

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ ЯК ФАКТОР СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Кравчук О. О.,

доктор юридичних наук, доцент,

головний редактор,

завідувач кафедри господарського та адміністративного права

Національного технічного університету України

«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

У статті розглядаються основні новації, впроваджені новітніми законами України 2017 року «Про Фонд енергоефективності» та «Про енергетичну ефективність будівель», прийнятими з урахуванням положень директиви 2012/27/EU Європейського Парламенту та Ради від 25 жовтня 2012 р. «Про енергоефективність» та Директиви 2010/31/EU щодо енергетичної ефективності будівель. Зроблені висновки щодо розвитку відповідного законодавства України у сфері забезпечення сталого розвитку та пропозиції щодо удосконалення законодавства.

В статье рассматриваются основные новации, внедренные новейшими законами Украины в 2017 году «О Фонде энергоэффективности» и «Об энергетической эффективности зданий», принятыми с учетом положений директивы 2012/27/EU Европейского Парламента и Совета от 25 октября 2012 г. «Об энергоэффективности» и Директивы 2010/31/EU об энергетической эффективности зданий. Сделаны выводы по развитию соответствующего законодательства Украины в сфере обеспечения устойчивого развития и предложения по совершенствованию законодательства.

The main ideas introduced by the newest laws of Ukraine “On the Energy Efficiency Fund” (2017) and “On the Energy Efficiency of Buildings” (2017) are considered in the article. These laws were adopted in accordance with the provisions of the Directive 2012/27/EU of the European Parliament and the Council of 25 October 2012 “On Energy Efficiency” and Directive 2010/31/EU on the energy efficiency of buildings. The conclusions on the development of the relevant legislation of Ukraine in the sphere of ensuring sustainable development and proposals on the improvement of the legislation are made.

Ключові слова: енергоефективність, енергоефективність будівель, термомодернізація, право сталого розвитку, адміністративна відповідальність.

Президент України П. Порошенко 20 липня 2017 року підписав у КПІ імені Ігоря Сікорського два закони з питань енергоефективності – Закон України від 8 червня 2017 року № 2095-VIII [1] та Закон України «Про Фонд енергоефективності» від 22 червня 2017 року № 2118-VIII «Про енергетичну ефективність будівель» [2; 3]. Наведені акти є важливими сучасними джерелами права сталого розвитку та демонструють глибоке включення України до світових глобалізаційних процесів у цій сфері.

Правові та управлінські аспекти підвищення енергоефективності в Україні розглядали в своїх роботах С.Д. Білоцький, О.М. Білянський, І.О. Вишняк, М.А. Вознюк, М.М. Климчук, В.Е. Лір, Н.І. Олійник, В.А. П'ятак та інші вчені.

У цій статті ми маємо на меті проаналізувати сучасні підходи та напрями розвитку правового регулювання заходів із забезпечення енергоефективності в Україні як фактора сталого розвитку та розробити деякі пропозиції щодо вдосконалення правового забезпечення в цій сфері.

На формуванні міжнародно-правових засад енергоефективності на регіональному та двосторонньому рівнях наголошує С.Д. Білоцький [4].

Розглядаючи перспективи використання досвіду корпорації NEFCO (Nordic Environment Finance Corporation) в Україні, М.А. Вознюк та В.А. П'ятак вказують, що в Україні протягом десяти років сформувався великий потенціал економії паливно-енергетичних ресурсів, який перевищує 55% до загального обсягу їх споживання, а тому здійснення програмних енергоощадних заходів стає надзвичайно ефективним бізнесом [5].

В.Е. Лір, аналізуючи процес європейської інтеграції України в енергетичній сфері у контексті сталого розвитку, зазначає, що наша країна поділяє та сприймає європейські принципи, цілі та критерії

сталого розвитку енергетики, проте не застосовує європейських методів реалізації поставлених завдань, зокрема в частині прозорості заходів політики, досягнення консенсусу всіх стейкхолдерів, слабкої координації між органами державної влади (дублювання функцій), суспільної активації енергетичної політики (залучення громадськості) та в деяких інших напрямках [6].

