

7. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Закон України від 14.11.2017 р. №2206-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>

8. Семигіна Т. Політичні аспекти охорони здоров'я: на перетині глобального і локального. Київ: вид-во «Києво-Могилянська академія». 400 с.

9. Health– 2020. A European policy framework supporting action across government and society for health and wellbeing / WHO Regional Office for Europe. 2012. URL: <http://www.thepep.org/ClearingHouse/docfiles/RC62wd09-Rus.pdf>.

*Стойко Олена Михайлівна, доктор політичних наук,  
провідний науковий співробітник  
Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України*

## **ЕНЕРГОЕФЕКТИВНІ ГРОМАДИ ЯК СКЛАДОВА ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

Попри актуальність енергетичних питань для країни, що імпортує значну частину енергоносіїв для задоволення побутових та промислових потреб, перша енергетична стратегія України (на період до 2030 року) була прийнята лише у 2006 році після одностороннього припинення Росією постачання газу (оновлена у 2013 році). 18 серпня 2017 року була прийнята енергетична стратегія на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» [1], яка практично ігнорує важливість залучення громадян та органів місцевого самоврядування до розробки та реалізації енергетичних стратегій на місцевому рівні, віддавши перевагу централізованому підходу. Так, на муніципальному та державному рівні, на підприємствах передбачається лише постійне вдосконалення системи енергетичного менеджменту; а на рівні громадян – стимулювання енергозбереження, формування енергоефективної свідомості; підвищення енергоефективності через адресну монетизацію субсидій кінцевому споживачу, а у перспективі – мінімізація обсягів субсидування (п. 2.1. Свідоме та енергоефективне суспільство).

Водночас європейський досвід свідчить, що і органи місцевого самоврядування можуть відігравати важливу роль в енергетичній політиці держави, сприяти ефективнішому використанню енергоресурсів та широкому використанню відновлювальних джерел енергії. Аналізу європейської практики формування енергоефективних громад присвячена дана стаття.

У середині 2000-х років Єврокомісія започаткувала проект «Енергоефективні громади – створення пілотних громад для житлового сектора» (EFFCOBUILD) [2], орієнтований на виявлення і подолання перешкод у реалізації потенціалу енергоощадження у житловому секторі на місцевому рівні. Об'єднання інтересів різних зацікавлених сторін, таких як власників будинків, органів публічної влади, фінансових інститутів, приватних компаній та політиків, сприяв формуванню стратегічного бачення розвитку енергетичної політики на рівні муніципалітетів.

Житловий сектор споживає майже 40% енергії в індустріальних країнах, в яких понад 70% будинків споруджені в містах. За умови впровадження енергоефективних технологій, заходів із заощадження енергії та широкого використання відновлювальних джерел енергії, обсяги споживання енергії муніципалітетом у найближчі 30-40 років можна зменшити на 60% і навіть більше. Сумарний вплив на національний енергетичний баланс в індустріальних країнах у випадку успішної реалізації енергетичних планів муніципалітетів усіх міст може дати скорочення споживання енергії на 15-20% [3].

Проект Єврокомісії демонструє, що енергоефективність позитивно впливає на соціально-економічну ситуацію в регіоні, оскільки: громади, які взяли у ньому участь, отримали детальний план заходів для підвищення енергетичної ефективності; реалізовані заходи щодо збереження енергії стимулюють економічний розвиток регіону, позитивно впливають на рівень зайнятості та соціальної згуртованості; пілотні громади слугують прикладом для інших у регіоні та за його межами.

При цьому з'ясувалося, що навіть розвинені громади не обізнані із потенціалом технологій енергоощадження, тому вони потребують допомоги для його виявлення та реалізації. При цьому хоча багато громад готові до впровадження енергоощадних технологій та використання енергоефективного обладнання, однак потребують фахівців, які б переконали їх у необхідності цього кроку та допомогли на перших етапах.

