

УДК 339 924 : 620.9

В.Е. ЛІР, канд. екон. наук, пров. наук. співроб. відділу секторальних прогнозів та кон'юнктури ринків
ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», м. Київ

О.С. БИКОНЯ, мол. наук. співроб. відділу секторальних прогнозів та кон'юнктури ринків
ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», м. Київ

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЕНЕРГЕТИКИ ТА ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ

Ключові слова: енергетичні ринки, енергоефективність, енергетична безпека, державне регулювання, інституційне забезпечення, дорожня карта, євроінтеграція, директива, регламент, імплементація.

Здійснено аналіз стану імплементації у національне правове поле європейських нормативних актів у сфері енергетики та енергоефективності в рамках виконання положень Договору про заснування Енергетичного співтовариства та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Визначені проблеми, пріоритетні напрями та етапи гармонізації інституційного середовища функціонування ринків енергоресурсів України та ЄС з урахуванням дотримання прийнятого рівня національної енергетичної безпеки. Представлені оцінка сучасного рівня імплементації міжнародних зобов'язань України та дорожня карта подальшого удосконалення національного енергетичного законодавства.

Вступ. Приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства у 2009 р. поставило завдання проведення в країні комплексних ринкових реформ в енергетиці, спрямованих на подальшу інтеграцію в європейський енергетичний простір. Актуальність та новий ракурс цієї проблематики обумовлені набуттям чинності економічної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [1], яка надає нові можливості щодо умов торгівлі енергоресурсами (запровадження глибокої та всеохоплювальної зони вільної торгівлі), проте ставить і певні виклики для української енергетики. Під час розгляду питань щодо імплементації законодавства ЄС постає проблема аналізу формування в Україні основних положень єдиного енергетичного ринку в країнах Європи. Отже, перш за все потрібно звернути увагу на пакети нормативно-правових актів у сфері енергетики, що регламентують внутрішній ринок природного газу та електроенергії в країнах ЄС, а також нормативне регулювання у сфері енергоефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Існує декілька досліджень та публікацій стосовно проблематики моніторингу виконання Україною взятих зобов'язань в енергетичній сфері [2–5]. Зміст наведених публікацій збігається у висновках про значне відставання у дотриманні встановлених графіків імплементації в Україні директив та регламентів Другого та особливо Третього енергетичних пакетів ЄС. Хоча в роботі [6] достатньо обґрунтована необхідність неухильного дотримання підписаних Україною зобов'язань задля прогресу

реформ в енергетичній сфері. Як зазначає автор, «необхідність виконання міжнародних зобов'язань дає змогу також забезпечити послідовність перетворень, незважаючи на можливий опір змінам з боку «існуючої» системи».

Натомість переважна більшість оприлюднених матеріалів має інформаційно-публіцистичний характер і не дає поглибленого уявлення про наявні проблеми імплементації європейського законодавства у сфері енергетики та енергоефективності, акцентуючи увагу на чинниках виключно суб'єктивного характеру українських відповідальних посадових осіб. Наприклад, експерти громадської організації «Діксі Груп» вказують на відсутність конкретного державного інституту та посадової особи, відповідальних за реалізацію таких амбіційних проектів як реформування газового ринку та ринку електроенергетики відповідно до нормативно-правових актів ЄС. Також у вказаних публікаціях не наголошується на важливості паралельного ухвалення актів вторинного права після ухвалення відповідних законів. Разом з тим доповіді із зазначеної проблематики, які обговорювалися на Комітетських слуханнях Верховної Ради України, відомі лише вузькому колу зацікавлених фахівців. Можна констатувати, що у науково-прикладному аспекті ця проблема майже не знайшла свого комплексного відображення у провідних фахових виданнях, включаючи оцінку подальшої перспективи економічного співробітництва України та ЄС у сфері енергетики в частині синхронізації відповідного нормативно-правового забезпечення.

Постановка завдання. Метою статті є визначення проблем, пріоритетних напрямів та етапів гармонізації інституційного середовища функціонування ринків енергоресурсів України та ЄС з урахуванням необхідності підвищення рівня національної енергетичної безпеки, а також оцінка сучасного рівня імплементації зобов'язань України в рамках Енергетичного співтовариства та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Інституційна обумовленість енергетичного співробітництва України та ЄС. Початком співробітництва між Україною та ЄС в енергетичній сфері можна вважати Меморандум про взаєморозуміння між Україною та ЄС щодо співробітництва у сфері енергетики [7], що був укладений 1 грудня 2005 р. Відповідно до дано-

го документа передбачалась реалізація дорожніх карт за такими напрямками: ядерна безпека, інтеграція ринків електроенергії та природного газу, підвищення безпеки енергопостачання і транзиту вуглеводнів, енергоефективність.

Подальшим кроком у співробітництві в даному напрямі стали переговори наприкінці 2008 р. стосовно набуття Україною членства в Енергетичному Співтоваристві. Відповідно до результатів переговорів та ухвалення рішень Радою Міністрів Енергетичного Співтовариства, 24 жовтня 2010 р. був підписаний Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [8]. Даний документ набрав чинності 1 лютого 2011 р., і цей факт потрібно вважати початком підготовки для імплементації актів законодавства ЄС в енергетичній сфері. На виконання зобов'язань було ухвалено розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо виконання зобов'язань в рамках Договору про затвердження Енергетичного Співтовариства» від 03 серпня 2011 р. № 733-р [9].

Приєднання України до Енергетичного Співтовариства передбачає впровадження законодавчих змін згідно з положеннями відповідного Договору [10] у таких сферах: газовий ринок; електроенергетика; нафта та видобуток вуглеводнів; охорона навколишнього середовища; конкуренція, антимонопольна діяльність і державна допомога; відновлювальні джерела енергії; енергоефективність; статистика. Зокрема, для газового ринку необхідно впровадити три директиви та два регламенти, а для електроенергетики — дві директиви та три регламенти у рамках Третього енергетичного пакета.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає продовження співробітництва у сфері енергетики та енергоефективності. Енергетичні реформи розглядаються у Розділі IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» та в Розділі V «Економічне та галузеве співробітництво» (глава 11 «Питання, пов'язані з торгівлею енергоносіями»). У вищезазначеній главі наведено поняття енергетичних товарів, визначені положення щодо їхнього транзиту і транспортування, співробітництва у сфері використання інфраструктури передачі та збереження природного газу. Значну увагу приділено принципам регулювання цін на енергоносії, уникнення подвійного ціноутворення.

