

УДК 339.726.2(477)

*Капленко О. І.*

**ДОНОРСЬКА ДОПОМОГА В КОНТЕКСТІ  
ПІДВИЩЕННЯ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ УКРАЇНИ  
(НА ПРИКЛАДІ ПРОЕКТІВ ФОНДУ  
СХІДНОЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРТНЕРСТВА)**

*Обґрунтовано доцільність залучення міжнародного фінансування для реалізації проектів щодо підвищення енергоефективності та охорони довкілля. Досліджено можливості застосування для цього окремих форм міжнародного фінансового співробітництва. Запропоновано шляхи вдосконалення механізму ініціювання, підготовки та реалізації спільних проектів із залученням коштів донорів, а також напрями модернізації бюджетного законодавства. Викладено рекомендації щодо надання місцевих гарантій.*

**Ключові слова:** МФО, країни-донори, країни-бенефіціари, енергоефективність, гарантії, кредитування.

Для України на сучасному етапі розвитку актуалізуються потреби в забезпеченні раціонального й ефективного використання енергетичних ресурсів, а також дотриманні європейських критеріїв і вимог до стану навколишнього середовища. Висока енергоемність вітчизняної економіки погіршує фінансові показники діяльності корпоративного сектору та домогосподарств. Водночас проблема надмірної енергоемності може розглядатись як істотний потенціал для розширення інвестицій у зменшення викидів CO<sub>2</sub>, екологічно безпечне використання енергії, зміцнення енергетичної безпеки та активізацію економічної конкуренції.

Підвищення енергоефективності економіки потребує залучення істотних обсягів фінансування, які в умовах помірною економічного відновлення достатньо обмежені. У зв'язку з цим використання потенціалу міжнародних фінансових організацій та країн – донорів міжнародної технічної допомоги є доцільним механізмом реалізації поставлених завдань.

Важливо зазначити, що гнучкі фінансові механізми, які можуть бути застосовані для підвищення енергоефективності, дають змогу залучати ресурси на економічно вигідних умовах, створюючи позитивні ефекти для економіки загалом. Крім того, міжнародне фінансове співробітництво сприяє трансферу прогресивних технологій, стимулює надходження інвестицій, розширює інфраструктуру внутрішнього фінансового ринку, а також забезпечує створення робочих місць в Україні.

Використання потенціалу міжнародного фінансового співробітництва для забезпечення пріоритетів соціально-економічного розвитку України є важливим та актуальним державним завданням. Дослідженню проблем співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями (МФО) та донорами міжнародної технічної допомоги присвячено низку праць вітчиз-

© Капленко О. І., 2014

няних і зарубіжних учених. Так, у працях В. Колосової [1–2], О. Власюка, Я. Базилюк, Д. Венцковського [3–4] досліджуються ключові проблеми та завдання реалізації проектів у державному секторі, здійснюваних з використанням ресурсів МФО. Водночас невирішеними залишаються питання науково-методичного супроводу відповідних проектів у сфері підвищення енергоефективності.

Мета статті – науково-методичне обґрунтування доцільності застосування окремих форм міжнародного фінансового співробітництва для підвищення енергоефективності економіки України.

Під час головування Швеції в ЄС у 2009 р. було започатковано Ініціативу Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля. Її мета полягала в реалізації проектів підвищення рівня енергоефективності, насамперед у сфері комунального опалення. Водночас у перспективі Ініціатива пошириться на всі проекти, пов'язані з охороною навколишнього середовища, зокрема управління відходами та використання відновлюваних та альтернативних джерел енергії.

Основний механізм реалізації Ініціативи – гармонізоване та ефективне надання міжнародної фінансової підтримки шляхом об'єднання внесків, що не відшкодовуються, групи країн – донорів й МФО з країнами-бенефіціарами для фінансового забезпечення реалізації проектів. Створено Фонд Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля (Фонд), учасниками якого є Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Північний інвестиційний банк (ПІБ), Світовий банк (представлений Міжнародною фінансовою корпорацією (МФК)), Північна екологічна фінансова корпорація (НЕФКО), Європейська Комісія (ЄК) та кілька країн [12]. Цей Фонд засновано відповідно до ст. 20.1 (viii) Угоди про створення ЄБРР [9], яка надає право укладати з державними або приватними установами договори про співробітництво, відповідно до яких ЄБРР може здійснювати адміністрування коштів для цілей, що відповідають його завданням і функціям.

Для України можливість приєднання до Ініціативи Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля було відкрито з 2011 р. з метою реалізації проектів у сферах підвищення рівня енергоефективності комунального опалення, охорони навколишнього середовища, зокрема управління відходами та використання відновлюваних та альтернативних джерел енергії.

