

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ В ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОМУ ГОСПОДАРСТВІ: ДЕРЕГУЛЯЦІЯ ТА СТИМУЛЮВАННЯ

Вишняк І. О.,

здобувач наукового ступеня кандидата наук,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків

Досліджено проблеми державного регулювання енергозбереження в житлово-комунальному господарстві (далі – ЖКГ) шляхом реалізації механізмів дерегуляції та стимулювання в державному управлінні. Обґрунтовано теоретичні та практичні механізми зменшення регулювання у сфері власності на виокремлено види діяльності з виробництва, транспортування та постачання теплової енергії у сфері теплоенергетики та інструментів фінансової підтримки енергетичної ефективності будівель на основі європейського досвіду.

Ключові слова: енергозбереження, житлово-комунальне господарство, дерегуляція, механізми державного регулювання.

Vushnyak I. O.,

Postgraduate Student, KRI NAPA, Kharkiv

MECHANISMS OF STATE REGULATION OF ENERGY EFFICIENCY IN HOUSING AND COMMUNAL SERVICES: DEREGULATION AND STIMULATION

Article object is state regulation of energy efficiency in housing by implementation mechanisms deregulation and promotion in government. The subject are of the study of theoretical and practical study of forms of ownership of certain types of activities for the production, transportation and supply of heat energy in the field of power engineering and tools of financial support for the energy performance of buildings on the basis of European experience.

Key words: energy saving, housing and communal services, deregulation, government regulation mechanisms.

Постановка проблеми. На сьогодні Україна, як повноправний член Європейського енергетичного співтовариства, має зобов'язання щодо досягнення до 2020 р. встановлених для неї показників енергоефективності. Насамперед це скорочення обсягу кінцевого споживання енергії на 9 % та досягнення виробництва енергії з відновлювальних джерел енергії (далі – ВДЕ) до 11 %. Такі цілі в Україні можливо досягти, якщо одночасно вирішувати питання зменшення обсягів споживання природного газу в сфері теплопостачання та активізації реалізації проектів з енергоефективності будівель. У державному управлінні виконання задекларованих завдань забезпечується традиційно за рахунок механізмів державного регулювання.

Згідно з європейським досвідом в Україні неможлива реалізація середньострокових реформ у сфері енергозбереження в ЖКГ без запровадження інструментів дерегуляції. Адже відсутність сприятливого середовища для ведення бізнесу, залучення інвестицій в технічне переобладнання, робочих ринків енергоресурсів за рахунок ВДЕ, складність міжнародної участі є основними перешкодами для ефективного використання ринку енергії в ЖКГ, що пов'язано насамперед із надмірним регулюванням.

Усе це зумовлює необхідність скоротити кількість документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та теплопостачання, що підлягають ліцензуванню, скасувати регуляторні акти, які ускладнюють ведення діяльності на ринках енергоресурсів за рахунок ВДЕ, а також скоротити кількість органів державного нагляду (контролю) й забезпечити надання послуг для громадян.

© Вишняк І. О., 2018

Водночас повністю лібералізованому ринку енергії в ЖКГ не можливо досягти необхідного рівня енергозбереження без фінансової підтримки заходів з підвищення енергоефективності кінцевого споживання, у будівлях ЖКГ.

З огляду на це **метою статті** є обґрунтування державних механізмів зменшення регулювання у сфері централізованого теплопостачання та стимулювання енергетичної ефективності будівель в ЖКГ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Проблемам енергозбереження в ЖКГ присвячено праці українських дослідників І. М. Аксьонової [14], А. В. Бабака [22], М. Булгакова, М. Приступи [12], І. О. Драгана [26], Н. І. Олійника [4], М. Д. Рабіновича [13], С. Ф. Єрмілова, Ю. П. Яценко, В. В. Григоровського, В. М. Геєць, В. Е. Лір [15], С. Г. Ратушняка, Г. С. Попова [16] та ін. Окремі питання правового регулювання сфери теплопостачання розглянуто Г. Г. Гелетухою, Т. А. Железною, А. І. Баштовим [10], О. Ю. Корчмітом [19], В. В. Сергієнком [17], О. І. Сигалом [18]. Разом з тим у цих та інших публікаціях бракує пропозицій щодо інноваційних механізмів державного регулювання у сфері централізованого теплопостачання.

