

Перегуда Євген Вікторович
доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри політичних наук
Київського національного університету будівництва і архітектури

Місержи Світлана Дмитрівна
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри філософії та соціології
Національного медичного університету ім. О. О. Богомольця

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ ЯК ЧИННИК ІНВЕСТИЦІЙНОЇ АКТИВНОСТІ В БУДІВНИЦТВІ

Енергоефективність та енергозбереження є однією з провідних складових діяльності Української держави на сучасному етапі. Це пов'язане, по-перше, з нинішніми відносинами України з Росією, яка тривалий час була головним постачальником енергоресурсів до України, необхідністю підвищення енергонезалежності країни, по-друге, зі структурними особливостями економіки України, її надвисокою енергомісткістю, що обмежує конкурентоздатність української продукції на світових та вітчизняному ринках. По-третє, в сучасній економіці кейнсіанського типу, яка залежить від інтенсивності інвестиційних процесів, підвищення енергоефективності та енергозбереження набуває стратегічного виміру, оскільки сприяє акумулюванню інвестиційних ресурсів суб'єктами економічного та, ширше, суспільного розвитку. Останній чинник безпосередньо впливає на будівельний комплекс. Його розвиток значною мірою визначається активністю інвесторів, серед яких виокремлюються не лише будівельні компанії, а й споживачі їх продукції – суб'єкти господарювання, домогосподарства тощо.

Політика енергоефективності та енергозбереження неможлива без відповідного правового забезпечення. Йдеться не лише про технічне регулювання, зокрема про державні будівельні норми, стандарти будівельних конструкцій, виробів та матеріалів тощо, а й про нормативно-правове регулювання в ширшому контексті, яке б політично, економічно,

фінансово сприяло формуванню суб'єктами соціальних відносин заходів у цій сфері.

Така правова база включає й документи політико-правового характеру, які дають суспільству сигнал державного курсу, формують соціального суб'єкта, налаштованого на здійснення заходів енергоефективності та енергозбереження, стимулюють акумулювання цими суб'єктами інвестресурсів. Це й становить основні критерії оцінки розвитку правової бази у сфері енергоефективності та енергозбереження.

Затверджена Президентом України Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» відносить зміцнення енергонезалежності до першочергових реформ, які мала намір здійснювати держава [23]. За період після Революції Гідності в Україні було сформовано потужне правове забезпечення політики енергоефективності та енергозбереження.

Політика у сфері енергоефективності та енергозбереження включає три об'єкти відповідних заходів – громадські будівлі (в першу чергу бюджетні установи), економіку (в першу чергу промисловість та теплоенергетику), житловий сектор.

У бюджетному секторі заходи енергозбереження реалізують через систему послуг енергосервісу. Впровадження правового забезпечення енергосервісу активізувалось у 2015 р. Було ухвалено низку законів, які стимулювали його [9], зокрема надавали бюджетним установам можливість залучати довгострокові зобов'язання за енергосервісом [6]. Уряд схвалив Примірний енергосервісний договір [17], Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ – методику визначення базового рівня енергоспоживання [20, с. 13] та інші необхідні документи. Вже у поточному році парламент схвалив закон, який регламентував та стимулював ЕСКО-тендери [7].

Звичайно, потужний потенціал енергоощадження має промисловість. Власне на його реалізацію у попередні роки припадав найбільший обсяг програм енергозбереження [18]. Цьому сприяли зацікавленість у їх здійсненні самих підприємств, їх реалізація за рахунок власних або залучених коштів. Згідно з Національним планом дій з енергоефективності на період до 2020 р., використання енергоресурсів у цьому сегменті має скоротитись на 25% [21]. Протягом останнього року

влада працювала над розробкою механізму стимулювання підприємств до енергоефективності [22].

Але усі заходи у промисловості були б малоефективними, якщо б поза увагою політики енергозбереження залишався кінцевий споживач – житловий сектор. Тарифи для населення на рівні нижчому за собівартість, практика перехресного субсидіювання призводили до неефективності функціонування сектору житлово-комунальних послуг. За цих умов енергомодернізація промисловості, на думку низки економістів, була б безглуздою з точки зору національної економіки. Вона призводить до зростання ціни продукції. Вкупі із скороченням платіжоспроможності домогосподарств через зростання тарифів для останніх це мало б наслідком скорочення ринку збуту. Навпаки, якщо б термомодернізація успішно здійснювалась у житловому секторі, то зростання цін компенсувалося б скороченням витрат домогосподарств на житлово-комунальні послуги, і зекономлені суми домогосподарства б спрямовували на придбання, зокрема, промислових товарів [5, с. 65–66 ; 14, с. 75]