Оскільки реалізація ефективної енергоощадної політики значною мірою залежить від масштабу застосування (чим вищий рівень (квартал, район, місто), тим більший ефект), тому розробка, прийняття рішень, організація та реалізація стратегій в енергетичній сфері вимагають більше зусиль, ніж вирішення поточних технічних проблем. Крім того, якщо для нових чи одноповерхових будинків покращення технічних складових та зменшення їх вартості буде вирішальним для досягнення довгострокових енергетичних цілей, то на територіях з високою щільністю забудови централізований підхід пропонує кращі, з точки зору економічної вигоди,

варіанти. Іншими словами, успішна міська енергетична політика має бути досить гнучкою, щоб враховувати різні варіанти.

Однією зі складних проблем, що перешкоджає широкому впровадженню нових технологій у сфері енергоспоживання, є їх низька продуктивність, що часто є результатом поганої системної інтеграції різних технологій, що використовуються у конкретному проекті. Через відсутність чи недостатній контроль та моніторингове обладнання, оптимізація системи енергоспоживання є досить складним завданням, що вимагає експертних знань. Низька продуктивність не лише утруднює досягнення цілей енергопроекту (економічних чи енергетичних), але також серйозно утруднює вхід на ринок нових технологій.

Брак досвідчених і вмілих планувальників та кваліфікованих виробників є ще однією проблемою, що часто зустрічається в енергетичних проектах на рівні кварталу або району. Одним із шляхів вирішення такої проблеми є ініціювання структурованого співробітництва між експертами та досвідченими підрядниками, наприклад, для реалізації інтегрованих житлових проектів. Для уникнення технічних і фінансових невдач, енергетичне регулювання має акцентувати увагу на підрядних підходах, за яких відповідальність за загальний успіх інтегрованого енергетичного проекту залишається на підряднику, зокрема на етапі експлуатації.

Оцінка досвіду реалізації муніципальних енергетичних стратегій виявила, що технічні проблеми в енергетичному плануванні не мають вирішального значення. Управлінські проблеми, зокрема ініціювання та керування перехідними процесами на всіх рівнях прийняття рішень є справжньою проблемою, з якою стикаються особи, відповідальні за реалізацію муніципальної енергетичної політики. Хоча більшість рішень, необхідних для розвитку місцевих енергетичних систем, мають бути прийняті приватними інвесторами на районному рівні для використання відповідних бізнес-моделей, певний ступінь координації необхідний і на міському рівні. Завдяки цьому учасники ринку можуть приймати правильні рішення у потрібний час, щоб здійснити енергетичний перехід з найменшими затратами. Це координаційне завдання вимагає загальної довгострокової стратегії – муніципального генерального енергетичного плану, на який має орієнтуватися кожне місто.

Для забезпечення успішної реалізації, необхідно створити й підтримувати діяльність відповідних організаційних структур протягом усього часу, необхідного для переходу. Вони мають існувати чи то в рамках міської адміністрації, або ж відповідні завдання можуть бути делеговані у формі місцевого енергетичного агентства. Витрати, пов'язані

з діяльністю такої організації, можуть вважатися незначними у порівнянні з зменшенням загальної вартості муніципального енергетичного переходу. Тобто, найбільш складними перешкодами для реалізації муніципальних енергетичних цілей є не відсутність адекватних енергетичних технологій чи інструментів планування, а: брак доступу до відповідних знань (аналіз енергетичної системи, управління процесом); відсутність управлінської структури та відповідних ресурсів; небажання низки важливих акторів брати участь в енергоефективних проектах.

Орієнтовна вартість енергетичного переходу для міста складає близько 10 тис. євро на мешканця, яка не видається надто великою у порівнянні з іншими інвестиціями в інфраструктуру та житловий сектор, що здійснюються регулярно.

До чинників, що змушують усі зацікавлені сторони підтримувати політику, орієнтовану на енергоощадження, є: збільшення безпеки енергопостачання через зниження залежності від імпорту з політично нестабільних регіонів; пом'якшення негативних економічних явищ, зумовлених зростанням цін на енергоносії; економія коштів для споживачів енергії через реконструкцію енергетично неефективних будинків чи удосконалення обладнання; модернізація місцевої інфраструктури; сприяння сталому розвитку міста загалом.

