

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
РАЗВИТИЯ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ
И ПОВЫШЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ
ЭФФЕКТИВНОСТИ

Издание Государственной Думы
Москва • 2013

УДК 346.7:620.91
ББК 67.401
П 68

Авторы-составители:

П. Н. Завальный, депутат Государственной Думы, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по энергетике;

М. Н. Ермолович, заместитель директора Российского газового общества, помощник депутата Государственной Думы

П 68 **Правовое регулирование развития энергосбережения и повышения энергетической эффективности.** — М: Издание Государственной Думы, 2013. — 144 с.

Книга содержит обзор основных правовых и программных документов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности за период 2012—2013 годов. Основное внимание уделено законодательной и нормотворческой деятельности Государственной Думы и федеральных органов исполнительной власти. Также рассмотрен опыт Беларуси, Казахстана, Украины и Европейского Союза.

Книга может быть полезна депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации, сотрудникам аппаратов органов исполнительной власти и местного самоуправления, специалистам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, а также преподавателям, аспирантам и студентам высших учебных заведений, осуществляющих подготовку кадров для топливно-энергетического комплекса.

УДК 346.7:620.91
ББК 67.401
П 68

© Аппарат Государственной Думы, 2013

Содержание

Введение	4
1. Государственная Дума	
1.1. Основные мероприятия Комитета Государственной Думы по энергетике	6
1.2. Изменения в законодательстве об энергосбережении и повышении энергетической эффективности	12
1.3. Работа над проектами федеральных законов	15
1.4. Из выступлений на парламентских мероприятиях, посвящённых энергосбережению и повышению энергетической эффективности	23
<i>И. Д. Грачёв.</i> Закону об энергосбережении не хватает научного обоснования	23
<i>И. С. Кожуховский.</i> Госпрограмма повышения энергоэффективности не исполняется. Требуется корректировка курса	27
<i>Р. Э. Мукумов.</i> Энергоаудит и энергосервис должны стать полноценными субъектами рынка	31
<i>А. А. Липатов.</i> Энергосбережение — это постоянная модернизация экономики	34
<i>С. Н. Мартюшев.</i> Федеральный закон «О теплоснабжении» — первые итоги применения	38
2. Правительство и органы исполнительной власти	
2.1. Деятельность органов при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации в области энергосбережения	49
2.2. План мероприятий Правительства Российской Федерации	54
2.3. Государственная программа «Энергоэффективность и развитие энергетики»	60
2.4. Статистика и государственные информационные системы	64
2.5. Энергоменеджмент в энергосбережении	76
2.6. Энергосервисные договоры	80
2.7. Маркировка энергоэффективности	94
3. Зарубежные страны	
3.1. Энергосбережение в Республике Казахстан	95
3.2. Энергосбережение в Республике Беларусь	104
3.3. Энергосбережение в Украине	109
3.4. Новая Директива Евросоюза в области энергоэффективности	115
3.5. Энергоэффективность в Дорожной карте России—ЕС до 2050 года	127
3.6. Энергоэффективность и торговля углеродными выбросами в Евросоюзе	134
Заключение	141

Введение

В 1975 году в Советском Союзе основным энергоносителем, используемым для выработки электроэнергии, был уголь. Его доля составляла 40,9 %. На гидроэнергетику приходилось 13,1 %, на природный газ — 18,4 %, мазут — 24,5 %. В период с 1975 по 1980 годы доля мазута увеличилась до 28 %, гидроэнергии — до 15,3 %, газа — до 19,3 %, атомной энергии — до 4,5 %. Опережающий рост использования нефти в электроэнергетике соответствовал мировым трендам. К тому же с 1964 года в СССР началась промышленная эксплуатация западносибирских месторождений нефти. Себестоимость добычи одной тонны условного топлива в газовой промышленности в 20 раз, а в нефтяной промышленности в 5 раз ниже, чем в угольной. Уже в 1974 году Советский Союз вышел на первое место в мире по добыче нефти, и до 1988 года она росла быстрыми темпами. Так же быстро росла добыча природного газа, но из-за меньших по сравнению с нефтью возможностей для транспортировки, электроэнергетика была нацелена на дешевые нефтепродукты.

С конца 70-х годов в СССР стало усиливаться понимание постепенного перевода энергетики страны с нефти на природный газ. В выработке электроэнергии доля нефти в мире неуклонно снижалась (с 22 % в 1973 году до 4 % в 2011 году). В России сегодня больше половины электроэнергии вырабатывается из природного газа. За последние 60 лет электроэнергетика России последовательно перешла от каменного угля к более эффективной экономически и энергетически нефти, а затем быстро переключилась на природный газ, который не только эффективнее нефти по экономическим и энергетическим показателям, но и гораздо чище в экологическом плане. Кроме того, быстрыми темпами в этот период росли крупная гидроэнергетика и атомная энергетика.

Таким образом, в указанный период российская энергетика сделала рывок в повышении энергетической и экологической эффективности энергетики, обогнав многие страны мира. Однако затем дальнейшее повышение энергетической эффективности превратилось в мировом масштабе в серьезную проблему. Использование возобновляемых источников энергии в крупных масштабах требует больших вложений. Причем экономическая эффективность этих инвестиций невелика. Надежды на термоядерную энергетику пока не оправдались. Борьба за энергоэффективность человеческой цивилизации

переместилась в область транспортировки и потребления энергии. При этом сокращение удельного потребления энергии требуется осуществлять без снижения темпов роста экономики. Такая ситуация требует более сложной и многомерной государственной политики. Главными факторами дальнейшего повышения энергетической эффективности становятся: обеспечение дальнейшего экономического роста за счёт инноваций на основе новейших научных достижений и применение действенных правовых регуляторов. Иными словами, эффективность энергетики становится функцией эффективности государственного регулирования и стимулирования.

Россия, обладающая крупнейшими в мире запасами ископаемых энергоносителей, позже других развитых стран мира приступила к разработке и осуществлению полномасштабной политики энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Поскольку решать эту задачу приходится в условиях необходимости ускорения промышленного роста, существенно возрастают требования к эффективности политических решений. Ключевое значение приобретают глубоко продуманное законодательство и государственные программы, нацеленные на получение значимых результатов.

В книге содержится обзор основных результатов в области развития правового регулирования энергосбережения и повышения энергетической эффективности, которые были достигнуты за последние два года. Большое внимание уделено деятельности на этом направлении Государственной Думы и, в частности, Комитета по энергетике, который принимает самое активное участие в выработке подходов к правовому регулированию энергосбережения и повышения энергетической эффективности и играет ведущую роль в реализации указанных подходов в виде федеральных законов. В книге рассмотрен также опыт развития правовой базы Казахстана, Беларуси, Украины, Европейского Союза.

