

УДК 34:346.27

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.16>

КУЗЬМІНА М.М.

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ВІДНОВЛЮВАЛЬНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ

Статтю присвячено правовим особливостям участі органів місцевого самоврядування в реалізації державної політики у сфері відновлювальної енергетики. Підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС та прийняття на себе зобов'язань щодо використання відновлювальних джерел енергії вимагає від державних органів національного та регіонального рівня реформаторських дій.

Повноваження органів місцевого самоврядування в рамках реформи децентралізації значно розширилися, отже, вони можуть сприяти реалізації заходів щодо розвитку відновлювальної енергетики, враховуючи завдання розвитку регіону. Виникає потреба у формуванні новітнього напрямку регіональної економічної політики, який базується на використанні відновлювальних джерел енергії на принципах сталого розвитку регіону.

У статті зазначається, що регіональна політика має бути спрямована на: стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва у сфері відновлювальної енергетики; використання місцевих видів палива та відновлюваних джерел енергії; стимулювання генерації електроенергії малопотужними установками; забезпечення реалізації інноваційних проектів децентралізації енергопостачання на основі використання відновлюваної енергетики, наприклад, «розумних мереж».

Проаналізовано функції, що виконуються органами місцевого самоврядування для реалізації регіональної політики у сфері відновлювальної енергетики: стратегічна, інформаційна, інвестиційна, технічного регулювання та стандартизації.

Запропоновано виділяти організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування у сфері відновлювальної енергетики. Визначено форми участі органів місцевого самоврядування у розвитку відновлювальної енергетики: 1) розробка стратегії розвитку регіону у сфері відновлювальної енергетики з чітким планом її виконання; 2) поширення інформації про можливості впровадження об'єктів відновлювальної енергетики як для суб'єктів господарювання, так і для приватних домогосподарств; 3) сприяння малому та середньому підприємству у сфері відновлювальної енергетики, в тому числі створенні енергетичних кооперативів та активна участь в їх створенні; 4) державно-приватне партнерство у сфері відновлювальної енергетики, передусім у вигляді концесії; 5) участь у грантових проектах, а також проектах співпраці в рамках ЄС щодо розвитку відновлювальної енергетики на певній території.

Ключові слова: енергетика, відновлювальна енергетика, регіональна політика держави, організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування, державно-приватне партнерство.

The article is devoted to the legal features of local government participation in the implementation of state policy in the field of renewable energy. Ukraine's signing of an Association Agreement with the EU and committing itself to the use of renewable energy sources requires national and regional level reform efforts.

The powers of local governments in the framework of decentralization reform have significantly expanded, so they can contribute to the implementation of measures for the development of renewable energy, taking into account the development challenges of the region. There is a need to form the latest direction of regional economic policy, which is based on the use of renewable energy sources on the principles of sustainable development of the region.

The article states that regional policy should be aimed at: stimulating the development of small and medium enterprises in the field of renewable energy; use of local fuels and renewable energy sources; stimulation of electricity generation by low-power installations; ensuring the implementation of innovative projects to decentralize energy supply based on the use of renewable energy, such as "smart grids".

The functions performed by local governments for the implementation of regional policy in the field of renewable energy are analyzed: strategic, informational, investment, technical regulation and standardization.

It is proposed to allocate organizational and economic powers of local governments in the field of renewable energy. Forms of participation of local governments in the development of renewable energy are identified: 1) development of a strategy for the development of the region in the field of renewable energy with a clear plan for its implementation; 2) dissemination of information on the possibility of introducing renewable energy facilities for both business entities and private households; 3) assistance to small and medium enterprises in the field of renewable energy, including the establishment of energy cooperatives and active participation in their creation; 4) public-private partnership in the field of renewable energy, primarily in the form of a concession; 5) participation in grant projects, as well as cooperation projects within the EU on the development of renewable energy in certain areas.

Key words: *energy, renewable energy, regional policy of the state, organizational and economic powers of local governments, public-private partnership.*

Вступ. Відповідно до Угоди про асоціацію Україна взяла на себе низку зобов'язань щодо забезпечення енергоефективності та використання відновлювальних джерел енергії. Так, у ст. 338 серед інших визначено напрями співпраці України та ЄС: сприяння енергоефективності та енергозбереженню, у тому числі шляхом формування державної політики та нормативно-правової бази; розвиток та підтримка відновлювальної енергетики з урахуванням принципів економічної доцільності та охорони навколишнього середовища, а також альтернативних видів палива.

Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом вимагає від державних органів національного та регіонального, місцевого рівня реформаторських дій.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд правових особливостей участі органів місцевого самоврядування в реалізації державної політики у сфері відновлювальної енергетики.

Результати дослідження. На національному рівні політика розвитку відновлювальної енергетики в Україні формується згідно з такими документами: Енергетична стратегія України; Державна цільова економічна програма енергоефективності та розвитку сфери виробництва енергоносіїв із відновлювальних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2020; Національний план дій із відновлювальної енергетики до 2020 року. Крім того, Закон України «Про ринок електричної енергії» визначає правові, економічні та організаційні засади функціонування ринку електричної енергії, орієнтований на мінімізацію витрат на постачання електричної енергії та мінімізацію негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Угода про асоціацію напряму не визначає зобов'язань регіональних органів влади з реформування енергетичного сектора. Їх діяльність організовується відповідно до положень чинних нормативно-правових актів центрального рівня в межах своїх повноважень та бюджетних можливостей, які значно розширилися у зв'язку з процесами децентралізації. В ЄС започатковано Міжнародну ініціативу «Угода мерів». Вона охоплює місцеві та регіональні органи влади, які беруть на себе добровільні зобов'язання підвищувати енергоефективність та нарощувати використання відновлювальних джерел енергії на своїх територіях шляхом скорочення викидів CO₂, сприяючи розвитку екологічно орієнтованої економіки та підвищенню якості життя. Отже, органи виконавчої влади на місцях та органи місцевого самоврядування в Україні мають також сприяти розвитку відновлювальної енергетики, враховуючи завдання розвитку регіону. Розвиток відновлювальної енергетики на певній території сприяє не тільки соціально-економічному розвитку регіону, а також його енергетичній незалежності, тому дослідження цієї теми є надзвичайно актуальним.

В юридичній науці питання енергетики розглядають у працях С.А. Свірков (цивільно-правовий аспект регулювання обігу енергії), С.Д. Білоцький (міжнародно-правовий аспект регулювання альтернативної енергетики), О.Б. Кишко-Єрлі (екологічний аспект), О.Л. Волошин

(державне регулювання) та інші, однак правові аспекти регіональної політики у сфері відновлювальної енергетики залишаються мало дослідженими.

В Енергетичній Стратегії до 2035 року [1] зазначено, що необхідним є сприяння розвитку місцевих енергетичних ініціатив, зокрема, малого та середнього підприємництва в енергетичній сфері [2] та енергетичних кооперативів [3], генерації та постачання електричної і теплової енергії з урахуванням регіональних особливостей, розвитку розподіленої генерації.

У цьому аспекті важливими є децентралізація владних повноважень, передача ресурсів та відповідальності за функціонування комунальної енергетики на місцевий рівень, сприяння децентралізації систем енергозабезпечення, використання місцевих видів палива та відновлюваних джерел енергії, громадський моніторинг діяльності органів влади з реформування енергетичного сектора регіону з урахуванням виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Децентралізація владних повноважень вимагає від органів місцевого самоврядування активних дій у сфері енергозабезпечення територій, що передбачено підписаними Меморандумами про співпрацю у сфері енергоефективності та відновлювальної енергетики між Держенергоефективності та органами місцевого самоврядування ряду областей та міст України [4]. Показником розвитку в цьому напрямі стане збільшення потужності котелень на альтернативних видах палива в регіоні, а також частки обсягу теплової енергії, виробленої в регіоні з відновлюваних джерел енергії за звітний період порівняно із загальним обсягом виробленої теплової енергії в регіоні.

На сучасному етапі з метою забезпечення сталого розвитку регіонів виникає потреба у формуванні новітнього напрямку регіональної економічної політики, який базується на використанні відновлювальних джерел енергії.

У науковій літературі регіональну економічну політику в галузі відновлювальної енергетики визначають як сукупність спланованих заходів та дій органів регіонального управління щодо створення необхідних умов для розвитку відновлювальної енергетики, активного впровадження відновлювальних джерел енергії в економіку регіону, а також скорочення споживання невідновлювальних ресурсів [5].

Регіональна економічна політика в галузі відновлювальної енергетики має бути спрямована на забезпечення передумов для використання відновлювальних джерел енергії з урахуванням специфіки регіону, стимулювання використання відновлювальних джерел енергії суб'єктами господарювання регіону, фінансове забезпечення впровадження відновлювальних джерел енергії, стимулювання залучення фінансових ресурсів.

Передумовою використання відновлювальних джерел є реалізація регіональної політики на принципах сталого розвитку регіону: наукового аналізу; системності; цілеспрямованості (чітко розподілені у часі цілі розвитку для відновлюваних джерел енергії); компетентності (прийняття рішень відповідним органом управління при плануванні розміщення та експлуатації об'єктів відновлювальної енергетики на підставі консультацій фахівців у цій сфері); ефективності (відношенням результату до затрат); логістичності (ефективність побудови та функціонування системи постачань енергоресурсів від місць їх отримання до місць споживання); тісної співпраці регіональних органів влади і підприємницьких структур); стимулювання (комплекс заходів, які поєднують економічні, соціальні та екологічні інтереси на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу відновлювальної енергетики регіонів в інтересах жителів регіону та країни загалом); екологічності [5].

Крім того, регіональна політика у сфері відновлювальної енергетики має бути спрямована на: 1) стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва; 2) стимулювання розвитку децентралізованої відновлюваної енергетики, наприклад, фотоелектричних систем та сонячних колекторів на дахах житлових будинків; 3) використання місцевих видів палива та відновлюваних джерел енергії; 4) стимулювання генерації електроенергії малопотужними установками; 5) забезпечення реалізації інноваційних проектів децентралізації енергопостачання на основі використання «розумних мереж».

Для ефективного реалізації регіональної політики у сфері відновлювальної енергетики важливого значення набувають організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування. В.О. Возна визначає організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування як встановлений законодавством обсяг прав і обов'язків щодо виконання функцій місцевого самоврядування з метою забезпечення соціально-економічного розвитку території шляхом управління діяльністю комунальних підприємств та регулювання діяльності суб'єктів

господарювання. При цьому до організаційно господарських повноважень дослідниця зараховує: 1) засновницькі; 2) щодо реалізації прав використання комунального майна, наприклад, у відносинах державно-приватного партнерства, використання природних ресурсів, здійснення закупівель необхідних товарів коштом місцевих бюджетів, оренди майна (рухомого та нерухомого), передачі об'єктів у концесію та ін.; 3) нормотворчі; 4) у сфері регулювання діяльності об'єктів комунальної власності та інших суб'єктів господарювання; 5) у бюджетно-фінансовій сфері щодо утворення та затвердження місцевих, поточних бюджетів та бюджетів розвитку, контроль за їх виконанням, встановлення місцевих податків та зборів, роль за їх виконанням; 6) програмні, тобто щодо затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку; 7) контрольні [6].

На наш погляд, у рамках повноважень щодо використання комунального майна та природних ресурсів окремо можна виділити *організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування у сфері розвитку відновлювальної енергетики. Необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування» та додати до повноважень виконавчих органів повноваження щодо виробництва та використання енергії з відновлювальних джерел.*

Крім того, варто зазначити, що місцева громада чи кілька місцевих громад разом приймають місцеву енергетичну концепцію, яка визначає, яким способом буде постачатися енергія для опалювання будівель та генерування електроенергії, а також можливість переважного використання відновлювальних джерел енергії. Місцеві громади при цьому мають виконувати програми щодо використання відновлювальних джерел енергії в межах їх повноважень і відповідальності на основі прийнятих місцевих енергетичних концепцій, для чого отримують фінансування з державного чи місцевого бюджету. Фінансування виділяється на встановлення теплових насосів, сонячних панелей для підігріву води тощо.

Закріплення такого повноваження передбачає виконання наведених нижче функцій органами місцевого самоврядування, за якими можна оцінити результативність показників їх діяльності у сфері ВДЕ.

1. Стратегічна функція, що передбачає розробку регіональної енергетичної стратегії, планів розвитку відновлювальної енергетики в регіоні: 1) плану заходів регіону у сфері відновлювальної енергетики відповідно до Угоди про асоціацію; 2) планів (схем) розвитку місцевих систем енергозабезпечення, регіональних програм модернізації комунальної теплоенергетики; 3) інвестиційних планів комунальних енергетичних компаній; 4) програм/проектів за участі країн ЄС (кількість), факт реалізації інших форм співпраці за участі країн ЄС (кількість); 5) регіональних програм стратегій/програм/проектів/заходів у сфері відновлювальної енергетики (кількість).

2. Інформаційна функція органів місцевого самоврядування у сфері відновлювальної енергетики реалізується шляхом наповнення офіційного сайту регіонального органу влади інформацією щодо регіональних нормативно-правових актів у сфері відновлювальної енергетики, довідкових інформаційних матеріалів (посилань на інші інтернет-ресурси) для споживачів із питань відновлювальної енергетики, представлення інформаційних матеріалів із відновлювальної енергетики в регіональних ЗМІ (тематичні передачі по регіональному телебаченню, радіо, тематичні публікації в газетах, що видаються регіональними/місцевими органами влади).

3. Інвестиційна функція органів місцевого самоврядування у сфері відновлювальної енергетики передбачає кількість та обсяг інвестицій, темп зростання/зменшення (відсотків) стосовно початку періоду, іноземні інвестиційні проекти у сфері відновлювальної енергетики, наявність проектів, які фінансуються (повністю або частково) європейськими фінансовими установами у сфері відновлювальної енергетики.

4. Функція технічного регулювання та стандартизації у сфері відновлювальної енергетики, що стимулює застосування енергетичних стандартів ЄС суб'єктами господарювання [7].

Діяльність органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання у сфері відновлюваної енергетики взаємозалежна, адже суб'єкти господарювання можуть профінансувати проекти відновлюваної енергетики на рівні, який забезпечував би виконання Україною взятих на себе зобов'язань щодо збільшення частки ВДЕ в енергобалансі, а влада надає при цьому підтримку.

Формами участі органів місцевого самоврядування в розвитку відновлювальної енергетики можна назвати: 1) розробку стратегії розвитку відновлювальної енергетики в регіоні з чітким планом її виконання; 2) поширення інформації про можливість впровадження об'єктів відновлювальної енергетики як для суб'єктів господарювання, так і для приватних домогосподарств; 3) сприяння малому та середньому підприємству у сфері відновлювальної енергетики, в тому числі створенні енергетичних кооперативів та активна участь у їх створенні; 4) державно-при-

ватне партнерство у сфері відновлювальної енергетики, передусім у вигляді концесії; 5) участь у грантових проектах, а також проектах співпраці в рамках ЄС щодо розвитку відновлювальної енергетики на певні й території.

На наш погляд, найбільш ефективними формами співпраці органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання є: 1) запровадження механізму державно-приватного партнерства як співробітництва між державою, 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 [8]; 2) запровадження «зелених облігацій» – боргових інструментів, кошти від продажу яких спрямовуються виключно на фінансування наявних або ж нових проектів відновлювальної енергетики. Розвиток зелених облігацій потребує внесення змін до Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» щодо запровадження такого виду облігацій та порядку їх емісії, а також розробки та прийняття нормативно-правових актів щодо типів, принципів та критеріїв емісії зелених облігацій, порядку звітування емітентів та використання коштів.

Висновки. Державна політика України в енергетичній сфері має орієнтуватися на активне залучення територіальних громад до реалізації політики у сфері відновлювальної енергетики. Органи місцевого самоврядування вже нині при управлінні адміністративними будівлями, комунальними закладами (освіти та охорони здоров'я) можуть розпочати перехід, хоча б частково, на відновлювальні джерела енергії для задоволення потреб цих закладів, чим не лише скоротять видатки місцевих бюджетів, а й підвищать якість забезпечення енергоресурсами, що також сприятиме покращенню екологічної ситуації в регіоні та підвищенню його енергетичної незалежності. Для цього корисним є надання органам місцевого самоврядування права на встановлення генеруючих установок, призначених для виробництва електричної енергії з енергії сонячного випромінювання та/або енергії вітру для потреб адміністративних приміщень органів місцевого самоврядування та комунальних закладів, що фінансуються з місцевого бюджету, без необхідності одержувати відповідну ліцензію.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»: розпорядження Кабінету Міністрів від 18 серпня 2017 р. № 605-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/58/f469391n10.pdf>
2. Кузьміна М.М. Суб'єкти малого та середнього підприємництва у сфері відновлюваної енергетики. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 12. С. 97–102
3. Кузьміна М.М. Правове регулювання створення та функціонування енергетичних кооперативів. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 7. С. 40–45.
4. Савчук С. Держенергоефективності спільно з органами місцевого самоврядування працюватиме над реалізацією проектів із заміщення газу. URL: <http://saee.gov.ua/uk/news/1406>
5. Герасимчук З., Герасимчук Б. Роль відновлювальних джерел енергії в системі регіональної економічної політики. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 11(173). С. 234–239.
6. Возна В.О. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт організаційно-господарських повноважень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Харків. 2019. 21с.
7. Аналіз існуючого стану в сфері енергоефективності та відновлювальної енергетики. URL: http://www.institute.lviv.ua/doc/Analise_Stanu_energoefektyvnosti_final_30.05.2018.pdf
8. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.