

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ АЛЬТЕРНАТИВНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ

CONCEPTUAL APPROACHES TO THE EVALUATION OF EFFICIENCY OF LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN ALTERNATIVE ENERGY

Гаврилюк О.О., к.ю.н.,

старший науковий співробітник

відділу господарсько-правових досліджень проблем економічної безпеки

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова

Національної академії наук України»

Стаття присвячена розгляду концептуальних підходів до оцінки ефективності правового регулювання відносин у сфері альтернативної енергетики.

Встановлюється, що в умовах сьогодення концепція сталого розвитку як основний драйвер еволюції суспільства та держави пов'язується з необхідністю використання інноваційних підходів, продуктів та технологій у сферах суспільного виробництва і водночас застосування критеріїв ефективності як методики визначення доцільності й напрямків (способів, умов, сфер) здійснення конкретного виду діяльності, реалізації процесу, застосування пристроїв, чи вжиття заходів, спрямованих на поліпшення суспільного життя.

Сфера альтернативної енергетики у цьому плані сьогодні виступає основним полем для апробації нового підходу.

В статті пропонується розкриття концепту ефективності правового регулювання у галузі альтернативної енергетики, здійснюваного на рівні одного або декількох нормативно-правових актів, що ґрунтується на співвідношенні між цілями такого регулювання та отриманими результатами, вимірними у кількісних і якісних показниках. Встановлюється необхідність здійснення правового регулювання відносин у сфері альтернативної енергетики посередництвом smart підходу, який передбачає визначення конкретних (Specific), вимірюваних (Measurable), досяжних (Attainable), доцільних (Relevant) та обмежених у часі (Time-bounded) цілей при упорядкуванні відповідних відносин, а тому і критеріїв визначення їх досягнення у ході правозастосування та правореалізації.

Пропонується внести зміни до абзацу шостого частини першої статті 3 Закону України «Про альтернативні джерела енергії» шляхом його викладення у такій редакції: «прогнозованість законодавства та забезпечення його сталості для всіх суб'єктів відносин, пов'язаних з виробництвом, збереженням, транспортуванням, постачанням, передачею і споживанням енергії, виробленої з альтернативних джерел».

Ключові слова: господарське право, господарсько-правові відносини, ефективність, ефективність права, ефективність правового регулювання, ефективність юридичної діяльності, методологія права, методологія економіки, економіка права, економічна ефективність, економічний аналіз права, право та економіка, альтернативна енергетика.

The article is devoted to the consideration of conceptual approaches to assessing the effectiveness of legal regulation of relations in the field of alternative energy.

It is established that in today's conditions, the concept of sustainable development as the main driver of the evolution of society and the state is associated with the need to use innovative approaches, products and technologies in the spheres of social production and at the same time the application of efficiency criteria as a methodology for determining the feasibility and directions (methods, conditions, areas) of carrying out a specific type of activity, implementing a process, using devices, or taking measures aimed at improving social life.

The sphere of alternative energy in this regard today serves as the main field for testing a new approach.

The article proposes to reveal the concept of the effectiveness of legal regulation in the sphere of alternative energy, carried out at the level of one or more regulatory acts, which is based on the correlation between the goals of such regulation and the results obtained, measured in quantitative and qualitative indicators. The need for legal regulation of relations in the sphere of alternative energy is established through a smart approach, which involves the definition of specific, measurable, attainable, relevant and time-bounded goals in regulating the relevant relations, and therefore the criteria for determining their achievement in the course of law enforcement and law implementation.

It is proposed to amend paragraph six of part one of Article 3 of the Law of Ukraine "On Alternative Energy Sources" by rewording it as follows: "predictability of legislation and ensuring its stability for all subjects of relations related to the production, storage, transportation, supply, transmission and consumption of energy produced from alternative sources."

Key words: economic law, economic legal relations, efficiency, efficiency of law, efficiency of legal regulation, efficiency of juridical activity, methodology of law, methodology of economics, law economy, economic efficiency, economic analysis of law, alternative energy.

Постановка проблеми. На актуальному етапі свого розвитку людство проходить специфічний період, пов'язаний з переосмисленням цінностей і парадигми подальшого поступу. Промислові революції, у ході яких було сформовано філософію безжалісного використання корисних копалин, хоча і виступили своєрідним бустом для економічної еволюції цивілізації, тим не менше, сформували «ворожу» для екології виробничу інфраструктуру, яка спричиняє негативний вплив на навколишнє природне середовище, а тому і на людину.

Зворотний ефект від негативного антропогенного впливу на екологію людство безпосередньо відчуває сьогодні у контексті глобального потепління, яке змушує докладати більше зусиль для економічного планування виготовлення сільськогосподарської продукції та для боротьби з бідністю, розробляти нові підходи до забезпечення охорони здоров'я населення тощо.

Відповіддю на окреслені виклики виступила філософія сталого розвитку, яка передбачає зниження негатив-

ного антропогенного впливу на екологію та ефективне використання й відновлення природних ресурсів нинішнім поколінням з метою їх збереження для прийдешніх. Конкретні кроки з її реалізації ми бачимо вже сьогодні. Підвищення екологічних стандартів для транспорту спричиняє поступову відмову від використання в якості пального «важкого» палива, зокрема такого як дизельне, й поступовий перехід на механізми з гібридними або електричними силовими установками. Держави запроваджують все більш ефективні жорсткі правила використання та відновлення лісів та збереження екологічних екосистем. Однак чи не найбільш важливою складовою нової філософії виступає перехід людства до використання альтернативних джерел енергії.

Саме спалювання вуглеводневих енергоносіїв, тобто нафти газу і вугілля спричиняє чи не найбільшу екологічну шкоду. У зв'язку з цим створення нової енергетичної стратегії та інфраструктури виступає ключовим завданням сучасних урядів. Більше того, зазначений вид енергоносіїв

є природно обмеженим у зв'язку з чим його вичерпування і перехід до альтернативних джерел енергії є лише питанням часу.

При цьому не можна не звернути увагу на те, що відповідні зміни відбуваються в умовах підвищення рівня стандартів життя і забезпечення прав та свобод людини, а також в умовах активної технологізації людства.

У зв'язку з цим сьогодні людство існує у період, коли основним питанням подальшої еволюції виступає активний перехід до використання альтернативних джерел енергії у всіх сферах енергоспоживання і водночас застосування енергоефективного підходу до задоволення побутових та виробничих потреб, який відбувається в умовах технологізації повсякденного життя, а також високих стандартів життя людини й забезпечення її прав та свобод.

Ураховуючи окреслені вище обставини, зокрема різницю між підходом до використання енергетичних ресурсів, який поступово відмирає, і новою філософією енергетичного розвитку у межах перехідного періоду, на перший план виходять такі категорії як «інноваційність» та «ефективність». Вони взаємопов'язані між собою як характеристика об'єкта чи процесу та його результату (реального або ж прогнозованого).

Зокрема, положеннями чинного законодавства України інновації визначаються як новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери (абзац другий частини першої статті 1 Закону України «Про інноваційну діяльність»).

Водночас зміст категорії «ефективність» не розкривається положеннями чинних нормативно-правових актів України у той час як лексикографічні джерела визначають ефективність як характеристику об'єкта (пристрою, процесу, заходу, виду діяльності), що відображає його суспільну користь, продуктивність та інші позитивні якості. При цьому ефективність у економічному сенсі визначається як оцінка співвідношення отриманого ефекту та всієї суми витрат [1, с. 358]. Також економічна ефективність розглядається у сучасних наукових джерелах як результативність економічної системи, що виражена у співвідношенні корисних кінцевих результатів її функціонування до витрачених ресурсів [2].

Таким чином в умовах сьогодення концепція сталого розвитку як основний драйвер еволюції суспільства та держави пов'язується з необхідністю використання інноваційних підходів, продуктів та технологій у сферах суспільного виробництва і водночас застосування критеріїв ефективності як методики визначення доцільності й напрямків (способів, умов, сфер) здійснення конкретного виду діяльності, реалізації процесу, застосування пристроїв, чи вжиття заходів, спрямованих на поліпшення суспільного життя.

Сфера альтернативної енергетики у цьому плані сьогодні виступає основним полем для апробації нового підходу.

Поряд із цим з правової точки зору у цьому плані постає важлива інструментальна проблема. Як відомо, саме правове регулювання суспільних відносин виступає найбільш ефективним засобом досягнення суспільно корисного результату, зокрема такого глобального як забезпечення цілей сталого розвитку. Однак, реалії, описані вище, виступають певною мірою зовнішніми умовами здійснення правового регулювання у той час як внутрішніми відносно правового регулювання виступають юридичні технології, тобто прийоми, методи, правила та методики створення та обслуговування письмових нормативно-правових актів [3, с. 20].

Проблема полягає у тому, що, орієнтуючись на досягнення ефективних, у тому числі економічних результа-

тів, упускається питання ефективності інструментальної складової, тобто юридичних технологій і самого правового регулювання, тобто засобу досягнення економічних результатів.

Сьогодні в Україні налічується більше 1 млн. нормативно-правових актів, і їх кількість стрімко зростає [4]. Ця ситуація породжує питання їх якості [5, с. 4], зокрема чи досягають прийняті нормативно-правові акти своєї мети, в якій мірі та в який період часу? Якими є показники ефективності нормативно-правового акту і здійснюваного ним правового регулювання, спрямованого у тому числі на досягнення економічних результатів?

Сьогодні майже усі ці питання мають риторичний характер, оскільки наразі в Україні відсутні чіткі критерії визначення ефективності нормативно-правового регулювання у тому числі економічних відносин, орієнтованого на досягнення певних економічних результатів. Оцінка ефективності якщо і проводиться, то, як правило, *ex post factum*, і лише одиничні нормативно-правові акти, що як правило, пов'язані з реформування державних інституцій, а тому значними витратами державного бюджету, містять під собою економічні розрахунки посередництвом яких можна хоча б у загальних рисах сформувати уявлення про їх ефективність у ході правозастосування.

Ураховуючи зазначене, важливим питанням правового регулювання суспільних відносин в умовах сьогодення виступає вдосконалення юридичних технологій в частині запровадження критеріїв визначення ефективності впливу нормативно-правових актів на суспільні відносини.

Сфера альтернативної енергетики, як ми зазначили, виступає у цьому сенсі сприятливим майданчиком для піонерського впровадження та апробації нового підходу.

Статтю підготовлено в рамках теми, визначеної відділом господарсько-правових досліджень проблем економічної безпеки Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова Національної академії наук України»: «Правова модель «зеленої» енергетичної трансформації України в умовах повоєнного відновлення економіки».

Аналіз досліджень і публікацій. Питання критеріїв визначення ефективності правового регулювання суспільних відносин у сфері енергетики тією чи іншою мірою отримували висвітлення у працях як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-правників. При цьому на рівні наукових положень можна простежити певну тенденцію переходу від пропозицій використання дослідниками при оцінці ефективності правового регулювання суто юридичного підходу, посередництвом якого подекуди складно визначити якість досягнутого результату (особливо, якщо він має економічний характер), до застосування економічних категорій та показників.