Деякі аспекти реалізації механізмів державного управління енергоефективністю в житловій сфері висвітлено у роботах М. В. Коваленко [20], Т. П. Агеєвої [21], О. В. Комеліної та С. А. Щербіної [23], В. Бригілевича, К. Гьоллер, А. Шреккенбах, Т. Яницького, О. Щодра та ін. [24], В. І. Лук'янова [25].

Однак слід зазначити, що застосування механізмів державного регулювання енергозбереження на основі європейського досвіду саме у практиці ЖКГ залишається дуже низьким. На нашу думку, потребує більш детального вивчення та обґрунтування впровадження заходів зменшення державного регулювання у сфері централізованого теплопостачання та фінансового стимулювання підвищення енергетичної ефективності будівель. У зв'язку з цим в межах даної статті було проаналізовано праці Й. Радеке, Ф. Майсснера [2], М. Економіду та П. Бертольдї [5].

Виклад основного матеріалу. Енергоефективність в ЖКГ беззаперечно є одним із пріоритетів енергетичної політики в Україні. Обсяг енергії, що використовується для виробництва одиниці товарів і послуг, досі у 3,8 рази перевищує показники Європейського Союзу (далі – ЄС). Впровадження заходів з енергоефективності в ЖКГ за міжнародними стандартами залишається низьким і пояснюється експертами двома факторами низької енергоефективності економіки України:

- надмірним регулювання галузей національних господарств;
- недостатністю заходів зі стимулювання енергоефективності [2].

За міжнародним рейтингом сприятливості ведення бізнесу та залучення інвестицій (індекс Doing Business) Україна посідає 83 місце зі 189 країн, а за індексом Economic Freedom – 162 місце зі 186 країн [11].

У 2014 р. в Україні розпочато реалізацію операційного плану із впровадження нової політики державного регулювання на основі дерегуляції та стимулювання [1] шляхом:

- спрощення започаткування та ведення господарської діяльності;
- скорочення дозвільних і погоджувальних процедур, зменшення впливу державних органів на діяльність суб'єктів господарювання, зокрема через скасування ліцензування видів господарської діяльності, які мають/матимуть достатній рівень регулювання та контролю за їх здійсненням у разі відміни їх ліцензування;
- підвищення рівня захисту прав інвесторів, удосконалення механізму фінансування діяльності органів державної реєстраційної служби шляхом внесення змін до відповідних законодавчих актів [6].

У ЖКГ метою дерегуляції є стимулювання залучення інвестицій в модернізацію об'єктів у сфері теплопостачання та енергетичної ефективності будівель. В її основі у сфері теплопостачання лежить створення виробничих потужностей з комбінованого виробництва тепла та електроенергії, інших об'єктів з виробництва тепла з ВДЕ, у сфері енергетичної ефективності будівель – термомодернізація шляхом спрощення процедури переобладнання та перепланування будівель [6; 9].

Теплоенергетика знаходиться на першому місці при вирішенні питання заміщення природного газу в ЖКГ, де обсяг його споживання підприємствами склав близько 8,6 млрд м³ у 2014 р. та понад 6,9 млрд м³ у 2015 р. Важливу роль у цьому процесі відіграє розвиток ВДЕ. Але бар'єром для застосування нових технологій до сфери теплоенергетики є відсутність конкурентного ринку теплової енергії у зв'язку з надмірною регуляцією.

Наразі в Україні типовою є ситуація, коли майже в кожному населеному пункті існує один монополіст – місцева компанія централізованого теплопостачання, яка у більшості випадків перебуває в комунальній формі власності й для виробництва теплової енергії використовує природний газ. При цьому дане підприємство юридично володіє як генерацією теплової енергії, так і її транспортуванням.

Існуючі підприємства теплоенергетики внаслідок свого монопольного положення та комерційного конфлікту інтересів не зацікавлені в появі конкурентів і часто різними засобами перешкоджають підключенню незалежних постачальників теплової енергії до теплових мереж. Кожний підключений “мегават на біомасі” означає необхідність скорочення “мегавату на природному газі”. Це відповідно приводить до зменшення прибутку даному підприємству. Крім того, споживання теплової енергії має загальну тенденцію до зниження за рахунок поступового впровадження населенням та іншими споживачами заходів термомодернізації з підвищення енергетичної ефективності будівель. Тим більш небажаною для місцевих підприємств теплоенергетики є конкуренція з приватними виробниками теплової енергії з ВДЕ.