Огляд практики у державах-членах Євросоюзу засвідчує різноманітність правових, фінансових та організаційних структур: національні стратегії різняться значно за структурою, складністю та обсягами фінансування. Адаптація нормативно-правової бази під конкретні потреби ускладнює слідування правовим приписам, що само по собі може стати перешкодою. Здійснити комплексну оцінку співвідношення ефективності затрат і вигід інструментів та їх потенціалу запозичення в інші країни через особливості місцевих контекстів практично не можливо. Беззаперечною є лише необхідність інтенсивного обміну знаннями щодо розробки інструментарію енергетичної політики у майбутньому.

У деяких країнах пільгові тарифи використовуються для популяризації виробництва електроенергії з відновлювальних джерел. Однак у двох країнах, Данії та Німеччині, широке використання нових джерел енергії (вітрової, сонячної) досягло значного ступеня, що зумовило проблеми з інтеграцією в енергорозподільчі системи, збереженням отриманої таким чином енергії.

Особлива увага має приділятися житловому фонду як важливому компоненту майбутньої енергетичної системи (зберігання, генерування в малих обсягах, керування попитом, розумні будинки). При переході до так званих «розумних міст» це буде ключем до успіху в довгостроковій

перспективі. У деяких країнах муніципалітети зобов'язані розробляти місцеві плани енергетичної політики, методи якої та якість залежать від особливостей кожної країни.

Корисним для кожної країни буде корисним передбачити, що енергетична стратегія має бути обов'язковою складовою планів міського розвитку, оскільки це прискорить необхідність включення енергетичних проблем у традиційні процедури міського планування. Одночасно це поглибить знання планувальників, дасть можливість громаді взяти участь в успішній реалізації загальнонаціональної енергетичної політики.

Цікавим є досвід словенського міста Єсенице, яке у середині 2000-х років було серед піонерів щодо впровадження інновацій у сфері енергозбереження. Не останню роль у цьому відіграли два нормативно-правових документи, прийняті ще у кінці ХХ ст.: Закон про енергетику (1999) та Енергетична концепція муніципалітету, прийнята міською радою 30 вересня 1999 року [4]. У 2005 році була прийнята нова редакція Закону про енергетику, ст. 17 якого зазначає, що місцева громада чи кілька місцевих громад разом приймають місцеву енергетичну концепцію, що визначає способи постачання енергії, заходи щодо її ефективного використання, опалювання будівель та генерування електроенергії, а також використання відновлювальних джерел енергії на найближче десятиліття. Ст. 66 цього ж закону визначає, що місцеві громади виконують програми щодо ефективного використання енергії та використання відновлювальних джерел енергії в межах їх повноважень і відповідальності на основі прийнятих місцевих енергетичних концепцій. Для виконання цих програм місцева громада може отримувати фінансування з державного бюджету. На основі енергетичної концепції Єсенице у 2000 році була запущена програма «Е150», орієнтована на модернізацію будинків, що щорічно витрачають на опалення більше 150 кВт·год/м<sup>2</sup>.

З 2000 року на підставі постанови про стимулювання інвестицій в ефективне використання енергії та використання відновлювальних джерел енергії у домогосподарствах в муніципалітеті Єсенице з місцевого бюджету щорічно виділяється близько 40 тис. євро на реконструкцію будівель, зокрема: термоізоляцію горищ, дахів, підвалів; утеплення або відновлених фасадів; заміну дверей та вікон будівель; переведення на централізоване теплопостачання (підключення до мереж гарячої води та газової мережі); встановлення теплових насосів, сонячних панелей для підігріву води тощо.

З 2003 року домогосподарствам почали виділятися державні субсидії на повну енергетичну реконструкцію житла. Отримати їх можуть будинки, збудовані до 1980 року, а проект робіт з модернізації мають

орієнтуватися на показник в 10 тис. кВт·год за м<sup>2</sup>. Максимальний розмір субсидії на один проект обмежений 21 тис. євро (до 10% загальної суми проекту).