Базовими міжнародними документами зі сталого розвитку вважаються Рамкова Конвенція ООН про зміну клімату та Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку, прийняті в 1992 р. на так званому Саміті Землі – Конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку. Наступними найважливішими документами ООН зі сталого розвитку є Декларація тисячоліття, а також Декларація Ріо-де-Жанейро 2012 р. «Майбутнє, якого ми хочемо» і Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року – Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 р. №70/1. У межах Конвенції ООН про зміну клімату 1992 р. більшістю країн світу було підписано Кіотський протокол 1997 р., на зміну якого прийшла Паризька угода 2016 р., що ратифікована Україною і набрала чинності 4 листопада 2016 р., якими визначалися заходи щодо запобігання зростання глобальної середньої температури.

З урахуванням міжнародних актів сталого розвитку сформувався напрямок економічної науки Екологічна економіка (Environmental Economics), одним із основних проявів якого є управління енергозбереженням на підприємствах [7].

Разом із тим здійснюється і розвиток правового регулювання в розглядуваній сфері, і право сталого розвитку сьогодні є одним з основних векторів розвитку сучасних правових систем – як міжнародного, так і національного права [8].

Україна в 2011 р. приєдналася до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства 2005 р., узявши протоколом про приєднання до цього договору на себе зобов'язання щодо імплементації ряду директив ЄС у національне законодавство [9].

Зазначені закони 2017 р. «Про енергетичну ефективність будівель» та «Про Фонд енергоефективності» прийняті з урахуванням положень директиви 2012/27/EU Європейського Парламенту та Ради від 25 жовтня 2012 р. «Про енергоефективність» [10] та Директиви 2010/31/EU щодо енергетичної ефективності будівель [11]. Відповідні закони також є важливим доповненням правового регулювання в цій сфері, що засновується на положеннях Закону України «Про енергозбереження» 1994 р.

Директива 2012/27/EU констатувала основні виклики, що обумовлюють роботу над енергоефективністю в ЄС та необхідні цілі:

- залежність від імпорту енергоресурсів та дефіциту енергетичних ресурсів (необхідним є посилення надійності постачання енергоресурсів через скорочення імпорту внаслідок зменшення споживання);
- потреба в обмеженні наслідків зміни клімату (необхідно сприяти зменшенню викидів парникових газів);
- необхідність подолати економічну кризу;
- підвищення конкурентоздатності внаслідок прискорення поширення інноваційних технологічних рішень, стимулювання економічного зростання і створення високоякісних робочих місць у декількох секторах, пов'язаних із енергоефективністю.

Відповідно до Директиви 2010/31/EU ефективно, зважене, раціональне та стале використання енергії застосовується, зокрема, до нафтових продуктів, природного газу та твердих видів палива, які є суттєвими джерелами енергії, але також і основними джерелами викиду двоокису вуглецю.

Оскільки 40% загального споживання енергії у ЄС припадає на будівлі і має тенденцію до розширення, то згідно з Директивою 2010/31/EU існує потреба у заходах, що збільшать кількість будівель, які не тільки відповідатимуть чинним мінімальним вимогам енергетичної ефективності, але також будуть більш енергетично ефективними, зменшуючи таким чином споживання енергії та викиди двоокису вуглецю.

Відповідні положення врегульовані в Законі «Про енергетичну ефективність будівель», який встановлює засади діяльності із забезпечення енергоефективності по суті всіх видів будівель і спрямований на зменшення споживання енергії у них. Цей Закон урегулював правові засади організації та проведення енергоаудиту в Україні та передбачив розробку мінімальних вимог до енергетичної ефективності будівель. Вимоги встановлюватимуться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва (Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України). Законом передбачена обов'язкова сертифікація енергоефективності будівель та встановлено обов'язок продавця чи орендодавця в разі укладення договорів купівлі-продажу, оренди будівлі, житлового або нежитлового приміщення на вимогу потенційного покупця або орендаря надати інформацію про енергетичний сертифікат будівлі (у разі, якщо сертифікація енергетичної ефективності є обов'язковою та/або проведеною) або повідомити про відсутність такого сертифіката. Аналогічне правило передбачене Директивою 2010/31/EU.

І.О. Вишняк, аналізуючи шляхи реалізації енергоефективної політики в житловому фонді України, розглядає приклади реалізації проектів підвищення енергоефективності у Львівському регіоні. Вчений наводить статистичні дані, згідно з якими первинне використання енергії природного газу для несанованої квартири приблизною площею 60 кв.м в Україні в 2-3 рази перевищує середні показники ЄС [12]. В.Е. Лір наводить статистику, згідно з якою енергоефективність промисловості України складає 51,1% від рівня ЄС, сільського господарства – 37,1%, сектору послуг – 46,1%, будівництва – 11,3%, житлового сектору – 61,9% [6].

Законом «Про енергетичну ефективність будівель» визначено також засоби забезпечення такої енергоефективності, до яких зокрема належать:

- підвищення теплотехнічних показників огорожувальних конструкцій будівель;
- встановлення засобів обліку (зокрема засобів диференційного (погодинного) обліку споживання електричної енергії) та регулювання споживання енергетичних ресурсів;
- впровадження автоматизованих систем моніторингу та управління інженерними системами;
- підвищення енергетичної ефективності інженерних систем будівель;
- використання відновлюваних та/або альтернативних джерел енергії та/або видів палива (із використанням інженерних систем будівель);
- застосування систем акумуляційного електронагріву в години мінімального навантаження електричної мережі.

Згаданий Закон визначає випадки, за яких термомодернізація будівель здійснюється без розроблення проектної документації, отримання документів, що дають право на виконання будівельних робіт і прийняття такого об'єкта в експлуатацію, а також випадки, коли розробка проектної документації є необхідною. Цим же Законом у статті 12 встановлено обов'язок письмового повідомлення постачальника енергії та/або води протягом одного місяця після початку робіт з термомодернізації про орієнтовний обсяг скорочення споживання енергії та/або води, зменшення теплового навантаження за видами споживання та зміну температурного графіка системи опалення будівлі, що виникнуть після виконання робіт із термомодернізації.

При цьому як недолік необхідно зазначити, що Законом «Про енергетичну ефективність будівель» доповнено Кодекс України про адміністративні правопорушення новою статтею 96-2, частина 2 якої передбачатиме значні розміри штрафів за відсутність такого повідомлення. Вбачається, що ця норма не лише жодним чином не спонукає до проведення термомодернізації, але й по суті встановлює покарання за окремі випадки її проведення. Законодавець, на нашу думку, мав врахувати, що громадяни-замовники таких способів термомодернізації, наприклад, встановлення засобів обліку або модернізованих вікон, найчастіше не володіють необхідними знаннями для розрахунку орієнтовних обсягів економії (скорочення споживання), а тому практично кожен громадянин-замовник такої модернізації по суті буде суб'єктом цього правопорушення.

Звичайно, для максимального впровадження енергоефективних технологій, в т. ч. за рахунок фінансів домогосподарств, держава повинна не впроваджувати покарання за недотримання формальностей, а активізувати просвітницьку роботу, максимально поширювати інформацію щодо важливості і переваг енергетичної модернізації будівель та інших напрямів підвищення енергоефективності. Слід зазначити, що освітньо-інноваційний проект українських винахідників Андрія і Романа Зінченків здобув у 2017 році премію Стенфордського університету Bright Award [13].

З метою зменшення викиду двоокису вуглецю Директива 2010/31/EU зобов'язує держави-члени ЄС розробити національні плани для збільшення кількості будівель із майже нульовим споживанням енергії та встановлює обов'язок періодично повідомляти Комісію про ці плани. Законом «Про енергетичну ефективність будівель» передбачено в ст. 15 створення і в Україні такого Національного плану, затвердження його Кабміном та надання для інформування Секретаріату Енергетичного Співтовариства.

