

Перегуда Є.В.

## Політика енергоефективності та енергозбереження: необхідність нових підходів

*Постреволюційні зміни у сфері енергоефективності та енергозбереження, зокрема надання пріоритету енергомодернізації житла, впровадження механізмів фінансування проєктів енергозбереження та трансформація субсидій на інвестиційний ресурс, означали перетворення енергоефективності та енергозбереження на соціальний інститут, а політики в цій сфері – на напрям публічної політики. Це вимагає використання політологічних підходів до вивчення цієї сфери – неоінституціоналізму, концепцій публічної політики, громадянського суспільства, децентралізації, символічної політики.*

**Ключові слова:** енергоефективність, енергозбереження, житловий сектор, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, громадянське суспільство.

*Постреволюционные изменения в сфере энергоэффективности и энергосбережения, в частности предоставление приоритета энергомодернизации жилья, внедрение механизмов финансирования проектов энергосбережения и трансформация субсидий в инвестиционный ресурс, означали преобразование энергоэффективности и энергосбережения в социальный инсти-*

*тут, а политики в этой сфере – в направлении публичной политики. Это требует использования политологических подходов к изучению этой сферы – неоинституционализма, концепций публичной политики, гражданского общества, децентрализации, символической политики.*

**Ключевые слова:** энергоэффективность, энергосбережение, жилой сектор, объединения совладельцев многоквартирных домов, гражданское общество.

*Post-revolutionary changes in the area of energy efficiency and energy saving, in particular the priority of energy modernization of housing, the introduction of financing mechanisms for energy conservation projects and the transformation of subsidies into the investment resource meant the transformation of energy efficiency and energy saving into a social institution, and policy in this area – into the direction of public policy. This needs to use the political approaches in order to study this area – neoinstitutionalism, concepts of public policy, civil society, decentralization, symbolic politics.*

**Key words:** energy efficiency, energy saving, residential sector, association of coowners of multiapartment buildings, civil society

УДК 321.01 ; 323.21

Перегуда Є.В.,  
доктор політичних наук, професор,  
завідувач кафедри політичних наук  
Київського національного університету  
будівництва і архітектури

Проблема енергоефективності та енергозбереження (далі – ЕЕ) була актуальною всі роки незалежності. Відсутність достатнього обсягу власних енергоресурсів вела до залежності України в першу чергу від Росії. Загострення двосторонніх відносин після Революції Гідності збільшило її ризики. Але проблеми енерговиробництва та енергоспоживання гостро стоять й перед більшістю інших країн. Це пояснюється дефіцитом викопних енергоресурсів, техногенним навантаженням на людину тощо. Особливістю України є те, що ключовими в дефіциті енергоресурсів є не стільки низький рівень їх виробництва, скільки відсталість технологій та надвисока енергоємність. Усі спостерігачі спільні в тому, що енергомісткість ВВП України кількаразово перевищує європейські показники [18, с. 62]. Тому першочерговою для України є саме проблема енергозбереження.

Не викликає заперечень, що розв'язання цих проблем є предметом природничих, технічних наук. Але вони є й предметом дослідження в суспільних науках. Енергетична політика спрямована на задоволення інтересів громадян, соціальних груп та суспільства, є сферою, де відбувається їх взаємодія. ЄС пов'язує термін energy efficiency як із технічними, так й організаційно-управлінськими заходами [17, с. 142]. Вітчизняні вчені визначають механізми реалізації політики енергоефективності як «вид політичних дій», що зумовлюють змен-

шення енергоспоживання та заохочують виробництво енергоефективних товарів та послуг» [20, с. 300] Але тут енергоефективність визначена скоріше як policy. Метою цієї розвідки є доведення того, що сфера ЕЕ є предметом політичних досліджень не лише як policy, а й як politics, а відтак потребує політологічних підходів.

Аналіз наукових праць свідчить, що енергетична політика цікавила вітчизняних політологів у двох площинах – як інструмент міжнародної політики та, меншою мірою, як інструмент елітних політичних угруповань. Натомість питання ЕЕ не проглядалися навіть на узбіччі їх інтересів. Виключення становили деякі аналітичні центри, але їх продукти ближче до політичної публіцистики, до того ж часто замовної. Це не означає, що ці проблеми взагалі не цікавили суспільні науки. Багато внесли в їх розробку економісти та представники галузі держуправління. Причому торкалися вони й тих явищ, які вписуються в предмет політичної науки.

В. Геєць, М. Ковалко, С. Денисюк, С. Єрмілов, А. Праховник, О. Суходоля та ін. заклали фундаментальні принципи державної політики енергозбереження, теоретико-методологічні засади її вивчення. М. Вознюк, Н. Костюк, М. Сейвідж вивчали теоретичні та практичні проблеми фінансування енергозберігаючих проєктів. Різні інші аспекти політики ЕЕ досліджували В. Бушуєв, Р. Дзяний, Д. Дрожжин, Л. Кицькай, О. Мельник,

В. Струк, А. Чемерис, А. Шидловський та ін. Були захищені й дисертації, зокрема О. Суходолі (докторська), Г. Дзяної, О. Поповченка, О. Ставицької та ін. М. Булгакова та М. Приступа випустили посібник з енергозбереження для бюджетних установ та депутатів місцевих рад. Проте розробки державної політики у галузі ЕЕ торкалися переважно проблем національної безпеки, промисловості, енерговиробництва, систем енергозабезпечення. Натомість механізми, зокрема й фінансові, реалізації політики ЕЕ у сфері споживання населення фактично залишалися осторонь уваги вчених.

Є й ще один момент. Найбільш плідними періодами досліджень були 2000–2004 рр. та 2007–2013 рр., натомість після Революції Гідності спостерігається певний спад, що дивно з огляду на політичні події.

Політика ЕЕ не була новацією постреволюційної України. Станом на 2013 р. були сформовані певна її нормативно-правова база, організаційний механізм реалізації (зокрема, функціонувало Держагентство з енергоефективності та енергозбереження /далі – ДАЕЕ/), діяли Держпрограма з енергозбереження на 2010–2015 рр., 15 галузевих та 27 регіональних програм тощо. Але саме після Революції Гідності в політиці ЕЕ стався радикальний поворот. Щоб зрозуміти його значення, треба зробити декілька зауваг щодо специфіки енергозбереження в різних секторах.

Є кілька груп споживачів, де впровадження технологій ЕЕ ефективне: промисловість, бюджетні установи, житловий сектор. До середини 2010-тих років переважним об'єктом заходів була промисловість. Ефект енергомодернізації житлового сектору був мізерним. Особливо це стосується багатоквартирних будинків. Найбільші втрати тепла фіксуються в системі централізованого опалення, зокрема при його виробництві (22%), транспортуванні (25%) та споживанні (30%). Енергоефективність будинків в Україні в 4 рази нижча за європейські показники [3, с. 38].

Не можна сказати, що житловий сектор був поза межами програм ЕЕ. Але саме його стосується оцінка Єврокомісії. Вона зазначала, що цілі політики ЕЕ в Україні зрозумілі, але засоби їх досягнення недостатньо розроблені [18, с. 16]. Простіше кажучи, не було механізмів її реалізації.

Відсутність прогресу з реалізацією політики ЕЕ в житловому секторі призводила до значної заборгованості населення за житлово-комунальні послуги (далі – ЖКП), збитковості підприємств забезпечення, їх низького інвестиційного потенціалу, зростання держсубсидій на компенсацію різниці в тарифах, вимушених спроб розв'язувати проблеми в цій сфері не через модернізацію, а через підвищення тарифів, що перетворювало загострення проблем по колу та водночас вимувало кошти із сімейних бюджетів.

Більш того, оскільки житловий сектор є кінцевим споживачем не лише енергоресурсів, а й продукції інших енергоспоживаючих секторів, зокрема промислової, неспроможність реалізовувати заходи ЕЕ в житловому секторі робила безглуздою термомодернізацію в промисловості, бо із скороченням платіжоспроможності домогосподарств скорочувався ринок збуту товарів, водночас енергомодернізація промпідприємств збільшувала ціни на їх продукцію. Якщо б термомодернізація успішно здійснювалась у житловому секторі, то зростання цін на товари компенсувалося б скороченням витрат домогосподарств на ЖКП, і зекономлені суми домогосподарства б спрямовували на придбання, зокрема, промислових товарів [6, с. 65–66].

Мізерний ефект ЕЕ в житловому секторі був пов'язаний не лише з низьким добробутом населення. Чинниками були, по-перше, цінова політика – ціна енергоресурсів була нижче собівартості, що не стимулювало енергозбереження, по-друге, відсутність обліку споживання, по-третє, те, що суб'єктом заходів ЕЕ в багатоквартирних будинках є не стільки індивідуальний споживач, скільки всі мешканці, адже найбільш енерговитратними є комунікації та інші елементи, які є об'єктами спільного користування. Хоча свого часу був ухвалений закон про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ), але його реалізація відбувалась повільно. У 2014 р. ОСББ існували у 10–15 % будинках. Та й створені вони були здебільшого в будинках, які були зведені в 1900–2000-тих роках та були енергоефективними. Натомість у будинках, зведених до 1990-тих років, частка яких становить 80–90% та які суцільно потребують термомодернізації, ОСББ майже не існувало.

