

УДК 342:504

**«ЗЕЛЕНІ ІНВЕСТИЦІЇ» ЯК ФОРМА БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ  
ПРИРОДООХОРОННИХ ЗАХОДІВ**

**“GREEN INVESTMENTS” AS A FORM OF PUBLIC FUNDING  
OF ENVIRONMENTAL ACTIVITIES**

**Комісарук Н.О.,**

*аспірант кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

Статтю присвячено висвітленню сутності поняття екологічних (зелених) інвестицій. Проаналізовано механізм упровадження природоохоронних проєктів, що здійснюються за схемою зелених інвестицій. Розглянуто питання проведення моніторингу й перевірки реалізованих проєктів за схемою зелених інвестицій в Україні.

**Ключові слова:** екологічні (зелені) інвестиції, схема зелених інвестицій, квоти на викиди парникових газів, проєкти цільових екологічних інвестицій, бюджетна програма.

Стаття посвящена освещению сущности понятия экологических (зеленых) инвестиций. Проанализирован механизм внедрения природоохранных проектов, осуществляемых по схеме зеленых инвестиций. Рассмотрены вопросы проведения мониторинга и проверки реализованных проектов по схеме зеленых инвестиций в Украине.

**Ключевые слова:** экологические (зеленые) инвестиции, схема зеленых инвестиций, квоты на выбросы парниковых газов, проекты целевых экологических инвестиций, бюджетная программа.

The article is aimed at highlighting the concept of environmental (green) investments. The mechanism for launching environmental projects implemented under the Green Investment Scheme is analyzed. The problems of monitoring and verification of implemented projects under the Green Investment Scheme in Ukraine are considered.

**Key words:** environmental (green) investments, Green Investment Scheme, quotas on greenhouse gas emissions, target-oriented environmental investment projects, budget program.

**Постановка проблеми.** Інвестиції за рахунок бюджетних коштів за своєю суттю є бюджетними видатками, за допомогою яких, у тому числі, й відбувається бюджетне фінансування природоохоронних заходів.

Із розвитком промисловості відбувається зростання забруднення навколишнього природного середовища, екологічних криз та збільшення масштабів використання природних ресурсів. Для усунення залежності між розмірами використання ресурсів та екологічними наслідками від економічного зростання необхідне впровадження «зелених інвестицій».

«Зелені інвестиції» – це форма міжнародної торгівлі викидами, за якої виручені від реалізації квот кошти спрямовуються на подальше скорочення викидів на інших об'єктах екологічної небезпеки.

Взявши на себе зобов'язання в першому періоді дії Кіотського протоколу, Україна отримала можливість скористатися перевагами від передбачених економічних механізмів – спільного впровадження та міжнародної торгівлі квотами.

**Стан дослідження.** Теоретичні аспекти екологічного інвестування висвітлено в роботах Н.М. Андрєвої, В.О. Аніщенка, С.В. Арестова, О.І. Вишницької, С.І. Рассаднікової, І.М. Синякевич та інших науковців. Проте попри досягнуті здобутки, відсутні комплексні дослідження механізму впровадження схеми зелених інвестицій в Україні.

**Метою статті** є дослідження правового механізму впровадження екологічних (зелених) інвестицій як форми бюджетного фінансування природоохоронних заходів.

**Виклад основного матеріалу.** У першому періоді дії Кіотського протоколу Україною було накопичено близько 2,73 млрд одиниць встановленої кількості (ОВК). У 2009 році Україна передала 30 млн ОВК Японії та 3 млн ОВК – Іспанії, додатково у 2010 році Японія придбала ще 14 млн ОВК.

Одержані від продажу ОВК Україною кошти були направлені до державного бюджету країни та розміщені на спеціальних рахунках Державного казначейства України. Тому використання цих коштів має здійснюватися згідно з положеннями Бюджетного кодексу України, а також через Міністерство фінансів України і Державне казначейство України. Як країна-продавець ОВК Україна гарантує покупцям, що кошти від продажу буде використано для фінансування погодженої схеми зелених інвестицій, а також введення відповідної системи моніторингу й верифікації.