Наприклад, Г. Д. Джумагелдієва та Н. В. Єремєєва, досліджуючи економіко-правову сутність та структуру енергопростору, звернули увагу на необхідність спрощення реєстраційних процедур у відповідній сфері суспільних відносин й створення нових суб'єктів господарювання та зменшення кількості перевірок. При цьому вчені наголошують, що чинна модель правового забезпечення єдності загальних, групових та індивідуальних інтересів потребує формального закріплення міри свободи, рівності та справедливості [6, с. 27]. Дослідник правової моделі сталого розвитку України – В. А. Устименко серед іншого наголошував на пріоритетності збалансування державного регулювання та ринкової саморегуляції, що має стати детермінантою формування правової моделі сталого розвитку держави [7, с. 146]. Своєю чергою В. М. Гесьць, О. В. Кириленко, Б. І. Басок та Є. Т. Базєєв, досліджуючи енергетичну стратегію України, зауважили, що енергетику країни слід аналізувати не лише як фізико-технічну виробничу систему, а і як базову галузь економіки країни, тісно пов'язану в тріаді: енергетика-економіка-екологія.

Важливим внеском цього дослідження є висновок про необхідність впровадження «smart» підходу в оцінці ефективності стратегії [8, с. 12].

Поряд із цим у ході дослідження поняття «енергозбереження» у контексті реалізації стратегії сталого розвитку України Н. О. Герасименко звертається до такого економічного показника як «продуктивність праці» [9, с. 119], що демонструє звернення до економічного апарату оцінки явищ та процесів.

Також, наприклад, Г. Шевченко, М. Петрушенко, Б. Буркинський, Н. Хумарова, досліджуючи цілі сталого розвитку в рамках Європейської зеленої угоди, звернули увагу на необхідність використання статистичних даних, а також здійснення постійного моніторингу показників, що характеризують динаміку, зокрема соціально-економічних та екологічних процесів у державі як умов формування комплексного бачення процесу трансформації національної економіки відповідно до *European Green Deal* і забезпечення системного вирішення проблеми, що виникають під час його реалізації [10, с. 53].

Своєю чергою західною науковою думкою питання економічного аналізу права розробляється вже досить давно, що сприяло укоріненню позиції про можливість і навіть необхідність використання економічного підходу у праві.

Зокрема, застосовуючи міждисциплінарний підхід до оцінки ефективності права, Девід Д. Фрідман зазначає, що основна передумова економічного підходу до оцінки права полягає в тому, що люди раціональні, а про правові норми слід судити за структурою стимулів такої раціональності, які вони створюють, і з того, як люди змінюють свою поведінку у відповідь на ці стимули. У зв'язку з цим економічний аналіз права включає три взаємопов'язані задачі: передбачення наслідків норм закону, пояснення чому ці норми права існують, які норми права мають існувати [11, с. 17, 23, 29]. З Девідом Д. Фрідманом погоджуються Роберт Кутер і Томас Улен, які відзначають, що ключова роль економічного аналізу права полягає у розробці прогностичних моделей реального регуляторного впливу тих чи інших пропонованих правових норм на людську поведінку [12, с. 5].

На рівні вітчизняної юридичної доктрини піднята проблема отримала висвітлення у правця О. А. Воловик, на переконання якої під економічним аналізом права розуміється три окремих, але взаємопов'язаних елементи щодо використання наукового потенціалу економічної теорії в ракурсі аналізу права, з метою: 1) визначення (економічного) ефекту правових норм, що пов'язане з теорією ціноутворення; 2) визначення економічної ефективності правових норм задля напрацювання рекомендацій щодо подальшого їх використання та пов'язане з економічною теорією добробуту; 3) моделювання майбутніх юридичних правил, яке пов'язане з теорією суспільного вибору [13, с. 57].

Водночас, незважаючи на певні здобутки вчених-правників у зазначеній сфері, наразі поза увагою дослідників залишається практичне застосування методології економічного аналізу права для визначення показників такої ефективності з метою оцінки прогресу досягнення цілей правового регулювання, зокрема у сфері альтернативної енергетики.

Постановка завдання. Метою статті є визначення економічних критеріїв, що можуть застосовуватися для встановлення рівня ефективності правового регулювання суспільних відносин, що складаються у сфері використання альтернативної енергетики, зокрема урахувавши чинну нормативно-правову базу і міжнародні зобов'язання України, а також глобальні цілі розвитку людства, визначені ООН.

Результати дослідження. Ефективність правового регулювання суспільних відносин, зокрема у сфері альтернативної енергетики, можна визначати у аспекті моделі причинно-наслідкового зв'язку у межах якої причину може складати один або декілька інструментів правового регулювання, що, своєю чергою визначає безпосередній або загальний наслідок.

Іншими словами, у силу того, що основним засобом правового регулювання суспільних відносин виступає нормативно-правовий акт, ефективність правового регулювання слід визначати виходячи з характеру спричинюваних цим актом наслідків. Проте, урахувавши те, що суспільні відносини, зокрема у сфері альтернативної енергетики дуже часто регулюються декількома законодавчими або одночасно законодавчим і підзаконним нормативно-правовим актом існує можливість диференціації ефективності окремо нормативно-правового акту, яка визначається в аспекті конкретно його впливу на суспільні відносини, а також ефективності правового регулювання відповідних суспільних відносин як більш широкої категорії, яка сукупно характеризує здійснюване відповідними нормативно-правовими актами правове регулювання в аспекті спричинюваних ним наслідків.

З цього слідує можливість безпосередньо характеризувати ефективність нормативно-правового акту, тобто ефективність правового регулювання суспільних відносин відповідним актом, і ефективність здійснюваного правового регулювання у цілому, засобами чому може виступати як один, так і декілька нормативно-правових актів.

Своєю чергою відносно наслідків правового регулювання слід зазначити, що у цілому вони можуть мати організаційний та економічний характер, що безпосередньо впливає на критерії визначення ефективності правового регулювання.

Наприклад, спрощення процедури подачі документів до органу державної влади може не впливати на економічні аспекти відповідних відносин, зокрема майнові витрати, пов'язані з подачею або прийняттям відповідних документів, хоча навіть у такому випадку можна визначити економічну ефективність змін в частині скорочення часу прийняття документів, а тому збільшення «пропускної здатності» фронт офісу відповідної установи. Проте важливо, що економічний аспект наслідків у такому випадку не є визначальним. У пріоритеті зручність.

Водночас при проектуванні нормативно-правових актів, орієнтованих не лише спричинення організаційних наслідків, проте у першу чергу на досягнення економічних результатів, або ж таких, що потребують значних бюджетних асигнувань, економічна складова наслідків має рівноцінне значення з організаційною, оскільки саме за допомогою неї визначається економічна доцільність впровадження відповідних, а також відбувається проточний моніторинг процесу досягнення відповідних результатів в умовах практики.

З-поміж цих двох аспектів наслідків, зокрема запланованих, саме економічний компонент, а точніше критерії його оцінки наразі не розроблені. Адже при спрощенні адміністративних процедур чи у випадку запровадження нових чи перезавантаження існуючих інституцій, досягнення результату визначається посередництвом функціонування відповідних процедурних елементів або ж інституцій. Як зазначається у сучасних юридичних дослідженнях, ефективністю у праві є співвідношення між фактичним результатом дії правових норм та тими соціальними цілями, для досягнення яких ці норми були прийняті. При цьому основним критерієм такої ефективності закону є досягнення його цілі, а під досягненням цілі закону прийнято розуміти чітке його виконання [14, с. 65].

Проте на стадії створення проекту нормативно-правового акту такий підхід не відображає повну картину очікуваного результату у тому числі у контексті економічних наслідків, а тому і доцільність спроби його досягнення відповідним шляхом. Водночас на стадії правозастосування він не дає змоги здійснювати поточний моніторинг досягнення відповідної мети. У зв'язку з цим слід констатувати, що організаційні критерії визначення ефективності правового регулювання не відповідають тенденціям сьогодення, є застарілими у зв'язку з чим є малоефективними й такими,

що сприяють здійсненню державою значених організаційних та економічних витрат на проектування нормативно-правового акту й забезпечення досягнення його мети.

З цього приводу О. А. Воловик аналізуючи господарсько-правове регулювання в Україні зазначає, що в країнах пострадянського простору сформувався інтерналістський підхід до оцінки ефективності правового регулювання при якому законодавство оцінюється за методологією права. Домінуюча методологія сучасного правотворення і правозастосування – це формально-логічний позитивізм, для якого критерієм якості і ефективності є форма, зміст і структура самі в собі. Між тим, екстерналістський підхід до оцінки ефективності правового регулювання є міждисциплінарним, його методологією є економічний аналіз права з фокусом на оцінці впливу певного регуляторного акта чи правової політики [15]. Якщо виходити з мети закону, зазначає Девід Д. Фрідман, то економічний аналіз права надає спосіб його оцінки аби вирішити наскільки добре вони досягають цієї мети, в якій мірі норми закону можуть бути пояснені як інструменти, що забезпечують досягнення певної мети такого закону [11, с. 11].

Окреслене особливо стосується сфери альтернативної енергетики, яка сама по собі спрямована на підвищення енергоефективності й водночас оптимального використання енергії, що безпосередньо вимагає від інструментів здійснення правового регулювання відповідних відносин використання економічно обґрунтованого і чітко прорахованого впливу на суспільні відносини. Адже економічні прорахунки, допущені на стадії нормопроекування, здатні знизити або навіть нейтралізувати будь-який економічний ефект від «інноваційних» змін у сфері енергетичного забезпечення країни чи окремих об'єктів.

Відповідний підхід значною мірою визначається і самим змістом відповідних нормативно-правових актів, а також використовуваною у них термінологією. Для прикладу, Закон України «Про енергетичну ефективність», положення якого регулюють відносини, що виникають у сфері забезпечення енергетичної ефективності, та спрямовані на посилення енергетичної безпеки, скорочення енергетичної бідності, сталий економічний розвиток, збереження первинної енергії та скорочення викидів парникових газів (частина перша статті 2) визначають енергетичну ефективність як кількісне співвідношення між роботою, послугами, товарами або енергією на виході та витраченою енергією на вході (пункт 6 частини першої статті 1). З цього закономірно слідує, що правове регулювання відповідних відносин, а також їх застосування в умовах практики повинно передбачати застосування критеріїв енергоефективності, які, водночас можуть стати основою для визначення вже економічної ефективності самого правового регулювання відповідних відносин, особливо зважаючи на задекларовані цілі аналізованого нормативно-правового акту, що безпосередньо мають економічне підґрунтя.

У цілому ж, ураховуючи викладені вище обставини, необхідно констатувати, що сьогодні постає необхідність формування якісно нового підходу до проектування нормативно-правового акту, що пов'язується з використанням критеріїв визначення доцільності його прийняття у контексті ресурсів, необхідних для цього, а також для реалізації запроваджуваних ним положень з урахуванням темпоральних, економічних, соціальних та інших результатів очікуваних від дії такого акту.

Такий підхід можна позначати терміном «*smart-регулювання*» (*смайт-регулювання*), розуміючи «*smart*» в якості акроніму у якому заховані такі лексичні одиниці: *specific* (конкретність), *measurable* (вимірюваність), *attainable* (досяжність), *relevant* (доцільність), *time-bounded* (обмеженість у часі) [8].

Узагальнюючи викладене вище, спробуємо визначити зміст поняття «ефективність правового регулювання»

в аспекті конкретного нормативно-правового акту, що регулює відносини у сфері альтернативної енергетики, тобто ефективність власне нормативно-правового акту.

Так, в преамбулі Закону України «Про альтернативні джерела енергії» зазначено, що цей Закон визначає правові, економічні, екологічні та організаційні засади використання альтернативних джерел енергії та сприяння розширенню їх використання у паливно-енергетичному комплексі. Ці цілі Закону більш детально розкриті в статті 3 де зазначено, що основними засадами державної політики у сфері альтернативних джерел енергії є:

1) нарощування обсягів виробництва та споживання енергії, виробленої з альтернативних джерел, з метою економічного витривання традиційних паливно-енергетичних ресурсів та зменшення залежності України від їх імпорту шляхом реструктуризації виробництва і раціонального споживання енергії за рахунок збільшення частки енергії, виробленої з альтернативних джерел;

2) додержання екологічної безпеки за рахунок зменшення негативного впливу на стан довкілля при створенні та експлуатації об'єктів альтернативної енергетики, а також при передачі, транспортуванні, постачанні, зберіганні та споживанні енергії, виробленої з альтернативних джерел;

3) додержання безпеки для здоров'я людини на об'єктах альтернативної енергетики на всіх етапах виробництва, а також при передачі, транспортуванні, постачанні, зберіганні та споживанні енергії, виробленої з альтернативних джерел;

4) науково-технічне забезпечення розвитку альтернативної енергетики, популяризація та впровадження науково-технічних досягнень у цій сфері, підготовка відповідних фахівців у вищих та середніх навчальних закладах;

5) додержання законодавства всіма суб'єктами відносин, пов'язаних з виробництвом, збереженням, транспортуванням, постачанням, передачею і споживанням енергії, виробленої з альтернативних джерел;

6) додержання умов раціонального споживання та економії енергії, виробленої з альтернативних джерел;

7) залучення вітчизняних та іноземних інвестицій і підтримка підприємництва у сфері альтернативних джерел енергії, в тому числі шляхом розробки і здійснення загальнодержавних і місцевих програм розвитку альтернативної енергетики.

Виходячи з означених цілей профільного закону у сфері альтернативної енергетики, можна зробити висновок, що **ефективність правового регулювання, здійснюваного положеннями Закону України «Про альтернативні джерела енергії», являє собою співвідношення цілей державної політики закріплених у Законі та отриманим результатом, що вимірюється у кількісних та якісних показниках.**

Зміст цього поняття узгоджується з концепцією економічного аналізу права оскільки впроваджує наскрізне оцінювання державної політики, з акцентом на її кінцевий результат, – вплив на суспільство, бізнес і економіку, адже як зазначають Роберт Кутер і Томас Улен, *ефективність державних політик є відображенням реакції суспільства, яка завжди має значення для створення, перегляду, скасування і інтерпретації законодавчих актів* [12, с. 4].

Прикладом вдалого на наш погляд визначення цілей законодавчого регулювання з огляду на наведену дефініцію є преамбула Закону України «Про альтернативні види палива», – цей Закон визначає правові, соціальні, економічні, екологічні та організаційні засади виробництва (видобутку) і використання альтернативних видів палива, а також стимулювання збільшення частки їх використання до 20 відсотків від загального обсягу споживання палива в Україні до 2020 року». Більш детально цілі цього закону розкриваються в основних принципах державної політики у сфері альтернативних видів палива (стаття 2 Закону) де

окрім загальних принципів закону, наводяться кількісні показники і строк їх досягнення, а саме: вміст біоетанолу в бензинах моторних, що виробляються та/або реалізуються на території України, становитиме: у 2013 році – рекомендований вміст не менш як 5 відсотків (об'ємних); у 2014–2015 роках – обов'язковий вміст не менш як 5 відсотків (об'ємних); з 2016 року – обов'язковий вміст не менш як 7 відсотків (об'ємних).

Серед підзаконних актів позитивним прикладом формування і реалізації державної політики на основі принципу вимірюваності є постанова Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 року № 179 «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року» в якій визначено стратегічну ціль формування частки генерації з відновлюваних джерел енергії в загальному виробництві електроенергії на рівні 25% у 2030 році.

Закон України «Про альтернативні джерела енергії» не містить подібних вимірюваних показників досягнення цілей закону, що робить їх досягнення невизначеними у часі. Пояснювальні записки, як джерело додаткової інформації не завжди заповнюють цю прогалину. Наприклад, в пояснювальній записці до Закону України «Про внесення деяких змін до законів України щодо відновлення та зеленої трансформації енергетичної системи України» № 3220-IX від 30.06.2023 р. зазначено, що *очікуваними результатами прийняття законопроекту є зменшення залежності України від імпорту енергетичних ресурсів, розбудова державної політики у сфері виробництва електричної енергії з відновлюваних джерел, подальше наближення засад енергетичної політики України до засад енергетичної політики Європейського Союзу, створення умов для розвитку та стимулювання використання в Україні електричної енергії, що виробляється з відновлюваних джерел*. Однак не наведено показники виміру досягнення цього результату як і не встановлено строку досягнення таких цілей, що характеризує подібну нормотворчість переважно декларативною.

З метою впровадження єдиного підходу до порядку законотворчого процесу щодо очікуваних результатів від його прийняття, пункт 2 частини 1 статті 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» слід викласти у такій редакції: «(2) *обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття з оцінкою впливу на суспільні відносини у кількісних та якісних показниках*».

Такий підхід узгоджується з положеннями одразу декількох нормативно-правових актів, зокрема Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», який у статті 1, зокрема визначає, що показники результативності регуляторного акта – показники, на підставі яких при проведенні відстеження результативності регуляторного акта здійснюється оцінка стану впровадження цього регуляторного акта та досягнення ним цілей, задекларованих при його прийнятті. В якості ще одного нормативно-правового акту виступає Закон України «Про правотворчу діяльність», що набирає чинності, і який у пункті 3 частини 1 статті 30 визначає що суб'єкт правотворчої ініціативи здійснює оцінку впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини та викладає у пояснювальній записці кількісні та якісні показники, за якими оцінюється прогнозований вплив на суспільні відносини кожного з альтернативних шляхів.

Окреслене вище, вважаємо, складає концептуальну частину піднятої проблеми, яка, своєю чергою створює умови для безпосереднього визначення показників посередництвом яких оцінюється ефективність правового регулювання відносин у сфері альтернативної енергетики, зокрема здійснюваного положеннями Закону України «Про альтернативні джерела енергії».

У грудні 2020 року Кабінет Міністрів України вніс зміни до Регламенту Кабінету Міністрів України, яким відтепер

встановлено, що необхідність досягнення 17-ти Цілей сталого розвитку ООН повинна враховуватися у процесі формування та реалізації державної політики України.

Таким чином на державному рівні Цілі сталого розвитку закріплено у якості орієнтирів для розроблення програмних та прогнозних документів. Кожна глобальна ціль була розглянута з урахуванням специфіки національного розвитку, у результаті чого постала національна система, яка складається із 86 завдань. Ці завдання національного розвитку зі строком їх виконання до 2030 року було відображено в Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна». Фактично ця система є базою для подальшого комплексного моніторингу країни. У 2019 році Кабінет Міністрів України, у своєму розпорядженні, затвердив перелік індикаторів до кожної цілі, у розрізі яких здійснюється збір даних для моніторингу реалізації Цілей сталого розвитку і оприлюднення таких даних на сайті Державної служби статистики України [16]. Так було започатковано вимірювання суспільного прогресу по кожній цілі. Зокрема ціль №7 «Доступна та чиста енергія» має чотири завдання, які охоплюють 7 індикаторів:

Завдання 7.1. Розширити інфраструктуру та модернізувати мережі для забезпечення надійного та сталого енергопостачання на основі впровадження інноваційних технологій: Індикатор 7.1.1. Виробництво електроенергії, млрд кВт·год; Індикатор 7.1.2. Технологічні витрати електричної енергії в розподільчих електромережах, %; Індикатор 7.1.3. Втрати тепла в тепломережах, %.

Завдання 7.2. Забезпечити диверсифікацію постачання первинних енергетичних ресурсів: Індикатор 7.2.1. Максимальна частка імпорту первинних енергоресурсів (крім ядерного палива) з однієї країни (компанії) в загальному обсязі їх постачання (імпорту), %; Індикатор 7.2.2. Частка одного постачальника на ринку ядерного палива, %.

Завдання 7.3. Збільшити частку енергії з відновлюваних джерел у національному енергетичному балансі, зокрема за рахунок введення додаткових потужностей об'єктів, що виробляють енергію з відновлюваних джерел: Індикатор 7.3.1. Частка енергії, виробленої з відновлюваних джерел, у загальному кінцевому споживанні енергії, %.

Завдання 7.4. Підвищити енергоефективність економіки: Індикатор 7.4.1. Енергоємність ВВП (витрати первинної енергії на одиницю ВВП), кг н. е. на 1 дол. США за ПКС 2011.

Виходячи зі змісту наведених індикаторів, їх можна віднести одночасно до організаційних та економічних, які лише частково можуть відображати цілі Закону України «Про альтернативні джерела енергії». З метою формування комплексного підходу оцінки досягнення цілі № 7 сталого розвитку ООН і Закону, пропонуємо взяти окреслені індикатори в якості базової платформи з їх науковим доопрацюванням в аспекті специфіки правового регулювання відносин у сфері альтернативної енергетики, а також з урахуванням національних інтересів у сфері відновлюваної енергетики та, водночас, міжнародних зобов'язань України (розвиток мікро- малого та середнього підприємництва в контексті Угоди про асоціацію України в ЄС, сприяння досягнення Цілей сталого розвитку ООН тощо):

Економічні:

1. Показник обсягу інвестицій в альтернативну енергетику (у грн. за рік, строк досягнення цілі):

- а) загальний обсяг інвестицій;
- б) обсяг прямих іноземних інвестицій;
- в) обсяг державних інвестицій;
- г) обсяг приватних інвестицій.

Аналітика за джерелами інвестицій відображатиме динаміку інвестиційного клімату в цілому, а додаткове розмежування показника на приватні і державні, надасть розуміння для якого саме капіталу створені найбільш

сприятливі умови для інвестицій, що відображатиме кінцевий результат правового регулювання для інвесторів.

2. Показник кількості робочих місць, створених в секторі альтернативної енергетики (одиниць за рік, строк досягнення цілі):

- а) загальна кількість;
- б) кількість робочих місць за типами джерел енергії.

Цей показник є додатковим джерелом інформації для розуміння інших у їх системному зв'язку. Динаміка кількості працівників задіяних у будівництві і обслуговуванні альтернативної енергетики відображатиме наскільки автоматизованим (зрілим, стійким) є певний вид бізнесу в розрізі типів джерел енергії.

3. Показник обсягу державних витрат на дослідження та розробку у сфері альтернативної енергетики (у % від ВВП за рік, строк досягнення цілі):

- а) загальний обсяг;
- б) обсяг за типами джерел енергії.

4. Показник кількості патентів, зареєстрованих у сфері альтернативної енергетики (одиниць за рік, строк досягнення цілі):

- а) загальна кількість;
- б) кількість патентів за типами джерел енергії.

5. Показник енергоємності ВВП (витрати первинної енергії на одиницю ВВП), кг н. е. на еквівалент 1 дол. США за ПКС 2011, строк досягнення цілі).

Організаційні і технологічні:

1. Показник обсягу виробництва електроенергії за типом джерел альтернативної енергії (млрд кВт·год за рік, строк досягнення цілі):

- а) загальний обсяг;
- б) обсяг за типами джерел енергії.

Також в якості важливих організаційних та технологічних показників необхідно розглядати такі, що демонструють рівень енерговитрат, а тому дозволяють здійснювати визначення прогнозованого рівня ефективності правового регулювання з урахуванням обставин, що підвищують вимоги до енергетичної інфраструктури, зокрема в частині генерації, а тому відповідно, мають економічну природу.

До таких показників необхідно відносити:

2. Показник технологічних витрат електричної енергії в розподільних електромережах (у %, строк досягнення цілі).

3. Показник втрат тепла в тепломережах (у %, строк досягнення цілі).

Окремо в якості критеріїв, що дозволяють оцінити ризики у сфері енергозабезпечення альтернативними видами джерел, а тому визначити можливу похибку у показниках досягнення ефекту правового регулювання у разі порушення зобов'язань постачальниками або у силу регуляторних процедур держави слід розглядати такі показники:

4. Показник максимальної частки імпорту первинних енергоресурсів (крім ядерного палива) з однієї країни (компанії) в загальному обсязі їх постачання (імпорту) (у %, строк досягнення цілі).

5. Показник частки одного постачальника на ринку ядерного палива (у %, строк досягнення цілі).

6. Показник тривалості реєстраційних процедур підключення до загальної мережі електропостачання (в середньому за рік, строк досягнення цілі).

Екологічні:

1. Показник впливу альтернативної енергетики на навколишнє середовище (у %, строк досягнення цілі):

- а) зменшення викидів парникових газів порівняно з використанням вуглеводневих енергоносіїв;
- б) зменшення забруднення повітря порівняно з використанням вуглеводневих енергоносіїв;
- в) зменшення забруднення води порівняно з використанням вуглеводневих енергоносіїв.

2. Показник кількості суб'єктів господарювання, що перейшли на ESG звітність у сфері альтернативної енергетики (одиниць за рік, строк досягнення цілі):

а) загальна кількість;

б) кількість за типами джерел енергії.

Цей показник обумовлений поточним статусом України як кандидата ЄС, та зобов'язанням щодо адаптації національного законодавства до Директиви (ЄС) 2022/2464 Європейського Парламенту та Ради від 14 грудня 2022 року про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 537/2014, Директиви 2004/109/ЄС, Директиви 2006/43/ЄС та Директиви 2013/34/ЄС, щодо корпоративної звітності про сталий розвиток, зокрема щодо суб'єктів, які мають перейти на міжнародні правила звітності.

Правові цілі визначені у статті 3 Закону, – додержання законодавства всіма суб'єктами відносин, пов'язаних з виробництвом, збереженням, транспортуванням, постачанням, передачею і споживанням енергії, виробленої з альтернативних джерел. Саме з додержанням законодавства, як було раніше підкреслено, у сучасній теорії і практиці права пов'язується ефективність закону. Натомість постановка такої цілі в законі, як підвищення рівня додержання законодавства у цій сфері, є некоректною через концептуальну невизначеність такої оцінки. На нашу думку, зміст цього принципу варто викласти в наступній редакції: «прогнозованість законодавства та забезпечення його сталості для всіх суб'єктів відносин, пов'язаних з виробництвом, збереженням, транспортуванням, постачанням, передачею і споживанням енергії, виробленої з альтернативних джерел». Забезпечення прогнозованості правового регулювання є критерієм сталості, що в цілому відповідає філософії ООН щодо впровадження сталого розвитку всіма державами світу. При такому формулюванні цей принцип може бути оцінений через призму судової практики у відповідних категоріях справ. Прогнозованість або передбачуваність законодавства як елемент верховенства права може бути визначений як показник передбачуваності законодавства (15-й показник) і розрахований, як частота скасування судових рішень першої і апеляційної інстанцій Верховним Судом. Більш детально про методику оцінки такого показника на прикладі справ про банкрутство йшлося у нашому попередньому дослідженні [17, с. 15–16].

Наведені 15 показників охоплюють економічні, екологічні, організаційні і правові цілі Закону України «Про альтернативні джерела енергії» та відображають національний і міжнародний контекст розвитку альтернативної енергетики.

Зважаючи на викладене вище, смарт-регулювання (*smart-regulation*) відносин у сфері альтернативної енергетики, що полягає у визначенні при упорядкуванні відповідних суспільних зв'язків посередництвом положень конкретного нормативно-правового акту або декількох нормативно-правових актів конкретних (*Specific*), вимірюваних (*Measurable*), досяжних (*Attainable*), доцільних (*Relevant*) та обмежених у часі (*Time-bounded*) цілей, а тому і критеріїв визначення їх досягнення є вкрай важливим в умовах сьогодення, які характеризуються необхідністю використання максимально ефективних інструментів правового регулювання суспільних відносин у сфері енергетики задля забезпечення швидкого досягнення економічних результатів посередництвом у тому числі активного інноваційного розвитку.

У звітах Рахункової палати щодо зовнішнього аудиту діяльності вищих органів державної влади вбачається тотожність висновків щодо підміни стратегічних цілей. Більш того, рекомендації самої Рахункової палати у 50% таких звітах носять невимірюваний характер, що ускладнює їх виконання. Це ставить під сумнів ефективність діяльності самої Рахункової палати, про що було зазначено учасниками громадського обговорення щодо оцінки ефективності державних органів аудиту в Україні [18]. Впровадження наведених або подібних показників оцінки ефективності правового регулювання у статтю 3 Закону

України «Про альтернативні джерела енергії» слугуватиме своєрідним дороговказом для розробки стратегій досягнення цілей закону, що забезпечить універсальний підхід для внутрішнього і зовнішнього аудиту для оцінки ефективності і результативності управлінських рішень державних органів влади щодо витрачання бюджетних коштів, до відання яких віднесено контроль за реалізацією таких політик.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи викладене вище, необхідно сформулювати декілька висновків.

1. Ефективність правового регулювання, здійснюваного положеннями Закону України «Про альтернативні джерела енергії», являє собою співвідношення цілей державної політики закріплених у Законі та отриманим результатом, що вимірюється у кількісних та якісних показниках.

2. З метою впровадження єдиного підходу до законотворчого процесу щодо очікуваних результатів від прийняття законодавчого акту, запропоновано внести зміни до пункту 2 частини 1 статті 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», виклавши її у такій редакції: «2) *обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після*

його прийняття з оцінкою впливу на суспільні відносини у кількісних та якісних показниках».

3. В якості базової платформи для визначення ефективності правового регулювання суспільних відносин у сфері альтернативної енергетики запропоновано використовувати 13 показників в основі яких лежать критерії досягнення цілі № 7 сталого розвитку ООН.

4. Пропонується внести зміни до абзацу шостого частини першої статті 3 Закону України «Про альтернативні джерела енергії» шляхом його викладення у такій редакції: «*прогнозованість законодавства та забезпечення його сталості для всіх суб'єктів відносин, пов'язаних з виробництвом, збереженням, транспортуванням, постачанням, передачею і споживанням енергії, виробленої з альтернативних джерел*».

5. Визначається необхідність здійснення правового регулювання відносин у сфері альтернативної енергетики посередництвом *smart* підходу, який передбачає визначення конкретних (*Specific*), вимірюваних (*Measurable*), досяжних (*Attainable*), доцільних (*Relevant*) та обмежених у часі (*Time-bounded*) цілей при упорядкуванні відповідних відносин, а тому і критеріїв визначення їх досягнення у ході правозастосування та правореалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. з дод. і допов. Київ, Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
2. Економічна ефективність. *Енциклопедія сучасної України*. URL: <https://esu.com.ua/article-18769> (дата звернення: 10.09.2024).
3. Манько Д. Г. Технології формалізації права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2013. № 5. С. 18–21.
4. Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3752895-stefancuk-nazvav-uridicnou-katastrofu-kilkist-cinnih-normativnopravovih-aktiv.html> (дата звернення: 10.09.2024).
5. Методичне забезпечення проведення експертизи законодавчих і нормативно-правових актів в економічній сфері. Національна академія наук України. Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку. Харків, 2020. URL: https://ndc-ipr.org/media/posts/presentations/Методичне_забезпечення_експертизи_законодавчих_та_НПА.pdf (дата звернення: 10.09.2024).
6. Джумагельдієва Г. Д., Єремєєва Н. В. Економіко-правова сутність та структура енергопростіру. *Економіка та право*. 2017. № 3 (48). С. 27–37.
7. Правова модель сталого розвитку України: монографія / під заг. ред. чл.-кор. НАН України В. А. Устименка. Київ: НАН України, ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В. К. Макутова НАН України», 2021. 296 с.
8. Геець, В. М., Кириленко, О. В., Басок, Б. І., Базєєв, Є. Т. (2020) Енергетична стратегія: прогнози і реалії (огляд). *Наука та інновації*. 2020. Т. 16 № 1. С. 3–15.
9. Герасименко Н. О. Визначення сутності поняття «енергозбереження» у контексті реалізації стратегії сталого розвитку України. *Економіка та право*. 2018. № 1 (49). С. 117–122.
10. Shevchenko, H., Petrushenko, M., Burkynskyi, B., & Khumarova, N. (2021). SDGs and the ability to manage change within the European green deal: The case of Ukraine. *Problems and Perspectives in Management*. 19(1), 53. URL: <https://www.businessperspectives.org/index.php/journals/problems-and-perspectives-in-management/issue-370/sdgs-and-the-ability-to-manage-change-within-the-european-green-deal-the-case-of-ukraine> (access date: 10.09.2024).
11. David D. Friedman. *Law's Order: What Economics Has to Do with Law and Why It Matters*. Princeton: Princeton University Press, 2001. 344 p.
12. Cooter R., Ulen T. *Law and Economics*, 6th edition; Upper Saddle River: Prentice Hall, 2012.
13. Воловик О. А. Економічний аналіз права: потенціал та проблеми використання у правових дослідженнях. *Юридична Україна*. 2012. № 10. С. 56–59.
14. Мазурик К. Ефективність закону та критерії її оцінки. *Вісник ЛТЕУ. Серія: Юридичні науки*. 2015. № 2. С. 64–74.
15. Воловик О. А. Погляд на право і розвиток економіко-правового дискурсу: монографія Київ: Юрінком Інтер, 2014 р. 272 с.
16. Питання збору даних для моніторингу реалізації цілей сталого розвитку: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 р. № 686-р. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 74.
17. Гаврилюк О. О., Устименко В. А., Філатов В. А., Парасій-Вергуненко І. В., Махінчук В. М. «Методологічні підходи до визначення економічної ефективності права неплатоспроможності». *Економіка та право*. 2023. № 4. С. 3–21.
18. Наскільки ефективним є контроль у державних публічних фінансах? *Центр економічної стратегії*. 2024. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=oeqabiPCmIc&authuser=0> (дата звернення: 11.09.2024).