Реагуючи на ці реалії, держава у 2015 р. вперше визнала житловий сектор пріоритетом політики енергоефективності та енергозбереження [24]. Уряд ухвалив програму «теплих кредитів», яка передбачала держасигнування на компенсацію ціни кредитів, залучених на заходи з енергозбереження та енергоефективності для індивідуальних домогосподарств, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та житлово-будівельних кооперативів [16]. Крім національної програми, уряд також стимулював місцеві органи влади до розробки аналогічних регіональних програм. Станом на серпень 2017 р. діяла 141 така програма [20, с. 10].

Новий сплеск правового забезпечення сфери енергоефективності та енергозбереження припав на другий квартал 2017 р. У цей період було ухвалено низку важливих законів. По-перше, Закон «Про Фонд енергоефективності», до якого були закладені положення щодо механізму компенсації вартості «теплих кредитів», використання субсидій на їх погашення тощо. Фонд є й інструментом залучення зовнішніх інвестицій та грантів. Важливим положенням є обов'язок Фонду надавати технічні рішення суб'єктам реалізації енергозберігаючих проектів [12].

По-друге, це закон про облік теплової енергії та водопостачання. Відсутність засобів обліку, а станом на 2012 р. понад 40 % теплогенеруючих підприємств та 70 % споживачів тепла не були обладнані такими засобами, відсутність засобів регулювання у споживачів та великі втрати тепла через огороджувальні конструкції будинків тощо були вагомими стримуючими причинами впровадження заходів енергоефективності та енергозбереження [1, с. 2]. Новий закон передбачає впровадження протягом 1-3 років 100 %-го приладного обліку. Зокрема, заборонено приймати в експлуатацію будівлі, не обладнані засобами обліку, а у будинках, які вже експлуатуються, прилади мають бути встановлені операторами комунікацій у визначений термін. Витрати на це закладаються у тарифи [10].

По-третє, це закон про енергетичну ефективність будівель, який передбачає, зокрема, запровадження сертифікації енергоефективності будівель, регламентує діяльність енергоаудиторів тощо [8].

Проте найважливішою складовою реформ у сфері енергоефективності та енергозбереження мало стати формування матеріальної зацікавленості громадян у здійсненні відповідних заходів. Адже обсяг держасигнувань на програми «теплих кредитів», виділених в останні 3 роки [20, с. 8], неспівмірний із потребами у термомодернізації будинків, які навіть на початку реформ оцінювались у 43 млрд. доларів США. У повному масштабі роль формувача зацікавленості не могло зіграти підвищення тарифів, яке в останні роки здійснює влада, оскільки його наслідком, враховуючи рівень матеріального добробуту населення, стало б лише різке збільшення заборгованості мешканців. Звичайно, компенсаційним механізмом була програма субсидій. Проте обсяг субсидій постійно зростав щорічно, досягнувши у поточному році астрономічних 80 млрд. гривень. Це обмежувало інвестиційний ресурс.

В свою чергу субсидії не сприяли зацікавленості мешканців у здійсненні енергоефективності. Тому ще одним заходом, який, як вважала влада, буде стимулювати мешканців до енергозбереження та водночас вестиме до скорочення обсягу субсидій, мало стати скорочення соціальних норм енергоспоживання. За останні роки уряд кілька разів здійснював відповідні дії, зокрема лише у поточному році – двічі. Востаннє – у серпні, коли норми газопостачання за відсутності

лічильників були знижені на 25 % [13, с. 1]. Проте цей захід також впирається у проблему матеріального добробуту населення й, що не менш важливо, постійне його використання не дає змоги сформувати довіру громадян до ініційованих владою програм. Навіть віце-прем'єр-міністр В. Кістіон, коментуючи весняне рішення уряду про зниження соціальних нормативів енергоспоживання, вважав його поспішним. На його думку, оскільки попереднє зниження відбулось у 2016 р., для того, щоб громадяни не втратили довіру до влади, треба, щоб попередні нормативи діяли хоча б кілька років [3].