Вирішення таких проблем вбачається через створення конкурентного ринку теплової енергії в Україні й законодавче врегулювання низки ключових питань дерегуляції, а саме:

- запровадження юридичного анбандлінгу існуючих теплокомуненерго, принаймні, на дві незалежні компанії – з виробництва теплової енергії та з її транспортування і постачання;

- відміну заборони на приватизацію об'єктів комунальної власності для підприємств теплоенергетики, що генерують теплову енергію. Підприємства, що транспортують теплову енергію, залишаються в комунальній власності та, як і раніше, не підлягатимуть приватизації;

- законодавче гарантування доступу до тепломереж виробникам теплової енергії з ВДЕ;

- запровадження системи тендерів, що проводяться, принаймні, один раз протягом опалювального сезону. Компанія, яка виграла тендер, гарантовано продає свою теплову енергію споживачу [10].

На сьогодні ці та окремі питання врегульовано у проекті Закону України щодо стимулювання розвитку конкурентного середовища у сфері виробництва теплової енергії (відокремлення видів діяльності з виробництва, транспортування та постачання теплової енергії) [9]. В його основі – елементи механізму юридичного анбандлінгу (*англ.* unbundling – розділення) – відокремлення діяльностей на суміжних ринках з виробництва, постачання теплової енергії від монопольної діяльності з транспортування теплової енергії.

Механізм анбандлінгу широко застосовується на енергетичних ринках країн Західної та Центральної Європи. Його елементи вже впроваджуються в Україні на ринках електроенергетики та природного газу. Механізм передбачає прийняття відповідних змін до чинного законодавства для встановлення заборони суб'єктам природних монополій – теплотранспортуючим організаціям поєднувати в одній юридичній особі ліцензовану діяльність з транспортування теплової енергії з видами ліцензованої діяльності на суміжних ринках, а саме господарською діяльністю з виробництва теплової енергії та господарською діяльністю з постачання теплової енергії.

У ЄС основні вимоги щодо анбандлінгу на ринках енергетики закріплені директивами [7; 8]. Кожна з країн-членів ЄС бере на себе зобов'язання щодо заборони суміщення певних видів діяльності в рамках однієї юридичної особи. Норми директив успішно втілюються на енергетичних ринках усіх країн-членів ЄС та в деяких інших країнах світу (в тому числі у пострадянських – в країнах Балтії, в Молдові, Вірменії та Грузії) як невід'ємний механізм лібералізації та демонополізації енергетичних ринків [9].

Анбандлінг – юридичне розділення існуючих тепlopостачальних підприємств, принаймні на дві незалежні компанії. Одна займається виробництвом теплової енергії, а інша – її транспортуванням та постачанням. Основною метою анбандлінгу є відокремлення виробництва від транспортування, оскільки, як очікується, це сприятиме полегшенню доступу незалежних виробників тепла (в тому числі, з ВДЕ) до існуючих мереж.

Окремим питанням дерегуляції, що тісно пов'язано з механізмом анбандлінгу, є тарифи на ринку теплової енергії. У країнах ЄС існують конкурентні підходи до встановлення тарифів:

- тарифи встановлюються тепlopостачальними компаніями на конкурентному ринку теплової енергії. Спеціальний уповноважений орган наглядає за ринком теплової енергії на предмет виконання існуючих норм конкурентного права (Швеція, Фінляндія, Данія, Німеччина, Австрія, Бельгія, Франція, Великобританія). Згідно з експертною думкою, за умов даної моделі ринку теплової енергії ефективна конкуренція між підприємствами тепlopостачання та іншими схемами тепlopостачання не дає можливості домінуючим постачальникам встановлювати завищені (монопольні) ціни на теплову енергію;

- застосовується спеціальний підхід до встановлення тарифів для підприємств тепlopостачання з метою стимулювання підприємств тепlopостачання у порівнянні з іншими схемами тепlopостачання, такими як електроопалення (Норвегія) та індивідуальне опалення на природному газі (Нідерланди);

- максимальні тарифи визначаються згідно встановленої методології і для кожного підприємства тепlopостачання затверджуються незалежним національним регулятором. При цьому компанія може відступити від встановленого тарифу в бік його зниження (Естонія, Латвія, Литва, Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Болгарія, Македонія);

- тарифи визначаються згідно встановленої методології та затверджуються національним регулятором. Тепlopостачальна компанія не може відійти від встановленого їй тарифу (Росія, Білорусь, Румунія, Україна).