За підсумками попереднього співробітництва у лютому 2011 р. укладено Угоду про внесок між Україною та ЄБРР, відповідно до якої Фонд виступив розпорядником та виконуючим функції акумулювання коштів донорів. З підписанням вказаного договору Україна зобов'язалася забезпечувати щорічний внесок в еквіваленті 2 млн євро протягом п'яти років. Остаточні відповідні домовленості закріплено з прийняттям Закону України "Про ратифікацію Угоди про внесок між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно участі України у Фонді Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля" (Е5Р) від 06.07.2011 № 3598-VI, який набув чинності 22 серпня 2011 р.

Важливо зазначити, що Україна впродовж 2011–2013 рр. виконувала взяті зобов'язання, коли щороку вносилися сума обсягом 2 млн євро. У 2014 р. Законом України “Про Державний бюджет України на 2014 рік” за бюджетною програмою 3501410 “Підтримка реалізації Ініціативи з енергетичної ефективності і навколишнього середовища у Східній Європі” також передбачено відповідний внесок. На сьогодні вкладниками Фонду є 12 країн та організацій, що висловили намір брати участь у Фонді з внесками (рисунок). Станом на 1 липня 2014 р. вкладниками оголошено про виділення 92,5 млн євро, з яких уже сплачено 89,2 млн євро.

Партнерство сфокусовано насамперед на Україні, але у 2013 р. прийнято рішення про розширення діяльності на інші країни регіону ЄС “Східного партнерства” (Вірменія, Азербайджан, Республіка Білорусь, Грузія, Республіка Молдова) за умови, що вони також будуть вкладниками Фонду Е5Р.

Діяльність Фонду Е5Р визначається Координаційною групою (ЄБРР, ЄІБ, ПІБ, НЕФКО, МБРР, МФК, країни – одержувачі), яка розглядає проекти Партнерства. При цьому група визначає такі з них, які відповідають вимогам Е5Р, а також обирає пріоритетні проекти, пов'язані з підвищенням енерго-ефективності та поліпшення навколишнього середовища.

Керівним органом Фонду є Асамблея вкладників (згідно з р. 3.02 розділу III “Управління, керівництво і робота партнерства та фонду”) [6]. Вона відповідає за загальну політику Фонду та наглядає за її виконанням, зокрема:

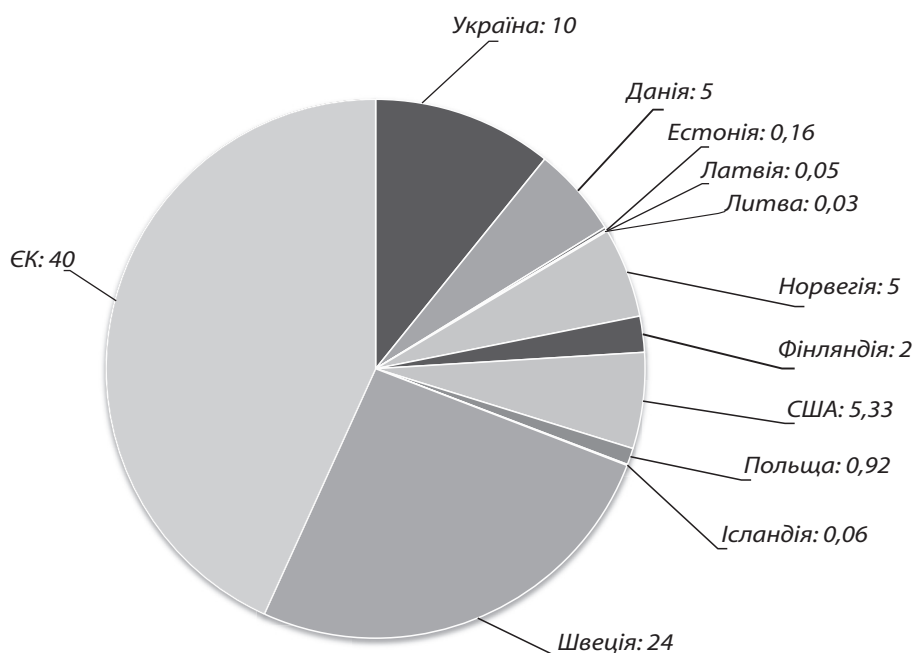


Рисунок. Основні вкладники Фонду Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля станом на 1 липня 2014 р., млн євро

Складено за даними Міністерства фінансів України.

визначає пріоритети й стратегії діяльності, що фінансується або повинна фінансуватися із залученням ресурсів Фонду; затверджує проекти, які мають фінансуватися з ресурсів Фонду; проводить моніторинг платежів, котрі надходять від вкладників Фонду, беручи до уваги виконання проектів та необхідні видатки; перевіряє ефективність виконання робіт, фінансованих з ресурсів Фонду, тощо.

Кожен вкладник має одного представника в Асамблеї, а при затвердженні нею проекту для підтримки ресурсами Фонду необхідно отримати згоду країни-одержувача, де виконуватиметься проект.

Здійснення запозичень муніципалітетами, а також під їх гарантії є одним із напрямів зменшення залежності регіонів від дотацій з державного бюджету, реалізації регіональних інвестиційних програм. Із застосуванням відповідного механізму втілюється низка можливостей залучення до регіональної економіки коштів іноземних інвесторів. При цьому мають місце такі позитивні ефекти: трансформація заощаджень населення в інвестиції, забезпечення комерційних банків та інших фінансових структур ліквідними й високонадійними вторинними резервними активами, прискорення розбудови сучасного фондового ринку та його інтеграції в державний і міжнародний ринок капіталів. Отримані кошти позики можуть бути спрямовані на кредитування регіональних виробничих і соціальних проектів.

Передумовою запровадження проектів підвищення енергоефективності є вагомий потенціал українських комунальних енергопідприємств, який зберігається навіть за порівняно низьких поточних цін на енергоресурси в Україні відносно ЄС. Разом із тим вітчизняний ринок інвестицій в енергоефективність перебуває на стадії становлення. Водночас із урахуванням потенціалу зростання цін в умовах євроінтеграції комунальне господарство України та муніципалітети налаштовані на збільшення відповідних інвестицій.

На сьогодні умов підприємства реального сектору економіки України відчують нестачу як власних ресурсів для забезпечення економічного розвитку та підвищення інвестиційної активності, так і кредитних джерел фінансування. Найбільшою мірою потребує зовнішнього фінансування саме галузь енергетики.

У зв'язку з цим важливо відзначити наявність певного обсягу інвестицій в енергоефективність та модернізацію різних секторів економіки України, особливо муніципального та комунального секторів. За допомогою цих коштів органи міської влади підтримують забезпечення населення опаленням за доступною ціною та якісною водою.

Кошти Фонду E5P скеровані на допомогу органам міської влади у сфері інвестування проектів для заощадження енергії. На засадах партнерства Фонд забезпечує розв'язання проблем, яких зазнають органи міської влади, інвестуючи у заходи з енергоефективності. При цьому втілюються цільові орієнтири у вигляді скорочення витрат на електроенергію, природний газ та інші види палива, що безпосередньо відображається у звіті про прибутки комунального підприємства. Оскільки стан обладнання на більшості комунальних підприємств районного тепло- й водопостачання та каналізації істотно погіршився, потенціал енергозбереження в Україні є надзвичайно високим.

Інвестиції в енергоефективність істотно поліпшують якість послуг, а також дають змогу збалансувати тарифи та відшкодувати витрати виробництва. Підвищення енергоефективності автоматично покращує виробничу потужність та збільшує доходи. Торгівля дозволами на викиди також може збільшити доходи у разі значного збереження енергоресурсів, що вказує на можливість додаткового фінансування через Кіотський механізм. Завдяки зменшенню залежності від цін на енергоресурси знижуються ризики комунальних підприємств, що підвищує цінність компанії для потенційної приватизації у майбутньому. При цьому скорочення використання енергоресурсів дає змогу знизити рівень викидів, сприяючи покращанню навколишнього середовища та іміджу енергопідприємств. Інвестиції в енергоефективність створюють низку позитивних ефектів. Істотна частина муніципального бюджету (так само і державного) пов'язана із субсидіями в комунальному секторі. Зазвичай вони покривають купівлю палива та надання інших послуг для комунальних підприємств і тарифи для широкого кола різних соціально вразливих груп. Інвестуючи в енергоефективність та енергозбереження, держава та муніципалітети формують збалансованіший бюджет, вільний від субсидій.

Важливо зазначити, що проект може запропонувати як українська сторона, так і МФО (виконуючі агенції). Якщо проект пропонує українська сторона, процедура передбачає такі етапи:

1. За місяць до запланованого засідання учасників Фонду представники української сторони Координаційної групи визначають проекти, що відповідають Правилам Фонду та можуть бути представлені для співфінансування Фондом Е5Р (пропозиції надходять до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України).
2. Під час засідання Координаційної групи українська сторона чи виконуюча агенція презентують проекти учасникам засідання.
3. Якщо одна з виконуючих агенцій виявляє зацікавленість до проекту, починається процес опрацювання проектної пропозиції, бізнес-плану, техніко-економічного завдання та іншої проектної документації.
4. Після того, як усі вимоги до проектної документації виконано та враховано зауваження, за відсутності заперечень Координаційна група рекомендує проект до затвердження Асамблеєю вкладників Фонду Е5Р.
5. Під час засідання Асамблеї проект затверджується до співфінансування за рахунок грантових коштів Фонду Е5Р.
6. Розпочинається процес підготовки до підписання грантового договору.

Рішеннями Асамблеї вкладників Фонду Е5Р було затверджено виділення грантових коштів для фінансування 14 енергоефективних інвестиційних проектів та одного гранту у сфері розвитку відновлення і модернізації тепло- та водопостачання міст Миколаїв, Житомир, Рівне, Тернопіль, Львів, Дніпропетровськ, Запоріжжя, Кам'янець-Подільський, Івано-Франківськ, Олександрія, Кривий Ріг, Вінниця, Полтава, Северодонецьк, Луганськ, Донецьк і Київ. Загальна оціночна вартість проектів становить близько 234,915 млн євро, з яких позики МФО – 146,29 млн євро, гранти, що надаватимуться з коштів Фонду Е5Р, – 51,01 млн євро (у співвідношенні: на 2,8 євро позики – 1 євро гранту) та місцеве співфінансування.

За оцінками Фонду Е5Р, економія електроенергії за затвердженими проектами має дорівнювати майже 306 МВт-год. за рік, що відповідає потребам в електроенергії міста з населенням 565 тис. осіб [7]. Енергоємність української економіки в кілька разів вища, ніж у країнах ЄС, тому залучення інвестицій, спрямованих на підвищення енергоефективності в Україні, повинно стати одним із пріоритетних завдань українського уряду.

За результатами засідань Координаційної групи Фонду Е5Р українською стороною спільно з МФО було презентовано та розглянуто низку інвестиційних проектів у містах Луцьку, Кривому Розі, Києві, Старокостянтиніві, Полтаві, Олександрії, Черкасах, Вінницькій, Дніпропетровській та Донецькій областях на загальну суму понад 277 млн євро (сума грантів – близько 65 млн євро). Реалізація проектів дасть можливість поліпшити якість послуг, істотно підвищити рівень енергозбереження шляхом зменшення обсягів споживання енергоресурсів установами комунальної сфери, фінансованими за рахунок державного та місцевих бюджетів, сприятиме переходу до використання відновлюваних та альтернативних джерел енергії.

Основним нормативно-правовим документом, що регулює процедуру ініціювання, підготовки та реалізації спільних із міжнародними фінансовими організаціями проектів у державному секторі економіки (під державні гарантії), є постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями” від 26.11.2008 № 1027 [11].

Аналіз практики застосування цієї постанови свідчить про необхідність удосконалення відповідної процедури з метою підвищення ефективності впровадження таких проектів, усунення затримок під час їх ініціювання та підготовки, а також підвищення ефективності використання кредитних коштів. Органи виконавчої влади та представники МФО співпрацюють із метою з'ясування найпроблемніших аспектів механізму ініціювання, підготовки та реалізації проектів МФО і розроблення пропозицій щодо його вдосконалення. Для цього створено Робочі групи при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України й Міністерстві регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України.

Зміни до Порядку мають передбачати підвищення відповідальності виконавців під час ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями. Зокрема, доцільно розпочинати ініціювання проектів МФО на етапі остаточного завершення підготовки проектної документації, отримання висновків екологічної експертизи, відведення земельних ділянок для проектів із будівництва, висновків щодо соціального аспекту реалізації проекту, оскільки відсутність такої документації, яка згідно з вимогами чинного законодавства має бути підготовлена виконавцями, зазвичай зумовлює значні затримки на стадії ініціювання та підготовки проектів МФО.

Міністерство фінансів України на виконання п. 8 ст. 74 Бюджетного кодексу України взяло участь у розробленні постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій” від 14.05.2012

№ 541 [10]. Метою постанови є забезпечення реалізації підприємствами житлово-комунального господарства інфраструктурних проектів, що фінансуються за рахунок позик та залучаються від іноземних держав і банків, міжнародних фінансових організацій та інших фінансових і кредитних установ під гарантії міських рад.

