

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.82:620

Олександр Ігнатенко *

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ БІОЕНЕРГЕТИКИ УКРАЇНИ

Предметом дослідження цієї статті є вироблення пропозицій щодо правового регулювання сфери біоенергетики України. У статті проаналізовано існуючі напрацювання щодо внесення змін та доповнень до законів України, у тому числі тих, що зареєстровані у Верховній Раді України. За результатами дослідження надаються пропозиції щодо необхідних подальших змін та доповнень в існуючі законодавчі та підзаконні акти, що сприятимуть розвитку сфери біоенергетики в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, сфера біоенергетики, теплопостачання, державна політика, державне управління, нормативно-правове регулювання.

Игнатенко А. П. Совершенствование правового регулирования сферы биоэнергетики Украины.

Предметом исследования данной статьи является выработка предложений по правовому регулированию сферы биоэнергетики Украины. В статье проанализированы существующие наработки по внесению изменений и дополнений в законы Украины, в том числе те, которые зарегистрированы в Верховной Раде Украины. По результатам исследования предоставляются предложения относительно необходимых дальнейших изменений и дополнений в существующие законодательные и подзаконные акты, способствующие развитию сферы биоэнергетики в Украине.

Ключевые слова: государственное регулирование, сфера биоэнергетики, теплоснабжение, государственная политика, государственное управление, нормативно-правовое регулирование.

Ihnatenko O. P. Improvement of legal regulation for bioenergy area of Ukraine.

The research object of this article is developing proposals for legal regulation of bioenergy area in Ukraine. In this article there are analyzed the current developments on amendments and supplements to the laws of Ukraine, including those registered in the Parliament of Ukraine. As a result of researches our are offered suggestions for further necessary changes and amendments to existing laws and regulations for developing of bioenergy area in Ukraine.

Keywords: government regulation, area of bioenergy, heat supplying, public policy, public management, legal regulation.

Актуальність проблеми. Одним із актуальних напрямів розвитку відновлюваної енергетики в Україні є використання біоенергетичних ресурсів. Існуючий потенціал обумовлюється особливостями клімату в Україні, існуючими потужностями аграрно-промислового комплексу та наявністю необхідних трудових ресурсів. Водночас, стале використання вітчизняних біоенергетичних ресурсів дає змогу зменшити енергетичну залежність України, поліпшити клімат, зменшити безробіття, збільшити податкові надходження, поліпшити торгівельно-платіжний баланс країни.

Актуальність зазначеного питання відображає реалізація в Україні спільного проекту Програми розвитку ООН та Глобального екологічного фонду «Розвиток та комерціалізація біоенергетичних технологій у муніципальному секторі в Україні», спрямованого на розробку політики, розбудову спроможності, технічну допомогу і надання фінансових стимулів для заохочення інвестицій приватного сектора у муніципальні проекти з біомаси. Основний наголос у проекті робиться на муніципальному тепло- та гарячому водопостачанні на основі використання сільськогосподарської біомаси [1].

Так, за розрахунками експертів потенціал біомаси, яким Україна володіє для виробництва енергії, складає близько 27 млн. т. у. п. на рік, з яких 12,2 млн. т. у. п. на рік – це

відходи сільського господарства та 10 млн. т. у. п. на рік – енергетичних культур. Сьогодні Україна не в повній мірі використовує свій потенціал. Лише 10 % (2,7 млн. т. у. п. на рік) від загального потенціалу біомаси іде на енергетичні потреби [2].

На сьогодні природний газ можна вважати зручним для особистого опалення. Однак, рівень тарифів робить біомасу перспективним і економічно-ефективним видом палива. Водночас, найбільшу трансформацію щодо збільшення використання біоенергетичних ресурсів можна досягти у житлово-комунальному господарстві та бюджетній сфері, а також у промисловості.

Як зазначають експерти, у разі заміщення 10 % природного газу місцевою біомасою у комунальній енергетиці необхідні інвестиції у розмірі 14 млрд. грн., при цьому можливо досягнути економії природного газу за рахунок заміщення соломомою у розмірі 750 млн. куб. м/рік. Разом з тим, створюється до 15 тис. нових робочих місць та біля 1,5 млрд. грн. на рік залишається в Україні замість здійснення платежів за російський газ, з яких біля 350 млн. грн. – прибуток агровиробників та логістичних компаній [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань розвитку сфери біоенергетики в Україні знайшли своє відображення у працях вітчизняних науковців: Г. Гелетуха [4], Р. Тормосов [5], Т. Железна [6], А. Баштовий [6], М. Жовмір [7], В. Скриль [8]. Водночас, ці дослідження більше стосувалися аналізу потенціалу розвитку сфери біоенергетики в Україні, і не в повній мірі враховували специфіку її державного регулювання, у тому числі регулювання правового.

На наш погляд, необхідно окремо розглянути питання удосконалення правового регулювання сфери біоенергетики України, запропонувавши пропозиції щодо внесення змін до існуючих законодавчих актів.

Мета статті полягає у розробці пропозицій з удосконалення правового регулювання сфери біоенергетики України.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що правові відносини у сфері біоенергетики регулюються численними нормативно-правовими актами, яких налічується понад 100. Серед важливих актів законодавства, що регулюють використання біомаси в муніципальному тепло- та гарячому водопостачанні або впливають на цю сферу, можна відзначити наступні: Бюджетний кодекс України; Податковий кодекс України; Закони України «Про альтернативні види палива», «Про альтернативні джерела енергії», «Про електроенергетику», «Про енергозбереження», «Про житлово-комунальні послуги», «Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного потенціалу», «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності», «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», «Про теплопостачання» та інші.

Водночас, деякі з них не узгоджуються між собою, що потребує їх перегляду та вдосконалення нормативно-правового регулювання цієї сфери, а деякі положення потребують змін та доповнень, що дасть змогу забезпечити розвиток напряму використання біоенергетичних технологій у муніципальному секторі. Саме тому, нами було проаналізовано зазначені законодавчі акти, що дало змогу запропонувати необхідні зміни та доповнення:

1. До Бюджетного кодексу України, де необхідно передбачити: захищеність видатків бюджету на відшкодування частини суми кредиту, залученого на придбання обладнання з використанням будь-яких видів палива та енергії (за винятком природного газу) або відшкодування частини суми кредиту, залученого на придбання енергоефективного обладнання та/або матеріалів при впровадженні енергоефективних заходів; рефінансування зекономлених коштів від впровадження енергозберігаючих заходів у бюджетних установах на подальше впровадження енергозберігаючих та енергоефективних заходів у бюджетних установах; розширення переліку видатків місцевих бюджетів щодо впровадження проектів з використанням відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива; надання місцевим бюджетам субвенції на впровадження енергозберігаючих технологій у бюджетних установах.

2. До Закону України «Про тепlopостачання», де необхідно передбачити: надання Уряду повноважень із затвердження мінімальної частки застосування відновлюваних джерел енергії та її перегляду; запровадження довгострокових договорів (5 років) на постачання бюджетним установам теплової енергії, яка вироблена на теплогенеруючих установках з використанням альтернативних джерел енергії та альтернативних видів палива; фіксацію тарифів для енергосервісних договорів при постачанні теплової енергії, яка вироблена на теплогенеруючих установках з використанням альтернативних джерел енергії та альтернативних видів палива, з урахуванням коригування на рівень інфляції.

3. До Закону України «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації», де необхідно передбачити здійснення розрахунків за енергосервісними договорами з урахуванням заходів щодо виробництва теплової енергії для населення та бюджетних установ на теплогенеруючих установках з використанням будь-яких видів палива та енергії (за винятком природного газу).

4. До Закону України «Про альтернативні джерела енергії», де необхідно передбачити можливість укладення енергосервісного договору для скорочення споживання та/або витрат на оплату паливно-енергетичних ресурсів та/або житлово-комунальних послуг.

5. До Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», де передбачити забезпечення інвестиційного розвитку альтернативних видів твердого палива на основі біомаси, ефективної економічної підтримки впровадження біоенергетичних технологій в агропромисловому комплексі; фінансування заходів щодо стимулювання виробництва альтернативних видів твердого палива на основі біомаси; створення матеріально-технічної бази для виробництва біопалива на основі біомаси.