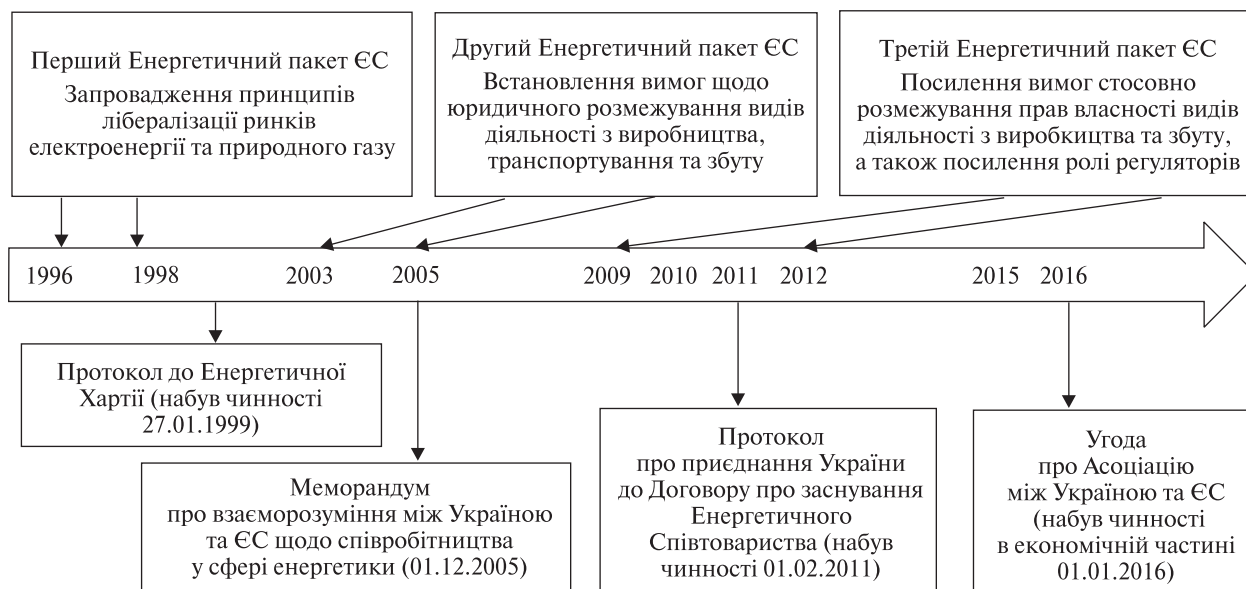


Рис. 1. Інституційна обумовленість енергетичного співробітництва України та ЄС

Також встановлена заборона на митні збори та кількісне обмеження на імпорт та експорт енергетичних товарів. Особливу увагу варто звернути на те, що статті даної глави регламентують діяльність національного регуляторного органу у сфері енергетики.

З метою підвищення ефективності енергетичного сектору та конкурентоспроможності економіки європейських країн було ухвалено три енергетичні пакети. Перший енергетичний пакет ухвалено в 1990-х рр., другий — у 2003 р., а третій — у 2009 р. Вони є основою для формування відповідної стратегії розвитку та співпраці з іншими країнами у сфері енергетики та енергоефективності (рис. 1).

Перелік директив та регламентів, що зазначені у Додатку XXVII Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, можна віднести до Другого енергетичного пакета. Однак виникає ситуація, коли країни ЄС використовують директиви та регламенти Третього енергетичного пакета, метою впровадження якого є створення Єдиного енергетичного ринку ЄС. Статтею 278 Угоди про Асоціацію встановлено, що у випадку виникнення розбіжностей між положеннями Угоди та законодавства ЄС, положення Енергетичного Співтовариства мають переважну силу. Тому в основу аналізу покладені останні версії директив і регламентів для впровадження згідно з планом, визначеним Протоколом про приєднання України до Енергетичного Співтовариства.

Для оцінки ступеня та проблем імплементації законодавства доцільним є аналізування зобов'язань України, починаючи з 2014 р. Враховуючи визначені терміни наближення вітчизняного законодавства до вимог ЄС, можна вважати, що першочерговим завданням було виконання вимог стосовно імплементації директив і регламентів, які регулюють діяльність на ринку електроенергії, природного газу та енергоефективності.

Нормативно-правова база ринку природного газу. Згідно з Додатком XXVII Угоди про асоціацію між Україною та ЄС ринок газу повинен регулюватися відповідно до вимог: 1) Директиви № 2003/55/ЄС стосовно спільних правил для внутрішнього ринку природного газу; 2) Директиви № 2004/67/ЄС стосовно заходів щодо забезпечення безперервного постачання природного газу; 3) Регламенту (ЄС) № 1775/2005 про умови доступу до мереж газопостачання.

У липні 2010 р. було ухвалено Закон України «Про засади функціонування ринку природного газу» [11], яким визначені правові, економічні та організаційні засади функціонування ринку природного газу. Згідно з офіційним висновком експертів Європейської Комісії, Закон України «Про засади функціонування ринку природного газу» відповідає вимогам Директиви 2003/55/ЄС. У цьому законі закладено основи ринку природного газу в Україні, які відповідають принципам законодавства Єв-

ропейського Союзу, зокрема: відкриття ринку природного газу; відокремлення функцій транспортування, постачання, розподілу та зберігання природного газу; створення незалежного регулятора на ринку газу. Законом запроваджено ліцензування певних видів діяльності на ринку природного газу; передбачено забезпечення надання рівних можливостей для доступу третіх сторін до газотранспортної системи та підземних сховищ газу та інше. З 1 січня 2012 р. мало відбутись повне відкриття ринку для комерційних споживачів, а з 1 січня 2015 р. для побутових, що передбачало надання побутовим споживачам права вільного вибору постачальника.

Але, враховуючи зобов'язання перед Енергетичним Співтовариством, ринок газу повинен був вже регулюватися відповідно до вимог Третього енергетичного пакета ЄС: 1) Директиви № 2009/73/ЄС про спільні правила внутрішнього ринку природного газу; 2) Директиви № 2004/67/ЄС стосовно заходів щодо забезпечення безперервного постачання природного газу; 3) Регламенту (ЄС) № 715/2009 про умови доступу до мереж транспортування природного газу. Більшість статей Директиви 2003/55/ЄС і Регламенту (ЄС) № 1775/2005 суттєво розширено положеннями Директиви 2009/73/ЄС та Регламенту (ЄС) № 715/2009. Директива 2009/73/ЄС встановлює базові принципи і правила функціонування ринку газу для держав-членів ЄС та членів Енергетичного Співтовариства, що ґрунтуються на принципі «забезпечення конкуренції там, де це є можливим». Передбачається, що запланованого результату необхідно досягти шляхом забезпечення юридичного розділення вертикально інтегрованих монополій, недискримінаційного доступу третіх сторін до систем транспортування та розподілу газу, забезпечення права споживачам вільно обирати постачальників та створення кращих стандартів захисту споживачів.

У вітчизняне законодавство положення Директиви 2009/73/ЄС мали бути запроваджені не пізніше 1 січня 2015 р. Однак положення статті 9 (1) щодо відокремлення власників від операторів передавальних систем (транспортування газу) мали бути запроваджені до 1 червня 2016 р. Також до 1 січня 2017 р. передбачалось упровадження положень, що зазначені у статті 11 щодо механізму сертифікації

власників систем транспортування газу (системних операторів), якщо вони походять із третіх країн.

Загальні норми Директиви 2009/73/ЄС уточнює Регламент (ЄС) № 715/2009, що визначає правила доступу третіх сторін до систем транспортування та розподілу газу. Зокрема, законодавчо забезпечується, що треті сторони повинні мати право доступу до мереж транспортування газу на вільній та недискримінаційній основі. Даний регламент також встановлює правила організації цього ринку, такі як система розрахунків та звітування, правила балансування та накладення штрафів за створення дисбалансів, а також справедливий розподіл пропускнуої спроможності та управління перевантаженнями (у тому числі через вторинний ринок торгівлі потужностями).

Директива № 2004/67/ЄС передбачає реагування на надзвичайні ситуації на ринку газу та визначає категорію «вразливих споживачів», а також забезпечення їм належного рівня захисту. Положення директиви встановлюють мінімальні стандарти безпеки постачання газу для всіх гравців ринку, вимагають від компетентних органів держави складати план надзвичайних заходів на національному рівні. Вони мали бути імплементовані у законодавство України ще 1 січня 2012 р.

Міненерговуглепром для вирішення питань реформування ринку природного газу та адаптації національного законодавства до вимог, що прописані у вищезазначених директивах і регламентах, розробив відповідний законопроект, який було ухвалено Верховною Радою України 9 квітня 2015 р. А вже 1 жовтня 2015 р. за винятком окремих положень вступив у силу Закон України «Про ринок природного газу» [12]. Даний факт можна вважати початком реформ вітчизняного ринку природного газу в контексті виконання вимог ЄС. У процесі розробки та підготовки даного закону відбувалась взаємодія з експертами Енергетичного Співтовариства.

Наступним кроком у реформуванні ринку газу можна вважати ухвалення двох законопроектів, які доповнюють Закон України «Про ринок природного газу». Так, наприкінці листопада 2015 р. прийнято Закон України № 812-VIII [13], а на початку 2016 р. — Закон України № 994-VIII [14], якими узгоджено норми нового закону про ринок природного

газу з нормами Податкового та Митного кодексів України. Дані закони створили умови для функціонування нової моделі ринку природного газу та забезпечення розрахунків підприємств енергетичної галузі. Серед нововведень важливими є порядок здійснення митного контролю та оформлення за операціями зустрічних потоків природного газу, балансування обсягів природного газу, встановлення правил виникнення податкових зобов'язань для платників податків, які постачають природний газ, надають послуги з його транспортування або розподілу у складі комунальних послуг.

Міненерговуглепром затвердив ряд важливих документів вторинного права стосовно реформування газового ринку. Серед них важливими є: правила про безпеку постачання природного газу, що визначають стандарти поведінки суб'єктів ринку; класифікація основних ризиків щодо безпеки постачання природного газу; заходи, необхідні для зменшення впливу виявлених ризиків; порядок звітування суб'єктами ринку природного газу. Також профільне міністерство затвердило Національний план дій щодо підготовки та реагування на кризову ситуацію з надходженням природного газу, який визначає: рівні кризової ситуації; систему заходів реагування; обов'язки, завдання суб'єктів владних повноважень та суб'єктів ринку на кожному рівні кризової ситуації; механізми міжнародної співпраці.

Національна Комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, також зробила вагомий внесок у просування реформи газового ринку відповідно до вимог ЄС, розробивши пакет важливого вторинного законодавства. Це дало змогу запровадити у законодавстві ряд нових регуляторних процедур, що стосуються функціонування нової моделі ринку газу і прямо передбачені законодавством ЄС.

З метою повної адаптації до вимог ЄС та реалізації закону про ринок природного газу національне законодавство України потребує ухвалення значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, що мають регулювати різноманітні питання функціонування нової конкретної моделі ринку. Відповідно це стало новим комплексом завдань для центральних органів виконавчої влади.

Нормативно-правова база ринку електроенергії. Згідно з Додатком XXVII Угоди про асо-

ціацію між Україною та ЄС, ринок електричної енергії повинен бути реформованим відповідно до вимог: 1) Директиви № 2003/54/ЄС стосовно спільних правил для внутрішнього ринку електроенергії; 2) Директиви № 2005/89/ЄС щодо заходів із забезпечення безпеки постачання електроенергії та інвестицій в інфраструктуру; 3) Регламенту (ЄС) № 1228/2003 про умови доступу до мережі міжнародного обміну електроенергією.

На виконання положень вказаних норм ЄС ухвалено Закон України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України» [15], в якому враховані базові принципи європейського законодавства в енергетичній галузі. Подальша імплементація Другого енергетичного пакета ЄС здійснюється шляхом розроблення законодавчих та нормативно-правових актів, передбачених прикінцевими положеннями Закону. Наказом Міненерговуглепрому від 29 лютого 2014 р., № 227 затверджено план заходів із реалізації положень Закону України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України», яким узагальнені заходи, що спрямовані на реалізацію положень Закону. Постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2014 р. № 530 «Про утворення Координаційного центру із забезпечення впровадження нової моделі ринку електричної енергії» [16] (на виконання абзацу другого підпункту 1 пункту 2 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону) створено Координаційний центр, який координує роботу всіх органів виконавчої влади щодо впровадження нового ринку електричної енергії.

Водночас уже виникла проблема імплементації Третього енергетичного пакета ЄС до якого у сфері електроенергетики входять: Директива 2009/72/ЄС та Регламент (ЄС) № 714/2009. Першочерговими завданнями реформ поставили: гарантування незалежності та визначення повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП); зміна правил функціонування ринків електроенергії, зокрема дерегуляція цін на електроенергію; створення незалежних структур для передачі та розподілу електроенергії (розмежування видів економічної діяльності).

Відповідно до вимог Енергетичного Співтовариства, положення Директиви 2009/72/ЄС та Регламенту (ЄС) № 714/2009 застосовують-

ся щодо України з 1 січня 2015 р. Більшість положень Директиви 2009/72/ЄС за своїм змістом аналогічні положенням Директиви 2003/54/ЄС. У той же час Директива 2009/72/ЄС містить посилені вимоги щодо відокремлення операторів системи передач у рамках вертикально-інтегрованої господарської організації; включено положення щодо захисту прав споживачів; посилено та деталізовано функції та повноваження органів регулювання. На законодавчому рівні в Україні були вже частково реалізовані положення Директиви 2009/72/ЄС та Регламенту (ЄС) № 714/2009. Однак Регламент (ЄС) № 714/2009, у порівнянні з попереднім Регламентом (ЄС) № 1228/2003, містить додаткові положення щодо сертифікації оператора системи передачі, запровадження мережевих кодексів, оприлюднення інформації системним оператором.

У результаті проведення реформ повинні бути створені конкурентні умови на внутрішньому ринку електричної енергії України надання реальних нових можливостей для усіх споживачів, будь то громадяни чи підприємства, для розвитку бізнесу та збільшення транскордонної торгівлі електричною енергією, задля покращення якості обслуговування, а також для сприяння безпеці постачання і стабільності поставок електричної енергії (створення умов належного функціонування внутрішнього ринку).

На виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 213-р «Про затвердження Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» та розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 346-р «Про схвалення розроблених Міністерством енергетики та вугільної промисловості планів імплементації деяких актів законодавства ЄС в енергетичній сфері» Міненерговуглепром у тісній співпраці з представниками Секретаріату Енергетичного Співтовариства розроблено проект Закону України «Про ринок електричної енергії України». Зокрема, законопроектом передбачено юридичне та організаційне відокремлення діяльності з розподілу та передання електроенергії (відокремлення має пройти у вигляді виділення операторів систем розподілу та передачі в окремі компанії) від інших видів діяльності, що є головною умовою для запро-

вадження конкуренції між постачальниками електроенергії стосовно споживачів та переходу від регульованих до ринкових цін на електроенергію для різних категорій споживачів.

Варто зазначити, що процес переходу на нову модель ринку електроенергії буде тривалим (у країнах ЄС на це знадобилося приблизно 10 років), а в останній версії законопроекту передбачено, що він буде здійснюватися поступово, виходячи з такої схеми:

- усі сегменти нового ринку електричної енергії, а саме ринок на «добу наперед» та внутрішньодобовий ринок, балансує ринку та ринок допоміжних послуг, ринок двосторонніх договорів повинні бути запроваджені не пізніше ніж протягом двох років із дня набуття чинності новим Законом;

- рішення про точну дату введення ринку буде ухвалювати Уряд, виходячи з міри готовності ринку до початку роботи в нових умовах (створення оператора ринку, закупівля нового програмного забезпечення, його тестування для окремих сегментів ринку, здійснення заходів з відокремлення операторів систем розподілу та постачальників електроенергії тощо).

Важливо, що законопроектом передбачено перехідний період, тривалість якого — з дати початку дії нового ринку до 1 січня 2019 р.

22 вересня 2016 р. Верховна Рада України підтримала у першому читанні законопроект про ринок електричної енергії України. Законопроект поєднує та вирішує три найважливіші завдання: 1) удосконалює державну політику в електроенергетиці; 2) імплементує вимоги Третього енергетичного пакета ЄС; 3) удосконалює структуру та порядок функціонування ринку, передбаченого вже чинним законом. Проект закону передбачає організацію ринку електроенергії з таких складових: двосторонні договори; ринок «на добу наперед»; внутрішньодобовий ринок; балансує ринку; ринок допоміжних послуг. Крім того передбачається доповнення переліку учасників ринку новим учасником — трейдером, яким може бути будь-який суб'єкт господарювання, що здійснює купівлю електроенергії з метою її перепродажу. Проектом закону вводиться система спеціальних обов'язків для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку електроенергії, до яких відносяться: купівля електроенергії за «зеленим» тарифом; надання універсальних послуг; ви-

конання функцій постачальника «останньої» надії; сплата компенсаційних платежів. Також передбачається повне виконання вимог Третього енергетичного пакета ЄС щодо юридичного та організаційного відокремлення діяльності з розподілу та передачі електричної енергії від інших видів діяльності, що є умовою для запровадження економічної конкуренції на ринку електроенергії. Крім того, передбачається запровадження певного періоду (до 24 місяців з дати набуття чинності цим законом), упродовж якого мають бути створені необхідні технічні, організаційні, економічні та нормативно-правові передумови для запровадження та злагодженого функціонування ринку електроенергії України.

Законопроект враховує окремі норми Закону України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України» та Закону України «Про електроенергетику», разом з тим істотно змінює структуру та доповнює чинне законодавство, яким регламентується функціонування ринку електричної енергії з метою повнішої імплементації Третього енергетичного пакета ЄС.

Одночасно з ухваленням законопроекту про ринок електроенергії Верховна Рада України 22 вересня 2016 р. проголосувала у другому читанні за законопроект «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики і комунальних послуг» № 2966-д, який набув чинності 26 листопада 2016 р. Основна мета нового Закону — забезпечити реальну незалежність національного регулятора. Законом встановлюється, що НКРЕКП — незалежний державний колегіальний орган, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Зокрема, у сфері енергетики НКРЕКП здійснює моніторинг діяльності з виробництва, передачі, розподілу, постачання електроенергії; діяльності з транспортування, розподілу, зберігання, надання послуг установки LNG, постачання газу; діяльності з транспортування нафти, нафтопродуктів та інших речовин трубопровідним транспортом.

Нормативно-правове регулювання у сфері енергоефективності. Ситуація з оцінкою запровадження в Україні норм ЄС у сфері енергоефективності є унаочненням протиріччя між

положеннями Угоди про Асоціацію та чинними вимогами Енергетичного Співтовариства (що мають переважну дію), оскільки за час після підписання Угоди і дотепер пройшло оновлення відповідних європейських директив, найточніший графік виконання яких тепер міститься на сайті Енергетичного Співтовариства.

Пріоритетним сектором підвищення вимог у сфері енергоефективності на даний час ЄС вважає житлово-комунальне господарство. Проблема високого енергоспоживання у житловому секторі досить актуальна навіть на рівні ЄС, оскільки близько 35 % житлового фонду ЄС має вік від 50 років і більше, і при цьому будівлі споживають понад 40 % від загального обсягу спожитої енергії в ЄС. Для України ця проблема стоїть ще гостріше, оскільки енергоспоживання у житловому секторі країни майже утричі перевищує середньоєвропейське. Так, середній рівень споживання енергії будівлями в ЄС становить від 50 до 80 кВт·год/м², тоді як в Україні — від 150 до 250 кВт·год/м².

Директива № 2010/31/ЄС «Про енергетичні характеристики будівель» має на меті законодавче визначення мінімальних рівнів енергоспоживання для нових будівель або будівель, що проходять реновацію з метою зниження витрат енергії у житловому секторі. Наприклад, усі нові будівлі після 31 грудня 2020 р. мають відповідати стандарту нульового рівня енергоспоживання (тобто власна генерація енергії будинком має покривати його енерговитрати). Для нових громадських будівель цей строк має настати ще раніше — до 31 грудня 2018 р.

Також у руслі виконання цих завдань Україна має встановити мінімальні вимоги до енергоспоживання під час: будівництва нових будівель; суттєвої реконструкції старих будівель або у випадку заміни (модернізації) головних конструктивних елементів будинку. Допоміжними заходами мають бути: налагодження системи інспекцій для оцінки стану систем опалення / охолодження будівель, випуск сертифікатів енергоспоживання, а також розробка фінансових стимулів для власників у разі покращення енергоефективності будівель.

За логікою законодавства ЄС, регулювання енергоефективності має бути комплексним, тому адаптація законодавства України у сфері енергоефективності житлових будівель повинна відбуватись шляхом одночасного перенесен-

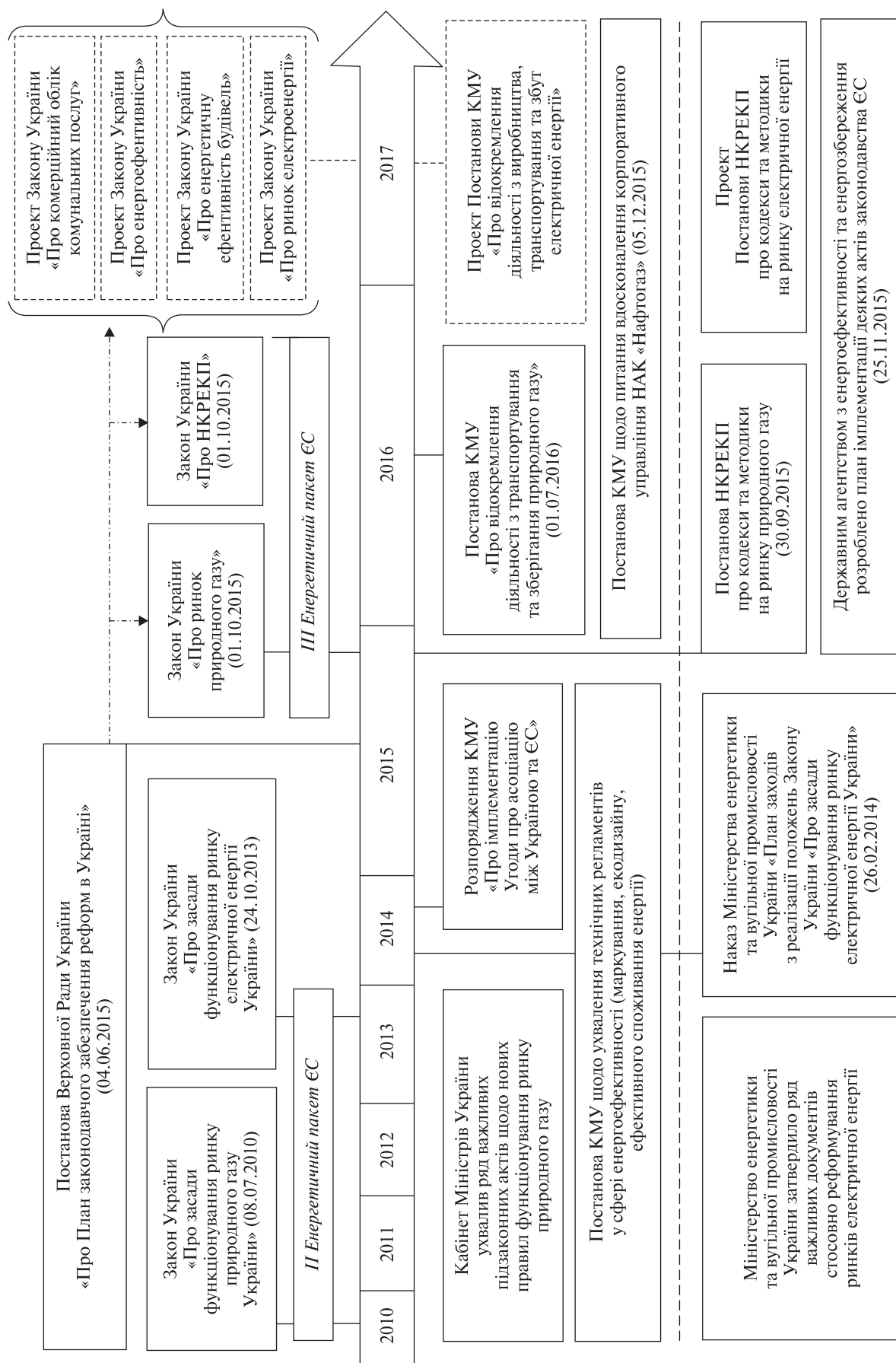


Рис. 2. Дорожня карта імплементції в Україні європейських енергетичних пакетів на рівнях первинного та вторинного права



Рис. 3. Оцінка прогресу імплементації у сферах енергетики, енергоефективності та довкілля на початок 2017 р. (бальна оцінка)

ня норм Директив 2012/27/ЄС та 2010/31/ЄС. Так, Директива 2012/27/ЄС, окрім загальних цілей країни з енергоефективності, містить також цільові показники щодо розміру площі громадських будівель, яка має бути модернізована, а також вимоги до організації системи ЕСКО (енергосервісних компаній), стандартів енергоаудиту та енергоменеджменту тощо.

Нормативні зміни у цій сфері в Україні почалися з точністю до навпаки. Рамкові законопроекти, покликані адаптувати вітчизняне законодавство до вимог вищезгаданих директив, досі не ухвалені. Мова йде про законопроект «Про енергоефективність» (який досі перебуває на етапі розробки), законопроект «Про енергетичну ефективність будівель» [17], а також законопроект «Про комерційний облік комунальних послуг» [18]. Натомість було ухвалено низку законодавчих актів із так званого вторинного законодавства, що регулює детальні процедури у сфері енергомодернізації. Зокрема, було ухвалено три закони, два з яких мали на меті запуск механізму енергосервісних контрактів (ЕСКО) — Закон України «Про енергосервісні компанії» [19] та Закон України «Про ОСББ» [20]. Останній започаткував реформу власності у секторі багатоквартирних житлових будинків, яка має дати можливість ОСББ проводити енергоефективні заходи. Однак для повноцінного запуску цих механізмів потрібне ухвалення згаданих рамкових законів.

Оцінка прогресу удосконалення енергетичного законодавства. Отже, процес імплементації в Україні європейських директив та регламентів можна представити у вигляді вже пройденого шляху на відповідній дорожній карті (рис. 2).

Основними проблемами, що гальмують встановлені темпи імплементації в Україні європейського законодавства у сфері енергетики та енергоефективності, є такі:

- значний технологічний розрив в енергетичному секторі України та ЄС (різна архітектура мереж і структура генерувальних потужностей, дефіцит маневрової потужності в Україні, різний рівень надійності і якості газота електропостачання, кількісний та якісний склад суміжних послуг);

- законодавче забезпечення за таких умов є необхідною, але недостатньою умовою досягнення поставлених цілей. Натомість угоди не гарантують та у них не прописано чіткі форми співробітництва у сфері розвитку технологій, наприклад механізму участі України в європейських технологічних платформах та спільних наукових програмах;

- неможливість імплементації законодавства ЄС, що регулює інституційні засади ринків через механізм простого копіювання (перекладу) директив та регламентів, як це поширено відбувається у сфері технічного регулювання;

- відсутність відповідальності та санкцій за невиконання положень регламентів і директив, імплементованих у національне законодавство;

- низький рівень прозорості, достовірності і співставності даних енергетичної статистики;

- нечітка відповідність віднесення положень регламентів (актів прямої дії для всіх країн-членів ЄС) та директив (норм, рекомендованих для обов'язкового ухвалення у рамках національного законодавства країн) до юрисдикції первинного та вторинного права в умовах України, що призводить до перекладання сфери відповідальності за підготовку відповідних документів між органами державної влади.

Отже, названі чинники призвели до значного відставання у виконанні графіка імплементації в Україні рамкового законодавства ЄС в енергетичній сфері (рис. 3) [21].

Серед основних проблемних питань, що в майбутньому можуть негативно позначитись на результатах виконання Угоди про Асоціацію, потрібно виділити те, що текст Угоди про асоціацію між Україною та ЄС узгоджувався ще у 2012 р., а деякі директиви, зазначені в Угоді про Асоціацію, на сьогодні вже втратили чинність та були замінені іншими. Це викликає певні непорозуміння щодо того, який саме документ треба імплементувати. У зв'язку з



Рис. 4. Графік імплементації європейського енергетичного законодавства

цим має бути проведена двостороння процедура погодження вже нових актів, які необхідно імплементувати з офіційним закріпленням переліку усіх нормативних документів по кожній сфері.

Найближчим часом Україна має ліквідувати відставання та здійснити деякі кроки щодо імплементації європейського енергетичного законодавства (рис. 4).

Висновки. У цілому можна відзначити, що найбільший прогрес в адаптації законодавства України до норм ЄС та їхньої імплементації на практиці відбувся у секторі газу, тоді як зміни у секторах електроенергетики та енергоефективності є фрагментарними і значно відстають від графіка, визначеного зобов'язаннями України перед Енергетичним Співтовариством.

Так, національне законодавство, що регулює ринок газу, майже адаптовано до вимог Третього енергетичного пакета ЄС після ухвалення та вступу в дію рамкового Закону України «Про ринок природного газу», ухвалення переважної більшості актів вторинного законодавства, яке є необхідним для проведення реальної реформи газового сектору в Україні. Також варто відзначити, що зміни у нормативно-правовому полі, яке регулює роботу газового ринку, ініціювали перші кроки з імплементації нових норм у практику роботи ринку газу, зокрема щодо реформи ціноутворення, організації реверсу газу з ЄС за європейськими правилами та започаткування розділення вертикально-інтегрованих монополій у сегментах транспортування, постачання та

дистрибуції природного газу. Водночас про повну імплементацію європейських норм можна буде говорити лише після ухвалення законодавства, що регулюватиме право власності у сегменті газорозподільних мереж, та завершення реорганізації НАК «Нафтогаз».

Регулювання ринку електроенергії досі відбувається за старою моделлю, яка допускає значні викривлення ринкового механізму і несутісна з рамковим законодавством ЄС. Наразі процес переходу ринку електроенергії в Україні на правила Третього енергетичного пакета ЄС тривалий час знаходиться на етапі обговорення рамкового проекту Закону України «Про ринок електричної енергії України», який має привести українське законодавство у відповідність до останніх норм ЄС, що фактично відтермінує його ухвалення та початок реформи вітчизняного ринку електроенергії (зокрема ухвалення важливого вторинного законодавства — Кодексу електричних мереж).

Адаптація законодавства до норм ЄС у сфері енергоефективності розпочалась у зворотному порядку: була ухвалена низка законодавчих актів вторинного законодавства на фоні відсутності базового рамкового законодавства. Так, один із таких законопроектів «Про енергоефективність» досі не може вийти зі стадії розробки у Кабінеті Міністрів України, а інший — «Про енергетичну ефективність будівель» — більше року перебуває на розгляді у Верховній Раді України. Треба відзначити, що Уряд і Парламент зробили важливі кроки для

запуску процесу енергомодернізації у секторі житлових будинків, розробивши і ухваливши законодавство, що регулює організацію ринку енергосервісних послуг та порядок проведення енергоефективних заходів з боку ОСББ, а також стосовно процедур технічного регулювання з питань энергоаудиту та енергоменеджменту.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Угода* про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf)
2. *Моніторинг* виконання Україною зобов'язань в рамках Енергетичного Співтовариства [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dixigroup.org/projects/monitoring-vikonannya-ukrainoyu-zobovuzan-v-ramkakh-energetichnogo-spivtovaristva/>
3. *Хто завалив* роботу за Третім енергопакетом? «Дзеркало тижня. Україна» — № 39 — 25 жовтня 2013 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/energy_market/hto-zavaliv-robotu-zatretim-energoraketom-.html
4. *Углубленный обзор* политики и программ Украины в области энергоэффективности. Секретариат Энергетической хартии 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://saee.gov.ua/documents/Ukraine_EE_2013_RUS.pdf
5. *Україна* та Угода про Асоціацію. Моніторинг виконання за 2014 — 1 півріччя 2016 р. / Український центр європейської політики, Kingdom of the Netherlands [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ucser.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/Final.pdf>
6. *Суходоля О.М.* Енергетичне співтовариство та Україна: цілі, пріоритети та проблеми співпраці / О.М. Суходоля // Стратегічні пріоритети. — 2016. — № 2 (39). — С. 13—26.
7. *Меморандум* між Україною та Європейським Союзом про порозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_694
8. *Протокол* про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, ратифікований Верховною Радою України 15 грудня 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
9. *Про затвердження* плану заходів щодо виконання зобов'язань в рамках Договору про заснування Енергетичного Співтовариства : розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 № 733-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/733-2011-p>
10. *Договір* про заснування Енергетичного Співтовариства : Міжнародний документ від 25 жовтня 2005 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_926
11. *Про засади* функціонування ринку природного газу : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2467-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/2467-17>
12. *Про ринок* природного газу : Закон України від 9 квітня 2015 р. № 329-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/329-19>
13. *Про внесення* змін до Податкового кодексу України щодо створення передумов для нової моделі ринку природного газу та забезпечення стабільності розрахунків підприємств енергетичної галузі : Закон України від 24 листопада 2015 р. № 812-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/812-19>
14. *Про внесення* зміни до Митного кодексу України щодо створення передумов для нової моделі ринку природного газу : Закон України від 4 лютого 2016 р. № 994-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994-19>
15. *Про засади* функціонування ринку електричної енергії України : Закон України від 24 жовтня 2013 р. № 663-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/663-18>
16. *Про утворення* Координаційного центру із забезпечення впровадження нової моделі ринку електричної енергії : постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2014 р. № 530 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/530-2014-p>
17. *Проект* Закону про енергетичну ефективність будівель від 22 грудня 2014 р. № 1566 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53059
18. *Проект* Закону про комерційний облік комунальних послуг від 6 липня 2016 р. № 4901 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59553
19. *Про запровадження* нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації : Закон України від 9 квітня 2015 р. № 327-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/327-19>
20. *Про об'єднання* співвласників багатоквартирного будинку : Закон України від 29 листопада 2001 р. № 2866-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2866-14>
21. *Енергетичні реформи*: моніторинговий звіт про просування України у виконанні Угоди про Асоціацію з ЄС у сферах енергетики та довкілля [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://enref.org/wp-content/uploads/2017/01/Monthly-December-2016_rs-1.pdf

REFERENCES

1. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), *Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu, z odniyeyi storony, ta YeS i yoho derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony* [The Association Agreement between Ukraine, on the one hand and the EU and its Member States, on the other hand],

- available at: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf)
2. DiXi Group (nd), *Monitorynh vykonannya Ukrayinoyu zobov'yazan' v ramkakh Enerhetychnoho Spivtovarystva* [Monitoring of the implementation of Ukraine's commitments in the Energy Community], available at: <http://dixigroup.org/projects/monitoring-vikonannya-ukrainoyu-zobovyazan-v-ramkakh-energetichnogo-spivtovarystva/>
 3. (wa) (2013), *Xto zavaliv robotu za Tretim energopaketom?* [Who did heap up work after the Third energypackage?], *Dzerkalo tyzhnya*, available at: http://gazeta.dt.ua/energy_market/hto-zavaliv-robotu-za-tretim-energopaketom-.html
 4. Energy Charter Secretariat (2013), *Uglublennyj obzor politiki i programm Ukrainy v oblasti jenergojeffektivnosti* [In-depth review of Ukraine's energy efficiency policies and programs], available at: http://sae.gov.ua/documents/Ukraine_EE_2013_RUS.pdf
 5. Ukrainian Center for European Policy (2016), *UKRAINI TA UGODA PRO ASOCIACIYU: monitoryng vykonannya za 2014 — I-pivrichchya 2016 roku* [UKRAINE AND ASSOCIATION AGREEMENT: monitoring performance for 2014 — 1st half 2016], available at: <http://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/Final.pdf>
 6. Cuhodolya O.M. (2016), *Energetychno spivtovarystvo ta Ukrayina: cili, priorityety ta problemy spivpraci* [Energy Community and Ukraine, objectives, priorities and problems of cooperation], *Strategichni priorityety*, No. 2 (39), pp. 13-26.
 7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005), *Memorandum mizh Ukrayinoyu ta Yevropejs'kym Soyuzom pro porozuminnya shhodo spivrobotnyctva v energetychnij galuzi* [Memorandum between Ukraine and the European Union of Understanding on Energy Cooperation], available at: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_694
 8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), *Protokol pro pryednannya Ukrayiny do Dogovoru pro zasnuvannya Energetychnogo Spivtovarystva, ratyfikovanyj Verxovnoyu Radoyu Ukrayiny 15 grudnya 2010 r.* [Protocol on Ukraine's accession to the Treaty establishing the Energy Community, The Verkhovna Rada of Ukraine has ratified December 15, 2010], available at: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a27
 9. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), *Pro zatverdzhennya planu zahodiv shhodo vykonannya zobov'yazan' v ramkax Dogovoru pro zasnuvannya Energetychnogo Spivtovarystva: rozporядzhennya* [On approval of the action plan to implement the obligations under the Treaty establishing the Energy Community: disposition], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/733-2011-p>
 10. EU, Albania, Bulgaria and other (2005), *Dogovir pro zasnuvannya Energetychnogo Spivtovarystva* [Treaty establishing the Energy Community], available at: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_926
 11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), *Pro zasady funkcionuvannya rynku pryrodnogo gazu : Zakon Ukrayiny* [On Principles of Natural Gas Market: The Law of Ukraine], available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/2467-17>
 12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), *Pro rynek pryrodnogo gazu : Zakon Ukrayiny* [On the natural gas market: The Law of Ukraine], available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/329-19>
 13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), *Pro vnesennya zmin do Podatkovogo kodeksu Ukrayiny shhodo stvorennya peredumov dlya novoyi modeli rynku pryrodnogo gazu ta zabezpechennya stabil'nosti rozrahunkiv pidpryemstv energetychnoyi galuzi : Zakon Ukrayiny* [On Amendments to the Tax Code of Ukraine on creation of conditions for a new model of the natural gas market and ensure the stability of settlement enterprise energy sector: The Law of Ukraine], available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/812-19>
 14. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), *Pro vnesennya zminy do Mytnogo kodeksu Ukrayiny shhodo stvorennya peredumov dlya novoyi modeli rynku pryrodnogo gazu : Zakon Ukrayiny* [On amendments to the Customs Code of Ukraine to create conditions for a new model of the natural gas market: The Law of Ukraine], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994-19>
 15. The Verkhovna Rada of Ukraine (2013), *Pro zasady funkcionuvannya rynku elektrychnoyi energii Ukrayiny: Zakon Ukrayiny* [On the Principles of operation electricity market of Ukraine: The Law of Ukraine], available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/663-18>
 16. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), *Pro utvorennya Koordynacijnogo centru iz zabezpechennya vprovadzheniya novoyi modeli rynku elektrychnoyi energii: postanova* [On establishment of the Coordination Center to ensure the implementation of the new electricity market model: Resolution], available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/530-2014-p>
 17. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), *Proekt Zakonu pro energetychnu efektyvnist' budivel' # 1566* [The draft of The Law on energy efficiency of buildings No 1566], available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53059
 18. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), *Proekt Zakonu pro komercijnyj oblik komunal'nyh poslug # 4901* [The draft of The Law on commercial accounting utilities], available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59553
 19. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), *Pro zaprovadzheniya novyh investytsijnyh mozhlyvostej, garantuvannya prav ta zakonnyh interesiv sub'yektiv pidpryemnycz'koyi diyal'nosti dlya provedennya masshtabnoyi energomodernizaciyi: Zakon Ukrayiny* [On the introduction of new investment opportunities, guaranteeing the rights and interests of businesses for major enerhomodernizatsiyi: The Law of Ukraine], available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/327-19>
 20. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), *Pro ob'yednannya spivvlasnykiv bagatokvartyrnogo budynku: Zakon Ukrayiny* [About Condominiums: The Law of Ukraine], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2866-14>
 21. DiXi Group and other (2016), *Energetychni reformy: monitoryngovyj zvit pro prosuvannya Ukrayiny u vykonanni Ugody pro Asociaciyu z YeS u sferax energetyky ta dovkillya* [Energy reform: monitoring report on the progress of Ukraine in the implementation of the Association Agreement with the EU in the areas of energy and environment], available at: http://enref.org/wp-content/uploads/2017/01/Monthly-December-2016_rs-1.pdf

Надійшла 06.02.2017

В.Э. Лир, А.С. Быконя

ГУ «Институт экономики и прогнозирования
НАН Украины», г. Киев

ИНСТИТУЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ЕВРОИНТЕГРАЦИИ УКРАИНЫ В СФЕРЕ
ЭНЕРГЕТИКИ И ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ

Осуществлен анализ имплементации в национальное правовое поле европейских нормативных актов в сфере энергетики и энергоэффективности в рамках выполнения положений Договора об учреждении Энергетического сообщества и Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом. Определены проблемы, приоритетные направления и этапы гармонизации институциональной среды функционирования рынков энергоресурсов Украины и ЕС с учетом соблюдения приемлемого уровня национальной энергетической безопасности. Представлены оценка современного уровня имплементации международных обязательств Украины и дорожная карта дальнейшего совершенствования национального энергетического законодательства.

Ключевые слова: энергетические рынки, энергоэффективность, энергетическая безопасность, государственное регулирование, институциональное обеспечение, евроинтеграция, директива, регламент, имплементация, дорожная карта.

V.E. Lir, O.S. Bykonja

State Organization «Institute for Economics
and Forecasting, Ukrainian National Academy
of Sciences», Kyiv

INSTITUTIONAL PROVISION OF EUROPEAN
INTEGRATION OF UKRAINE IN THE FIELD
OF ENERGY AND ENERGY EFFICIENCY

The analysis of the state of implementation of the national legal framework of European legislation in the field of energy and energy efficiency in the implementation of the Treaty establishing the Energy Community and Association Agreement between Ukraine and the European Union. The problems, priorities and stages of harmonization of the institutional environment functioning energy markets Ukraine and the EU subject to the acceptable level of national energy security. This assessment the current level of implementation of international obligations Ukraine and a roadmap to further improve national energy legislation.

Keywords: energy markets, energy efficiency, energy security, government regulation, institutional support, integration, directive, regulation, implementation, road map.