За цих умов на перший план виходить такий захід як монетизація субсидій. Вона теоретично здатна формувати не лише довіру населення до політики влади у сфері енергоефективності та енергозбереження й зацікавленість громадян до здійснення відповідних заходів, а й інвестиційний ресурс. Якщо ввести в дію правила, згідно з якими монетизовані субсидії будуть перераховуватися на рахунки громадян та зможуть використовуватися на здійснення заходів енергозбереження, громадяни будуть зацікавлені у їх здійсненні, оскільки різницю зекономлених завдяки енергозбереженню сум зможуть спрямовувати на закупівлю товарів, які використовуються у проектах енергозбереження.

Проте монетизація має кілька моделей і влада тривалий час не могла визначитись з тим, яку з них слід впроваджувати. Нарешті, у вересні 2017 р. Міністерство фінансів оприлюднило відповідний проект постанови уряду. Він передбачає зміни до Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання держпрограм соціального захисту населення за рахунок державних субвенцій, затвердженого постановою Кабміну від 4 березня 2002 р. Передбачається щомісячне формування інформації про суми нарахованих пільг та житлових субсидій в розрізі надавачів послуг та видів послуг, а також реєстрів обсягів спожитих енергоносіїв та наданих послуг. На підставі реєстрів Державна казначейська служба перераховує субвенцію на виплату пільг та житлових субсидій. Кошти, отримані постачальниками послуг за рахунок субвенції, використовуються протягом бюджетного року за цільовим призначенням [19].

Таким чином, влада обрала модель монетизації субсидій на рівні надавачів послуг, а не споживачів. Коментуючи проект постанови,

В. Кістіон зазначав, що «це серйозний крок вперед, який скасує систему клірингових розрахунків і забезпечить розрахунок з постачальниками комунальних послуг живими грошима» [4]. Однак така оптимістична оцінка не зовсім зрозуміла. Не заперечуючи аргументи віце-прем'єра, того, що монетизація призведе до модернізації теплогенерації та інших надавачів послуг, не можна проігнорувати зворотній бік такого рішення. Одним із стримуючих чинників політики енергоефективності та енергозбереження експерти вважають саме те, що «державні кошти спрямовуються на модернізацію генерації, а не на скорочення споживання» [1, с. 2]. Обрана модель не буде сприяти формуванню зацікавленості громадян у заходах енергозбереження у житловому секторі, а відтак формуванню інвестиційного ресурсу в цьому секторі. Хоча, з іншого боку, це рішення відображає більш інтенсивну консолідацію, яка існує нині на рівні капіталу, а саме монополістів з надання послуг, ніж у середовищі громадянського суспільства.

В контексті останнього також важливо зазначити, що хід реалізації програм «теплих кредитів» підкреслив той факт, який був відомим й раніше, а саме те, що ОСББ як інститут в цілому, зокрема й як колективний суб'єкт політики енергоефективності та енергозбереження, знаходиться лише на початку свого становлення, а відтак потребує стимулювання. З цим було пов'язане ухвалення у 2015 р. Закону «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» [11], який зобов'язував мешканців будинків до липня 2016 р. створити ОСББ, визначити керуючу компанію або покласти її функції на ОСББ. Якщо ж вони не робили цього, керуючу компанію мала визначати мерія. Хоча від дії закону спостерігався ефект (зокрема, кількість ОСББ за останні роки зросла з 11 тис. до 24 тис. [2], кількість ОСББ, які беруть участь у програмі «теплих кредитів» – до 1121, а обсяг залучених ними коштів – 183,8 млн. гривень [20, с. 9]), в цілому хід подій засвідчив неготовність більшості громадян до впровадження цієї системи, тому термін її впровадження було перенесено. Станом на сьогодні положення закону так й залишились нереалізованими, хоча формально він діє. Стимулювання до виконання положень закону має стати важливою складовою вдосконалення правового забезпечення політики енергоефективності та енергозбереження.

Ще одним важливим напрямом має стати рамковий закон про житлово-комунальні послуги, який нині знаходиться на розгляді парламенту. В процесі його обговорення також віддзеркалиться конкуренція монополістів у сфері надання послуг та громадянського суспільства [15]. Проте це має стати темою окремого матеріалу.