6. До Закону України «Про енергозбереження», де необхідно передбачити: застосування приладів обліку та регулювання споживання паливно-енергетичних ресурсів; обов'язковості визначення обсягу відпущених паливно-енергетичних ресурсів за показаннями приладів обліку; стимулювання впровадження біоенергетичних технологій у тепло- та гарячому водопостачанні; запровадження довгострокових договорів у сфері тепlopостачання; надання податкових пільг виробникам устаткування, яке працює на відновлюваних джерелах енергії та його користувачам; визнання пріоритетним кредитування закупівлі енергозберігаючого обладнання; застосування граничного рівня регуляторної норми доходів не нижче 25 відсотків для тарифів на теплову енергію, вироблену із застосуванням альтернативних видів палива.

7. До Закону України «Про житлово-комунальні послуги», де необхідно віднести до принципів державного регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги створення умов для використання за призначенням та повернення вкладених інвестицій, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на заміщення викопних видів паливно-енергетичних ресурсів альтернативними джерелами енергії.

Крім того, в Енергетичній Стратегії України на період до 2030 р. необхідно визначити пріоритети розвитку систем тепlopостачання та теплозабезпечення населених пунктів за рахунок використання біомаси; розширити ресурсну базу для виробництва теплової енергії; визначити потенціал виробництва теплової енергії на базі відновлюваних джерел енергії, зокрема біомаси; створити сприятливі умови для зростання розвитку біоенергетичних технологій у тепло- та гарячому водопостачанні. У Національному плані дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 року передбачити: розширення ресурсної бази для виробництва теплової енергії, стимулювання збільшення виробництва теплової енергії з використанням відновлюваних джерел енергії, розширення ресурсної бази, яка має стати стимулом для підвищення рівня енергетичного використання біомаси.

Наразі у Верховній Раді України зареєстровані проекти Законів України [9]:

– внесенні Кабінетом Міністрів України:

«Про внесення змін до Закону України «Про тепlopостачання» щодо передачі повноважень на встановлення тарифів та ліцензування господарської діяльності з

виробництва теплової енергії з альтернативних джерел енергії» (реєстр. № 4580 від 04.05.2016 р.);

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення відносин у сфері теплопостачання, надання послуг з централізованого опалення та постачання гарячої води» (реєстр. № 4643 від 11.05.2016 р.);

«Про внесення змін до статті 19 Закону України «Про теплопостачання» щодо укладення довгострокових договорів на постачання теплової енергії» (реєстр. № 4581 від 04.05.2016 р.). 01.11.2016 р. законопроект було розглянуто Верховною Радою України, але він був відправлений на доопрацювання у профільний Комітет для повторного першого читання;

– внесений групою народних депутатів України:

«Про внесення змін до Закону України «Про теплопостачання» щодо стимулювання виробництва теплової енергії з альтернативних джерел енергії» (реєстр. № 4334 від 30.03.2016 р.). Наразі законопроект прийнято у першому читанні.

В основу цих законопроектів включені напрацювання в рамках проекту ПРООН/ГЕФ «Розвиток та комерціалізація біоенергетичних технологій у муніципальному секторі в Україні» щодо правового регулювання розвитку сфери біоенергетики в Україні, серед яких:

– надання органам місцевого самоврядування повноважень щодо погодження інвестиційних програм стосовно об'єктів теплопостачання, що виробляють теплову енергію на установках з використанням нетрадиційних та поновлюваних джерел енергії в обсягах, що не перевищують 55 тис. Гкал на рік;

– надання Раді Міністрів АРК, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям повноважень щодо ліцензування господарської діяльності з виробництва теплової енергії в обсягах, що перевищують 55 тис. Гкал на рік, на установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії;

– надання Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг повноважень щодо ліцензування господарської діяльності з виробництва теплової енергії, якщо тепла енергія виробляється на установках з використанням нетрадиційних та поновлюваних джерел енергії в обсягах, що перевищують 55 тис Гкал на рік;

– встановлення органами місцевого самоврядування тарифів на теплову енергію, що виробляється з відновлюваних джерел на рівні 90 % від діючого тарифу на тепло з газу для бюджетних установ;

– тариф для населення на теплову енергію, що виробляється з відновлюваних джерел, встановлюється на рівні 90 % від діючого тарифу на тепло з газу для потреб населення;

– запровадження довгострокових договорів (не менше 5 років) на постачання бюджетним установам теплової енергії, яка вироблена на теплогенеруючих установках з використанням альтернативних джерел енергії та альтернативних видів палива тощо.