Оскільки майже 25% споживання енергії в Словенії припадає на житловий сектор, то аналіз типових будівель, збудованих до 1980 року засвідчив, що впровадження енергоощадних технологій, наявних на ринку, може на 60% зменшити споживання теплової енергії у багатоквартирних будинках. А лише енергозберігаючі вікна можуть зекономити додаткові 20%. У кількісних показниках це означає зменшення затрат енергії на опалювання з 350 до 113 кВт·год на м<sup>2</sup> опалюваної площі у старих одноповерхових будинках, і зі 115 до 50 кВт·год/кв.м для багатоквартирних будинків. Середній термін окупності інвестицій в у повну енергетичну реконструкцію житла складає близько 25 років, а деякі простіші заходи мають коротший період окупності – 3-4 роки для утеплення горищ, близько трьох років за заміну вікон на більш енергоефективні.

Отже, органи місцевого самоврядування можуть брати активну участь у реалізації національної політики енергоощадження шляхом розробки і прийняття відповідних стратегій. Підвищення енергоефективності муніципалітету позитивно впливає на соціально-економічний розвиток території, зменшує рівень безробіття, сприяє соціальній згуртованості. Основними труднощами, що постають на цьому шляху, є брак знань і досвідчених управлінців та планувальників, відсутність організаційної структури для розробки та реалізації енергоощадної стратегії, відсутність зацікавлення у ключових акторів. Тому державна політика України в енергетичній сфері повинна орієнтуватися на залучення територіальних громад, а не лише окремих громадян чи об'єднань співвласників багатоквартирного будинку до розробки та реалізації заходів у сфері енергоощадження

### Список використаних джерел

1. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605-р . URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-p#n8> (дата звернення: 12.09.2018).

2. Energy efficiency communities – establishing pilot communities for the building sector (EFFCOBUILD). URL: <https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/effcobuild> (дата звернення: 12.09.2018).

3. Cases studies and guidelines for energy efficient communities – A guide book on successful urban energy planning (2013). Fraunhofer: IRB Verlag, 2013.

4. Existing framework and instruments. Country report – Jesenice, Slovenia (2006). Ljubljana: Building and Civil Engineering Institute ZRMK. Available at: [https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/effcobuild\\_conclusions\\_report\\_interview\\_slovenia\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/effcobuild_conclusions_report_interview_slovenia_en.pdf) (дата звернення: 12.09.2018).

*Воротіна Наталія Вікторівна, кандидат юридичних наук, доцент, стар. наук. співроб. відділу проблем державного управління та адміністративного права Ін-ту держави і права імені В.М. Корецького*

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Однією із найбільш важливих реформ, що здійснюється в Україні протягом останніх чотирьох років, є реформа децентралізації влади. У цьому зв'язку великого значення набувають процеси децентралізації у бюджетній сфері. Зазначимо, що у науковій літературі вказані процеси визначають різними термінами, кожен з яких є специфічним, але використовується для характеристики децентралізації у рамках бюджетної системи. Так, Заверуха І.Б., аналізуючи європейські наукові джерела, використовує термін «фіскальна децентралізація» [1, с. 129 – 130], зміст якої розкриває через три аспекти: *децентралізацію видатків* – тобто надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій; *децентралізацію доходів* – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій, та право самостійно встановлювати їх розміри; *процесуальну і організаційну самостійність* – право самостійно, під відповідальністю органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо. На думку Пришви Н.Ю., більш точно відображає процеси, що тривають у сучасній фінансовій системі України, термін «фінансова децентралізація», оскільки зміни в бюджетній системі нашої держави слід розглядати в комплексі зі змінами у податковій системі [2, с.29]. Пропонується застосування і інших термінів для визначення вказаних процесів: бюджетна децентралізація, бюджетно-податкова децентралізація тощо.