Місцеві гарантії надаються на підставі рішення відповідної міської ради, а їхні обсяг та умови погоджуються з Міністерством фінансів України шляхом надсилання нею письмового повідомлення. Після прийняття вказаного рішення Міністерство подає його на розгляд Кабінету Міністрів України для схвалення. Протягом дії зазначеної постанови Міністерство розглядає заявки від міст – отримувачів коштів кредитів для реалізації проектів у рамках Фонду Е5Р.

Міністерством фінансів України погоджено гарантії в межах спільних із Фондом Е5Р проектів на загальну суму близько 45 млн євро (Тернопільській, Львівській, Житомирській, Вінницькій, Олександрівській міським радам). При цьому найбільшою проблемою бенефіціарів є повернення кредитних ресурсів в умовах дефіциту коштів бюджету, що типово для всіх проектів Фонду Е5Р.

Значна енергоемність української економіки порівняно з країнами ЄС актуалізує потребу в підвищенні енергоефективності на рівні найпріоритетніших завдань уряду. Термін окупності інвестицій для інвесторів у секторі ЖКГ України становить три–чотири роки, що забезпечує привабливість залучення інвестицій у відповідні сфери. Розрахунки економії електроенергії за затвердженими українськими проектами в рамках Фонду Е5Р дають змогу позитивно оцінити результати співробітництва з МФО у сфері підвищення енергоефективності. Залучення грантових коштів забезпечує суттєву економію фінансових ресурсів та покращання результативності проектів.

У процесі переходу до ринкових форм господарювання на місцевому рівні виникає низка проблем, серед яких необхідність удосконалення економічних відносин держави і регіонів, регулювання регіональних процесів самофінансування розвитку територіальних утворень за відсутності природної сировини та інших економічних ресурсів, що теж мають бути об'єктом ринкових відносин, шляхом внесення змін до законодавства, які б дали змогу забезпечувати повернення кредитів (можливо, за рахунок економії витрат на оплату комунальних послуг та енергоносіїв).

Удосконалення національного законодавства в межах співробітництва з МФО для реалізації проектів, які передбачають співфінансування муніципалітетами та/або надання муніципальних гарантій, розширить можливості підвищення енергоефективності в Україні. Ухвалюючи рішення стосовно внесення змін до Бюджетного кодексу, необхідно враховувати, щоб норми відповідного законопроекту регламентували процедури, пов'язані зі здійсненням місцевих запозичень та наданням місцевих гарантій, конкретизували права у цій сфері, визначали напрями та строки використання запозичених коштів, встановлювали додаткові механізми зменшення ризиків кредиторів та захисту їхніх прав тощо. Зважаючи на ризикованість операцій із запозиченнями і гарантіями, норми законопроекту мають спрямовуватися на до-

тримання прав та інтересів територіальної громади, підтримку проведення державою єдиної бюджетної політики, яка сприятиме ефективному й стабільному функціонуванню місцевих бюджетів і бюджетної системи загалом.

### Список використаних джерел

1. Колосова В. П. Співробітництво України з міжнародними установами та секторальна бюджетна підтримка : монографія / В. П. Колосова ; ДННУ "Акад. фін. управління". – К., 2013. – 253 с.
2. Колосова В. П. Глобалізація міжнародного фінансового ринку / В. П. Колосова // Наукові записки Української академії друкарства. – 2012. – № 4. – С. 36–42.
3. Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління змінами : у 3 т. / за заг. ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ "Акад. фін. управління". – К., 2012.
4. Стан та проблеми співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями / О. С. Власюк, Я. Б. Базилюк, С. В. Давиденко, Д. Ю. Венцовський // Фінанси України. – 2013. – № 11. – С. 7–22.
5. Фінансова програма DemoUkraineDH [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.demo-dh.org.ua/uk.html>.
6. Угода про внесок між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно участі України у Фонді Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля : закон України від 06.07.2011 № 3596-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/985\\_022](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/985_022).
7. Україна отримує 40 млн євро на підвищення енергоефективності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economy.bazaza.net/205007>.
8. EU Cooperation with Eastern Neighbours in the Framework of the Eastern Partnership [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/ neighbourhood /regional-cooperation/enpi-east/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/ neighbourhood /regional-cooperation/enpi-east/index_en.htm).
9. Agreement Establishing the European Bank for Reconstruction and Development – EBRD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=1357>.
10. Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2012 № 541 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-%D0%BF>.
11. Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями : постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1027-2008-%D0%BF>.
12. €90 Million Eastern Europe Energy Efficiency and Environment Partnership Fund Begins Operation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/pages/news/press /2011/110224a.shtml>.

*Стаття надійшла до редакції  
7 серпня 2014 року*