У той же час сферою для впливу державного регулювання на енергозбереження в ЖКГ є будівлі. Підвищення енергетичної ефективності будівель є невід'ємним механізмом державного регулювання енергозбереження за рахунок інструментів фінансового стимулювання. Досвід ЄС свідчить про фінансову підтримку енергетичної ефективності будівель, що є кінцевою сферою споживання теплової енергії.

На сьогодні найбільше енергії до 40 % витрачається на кінцеве споживання, тобто на будівлі. Їх модернізація є значним потенціалом для підвищення енергетичної ефективності [4; 5]. Досвід європейського врегулювання потенціалу економії за рахунок кінцевого споживання енергії є основою фінансової підтримки.

Фінансові механізми та інструменти країн ЄС підтримки енергетичної ефективності будинків працюють за рахунок грантів, пільгового кредитування, податкових пільг, ЕСКО, Європейських структурних фондів (табл. 1).

Таблиця 1

Фінансові механізми та інструменти

Країни ЄС	Гранти	Пільгове кредитування	Податкові пільги	Продаж квот за механізмом Кіотського протоколу	ЕСКО	Європейські структурні та стильні фонди
Австрія	+	+	+		+	
Бельгія	+	+	+		+	
Болгарія	+	+			+	+
Кіпр	+	+				
Чехія	+	+	+	+	+	+
Данія	+		+			
Естонія	+	+	+	+		+
Фінляндія	+	+	+			
Франція	+	+	+		+	+
Німеччина	+	+	+		+	
Греція	+	+	+			+
Угорщина	+	+		+		+
Ірландія	+		+		+	
Італія	+	+	+		+	+
Латвія	+	+	+	+	+	+
Литва	+	+	+	+	+	+
Люксембург	+	+	+			
Мальта	+	+	+		+	+
Нідерланди	+	+	+		+	
Польща	+	+		+	+	+
Португалія	+				+	+
Румунія	+	+	+		+	+
Словаччина	+	+	+			+
Словенія	+	+	+		+	+
Іспанія	+	+	+		+	
Швеція	+		+	+	+	

Учасниками отримання фінансових інструментів можуть бути різні цільові групи. Найбільша частка – до 70 % – це домогосподарства, кондомініуми (в Україні – ОСББ) та житлові асоціації. Також фінансові інструменти застосовуються сім'ями, орендарями, державними органами влади, комерційними компаніями, ЕСКО та багато ін. (рис. 1).

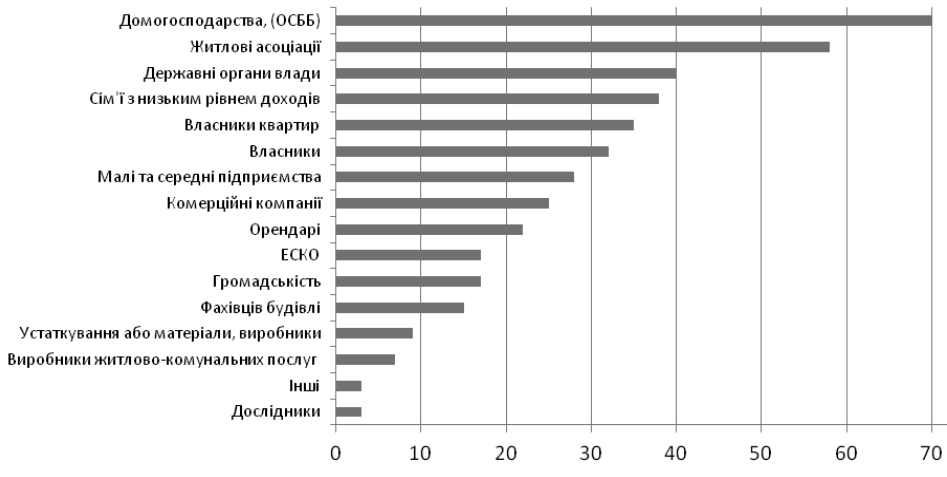


Рис. 1. Учасники фінансової підтримки енергетичної ефективності будівель

Серед більшості країн ЄС, як видно з табл. 1, фінансова підтримка найбільш широко застосовується у вигляді грантів/субсидій, позик (кредитів) і податкових пільг, а також зобов'язань за рахунок білих сертифікатів.