Після Революції Гідності держава вперше визнає житловий сектор пріоритетом політики ЕЕ [19], розробляє механізми її реалізації.

По-перше, вона публічно декларує підвищення тарифів до рівня собівартості. Компенсувати негатив від цього як для населення, так й енергопостачальних компаній мало спрощення процедури призначення субсидій, а негатив від зростання навантаження на держбюджет – поступове скорочення нормативів споживання та ужорсточення умов надання субсидій (так, з травня 2017 р. субсидії не надаються тим, хто має заборгованість за ЖКП понад 2 місяців). Населення отримувало сигнал щодо стратегії скорочення субсидій та стимул до енергозбереження.

По-друге, стимулом проектів з ЕЕ та механізмів їх фінансування стала програма часткової компенсації вартості «теплих кредитів». Вона передбачає три механізми компенсації як для фізичних осіб, так і для ОСББ.

По-третє, розробляють механізм конвертації субсидій у інвестресурс. Саме невикористання енергоефективності як ресурсу Г. Дзяна називає головною

проблемою ЕЕ [5, с. 1]. У проекті Концепції Фонду енергоефективності [14] заклали ідею використання субсидій на погашення «теплих кредитів». Проблема в тому, що умовою є монетизація субсидій. Влада задекларувала такий намір, але монетизація має кілька моделей, й на сьогодні ще не визначено, на користь якої буде зроблено вибір [10].

По-четверте, ухвалили закон «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» [8], що стимулює створення ОСББ та систему управління будинками. До 1 липня 2016 р. мешканці мали створити ОСББ, визначити керуючу компанію або покласти її функції на ОСББ. Якщо вони не робили цього, керуючу компанію визначала мерія. Але хід подій засвідчив неготовність мешканців до впровадження цієї системи, тому термін впровадження було перенесено. Незважаючи на це, від дії закону є ефект. Кількість ОСББ за останні роки зросла з 11 тис. до 24 тис. [1].

По-п'яте, в 2017 р. були ухвалені та набули чинності закони про комерційний облік енергоресурсів та про енергопаспортизацію будівель. Заборонено приймати в експлуатацію будівлі, не обладнані засобами обліку. У будинках, які вже експлуатуються, прилади мають бути встановлені операторами комунікацій у визначений термін. Витрати на це закладаються в тарифи. Також забороняється прийняття в експлуатацію будинків зі значним та середнім класом наслідків (зокрема, багатоквартирні будинки) без енергоаудиту.

По-шосте, ще в один закон – про Фонд енергоефективності – закладені положення щодо механізму компенсації «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.

Нарешті, по-сьоме, гарантією реалізації політики ЕЕ є стимулювання державою місцевих влад у цьому напрямі. ДАЕЕ уклало низку договорів з радами, які зобов'язані не лише декларативно сприяти ЕЕ, а й розробити конкретні програми та наповнити їх фінансами.

Можна було б охарактеризувати й інші напрями діяльності у сфері ЕЕ – міжнародне співробітництво, стимулювання альтернативної енергетики тощо, але сказаного достатньо для висновку, що поворот у сфері ЕЕ, здійснюваний від 2014 р., ухвалення вказаних законів, організаційні дії ознаменували перетворення ЕЕ на суспільний інститут, в основі якого лежать суспільні потреби, який має стратегію, нормативно-правову та організаційну структуру та є сферою діалогу між широкими соціальними суб'єктами.

Це перетворило політику ЕЕ з кулуарного явища, яким вона була, на публічну політику. ЕЕ стала сферою суспільно-політичної взаємодії,

суб'єктами якої є не лише вузькі еліти, а органи державної влади, місцевого самоврядування, партії, громадянське суспільство, які віддзеркалюють інтереси соціальних груп – винахідників, виробників, постачальників, споживачів. Політика ЕЕ налагоджує соціальні зв'язки, створює організаційні її форми, які є й елементами громадянського суспільства. Крім того, в новій своїй якості вона стимулює нові сфери суспільної діяльності (управління житлом, енергоаудит), а отже, нові сфери соціальних зв'язків та нові асоціації. Відтак ЕЕ перестає бути лише policy, а перетворюється на politics в широкому смислі цього слова.

Усе це не повинно створити враження безпроблемності розвитку сфери ЕЕ. Навпаки, її інституціоналізація, прихід нових суб'єктів створює нові суперечності. Не всі причетні групи зацікавлені в послідовності політики ЕЕ. Специфічні інтереси мають монополісти-постачальники, наслідком яких є боротьба навколо законопроекту «Про ЖКП», який не прийнято й нині [13]. Проявом суперечностей стала й тривалість прийняття законів про Фонд енергоефективності, облік енергоресурсів, енергопаспортизацію. Єврокомісія критикувала розроблений Міненергівуіллям проект Енергостратегії України за ігнорування споживача, який є в центрі Третього енергетичного пакету [7].

Та й ті групи, які є прихильниками ЕЕ, часто не готові скористатися з її інструментів. Попри прогрес зі створення ОСББ та залучення ними «теплих кредитів», він надто малий, щоб говорити про незворотність реформ. Місцева влада, яка має відіграти ключову роль у реалізації цієї політики, часто не здатна використовувати ресурс, який їй надається. Так, у 2016 р. доходи місцевих бюджетів зросли на 44 млрд. грн. [4], а на місцеві програми «теплих кредитів» було виділено лише 45 млн. Натомість на банківських рахунках накопичуються вільні кошти місцевих бюджетів [9]. Є регіональні програми, сформовані «для галочки». В одному з районів її обсяг склав 5 тис. грн., у той час як середній «теплий кредит» фізичним особам становив 20 тис. грн., ОСББ – 110 тис. Частина програм затверджена без забезпечення фінансами.

Та й серед ініціаторів реформ є суперечності, зокрема, з тактичних питань. Віце-прем'єр В. Кістіон вважає поспішним рішення уряду про зниження у 2017 р. соціальних нормативів енергоспоживання. 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 [2]. Ще прикладами є тривала нездатність влади визначитися з моделлю монетизації субсидій або критика главою Мінрегіону «мізерності» коштів, які виділяються на компенсацію «теплих кредитів» [11].

Водночас як нова якість та успіхи політики ЕЕ, так і суперечності з її реалізації свідчать, що ситу-

ація має аналізуватися з використанням політологічних підходів. Так, при ідентифікації суб'єктів політики ЕЕ, їх інтересів, сценаріїв регулювання потенціал мають дослідницькі інструменти неонституціоналізму. Зокрема, інституціоналізму раціонального вибору, згідно з однією версією якого інституційні правила формують інтереси та дії політичних суб'єктів [12, с. 27]. Використання такого підходу дало б змогу, зокрема, визначити, як нормативні акти здатні стимулювати споживачів активізувати впровадження технологій ЕЕ або, навпаки, як зламати опір противників політики ЕЕ. Врахування ідей історичного інституціоналізму доцільне, наприклад, при розробці шляхів стимулювання створення ОСББ.

У цілому аналіз нової політики ЕЕ, на наш погляд, неможливий без врахування концепцій публічного управління, яке «є діяльністю, що тісно пов'язане з політикою, законом і громадянським суспільством» [21, с. 26], концепції good governance, що дало б змогу розробити механізми взаємодії держави та громадянського суспільства в процесі вироблення політики ЕЕ.

Концепції громадянського суспільства були б у нагоді при вивченні функціонування ОСББ, громадських асоціацій тощо. Дослідження останніх здатні збагатити існуючі концепції громадянського суспільства. Очевидно, доведеться переглянути деякі погляди на співвідношення «зовнішнього стимулювання» громадянської активності та її «спонтанності», яка й нині вважається ознакою громадянського суспільства.

Ще один момент стосується регіональної політики. Проведений аналіз свідчить про необхідність доповнення уявлень про процеси децентралізації. Нині вони зосереджуються на змінах оргструктури влади, розподілі компетенцій та ресурсів. Натомість, як ми вже бачили, на низькому рівні знаходиться здатність місцевих влад скористатися наданими можливостями. Значну роль у цьому має відіграти держава. Самі мери свідчать, що держава повинна тиснути на місцеві влади [16]. Важливо розробити засоби такого тиску з метою зробити його ефективним.

Автор приділив незначну увагу символічній структурі інституту ЕЕ, але його аналіз кризь призму символічної політики теж важливий. Слід спертися на ідеї П. Бурд'ю, М. Едельмана, Т. Мейєра, думку М. Розумного про те, що суспільна консолідація є предметом не лише гуманітарної, а й соціально-економічної політики [15, с. 4]. Важливим є вивчення ЕЕ як нових символів, їх спроможності об'єднувати соціальні групи.

Отже, хоча політика ЕЕ формувалася з перших років незалежності, новий її етап характеризувався значними змінами. Лише з 2015–2017 рр. можна говорити про ЕЕ як повноцінний соціальний інститут, а політику ЕЕ – як напрям публічної

політики, як policy та politics. Це вимагає нових підходів до її вивчення, серед яких важливе місце посідають сучасного неонституціоналізму, концепції публічної політики, громадянського суспільства, децентралізації, символічної політики тощо. Водночас очевидно, що вивчення явищ ЕЕ в нових суспільних умовах здатне збагатити та видозмінити вказані концепції, змінити дослідницькі пріоритети.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. В управленні ОСМД к концу 2017г бюджет треть жифонда, считают в Кабмине / Лента новостей «Интерфакс-Украина» від 24 квітня 2017 р.
2. Вице-премьер Кистион выступает против пересмотра социальных норм потребления энергоресурсов в ближайшее время // Стрічка новин «Интерфакс-Украина» від 27 січня 2017 р.
3. Волков С.С. Програма розвитку ООН в Україні в сфері впровадження програм енергоефективності та охорони навколишнього середовища / С.С. Волков, Ю.В. Козак // Энергоефективність в будівництві та архітектурі. – 2013. – Вип. 4. – С. 36–46.
4. Гройсман В. Місцеві бюджети за 11 місяців отримали додатково до річних планів 44 млрд гривень [Електронний ресурс] / В. Гройсман / Виступ на Міжнародному конгресі мерів 5 грудня 2016 р. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249553457&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249553457&cat_id=244276429).
5. Дзяна Г.О. Удосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері енергозбереження України (соціально-екологічний аспект) : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Г.О. Дзяна ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентіві України. – Л., 2008. – 21 с.
6. Дячук А.А. Політика енергоефективності в Україні : veritas momentum / А.А. Дячук, Р.З. Подолец, Б.С. Серебренников, М.Г. Чепелев // Экономика Украины. – 2015. – № 4. – С. 58–69.
7. ЕК раскритиковала проект «Энергостратегии Украины до 2035 года» // Стрічка новин «Интерфакс-Украина» від 20 січня 2017 р.
8. Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14 травня 2015 р. № 417-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 29. – Ст. 262.
9. Зубко Г. Місцева влада тримає 55 мільярдів на депозитах [Електронний ресурс] / Г. Зубко. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2017/07/17/627161/>.
10. Зубко Г. Потрібно монетизувати субсидії, аби люди спрямували заощаджені кошти на енергоефективність [Електронний ресурс] / Г. Зубко. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249835028&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249835028&cat_id=244276429).
11. Минрегион констатирует недофинансирование мероприятий по энергоэффективности [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.rbc.ua/rus/news/minregion-konstatiruet-nedofinansirovanie-1461571418.html>.
12. Перегуда Є. В. Виконавча влада України : політико-правові аспекти модернізації : монографія / Є. В. Перегуда. – К. : Логос, 2013. – 408 с.

13. Поліщук Н. Законопроект про комунальні послуги: споживачі на самоті з монополістами / Н. Поліщук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/publications/2017/04/21/624083/>.
14. Проект Концепції Фонду Енергоефективності : Розроблено Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – К., 2016. – 90 с.
15. Розумний М.М. Політика ідентичності: основні завдання та механізми реалізації / М.М. Розумний. – К. : НІСД, 2011. – 23 с.
16. Сидоренко С. Теплі гроші від ЄС: чи зможе Україна обігнати сусідів на шляху до енергетичної незалежності / С. Сидоренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/07/17/7068556/>.
17. Струк В.О. Політика енергоефективності на регіональному рівні : аналіз категорійно-понятійного апарату для галузі науки «Державне управ-ління» / В.О. Струк // Економіка та держава. – 2012. – № 2. – С. 141–143.
18. Углубленный обзор политики и программ Украины в области энергоэффективности. – Брюссель, Секретариат Энергохартии, 2013. – 140 с.
19. 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](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248658355&cat_id=248817842).
20. Цапко-Піддубна О.І. Аналіз механізмів реалізації політики енергоефективності / О.І. Цапко-Піддубна // Науковий вісник НЛТУ України. – 2009. – Вип. 19. – № 11. – С. 300–311.
21. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat : Paradoxes of the Management Agenda [Text] / G. Bouckaert. – Berlin : Duncker&Humblot, 2002. – 395 p.