1. Государственная Дума

1.1. Основные мероприятия Комитета Государственной Думы по энергетике

В доработке и принятии Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261 «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Государственная Дума сыграла решающую роль. В процессе обсуждения в расширенной рабочей группе и на совещаниях экспертов было внесено много полезных предложений. Ко второму чтению проект закона был практически полностью пересмотрен. Но и после принятия закона в третьем чтении было понятно, чтобы закон заработал, в него придется внести немало изменений и еще большую работу выполнить по созданию подзаконных нормативно-правовых актов. Предположения подтвердились, и сегодня через Комитет Государственной Думы по энергетике проходит большое число законопроектов о внесении изменений в указанный закон. Для глубокой проработки многочисленных законодательных инициатив потребовалось создать специальные экспертно-консультативные органы.

После избрания депутатов Государственной Думы шестого созыва Комитет Государственной Думы по энергетике (председатель комитета — И. Д. Грачёв) сформировал следующие подкомитеты (решение комитета по энергетике № 3.25-5/3 от 08.02.2012):

- по малой энергетике (председатель С. Я. Есяков);
- по законодательному обеспечению использования атомной энергии (председатель В. Т. Поцяпун);
- по законодательному обеспечению энергосбережения, повышения энергетической эффективности и развития энергосберегающих технологий (председатель А. А. Ющенко);
- по региональной энергетической политике (председатель К. К. Ильковский).

Для анализа практики применения законодательства и выработки рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства, для экспертной оценки проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также для проведения экономико-правовых исследований в области энергетики при комитете на основании Положения об Экспертном совете при Комитете Государственной Думы по энергетике (утв. решением комитета № 3.25-5/4

от 15.02.2012) был сформирован и утвержден состав совета (решение комитета по энергетике № 3.25-5/9 от 25.04.2012).

В соответствии с направлениями деятельности комитета функционируют следующие секции совета по вопросам, которые относятся к энергосбережению и повышению энергетической эффективности:

- 1) системных технологий энергоучёта, энергосбережения и энергосервиса;
- 2) учёта и регулирования потребления энергоресурсов;
- 3) малой распределённой энергетики;
- 4) энергосбережения и энергоэффективности в дорожной отрасли;
- 5) законодательного обеспечения энергосбережения, энергоэффективности и развития энергосберегающих технологий;
- 6) энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- 7) энергетических обследований;
- 8) энергообеспечения СНТ и садово-огородных организаций.

В 2012 году по тематике энергосбережения и повышения энергетической эффективности был принят Государственной Думой и подписан Президентом Российской Федерации только один закон – Федеральный закон от 10.07.2012 № 109-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (принят Государственной Думой 22.06.2012).

По рекомендации Комитета был отклонен проект Федерального закона № 83773-6 «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Новгородская областная Дума).

Субъектам права законодательной инициативы возвращено на доработку три законопроекта о внесении изменений в Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В связи с отзывом субъектами права законодательной инициативы снят с рассмотрения Государственной Думой проект федерального закона № 508143-5.

В первом чтении принят проект Федерального закона № 104515-6 в части совершенствования правового регулирования в области проведения энергетических обследований, разработанного и внесенного депутатами Государственной Думы Ю. А. Липатовым, С. Я. Есяковым, В. М. Тарасюком и членом Совета Федерации В. Е. Межевичем.

Теме правового регулирования энергосбережения и повышения энергетической эффективности был посвящён ряд парламентских мероприятий.

26 января 2012 года Комитет Государственной Думы по энергетике провёл «круглый стол» на тему «О нормативном обеспечении реализации положений 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В состоявшемся мероприятии под председательством И. Д. Грачёва приняли участие первый заместитель председателя комитета Ю. А. Липатов, заместитель председателя комитета П. Н. Завальный, директор Департамента ЖКХ Министерства регионального развития Российской Федерации И. А. Булгакова, директор Департамента энергоэффективности, модернизации и развития ТЭК Министерства энергетики Российской Федерации, заместитель начальника П. В. Свистунов, заместитель начальника Управления электроэнергетики Федеральной антимонопольной службы Е. В. Цышевская и другие.

Рассмотрев вопросы нормативного обеспечения реализации положений федеральных законов «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты» и «О теплоснабжении», участники «круглого стола» отметили, что вопросы энергосбережения и повышения энергетической эффективности должны быть отнесены к числу важнейших государственных приоритетов России. Принятый в конце 2009 года Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты» содержит ряд конкретных сроков реализации его положений. Однако реализация первого из них — составление региональных и муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности (лето 2010 года) — прошла в отсутствие необходимых нормативных актов, в частности, требований к региональным, муниципальным программам в области энергосбережения.

Участниками была подчеркнута необходимость корректировки сроков реализации отдельных положений закона в части маркировки энергоэффективности электробытового оборудования; маркировки энергоэффективности зданий и сооружений; оборудования узлов коммерческого учёта энергоресурсов; проведения энергетических обследований и паспортизации зданий. Рекомендации «круглого стола» были направлены в адрес Правительства Российской Федерации.

В 2012 году также прошли парламентские слушания «О совершенствовании законодательного и нормативного регулирования цен и тарифов на электрическую энергию» и «Российские интересы в ми-

ровой энергетике: участие российских компаний в международных энергетических проектах (от экспорта сырья — к экспорту инноваций, идей и технологий)».

24 сентября 2012 года проведён «круглый стол» на тему «Перспективы развития малой распределённой и возобновляемой энергетики в Российской Федерации». В состоявшемся мероприятии под председательством И. Д. Грачёва приняли участие: первый заместитель председателя комитета Ю. А. Липатов, председатель подкомитета по малой энергетике С. Я. Есяков, генеральный директор ФГУ «Агентство по прогнозированию балансов в электроэнергетике» И. С. Кожуховский, представители Министерства энергетики Российской Федерации, Федеральной службы по тарифам, ОАО «РусГидро» и другие.

Участники «круглого стола» отметили, что в последние годы Россия обеспечивает устойчивое развитие электроэнергетики, придерживается политики, направленной на развитие энергосбережения, а также предусматривает привлечение инвестиций во все сферы электроэнергетики и усиление контроля над эффективностью инвестиций. Ведется масштабное строительство в рамках утверждённой Генеральной схемы размещения объектов электроэнергетики до 2030 года.