Підсумовуючи, слід зазначити наступне. Стан правового забезпечення сфери енергоефективності та енергозбереження суттєво покращився за останні роки. Проте в контексті його ролі як чинника формування інвестиційного ресурсу як житлово-комунального господарства, так й будівельного комплексу він ще далекий від досконалості. Основним напрямом, за яким слід очікувати подальшої реалізації потенціалу правового забезпечення, є формування зацікавленості окремих громадян та структур громадянського суспільства у здійсненні заходів енергоефективності та енергозбереження. На сьогодні діяльність у цьому напрямі обмежується, як правило, рівнем фінансового капіталу у галузі. Щодо законодавчих положень, які сприяють такому формуванню на рівні громадянського суспільства, то їх реалізація гальмується внаслідок як стану розвитку останнього, так й дефіциту політичної волі владних структур. На нашу думку, серед конкретних дій у цьому напрямі слід виокремити формування моделі монетизації субсидій на рівні споживачів послуг, стимулювання становлення системи управління багатоквартирними будинками тощо.

Література

1. Акуленко Л. Тепловий удар по енергоефективності / Л. Акуленко / Прес-реліз на основі дослідження Святослава Павлюка (Фундація ПАУСІ) «Дієва державна політика енергоефективності – основа модернізації ЖКГ». – К., 2016. – 2 с.
2. В управлении ОСМД к концу 2017г будет треть жилфонда, считают в Кабмине / Стрічка новин «Интерфакс-Украина» від 24 квітня 2017 р.
3. Вице-премьер Кистион выступает против пересмотра социальных норм потребления энергоресурсов в ближайшее время // Стрічка новин «Интерфакс-Украина» від 27 січня 2017 р.

4. Володимир Кістіон: Уряд запрошує громадськість до обговорення проекту з монетизації субсидій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250295500&cat_id=244276429.

5. Дячук А. А. Политика энергоэффективности в Украине : veritas momentum / А. А. Дячук, Р. З. Подолец, Б. С. Серебренников, М. Г. Чепелев // Экономика Украины. – 2015. – № 4. – С. 58–69.

6. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» від 09 квітня 2015 р. № 328-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 26. – Ст. 221.

7. Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації"» від 23 березня 2017 року № 1980-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2017. – № 18. – Ст. 220.

8. Закон України «Про енергетичну ефективність будівель» від 22 червня 2017 р. № 2118-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2017. – № 33. – Ст. 359.

9. Закон України «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» від 09 квітня 2015 р. № 327-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 26. – Ст. 220.

10. Закон України «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» від 22 червня 2017 р. № 2119-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2017. – № 34. – Ст. 370.

11. Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14 травня 2015 р. № 417-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 29. – Ст. 262.

12. Закон України «Про Фонд енергоефективності» від 08 червня 2017 р. № 2095-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2017. – № 32. – Ст. 344.

13. КМ снизил на 25% нормы газоснабжения населением без наличия счетчиков // Окно в Украину. – 2017. – № 156 (21 серпня). – С. 1.

14. Перегуда Є. В. Політика енергоефективності та енергозбереження: необхідність нових підходів / Є. В. Перегуда // Politicus. – 2017. – № 4. – С. 74-78.

15. Поліщук Н. Законопроект про комунальні послуги: споживачі на самоті з монополістами [Електронний ресурс] / Н. Поліщук. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/publications/2017/04/21/624083/>.

16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 1 березня 2010 р. № 243 та від 17 жовтня 2011 р. № 1056» від 8 квітня 2015 р. № 231 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/231-2015-п>.

17. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного енергосервісного договору» від 21 жовтня 2015 р. № 845 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/845-2015-п>.

18. Проект Концепції Фонду Енергоефективності: Розроблено Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – К., 2016. – 90 с.

19. Проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – Режим доступу : <https://www.minfin.gov.ua/news/view/proekty-rehuliatornykh-aktiv-dlia-obhovorennia?category=aspekti-roboti&subcategory=proekti-dokumentiv>.

20. Реформи в сфері енергоефективності та відновлювальної енергетики: досягнення за останні 3 роки, ініціативи та їхній ефект на економіку України [Електронний ресурс] / Звіт роботи Голови Держенергоефективності Сергія Савчука за 3 роки (серпень 2014 – серпень 2017). – К., 2017. – 42 с. – Режим доступу : http://saee.gov.ua/sites/default/files/REPORT_29_08_2017.pdf.

21. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Національний план дій з енергоефективності на період до 2020 року» від 25 листопада 2015 р. № 1228-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1228-2015-р>.

22. У Запоріжжі Держенергоефективності презентувало концепцію стимулювання промислових підприємств до

енергоефективності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250177462&cat_id=244277212.

23. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020"» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

24. Урядом схвалено Національний план дій з енергоефективності на період до 2020 року [Електронний ресурс] / Повідомлення прес-служби ДАЕЕ від 25 листопада 2015 р. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248658355&cat_id=248817842.