Для виконання вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї та реалізацію державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату й адаптації до його

змін було створене Державне агентство екологічних інвестицій України.

Державне агентство екологічних інвестицій України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України, воно входить до системи органів виконавчої влади. Відповідно до Указу Президента України № 455/2011 від 13 квітня 2011 року основними завданнями Державного агентства екологічних інвестицій України є такі:

1) реалізація державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату й адаптації до його змін, а також внесення пропозицій щодо її формування;

2) виконання в межах своєї компетенції вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї;

3) створення й забезпечення функціонування національної системи обігу та торгівлі вуглецевими одиницями;

4) провадження міжнародної діяльності за Рамковою конвенцією Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотським протоколом до неї [6].

Реалізація проектів згідно зі схемами зелених інвестицій в Україні регулюється Постановою Кабінету Міністрів України № 221 від 22 лютого 2008 року, що визначає процедуру розгляду, схвалення й реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій та пропозицій щодо здійснення заходів, пов'язаних із реалізацією цих проектів.

Проекти і пропозиції щодо здійснення заходів, які розроблені відповідно до визначених законодавством напрямів використання коштів державного бюджету, отриманих від продажу квот на викиди парникових газів, передбачених статтею 17 Кіотського протоколу, подаються до Державного агентства екологічних інвестицій України органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності, які зацікавлені в реалізації проектів та здійсненні заходів із залученням коштів державного бюджету в порядку й на умовах, визначених законодавством [4].

Проекти, які надходять до Державного агентства екологічних інвестицій України, повинні містити інформацію про вартість і строк окупності, оцінку скорочення викидів парникових газів, розташування об'єкта тощо.

Державне агентство екологічних інвестицій України проводить попередній відбір проектів і подає попередньо відібрані проекти на розгляд утвореної ним постійно діючої міжвідомчої робочої групи. Міжвідомча робоча група розглядає подані заявником документи, проводить аналіз та оцінку поданого

проекту, визначає його переваги над іншими проектами відповідного спрямування й на підставі результатів оцінки кількісних та якісних показників і подає рекомендації щодо схвалення або відмови у схваленні проекту. На підставі рекомендацій міжвідомчої робочої групи Державне агентство екологічних інвестицій України приймає рішення про схвалення проекту.

До процедури відбору проектів для реалізації за схемою зелених інвестицій та управління фінансовими ресурсами залучені Кабінет Міністрів України й Державне агентство екологічних інвестицій України, а також країни-покупці квот на викиди парникових газів. Головним розпорядником бюджетних коштів і координуючим органом реалізації схеми зелених інвестицій визначено Державне агентство екологічних інвестицій України [5].

Державне агентство екологічних інвестицій України визначає пріоритетні напрямки здійснення видатків із державного бюджету й розподіляє відкриті асигнування за бюджетними програмами, кодами економічної класифікації, розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів.

Для реалізації відібраних проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій у 2012 році засновано Державне підприємство «Держекоінвест», яке належить до сфери управління Державного агентства екологічних інвестицій України та є одержувачем коштів.

У межах наданих повноважень Державне підприємство «Держекоінвест» виконує наступні функції:

1) забезпечує здійснення процедури закупівель товарів, робіт і послуг у рамках здійснення заходів із проектів цільових екологічних інвестицій відповідно до норм чинного законодавства;

2) забезпечує укладення договорів на закупівлю робіт, надання послуг, отримання товарів за державні кошти;

3) забезпечує приймання товарів, робіт і послуг за відповідними актами прийому-передачі;

4) забезпечує ведення обліку поставлених товарів, виконання робіт і наданих послуг та здійснює контроль за витрачанням кошторисного ліміту;

5) забезпечує оплату поставлених товарів, виконаних робіт і наданих послуг та здійснює контроль за витрачанням кошторисного ліміту;

6) здійснює в межах чинного законодавства інші необхідні дії, пов'язані зі здійсненням заходів відповідно до проектів.