Большинство стран, включая Россию, столкнулось с комплексом проблем, вызвавшим негативные тенденции в функционировании энергетического сектора экономики, а именно: постоянное увеличение цен на все виды топлива, традиционно используемого в энергетике (природный газ, нефтепродукты, уголь и другое); влияние «экологической составляющей» производства энергии на глобальные климатические изменения; необходимость повышения энергоэффективности как важнейшего фактора энергетической и экологической безопасности энергетического сектора. Эти проблемы потребовали пересмотра традиционных подходов к энергообеспечению. Поставлена под сомнение эффективность традиционной модели развития энергетики, построенной на базе крупных электростанций, интегрированных в единую энергосистему страны. Из-за недостаточной координации управления развитием «большой» электроэнергетики и коммунального теплоснабжения, сложившихся правил работы оптового рынка электроэнергии и муниципальных рынков тепла, не учитывающих особенности комбинированной выработки и не создающих для неё обоснованных преференций, потенциал когенерации в нашей стране реализован недостаточно. Важным фактором, стимулирующим развитие распределённой энергетики, является диверсификация топливно-энергетического баланса Российской Федерации за счёт расширения использования местных и альтернативных топливно-энергетических ресурсов, что влечёт за собой высвобождение значительных объёмов стратегических топливно-энергетических ресурсов, в частности, углеводородного сырья.

По итогам «круглого стола» были приняты рекомендации в адрес Комитета Государственной Думы по энергетике, Правительства Российской Федерации, руководителей субъектов Российской Федерации, руководителей органов местного самоуправления.

Решением Комитета Государственной Думы по энергетике от 14.11.2012 № 3.25-5/20 создана совместная рабочая группа по вопросам энергетики Европейского Союза и Российской Федерации. С российской стороны группу возглавил Председатель Комитета Государственной Думы по энергетике И. Д. Грачёв. В состав российской части группы вошли депутаты Государственной Думы, представители МИД Российской Федерации, а также представители заинтересованных компаний.

Депутаты Государственной Думы принимают активное участие в представительских мероприятиях и конференциях. 23–24 февраля 2012 года Председатель Комитета Государственной Думы по энергетике И. Д. Грачёв принял участие в Первой Российско-Германской конференции «ЭнергодIALOG: через инновации к энергоэффективности» в Берлине. Конференция была организована общественной организацией Германо-Российский экономический альянс, который десять лет активно работает в сфере российско-германских экономических отношений и является проводником российских интересов в двустороннем экономическом сотрудничестве. В работе конференции участвовали представители дирекции по энергетике Еврокомиссии, руководства ряда федеральных министерств Германии, Германского Бундестага, сотрудники Минэнерго России и РЭА, представители Газпрома и Российского Газового Общества, крупнейших генерирующих и сетевых компаний России и Германии, представители бизнеса обеих стран, научно-исследовательских организаций в сфере энергетики.

10 апреля 2012 года Председатель Комитета Государственной Думы по энергетике И. Д. Грачёв встречался с членами комитетов по энергетике и энергоэффективности Ассоциации европейского бизнеса (АЕБ), объединяющей свыше 600 компаний из стран Европейского Союза и Европейской Ассоциации свободной торговли — от малых и средних предприятий до мультинациональных корпораций. Профильные комитеты АЕБ поддерживают многолетние рабочие связи с Государственной Думой. В ходе встречи обсуждались проблемы взаимоотношений России и Евросоюза в сфере энергетики, подтверждена обоюдная приверженность созданию общего энергетического пространства и взаимодействию законодателей и представителей деловых кругов, ведущих свой бизнес в России. В деловом и откровенном разговоре были подняты вопросы либерализации рынка газа, внедрения «третьего энергетического пакета», расширения ис-

пользования возобновляемых источников энергии, внедрения российского законодательства об энергосбережении и повышении энергетической эффективности в электроэнергетике, взаимоотношения между странами-производителями и потребителями энергоресурсов и прочие. Стороны пришли к соглашению о необходимости углубления сотрудничества и привлечения экспертов к участию в рабочих группах Комитета Государственной Думы по энергетике.

17 апреля 2012 года Председатель Комитета Государственной Думы по энергетике И. Д. Грачёв выступил на международной конференции «Германия/ЕС-Россия: от углеводородной экономики к партнёрству ради модернизации». Представители немецкого бизнеса с пониманием восприняли утверждение о необходимости долгосрочных стабилизированных по ценам и объёмам договоров.

30 мая 2012 года состоялась встреча председателя Комитета по энергетике И. Д. Грачёва с делегацией Посольства Исландии в Москве во главе с Чрезвычайным и Полномочным Послом А. Йонссоном. Главными темами встречи были: энергоэффективность и энергосбережение, совместные проекты освоения гидротермальных ресурсов, законодательное стимулирование разработки и добычи углеводородов на Северных территориях.

Также 30 мая 2012 года Председатель Комитета Государственной Думы по энергетике И. Д. Грачёв встретился с делегацией Парламента Бундестага во главе с г-жой Г. Хассельфельд — председателем депутатской группы ХСС в Бундестаге. На встрече были подняты вопросы необходимости повышения энергоэффективности и энергосбережения, развития атомной отрасли в России, а также вопросы российско-германского сотрудничества в части долгосрочных соглашений по поставкам российского газа.

26 октября 2012 года Председатель Комитета Государственной Думы по энергетике И. Д. Грачёв встретился с делегацией КНР во главе с Президентом компании «Интек» и «Гонконг Россия холдинг». На встрече обсуждались вопросы законодательной поддержки российско-китайского сотрудничества в деле повышения энергоэффективности обеих стран. Председатель комитета И. Д. Грачёв отметил, что поддержка иностранных инвестиций, в том числе в виде высокотехнологичных производств в российский ТЭК, может быть осуществлена через законодательно установленные преференции.

В период весенней сессии 2013 года Комитет Государственной Думы по энергетике провел 15 заседаний, на которых рассмотрел 120 вопросов. По ключевым вопросам развития российской энергетики проведено 4 расширенных заседания комитета с участием представителей федеральных органов государственной исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, а также представителей энергетических компаний.

Обсуждались следующие проблемы:

– законодательное и нормативно-правовое обеспечение развития электросетевого комплекса России: структура, техническое перевооружение, инвестиции;

– эффективность механизмов финансирования энергетических объектов Сибири и Дальнего Востока;

– развитие электроэнергетики России.

Проведено выездное заседание по вопросу: «О законодательном обеспечении решения проблем повышения нефтеотдачи, утилизации попутного нефтяного газа, а также разработки нефтяных месторождений Баженовской свиты», которое состоялось 26–28 марта в г. Когалым (Ханты-Мансийский автономный округ). По итогам заседаний определена позиция Комитета по энергетике с учётом мнений российского бизнеса и российских регионов, выработаны рекомендации для органов исполнительной и законодательной власти.

В 2013 году активизировались межпарламентские связи Комитета Государственной Думы по энергетике. 13 февраля в Государственной Думе состоялось первое совместное заседание межпарламентской рабочей группы «Россия–ЕС» по энергетике. 29 мая 2013 года в Европейском парламенте (Брюссель, Бельгия) прошло второе заседание межпарламентской рабочей группы по энергетике «Россия–ЕС».

Участники заседания в Брюсселе обратили внимание российской стороны на необходимость принятия более действенных мер по обеспечению энергоэффективности и энергосбережения. Участники заседания призывают российские власти, законодателей, бизнес-сообщество принять в этих целях незамедлительные меры по внедрению инноваций в сфере энергетики, особенно в ЖКХ, использовать для решения этих задач передовой европейский опыт.

Комитет Государственной Думы по энергетике подготовил и обеспечил проведение трех «круглых столов», в том числе по вопросу «Нормативно-правовое обеспечение государственной политики энергосбережения и повышения энергоэффективности», которое состоялось 21 февраля 2013 года.

Некоторые из законопроектов, которые находятся на рассмотрении Комитета Государственной Думы по энергетике, более подробно рассматриваются в этой книге.

1.2. Изменения в законодательстве об энергосбережении и повышении энергетической эффективности

Первые поправки к Федеральному закону «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности...» последовали сразу после его обнародования. Федеральные законы от 08.05.2010 № 83-ФЗ и от 27.07.2010 № 191-ФЗ внесли уточнения в текст закона

об энергосбережении заменой термина «бюджетные учреждения» на «государственные учреждения».

Федеральные законы от 11.07.2011 № 197-ФЗ и № 200-ФЗ отменили требование части 5 статьи 13 закона об энергосбережении установить индивидуальные и общие (для коммунальной квартиры) приборы учёта природного газа в срок до 1 января 2012 года и перенесли их установку на более поздний срок, а именно на 1 января 2015 года. Также на этот срок перенесена установка и ввод в эксплуатацию коллективных приборов учёта используемого природного газа (на границе с централизованными системами) собственниками объектов, подключённых к системе централизованного газоснабжения. Другие нормы указанных законов уточняют ответственность, порядок и санкции за выполнение требований по установке и вводу в эксплуатацию приборов учёта.

Федеральный закон от 03.12.2011 № 383-ФЗ запретил федеральному органу, уполномоченному на ведение реестра саморегулируемых организаций в области энергетического обследования, требовать от некоммерческой организации представления документов, которые находятся в распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления за исключением документов, включенных в перечень Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных муниципальных услуг».

Федеральный закон от 10.07.2012 № 109-ФЗ ввел новую редакцию пункта 6 части 4 статьи 14 Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ, расширив её в части значений целевых показателей в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности на увеличение количества транспортных средств с электродвигателями и замещение бензина и дизельного топлива помимо природного газа также газовыми смесями, сжиженным углеводородным газом, электрической энергией. Использование альтернативного жидкого топлива (биоэтанола, метанола, диметилового эфира), а также сжиженного природного газа к мерам повышения энергетической эффективности закон не относит.

Указанный закон также расширил аналогичными характеристиками требования к перечню мероприятий, подлежащих включению в региональные и муниципальные программы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Ключевым условием исполнения этих требований является доступность альтернативного энергетического ресурса и экономическая целесообразность его применения. Опыт зарубежных стран показывает, что вовлечение альтернативных энергоносителей на начальной стадии не является экономически эффективным и требует затрат, в том числе и бюджет-

ных, на модернизацию и замену транспорта, создание инфраструктуры и на создание системы технического обслуживания. Таким образом, экономическая целесообразность подобных проектов во многих случаях будет обеспечена лишь при наличии соответствующей поддержки из региональных или муниципальных бюджетов.

Рассматриваемый закон также внес, хотя и очевидное, но необходимое уточнение в отношении содержания энергосервисных контрактов. Предшествующая редакция закона об энергосбережении требовала указания в контракте лишь величины экономии энергетических ресурсов, что могло подразумевать учёт исключительно их физических объёмов. Новая редакция дополнила норму условием указывать экономию энергии и в стоимостном выражении. Данная норма усиливает неопределенность требований, так как для энергосервисного контракта характерен относительно большой промежуток времени, в течение которого достигается экономия. Однако при этом порядок изменения цен на энергетические ресурсы и на услуги, связанные с энергоснабжением, можно только предполагать.

Полезной новацией рассматриваемого закона является возможность включения экономии природного газа, используемого в качестве моторного топлива, как предмета энергосервисного контракта. В то же время сжиженный углеводородный газ, электроэнергия для транспорта законом не рассматриваются.

Также закон наряду с функцией государственного контроля за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности включает и соответствующую функцию государственного надзора.

Исключены требования обязательной маркировки с указанием класса энергетической эффективности для компьютеров, компьютерных электронных устройств и оргтехники.

Федеральный закон от 25.12.2012 № 270-ФЗ исключил статью 45 из Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ, вносящую в свою очередь изменения в статью 15 Федерального закона от 21.07.2007 «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в части соблюдения требований энергетической эффективности при выполнении капитального ремонта многоквартирных домов.

Федеральные законы от 06.12.2011 № 402-ФЗ и от 07.12.2011 № 417-ФЗ дополнил пункт 10 статьи 2 Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ, касающийся понятия «регулируемые виды деятельности» организациями, «осуществляющими горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение». Также исключена статья 32, требовавшая вносить изменения в Федеральный закон «О бухгалтерском учёте» о включении в бухгалтерскую

отчётность сведений об энергосбережении и повышении энергетической эффективности.

Федеральный закон от 07.06.2013 № 113-ФЗ внёс изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения информационной открытости саморегулируемых организаций. Изменению подлежат следующие федеральные законы: Об оценочной деятельности в Российской Федерации (от 29.06.1998 № 135-ФЗ); Кодекс Российской Федерации об административных нарушениях (от 30.12.2001 № 195-ФЗ), О несостоятельности (банкротстве) (от 26.10.2002); Градостроительный кодекс Российской Федерации (от 29.12.2004 № 190-ФЗ); О саморегулируемых организациях (от 1.12.2007 № 315-ФЗ); О кредитной кооперации (от 18.07.2009); Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Федеральный закон от 07.06.2013 № 113-ФЗ затрагивает главным образом два важных момента деятельности саморегулируемых организаций: требования к размещению информации на официальном сайте саморегулируемой организации в Интернете, а также требования к ведению реестра членов саморегулируемой организации и ведению реестра саморегулируемых организаций.

В связи со спецификой предмета деятельности порядок ведения реестра таких организаций и перечень включаемых в него сведений передается в ведение федерального органа исполнительной власти уполномоченного осуществлять указанные государственные функции. Таким органом является Министерство энергетики Российской Федерации.

Приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 22.06.2010 № 283-ФЗ утвержден Административный регламент исполнения государственной функции по ведению государственного реестра. Услуга предоставляется с использованием межведомственного электронного взаимодействия с Федеральной налоговой службой России.

Согласно Федеральному закону от 23.11.2009 № 261-ФЗ деятельность по проведению энергетического обследования вправе осуществлять только лица (энергоаудиторские организации и физические лица), являющиеся членами саморегулируемых организаций в области энергетического обследования.

1.3. Работа над проектами федеральных законов

Депутатами Государственной Думы И. Д. Грачёвым и А. Д. Крутовым 21.06.2012 был внесён законопроект № 17538-6 об изменениях в части отмены обязательной установки индивидуальных

приборов учёта энергоресурсов. Законодательные органы субъектов Российской Федерации (Народное Собрание Карачаево-Черкесской Республики, Парламент Кабардино-Балкарской Республики и Законодательное собрание Ленинградской области) законопроект поддержали. Законодательное Собрание Ульяновской области высказалось против законопроекта.

Законопроект имеет социальный характер и направлен на уменьшение затрат граждан в связи с установкой дорогостоящих приборов учёта. Действующее законодательство об энергоэффективности обязывает собственников помещений в многоквартирном доме устанавливать как индивидуальные, так и коллективные (общедомовые) приборы учёта используемых энергоресурсов, что требует от них не только одновременных финансовых расходов на установку таких приборов, но и последующих регулярных расходов на их эксплуатацию, поверку, ремонт и замену. Авторы законопроекта предложили установить правило, согласно которому обязанностью собственников помещений многоквартирных домов будет являться лишь оснащение такого дома коллективными приборами учёта используемых энергетических ресурсов, а установка индивидуальных или общих (для коммунальных квартир) приборов учёта станет их правом.

Правительство Российской Федерации законопроект не поддержало, мотивируя тем, что в Закон об энергосбережении уже были внесены изменения в части переноса сроков обязательной установки приборов учёта отдельных энергоресурсов собственниками квартир, а также жилых, дачных и садовых домов. Предельный срок обязательной установки приборов учёта газа, имеющих наиболее высокую стоимость по сравнению с приборами учёта иных энергетических ресурсов, был перенесен на 3 года — с 1 января 2012 года на 1 января 2015 г. Были также перенесены на 6 месяцев сроки обязательной установки собственниками квартир, жилых, дачных и садовых домов приборов учёта воды, тепловой и электрической энергии — с 1 января 2012 года на 1 июля 2012 года.

В другом официальном отзыве от 24 декабря 2012 года Правительство Российской Федерации связало установку приборов учёта с необходимостью определения с их помощью социальной нормы потребления коммунальных услуг и рекомендовало выполнить дополнительное обоснование норм законопроекта.

Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления также не поддержал законопроект, заявив в своем заключении: «при видимой социальной направленности проекта в краткосрочной перспективе, рациональное использование энергетических ресурсов в долгосрочной перспективе

возможно только при условии организации учёта потребления указанных ресурсов. Реализация идеи проекта сделает невозможным проведение комплексной политики повышения энергоэффективности в отношении объектов жилого фонда в Российской Федерации».

В настоящее время рассмотрение законопроекта в первом чтении отложено.

Новгородской областной Думой 30.05.2012 был внесен законопроект № 83773-6 о внесении изменений в закон об энергосбережении в части продления сроков проведения обязательного энергетического обследования до 31.12.2015. Действующий закон об энергосбережении частью 2 статьи 16 предусматривает проведение первого обязательного энергетического обследования до 31.12.2012, лицами, указанными в части 1 статьи 16. Субъект законодательной инициативы приводил следующие аргументы в обоснование своей позиции:

1) отсутствие конкретного перечня организаций, которые должны проводить обязательное энергетическое обследование; при этом в пояснительной записке к законопроекту указывалось, что таких организаций насчитывается от 0,5 до 1,5 миллионов;

2) недостаточное число саморегулируемых организаций, осуществляющих деятельность по проведению обязательного энергетического обследования (по состоянию на 11 января 2012 года 126 саморегулируемых организаций, в которые входит около 5 тысяч организаций); таким образом. На каждую саморегулируемую организацию, имеющую право проводить энергетические обследования, приходилось до 300 обязательных энергетических обследований, хотя реальные возможности гораздо ниже — 30—40 обследований за год;

3) отсутствие методических рекомендаций по заполнению форм энергетического паспорта, вследствие чего подавляющее число подготовленных энергетических паспортов получили отрицательную оценку Министерства энергетики Российской Федерации;

4) отсутствие затрат на проведение энергоаудита в сметах доходов и расходов на 2012 год большинства организаций с участием муниципального образования.

Правительство Российской Федерации не поддержало этот законопроект. В отзыве от 20 сентября 2012 года № 5051П-П9 справедливо указывалось, что Федеральный закон об энергосбережении был опубликован 27 ноября 2009 года, поэтому на подготовку и проведение первого энергетического обследования у организаций было целых три года. Предлагаемый законопроектом перенос сроков проведения первого энергетического обследования с 2012 на 2015 год «не отвечает задачам государственной энергетической политики Российской Федерации, направленным на энергосбережение и повышение энер-

гетической эффективности, целям принятия федерального закона, а также задаче, поставленной Указом Президента Российской Федерации от 4 июня 2008 года № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики», по снижению удельной энергоёмкости российской экономики к 2020 году на 40 процентов по отношению к уровню 2007 года».

Таким образом, продление на три года срока проведения первого обязательного энергетического обследования лицами, указанными в части 1 статьи 16 Федерального закона, не обеспечит рационального использования энергетических ресурсов и замедлит снижение энергоёмкости экономики Российской Федерации.

Волгоградская областная Дума внесла в Государственную Думу 28.12.2012 законопроект с предложением изменить критерий определения лиц, которые обязаны проводить энергетическое обследование. Предложено в пункте 5) части 1 статьи 16 закона об энергосбережении, определяющем лиц, которые в обязательном порядке должны выполнять энергетическое обследование, изменить сумму их годовых совокупных затрат на энергоресурсы с десяти миллионов рублей на двадцать миллионов рублей. Также предложено исключить из суммарного энергетического баланса организаций затраты на дизельное и иное топливо.

Мотивировка предложений законопроекта субъектом права законодательной инициативы состоит в том, что для малых и средних предприятий, а также для крестьянских (фермерских) хозяйств энергоаудит, стоимость которого составляет 300–500 тысяч рублей, является обременительной процедурой. Кроме того, отсутствуют методики проведения исследований по использованию дизельного топлива, поэтому в отношении него невозможно определить общедоступные мероприятия по энергосбережению, повышению энергетической эффективности и провести их стоимостную оценку.

В настоящее время законопроект находится на стадии подготовки к первому чтению.

Проект Федерального закона № 104515-6, который внесли 09.02.2013 депутаты Государственной Думы Ю. А. Липатов, С. Я. Есяков, В. М. Тарасюк; член Совета Федерации В. Е. Межевич предлагает внести изменения в закон об энергосбережении в части совершенствования правового регулирования в области проведения энергетических обследований. 15 марта 2013 года законопроект был принят в первом чтении. Законопроект довольно объёмный и содержит нормы для внесения в Федеральный закон от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в Кодекс Российской Федерации об админи-

стративных правонарушений, в Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Комитет Государственной Думы по энергетике в своем заключении по законопроекту отметил, что закон об энергосбережении предусматривает ряд мероприятий, направленных на повышение энергетической эффективности, начиная с постановки приборов учёта. На основании показаний приборов должны быть проведены обязательные энергетические обследования, установлен класс энергетической эффективности дома, составлен паспорт энергетической эффективности, принят план мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, определены источники финансирования, сроки и порядок проведения этих мероприятий. При этом в заключении указывалось, что механический перенос сроков без применения механизмов стимулирования не решит проблем проведения повсеместного первого обязательного энергетического обследования, но отодвинет реализацию реальных мероприятий по энергосбережению на неопределенный срок. Комитет Государственной Думы по энергетике предложил определить оптимальный срок переноса сроков первого обязательного энергетического обследования и рекомендовал принять законопроект в первом чтении.

Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, назначенный исполнителем по рассматриваемому законопроекту, согласился с Новгородской областной Думой в том, что ресурсов по проведению в установленные сроки энергетического обследования у существующих организаций, имеющих право проводить энергоаудит, недостаточно. Также указывалось, что нарушение сроков обследования существенно увеличит в краткосрочной перспективе расходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов при дефиците консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2011 год в сумме 35,1 млрд рублей. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления также высказался за оптимальный перенос сроков проведения первого обязательного энергетического обследования и рекомендовал принять законопроект в первом чтении.

На заседании Государственной Думы 13 ноября 2012 года деятельность Минэнерго Российской Федерации по реализации закона об энергосбережении подверглась со стороны депутатов острой критике. Предлагалось также отменить исключительное право саморегулируемых организаций на проведение энергетических обследований.

Против принятия законопроекта высказались депутаты фракции «Единая Россия» В. М. Тарасюк и Ю. А. Липатов, которые назвали перенос сроков энергетического обследования «саботажем» государственной политики в области снижения энергоёмкости российской экономики. В поддержку законопроекта выступил председатель Комитета Государственной Думы по энергетике И. Д. Грачёв. Он предложил подойти дифференцированно к нарушителям сроков проведения энергетического обследования, поскольку для небольших объектов проведение полномасштабного энергоаудита экономически нецелесообразно. Большинством в 152 голоса против 59 голосов законопроект был отклонён.

В законопроекте много норм косметического характера, уточняющих терминологию и основные нормы действующего закона об энергосбережении. Однако имеются и существенные дополнения, в частности, статья 181 «Требования к энергоаудитору», которая регулирует порядок выдачи и аннулирования квалификационного аттестата энергоаудитора, содержания и проведения квалификационного экзамена.

Существенно отредактированы статья 19 в части уточнения норм, связанных с энергосервисными контрактами, и статья 21 «Государственные или муниципальные энергосервисные контракты, энергосервисные договоры бюджетных учреждений». Законопроект дополняет закон об энергосбережении нормами, связанными с подготовкой, содержанием, представлением и распространением ежегодного государственного доклада о состоянии энергосбережения и повышении энергетической эффективности в Российской Федерации. Отрегулированы некоторые аспекты формирования и функционирования государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, а также формирования государственных и муниципальных программ энергосбережения. Уточнён порядок разработки программ организаций, имеющих дочерние и зависимые общества.

В связи с формальным отношением со стороны многих предприятий к заполнению энергетического паспорта предлагается ввести административную ответственность за несоблюдение требований к энергетическому паспорту, составленному по результатам обязательного энергетического обследования.

12 апреля 2013 года Мурманская областная Дума внесла в Государственную Думу проект Федерального закона «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения перечня лиц, для которых проведение энергетического обследования является обязательным) (законопроект № 258612-6).

Субъект законодательной инициативы отмечает, что в действующем законодательстве необходимость проведения обязательного энергетического обследования не зависит от вида и объёма прав на помещения и иные объекты, находящиеся в пользовании лиц, для которых проведение энергетического обследования является обязательным. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, наделённые правами юридических лиц и не имеющие на праве оперативного управления недвижимого имущества и (или) транспортных средств, которые потребляют энергетические ресурсы, обязаны проводить за счёт соответствующего бюджета энергетическое обследование, по результатам которого составляются энергетические паспорта с нулевыми показателями.

В законопроекте предлагается сделать обязательным энергетическое обследование только для тех органов государственной власти, органов местного самоуправления, наделённых правами юридических лиц, которые имеют на праве оперативного управления объекты недвижимого имущества и (или) транспортные средства. Данная позиция противоречит общим принципам, которые реализованы в законодательстве, например, США, Европейского Союза, где органы государственного управления должны обеспечивать лидерство в энергосбережении и повышении энергетической эффективности. Указанные юридические лица независимо от отношений собственности являются потребителями энергетических ресурсов и должны осуществлять управление их потреблением. Поэтому не важно, имеют они энергетическое оборудование на балансе или получают услуги энергообеспечения от третьих лиц. Важен детальный энергетический баланс. И если некоторые услуги по энергообеспечению осуществляются сторонними организациями, то обязательность энергетического обследования должна распространяться и на них.

Парламентом Республики Северная Осетия-Алания 15.06.2013 внесён проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (законопроект 296675-6). Законопроектом предлагается для определения целевых показателей в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований дополнить замещение бензина, дизельного топлива, используемых транспортными средствами в качестве моторного топлива, помимо указанных в законе природного газа, газовых смесей, сжиженного углеводородного газа и электрической энергии, иными альтернативными видами топлива.

В качестве обоснования субъект данной законодательной инициативы ссылается на опыт зарубежных стран, где определёнными льготами пользуется производство биодизеля, биоэтанола, использование источников кинетической энергии и топливных элементов. Предлагаемое обоснование нельзя считать достаточным. С другой стороны, сама исходная формулировка пункта 6 части 4 статьи 14 закона об энергосбережении не доведена до необходимой четкости. Детализация альтернативных топлив сама по себе избыточна. Достаточно указать, что замена одной единицы транспорта на другую эквивалентную, которая приводит к сокращению потребления традиционного моторного топлива (по объёму и затратам), в том числе использующую иные виды топлива, может быть целевым показателем программы энергосбережения. Однако в случае альтернативных топлив оценку энергетической эффективности и экономической целесообразности необходимо выполнять для полного жизненного цикла транспортного средства и с учётом затрат на создание и поддержание соответствующей инфраструктуры. Но для этого должна использоваться утверждённая методика расчётов. Детализация по видам альтернативного топлива уместна в рекомендациях и типовых программах.

Правительство Российской Федерации 21 июня 2013 года внесло в Государственную Думу проект Федерального закона «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (законопроект № 301182-6). Законопроект посвящён регулированию порядка внесения в государственный реестр саморегулируемых организаций в области энергетического обследования, которые заявление на включение в реестр и прилагаемые к заявлению документы вносят в электронной форме. Согласно законопроекту заявитель должен подписать заявление усиленной квалифицированной электронной подписью, а прилагаемые документы — должностными лицами органов (организаций), уполномоченными на подписание таких документов электронной подписью, вид которой установлен законодательством Российской Федерации для подписания этих документов.

Основанием для разработки данного законопроекта стало принятие Постановления Правительства Российской Федерации от 25.06.2012 № 634 «О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг». В случаях если федеральными законами используемый вид электронной подписи не установлен, вид электронной подписи определяется в соответствии с критериями определения видов электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг.

Отношения в области использования электронных подписей при совершении гражданско-правовых сделок, оказании государственных и муниципальных услуг, исполнении государственных и муниципальных функций, при совершении иных юридически значимых действий регулируются Федеральным законом от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

Статья 5 данного закона определяет следующие виды подписей: простая электронная подпись и усиленная электронная подпись. Различаются усиленная неквалифицированная электронная подпись (неквалифицированная электронная подпись) и усиленная квалифицированная электронная подпись (квалифицированная электронная подпись). Информация в электронной форме, подписанная квалифицированной электронной подписью, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью, кроме случая, если федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами установлено требование о необходимости составления документа исключительно на бумажном носителе.

Информация в электронной форме, подписанная простой электронной подписью или неквалифицированной электронной подписью, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью, в случаях, установленных федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами или соглашением между участниками электронного взаимодействия.

1.4. Из выступлений на парламентских мероприятиях, посвящённых энергосбережению и повышению энергетической эффективности

И. Д. ГРАЧЁВ,

*председатель Комитета Государственной Думы
по энергетике*

Закону об энергосбережении не хватает научного обоснования

О нынешнем законе 261-ФЗ «Об энергосбережении...», принятом в 2009 году, обычно говорят, что в нём, в отличие от предшествующего, сделана попытка прописать более подробно ряд конкретных направлений и мер по повышению эффективности в энергетике. Но при этом до сих пор, по сути, неясно как воплощать всё это практически. А точнее даже методически, на уровне регионов и отраслей. И, на мой взгляд, это вовсе не случайно.

К сожалению, применимость закона 261-ФЗ весьма проблематична и расплывчата именно там, где в нашей экономике сосредоточены основные резервы по энергосбережению. А, с другой стороны, отсутствие этой главной составляющей покрывается в этом документе активностью на ином направлении, относящемся непосредственно к рядовому потребителю. «За всё спросим на уровне ЖКХ!» — таков скрытый пафос закона, предписывающего нормативы в области энергосбережения преимущественно в жилищно-коммунальной сфере, и в стороне оставляющего сферы, от которых энергоэффективность в реальности зависит. Одним словом, главной претензией к закону является именно его узость, отражающая в значительной степени часто всеми обсуждаемые перекосы в структуре нынешней российской экономики.

Дабы не быть голословным, приведу конкретные примеры затруднений, которые закон в нынешнем виде вызывал и до сих пор вызывает на местах. Начнем с самого очевидного, лежащего на поверхности. Сегодня к категории ветхого жилья в стране отнесено 100 млн квадратных метров, или 3 % жилого фонда. Еще 200 млн квадратных метров жилья имеют уровень амортизации более 65 % и нуждаются в замене в среднесрочной перспективе. 260 млн квадратных метров, или 8 % жилого фонда, построены до 1945 года — их также необходимо заменить. Эти данные моих коллег из комитета Госдумы по жилищной политике и ЖКХ сами по себе говорят о многом. Кстати, озабоченность данной проблемой недавно высказывал и сам Президент России В. В. Путин в известном своём диалоге с правительством.

Если буквально следовать закону «Об энергоэффективности», то в доме, идущем на снос в нынешнем, 2013 году — необходимо, перед тем, как его разрушить, установить общедомовые и индивидуальные счётчики на воду и отопление. Нелепость подобного подхода очевидна. Тем более что в ветхом фонде из-за состояния труб воды и отопления вообще трудно что-либо делать, не меняя систему целиком — во всём доме или хотя бы в отдельном подъезде. Да, положения закона № 261-ФЗ сейчас корректируются поправками и постановлениями Правительства Российской Федерации, идущими порой (увы!) вразрез с его основным содержанием. Не проще ли подобные основополагающие документы принимать лишь после глубокого анализа и фундаментального научного обоснования, дабы избежать нелепостей и ошибок?

Группа депутатов, чья позиция по этому закону совпала с моей, настаивала и настаивает на принципе добровольности в осуществлении мероприятий, связанных с энергосбережением, особенно когда это касается жилищного сектора. Дело в том, что аргументов, наподобие приведенного, можно привести сколько угодно. Впрочем, для наглядности перечислим еще хотя бы несколько. Начнем с проблем

инженерных. Например, транзитные теплотрассы, действующие во многих российских городах. Когда дома соединяются под землей или на поверхности транзитной сетью, возникает естественным образом ситуация, при которой жильцы одного дома могут платить по приборам учёта сразу за весь жилой квартал. В Новосибирске, стремясь этого избежать, разработали специализированную трехлетнюю программу реконструкции транзитных сетей — сейчас она в городе внедряется. Однако на это нужно время, а по закону оно как бы давно уже миновало.

Вспомнить можно также и применявшуюся в Томской области, когда-то широко разрекламированную во всей России, программу «Народный счётчик». Но и там значительная экономия тепла, если она фиксировалась приборами учёта в одних домах — резко контрастировала с абсолютно необоснованным увеличением показаний в других (хотя все условия оставались прежними). В основе этого парадоксального, казалось бы, явления, лежали все те же нерешенные проблемы ветхого фонда и утечек в сетях. Население обычно чутко реагирует на несправедливость, в особенности, когда это касается дополнительных расходов, к тому же не слишком внятных и обоснованных. В результате счётчики в Томске на определённом этапе оказались по сути бесхозными, затем попросту выводились из строя. Как видим, есть множество вопросов технического и эксплуатационного характера, решение которых требует и времени, и серьёзных капитальных вложений. К месту в этой связи будет перейти еще к одной проблеме, которую порождает закон — финансовой.

Кстати, в правительстве, где люди на практике повседневно сталкиваются с реальностью, это всё сейчас сознают. Министерством регионального развития был издан приказ, в котором прописано, в частности, что при отсутствии в домах технической возможности установки приборов учёта электроэнергии, воды, тепла или газа, делать этого не следует. В документе, вступившем в силу с сентября 2012 года, прописаны конкретные условия, при которых оборудовать помещение счётчиками не имеет смысла. Заметим, при буквалистском подходе, разумные эти инициативы вступают в противоречие с законом — формально их могут оспорить.

Вывод же в этой части таков: хотя на местном уровне, в жилищно-коммунальном секторе сосредоточен немалый потенциал по энергосбережению (по оценкам ученых, примерно до 20 процентов) невозможно, даже при всем желании, целиком переложить на население всё бремя накопившихся за два десятилетия проблем.

Необходимо учитывать, что цены на услуги ЖКХ в России сегодня выше, чем в США и приближаются к среднеевропейским, притом, что зарплата по стране ниже в 10 раз. А цены на энергоносители — дешев-

ле. Располагая необходимыми материалами, мы в Комитете по энергетике Государственной Думы произвели расчёты: сумма, полученная от квартплаты, составляет около 2 триллионов рублей, а для капитального ремонта изношенных инженерных сетей в коммунальном хозяйстве требуется примерно 9 триллионов рублей. Очевидно, заставить граждан заплатить за три, пять или десять лет вперёд — вряд ли возможно. Даже с применением самых строгих законодательных установлений.

Вообще, на мой взгляд, делать главный упор на рыночные механизмы в любой общероссийской программе, включая энергосбережение, означает вновь и вновь на ходу включаться в ту же «болтанку», что на протяжении двух десятилетий раскачивает всю нашу экономику. Успешными бывают исключительно смешанные экономики, а не либеральные, давно это стало в мире аксиомой. И особо показательны тут примеры Германии и США.

О том, к чему приводит упомянутая «болтанка», при отсутствии стабилизирующего фактора государства, можно судить по итогам реформы нашей электроэнергетики. Печальная статистика техногенных катастроф была предопределена самим вектором этой реформы, так как с самого начала становилось абсолютно ясно, что никаких значимых частных инвестиций в отрасль ожидать не приходится. Это проверялось легко и доказывалось расчётами. Стоимость строительства или даже ремонта энергетических объектов, если они на 50 процентов амортизированы — в разы превышает капитализацию самих компаний. Понимая это, владельцы до предела все амортизировали и по максимуму, как показали известные проверки, инициированные В. В. Путиным, выводили прибыль в офшоры. Причем, с формальной точки зрения их действия выглядели законными.

Все разговоры про энергосбережение в таком хаосе носят, согласимся, не более чем декларативный характер. Хотя при государственном подходе резервы тут на самом деле огромны. Американцы на протяжении 15 лет готовили свой комплексный документ, подробно обозначивший основные проблемы в энергосбережении на всех уровнях — от федерального и до местного. На их решение законодателями были выделены многие миллиарды долларов. Страна не поскупилась и выиграла. Не следует скупиться и нам, рассчитывая на короткие деньги и сегодняшние мелкие выгоды. Надо умело тратить, чтобы хорошо сберечь. Но какова же практика на сегодняшний день?

Разработаны целевые и региональные муниципальные программы «энергосбережения и повышения энергетической эффективности», а в отдельные регионы приглашались специалисты из Европы (Германии, в частности) для воплощения «пилотных проектов». Приглашённые специалисты предлагали, конечно, отражать в ценах на услуги ЖКХ «реальные расходы». Но при этом они предупрежда-

ли (в частности, Председатель правления Dena и руководитель рабочей группы по вопросам сотрудничества России и Германии в сфере энергетики Штефан Колер), что в России сегодня просто нельзя вводить цены на энергоносители, сопоставимые с мировыми, так как это чревато возникновением социальной напряженности.

А вот перечень реальных ключевых тем для сотрудничества в области энергоэффективности, с точки зрения немецких коллег:

- 1) модернизация сетей электроэнергетики,
- 2) модернизация теплоснабжения, в том числе и путём включения когенерации,
- 3) энергоэффективность на промышленных предприятиях,
- 4) энергоэффективность в сфере зданий,
- 5) использование энергии из возобновляемых источников,
- 6) программы повышения квалификации для российских предприятий и администраций,
- 7) расширение работы с общественностью для образования сознательности при энергосбережении и повышении энергоэффективности в России.

При сравнении приведённого перечня (последовательность пунктов в котором автором соблюдена) с содержанием отечественного закона об энергоэффективности выводы напрашиваются сами собой. Потому так и труден для выполнения этот документ. Потому, на сегодняшний день, отчёты по исполнению программ сводятся в основном к установке приборов учёта. Ни санации зданий, ни ремонта сетей, ни модернизации теплоснабжения. А энергоэффективность на промышленных предприятиях сведена на практике лишь к энергоаппартам.

Сбережение энергии — важнейшая государственная задача, и она требует огромной, многосторонней и очень кропотливой работы. Сегодня вокруг Комитета Государственной Думы по энергетике образовалось сообщество экспертов, работающих совместно с депутатами. В целях совершенствования правового регулирования, разработки программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности вносятся основательно и глубоко продуманные законопроекты с поправками к закону № 261-ФЗ.

И. С. КОЖУХОВСКИЙ,

генеральный директор Агентства по прогнозированию балансов в электроэнергетике

Госпрограмма повышения энергоэффективности не исполняется. Требуется корректировка курса

Государственная программа «Энергосбережение и энергоэффективность» — основной подзаконный документ, принятый Прави-

тельством Российской Федерации и организующий работу по энергоэффективности, которая делается правительством. 40 процентов — общий показатель энергосбережения по энергоэффективности, на который нацелена программа. 13,5 процентов, собственно, мероприятия программы, но ключевой вопрос — это оставшиеся факторы, которые в сумме составляют влияние на энергоэффективность — 26,5 процента, и их мониторинг представляет собой важную задачу, которая, к сожалению, не осуществляется.

Цели программы являются интегральными и распределены по подпрограммам. Основные цели: это снижение энергоёмкости ВВП, годовая экономия первичной энергии, суммарная экономия электроэнергии и суммарная экономия энергоресурсов. Программой запланировано, что четыре основные подпрограммы: это электроэнергетика, теплоснабжение, коммунальная инфраструктура, промышленность и государственная сфера дадут 85 процентов от всей экономии.

Программа вводит механизмы реализации. Их несколько. