме тому у Концепції має бути визначено завдання та шляхи застосування механізму ППП для модернізації енергоблоків відповідних підприємств.

Окрім цього, Концепція має стати фундаментом для розробки головних стратегічних документів публічної політики в енергетичній сфері – Стратегії розвитку ППП в Україні та Плану її реалізації у різних галузях, у тому числі енергетичному. У зв'язку із цим ми підтримуємо думку вітчизняного дослідника доктора наук з державного управління В. Круглова, що ціллю Стратегії має стати створення інституційного середовища для ефективного здійснення взаємодії та узгодження інтересів органів публічної влади, приватних суб'єктів та суб'єктів громадянського суспільства «шляхом спільного виконання окремих управлінських і регулювальних функцій в процесі надання суспільних послуг високої якості при реалізації соціально важливих проєктів ППП в сфері енергетики, що спрямовано на соціально-економічний розвиток країни, створення конкурентоспроможної, безпечної й інноваційної вітчизняної економіки, зростання рівня та якості життя населення» [69, с. 323].

Комплексний підхід до розвитку сфери публічно-приватного партнерства в Україні також передбачає взаємоузгодженість цілей і інтересів не тільки традиційних галузевих заінтересованих сторін, передусім, національних і зарубіжних енергетичних компаній та органів виконавчої влади, але й враховувати зростаючу роль суб'єктів місцевого самоврядування та регіональних гравців на енергетичному ринку.

Наприклад, можна згадати енергетичні проєкти ППП, які вдалося реалізувати на місцевому рівні. У червні 2015 р. між територіальною громадою м. Остер Чернігівської області та корпорацією «Укратомприлад» був укладений договір про спільну діяльність з метою реконструкції окремих

складових цілісного майнового комплексу системи теплопостачання, будівництва теплотраси. Проєкт був успішно реалізований [84].

Варто відзначити, що у регіонах найбільш привабливою сферою для реалізації проєктів ППП стала відновлювана енергетика. За підрахунками дослідників, у 2019 році на території України досягли фінансового закриття дев'ять проєктів ППП у сфері сонячної та вітрової електроенергетики, а найбільшими за обсягами інвестицій були: вітряна електростанція ДТЕК Ботієво (2012 р., Запорозька обл., 458,0 млн дол.), вітряна електростанція Сиваш (2019 р., Херсонська обл., 428,5 млн дол.), сонячна електростанція Перово (2011 р., Сімферопольська обл., 411,8 млн дол.) та Нікопольська сонячна електростанція (2018 р., Дніпропетровська обл., 282,0 млн дол.) [46, с. 171].

Також до результатів ефективного ДПП варто віднести запуск у 2015 р. у м. Малин (Житомирська область) першого в Україні проєкту з питань енергоефективності. Цей проєкт передбачає використання відновлюваного біопалива, пелет із соломи замість природного газу.

Проведена реформа децентралізації відкриває перед громадами нові можливості розвитку, а саме створення енергетичних кооперативів. За визначенням Офісу з фінансового та економічного аналізу Верховної Ради України (ОФЕА), Енергетичні кооперативи є «об'єднаннями громадян, підприємств та організацій, метою яких є реалізація різноманітних локальних проєктів у сфері відновлюваної енергетики. Найчастіше такі об'єднання спрямовують свої зусилля на децентралізоване, екологічне і незалежне від компаній та концернів, виробництво енергії» (цит. за: [38]). Вважається, що їх впровадження дозволить громадам інвестувати в енергоефективність і відновлювані джерела енергії та отримувати з цього прибуток.

В українському законодавстві «енергетичний кооператив – це юридична особа, заснована для виробництва, заготівлі або транспортування паливно-енергетичних ресурсів, а також для надання інших послуг з метою

задоволення потреб його членів або територіальної громади, а також з метою отримання прибутку» [122].

ОФЕА наводить приклад сфер, у яких може працювати енергокооператив:

- виробництво енергії (сонячна енергія, вітрова енергія, біогаз, когенерація, тобто комбіноване виробництво тепла та електроенергії);
- продаж альтернативної енергії (електроенергії, теплоенергії, газу);
- купівля й експлуатація енергомереж;
- послуги, спрямовані на ефективне використання енергії (надання консультацій, енергозбереження будівель, реалізація різноманітних проєктів з енергоефективності) тощо [38].

Станом на сьогодні в Україні вже є успішні приклади енергетичних кооперативів.

Зокрема, можна відзначити «Сонячне місто» у місті Славутич Київської області [15]. Змістом господарської діяльності енергокооперативу є будівництво сонячної електростанції на муніципальних дахах м. Славутич з метою продажі електроенергії за зеленим тарифом. Одним із його ключових учасників а комунальне підприємство «Агенція Регіонального Розвитку», засноване Славутицькою міською радою. Відповідно до угоди про розподіл прибутку публічний партнер отримує 5% чистого прибутку, що йдуть на міські проєкти в рамках Плану дій сталого енергетичного розвитку Славутича.

Також є інформація про застування ще щонайменше двох кооперативів: у Березdовській ОТГ (Хмельницька область) ТОВ «Березdівський енергетичний кооператив», засновниками якого стали Комунальне підприємство при Березdівській сільській раді, громадська організація «Екоклуб», та ще 6 фермерських господарств як фізичні особи-підприємці [38]; «Solar Cloud» у Тернопільській області.

Таким чином, створення енергетичних кооперативів в Україні почало відбуватися порівняно недавно, та лише починає розвиватись, в той час як в зарубіжних країнах, зокрема Німеччині, Данії, Швеції, Нідерландах, Австрії,

Франції та США, діють тисячі кооперативів, які володіють електромережами і постачають енергію споживачам.

Отже, завдяки реалізації проєктів ППП у сфері енергетики здійснюється розбудова енергетичної інфраструктури, реконструкція різних об'єктів енергетики, заходи з підвищення рівня ефективності, прийняття енерго-сервісних контрактів, стратегічне управління розвитком альтернативної енергетики. Проте всі проєкти, реалізуються повільно. Як свідчать фактичні дані, ППП все ще недостатньо поширене як механізм реалізації публічної політики в енергетичному секторі, зокрема у сфері залучення інвестицій для розвитку енергетичної галузі. За інформацією Мінекономіки в Україні станом на 1 січня 2022 р на умовах ППП хоча й укладено 193 договори, однак із них реалізується *усього* 31 договір (22 – концесійних договорів, 5 – договорів про спільну діяльність, 4 – інші договори), решта – 162 договорів – не реалізується [179].

Основними причинами, що впливають на показники реалізації публічно-приватного партнерства у нашій країні, на переконання багатьох дослідників – фахівців із публічного управління [67; 68; 69; 181] є:

– відсутність *стратегічних і програмних документів* публічної політики у сфері ППП і єдиного підходу щодо визначення пріоритетних галузей для впровадження проєктів ППП на довгострокову перспективу, зокрема, єдиного національного плану розвитку інфраструктури, до якої належать практично всі об'єкти виробництва тепло- і електроенергії в державі, державного стратегічного документа з орієнтованим на цілі підходом до планування та розвитку сфери енергетики шляхом застосування механізму ППП;

– недостатній досвід реалізації проєктів ППП як на державному рівні, так і з боку приватних суб'єктів у сфері енергетики;

– недієва міжвідомча координація при формуванні та реалізації інвестиційної політики держави, що характеризується фрагментованістю системи погодження та реєстрації проєктів ППП, відсутність єдиного підходу

щодо комунікацій між різними органами влади у сфері державного регулювання ППП;

– низька інституційна спроможність публічної влади щодо сталого розвитку та ППП та низька інституційна слабкість системи управління розвитком ППП на регіональному і місцевому рівнях, оскільки ні в структурі органів місцевого самоврядування, ні в апараті місцевих ОВВ не існує підрозділів з питань ППП;

– все ще недостатній кадровий потенціал інституцій публічної влади, яким бракує досвідчених фахівців у сфері організації та управління проєктами ППП;

– несприятливий інвестиційний клімат, зумовлений політичною та макроекономічною нестабільністю, повномасштабною військовою агресією Росії;

– низький рівень довіри населення до органів влади й бізнесу, викликана значною мірою неефективною і часто корупційною діяльністю суб'єктів публічної влади з соціально-економічного розвитку територій і регіонів;

– низька культура соціальної відповідальності бізнесу та ведення підприємницької діяльності тощо.

У цілому варто погодитись із думкою фахівців, що «передумовою успішних ДПП проєктів є не тільки відповідна законодавча база, але й наявність потужного державного сектору, достатня гнучкість учасників проєктів при ухваленні ключових рішень та максимальне їх стимулювання» [170].

Однак перспективи подальшого розвитку цього виду партнерства публічного і приватного сектору залежать і від усвідомлення того, що ППП є передусім інституційним та організаційним альянсом між бізнесом, державою і суспільством – вищим рівнем взаємодії заінтересованих сторін у процесі вироблення та реалізації публічної політики. Як і при виробленні політики, поняття заінтересовані сторони в проєкті ППП являють собою по суті аналогічну формацію.

Наприклад, українські державні енергогенеруючі компанії, використовуючи термінологію Міжнародної фінансової корпорації (МФК), розглядають їх як особи або групи, на яких прямо або опосередковано впливає проєкт, а також ті, хто може мати інтерес в проєкті та/або мати можливість вплинути на його результат, позитивно або негативно (див.: [154, с. 4]).

При цьому, слід враховувати, що кожна сторона партнерства буде виходити зі своїх інтересів. Тому, при укладанні проєкту ППП ключовим завданням публічного партнера (органу влади чи державної/комунальної компанії) стане виявлення, аналіз, а потім врахування інтересів приватного партнера (партнерів). Вітчизняні фахівців з державного управління Т.Новаченко, Н. Піроженко мають рацію, зауважуючи, що реалізація проєкту ППП повинна бути прозорою. У противному випадку інтереси однієї зі сторін тією чи іншою мірою будуть не враховані і партнерство не стане стійким. Наступний важливий момент, на який вказують науковці, – ресурси кожної сторони, що пропонуються для проведення спільної діяльності. Аналіз ресурсів дозволяє встановити наступне: наскільки реально можливе співробітництво сторін; чи буде забезпечена запланована спільна діяльність ресурсами; який буде баланс вкладених у ведення спільної діяльності ресурсів Тільки після цих кроків йде планування спільної діяльності сторін у рамках даного партнерства [87, с. 26].

На цьому етапі вкрай важливим стає визначення потенційних результатів спільної діяльності, що одержить кожний із партнерів, а також оцінка ризиків і очікувань партнерів від співробітництва. Комплексне врахування зазначених елементів моделі побудови партнерства дозволяє закласти основу для побудови стійкого й успішного співробітництва [87, с. 26].

У Посібниках з питань ППП, розроблених Департаментом інвестицій Мінекономіки України і Державною агенцією з питань підтримки державно-приватного партнерства, визначено особливості управління заінтересованими сторонами та стратегію комунікації.

Зокрема, зазначається, що формулювання стратегії залучення до проєкту вимагає визначення чітких цілей, бюджету та розподілу відповідальності. При цьому виявлення заінтересованих сторін і взаємодія з ними – це безперервний процес, і будь-які плани/стратегії повинні регулярно оновлюватися і актуалізуватися [22; 116]. Виходячи з цього, комунікаційна стратегія повинна застосовуватися до всіх етапів проєктного циклу ППП, що включає в себе наступне:

– розробка та оцінка концептуальної записки (етап 1) – ідентифікація та попередня оцінка проєкту, його придатності для реалізації у форматі ППП і відповідно до Закону України про «Державно-приватне партнерство». Цей етап також важливий для встановлення зворотного зв'язку від заінтересованих сторін необхідний для оцінки потреби у наданні послуг та ідентифікації проєктів ППП. Це допомагає державним органам здійснювати скринінг потенційних ДПП, обирати пріоритетні проєкти для етапу підготовки;

– оцінка техніко-економічного обґрунтування проєкту (етап 2) – ініціатор здійснення ППП готує пропозицію про здійснення ППП, яка складається з техніко-економічного обґрунтування, та подає її органу, уповноваженому проводити аналіз ефективності здійснення ППП. Під час цього етапу зібрана інформація від заінтересованих сторін допомагає ініціатору проєкту підготувати дослідження щодо економічної, фінансової та юридичної доцільності проєкту;

– підготовка до проведення конкурсу та здійснення закупівлі (етап 3) – акцент ставиться на інформуванні заінтересованих сторін про прогрес, посилення прозорості та відкритості; відбувається взаємодія з суб'єктами приватного (або громадського) сектору, щоб вони зрозуміли проєкт ППП та подали конкурсні пропозиції;

– реалізації (етап 4) – проєкт проходить процес реалізації, тобто відбувається будівництво, введення в експлуатацію, експлуатація та передача. При цьому публічний партнер/концесієдавець здійснює управління договором через свій підрозділ з управління проєктами і контролює результати діяльності

приватного партнера (концесіонера). Зі свого боку приватний партнер об'єднує зусилля із залучення заінтересованих сторін на етапах проєктування, будівництва та експлуатації; застосовує механізми моніторингу та стратегії пом'якшення наслідків для розгляду скарг користувачів [22, с. 3; 118].

Важливо також зазначити, що у Рекомендаціях Ради ОЕСР про засади державного управління ППП виділено моделі управління ППП, в яких під національним органом управління у сфері ППП мається на увазі структура, створена при повній або частковій участі держави, завдання якої полягає в наданні допомоги уряду в створенні, підтримці, оцінці різних угод про ППП. В Україні роль спеціального уповноваженого органу щодо питань ППП виконує Департамент залучення інвестицій Міністерства економіки України. Крім того, у 2019 році було створено Агенцію з питань підтримки державно-приватного партнерства (Агенція ДПП / PPP Agency – Ukraine), яка є державною організацією та належить до сфери управління Мінекономіки. Дана агенція утворена з метою підготовки до реалізації в Україні якісних та інвестиційно-привабливих проєктів у транспортній, комунальній, енергетичній, соціальній та інших сферах [1]. Її основними завданнями визначені [1]:

– надання консультацій з питань ППП;

– проведення навчання проєктної команди, що створюється ініціатором проєкту ППП (органом публічної влади);

– визначення ідеї, що можна реалізувати через ППП;

– сприяння у підготовці необхідних досліджень (Концептуальна записка, ТЕО та інші);

– здійснення комунікацій з ринком та сприяння пошуку інвесторів;

– структурування проєкту та розробку договору про партнерство;

– сприяння у підготовці конкурсної документації;

– консультування в ході проведення конкурсу та у переговорах переможця конкурсу;

– участь у процесах управління договорами ППП.

Таким чином, Агенція являє собою експертно-консультаційний орган із розвитку ППП, що в умовах незначного досвіду реалізації проєктів ППП в нашій державі, дефіциту кадрів державної служби обізнаних зі специфікою функціонування механізму публічно-приватного партнерства, є більш ніж доцільнішим підходом із розбудови організаційної інфраструктури відповідного механізму. Однак з іншого боку, Агенція попри окреслений фронт робіт не має кадрового потенціалу (штат Агенції наразі складається з трьох осіб [1]) для активізації участі приватних компаній в інноваційно-інвестиційних процесах, у тому числі у сфері енергетики, що, у свою чергу, потребує налагодження більш ефективної взаємодії заінтересованих сторін у трикутнику держава-бізнес-громадянське суспільство. Виходячи з цього, виконання даного завдання повинно бути покладено на створені в органах публічної влади PR-департаменти, які в межах підготовки проєкту ППП повинні вирішувати ряд питань, пов'язаних із координацією діяльності сторін, інформувати про урядові проєкти та програми тощо.

Зокрема, ці департаменти повинні вміти формулювати стратегію залучення заінтересованих сторін до участі в аналізі ефективності здійснення потенційного ППП-проєкту, що є надзвичайно актуальним на другому етапі реалізації партнерства. Важливим інструментом чого є План комунікацій, що має включати в себе різні заходи щодо взаємодії і зворотного зв'язку від стейкхолдерів з метою якнайкращого обґрунтування проєктного рішення. У цьому контексті особливого значення набуває горизонтальна координація. Якщо вертикальна координація передбачає ієрархічність взаємодіючих структур, то горизонтальна має на увазі узгодження незалежних позицій між рівнозначними або які не підпорядковуються один одному структурами, суб'єктами ППП. Відповідно Світовий Банк рекомендує включати в План опис наступних складових [118, с. 30]:

– визначення ролі і значимості кожної заінтересованої сторони та їх потенційного впливу на проєкт (фінансування, процес і т. д.).

– аналіз того як будуть враховані в процесі реалізації проєкту погляди або думки заінтересованих сторін;

– висвітлення питання, як команда проєкту буде спілкуватися із заінтересованими сторонами, включаючи також ключові повідомлення для конкретної аудиторії.

Отож, співробітники відповідних департаментів повинні володіти вміннями та навичками з визначення чітких цілей, бюджету та розподілу відповідальності партнерів та очікувань/побоювань заінтересованих сторін. Однак варто відзначити, що в Україні в планах навчальних закладів, що готують фахівців за спеціальністю «Публічне управління адміністрування» відсутні програми, орієнтовані на підготовку і підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері організації проєктів ППП.

Це актуалізує створення системи теоретичної підготовки вітчизняних фахівців з публічно-приватного партнерства. У зв’язку з цим існує практична доцільність рекомендувати:

Міністерству освіти і науки України розробити план заохочення закладів вищої освіти, що займаються навчанням і професійною підготовкою кадрів для державної служби запровадити в освітньо-професійні програми й професійні програми підвищення кваліфікації курсів щодо набуття слухачами компетенцій із управління проєктами ППП, зокрема, у таких перспективних галузях енергетики як відновлювані джерела енергії і зміцнення енергоефективності;

Національному агентству України з питань державної служби активізувати роботу з розробки і включення у профілі професійної компетентності посад державної служби компетенцій, якими має володіти фахівець з управління проєктами ППП.

Своєю чергою Агенції з питань підтримки державно-приватного партнерства варто також сфокусувати увагу (за умов розширення штату спеціалістів і залучення зовнішніх (зарубіжних і українських) фахівців із наукових установ, організацій громадянського суспільства, приватних

компаній) на підготовці навчально-методичної літератури, в якій будуть відображені практичні рекомендації, не тільки по загальним аспектам підготовки та реалізації проєктів ППП, якими мають користуватися публічні ініціатори проєктів ППП, але і матеріали по особливостям реалізації ППП в окремих галузям економіки і інфраструктури, у тому числі у паливно-енергетичному секторі, галузі відновлюваної енергетики, енергозберігаючих технологій тощо. Зокрема, вони можуть включати рекомендації щодо підготовки і реалізації проєктів ППП на основі найбільш релевантних для сфери енергетики моделей ППП і т.п.

Нарешті, не слід забувати, що на ефективність реалізації проєктів ППП в енергетичній сфері безпосередньо впливають й загальноекономічні фактори. Зокрема, інвестиційна привабливість країни, політична стабільність, низький рівень корупції, верховенство права тощо. Не менш важливими є й рівні умови для ведення бізнесу, прозора система оподаткування, реальна деолігархізація тощо. За умови мінімізації негативних наслідків від вищезазначених проблем реалізація проєктів ППП в енергетичній сфері може отримати новий імпульс та сприятиме розвитку економіки України, забезпеченню національних інтересів нашої країни та зниженню численних ризикогенних факторів в контексті здобуття енергетичної незалежності.

Висновки до Розділу 3

Аналіз інституалізації Government Relations у міжсекторальній взаємодії при виробленні публічної політики в енергетичній сфері України дозволяє нам зробити висновок, що публічна GR-діяльність українських компаній базується на притаманних цій сфері представництва інтересів технологіях, якими є безпосередній особистий контакт з представниками органів влади, обмін інформацією з питань, що цікавлять, виступ на різних форумах і самітах, а також неформальні зустрічі на різних заходах, використання експертної

думки, а також надання відповідної експертної інформації для взаємодії з органами влади.

Дістало обґрунтування положення, що інституалізація GR-діяльності вітчизняних енергетичних компаній нерозривно пов'язана із законодавчим унормування лобізму. У зв'язку з цим розроблені пропозиції з легалізації лобістської діяльності енергетичних компаній. Як такі розглядаються:

– запровадження відкритого реєстру лобістів із максимально спрощеною процедурою реєстрації, звітності та перевірки діяльності суб'єктів лобіювання; визначення регулятора в особі спеціального департаменту Міністерства юстиції України;

– унормування основних питань звітності лобістів (щодо укладених договорів з надання відповідних послуг; переліку послуг; об'єктів лобістської діяльності; замовників; витрат на відповідну діяльність; доходів та джерел їх отримання);

– встановлення чіткого переліку органів публічної влади та їх посадових і службових осіб щодо яких дозволяється або забороняється здійснювати дії лобістського характеру шляхом імплементація правової категорії «охоплення посадових осіб»;

– встановити чіткі обмеження на лобістську діяльність іноземних юридичних осіб шляхом ведення моніторингу лобістських дій відповідних суб'єктів;

– впровадження лобістського самоврядування.

Крім цього, проведений аналіз показує, що в нашій державі вже тривалий час існують правові умови для функціонування т.з. «громадського лобіювання». Встановлено, що всю сукупність демократичних технологій лобіювання, що існують в Україні, можна ідентифікувати за двома умовними підходами. У межах першого, найбільш демократичного і доступного для широкого загалу українських ІГС підходу, відбуваються дії, спрямовані на переконання, зміну думок, а іноді й ціннісних установок осіб, які ухвалюють владні рішення, шляхом підготовки і поширення аналітичних матеріалів,

організацію інформаційно-освітніх кампаній, проведення публічних заходів. Реалізація другого підходу передбачає безпосередній доступ громадських лобістів до процесу ухвалення рішень через надання уряду цільової, експертної, допомоги в аналізі проблеми і підготовці потрібних для її розв'язання рішень у формі аналітичних доповідей, законопроєктів, проєктних документів і т.п. Така технологія громадського лобіювання передбачає безпосередню участь суб'єктів впливу у розробці документів політики. Її основним суб'єктом зазвичай виступають неурядові аналітичні центри. Обґрунтовано вважати дану технологію як найбільш перспективну у сфері енергетики Україні.

Розроблено пропозиції щодо легалізації громадського лобіювання в якості повноцінного правового інструменту відстоювання суспільного інтересу в енергетиці та дотичних до неї питань кліматичної і екологічної політики, шляхом: створення сприятливих умов для широкого загалу ІГС бути замовником послуг у професійних суб'єктів лобістської діяльності; виокремлення з-поміж таких суб'єктів категорії громадського лобісту, як фізичної особи, що працює в якості волонтера або за добровільну пожертву (за умов декларування відповідного прибутку).

На основі аналізу реалізації проєктів публічно-приватного партнерства у сфері енергетики Україні можна зробити висновки про очевидну перспективність та доцільність впровадження ППП як механізму взаємодії держави, приватних компаній і громадянського суспільством у виробленні та реалізації публічної політики в енергетичній сфері. У зв'язку із цим доведено, що особливо гостро стоїть питання вирішення проблеми модернізації і реконструкції традиційних об'єктів генерації та постачання електроенергії і тепла за допомогою механізму ППП, що зазнали катастрофічних руйнувань, спричинених російським вторгненням, і які потерпають від хронічної відсутності коштів та невизначеності механізмів фінансування відповідної діяльності. Обґрунтовано необхідність якнайскорішого ухвалення *нової* Концепції розвитку публічно-приватного партнерства на 2023 – 2027 рр., в

якій модернізація вигульних тепло- і електрогенеруючих підприємств має фігурувати в якості одного з найбільш актуальних і перспективних напрямів для застосування механізму ППП в енергетичній сфері. Відповідні положення Концепції також мають лягти у фундамент розробки таких стратегічних документів публічної політики в енергетичній сфері як Стратегія розвитку ППП в енергетичній галузі України та Плану її реалізації.

Також встановлено, що в Україні й досі відсутні вимоги до кваліфікації державних службовців і працівників виконавчих органів місцевого самоврядування, відповідальних за реалізацію ППП. Відсутні програми, орієнтовані на підготовку і підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері організації проєктів ППП. Бракує спеціальної навчально-методичної літератури, в якій мають бути відображені практичні рекомендації і матеріали по особливостям реалізації проєктів відповідного партнерства на основі найбільш релевантних для сфери енергетики моделей ППП. Це актуалізує створення системи теоретичної підготовки вітчизняних фахівців з публічно-приватного партнерства, запровадження в освітньо-професійні програми й професійні програми підвищення кваліфікації курсів щодо набуття слухачами компетенцій із управління проєктами ППП, особливо у таких галузях енергетики як відновлювані джерела енергії і зміцнення енергоефективності, що є найперспективнішими сферами для започаткування проєктів ППП на середньострокову перспективу. Відповідні заходи потребують також активізації роботи з розробки і включення у профілі професійної компетентності посад державної служби компетенцій, якими має володіти фахівець з управління проєктами ППП.

Основні результати третього розділу висвітлено у таких публікаціях автора: [95], [97], [101], [104], [105], [106], [107], [108].

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано вирішення конкретного науково-прикладного завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних та прикладних положень щодо особливостей взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України, а також розроблення практичних рекомендацій щодо її удосконалення. Отримані наукові результати дозволили сформулювати наступні висновки теоретичного та науково-практичного характеру, що віддзеркалюють вирішення завдань дисертаційного дослідження відповідно до поставленої мети та завдань:

1. Розкрито сутність сучасної публічної політики в енергетичній сфері, як сукупності притаманних їй ключових ознак, а саме: виробляється у публічній сфері, зокрема в системі публічного управління; базується на принципах прозорості і відкритості; відбувається на основі нормативно визначених процедур і правил взаємодії заінтересованих сторін, першочергово з узгодження їх різних інтересів; результатом такої взаємодії є офіційні документи політики (концепції, стратегії, програми, закони, укази, постанови тощо) в енергетичній сфері. Енергетична безпека є складовою національної безпеки та має значний вплив на вироблення сучасної публічної політики в енергетичній сфері. Вона передбачає заходи спрямовані на забезпечення стабільного, безпечного та надійного постачання енергії для функціонування економіки, сектору оборони країни та суспільства в цілому. Вироблення публічної політики в енергетичній сфері пов'язане з різноманітними політичними ризиками та викликами, які можуть вплинути на її формування і реалізацію, а саме: політична нестабільність, геополітичні фактори, інтереси різних стейкхолдерів, зміни в енергетичному секторі, напруженість у міжнародних відносинах тощо.

2. Проаналізовано концептуальні підходи дослідження взаємодії заінтересованих сторін як суб’єктів вироблення публічної політики, що

дозволило виявити два основних дослідницьких підходи: політологічний, що заклав теоретичний фундамент для вивчення дослідженого феномену, і інструментальний (нормативний), де «політологічний» концепт «група інтересів» трансформується в нормативну категорію «заінтересована сторона» або стейкхолдер, якою позначається суб'єкт, що приймає участь у виробленні та реалізації публічної політики як нормотворчого (законотворчого) процесу. У дисертації запропоновано інтегроване визначення поняття «заінтересовані сторони в енергетичній сфері», а саме: це групи інтересів (структури бізнесу, неурядові організації, наукові установи та експерти, галузеві органи публічного управління та ін.), залучені до нормативного процесу вироблення публічної політики в енергетичній сфері й які у той чи інший спосіб безпосередньо чи опосередковано впливають одне на одного і обумовлюють взаємну спрямованість дій у процесах реалізації даної політики. Встановлено, що взаємодія заінтересованих сторін при виробленні публічної політики нерозривно пов'язана з комунікацією стейкхолдерів у процесі вироблення законодавчих та політико-управлінських рішень на основі механізмів взаємодії: інформаційного (опитування, анкетування і т.п.); консультативного (консультації з заінтересованими сторонами); діалогового (постійно діючі консультативно-дорадчі органи, робочі групи чи кабінети); партнерського (інструменти публічно-приватного партнерства, соціального діалогу та інші форми часткового делегування функцій держави бізнесу та громадськості).

3. Узагальнено досвід взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері Європейського Союзу та визначено особливості узгодження інтересів суб'єктів цієї політики на чотирьох рівнях взаємодії: корпоративному (інтереси національних і міжнародних суб'єктів господарювання), національному (поточні інтереси національних урядів країн-учасниць), інституційному (позиції керівників інститутів самого ЄС як інтеграційного формування), наднаціональному (спільні інтереси у зовнішній політиці країн-учасниць). Доведено, у фундаменті енергетичної політики Європейського Союзу лежить прагнення європейських інституцій через

відповідні механізми узгодження інтересів загальноєвропейських, національних і транснаціональних стейкхолдерів на кожному з цих рівнів створити сприятливі умови для єдиного внутрішнього ринку електроенергії й газу, енергетичним технологіям, спрямованим на зменшення викидів парникових газів, безпеці і диверсифікації поставок, прискорення декарбонізації економіки держав-членів, стимулюванню підвищення енергоефективності. Обґрунтовано, що відповідні напрямки спільної політики в енергетичній сфері ЄС відтепер визначені в якості магістральних для України і можуть бути ефективно впроваджені лише за умови узгодженої позиції українських заінтересованих сторін держави, бізнесу та інститутів громадянського суспільства.

4. Визначено та обгрунтовано особливості взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичному секторі економіки України, якими визначені: специфічні умови функціонування енергетичного сектору економіки на етапі демократичного транзиту; збереження домінуючої ролі державних підприємств у виробництві енергії; потужний вплив на державні підприємства приватних інтересів; висока нормативна зарегульованість енергетичної сфери; системна кореляція завдань та напрямів національної енергетичної політики із євроінтеграційними процесами; руйнівний вплив повномасштабної російсько-української війни на енергетичну сферу, особливо на її інфраструктуру, недостатньо ефективне функціонування механізмів узгодження інтересів різних суб’єктів політики; незавершена інституціоналізація прозорих і відкритих практик узгодження інтересів ключових акторів публічної енергетичної політики; розвиток альтернативних джерел енергії; посилення громадської участі у виробленні публічної енергетичної політики; впровадження інноваційних технологій при узгодженні інтересів (цифровізація процесу) та ін. Визначені основні вектори та ризики вироблення сучасної публічної політики в енергетичній сфері України в контексті подолання наслідків російсько-української війни, реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2050 р. та

євроінтеграційних перспектив нашої держави: розвиток відновлюваної енергетики; розширення співпраці та узгодження інтересів з європейськими країнами, зокрема, у питаннях транзиту газу, розвитку відновлюваної енергетики та енергоефективності; підвищення транспарентності та удосконалення механізмів контролю за діяльністю підприємств у цій сфері; розвиток національних енергетичних проєктів у рамках плану з післявоєнного відновлення та модернізації енергетичної сфери. Основними ризиками залучення заінтересованих сторін у вироблення публічної політики в енергетичній сфері в умовах війни визначені: безпека та конфіденційність суб'єктів політики; конфлікти інтересів ключових акторів енергетичної політики; недосконаліть інституційного середовища; недофінансування заходів реалізації стратегічних напрямів енергетичної політики тощо.

5. Розглянуто механізми взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України, якими є: законодавчі механізми, механізми регулювання та координації, механізми громадського діалогу та консультацій. Поряд із цим, з'ясовано, що в Україні ефективність відповідних механізмів суттєво знижена, передусім внаслідок неналежного правозастосування ключовими державними акторами публічної політики в енергетичній сфері положень нормативно-правової бази, що регламентує їх функціонування у правовому полі держави. З'ясовано, що в Україні наразі існують ще багато неподоланих проблем міжсекторальної взаємодії, передусім інституційно-правового характеру, що заважають ефективно узгоджувати інтереси заінтересованих сторін з органами публічної влади в сфері енергетики. Це, зокрема: відсутність комунікаційної стратегії та плану її реалізації у суб'єктів владних повноважень; низькій рівень відкритості процедури проведення публічних консультацій та відсутності ефективного зворотного зв'язку щодо результатів їх розгляду; відсутності стратегії розвитку консультативно-дорадчих органів при ОВВ; незавершеності реформування Міненерго та інших державних суб'єктів вироблення та реалізації досліджуваної політики у напряму комунікацій зі стейкхолдерами.

6. Визначено пріоритетні напрями удосконалення взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України. Відповідно в роботі дістали обґрунтування такі напрями її вдосконалення як:

– правова легалізації лобістської діяльності, що розглядається нами в якості основного етапу інституалізації, як GR-діяльності, що є ключовим механізмом підвищення транспарентності енергетичних компаній у міжсекторальній взаємодії при виробленні досліджуваної політики в Україні, так і механізмів представництва суспільних інтересів організаціями громадянського суспільства, передусім, за рахунок таких кроків, як: запровадження відкритого реєстру лобістів; державне регулювання лобістської діяльності; унормування звітності суб'єктів лобістської діяльності; імплементація в національне законодавство такого явища, як «охоплення посадових осіб»; встановлення чітких обмежень на лобістську діяльність іноземних юридичних осіб; впровадження лобістського самоврядування;

– розвиток громадського лобіювання як інструменту впливу на вироблення публічної політики в енергетичній сфері України (удосконалення методичного підходу до інституціоналізації громадського лобіювання суспільних інтересів в енергетичній сфері, який, на відміну від вже існуючих, фокусується на створенні сприятливих умов для організацій громадянського суспільства виступати замовником лобістських послуг, а також виокремлення з-поміж таких суб'єктів політики категорії громадських лобістів, як фізичної особи, що працює в якості волонтера або за добровільну пожертву (за умов декларування відповідного прибутку).

– впровадження публічно-приватного партнерства як основного механізму реалізації національних проєктів у енергетичному секторі, зокрема у проєктах модернізації і реконструкції традиційних об'єктів генерації та постачання електроенергії і тепла, відновлюваних джерел енергії і зміцнення енергоефективності, за рахунок таких заходів, як: ухвалення відповідних стратегічних і програмних документів; активізації розбудови системи

професійної підготовки вітчизняних фахівців з публічно-приватного партнерства тощо. Активізація зусиль із нормативно-правового, інституційного, та кадрового забезпечення проєктів публічно-приватного партнерства, особливо при модернізації і реконструкції традиційних об’єктів генерації та постачання електроенергії і тепла, що зазнали катастрофічних руйнувань, спричинених російським вторгненням, у сфері відновлюваних джерел енергії і зміцнення енергоефективності, зокрема, за рахунок таких заходів, як: ухвалення відповідних стратегічний і програмних документів (нової Концепції розвитку публічно-приватного партнерства на 2023 – 2027 рр., Стратегії розвитку ППП в енергетичній галузі України та Плану її реалізації); активізації розбудови системи теоретичної підготовки вітчизняних фахівців з публічно-приватного партнерства, запровадження в освітньо-професійних програм із управління проєктами ППП в галузях енергетики; розробка і включення у профілі професійної компетентності посад державної служби компетенцій, якими має володіти фахівець з управління проєктами ППП тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства. Офіційний веб-сайт. URL: https://pppagency.me.gov.ua/uk/

2. Акерман А., Павленко О. Галузевий бриф «Енергетичний сектор». *Ukraine Reform Conference*. Vilnius, 2020. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/energy.pdf

3. Андрієнко С.Ю., Степанюк В.К., Корбут М.Б. Інструменти четвертого енергопакету ЄС «чиста енергія для усіх європейців», які можуть бути застосовані в Україні. URL: https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2020/12/142-1.pdf

4. Антипенко І.В. Державне управління політичними ризиками в умовах глобалізації : дис. д.-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2021. 516 с.

5. Безус В. Яким має бути розвиток ВДЕ України – Національний план дій до 2030 року. Економічна правда, 21 лютого 2023. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2023/02/21/697267/

6. Бєльська Т. В. Державна політика та державне управління в умовах впливу глобального громадянського суспільства : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Дніпро, 2017. 402 с.

7. Биковець В. І. Лобізм у системі представництва інтересів. *Політичний менеджмент*. 2006. №5 (20). С. 32-46.

8. Біла книга як документ державної політики. URL: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28870.pdf

9. Біла книга. URL: https://bit.ly/3o1LKMp

10. Борис О. Бізнес + політика + право = GR. Як це працює на юридичному ринку. *Юридична газета* 2021. №14. URL: https://bit.ly/455ZFl8

11. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 №2456-VI. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=Державний+інвестиційний+проект#Text

12. Вахович І.М., Дащук Ю.Є. Особливості узгодження інтересів стейхолдерів та механізми їх співпраці у туристично -рекреаційній галузі регіону. *Економічний форум.* 2011. № 2. С.19-28.

13. Вебінар «Енергетична політика ЄС: уроки для України». Міжнародний фонд Відродження : офіційний сайт. URL: https://www.irf.ua/vebinar_energetichna_politika_es_uroki_dlya_ukraini/

14. Веб-портал Української асоціації професіоналів у сфері GR та лобізму. URL: https://grukraine.com.ua/projects/

15. Вейб-сайт енергетичного кооперативу «Сонячне місто» Славутич. URL: https://solartown.com.ua/

16. Верховна Рада України прийняла найбільш значущий у 9-му скликанні закон у енергетичній галузі. Прес-служба Апарату Верховної Ради України, 10 червня 2023. URL: https://www.rada.gov.ua/news/razom/237663.html

17. Взаємодія Комітетів Верховної Ради із регіональними стейкхолдерами при здійснені законопроєктної функції. URL: https://www.oporaua.org/report/parliament/23125-vzaiemodiia-komitetiv-verkhovnoyi-radi-iz-regionalnimi-steikkholderami-pri-zdiisneni-zakonoproiektnoyi-funktsiyi

18. Винницький Б., Лендьел М., Онищук Б., Сегварі П. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном. К. : «К.І.С.», 2008. 146 с.

19. Висновок Міністерства енергетики та вугільної промисловості за результатами аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства «Енергетичний міст «Україна – Європейський Союз». URL: https://www.me.gov.ua/Files/GetFile?lang=uk-UA&fileId=c619bb47-4161-4322-8b8f-b69ff5937889

20. Вінцукевич К. В. Громадські організації у політичному процесі сучасної України: дис. … канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченко. К., 2010. 189 с.

21. Вітренко: Енергостратегія України буде переглянута з урахуванням Європейського зеленого курсу. Українська енергетика. URL: https://ua-energy.org/uk/posts/enerhostratehiia-ukrainy-bude-perehlianuta-z-urakhuvanniam-yevropeiskoho-zelenoho-kursu

22. Вступ до посібника з питань державно-приватного партнерства. Світовий банк. 2021. URL: https://bit.ly/45bwm0H

23. Ганжуров Ю. Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації. *Політичний менеджмент*. 2005. № 4 (13). С. 50 – 62.

24. Гнатенко Н. Г. Групи інтересів у Верховній Раді України: сутність і роль у формуванні державної політики : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2017. 253 с.

25. Гречаний Б. В. Імплементація енергетичних хартій (третього енергопакету) країн ЄС в енергетиці України: проблеми та перспективи. *Науковий вісник ІФНТУНГ. Серія: Економіка та управління в нафтовій і газовій промисловості.* С.15-22. URL: http://elar.nung.edu.ua/bitstream/123456789/6976/1/15.pdf

26. Дай Т. Р. Основи державної політики / пер. з англ. Г. Є. Краснокутського. Одеса: АО Бахва, 2005. 468 с.

27. Дармограй Н. М. Групи інтересів політичних. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол.:Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 117-119.

28. Дем'янчук О. Д. Державна політика і державне управління: політологічні аспекти: монографія. Київ : Факт, 2008. 272 с.

29. Державна політика : підручник / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. НАДУ, 2014. 448 с.

30. Державне регулювання ціни на газ як загроза енергетичної безпеки України. Інтернет-портал ФРУПЕК, 20.01.2022. URL: http://frupek.org.ua/1373-державне-регулювання-ціни-на-газ-як-за.html

31. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки та впровадження інвестиційних проектів. 2017. URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf

32. Деякі питання надання житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого палива і скрапленого газу у грошовій формі: постанова Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2019 р. № 373. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-2019-п#Text

33. Експорт електричної енергії за європейськими правилами. Інтернет-портал ФРУПЕК, 15.09.2021. URL: http://frupek.org.ua/1316-експорт-електричної-енергії-за-європ.html

34. Енергетика: історія, сучасність і майбутнє. URL: http://energetika.in.ua/ua/books/book-5/part-4/section-2/2-3

35. Енергетична безпека України: чинники впливу, тенденції розвитку / за ред. Ковалка М.П., Шидловського А.К, Кухаря В.П., НАНУ, АТ «Енергозбереження», Київ, 1998, 160 с.

36. Енергетичні реформи: моніторинговий звіт про просування України у використанні Угоди про асоціацію з ЄС у сферах енергетики та довкілля. DiXi Group, 2018. 47 с. URL: https://dixigroup.org/storage/files/2018-06-11/monthly_march_2018_ua_rs.pdf

37. Енергоатом та Українська Енергетична Асоціація обговорили стратегічне бачення розвитку атомної енергетики. Факти, 22 жовтня 2020. URL: https://is.gd/kpMeS4

38. Енергокооперативи в Україні: досвід першопрохідців у громадах. Коаліція «Енергетичний перехід» : офіційний сайт. URL: https://energytransition.in.ua/enerhokooperatyvy-v-ukraini-dosvid-pershoprokhidtsiv-u-hromadakh/

39. Енергоміст «Україна – ЄС». Енергоатом : офіційний сайт. URL: https://www.energoatom.com.ua/ua/actvts-16/energomist_ukraina_es-215

40. Енциклопедичний словник з державного управління / [укл. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

41. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [голова наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування. наук.-ред. кол. : В. С. Загорський, (голова), С. О. Телешун (співголова). Львів ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.

42. Європейське врядування. Біла книга. Брюссель, 25.7.2001 COM (2001)

43. Європейське Енергетичне Співтовариство. Енергетичний фронт : офіційний сайт. URL: https://efront.in.ua/yevropejske-energetychne-spivtovarystvo-yees/

44. Європейський зелений курс і кліматична політика України: аналіт. доп. / С. П. Іванюта, Л. М. Якушенко ; за заг. ред. А. Ю. Сменковського. Київ : НІСД, 2022. 95 с.

45. Європейський соціально-економічний комітет. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Європейський_соціально-економічний_комітет

46. Єгоричева С. Б., Лахижа М. І. Публічно-приватне партнерство в посткомуністичних країнах : монографія. Київ: ІПК ДСЗУ, 2020. 304 с.

47. Заява організацій громадянського суспільства щодо законопроєктів про лобізм в Україні. Реанімаційний Пакет Реформ, 26.02.2021. URL: https://rpr.org.ua/news/zaiava-orhanizatsiy-hromadians-koho-suspil-stva-shchodo-zakonoproiektiv-pro-lobizm-v-ukraini/

48. Звіти. Міністерство енергетики. URL: https://mev.gov.ua/rubrika/zvity-2

49. Зелені книги. URL: http://bitly.ws/EH9e

50. Зміна парадигми енергетичної політики. Концепція «Зеленого енергетичного переходу України» до 2050 року. URL: https://kompek.rada.gov.ua/uploads/documents/30556.pdf

51. Іляш О. І. Мазярко І. С. Засади державного регулювання в енергетичній сфері України. Бізнес-інформ. 2014. № 5. URL: http://bitly.ws/EH9k

52. Інструменти та механізми впровадження публічної політики в Україні : навч. посіб. / авт. кол.: С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Г. Пухкал та ін.; за заг. ред. С. О. Телешуна. Київ: НАДУ, 2018. 240 с.

53. Інтернет-портал ФРУПЕК, 01.07.2022. URL: http://frupek.org.ua/1408-29-червня-2022-року-відбулося-засідання-пре.html

54. Інтернет-сайт Української енергетичної асоціації. URL: https://uea.net.ua/

55. Кабмін затвердив оновлений НВВ2: мета 35% викидів. URL: https://ecopolitic.com.ua/ua/news/uryad-zatverdiv-onovlenij-nvv2-ukraini-do-parizkoi-ugodi/

56. Кньопфель П. Ларю К., Варон Ф., Малишева Н. Аналіз і пілотаж публічної політики ; пер з фр. І. С. Микитин. К. : Алерта, 2010. 424 с.

57. Коаліція РПР і DiXi Group закликали Прем'єр-міністра забезпечити прозорість у видобувних галузях. Веб-сайт Реанімаційного пакету реформ, 20.03.20. URL: http://bitly.ws/EH9n

58. Кобилянська Л.М. Особливості формування спільної енергетичної політики країн Європейського Союзу. URL: http://global-national.in.ua/archive/1-2014/04.pdf

59. Коваль Н. В. Government relations як чинник ефективного ведення бізнесу. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 15. С. 85-90.

60. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року, CONF/PLE(2009)CODE1. URL:

https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eeddb

61. Колбеч Г. К. Політика: Основні концепції в суспільних науках. Київ : Вид. дім "КМ Академія", 2004. 128 с.

62. Комітет регіонів. URL: https://bit.ly/3OhiNqg

63. Конон Н. Теоретичні засади дослідження публічної політики в сучасній політичній науці. *Гілея: науковий вісник*. 2012. Вип. 60. С. 653–657.

64. Конституційні аспекти формування законодавчої бази України. *Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти*. 2021. № 3. С. 11-15.

65. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text

66. Конференція міжнародних неурядових організацій. URL: http://www.coe.int/ru/web/ingo/the-conference-of-ingos-in-a-nutshell

67. Корбецький М. Б. Впровадження механізму державно-приватного партнерства у сфері житлового будівництва в Україні в контексті світового досвіду : дис. канд. наук з держ. упр. за спец. 25.00.02 – механізми державного управління. Житомир, 2021. 222 с.

68. Косович Б. Державно-приватне партнерство як один з важливих інструментів забезпечення цілей сталого розвитку. *Економічний аналіз*. 2020. Том 30. № 4. С. 51-59.

69. Круглов В. В. Розвиток державно-приватного партнерства в Україні: механізми державного регулювання : монографія. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2019. 252 с.

70. Кушніренко О. Г., Дягілєв О. В. Види лобістської діяльності: питання теорії та позитивної практики. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 17. С. 107-117.

71. Левенець С. В. Механізми впливу організованих груп інтересів на політику національної безпеки України : дис. канд. політ. наук. : 21.01.01 – основи національної безпеки держави (політичні науки). Київ, 2019. 204 с.

72. Лазарєва О. Публічна політика в системах державного управління країн розвиненої демократії: від теорії до практики. *Ефективність державного управління. Збірник наукових праць*. 2010. Вип.23. С.118-125.

73. Легалізація лобіювання в Україні: що пропонує законодавець? *ЛІГА:ЗАКОН*, 26 березня 2020. URL: https://jurliga.ligazakon.net/analitycs/194079_legalzatsya-lobyuvannya-v-ukran-shcho-proponu-zakonodavets

74. Липовська Н. А., Письменний І. В. Публічна політика : навч. посіб. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 104 с.

75. Ліщук В. І., Ліщук М. Є., Московчук А. Т. Використання відновлюваних ресурсів в енергетиці: світові стратегії та сценарії розвитку енергетичного ринку. *Економічний форум*. 2017. № 2. С. 30-35.

76. Логвиненко О. Інклюзивність та відкритість парламентських комітетів: mission possible. Опора. URL: https://www.oporaua.org/article/parliament/23162-inkliuzivnist-ta-vidkritist-parlamentskikh-komitetiv-mission-possible

77. Майстро С. В., Москалюк С. В. Механізми реалізації державної енергетичної політики: теоретико-методичні засади. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Вип. 2 (59). Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 96-107.

78. Методичні вказівки щодо Кращого Регулювання, Європейська Комісія, Страсбург, 19.05.2015 РДП(2015) 111 (остаточна версія). Неофіційний переклад. URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm

79. Механізми узгодження інтересів у виробленні публічної політики в Україні : монографія / авт. кол.: С. О. Телешун, та ін.; за ред. С. О. Телешуна. Київ: НАДУ, 2021. 216 с.

80. Механізми узгодження інтересів у виробленні публічної політики в Україні: навч. посіб. / С.О. Телешун, В.В. Карлова, О.Г. Пухкал, І.В. Рейтерович, С.В. Ситник; за заг. ред. С.О. Телешуна. Київ: НАДУ, 2019. 192 с.

81. Міжсекторальні взаємодії як основа публічного управління : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

82. Молодцов О. В. Сутність політичної мережі як моделі представництва та реалізації інтересів суб'єктів територіального розвитку. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/POLITICHNI/05MOLODCOV.pdf

83. Москалюк С. В. Механізми реалізації державної енергетичної політики України : дис… канд. держ. упр. 25.00.02 – механізми державного управління. Харків, 2020. 214 с.

84. Нікітін А., Милостива І. ДПП в енергетиці: чого чекаємо в законодавчій сфері. Юридична газета. 1 квітня 2019. URL: https://yur-gazeta.com/publications/practice/energetichne-pravo/dpp-v-energetici-chogo-chekaemo-v-zakonodavchiy-sferi.html

85. НКРЕКП звернулася до ДБР через лобіювання депутатами інтересів ДТЕК (доповнено). *Українська енергетика*. 2020. URL: https://bit.ly/42HDBLT

86. Нова енергетична стратегія України до 2020 року: безпека, енергоефективність, конкуренція. *Національна безпека і оборона.* 2015. № 1 (150). URL: https://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD150_2015_ukr.pdf

87. Новаченко Т. В., Піроженко Н. В. Державне та приватне партнерство: український та міжнародний досвід : навч.-метод. матеріали. К. : НАДУ, 2013. 48 с.

88. Огляд енергетичного сектору України Інституції, управління та політичні засади. OECD. 2018. URL: https://bit.ly/41LZtVo

89. Олсон М. Логіка колективної дії: суспільні блага і теорія груп / пер. з англ., післямова С. В. Слухай. Київ: Лібра, 2004. 271 с.

90. Омельченко В. Сектор відновлюваної енергетики України до, під час та після війни. Разумков центр. 11 листопада 2022. URL: https://razumkov.org.ua/statti/sektor-vidnovlyuvanoyi-energetyky-ukrayiny-do-pid-chas-ta-pislya-viyny

91. П'ятий Міжнародний GR Форум. Веб-портал Української асоціації професіоналів у сфері GR та лобізму, 4 червня 2021. URL: https://grukraine.com.ua/пятий-міжнародний-gr-форум/

92. Павлюк О. У ЄС за 2020 рік «зеленої» енергії виробили більше, ніж «незеленої». URL: https://hromadske.ua/posts/u-yevropejskomu-soyuzi-za-2020-rik-zelenoyi-energiyi-virobili-bilshe-nizh-nezelenoyi-ce-stalosya-vpershe

93. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / пер.з англ І. Дзюб. Київ : Основи, 1999. 422 с.

94. Паламарчук Д.М., Паламарчук Н.О. Аналіз енергетичної політики країн учасниць Міжнародного енергетичного агентства. *Інвестиції: практика та досвід.* 2021. №16. С.39-45. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/16_2021/8.pdf

95. Парфенюк Т.В. Government relations у сфері взаємодії держави і бізнесу в енергетичній сфері України. Сучасні політичні технології: досвід та перспективи реалізації в Україні : матеріали Всеукр. відкритої наук.-практ. конф. 17 грудня 2021 р. Київ. : ДКС-Центр, 2021. С.95-100.

96. Парфенюк Т.В. Енергетична безпека України: проблеми та перспективи. *30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи :* матеріали міжнародної наук.-практ. конф. за уч. народних депутатів України, 10 вересня 2021 р. Київ : Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби КНУ імені Тараса Шевченка, 2021. С.187-188.

97. Парфенюк Т.В. Енергетична безпека України: проблеми та перспективи. *Об'єднані наукою: перспективи міждисциплінарних досліджень:* матеріали IX Всеукраїнської науково-практичної конференції

студентів, аспірантів та молодих вчених 17-18 листопада 2022 року. Київ : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2022. С.89-91.

98. Парфенюк Т.В. Заінтересовані сторони у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2020. № 4. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1629 DOI: 10.32702/2307-2156-2020.4.152.

99. Парфенюк Т.В. Заінтересовані сторони у виробленні публічної політики в сфері енергетики України. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку*: матеріали міжнародної наук.-практ. конф., Київ, 2020 р. у. 3 т. Київ : НАДУ, 2020. Т. 2. С.224-225.

100. Парфенюк Т.В**.** Механізми взаємодії з громадськістю в енергетичній сфері України. *Інвестиції: практика та досвід*.2022. №17-18. С.162-168. DOI: 10.32702/2306-6814.2022.17.162.

101. Парфенюк Т.В. Механізми та технології GR-діяльності в Україні на сучасному етапі. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 24 трав. 2019 р. : у 5 т. Київ : НАДУ, 2019. Т. 1. С. 93-94.

102. Парфенюк Т.В**.** Механізми узгодження інтересів заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України в контексті російсько-української війни. *Таврійський науковий вісник. Публічне управління та адміністрування.* Одеса, 2023. №1. С. 72-81. DOI: https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2023.1.10.

103. Парфенюк Т.В. Особливості забезпечення енергетичної безпеки в умовах війни та у поствоєнний період: роль держави та громадянського суспільства. *Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. у трьох томах, 15-28 квітня 2022 р.; Т. 3. К. : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. С.190-193.

104. Парфенюк Т.В. Особливості механізмів узгодження інтересів в публічній політиці України. *Історія, проблеми та необхідні умови становлення громадянського суспільства в Україні*: матеріали міжнародної наук.-практ. конф., 24-25 січня 2020 р. Львів : Го «Львівська фундація суспільних наук», 2020. С. 83–87.

105. Парфенюк Т.В. Особливості реалізації проєктів публічно-приватного партнерства в енергетичній сфері України. *Науковий часопис Академії національної безпеки.* №2.(30). 2021. *С.*78-97.

106. Парфенюк Т.В. Розвиток відновлювальних джерел енергії як ключова складова енергетичної політики України. *Соборність України: політика духовної спільності, національних традицій і цінностей* : матеріали 10-го ювілей. щоріч. Всеукр. наук.-практ. круглого столу до Дня Соборності України, 25 січ. 2023 р. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2023. С. 116-117.

107. Парфенюк Т.В. Роль парламентаризму в подоланні сучасних глобалізаційних викликів у сфері енергетики. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього :* матеріали щорічної міжнародної наук.-практ. конф. 7-8 червня 2022 року. Київ : Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. С.49-51.

108. Парфенюк Т.В. Удосконалення взаємодії органів публічної влади і громадськості у виробленні й реалізації публічної політики в Україні. *Становлення та розвиток публічного адміністрування :* матеріали XI конф. студ. та молодих учен. за міжнар. уч., 8 травня 2020 р. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 264-267. URL: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu.htm

109. Парфенюк Т.В. Узгодження інтересів заінтересованих сторін у виробленні політики в комітетах Верховної Ради України. *Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених, 19 квіт. 2022 р. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. С.163-164.

110. Петренко І., Філіпчук В., і Постригань Г. Підходи до розуміння категорії «політичний ризик»: класичні та сучасні концепції. *Політикус.* 2021. Випуск 1. С. 79-85. URL: http://politicus.od.ua/1_2021/12.pdf

111. Піонтковська А. К. Лобізм: українські реалії та перспективи. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2014. № 2. С. 319-332.

112. Пірен М. І. Публічна політична діяльність : навч. посіб. К.: НАДУ, 2009. 288 с.

113. Політична абетка. Вплив громадян на ухвалення політичних рішень: навчальний посібник / автори-упоряд. С. В. Герасимчук, М. Д.Городок, А. В. Карташов; Вид. 11-е, доп. і перероб. Київ.: Вид-во «Березовська», 2016. 76 с.

114. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-е вид., допов. і перероб. Київ : Генеза, 2004. 736 с.

115. Положення про Департамент забезпечення комунікацій та організаційної роботи Міністерства енергетики та вугільної промисловості України. Платформа ефективного регулювання. URL: https://regulation.gov.ua/documents/id242002

116. Положення про Міжвідомчу комісію з питань державних інвестиційних проектів : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 р. №571. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-%D0%BF#Text

117. Посібник ДПП. 2020. URL: https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2bc79196-a3b2-41a9-86e2-f55f9a8f5c9c&title=MetodichniRekomendatsii

118. Посібник з питань державно-приватного партнерства. Розробка та оцінка концептуальної записки. Світовий банк. 2021. URL: https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2bc79196-a3b2-41a9-86e2-f55f9a8f5c9c&title=MetodichniRekomendatsii

119. Посібник та інструменти для розробки програми ДПП. Семінар 1. 22 червня 2021 р. URL: https://pppagency.me.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/day-1-ppp-manuals_line-ministries.pdf

120. ПрАТ «Укргідроенерго» (УГЕ) Проект підвищення продуктивності «Підвищення стійкості енергосистеми для інтеграції з Європейською енергетичною системою». URL: https://bit.ly/3pKJdGO

121. Пріоритети реформ. Веб-сайт Реанімаційного пакету реформ. URL: https://rpr.org.ua/priorytety-reform-2017/

122. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення конкурентних умов виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії : Закон України від 25.04.2019 р. №2712-VIII. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2712-19#Text

123. Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку установок зберігання енергії: Закон України від 15 лютого 2022 р. № 2046-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2046-20#Text

124. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 1 березня 2010 р. № 243 і від 17 жовтня 2011 р. № 1056: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 158. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/158-2018-п#n15

125. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text

126. Про державно-приватне партнерство в Україні : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI. Дата оновлення: 01.01.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17

127. Про забезпечення прозорості у видобувних галузях: Закон України від 18 вересня 2018 р. № 2545-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2545-19#Text

128. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. №996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text

129. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-п#Text

130. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text

131. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text

132. Про концесію: Закон України від 3 жовтня 2019 р № 155-IX. Дата оновлення: 16.12.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#n643

133. Про Національний план дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. №902-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/902-2014-р#Text

134. Про Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 796-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-2017-р#Text

135. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text

136. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки : Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021. URL: http://bitly.ws/EHjf

137. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text

138. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-VI. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2862-17

139. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text

140. Про створення Експертної ради: наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості від 05.09.2016 р. № 570. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245141165

141. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія від 18.08.2017 № 605-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#Text

142. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2050 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.04.2023 р. № 373-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-2023-p80/conv#n3

143. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки : розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p

144. Про схвалення Оновленого національно визначеного внеску України до Паризької угоди: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.07.2021 р. № 868-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/868-2021-p#Text

145. Про схвалення Стратегії енергетичної безпеки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2021 р. № 907-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-2021-%D1%80#Text

146. Проблеми з розвитком ВДЕ в електроенергетиці: виявити, спланувати, вирішити. Енергетичний перехід. 12.06.2022. URL: https://energytransition.in.ua/problemy-z-rozvytkom-vde-v-elektroenerhetytsi-vyiavyty-splanuvaty-vyrishyty/

147. Проблему розрахунків «Укренерго» з ДП «Гарантований покупець» треба вирішувати. Інтернет-портал ФРУПЕК, 21.02.2022. URL: http://frupek.org.ua/1339-problemu-rozrahunkiv-ukrenergo-z-dp-2.html

148. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання зловживанням на оптових енергетичних ринках № реєстрації 5322

від 01.04.2021 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71559

149. Проект Закону про внесення змін та доповнень до Податкового кодексу України (щодо оподаткування податком на додану вартість операцій з постачання вугілля) №6530-1 від 20.01.2022 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73606

150. Проект Закону України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» від 11.02.2020 р. №3059. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68128

151. Проект Закону України «Про лобізм» від 28.02.2020 р. №3059-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68265

152. Проект Закону України «Про лобістську діяльність» від 03.03.2020 р. № 3059-3. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68279

153. Проект Закону України «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» від 02.03.2020 р. №3059-2. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68275

154. Проєкт підвищення продуктивності «Підвищення стійкості енергосистеми для інтеграції з Європейською енергетичною системою». План взаємодії із зацікавленими сторонами (ПВЗС). ПрАТ «Укргідроенерго» (УГЕ), 2021. URL: http://bitly.ws/EHcN

155. Проєкти нацпрограми «Енергетична незалежність та Зелений Курс». Візія Відновлення України: «Сильна європейська країна – магніт для іноземних інвестицій». URL: https://recovery.gov.ua/project/program/energy-independence-and-green-deal

156. Протокол № 3 засідання Управляючого комітету з питань координації роботи з підготовки проекту оновленої Енергетичної стратегії України до 2035 року від 14 грудня 2016 року. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245168373

157. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. 2-ге вид., виправл. та допов. Київ НАДУ, 2020. 408 с.

158. Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України / С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник, О. Г. Пухкал. К. : НАДУ, 2014. 180 с.

159. Публічна політика: навч. посіб. / авт. кол.: С.О. Телешун, С.В. Ситник, І.В. Рейтерович та ін.; за заг. ред. С.О. Телешуна, дра політ. наук, проф. Київ: НАДУ, 2016. 340 с.

160. Ребкало В. А., Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні. К. : УАДУ, 2002. 80 с.

161. Регламент Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF

162. Резолюція семінару «Можливості реалізації енергетичного потенціалу через запровадження системи енергетичного менеджменту та проведення енергетичних аудитів». Веб-сайт Асоціації з енергоефективності та енергозбереження, 03.02.2016. URL: http://bitly.ws/EHd9

163. Рейтерович І. В. Особливості предметного поля government relations. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. №1. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1372

164. Рейтерович І. В., Парфенюк Т. В. Концептуальні підходи дослідження місця та ролі груп інтересів у виробленні публічної політики. *Інвестиції: практика та досвід.* 2021. №18. С. 92-98. DOI: 10.32702/2306_6814.2021.18.92.

165. Рейтерович І.В., Парфенюк Т.В. Групові інтереси та публічна політика: наукова концептуалізація. *Механізми узгодження інтересів у виробленні публічної політики в Україні* : монографія / авт. кол. : С. О. Телешун та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. Київ : НАДУ, 2021. С.43-68.

166. Рекомендації щодо сприяння більш ефективної участі об'єднань громадян у процесах прийняття державних рішень від учасників Форуму громадянського суспільства для презентації на Додатковій нараді ОБСЄ з питань людського виміру, м. Відень, 15-16 квітня 2015 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/rekomendaciyi-ta-inozemnij-dosvid/inozemnij-dosvid

167. Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті від 21 березня 2018 року. URL: https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2018-4-participation-of-citizens-ukr/168097ed39

168. Рік війни та енергетична і кліматична кризи. Веб-сайт Представництва Європейського Союзу в Україні, 03.01.2023. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/рік-війни-та-енергетична-і-кліматична-кризи_uk?s=232

169. Річний звіт РПР, 2018. 59 с. URL: https://rpr.org.ua/richni-zvity/

170. Розвиток державно-приватного партнерства в Китаї та Україні. Асоціація українсько-китайського співробітництва. URL: http://aucc.org.ua/rozvitok-derzhavno-privatnogo-partnerstva-v-kitayi-ta-ukrayini/

171. Розробка національного плану з енергетики та клімату України: основні цілі, стратегічні питання та варіанти / Марк-Антуан Ейл-Маззега, Кароль Матьє. Аналітична записка [PP/02/2019], м. Берлін, березень 2019 р. URL: https://bit.ly/3pOLG35

172. Розробка та реалізація комунікаційної стратегії для Міністерства енергетики України. Громадський простір. URL: http://bitly.ws/EHdg

173. Розроблення публічної політики. Практичний посібник / уклад. А.О. Чемерис. К. : ТОВ «Софія». 2011. 128 с.

174. Свириденко В. Взаємодія. Філософський енциклопедичний словник : енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди ; голов. ред. В. І. Шинкарук. Київ : Абрис, 2002. С. 77-78.

175. Ситник Г., Орел М. Публічне та адміністративне управління у контексті публічної політики та національної безпеки. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління.* 2023. Випуск 3(63). С. 113-121.

176. Ситник С. В. Стейкхолдери. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

177. Словник української мови : в 11 т. ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970 – 1980. Т. 1 : А-В / ред. тому: П. Й. Горецький [та ін.]. 1970. 799 с.

178. Ставка на АЕС і відновлювані джерела: Кабмін схвалив енергетичну стратегію до 2050 року. Економічна правда, 1 травня 2023. URL: https://www.epravda.com.ua/news/2023/05/1/699652/

179. Стан здійснення ДПП в Україні. 2022. URL: http://bitly.ws/EHdp

180. Стейкхолдери та нардепи Луганщини домовилися про спільну комунікацію для ширшого долучення зацікавлених сторін до законопроєктної діяльності. Опора. URL: http://bitly.ws/EHdn

181. Стоян О. Ю. Державно-приватне партнерство у сфері відновлювальної енергетики України: особливості, тенденції, перспективи розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. №2. С. 123-126.

182. Стратегія національної безпеки України : Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037

183. Схвалено Річний план роботи на 2021 рік в рамках виконання Меморандуму щодо енергетичного партнерства між Україною та ЄС. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/printable_article?art_id=245498077

184. Телешун С., Ситнік С., Рейтерович І. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управлінн*я. 2012 № 4. С.185-195.

185. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. 750 с.

186. Тихомирова Є. Б. Government relations і лобізм: спроба порівняльного аналізу. *S.P.A.C.E. Society, Politics, Administration in Central Europe* / редкол.: Д. В. Яковлев (голов. ред.), К. М. Вітман (заст. голов. ред.), Д. Ю. Дворніченко (відп. секр.) [та ін.] ; НУ «ОЮА». Одеса, 2016. Вип. 1. С. 17-20.

187. Третій та четвертий енергопакети ЄС. URL: http://bitly.ws/EHdq

188. Трофименко О. Тенденції розвитку інновацій в енергетичній сфері в сучасних умовах. Економіка та суспільство. 2020. Вип. 22. URL: https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/142/136

189. Трофименко О. Теоретичні засади функціонування механізму інноваційного розвитку національної економіки в енергетичній сфері в умовах індустрії 4.0. Економіка та суспільство. 2021. Вип. 27. URL: https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/457/439

190. Україна – енергетичний хаб Європи. Уряд схвалив Енергетичну стратегію до 2050 року. Сайт Міністерства енергетики України, 01 травня 2023. URL: https://mev.gov.ua/novyna/ukrayina-enerhetychnyy-khab-yevropy-uryad-skhvalyv-enerhetychnu-stratehiyu-do-2050-roku

191. Уроки демократії: світовий досвід для України / авт. кол. : О. Мірошниченко, І. Пресняков, Ю. Селянко, О. Татаревський, В. Чумак, Н. Шаповалова, І. Шевляков ; Міжнародний центр перспективних досліджень. К., 2007. 111 с.

192. Уряд затвердив перелік пріоритетних для держави інвестиційних проектів. 2020. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245490566

193. Участь громадськості в процесі прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи. Страсбург, травень 2016 року. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/civik_Europe_2016.pdf

194. Феномен неокорпоративізму: європейські реалії та тенденції інституціювання в Україні / І. С. Сало, О. О. Даниляк, Т. В. Джига / за заг. ред. В. М. Яблонського, С. О. Янішевського. К.: НІСД, 2010. 49 с.

195. ФРПЕКУ закликає комітети не підтримувати законопроекти 7038 та 7038-1. Інтернет-портал ФРУПЕК, 21.02.2022. URL: http://frupek.org.ua/1403-фрпеку-закликає-комітети-не-підтриму.html

196. ФРУПЕК : офіційний сайт. URL: http://frupek.org.ua/про-нас

197. Шевчук Б. Реформа управління в Європейському союзі: основні напрямки, принципи, інструменти. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2013. Вип. 11. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik11/fail/Shevchyk.pdf

198. Що дасть Україні впровадження 4го Енергетичного Пакету ЄС? Екодія: офіційний сайт. URL: https://ecoaction.org.ua/shcho-dast-ua-4enerhopaket.html

199. Як ми досліджуємо інклюзивність комітетів. Опора. URL: https://www.oporaua.org/report/parliament/23126-iak-mi-doslidzhuiemo-inkliuzivnist-komitetiv

200. Янг Е., Куінн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / пер. з англ. С. Соколик. Наук. ред. пер. О. Кілієвич. К.: «К.І.С.», 2003. 120 с.

201. Agreement between the European Parliament and the European Commission on the Establishment of a Transparency Register for Organisations and Self-Employed Individuals Engaged in EU Policy-Making and Policy Implementation. URL: http://bitly.ws/EHdv

202. Almond G. A. , G. Bingham J. Powell Jr., Dalton R. J., Strom K. Comparative Politics Today: A World View. Longman; 9th edition. 2009. 792 p.

203. An official website of the European Union. URL: http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_en.htm

204. Anderson, J. E. Public policymaking : an introduction. Publisher Boston : Houghton Mifflin, 2006. 331 p.

205. Anthony D. Owen. Energy Policy / School of Economics, University of New South Wales, Australia. URL: http://bitly.ws/EHdB

206. Bentley A. F.The Process of GovernmentA Study of Social Pressures. -3rd Edition.1995. 534 p.

207. Better regulation guidelines: Commission Staff Working Document (SWD(2021)305 final). Brussels, 3.11.2021. URL: http://bitly.ws/EHdI

208. Better regulation: Joining forces to make better laws : Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (COM/2021/219 final). Brussels, 29.4.2021. URL: http://bitly.ws/EHdW

209. Börzel T. A. What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance. European Integration. 1997. Vol. 1(16). pp. 43–47.

210. Burns T., Köster F., Fuster M. Education Governance in Action. Paris : OECD Publishing, 2016. URL: http://dx.doi.org/10.1787/9789264262829-en

211. Capano G., Howlett M. European and North American Policy Change: drivers and dynamics. Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York :Routledge, 2009. 243 p.

212. Chapman A., Mclellan B., Tezuka T. Strengthening the Energy Policy Making Process and Sustainability Outcomes in the OECD through Policy Design. Administrative Sciences. 2016. № 6(3):9. URL: http://bitly.ws/EHek

213. Civil Society Participation in EU Decisions: How to move forward? (2018) / Civil Society Europe. URL: http://bitly.ws/EHep

214. Code of Good Practice for Civil Participation in the decision-making process. Revised. Approved by the Standing Committee on 24 June 2019 / Conference of INGOs. URL: http://bitly.ws/EHeu

215. Compendium of International Organisations' Practices: Working Towards More Effective International Instruments. Paris, OECD Publishing, 2021. URL: https://doi.org/10.1787/846a5fa0-en

216. Energy Policy A Practical Guidebook. OLADE – Latin American Energy Organization. September, 2016. 84 p.

217. Energy policy: general principles. Fact Sheets on the European Union – 2021. 7 p. URL: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.4.7.pdf

218. Energy policy: general principles. Fact Sheets on the European Union. European Parliament. URL: http://bitly.ws/EHeH

219. Establishing horizontal rules on the creation and operation of Commission expert groups: Commission Decision of 30.05.2016 C(2016) 3301 final. URL: http://bitly.ws/EHf5

220. European Commission's Directorate-General for Energy. URL: www.ec.europa.eu/dgs/energy/index_en.htm.

221. Factsheet – The Green Deal Industrial Plan. Speeding up the contribution of Europe's innovative clean tech industries to net-zero, 1 February 2023. The Directorate-General for Energy website. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_23_514

222. Governance, Globalization and Public Policy. Edited by P. Kennett. Cheltenham, U. K ; Northampton, Mass. : Edward Elgar, 2008. 265 p.

223. Green Paper: European Transparency IntitiativeL Doc. (COM) 194 fi nal. Brussels, 03.05.2006 [Electronic resource] // European Union. URL: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf

224. Guidelines for civil participation in political decision making: Committee of Ministers Document CM(2017)83-final adopted on 27 September 2017. URL: https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf#:~:text=Civil%20participation%20should%20seek%20to,that%20public%20needs%20are%20met

225. Gungah A., Emodi N. V., Dioha M. O. Improving Nigeria’s renewable energy policy design: A case study approach. Energy Policy. 2019, Vol. 130, pp. 89-100.

226. Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods / Fischer F., Miller G. J. Sidney M. S. (Eds.). New York : CRC Press, 2007. 642 p.

227. Harris P. Moss D. In Search of Public Affairs: A Function in Search of an Identity. Journal of Public Affairs. 2001. № 1(2). pp. 102–110.

228. Harris Q. Energy Policy: Issues, Actions and Consequences. New York: Nova Science Publishers, 2009. p. 12.

229. Janda K., Berry J. M., Goldman J. The challenge of democracy: government in America ; 3rd ed. Boston : Houghton Mifflin Company, 1992. 759 p.

230. Jann W., Wegrich K. Theories of the Policy Cycle. Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods / Fischer F., Miller G. J. Sidney M. S. (Eds.). New York : CRC Press, 2007. pp. 43-62.

231. Kuzemko C., Blondeel M., Dupont C., ClaireBrisbois M. Russia's war on Ukraine, European energy policy responses & implications for sustainable transformations. Energy Research & Social Science. Volume 93, November 2022. URL: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629622003450

232. Mack C. S. Business, politics, and the practice of government relations / foreword by F. Christopher Arterton. Westport, Connecticut: Quorum Books, 1997. XIX, 267 p.

233. McGowan F. European Energy Policies in a Changing Environment. Heidelberg: PhysicaVerlag, 1996. 192 p.

234. Meny Y., Thoenig J. C. Politiques Publiques. Paris, Presses Universitaires de France, 1989. 392 p.

235. Mysara A. Concept of interoperability of state with civil society: applied aspect. Public Administartion Aspects. 2018. Том 6. № 10. С. 14-20. URL: https://www.researchgate.net/publication/333241914_Concept_of_interoperability_of_state_with_civil_society_applied_aspect

236. North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press. 1990. 159 p.

237. Patton C., Sawicki D. Basic methods of policy analysis and planning. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, c1993. xiii, 482 p.

238. Public consultation on the draft OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy / OECD, 2017. URL : http://bitly.ws/EHha

239. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009. URL: http://bitly.ws/EHh5

240. Recommendation of the Council on Open Government, OECD/LEGAL/0438. OECD Publishing, 2022. URL: https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/359/359.en.pdf

241. Register of Commission Expert Groups. European Commission official website. URL: https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/home

242. REPowerEU at a glance. The European Commission website. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en

243. REPowerEU Plan: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council of the EU, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM/2022/230 final. Brussels, 18.5.2022. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483

244. Rhodes R. Understanding Governance – Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press, 1997. 231p.

245. Schmitter P. Neo-Functionalism. In A. Wiener and T. Deitz (eds.), European Integration Theory. Oxford: Oxford University Press. 2004. Vol. 1. p. 30-58.

246. Shewbridge C., Köster F. Promoting Education Decision Makers' Use of Evidence in Flanders. Paris: OECD Publishing, 2016. URL: http://bitly.ws/EHhi

247. Sub-Type of Private Participation in Infrastructure. URL : http://ppi.worldbank.org/methodology/glossary

248. The European Green Deal: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council of the EU, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2019) 640 final. Brussels, 11.12.2019. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN

249. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission: Communication from the Commission (COM(2002)0704). Brussels, 11.12.2002. URL: https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf

250. Transparent and Inclusive Stakeholder Participation through Public Councils in Kazakhstan. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2020. URL: https://doi.org/10.1787/22190414

251. Truman D. B. The Governmental Process. New York: Alfred A. Knopf, 1964. XV 544 p.

252. Ukrainian Green Deal – концепція «зеленого» енергетичного переходу України до 2050 року. URL: https://se.net.ua/ukrainian-green-deal-kontseptsiya-zelenogo-energetychnogo-perehodu-ukrayiny-do-2050-roku/

253. Walker J. L. Setting the Agenda in the U.S. Senat. British Journal of Political Science. 1977. Vol. 7. pp. 423–445.

254. Wilcox D. L., Ault P. H., Agee W. K., Cameron G. T. Essentials of Public Relations. US: Addiosn Wesley Educational Publisher, 2001. 496 p.

255. Ziabina Y, Kwilinski A, Lyulyov O, Pimonenko T, Us Y. Convergence of Energy Policies between the EU and Ukraine under the Green Deal Policy. Energies. 2023. 16(2), 998. URL: https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=56274453800

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України

1. Парфенюк Т.В. Заінтересовані сторони у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2020. № 4. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1629 DOI: 10.32702/2307-2156-2020.4.152.

2. Рейтерович І.В., Парфенюк Т.В. Концептуальні підходи дослідження місця та ролі груп інтересів у виробленні публічної політики. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. №18. С.92-98. DOI: 10.32702/2306_6814.2021.18.92.

Особистий внесок здобувача: авторкою визначено місце та роль заінтересованих груп в плюралістичній, корпоративістській, неокорпоративістській та неоінституціоналістській моделях взаємовідносин з державою, а також виділено їх позитивні та негативні сторони.

3. Парфенюк Т.В. Механізми взаємодії з громадськістю в енергетичній сфері України. *Інвестиції: практика та досвід.2022.* №17. С.162-168. DOI: 10.32702/2306-6814.2022.17.162.

4. Парфенюк Т.В. Механізми узгодження інтересів заінтересованих сторін у виробленні публічної політики в енергетичній сфері України в контексті російсько-української війни. *Таврійський науковий вісник. Публічне управління та адміністрування.* 2023. №1. С. 72-81. DOI: https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2023.1.10

Публікації, які додатково розкривають результати дисертації

1. Парфенюк Т.В. Особливості реалізації проєктів публічно-приватного партнерства в енергетичній сфері України. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. №2.(30). 2021. С.78-97.

2. Рейтерович І.В., Парфенюк Т.В. Групові інтереси та публічна політика: наукова концептуалізація. *Механізми узгодження інтересів у виробленні публічної політики в Україні* : монографія / авт. кол. : С. О. Телешун та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. Київ : НАДУ, 2021. С.43-68.

Особистий внесок здобувача: авторкою здійснено аналіз досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми функціонування груп інтересів та на які спираються автори, а також виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується розділ.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Парфенюк Т.В. Механізми та технології GR-діяльності в Україні на сучасному етапі. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 24 трав. 2019 р. : у 5 т. Київ : НАДУ, 2019. Т. 1. С. 93-94.

2. Парфенюк Т.В. Особливості механізмів узгодження інтересів в публічній політиці України. *Історія, проблеми та необхідні умови становлення громадянського суспільства в Україні :* матеріали міжнародної наук.-практ. конф., 24-25 січня 2020 р. Львів : Го «Львівська фундація суспільних наук», 2020. С. 83–87.

3. Парфенюк Т.В. Удосконалення взаємодії органів публічної влади і громадськості у виробленні й реалізації публічної політики в Україні. *Становлення та розвиток публічного адміністрування :* матеріали XI конф.

студ. та молодих учен. за міжнар. уч., 8 травня 2020 р. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 264-267. URL: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu.htm (дата звернення: 18.05.2021).

4. Парфенюк Т.В. Заінтересовані сторони у виробленні публічної політики в сфері енергетики України. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку:* матеріали міжнародної наук.-практ. конф., Київ, 2020 р. у. 3 т. Київ : НАДУ, 2020. Т. 2. С.224-225.

5. Парфенюк Т.В. Енергетична безпека України: проблеми та перспективи. *30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи :* матеріали міжнародної наук.-практ. конф. за уч. народних депутатів України, 10 вересня 2021 р. Київ : Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби КНУ імені Тараса Шевченка, 2021. С.187-188.

6. Парфенюк Т.В. Government relations у сфері взаємодії держави і бізнесу в енергетичній сфері України. *Сучасні політичні технології: досвід та перспективи реалізації в Україні :* матеріали Всеукр. відкритої наук.-практ. конф., м. Київ, Таврійський національний університет імені В.І.Вернадського, 17 грудня 2021 р.; ред. Колегія: Ія Дегтярьова, Владислав Котляр, Олександр Кульга, Тетяна Мельник та ін. Київ. :ДКС-Центр, 2021. С.95-100.

7. Парфенюк Т.В. Узгодження інтересів заінтересованих сторін у виробленні політики в комітетах Верховної Ради України. *Шевченківська весна – 2022: публічне управління та державна служба* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених, м. Київ, 19 квіт. 2022 р. / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2022. С.163-164.

8. Парфенюк Т.В. Особливості забезпечення енергетичної безпеки в умовах війни та у поствоєнний період: роль держави та громадянського суспільства. *Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. у трьох томах, м. Київ : ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН

України, 15-28 квітня 2022 р.; Т. 3. К. : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. С.190-193.

9. Парфенюк Т.В. Роль парламентаризму в подоланні сучасних глобалізаційних викликів у сфері енергетики. *Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього :* матеріали щорічної міжнародної наук.-практ. конф. 7-8 червня 2022 року. Київ : Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. С.49-51.

10. Парфенюк Т.В. Енергетична безпека України: проблеми та перспективи. *Об'єднані наукою: перспективи міждисциплінарних досліджень:* матеріали IX Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених 17-18 листопада 2022 року. Київ : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2022. С.89-91.

11. Парфенюк Т.В. Розвиток відновлювальних джерел енергії як ключова складова енергетичної політики України. *Соборність України: політика духовної спільності, національних традицій і цінностей* : матеріали 10-го ювілей. щоріч. Всеукр. наук.-практ. круглого столу до Дня Соборності України (Київ, 25 січ. 2023 р.). Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2023. С. 116-117.

Додаток Б

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел./факс: 255-32-05, 255-20-75

№ 04-23/14-2022/157734 «30» червня 2022 р.

Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

вул. Академіка Ромоданова, 12/2,
м. Київ, 04050

Щодо впровадження результатів дисертаційного дослідження Парфенюк Т.В. на тему: «Особливості взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики у сфері енергетики України»

Результати дисертаційного дослідження аспірантки Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка Парфенюк Тетяни Вікторівни на тему: «Особливості взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики у сфері енергетики України», підготовленого на здобуття ступеня доктора філософії (PhD) за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» будуть використані у роботі Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування при здійсненні експертно-аналітичної діяльності.

Аспіранткою було надано матеріали щодо специфіки взаємодії центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, поєднання інтересів влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства на основі принципів сукупності правових норм, субсидіарності, цілеспрямованості, результативності, посилення громадського контролю за виконанням регіональних програм розвитку, а також розроблено практичні рекомендації щодо підвищення ефективності залучення заінтересованих сторін для реалізації проектів енергоефективності будівель через механізм публічно-приватного партнерства та оптимізацію політики регіонального розвитку в Україні.

Голова Комітету **А.КЛОЧКО**

УКРАЇНА

ДАРНИЦЬКА РАЙОННА В МІСТІ КИЄВІ ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

вул. О.Кошиця, 11, м. Київ, 02068, тел. (044) 564-90-10, тел./факс (044) 565-25-37
E-mail: rda.darnytska@kyivcity.gov.ua, darn_zverngrom@kmda.gov.ua, web: darn.kyivcity.gov.ua
Код ЄДРПОУ 37388222

27.09.2022 № 101-6393/05

на № _____ від _____

ДОВІДКА
про впровадження результатів дисертації

Результати дисертаційного дослідження аспірантки Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка Парфенюк Тетяни Вікторівни на тему: «Особливості взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики у сфері енергетики України», підготовленого на здобуття ступеня доктора філософії (PhD) за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», були впроваджені у діяльності Дарницької районної в місті Києві державної адміністрації.

Зокрема, аспірантом було надано матеріали про проєкти, метою яких є зменшення енергозалежності України шляхом збільшення прямих інвестицій в сферу енергетики. При цьому механізм публічно-приватного партнерства дозволить досягнути більшої ефективності в реалізації проєктів та полегшенні доступу до капіталу з метою розподілу фінансових ризиків та ризиків, пов'язаних із строками реалізації проєктів, одночасно дотримуючись високих стандартів охорони навколишнього природного середовища та безпеки працівників. У свою чергу усунення ризиків та стабілізація переваг дозволить більш активно залучати інвесторів, у тому числі – зовнішніх.

Керівник апарату Юрій ВОЛОДІН

001871

ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ
«Центр правового аналізу та дослідження політичних ризиків»
Поштова адреса: 02140, місто Київ, вулиця Вишняківська, 9, оф. 244
Тел: (096) 427-77-43; e-mail: mydyadenko@gmail.com; www.clapri.tseua.com

вих. № 2022/09-1
23 вересня 2022 р.

Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка
вул. Академіка Ромоданова, 12/2, м. Київ, 04050

Щодо дисертаційного дослідження Парфенюк Т.В. на тему:
«Особливості взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики у сфері енергетики України»

У Громадській організації «Центр правового аналізу та дослідження політичних ризиків» (далі – Організація) розглянуто результати дисертаційного дослідження аспірантки Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка Парфенюк Тетяни Вікторівни на тему: «Особливості взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики у сфері енергетики України», підготовленого на здобуття ступеня доктора філософії (PhD) за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», присвячене висвітленню проблематики енергетичної політики ЄС.

За результатами розгляду встановлено, що у рамках дисертаційного дослідження проаналізовано європейське енергетичне право, яке станом на сьогодні виступає найрозвиненішою, цілісною правовою системою. Його положеннями регулюються відносини між всіма секторами енергетики ЄС, а також суміжними галузями. Основною особливістю енергетичної галузі ЄС є те, що в основу її виникнення та подальшого розвитку закладено основоположний принцип створення і функціонування конкурентного енергетичного ринку, що орієнтується на високий рівень безпеки постачання енергії, охорону навколишнього середовища, захист прав споживачів енергії тощо. Отже, предмет дослідження є актуальним на сьогодні, оскільки у роботі висвітлюється проблематика правового регулювання енергетичної політики та особливості впровадження енергетичних пакетів ЄС у вітчизняне законодавство.

Метою діяльності ГО «Центр правового аналізу та дослідження політичних ризиків» є сприяння вдосконаленню правової та політичної системи України, забезпечення їх демократичного розвитку, захист та відстоювання інтересів фізичних та юридичних осіб в процесі розбудови демократичного та правового суспільства, сприяння вдосконаленню законодавчого регулювання та участі у правотворчих процесах шляхом розробки концепцій розвитку законодавства, аналізу різноманітних суспільних поглядів на цей процес тощо.

Серед іншого, Організація аналізує надану їй з різних джерел інформацію з реформування енергетичного сектору відповідно до законодавства та принципів ЄС та врахування інтересів ключових заінтересованих сторін у формуванні енергетичної політики. У цьому контексті дисертаційне дослідження «Особливості взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики у сфері енергетики України» має важливе практичне значення у роботі Організації, оскільки у дослідженні відображено сучасний стан взаємодії заінтересованих сторін у виробленні публічної політики, використані як праці класичних науковців та філософів, так і сучасні наукові дослідження у царині державного управління, політології, правознавства тощо. Також, важливим у контексті роботи Організації є напрацювання автора щодо механізмів узгодження інтересів заінтересованих сторін у виробленні енергетичної публічної політики в Україні.

Теоретичні напрацювання наукової роботи будуть використані у реалізації Організацією своєї статутної діяльності, відповідно до мети, завдань та напрямків діяльності Організації, зокрема у процесі проведення аналітичної роботи, спрямованої на формування довго- та короткострокових прогнозів політичної ситуації в Україні, аналізі чинного законодавства України з позицій відповідності його міжнародним стандартам у галузі прав людини та громадянина, демократичним засадам розвитку суспільства, внесення пропозицій щодо його вдосконалення, прогнозування і вироблення рекомендацій щодо попередження можливих небажаних та антидемократичних наслідків політико-правових рішень.

Голова Громадської організації
«Центр правового аналізу та
дослідження політичних ризиків» **ДЯДЕНКО М.В.**

Додаток В

Таблиця 2.1

Історія та формування енергетичної політики ЄС

Роки	Етапи	Характеристика
Перші кроки Європейської спільноти		
1951 р.	Європейська спільнота з вугілля та сталі	Створення спільного ринку вугілля та металургійної продукції
1957 р.	Європейська спільнота з атомної енергії	Розвиток та дослідження у сфері ядерної енергетики, створення спільного ринку ядерного палива, контроль за ядерними виробництвами, створення єдиних стандартів безпеки
1957 р.	Європейська економічна спільнота	(скасування мит, торгівля, спільні економічні політики) Договір про заснування Європейської економічної спільноти не містив жодного положення щодо енергетичної політики, що на певний період зупинило розвиток енергетичної політики та енергетичного права.
1960-ті	Фокус на національних інтересах	Не вистачило ефективної спільної політики у сфері енергетики.
1973-1974 рр.	Нафтові кризи, питання безпеки постачання	Розпочали розробку спільної енергетичної стратегії, яка б мала на меті захист національних інтересів держав-членів.
1974 р.	Резолюція Ради від 17.09.1974 р. «Про нову стратегію енергетичної політики Співтовариства», визначено цілі енергетичної політики до 1985 р.	Знизити залежність від імпорту нафти шляхом розширення використання атомної енергії та природного газу, підтримки внутрішнього видобутку та нарощування імпорту вугілля; обмеження зростання споживання – до 3.5% на рік, знизити залежність від імпорту на 40% (63% у 1974 р.) Вперше закріплений курс на координацію зусиль між державами-членами ЄС для вирішення енергетичних проблем.
1974	Міжнародне енергетичне агенство	Створене з метою забезпечення безпечних поставок.
Формування уявлення про спільну енергетичну політику		

1980-ті	Поява екологічного дискурсу у сфері енергетичної політики	Спільна енергетична політики ніяк не може закріпитись у законодавстві ЄС.
1986 р.	Єдиний Європейський Акт, перші згадки про необхідність екологічної політики	Комплексне бачення цілей енергетичної політики відсутнє
1992 р.	Маастрихтський договір. Договір про Європейський Союз вступив у силу 1 листопада 1993 року.	Окремий розділ «Навколишнє середовище», наявні загальні «заходи у сфері енергетики»
1999 р.	Амстердамський (1999 р.) та Ніццький договори (2003 р.)	Питання спільної енергетичної політики взагалі не підіймалось.
1996-1998 рр.	Перший енергетичний пакет: поява першого «спеціального» регулювання для ринків електроенергії (Директива 96/92/ЄС) та газу (Директива 98/30/ЄС).	Документи Першого енергетичного пакету встановили загальні правила для внутрішнього ринку електроенергії та внутрішнього ринку природного газу. Зокрема, Директива 96/92/ЄС щодо спільних правил для внутрішнього ринку електроенергії встановила спільні правила для внутрішнього ринку електроенергії. Ця Директива відкрила енергетичні ринки для конкуренції і встановила спільні правила створення та розповсюдження електроенергії. Проте ця директива мала також значні прогалини. Вона не врегульовувала питання відкритості ринку, організації доступу до електроенергетичних мереж, регулювання ринку електроенергії. Всі ці питання підлягали регулюванню національним законодавством держав-членів ЄС. Директива 98/30/ЄС встановила спільні правила щодо постачання, зберігання,

		розповсюдження природного газу. Вона заборонила національні монополії на постачання газу у державах-членах Європейського Союзу і запровадила конкуренцію на газовому ринку. Вона також заборонила створення штучних бар'єрів на газовому ринку, щоб зробити вільним рух товарів, осіб та послуг між державами-членами, Таким чином, Директива 98/30/ЄС розповсюдила режим і правила внутрішнього ринку ЄС на природний газ.
2003 рр.	Другий енергетичний пакет: Директиви 2003/54/ЕС та 2003/55/ЄС	Запровадження 26 червня 2003 р. Другого енергетичного пакету, в якому було закладено вимогу про необхідність поділу вертикально інтегрованих енергетичних компаній. Зокрема, Директивою 2003/54/ЕС створювалися незалежні регулюючі органи в секторі енергетики. Прийняття нової Газової Директиви 2003/55/ЄС встановило спільні правила щодо постачання, зберігання, розповсюдження природного газу, доступу до ринку та ін. Нова газова Директива містить загальні правила організації та функціонування газового сектору.
2005 р.	Директива Європейського Союзу щодо торгівлі викидами 2003/87/ЕС	Затвердження схеми торгівлі викидами (ETS). ЄС встановлює ліміти на надходження одиниць скорочень від МЧР та СВ, щоб стимулювати впровадження проектів по скороченню викидів всередині країни.
25 жовтня 2005 р. набрав чинності 1 липня 2006 р.	Договір про заснування Енергетичного Співтовариства	Мета — розширення енергетичного ринку Євросоюзу на країни Південно-Східної Європи та на інші. Країни-члени беруть на себе зобов’язання в області енергетики, згідно з якими створюють нормативно-правову базу відповідно до Acquis communautaire ЄС (правова система, яка включає акти законодавства Європейського Союзу) та лібералізують свої енергетичні ринки [40].
Формування та розвиток стратегічного підходу до вироблення і реалізації спільної енергетичної політики		

2007 р.	Лісабонський договір	Перезавантажив принципи функціонування ЄС. В угоді є окремий розділ з питань енергетики (ст.194). В рамках стратегічної цілі ЄС зі створення і функціонування єдиного ринку було окремо виділено енергетичні цілі: 1. Організація спільного енергетичного ринку ЄС; 2. Забезпечення безпеки енергопостачання ЄС; 3. Просування енергоефективності та енергозбереження, а також розвиток нових та відновлювальних форм енергії; 4. Сприяння кращій інтерконекції енергетичних мереж. Питання енергетичної безпеки вперше передано на рівень ЄС.
Травень 2007 р.	Стратегія «Енергетична політика для Європи»	Визначено три головні проблеми енергетичного сектору, що є актуальні по сьогодні: стійкість до зовнішніх впливів; безпека постачання; конкуренція. Визначено кількісні цілі до 2020 року: скорочення викидів парникових газів на 20% менше ніж 1990 року; досягнення 20% відновлюваних джерел енергії в структурі балансу енергоспоживання; скорочення споживання первинної енергії на 20%, як наслідок покращення енергетичної ефективності.
2009-2011 рр.	Третій енергетичний пакет: Директиви 2009/72/ЄС, 2009/73/ЄС	Мета третього енергопакета — створити єдиний ринок газу та електроенергії в ЄС, умови для конкуренції. Зокрема, директивами 2009/72/ЕС і 2009/73/ЕС було фактична заборонено енергетичним компаніям одночасно і продавати, і транспортувати газ та електроенергію відповідно. Також було створено дві Європейські мері операторів систем передачі – ENTSO (European Network of Transmission System Operators): у секторі електроенергії (ENTSO-E) та у секторі газу (ENTSO-G). Відповідні директиви також врегульовували низку питань щодо навколишнього середовища,

		енергоефективності, відновлюваної енергетики, відкритості інформації про стан енергоринків для споживачів та інше.
2011 р.	Перегляд і оновлення енергетичної стратегії ЄС. Стратегічні документи: Енергетика 2020. Стратегія конкурентної, сталої та безпечної енергії; Дорожня карта енергетики 2050;	Ключовими елементами є розширений набір інструментів (низьковуглецеві технології, «зелена» енергетика; енергетична ефективність та мережева інфраструктура); досягти кліматичних цілей та зберегти конкурентоздатність енергетичного сектору; скорочення викидів парникових газів на 80-95% від рівня 1990 р. і 2050 році.
2019 р.	Четвертий енергетичний пакет: Директиви 2018/2001/ЄС, 2018/844/ЄС, 2018/2002/ЄС, 2019/944/ЄС та ще низка регламентів	Мета Пакету «Чиста енергія для всіх європейців» — полегшити перехід від викопного палива до більш екологічно чистої енергії та виконати зобов'язання Паризької угоди ЄС щодо скорочення викидів парникових газів. Зміни, запропоновані в законодавчих актах, принесуть суттєві вигоди національним економікам, сприятимуть досягненню вуглецевої нейтральності та посилять позиції споживачів. Ключові гравці ринку– ВДЕ [187].
11 грудня 2019 р.	Прийняття Європейського зеленого курсу	Європейський зелений курс - це стратегічний дороговказ, спрямований на забезпечення конкурентоспроможності економік країн ЄС шляхом переходу до більш сталої, екологічної та кліматично збалансованої моделі розвитку з урахуванням кліматичних та екологічних викликів сьогодення. Інтегральною складовою цієї широкої стратегії є такий напрям як «Чиста, доступна та безпечна енергетика», що передбачає заходи із декарбонізації енергетичного сектору та його розвиток смарт-сектору з метою забезпечення стійкої, доступної та безпечної енергії в країнах ЄС.

18 травня 2022 р. – 2023 рр.	Реалізація плану REPowerEU	З 18 травня 2022 р. Єврокомісія впроваджує REPowerEU – план швидкого зменшення залежності від російського викопного палива та прискорення «зеленого» переходу країнами Європейського Союзу. У рамках ключових напрямів цього плану протягом 2022 р. та першої половини 2023 р. країнам ЄС вдалося: суттєво диверсифікувати енергопостачання, запустивши у квітні 2022 р. Енергетичну платформу ЄС, що допомагає координувати дії ЄС та вести переговори із зовнішніми постачальниками газу з метою запобігання ситуації із внутрішньої конкуренції між країнами ЄС за пропозиції; впровадити нові правила накопичення і зберігання газу у сховищах; досягнути домовленості щодо скорочення споживання країнами-членами газу щонайменше на 15%; запустити тимчасовий механізм корекції ринку газу з метою захисту промислових та побутових споживачів; вжити низку законодавчих заходів щодо збільшення потужностей ВДЕ.
Квітень 2022 р. – 2023 рр.	Участь у міжнародних санкціях проти Росії у сфері енергетики	Накладання ембарго на російське вугілля з серпня 2022 р.; впроваджено ембарго на сиру нафту та низку нафтопродуктів із Росії з грудня 2022 р.; обмеження ціни на російську нафту, яка транспортується морським шляхом до третіх країн, та способів і шляхів здійснення такого транспортування; заборона на нові інвестиції в російський енергетичний сектор.

Джерело: складено автором на основі: [13; 34; 43; 187]