Державне підприємство «Держекоінвест» є замовником виконання робіт і розраховується з комерційними організаціями-підрядниками коштами, які виділяються з державного бюджету. Відповідно до внесених змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 5 червня 2012 року товари, роботи й послуги, закупівля яких здійснювалася в межах реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій та пропозицій щодо здійснення заходів за кошти, отримані від продажу квот Україною згідно з Кіотським протоколом, вне-

сено до переліку випадків, на які дія цього Закону не поширюється. Підрядників для виконання проектних робіт в Україні обирають за окремим порядком проведення конкурсу із закупівлі товарів, робіт і послуг, встановленим Постановою Кабінету Міністрів України № 672 від 16 липня 2012 року. Наразі в ході реалізації проектів практикується, що підрядники, у свою чергу, можуть доручати роботи безпосередньо на об'єктах третім організаціям, які виступають субпідрядниками [2].

Умови проведення конкурсного відбору для закупівлі товарів, робіт і послуг «в одного учасника» в межах реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій, організованого Державним підприємством «Держекоінвест», непрозорі та унеможливають участь підприємців місцевого ринку на умовах чесної конкуренції. Основною вадою чинного порядку є обмежений термін для подання учасниками своїх пропозицій – за 10 днів та не конкурс «в одного учасника». Якісний рівень підготовки конкурсних пропозицій вимагає від заявників тривалішого часу для виконання необхідних робіт на багатьох об'єктах області. Очевидно, що за таких умов обмежена кількість приватних фірм наперед поінформовані про предмет закупівель, і тендер на закупівлі проводиться за наявності лише одного учасника [2, с. 10].

З 2009 року перелік відібраних проектів для реалізації за схемою зелених інвестицій неодноразово змінювався й передбачав низку різних проектів із використанням тих чи інших японських технологій. У 2011 році було оприлюднено перелік 933 проектів теплової санації будівель та ще 54 проекти іншого спрямування. Однак уже 2013 року кількість проектів теплової санації зменшилася до 536, й остаточно затверджено, окрім теплової санації, ще 7 проектів, які передбачають використання японських технологій. У 2013–2014 роках з Іспанською стороною було відібрано до реалізації екологічні проекти.

На сьогоднішній день з оприлюдненого переліку проектів цільових екологічних інвестицій, які схвалені та реалізуються, відомо про використання 3,8 млрд грн, тоді як загальна сума надходжень до державного бюджету України від продажу квот у 2009–2010 роках орієнтовано склала 4,4 млрд грн. Також не відомо, на які цілі й заходи та в якому обсязі використовується залишок коштів, що не виділялися на фінансування проектів зелених інвестицій.

Умови договорів із покупцями квот на викиди парникових газів передбачали завершення фінансування проектів до кінця дії першого періоду зобов'язань згідно з Кіотським протоколом, тобто до 31 грудня 2012 року. Проте на 1 січня 2013 року більшість проектів, затверджених урядом України, не були завершені. У процесі двосторонніх переговорів делегати Державного агентства екологічних інвестицій України дійшли згоди зі сторонами-покупцями квот щодо відтермінування строків закінчення реалізації проектів, інакше щодо України могли бути застосовані санкції на зразок повернення коштів покупцеві.

Станом на 20 травня 2013 року в Україні реалізовано 127 проектів теплової санації за схемою зелених інвестицій. Водночас будівельні роботи не були завершені на більшості проектів, розпочатих ще у 2011–2012 роках на всій території України [3].

Згідно з офіційними повідомленнями Державного агентства екологічних інвестицій України про результати діяльності, у 2013 році було профінансовано заходи з енергозбереження на суму 571 млн грн, а також купівля 1200 автомобілів Toyota Prius із гібридною силовою установкою на суму 380,7 млн грн [3].

Виділення фінансування з державного бюджету на реалізацію проектів повинне відбуватися відповідно до чинного бюджетного законодавства України. Бюджетна програма, яка включає в себе заплановані заходи для реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій, погоджується з Міністерством екології та природних ресурсів України, Міністерством фінансів України та Прем'єр-міністром України. Проекти, згідно із запланованими бюджетними програмами в Україні, мають бути профінансовані Державним казначейством України протягом бюджетного періоду, інакше кошти будуть повернені до державного бюджету на наступний рік.

Проведення моніторингу й перевірки реалізованих проектів за схемою зелених інвестицій в Україні закріплено країнами-покупцями у договорі про продаж частин установленої кількості викидів парникових газів та законодавчих актах України. Виконання аудиту схеми зелених інвестицій може здійснювати визнана велика міжнародна компанія, що має свої представництва в Німеччині, Японії та Україні.

**Висновки.** Детальний аналіз чинного законодавства й доступної інформації щодо схеми зелених інвестицій, що регулює фінансування екологічних проектів, дає нам змогу зробити наступні висновки.

По-перше, відсутня інформація про цільове призначення тих коштів, які ще не були витрачені в Україні за схемою цільових екологічних інвестицій.

По-друге, від упровадження схеми зелених інвестицій будуть досягнені незначні скорочення викидів парникових газів. Багато запропонованих проектів

для реалізації за схемою зелених інвестицій є невикористано дорогими та мають низьку ефективність скорочення викидів.

По-третє, рішення використати кошти, отримані від продажу квот, для фінансування заходів енергозбереження в будівлях є раціональним. Як свідчить практика, теплова санація будівель і встановлення енергозберігаючих вікон дозволяють зменшити споживання енергії в середньому на 35% та покращити умови комфортного перебування людей у приміщеннях. Проте проекти теплової санації виконуються зі значним відставанням від установлених строків. На всій Україні завершено 127 проектів теплової санації будівель соціального призначення із 536 запланованих. Кошти від міжнародної торгівлі квотами на викиди надійшли до бюджету ще у 2009–2010 роках, проте оплата виконаних робіт відбувається зі значним запізненням.

По-четверте, за схемою зелених інвестицій в Україні діє проектний підхід, коли за рішенням уряду з великої кількості заявок вибірково реалізують окремі проекти. За встановленими процедурами погодження кожного з проектів та затвердження їхнього фінансування відбуваються протягом тривалого часу і не є прозорими.

Зроблені висновки про практику запровадження схеми зелених інвестицій в Україні дозволяють нам зробити наступні пропозиції.

Доцільним було б детально визначити, чи в цілому ефективно використовуються державні кошти, тобто вивчити діяльність приватних і державних установ, які відповідають за реалізацію проектів за схемою зелених інвестицій та провести розслідування щодо того, чи відповідає вартість здійснення проектів якості виконання робіт.

Органам державної влади слід було б забезпечити публічний доступ до інформації щодо проектів, що реалізуються за схемою зелених інвестицій.

Також варто припинити практику затвердження кожного окремого проекту. Потрібно визначити на законодавчому рівні критерії до проектів, заявлених на державне фінансування. Відповідність проекту критеріям має допускати його до реалізації.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (зі змінами та доповненнями) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Железний А. Оцінка реалізації проектів за схемою зелених інвестицій в Україні. Національний екологічний центр України. – К., 2013 – 27 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://journal.esco.co.ua/cities/2014\\_1/art74.pdf](http://journal.esco.co.ua/cities/2014_1/art74.pdf).
3. Звіт про діяльність Державного агентства екологічних інвестицій України у 2013 р. / Державне агентство екологічних інвестицій України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.seia.gov.ua/seia/control/main/uk/publish/article/636622>.
4. Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації об'єднаних націй про зміну клімату : Protocol, International document from 11.12.1997 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_80](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_80).
5. Про затвердження Порядку розгляду, схвалення і реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій та пропозицій щодо здійснення заходів, пов'язаних із реалізацією таких проектів і виконанням зобов'язань сторін Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 р. № 221 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/221-2008-%D0%BF>.
6. Про Положення про Державне агентство екологічних інвестицій України : Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 455/2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/455/2011>.
7. Харічков С.К. «Зелені інвестиції» як каталізатор переходу до нового курсу економіки: міжнародні орієнтири та перспективи впровадження / С.К. Харічков, Н.М. Андреева // Економіст. – 2010. – № 10. – С. 16–21.