

обосновывается необходимость совершенствования налоговой политики государства в двух основных направлениях – в направлении повышения доходности государственного бюджета, как к созданию необходимых условий реализации социальных проблем, и, вместе с тем, в направлении непосредственной реализации интересов народа, как в направлении решения главной задачи налоговой политики государства.

Использованные источники информации:

1. Налоговая политика. <http://www.finteoria.ru/>
2. Кураташвили Альфред А. Философия социальной цели. *Принципиально новое научное направление – исходная теоретическая основа формирования и функционирования истинно человеческого общества и государства* (монография на грузинском, английском и русском языках). Тбилиси: Международное издательство "Прогресс", 2003.
3. Кураташвили Анзор А. Социально ориентированная рыночная экономика и влияние правового фактора на ее эффективное функционирование (монография на грузинском языке). Тбилиси: Международное издательство "Прогресс", 2008.
4. Кураташвили Анзор А. Рыночная экономика и правовой фактор. BULLETIN "Medicine, Science, Innovation and Business New" ("Новости медицины, науки, инновации и бизнеса – голос профессионалов и бизнесменов США, СНГ и других стран мира"). Volume 6, Number 7 (57), July, 1999. New York, USA.
5. Кураташвили Анзор А. Социальная ориентация экономики – критерий цивилизованности рыночных отношений. Ученые записки Гянджинского государственного университета (Азербайджан), 2008, № 1. Гянджа, 2008, с.87-90.
6. Кураташвили Альфред А. Философско-правовые основы политического менеджмента. Управленческое право и определяющий теоретический базис правовой системы истинно человеческого общества и социально-экономического прогресса (монография на грузинском, английском и русском языках). Тбилиси: Международное издательство "Прогресс", 2003.
7. Налоговая политика. http://abc.informbureau.com/html/iaeiaiaass_iieeoeea.
8. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Издательство социально-экономической литературы, 1962.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., профессор.

УДК 351

Биркович Т.І.,

к.ю.н., докторант,

Академія муніципального управління

ДЕРЖАВНІ АГЕНТСТВА З ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ: ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ

В статті вивчаються особливості створення державних агентств з питань енергоефективності, досліджується зарубіжний і вітчизняний досвід функціонування даних інституцій.

В статті вивчаються особливості та умови створення державних агентств по вопросам энергоэффективности, исследуется зарубежный и отечественный опыт функционирования данных институций.

In the article there were learned particulars and conditions of a state agency on energy efficiency, studied foreign and domestic experience of the functioning of these institutions.

Постановка проблеми. Підвищення ефективності використання енергетичних ресурсів, тобто енергоефективності, є надзвичайно важливим завданням, яке спрямовано на вирішення нагальних проблем, пов'язаних з змінами клімату, забрудненням навколишнього середовища, соціально-економічним розвитком та енергетичною безпекою країни. Розвиток енергоефективності досить складний процес, що базується на розвитку технологій, ринкових механізмів та відповідних заходах державної політики, які здійснюють значний вплив на широке коло споживачів енергії.

Досвід свідчить, що вірогідність досягнення успішних результатів заходів з енергоефективності збільшується при наявності ефективної системи управління. Зазначена система являє собою поєднання законодавчої бази та механізмів фінансування, інституційної організації та механізмів координування, які спрямовані на підтримку реалізації стратегій, політики та програм енергоефективності. Зокрема, надзвичайно важливу роль в системі управління енергоефективністю при реалізації політики та законодавства, заходів з оцінки та розповсюдження інформації відіграють державні агентства з енергоефективності.

Державні агентства європейських країн, які відповідають за енергоефективність, багато в чому відрізняються одне від одного. Уряди ставлять перед своїми енергетичними агентствами різні завдання, деякі з яких поєднують забезпечення енергоефективності з іншими питаннями, при цьому органи, які відповідають за енергоефективність, мають різні правові статуси. Такі відмінності обумовлені низкою правових, економічних, соціальних та інших факторів, що притаманні тій чи іншій країні.

Відповідно перед державними органами управління стоїть важливе завдання знайти найкраще організаційне рішення для досягнення результатів підвищення енергоефективності, зокрема дати відповідь на такі питання, як: якого виду організації необхідно створити; яким чином буде фінансуватися відомство та його програми; хто забезпечить контроль та відповідальність та інші.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Безпосередньо формуванню й реалізації державної енергозберігаючої політики, розвитку державних механізмів управління енергоефективністю в Україні присвячені роботи О.І. Амоши, І.А. Башмакова, В. П. Геєця, С. Ф. Єрмилова, М.П. Ковалка, М.М.Кулика, В.Е. Ліра, В.В. Микитенко, О.М. Суходолі та інших науковців. Не дивлячись на широке коло проблем, які розглядалися зазначеними науковцями, питанням, присвяченим особливостям та підходам до створення інституцій, які працюють у сфері енергоефективності, на нашу думку, приділяється не достатньо уваги.

Треба зазначити, що на сьогодні в Україні діє Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України (Держенергоефективності України), яке є правонаступником Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів та Державної інспекції з енергозбереження - урядового органу державного управління, що діяв у системі Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів.

Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра економічного розвитку і торгівлі, яке забезпечує реалізацію державної політики у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива.

Основними завданнями Держенергоефективності України визначено такі:

- реалізація державної політики у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива;
- здійснення державного контролю у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів;
- забезпечення збільшення частки відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива в енергетичному балансі України.

Держенергоефективності України відповідно до покладених на нього завдань:

- вносить на розгляд Міністра пропозиції щодо формування державної політики у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива і забезпечує її реалізацію;
- розробляє державні цільові, погоджує галузеві та регіональні програми у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, здійснює контроль за виконанням державних цільових програм у цій сфері;
- забезпечує створення системи моніторингу показників енергетичного балансу України, бере участь у розробленні державних і регіональних паливно-енергетичних балансів;
- забезпечує функціонування системи енергетичного аудиту та запровадження системи енергетичного менеджменту та інше. [3].

Органи, які реалізують питання енергоефективності на національному рівні, повинні виступати в якості з'єднуючої ланки між урядом, міжнародними організаціями, місцевими органами, компаніями та населенням. Отже, в цілому ця діяльність повинна передбачати розробку та провадження в життя державної політики, в тому числі методів оцінки

та моніторингу, надання рекомендацій відносно необхідної політики, надання технічних консультацій компаніям та населенню, підвищення рівня інформованості, стимулювання наукових досліджень та технічних інновацій, сприяння виходу нових технологій на ринок.

Постановка завдання. Завдання даного дослідження є вивчення особливостей та умов створення державних агентств з енергоефективності, аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду функціонування даних інституцій.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення інтегрування енергоефективності в державне управління включає створення інститутів в рамках державних структур. Важливе значення має створення підрозділів з енергоефективності в міністерствах, які відповідають за енергетику, та у виконавчих енергетичних агентствах.

Створення таких виконавчих агентств – це тільки частина інституційного розвитку. Необхідно також працювати з іншими державними закладами або міністерствами, зокрема в сфері будівництва, освіти, промисловості, транспорту, для забезпечення інтеграції ефективності в інші сфери діяльності уряду.

До основних вимог до (ідеального) дієвого інституту в області енергоефективності відносять такі:

- легітимність та повноваження на здійснення діяльності. Інститут повинен мати достатню легітимність та повноваження для мобілізації споживачів енергії в державному та приватному секторі, що вимагає чіткого мандату та державної підтримки на найвищому рівні в рамках чітко визначеної політики;

- широкі керівні повноваження. Він повинен мати широкі керівні повноваження та можливість діяти швидко. Основну увагу інститут в області енергоефективності повинен приділяти заохоченню та переконанню, а не керуванню та контролю, що представляє собою зовсім іншу мету порівняно з цілями традиційних державних структур. Це означає, що якщо інститут знаходиться в структурі державних органів, то він повинен бути достатньо незалежним в тому, що стосується управління та діяльності;

- достатнє фінансування. Він повинен мати достатні фінансові ресурси для покриття експлуатаційних витрат організації та необхідне фінансування програм для здійснення своєї діяльності в рамках відповідної державної політики;

- людські ресурси. Він повинен мати достатні людські ресурси, а саме кваліфікований персонал, який здатен виконувати широкий ряд завдань з стимулювання енергоефективності. В зв'язку з цим навички працівників організації з енергоефективності повинні відрізнятися від тих, які застосовуються в класичному державному управлінні [5].

Крім цього можна навести низку інших факторів та умов, які повинні забезпечити дієву організацію з енергоефективності. До них відносяться такі:

- необхідність чіткого розподілу обов'язків уряду та інституту в області енергоефективності; необхідність чіткого розподілу обов'язків різних інститутів в області енергоефективності;
- політика в області енергоефективності повинна бути інтегрована в інші види галузевої політики;
- інститути в області енергоефективності повинні бути більш тісно пов'язані з ринком, а підхід на основі «команди та контролю» повинні застосовуватися в меншому обсязі;
- діяльність та фінансування повинні здійснюватися постійно;
- необхідна розробка ефективних систем моніторингу, оцінки та зворотного зв'язку;
- необхідно укріплювати міжнародне співробітництва.

Треба зазначити, що цілому існує п'ять різних видів організацій в сфері енергоефективності: узагальнені державні енергетичні органи, спеціалізовані державні органи в сфері енергоефективності/чистої енергії; незалежні державні органи в сфері енергоефективності/чистої енергії або напівдержавні корпорації; НУО з енергоефективності/чистої енергії; державно-приватні партнерства з енергоефективності/чистої енергії.

У кожного організаційного типу є переваги та недоліки. Вибір типу організації повинен відображати історичний розвиток, ситуацію в країні, синхронізуватися з завданнями, які стоять перед галуззю та енергоефективність, існуючими інститутами та багатьма іншими факторами [4].

Як вже зазначалося, державні агентства з енергоефективності в європейських країнах можуть мати різні правові статуси та організаційні структури, поєднувати забезпечення енергоефективності з іншими питаннями, виконувати різноманітні завдання.

Так, наприклад, поєднання енергоефективності з охороною навколишнього середовища підкреслює природоохоронний аспект енергоефективності в той же час як таке поєднання з проблемами промислового розвитку може призвести до більш жорстких фінансових критеріїв по відношенню до політики енергоефективності.

Поєднання енергоефективності з іншими пріоритетними сферами держави дає позитивний ефект синергізму, наприклад, питання енергоефективності можуть розглядатися в рамках систем заходів з охорони оточуючого середовища та використання природних ресурсів. Недоліком в цьому випадку є те, що проблем енергоефективності приділяється недостатня увага. Перенесення їх до самостійного енергетичного відомства (наприклад, в Болгарії та Угорщині) допомагає уникнути цієї проблеми.

Правовий статус також здійснює значний вплив на роботу енергетичних агентств. Так, вони можуть мати більш високий потенціал впливу в випадках, коли виступають державними органами. З іншого боку, статус некомерційної акціонерної компанії (Польща) або консультаційної компанії забезпечує більш високу ступінь гнучкості та оперативного прийняття рішень.

Цікавим є вивчення досвіду створення та функціонування європейських державних агентств з енергоефективності. Так, наприклад, Французьке Агентство з оточуючого середовища та контролю за енергетикою (Ademe) працює над вирішенням проблем стійкого розвитку в сферах утилізації відходів, енергоефективності, використання відновлювальних джерел енергії (ВДЕ), захисту атмосфери, розвитку транспорту та зниження рівня шумового забруднення. До сфери його діяльності включено питання раціонального природокористування, стимулювання наукових досліджень та технічних інновацій, консультування, пропаганди позитивних прикладів та розповсюдження інформації. Це агентство було створено в 1992 році в результаті об'єднання трьох агентств: Агентства з енергоефективності, Агентства з питань утилізації відходів та Агентство по захисту якості атмосфери [1].

В Болгарії за розробку енергетичної компанії, підготовку галузевого законодавства та індикативне планування відповідає державне агентство з енергетики та енергоресурсів (ДАЕЕР) [2].

Провідним державним відомством в Угорщині, що займається енергетичними питаннями, є Міністерство економіки. В рамках міністерства відсутнє жодне відомство, яке реалізує даний напрям. Ці завдання поставлені за обов'язок Енергетичному центру. Цей Енергетичний центр з'явився в результаті об'єднання колишнього Енергетичного центру Угорщина –ЄС та Енергетичного інформаційного агентства та був офіційно створений постановою уряду в 2000 року. Він підпорядковується Міністерству економіки, Міністерству екології та Угорському управлінню енергетики (регулюючий орган). Тією ж урядовою постановою було створено Міжвідомчий комітет з енергозбереження, головне завдання якого полягає в прийнятті рішень по замовленням на фінансування в рамках Програми заходів з енергозбереження та енергоефективності. Роль Енергетичного центру полягає в керівництві реалізацією програм енергоефективності та задач з надання звітів про результати, а також в наданні уряду рекомендацій в питаннях розробки політики та засобів підвищення енергоефективності. На сьогодні цей Центр переживає перехідний процес, перетворюючись з невеликої організації, яка здійснювала головним чином діяльність з надання рекомендацій, розповсюдження інформації, створення товариств та загальною пропагандою енергоефективності та ВДЕ, у виконавчий орган з втілення в життя державної енергетичної політики [1].

