

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ: ДОСВІД ФРАНЦУЗЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

У статті узагальнено підходи до формування енергетичної політики Франції. З'ясовано, що ключовою її особливістю є відповідність загальноєвропейським актам, прийнятими керівними органами ЄС. Розкрито, що енергетична політика Франції реалізується шляхом застосування низки механізмів, зокрема нормативно-правового, фінансово-економічного, адміністративно-інституційного.

Ключові слова: енергетична політика, енергетичний сектор, енергоефективність, план дій з енергоефективності, сталий розвиток.

Шатило А. А. Механизмы формирования национальной энергетической политики: опыт Французской Республики.

В статье обобщены подходы к формированию энергетической политики Франции. Выяснено, что ключевой ее особенностью является соответствие общеевропейским актам, принятым руководящими органами ЕС. Раскрыто, что энергетическая политика Франции реализуется путем применения ряда механизмов, в частности нормативно-правового, финансово-экономического, административно-институционального.

Ключевые слова: энергетическая политика, энергетический сектор, энергоэффективность, план действий по энергоэффективности, устойчивое развитие.

Shatylo O. A. The National Energy Policy Formation Mechanisms: the French Republic Experience.

The energy policy approaches of France are summarized in the paper. It was found that its key feature is corresponding to EU legal acts that adopted by the EU governing bodies. It is also showed that French energy policy is implemented through the use of number mechanisms, including legal, financial, economic, administrative and institutional.

Keywords: energy policy, energy sector, energy efficiency, energy efficiency action plan, sustainable development.

Забезпечення стабільності функціонування енергетичного сектору є актуальним і одним з першочергових завдань державного будівництва кожної країни. Окреслене завдання особливо гостро стоїть перед Україною, адже її енергетика залишається незбалансованою, зберігши свою структуру з радянських часів, а джерела енергоносіїв – монополізованими, що тягне для держави не лише складні економічні, а й політичні наслідки. Зазначене зумовлює необхідність розробки та послідовного провадження Україною виваженої державної політики в окресленій сфері, побудованої на успішному досвіді провідних країн світу, які мають подібну структуру енергетичного балансу та залежать від постачань енергоносіїв з-за кордону. У зв'язку з викладеним, доречним, на нашу думку, є узагальнення підходів до формування національної енергетичної політики Французької Республіки (далі – Франція), адже вона є подібною до України не лише за географічними та демографічними особливостями, а й за структурою енергетичного балансу, провідну роль в якому наразі відіграє атомна енергетика.

Питання формування підходів до розробки та провадження енергетичної політики Україною знаходилося у фокусі уваги багатьох вітчизняних (С. Кудря, М. Кулик, А. Сменковський, О. Суходоля, Р. Титко, А. Шевцов) та зарубіжних (Ф. Майснер, Х.-Ч. Парк, К. Розенбергер, Ф. Уеккерд, Ф. Хард, М. Цилліх) дослідників. У той же час, не дивлячись на значний науковий доробок з піднятого питання, залишаються недостатньо дослідженими варіативні аспекти провадження енергетичної політики відмінними між собою енергозалежними, але водночас економічно успішними, країнами світу, рафінований та адаптований досвід яких може бути покладено в основу розробки нової енергетичної політики України. Відтак, метою дослідження обрано здійснення узагальнення особливостей енергетичної політики Франції.

Енергетична політика Франції має свої суттєві особливості в порівнянні з Україною, оскільки Франція є членом Європейського Союзу (далі – ЄС), відтак, реалізує її, перш за все, у відповідності до загальноєвропейських правових засад. Одним із ключових наднаціональних нормативно-правових актів у сфері реалізації енергетичної політики країн – членів ЄС, у тому числі й Франції є Директива Європейського Парламенту та Ради 2009/28/ЄС «Про забезпечення використання поновлюваних джерел енергії», згідно з якою кожній з країн пропонується розробити та представити власний план дій розвитку

відновлюваної енергетики, зокрема шляхом забезпечення координації між національними, регіональними та місцевими органами у цій сфері [1].

Наступним наднаціональним актом є Директива Європейського Парламенту та Ради 2006/32/ЄС «Про енергоефективність та енергетичні послуги», метою якої є підвищення еколого-економічної ефективності енергетики країн-членів ЄС шляхом формування індикативних цільових показників, інституційних, фінансових, нормативно-правових механізмів та стимулів з метою усунення існуючих бар'єрів, що перешкоджають ефективному використанню енергетичних ресурсів кінцевими споживачами; створення умов для розвитку ринку енергетичних послуг та поліпшення ефективності використання енергії кінцевими споживачами [2].

Законодавче поле власне Франції у сфері державного регулювання енергетики та енергоефективності складається з низки нормативно-правових актів, що об'єднані у План дій з енергоефективності Франції, підготовлений на основі Директиви 2006/32/ЄС, що у свою чергу, базується на заміненіх нею Директивах 2001/77/ЄС та 2003/30/ЄС. Так, відповідно до Національного плану для Франції рекомендовано досягти у 2020 р. наступних показників: частка енергії з відновлюваних джерел відносно загального енергетичного балансу країни має становити 23% (при тому, що в 2005 р. цей показник становив 9,6 %); теплоефективність побутових будівель до 2020 р. має зрости на 38 %; досягнення частки біодизелю у споживанні моторного пального до 2020 р. – на рівні 10% тощо.

Передувало появі зазначеного Плану дій проведення у 2007 р. з ініціативи Президента Франції круглого столу з питань навколишнього середовища, участь в роботі якого взяли представники органів влади центрального та регіонального рівня, а також громадянського суспільства з метою визначення напрямів дій з питань екології та забезпечення сталого розвитку. Заходи, що пропонувались за підсумками роботи Круглого столу передбачалось упроваджувати на національному рівні. Так, було утворено шість робочих груп: по боротьбі зі змінами клімату та регулювання попиту на енергію, зі збереження природних ресурсів та біологічного різноманіття, з пропагування екологічно дружнього навколишнього середовища, з просування стійких форм виробництва та споживання, з конструювання екологічної демократії та з просування конкурентоздатних екологічних форм розвитку. Результатами роботи зазначених груп стали низка державних програм: «Енергоефективність та вуглець», «Модернізація міст та споруд», «Планування міського середовища та національне і регіональне урядування», «Мобільність і транспортування» [3].

В межах програми «Енергоефективність та вуглець» передбачено просування відновлюваних джерел енергії – вітру, біомаси, сонячної, геотермальної, гідравлічної; науково-дослідні роботи у напрямі біопалива другого покоління та розробки систем уловлювання та зберігання CO₂; оцінка доцільності запровадження енергетично-кліматичного податку. Програмою «Модернізація міст та споруд» запроваджується будівництво енергоефективного житла, заборона на лампи розжарювання та одинарне віконне скління з 2010 р., реконструкція утеплення громадських будівель, фінансові стимули для утеплення приватних будинків. «Планування міського середовища та національне і регіональне урядування» передбачає широке впровадження національного та регіональних енергетично-кліматичних планів до кінця 2012 р., у тому числі з метою забезпечення зниження на 20% до 2020 р. викиду парникових газів міськими громадами. Згідно з програмою «Мобільність і транспортування» пріоритет надається громадському транспорту, зокрема розвитку трамвайних та тролейбусних ліній, велосипедних доріжок, будівництву швидкісного залізничного сполучення, розвитку водного транспорту, розробці екологічно чистих транспортних засобів тощо.

Основні цілі енергетичної політики Франції викладені у Законі 2005-781 від 13 лип. 2005 р.: забезпечення енергетичної незалежності та гарантування поставок енергоносіїв; забезпечення конкурентних цін на енергоресурси; захист навколишнього середовища та здоров'я громадян; забезпечення соціальної та територіальної рівності у доступі до енергоресурсів [4]. Хоча, зазначений Закон вступив у дію раніше, ніж була реалізована ініціатива з проведення аналізованого Круглого столу, його положення залишились актуальними, адже були підтвержені за підсумками роботи Круглого столу, відтак, увійшли до Плану дій з енергоефективності Франції.

Окремо варто наголосити на системі сертифікації та стандартизації товаровиробників у справі забезпечення енергоефективності, що також є невід'ємним елементом координації енергетичної та економічної політики. Так, запроваджено нові стандарти у будівництві, зокрема, щодо удосконалення систем терморегуляції нових та вже існуючих будівель. На транспорті уряд сприяє купівлі кінцевими споживачами автомобілів, що мають кращі екологічні та енергоефективні показники, зокрема для цього створено систему класифікації, що складається з семи категорій (від А-зелений до G-червоний), градуєваних за рівнем викиду CO₂; у промисловості введено систему сертифікації водонагрівального обладнання, що здійснюється шляхом встановлення мінімальних вимог, без дотримання яких товар не

може бути представленим на ринку, а також запропоновано нові механізми співпраці між промисловими споживачами та енергодистрибуційними компаніями, відповідно до яких постачальники, або ж інші спеціалізовані підприємства чи організації можуть за погодженням зі споживачем проводити оцінку енергоефективності підприємства, відтак, пропонувати шляхи її підвищення. Ще одним інструментом стимулювання є надання «Білих сертифікатів» енергодистрибуційним компаніям, які досягли найбільших здобутків у справі енергозбереження [5].

Окрім зазначеного, у Франції застосовуються і податкові важелі, спрямовані на підвищення енергоефективності. Так, при купівлі нового устаткування та обладнання, що підвищує показники енергоефективності, на його вартість надається податковий кредит в обсягах: від 40% до 50% на теплопродукуючі насоси, від 25% до 40% на теплогенерувальні котли та теплоізоляційні матеріали. Також запроваджено додатковий податок на реєстрацію транспортних засобів, розмір якого залежить від обсягів викидів CO₂ та має дві ставки: понад 200г CO₂/км – 2€/г та понад 250г CO₂/км – 4€/г. Окрім того, було удосконалено податок з корпоративних транспортних засобів, що обраховувався аналогічно, однак кількість ставок та стягнення за 1г були значно вищими. Нижня межа, менше якої податок не стягувався, не передбачалась. Окремо запроваджено податковий кредит на нові електромобілі та транспортні засоби на зрідженому газу, частково або ж виключно. Податковий кредит застосовується і до переобладнаних автомобілів, що були в користуванні та на яких виробником не встановлювались системи з альтернативним паливом (електроенергія, зріджений газ), однак, їх вік обмежується трьома роками. Також законом обмежено використання транспортних засобів, зареєстрованих до 1997 р. шляхом встановлення подвійної річної ставки податку з транспортних засобів [5].

Ключовим органом у сфері розробки та реалізації національної енергетичної політики Франції є Міністерство екології, сталого розвитку та енергетики. Зазначена інституція утворена шляхом об'єднання різних установ, які спеціалізувались на питаннях транспорту, міського розвитку, змін клімату та енергетики і наразі являє собою третю за розміром та впливовістю установу, поступаючись лише адміністраціям Президента та Прем'єр-Міністра Франції [6]. За висновками експертів, така структура зазначеного міністерства є унікальною з поміж усіх країн Європейського Союзу та відкриває можливості для поглиблення узгодженості у процесі розробки та впровадження державної енергетичної політики і підвищення її економічної ефективності [5]. Важливу роль у сфері координації безпекових зусиль, зокрема і в енергетичній сфері, відіграє Рада оборони і національної безпеки Франції, до складу якої входять Президент, Прем'єр-міністр, міністри оборони, економіки, фінансів, зовнішніх і внутрішніх справ, та за необхідності – інші представники уряду. Склад зазначеного органу формується у відповідності до порядку денного та питань, винесених на розгляд [7].

У Франції функціонує ще низка установ, що беруть участь у розробці та впровадженні державної енергетичної політики. Однією з них є Комісія з регулювання енергетики – незалежний регулятор, завданням якого є демонополізація енергетичних ринків, а саме забезпечення доступу до передавальних та розподільчих мереж (електроенергія, газ) усім постачальникам і забезпечення незалежності функціонування таких мереж від будь-яких впливів. Важливою функцією аналізованої комісії є розробка тарифів на транспортування та дистрибуцію електроенергії та газу, що виносяться на розгляд та затвердження урядом країни [8]. Відтак, така процедура забезпечує узгодження державної енергетичної та економічної політики. Наступною інституцією є Агентство з охорони навколишнього середовища та енергоефективності, яке у своїй діяльності координується Міністерством екології, сталого розвитку та енергетики і Міністерством вищої освіти та наукових досліджень. Агентство впроваджує спільну енергетичну політику, а також політику захисту навколишнього середовища шляхом підвищення енергоефективності в промисловості, на транспорті та в будівництві, а також підтримує технологічний розвиток відновлюваної енергії [9]. Ще однією інституцією є Комісія атомної енергетики, функціями якої є забезпечення розвитку атомних енергетичних досліджень, комунікаційних технологій та національної оборони. Комісія забезпечує поєднання теоретичних досліджень та прикладних розробок, а також налагоджує міжнародну кооперацію у цій сфері [10].

Окрім національних органів публічного регулювання екологоорієнтованої енергетичної політики, свій вплив на цю сферу поширюють і органи наднаціональні, створені керівними структурами Європейського Союзу, зокрема Європейське енергетичне агентство, завданням якого є надання консультативно-дорадчої підтримки з питань захисту навколишнього середовища, розробки та провадження екологоефективної політики, зокрема й енергетичної, зведення загальноєвропейської статистики у відповідній сфері [11] тощо.

Важливим інструментом забезпечення стабільності енергетичного сектору країни, а також координації його роботи з плановими показниками розвитку національної економіки є Щорічний інвестиційний план. Кожне підприємство у такому плані має відобразити свої перспективні виробничі

очікування, на основі яких формуються зведення електроенергетичного балансу та балансу газу в країні [5]. Відтак, держава має можливість якомога точніше забезпечити необхідні обсяги енергоресурсів на ринок, а також планувати розвиток електропередавальних та газорозподільчих мереж. Наведене дає змогу узагальнити низку механізмів здійснення енергетичної політики Францією, зокрема нормативно-правовий, фінансово-економічний та адміністративно-інституційний, які на практиці реалізуються паралельно у тісному взаємозв'язку.

Отож, узагальнюючи досвід Франції у сфері побудови національної енергетичної політики необхідно наголосити на таких її особливостях. По-перше, національна енергетична політика країни зазнає значного впливу політики Європейського Союзу і формується у відповідності до його рішень. По-друге, унікальною є організаційна структура державного органу в аналізованій сфері, оскільки поєднує в собі, окрім безпосередньо енергетичного напрямку, ще й питання транспорту, міського розвитку та екології, що дозволяє формувати енергетичну політику з врахуванням, окрім іншого, необхідності захисту навколишнього середовища. По-третє, багаторівневість та системність заходів національної енергетичної політики, яка реалізується як на загальнонаціональному так і на місцевому рівнях, зокрема, безпосередньо і мультиаспектно впливає на кінцевого споживача. Окремо необхідно наголосити на прозорості процесу формування енергетичної політики, зокрема, шляхом залучення представників громадськості, що заклало основи нової екологічноорієнтованої енергетичної політики Франції. Узагальнений досвід Франції, враховуючи подібність її енергетичного сектору з вітчизняним, а також нещодавно задеклароване вищим політичним керівництвом України повернення на шлях євроінтеграції, може бути покладений в основу розробки нової енергетичної політики України, яка б ураховувала як національні економічні інтереси країни так і необхідність захисту навколишнього середовища.

Список використаних джерел:

1. Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.europa.eu/legislation_summaries/energy/renewable_energy/.
2. Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on energy end-use efficiency and energy services [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.europa.eu/legislation_summaries/energy/energy_efficiency/.
3. Energy Efficiency Action Plan for France [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ec.europa.eu/energy/demand/legislation/doc/necap/france_en.pdf.
4. De programme fixant les orientations de la politique énergétique, LOI 2005-781 du 13 juillet 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000813253&dateTexte=&categorieLien=id.
5. Energy Policies IEA Countries – France – 2009 Review. – PARIS: IEA Publication, SOREGRAPH, 2010. – 162 p.
6. Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.developpement-durable.gouv.fr/.
7. Conseil de défense et de sécurité nationale [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.elysee.fr/.
8. Commission de régulation de l'énergie [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.cre.fr/.
9. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ademe.fr/.
10. Commissariat à l'énergie atomique [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.cea.fr/.
11. European Environment Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eea.europa.eu/>.

** Шатило Олексій Анатолійович – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту організацій і адміністрування Житомирського державного технологічного університету.*