Енергетичні спільноти як інструмент розвитку децентралізованої генерації та стійкості української енергосистеми

В умовах війни та енергетичних викликів, що супроводжують відбудову України, громади шукають інструменти для посилення енергетичної стійкості на місцевому рівні. Енергетичні спільноти — модель, що вже довела свою ефективність у Європейському Союзі (ЄС), де локальне виробництво і споживання енергії зміцнює енергетичну незалежність, залучає громадян до управління енергетичних проєктів та забезпечує сталий розвиток.

В Україні ця концепція лише починає формуватись у законодавчих ініціативах. Попри те, що чинним законодавством вже передбачена можливість створення енергетичних кооперативів, така модель не набула широкого поширення.

Частина І: Законодавче підґрунтя та виклики розвитку енергетичних спільнот в Україні

У 2019 році до Закону України «Про альтернативні джерела енергії» було внесено положення, яке визначає енергетичний кооператив як юридичну особу, створену для здійснення господарської діяльності з виробництва, заготівлі або транспортування паливно-енергетичних ресурсів, зберігання енергії, а також надання інших послуг з метою задоволення потреб його членів або територіальної громади, а також з метою отримання прибутку. Проте на практиці ця модель залишається малопоширеною. Одним із небагатьох прикладів успішної реалізації є енергетичний кооператив «Сонячне місто» у місті Славутичі. Відтоді, попри потенціал такого підходу, кількість подібних ініціатив практично не зросла. Це свідчить про наявність системних бар'єрів, які потребують додаткового аналізу. До таких бар’єрів, зокрема, можна віднести відсутність ефективних механізмів державної підтримки, нестачу економічних стимулів, надмірне адміністративне навантаження на ініціаторів створення кооперативів, а також низький рівень довіри до кооперативних структур, зумовлений історичним досвідом радянських років.

Станом на сьогодні в Україні одночасно формуються два основні законодавчі напрями, які стосуються розвитку енергетичних спільнот. Насамперед це пов'язано з євроінтеграційними зобов'язаннями України щодо імплементації окремих актів права ЄС. У законодавстві ЄС енергетичні спільноти представлені двома окремими поняттями — «громадські енергетичні об'єднання» (citizen energy communities) згідно з Директивою ЄС №2019/944 про спільні правила внутрішнього ринку електричної енергії та «спільноти відновлюваної енергії» (renewable energy communities) відповідно до Директиви ЄС № 2018/2001 про розвиток відновлюваної енергетики (RED II). Відповідно, в Україні наразі одночасно опрацьовуються зміни до законодавства у сфері ринку електроенергії та імплементація положень RED II, що зумовлює необхідність ретельної координації для уникнення дублювань, суперечностей і забезпечення цілісного правового підходу до енергетичних спільнот.

Проте, на нашу думку, формального перенесення європейських норм до національного законодавства недостатньо. Першочерговим завданням має бути розробка власної, адаптованої до українських реалій моделі, яка враховувала б економічні, соціальні та правові особливості функціонування територіальних громад.

На цьому етапі Україна опинилася перед вибором одного з двох підходів. Перший підхід — це введення у національне законодавство єдиного уніфікованого поняття «енергетична спільнота», яке б охоплювало як моделі громадських енергетичних об'єднань (citizen energy communities), так і спільнот відновлюваної енергії (renewable energy communities), об'єднавши їх у рамках одного правового інституту. Такий варіант спрощує нормативну базу та комунікацію на національному рівні. Однак при цьому з'являються ознаки розбіжностей українського законодавства із правом ЄС, що створить потребу в окремих консультаціях та узгодження з Європейською Комісією.

Другий варіант — відповідно до підходу ЄС — імплементувати окремо обидва терміни: «спільнота відновлюваної енергії» та «громадське енергетичне об'єднання», але чітко (можливо, навіть, краще, ніж в ЄС) визначити їхню правову природу, вимоги до членства, цілі діяльності та обсяг прав. У цьому випадку потрібна ретельна робота над забезпеченням юридичної і термінологічної сумісності між цими поняттями, а також адаптація їх до українських правових інститутів.

Окремого врегулювання потребує статус енергетичних кооперативів, які вже передбачені у чинному законодавстві України. Відсутність належної правової підтримки, складність процедур і змішане розуміння кооперативної моделі призвели до фактичного

невикористання цього інструменту. У такому контексті можливі два варіанти: або повністю вивести кооперативи з енергетичного законодавства, визнавши їх недієвою формою, або навпаки — чітко визначити їх як одну з можливих організаційно-правових форм реалізації «спільноти відновлюваної енергії» та/або «громадського енергетичного об'єднання». У багатьох країнах ЄС кооперативи є лише однією з можливих форм організації енергетичних спільнот, поряд із товариствами з обмеженою відповідальністю, неприбутковими асоціаціями чи навіть муніципальними компаніями (на зразок комунальних підприємств в Україні).