Передбачаючи в ст. 16 державну підтримку заходів із забезпечення (підвищення рівня) енергетичної ефективності будівель, Закон «Про енергетичну ефективність будівель» визначає, що для надання державної підтримки заходів із забезпечення (підвищення рівня) енергетичної ефективності будівель можуть утворюватися фінансові установи, що діють відповідно до законодавства.

Основні засади щодо заснування і діяльності Фонду енергетичної ефективності визначено Законом «Про Фонд енергоефективності», який встановлює функції Фонду, його мету, джерела формування, порядок та напрями використання коштів, порядок управління Фондом та інші важливі питання.

Можливість створення в країнах ЄС національного фонду енергоефективності, метою якого є підтримка національних ініціатив у сфері енергоефективності, передбачена Директивою 2012/27/EU. Водночас важливо, що створення та функціонування Державного фонду енергозбереження передбачено ст. 13 та 14 Закону «Про енергозбереження» 1994 р., однак цей фонд не функціонує [14].

Як недолік необхідно зазначити, що після прийняття Закону «Про Фонд енергоефективності» відповідні норми із Закону «Про енергозбереження» виключені не були, а, отже, на сьогодні чинне законодавство передбачає два державних фонди із однаковими функціями.

Згідно зі ст. 9 Закону «Про Фонд енергоефективності», джерелами формування цього Фонду є:

- кошти державного бюджету України (зокрема за рахунок економії коштів, передбачених ним на енергоресурси, внаслідок здійснення програм Фонду);

- кошти, отримані Фондом як гранти;

- кошти, залучені в інший спосіб з будь-яких інших джерел, не заборонених законом.

Фонд безпосередньо або через банки-партнери надаватиме за заявкою кінцевих бенефіціарів (власників чи співвласників будівель або їхніх представників) часткове відшкодування вартості заходів з енергоефективності відповідно до програм, схвалених його Наглядовою радою (ст. 13, 17 Закону «Про Фонд енергоефективності»). Причому фінансування може надаватися за погодженням технічного офісу та фінансового офісу Фонду (загальний порядок) або через спрощену процедуру схвалення заявки банком-партнером.

Фондом фінансуватимуться такі заходи з енергоефективності (конкретний перелік яких визначатиметься Наглядовою радою Фонду):

- здійснення термомодернізації;

- впровадження ефективних систем моніторингу та управління;

- встановлення високоефективних опалювальних і охолоджувальних систем та обладнання, а також заміну наявних систем та обладнання більш ефективними;

- заходи, що спрямовані на збільшення частки електроенергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії;

- інші заходи, здійснення яких забезпечує зменшення споживання енергетичних ресурсів у рентабельний спосіб.

Метою діяльності Фонду енергоефективності згідно зі ст. 19 згаданого Закону є досягнення середнього рівня економії споживання енергетичних ресурсів за сукупністю всіх проектів, що фінансуються Фондом або спільно з ним, принаймні у 20%.

Запуск Фонду енергоефективності здійснюватиметься урядом у чіткій координації з державними програмами надання та монетизації субсидій, при цьому лише ЄС планує вкласти до Фонду 100 млн євро протягом найближчих двох років [15].

Висновки.

1. Належне правове забезпечення заходів підвищення енергоефективності в Україні на основі імплементації положень міжнародних договорів та інших міжнародних правових документів є на сьогодні серед пріоритетних факторів сталого розвитку.

Формування належного правового регулювання енергоефективності і забезпечення його ефективною дією сприяє досягненню таких цілей: 1) зниження негативного впливу на довкілля; 2) зниження рівня залежності всіх секторів економіки від імпортичних енергоресурсів; 3) зменшення витрат і як наслідок підвищення конкурентоздатності українських товарів, зростання доданої вартості, збільшення прибутку.

2. Україна, врегулювавши на рівні закону питання енергоефективності будівель та передбачивши створення національного Фонду енергоефективності, послідовно імплементує директиви ЄС у межах узятих на себе зобов'язань як члена Енергетичного співтовариства. Здійснення цих заходів пролягає в площині правового регулювання забезпечення сталого розвитку – відповідно до базових документів ООН у сфері сталого розвитку і до Порядку денного сталого розвитку до 2030 року.

3. Існує необхідність при внесенні змін до законодавчих актів, пов'язаних із прийняттям Закону України від 8 червня 2017 року № 2095-VIII, передбачити внесення змін до Закону України «Про енергозбереження» 1994 р., виключивши його статті 13 та 14, що передбачають існування аналогічного державного фонду енергозбереження та утворюють необґрунтовану колізію (дублювання норм).

Варто визнати передчасним внесення Законом України «Про Фонд енергоефективності» від 22 червня 2017 року № 2118-VIII «Про енергетичну ефективність будівель» доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо впровадження адміністративної відповідальності за неповідомлення постачальника енергії про орієнтовний обсяг скорочення споживання енергії та/або води, зменшення теплового навантаження, що виникнуть після виконання робіт із термомодернізації (нова стаття 96-2 КпАП). Тому відповідну норму пропонується із кодексу виключити.

Зважаючи на сучасний стан правового забезпечення енергетичної ефективності як фактора правового регулювання, подальші дослідження порушеної проблематики є перспективними та актуальними.

Література:

1. Закон України від 8 червня 2017 року № 2095-VIII «Про Фонд енергоефективності». Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2095-19>
2. Закон України від 22 червня 2017 року № 2118-VIII «Про енергетичну ефективність будівель». Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2118-19>
3. Президент України Петро Порошенко підписав у КПІ імені Ігоря Сікорського два закони. Режим доступу: <http://kpi.ua/2017-07-20>
4. Білоцький С.Д. Сучасний стан міжнародно-правового регулювання енергоефективності. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право. 2012. Вип. 2. С. 332–339. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2012_2_42
5. Вознюк М.А., П'ятак В. А. Фінансування енергозберігаючих технологій компанії НЕФКО, регіональний досвід та завдання / // Регіональна економіка. 2012. № 2. С. 109–114. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2012_2_13
6. Ліп В. Енергетична політика сталого розвитку як вектор інтеграції Україна-ЄС. // Науковий вісник Одеського національного економічного університету. 2016. № 4. С. 158–176. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv_2016_4_15
7. Климчук М.М. “Environmental Economics” – сучасний концепт управління енергозбереженням на підприємствах. // Економічний вісник НТУУ “КПІ”. 2017. № 14. Режим доступу: <http://ev.fmm.kpi.ua/article/view/108707/103655>
8. Кравчук О. Право як інструмент забезпечення сталого розвитку // Актуальні питання реформування правової системи: зб. матеріалів XIV Міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 16–17 червня 2017 р.) / уклад. Л.М. Джурак. Луцьк: Вежа-Друк, 2017. С. 44–45.
9. Закон України від 15 грудня 2010 року № 2787-VI «Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства». Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2787-17>
10. Directive 2012/27/EU of The European Parliament and of The Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0001:0056:en:PDF>
11. Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of The Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:en:PDF>
12. Вишняк І.О. Шляхи реалізації енергоефективної політики в житловому фонді України // Публічне управління: теорія та практика. 2014. Вип. 3. С. 143–148. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_3_24
13. 2017 Bright Award given to green energy innovators. Stanford News. URL: <http://news.stanford.edu/2017/09/20/2017-bright-award-given-green-energy-innovators/>
14. Онищенко О. Загадка Фонду енергозбереження. Режим доступу: https://zaxid.net/zagadka_fondu_energozberezhennya_n1343530
15. ЄС готовий профінансувати Фонд енергоефективності України, – домовленість Прем'єр-міністра України з Віце-президентом Єврокомісії. Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250271760&cat_id=244274130