Крім того, Кабінетом Міністрів України розроблено законопроект «Про Фонд енергоефективності» (реєстр. № 5598 від 26.12.2016 р.). Законопроект визначає основні правові, економічні та організаційні засади утворення та діяльності Фонду енергоефективності. Метою Фонду енергоефективності є підтримка ініціатив щодо енергоефективності, впровадження інструментів стимулювання і підтримки здійснення заходів із забезпечення (підвищення рівня) енергетичної ефективності будівель та енергозбереження переважно в житловому секторі з урахуванням національних планів щодо енергетичної ефективності, зменшення викидів двоокису вуглецю, впровадження *acquis communautaire* Європейського Союзу та Договору про заснування Енергетичного Співтовариства та забезпечення дотримання Україною міжнародних зобов'язань у сфері енергоефективності.

Метою законопроекту, який було розроблено Мінрегіоном України [10], є визначення основних правових, економічних та організаційних засад створення та діяльності Фонду енергоефективності шляхом встановлення чіткої та прозорої структури для його функціонування та фінансового забезпечення, зокрема: організаційно-правової форми та засад функціонування Фонду; цілей, для досягнення яких створюється Фонд та його функції; принципів функціонування Фонду; кадрової політики Фонду; обов'язків та

компетенцій внутрішніх органів Фонду; способів фінансування та наповнення бюджету Фонду; правил користування та розпорядження майном Фонду; переліку і вимог до заходів з енергоефективності, що можуть фінансуватися Фондом та порядку їх функціонування; організації внутрішнього контролю та аудиту; зобов'язань щодо оприлюднення Фондом аналітичної інформації та фінансових звітів; відповідальності Фонду та його посадових осіб.

Водночас, потребують аналізу та розробки змін та доповнень і інші закони України, які можуть сприяти розвитку сфери біоенергетики України:

1. Розробка законопроекту з удосконалення земельного законодавства щодо стимулювання вирощування енергетичних рослин для муніципальних цілей – з метою напрацювання змін та доповнень до законодавства, що покращать використання земель різного призначення для висадки енергетичних рослин.

2. Розробка законодавчих стимулів державної підтримки проектів з розвитку біоенергетичних технологій для муніципальних цілей – з метою вироблення пропозицій щодо застосування державних стимулюючих механізмів здійснення діяльності в сфері теплопостачання з використанням виробленої енергії біоенергетичними об'єктами.

3. Розробка законопроекту щодо застосування ринково-орієнтовної моделі у сфері теплопостачання – з метою напрацювання змін та доповнень щодо впровадження ринково-орієнтовної моделі теплопостачання населених пунктів, що стимулюватиме впровадження біоенергетичних технологій.

4. Розробка законопроекту та проектів нормативно-правових актів з удосконалення тарифного регулювання з тепло та гарячого водопостачання, що надаються об'єктами біоенергетики – з метою напрацювання змін та доповнень до законодавства, що покращать тарифне регулювання для об'єктів біоенергетики.

Крім того, є необхідність напрацювання ряду підзаконних нормативно-правових та нормативно-методичних актів:

1. Розробка методичних рекомендацій щодо розроблення муніципальних програм з розвитку біоенергетичних технологій для тепло та гарячого водопостачання – з метою розробки єдиних підходів та типової методології для підготовки програм з розвитку біоенергетичних технологій для тепло та гарячого водопостачання для міст, селищ та сіл.

2. Розробка змін та доповнень до Методичних рекомендацій щодо розробки схем теплопостачання – з метою напрацювання змін та доповнень до Методичних рекомендацій щодо розробки схем теплопостачання для впровадження ринково-орієнтовних підходів, що стимулюватиме впровадження біоенергетичних технологій.

3. Розробка змін та доповнень до Державного реєстру сортів рослин, придатних для поширення в Україні щодо включення енергетичних рослин для муніципальних цілей – з метою обґрунтування можливості та доцільності висадки енергетичних рослин для муніципальних цілей на землях різного призначення.

4. Підготовка нормативно-методичних рекомендацій з розроблення технологічних карт з висадки та утримання енергетичних рослин для муніципальних цілей – з метою напрацювання єдиних підходів до технологічних операцій з висадки та утримання енергетичних рослин для муніципальних цілей.

5. Розробка пакету примірних договорів з розвитку біоенергетичних технологій для муніципальних цілей – з метою розробки енергосервісного договору, договору фінансового-лізингу, концесійного договору, договору про співробітництво органу місцевого самоврядування та кредитно-фінансової установи щодо часткової компенсації відсотків.

6. Розробка концепції щодо створення ринку послуг з теплопостачання – з метою вироблення та обґрунтування оптимальної моделі теплопостачання населених пунктів з використанням ринково-орієнтовних механізмів, що стимулюватиме впровадження біоенергетичних технологій.

Висновки. Підсумовуючи викладене, лише застосування більш ефективної правової політики забезпечить сталий розвиток використання біоенергетичних технологій у муніципальному секторі для теплопостачання та гарячого водопостачання, отримання екологічних, економічних і соціальних вигід для України.

У подальших розвідках необхідно проаналізувати європейські директиви, що пов'язані зі сферою біоенергетики, на предмет їх адаптації в законодавстві України.

Список використаних джерел:

1. Матеріали Інтернет-сторінки проекту ПРООН «Розвиток та комерціалізація біоенергетичних технологій у муніципальному секторі в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bioenergy.in.ua>

2. Підготовка та впровадження проектів заміщення природного газу біомасою при виробництві теплової енергії в Україні. Практичний посібник / За ред. Г. Гелетука. – К. : «Поліграф плюс», 2015. – 72 с.

3. Використання місцевої біомаси для заміщення природного газу в комунальній теплоенергетиці: Проект USAID «Альтернативні джерела енергії: м. Миргород». Цілі, завдання, очікувані результати. Інститут місцевого розвитку, USAID, 2014. – 27 с.

4. Матеріали офіційного веб-сайту Біоенергетичної Асоціації України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uabio.org/>

5. Біоенергетичні проекти: від ідеї до втілення. Практичний посібник / Під заг. ред. Тормосова Р. Ю. – К. : ТОВ «Поліграф плюс», 2015. – 208 с.

6. Железна Т. Аналіз додаткових джерел деревного палива в Україні / Т. Железна, А. Баштовий, Г. Гелетука // Журнал «Екологія підприємства». – Київ : Медіа-ПРО. – 2016. – № 6. – С. 46–54.

7. Оцінка енергетичного потенціалу біомаси в Україні / Г. Г. Гелетука, Т. А. Железна, М. М. Жовмір [та ін.] // Промислова теплотехніка. – 2010. – Т. 32. – № 6. – С. 58–65.

8. Скриль В. В. Стан та перспективи використання біомаси у тепlopостачанні регіонів України [Електронний ресурс] / В. В. Скриль. – Режим доступу: <http://intkonf.org/skril-vv-stan-ta-perspektivi-vikoristannya-biomas-i-teplopostachanni-regioniv-ukrayini/>

9. Матеріали офіційного веб-порталу Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>

10. Матеріали офіційного сайту Мінрегіону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua>

** Ігнатенко Олександр Павлович – доктор наук з державного управління, кандидат економічних наук, Головний консультант проекту ПРООН «Розвиток та комерціалізація біоенергетичних технологій у муніципальному секторі в Україні», доцент кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президенті України.*

Стаття надійшла до редакції 02.04.2017 р.

УДК 351

Наталія Криштоф *

Трансформації міжбюджетних взаємовідносин У контексті децентралізації

Стаття присвячена актуальним проблемам трансформації міжбюджетних відносин в Україні. Досліджено практичні аспекти реформування міжбюджетних відносин в умовах децентралізації. Розроблені рекомендації щодо його подальшого проведення з урахуванням сучасних тенденцій розвитку країни та світу.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, децентралізація, реформування, бюджет, місцеві бюджети, бюджетна система, державне регулювання, економіка.

Крыштоф Н. С. Трансформации межбюджетных взаимоотношений в контексте децентрализации.

Статья посвящена актуальным проблемам трансформации межбюджетных отношений в Украине. Исследованы практические аспекты реформирования межбюджетных