Таким чином, остаточне рішення має бути не лише юридично обґрунтованим, а й стратегічно послідовним. Україна запроваджує спрощену власну модель енергоспільнот або забезпечує повну імплементацію та покращення окремих європейських понять з чітким правовим розмежуванням і модернізацією існуючої практики, зокрема у частині кооперативів.

Одним із важливих аспектів успішного впровадження енергетичних спільнот є визначення їх організаційно-правової форми. Європейський досвід свідчить, що найбільш ефективними є моделі, які поєднують демократичне управління, контроль з боку громади та можливість обмеженого отримання доходу з обов'язковими механізмами його реінвестування у розвиток проєктів та соціальні потреби. Такий підхід забезпечує пріоритет суспільної вигоди над приватним зиском, водночас дозволяючи зберігати гнучкість у питаннях структурування, участі та залучення інвестицій.

У цьому контексті важливо передбачити, що в українському законодавстві має бути закріплена гнучка модель, яка допускає різні організаційно-правові форми енергетичних спільнот, такі як кооперативи, асоціації, товариства з обмеженою відповідальністю чи інші юридичні особи, за умови, що їх внутрішні документи та механізми управління гарантують демократичний контроль, відкриту участь та соціальну орієнтацію діяльності. Такий підхід відповідає Директиві ЄС №2019/944 Європейського Парламенту та Ради від 5 червня 2019 року про спільні правила для внутрішнього ринку електроенергії, яка передбачає, що основною метою діяльності енергетичних спільнот має бути створення суспільної вигоди для членів спільноти або місцевої громади, а не максимізація прибутку. Водночас законодавство ЄС не встановлює жорсткої вимоги до статусу неприбуткової юридичної особи, дозволяючи генерувати дохід за умови його цільового використання на потреби спільноти.

Враховуючи українські реалії, доцільно передбачити можливість функціонування енергетичних спільнот у форматі соціального підприємництва або кооперативів із обмеженим розподілом прибутку, із чітким механізмом реінвестування прибутку у розвиток інфраструктури або стабілізацію цін для членів спільноти. Такий підхід дозволить підвищити інвестиційну привабливість та фінансову життєздатність проєктів, водночас зберігаючи соціальну спрямованість і забезпечуючи баланс між потребами громад та принципами європейського права.

Окремого нормативного врегулювання потребує питання доступу енергетичних спільнот до механізмів державної підтримки. Зокрема, йдеться про можливість їх участі у конкурсних процедурах (наприклад, аукціонах) на отримання фінансової підтримки з державного або місцевого бюджетів, а також про передбачену для малих суб'єктів господарювання можливість бути звільненими від таких процедур. Ці підходи відповідають положенням Керівництва Європейської комісії щодо державної допомоги в цілях клімату, охорони довкілля та енергетики на 2022–2030 роки, яке дозволяє країнам-членам ЄС створювати гнучкі умови участі для енергетичних спільнот. Відповідно до рекомендацій Енергетичного Співтовариства, національні органи можуть запроваджувати окремі аукціони виключно для енергетичних спільнот або, за потреби, передбачати можливість отримання підтримки без проведення конкурсних процедур. У таких випадках доцільно враховувати соціальні критерії, як-от участь громадськості, створення робочих місць або рівень громадської підтримки. Крім того, якщо енергетичні спільноти братимуть участь у загальних аукціонах разом з іншими розробниками проєктів, держава може передбачити менш обтяжливі вимоги, наприклад — можливість подання певних дозволів або фінансових гарантій на пізніших етапах процедури.

Окрім змін у законодавстві, державна політика має забезпечувати створення комплексних механізмів підтримки, спрямованих на стимулювання розвитку енергетичних спільнот на місцях. Серед пріоритетних заходів варто виділити пільгове кредитування для домогосподарств, ОСББ, ЖБК і малих підприємств, створення навчальних програм та консультаційних центрів для представників органів місцевого самоврядування.

Також важливо закріпити на нормативному рівні, що енергетичні спільноти можуть створювати як ізольовані мережі (так звані «енергоострови»), так і такі, що одночасно можуть функціонувати як частина національної енергетичної системи (синхронізовано з Об'єднаною енергетичною системою України). Вони повинні мати можливість не лише забезпечувати локальні потреби, а також здійснювати інтеграцію із загальною мережею через взаємодію з операторами системи розподілу (ОСР). Такий підхід забезпечить

збалансований розвиток децентралізованої енергетики, сприятиме вирішенню проблеми наявного дефіциту генеруючих потужностей в енергосистемі, а також відповідатиме як потребам громад, так і євроінтеграційним зобов'язанням України. Запровадження подібних інструментів, окрім зазначеного, сприятиме створенню рівних умов для малих гравців, підвищить доступність механізмів підтримки та пришвидшить запуск пілотних ініціатив на рівні громад.

Частина II: Місцевий досвід та потреби

У багатьох територіальних громадах України вже наявна базова інфраструктура для розвитку децентралізованої енергетики, тобто розподілених джерел електроенергії, таких як дахові та наземні сонячні електростанції, когенераційні установки, малі вітрові електростанції та інші локальні генеруючі об'єкти, які виробляють електроенергію безпосередньо в межах громади, а також проявляється зацікавленість у створенні енергетичних спільнот. Проте відсутність належних механізмів реалізації таких проєктів суттєво ускладнює запуск та ефективне функціонування відповідних ініціатив. Наприклад, у місті Житомирі успішно функціонують сонячні електростанції та когенераційні установки. Водночас органи місцевого самоврядування не мають достатніх ресурсів (насамперед йдеться про інституційну спроможність та професійний людський капітал) для розробки і реалізації успішних стратегій щодо продажу виробленої електричної енергії цими об'єктами на різних сегментах ринку.

Окрему увагу привертають приклади встановлення генеруючих об'єктів об'єднаннями співвласників багатоквартирних будинків та суб'єктами малого бізнесу для забезпечення власних потреб в електричній енергії. Така практика свідчить про наявність, по-перше, інтересу з боку споживачів ставати учасниками ринку, по-друге, потенціалу створення енергетичних спільнот за належної підтримки та усунення бар'єрів їх розвитку.

Під час обговорень із представниками органів місцевого самоврядування, зокрема міськими головами, було чітко озвучено низку запитів. Серед них:

- потреба у спрощених процедурах підключення до електричних мереж;
- необхідність встановлення чітких правил взаємодії з ОСР;
- забезпечення доступу до консультаційної, технічної та правової підтримки реалізації енергетичних проєктів.

У даному контексті є актуальним питання щодо дієвості вже існуючих механізмів підтримки розподіленої генерації, а саме – механізму самовиробництва, через недостатню

економічну привабливість його застосування для споживачів. Зокрема, у 2023 році в Україну було імпортовано сонячних панелей загальною потужністю близько 900 МВт, однак лише 80 МВт потужностей було підключено до мережі як об'єкти активних споживачів, тобто за механізмом самовиробництва.

Враховуючи окреслену проблематику, територіальні громади формують конкретні запити до центральних органів виконавчої влади. Зокрема, на законодавчому рівні необхідно закріпити правовий статус енергетичних спільнот та передбачити пільгові умови для споживання електроенергії, виробленої в межах таких об'єднань.

Крім того, як один з варіантів, можна розробити та затвердити методику, яка дозволить національному регулятору НКРЕКП здійснювати обґрунтовану оцінку доцільності зниження тарифів на послуги з передачі та розподілу електричної енергії у випадках локального самоспоживання. Така методика має передбачати економічне стимулювання розвитку енергетичних спільнот шляхом застосування підходів до тарифоутворення, відмінних від класичних механізмів регулювання тарифів для природних монополій. Зокрема, йдеться про можливість встановлення диференційованих умов оплати послуг передачі та розподілу для учасників енергетичних спільнот відповідно до практики Європейського Союзу, викладеної у Керівництві Європейської Комісії щодо державної допомоги у сферах клімату, енергетики та довкілля на 2022–2030 роки (CEEAG), де підкреслюється необхідність створення сприятливого середовища для розвитку малих виробників та локальних енергетичних ініціатив.

Державна політика також має включати технічну підтримку для інтеграції енергетичних спільнот у регіональні плани розвитку енергетичної інфраструктури. Одним із важливих інструментів у цьому контексті є «паспорти енергонезалежності» громад, затверджені урядом у 2024 році. Ці документи містять оцінку енергетичних ресурсів, вразливостей (йдеться про оцінку ризиків для безперервності енергопостачання, залежності від централізованих джерел енергії та відсутності локальних генеруючих потужностей, а також фізичного стану інфраструктури) та потенціалу для підвищення енергетичної стійкості.

Водночас, на місцевому рівні ключову роль у стратегічному плануванні відіграють місцеві енергетичні плани (МЕП). З 2021 року в Україні запроваджено законодавчі вимоги до органів місцевого самоврядування щодо розробки та затвердження МЕПів, а кінцевий строк їх затвердження було продовжено до 13 листопада 2025 року. Енергетичне планування має обов'язково передбачати врахування потенціалу розвитку енергетичних

спільнот як одного з ключових інструментів зміцнення енергетичної незалежності та стійкості громад.

Наразі територіальні громади дедалі частіше стикаються з новими викликами, пов'язаними з необхідністю комплексного енергетичного планування, залучення фінансових та інших ресурсів для підготовки й реалізації технічно складних проєктів. При цьому постає потреба у залученні кваліфікованих фахівців, забезпеченні участі у ринку електроенергії та створенні умов для сталого управління локальними енергетичними системами.

Рекомендації

Незважаючи на реєстрацію кількох законопроєктів (Проєкт Закону про внесення змін до законів України щодо об'єднання ринків електричної енергії України та Європейського Союзу, спрямованих на формалізацію поняття енергетичних спільнот у національному законодавстві №12087 від 02.10.2024 та Проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо імплементації норм європейського права з інтеграції енергетичних ринків, підвищення безпеки постачання та конкурентоспроможності у сфері енергетики №12087-1 від 18.10.2024), наразі відсутнє достатнє розуміння механізмів їх запуску та функціонування на практиці. Ситуація ускладнюється тим, що в законодавстві ЄС закріплено два окремі поняття — «спільнота відновлюваної енергії» згідно з Директивою 2018/2001 (RED II) та «громадське енергетичне об'єднання» відповідно до Директиви 2019/944. Критично важливо не лише формалізувати термінологію, а й створити практичні механізми реалізації таких ініціатив на місцях.

У зв'язку з цим пропонується:

- **Розробити єдину узгоджену концепцію енергетичних спільнот**, яка включає спрощення існуючої моделі ЄС і окреме погодження з Європейською Комісією або наявність чітко визначених понять енергетичних кооперативів, спільнот відновлюваної енергії та громадських енергетичних об'єднань, а також закріплення прав, обов'язків та функціональних можливостей кожної з моделей.

- **Важливо закріпити у концепції та на законодавчому рівні гнучкість щодо організаційно-правових форм енергетичних спільнот, передбачивши можливість їх функціонування у форматі кооперативів, асоціацій, товариств з обмеженою відповідальністю або інших юридичних осіб.** При цьому слід зобов'язати, щоб внутрішні документи таких спільнот гарантували демократичний контроль, відкриту

участь, соціальну орієнтацію діяльності та обов'язковий механізм реінвестування прибутку у розвиток інфраструктури чи соціальні потреби громади.

- **Закріпити на законодавчому рівні право енергетичних спільнот на пільгову участь у державних механізмах підтримки**, із урахуванням положень Керівництва Європейської Комісії щодо державної допомоги у сфері клімату, енергетики та довкілля (CEEAG). Зокрема, має бути передбачено можливість участі у відповідних конкурсах на спрощених умовах або звільнення від конкурсних процедур для малих проєктів.

- **Врахувати рекомендації Енергетичного Співтовариства щодо проведення аукціонів**: національні органи влади можуть передбачити проведення окремих конкурсів виключно для енергетичних спільнот або, за потреби, надавати підтримку без конкурсних процедур. У таких аукціонах доцільно застосовувати соціальні критерії відбору, наприклад, участь громадськості у проєкті, створення нових робочих місць або підвищення рівня громадської підтримки. Якщо ж енергетичні спільноти братимуть участь у загальних аукціонах разом із іншими проєктними розробниками, варто передбачити менш обтяжливі вимоги, зокрема допустити подання окремих дозволів або фінансових гарантій на пізніших етапах конкурсної процедури.

- **Створити національну програму підтримки енергетичних спільнот**, яка має включати:
  - доступ до пільгового кредитування;
  - державні або міжнародні гранти на навчання, технічний супровід і розвиток проєктів;
  - надання громадам підтримки в розвитку необхідних знань, навичок і організаційної спроможності для запуску та управління енергетичними спільнотами;
  - реалізацію програми «паспортів енергонезалежності» громад для оцінки потенціалу використання відновлюваних джерел енергії.

- **Забезпечити інтеграцію вже існуючих інструментів енергетичної децентралізації** (механізм активного споживача, агрегація, малі системи розподілу) до загального правового і політичного контексту розвитку енергетичних спільнот.

- **Сформувати систему взаємодії з потенційними учасниками енергетичних спільнот**, зокрема комунальними підприємствами, об'єднаннями співвласників багатоквартирних будинків, суб'єктами малого та середнього підприємництва. Така робота повинна включати інформаційно-просвітницьку діяльність, реалізацію пілотних проєктів, організацію публічних консультацій. Відповідальними за реалізацію цього завдання мають виступати профільні міністерства та інші органи виконавчої влади (Міненерго, Мінрозвитку, Держенергоефективності).

Таким чином, енергетичні спільноти можуть стати ефективним інструментом децентралізації та демократизації енергетики в Україні, за умови, що буде створено комплексну систему підтримки — нормативну, фінансову, організаційну та освітню.