Окремо можна зазначити, що *гранти та субсидії*, як правило, застосовуються, коли оптимальний рівень енергоефективних інвестицій не може повністю підтримуватися самостійно.

Державне фінансування застосовується для часткової допомоги подолати початкові фінансові бар'єри.

Боргове фінансування (див. табл. 2), у вигляді кредитів передбачає різні умови кредитування.

Таблиця 2

Умови кредитування енергоефективності будівель в ЄС

Фінансові механізми	Накопичувальні механізми	Стимули	Контроль
Персональний кредит	Амортизована оплата рахунків	Знижена відсоткова ставка	Незабезпечений
Іпотека	Орендна плата	Критерії андеррайтингу	
Кредитна лінія	Комунальні послуги	Гарантії	Накладення арешту на нерухоме майно
Оренда	Провласність податкової накладної	Податкові пільги	Накладення арешту на інше майно
Перфоманс-контракт	Перфоманс контрактні банкноти	Субсидування витрат	Відключення від послуг

Податкові пільги працюють за схемою, коли за рахунок економії енергоресурсів споживач отримує зниження податку у вигляді податкових пільг, податку на прибуток або зниження ПДВ. Податкові схеми у даний час працюють у Бельгії, Данії, Нідерландів, Франції, Італії та Греції.

Білі сертифікати використовуються у Данії, Фінляндії, Франції, Італії та Великобританії. За їх принципом, роботу побудовано на зобов'язаннях з проведення заходів з підвищення енергетичної ефективності будівель.

За результатами учасники отримують білі сертифікати з показниками економії енергії. Італія і Франція мають зобов'язання з енергозбереження в поєднанні з "торговими" білими сертифікатами, що означає, що учасники (а не тільки зобов'язані постачальники енергії) можуть заробити (отримати) білі сертифікати, які згодом можуть бути продано [5].

Висновки з даного дослідження. Таким чином, огляд європейського досвіду у сфері енергозбереження ЖКГ свідчить про те, що в країнах-членах ЄС демонополізація, створення конкуренції у сфері теплоенергетики та фінансова підтримка енергетичної ефективності будівель запроваджено на основі державного регулювання різних механізмів та інструментів у проведенні енергоефективних заходів, що є актуальним і для України. Подальші дослідження, на нашу думку, мають бути спрямовано на наукове обґрунтування стратегії розвитку енергозбереження в ЖКГ.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.12.2014 р. № 695. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 213.
2. Майсснер Франк, Науменко Дмитро, Радеке Йорг. Підвищення енергоефективності в Україні: зменшення регулювання та стимулювання енергозбереження : консультативний звіт / Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. Берлін ; Київ, 2012.
3. Європейська комісія : Офіційний веб-сайт. URL: <http://iet.jrc.ec.europa.eu/> (дата звернення: 01.10.2018).
4. Олійник Н. І. Державне регулювання ринку житла в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / НАДУ при Президентіві України. Київ, 2011. 36 с.
5. Marina Economidou, Paolo Bertoldi. Financing building energy renovations, 2014. European Union. URL: http://iet.jrc.ec.europa.eu/energyefficiency/sites/energyefficiency/files/final_report_on_financing_ee_in_buildings.pdf (дата звернення: 01.10.2018).
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) : пояснювальна записка до проекту Закону України / Держенергоефективності. Київ, 2016. 7с.
7. Директива європейського парламенту та ради 2009/72/ЄС від 13 липня 2009 року про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії та про скасування Директиви 2003/54/ЄС. Берлін : Офіційний вісник ЄС, 2009. L 211. 39 с.
8. Директива європейського парламенту та ради 2009/73/ЄС від 13 липня 2009 року про спільні правила внутрішнього ринку природного газу та про скасування Директиви 2003/55/ЄС. Берлін : Офіційний вісник ЄС, 2009. L 211/94. 43 с.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння розвитку конкурентного середовища та залучення інвестицій у сфері теплопостачання : пояснювальна записка до проекту Закону України / Держенергоефективності. Київ, 2016. 7с.
10. Гелетуха Г. Г., Железна Т. А., Баштовий А. І. Аналіз тарифоутворення у секторі централізованого теплопостачання країн Європейського Союзу: Аналіз. Київ : Біоенергетична асоціація України, 2016.
11. Дерегуляція та розвиток підприємництва. URL: <http://reforms.in.ua/ua/reforms/deregulyaciya-ta-rozvytok-pidpryemnictva> (дата звернення: 01.10.2018).
12. Булгакова М., Приступа М. Енергозбереження в Україні: правові аспекти і практична реалізація. Рівне : О. Зень, 2011. 56 с.
13. Рабінович М. Д. Науково-технічні основи використання сонячної енергії в системах теплопостачання : автореф. дис. ... д-ра техн. наук : 05.14.01 / НАН України, Ін-т загал. енергетики. Київ, 2001. 31 с.
14. Аксьонова І. М. Енерго- та ресурсозберігаючі технології муніципальної теплоенергетики на основі установок термознешкодження відходів : автореф. дис. ... канд. техн. наук. – Одес. нац. політехн. ун-т. Одеса, 2010. 18 с.
15. Енергоефективність як ресурс інноваційного розвитку : Національна доповідь про стан та перспективи реалізації державної політики енергоефективності у 2009 році / С. Ф. Єрмілов, Ю. П. Яценко, В. В. Григоровський, В. М. Геєць, В. Е. Лір та ін. Київ : НАЕР, 2009. 58 с.

16. Ратушняк С. Г., Полова Г. С. Енергозбереження та експлуатація систем теплопостачання : навч. посіб. Вінниця : ВДТУ, 2002. 120 с.
17. Сергієнко В. В. Проблеми правового регулювання відносин сфери теплопостачання. *Право і безпека*. 2012. № 4 (46). С. 299–302.
18. Сигал А. И., Коринчук Е. А. Теплоснабжение в Украине. *Житлово-комунальне господарство України*. 2011. № 2 (35). С. 32–35.
19. Корчміт О. Ю. Державне регулювання енергоефективності сфери теплопостачання в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Київ : Академія муніципального управління, 2011. № 12.
20. Коваленко М. В. Короткострокове прогнозування зв'язного споживання паливно-енергетичних ресурсів в побутовому секторі в період опалювального сезону : автореф. дис. ... канд. техн. наук : 05.14.01 / Нац. техн. ун-т "ХПІ". Харків, 2005. 20 с.
21. Агеєва Т. П. Методичні основи оцінки енергозбереження та прогнозування енергоспоживання в сфері житлового та комунально-побутового обслуговування населення України : автореф. дис. ... канд. техн. наук : 05.14.01 / Ін-т заг. енергетики НАН України. Київ, 2002. 20 с.
22. Бабак А. В. Державне регулювання ціноутворення і розвиток конкуренції у житлово-комунальній сфері. *Конкуренція. Вісник Антимонопольного комітету України*. 2011. № 1. С. 44–47.
23. Комеліна О. В., Щербініна С. А. Сучасні проблеми забезпечення енергоефективності житлового будівництва в Україні / Полтав. нац. техн. ун-т ім. Ю. Кондратюка. Полтава, 2014. № 3.
24. Бригілевич В., Гьоллер К., Шреккенбах Л. та ін. Термомодернізація житлового фонду: організаційний, юридичний, соціальний, фінансовий і технічний аспекти : практ. посіб. / за заг. редакцією В. Бригілевича. Львів, ФОП П'ятаков Ю.О., 2012. 262 с.
25. Лук'янов В. І. Стратегічні напрями розвитку житлово-комунального господарства регіону. *Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики*. Харків : Харк. нац. ун-т міськ. госп. ім. О. М. Бекетова, 2014. № 5 (29).
26. Драган І. О. Державне управління розвитком житлово- комунального господарства й принципи його реформування. *Економіка та держава*. 2009. № 4. С. 87–90.

Надійшла до редколегії 29.10.2018 р.