В Польщі за розробку та реалізацію енергетичної політики, в тому числі політики в області енергоефективності, відповідає головним чином Міністерство економіки. Державним відомством, що відповідає за реалізацію політики енергоефективності, є Польське національне агентство з енергозбереження – акціонерне товариство, створене в 1994 році, та яке належить Національному економічному банку, Агентству промислового розвитку, Міністерству фінансів та Національному фонду з охорони оточуючого середовища та раціональному водокористуванню. Іншими

крупними організаціями, які працюють в цій сфері, є Національне агентство з енергозбереження, Фонд енергоефективності та низка Регіональних агентств з енергозбереження. Не дивлячись на свій організаційно-правовий статус акціонерного товариства, організація є некомерційною організацією комунального характеру, мета якої – підвищення суспільного добробуту в довгостроковій перспективі шляхом досягнення рівноваги між цілями енергетичної безпеки, суспільних потреб, завданнями охорони оточуючого середовища та забезпечення конкуренції в енергетичному секторі.

Завдання організації полягає в сприянні забезпеченню сталого розвитку енергетики Польщі (за орієнтир взято європейські стандарти). Діяльність агентства спрямована на раціоналізацію енергоменеджменту з урахуванням завдань охорони навколишнього середовища [1].

Найбільш ефективною організаційною схемою для розробки та управління програмою підвищення енергоефективності та будь-якої наступної діяльності в Україні, на нашу думку, є створення Регіональних Агентства з енергоефективності, завданням якого є сприяння підвищенню ефективності використання енергії в регіоні.

Конкретні форма та підзвітність Агентства повинні бути визначені в Законі про енергозбереження. До основних обов'язків Агентства, з нашої точки зору, повинно відноситися:

- координація діяльності по підвищенню енергоефективності (програми, проекти, заходи та інше) в регіоні. З цією метою Агентство повинно встановлювати та підтримувати тісні зв'язки з усіма гравцями на полі енергоефективності (споживачі енергії та організації, які представляють їх інтереси, провайдери обладнання та енергетичних послуг, міжнародні/двосторонні донори, які фінансують проекти з підвищення ефективності використання енергії тощо). Концепція «координація» передбачає, що Агентство повинно мати інформацію про цю діяльність, ретельно відслідковувати процес її реалізації та її результати, а також при необхідності сприяти; координація не означає контроль за цією діяльністю з боку Агентства, а навпаки організація повинна дозволяти та заохочувати зацікавлені сторони до вільної реалізації заходів з підвищення енергоефективності;

- діяти в якості консультанта при Адміністрації області з питань стратегії та політики підвищення енергоефективності;

- управляти регіональною програмою підвищення енергоефективності (розробка підпрограм та конкретних дій, маркетинг програми, моніторинг та оцінка результатів програми, управління бюджетом проектів, здійснення енергетичних досліджень тощо);

- збирати та обробляти інформацію про діяльність з підвищення енергоефективності та за необхідності надавати рекомендації Адміністрації області щодо додаткових заходів або корегування дій;

- надавати інформацію та консультації (можливо через сервісні компанії) в усіх сферах підвищення енергоефективності;

- координувати діяльність муніципальних енергоменеджерів.

Висновки і подальші рекомендації. Отже, забезпечення енергоефективності в будь-якій країні вимагає загальних зусиль в усіх секторах економіки, а не тільки відповідальності національних урядів. Для розробки та аналізу політики, а також виконання національних програм з енергоефективності необхідно створювати національні агентства з енергоефективності. Діяльність в загальнонаціональному масштабі також повинна супроводжуватися діяльністю на регіональному та місцевому рівні. Так же як на національному рівні ключову роль в дієвості національної політики в сфері енергоефективності відіграють національні інститути, на регіональному рівні наявність та дієвість регіонального агентства з енергоефективності є ключовим елементом успішної енергетичної політики в регіоні.

Міста та райони виступають ще одним рівнем, на якому можливе ефективне здійснення діяльності в сфері енергоефективності, та спеціальні інститути можуть істотно впливати на споживання енергії на місцевому рівні.

Агентства з енергоефективності повинні бути забезпечені фінансовими та людськими ресурсами, мати достатню легітимність та повноваження. Також бажана наявність правової основи, так як вона надає статус та сталість органу в сфері енергоефективності. Важливо розуміти, що немає єдиного організаційного рішення для таких агентств і схема органу управління повинна відображати вимоги до реалізації енергетичної політики в країні або регіоні.

Використані джерела інформації:

1. Инвестиции в энергоэффективность. Устранение барьеров // Секретариат энергетической хартии, 2004.
2. Углубленный обзор политики Болгарии в области энергоэффективности // Протокол к Энергетической Хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам ПЭЭСЭА.
3. Указ Президента України «Про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України» (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 134/2012 від 22.02.2012).
4. Управление энергоэффективностью. Справочное руководство. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.iea.org.
5. Эволюция и роль институтов в области энергоэффективности в разработке и выполнении политики и программ // Документ PEEREA. - No. 26. - 21 мая 2001 г.

Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор.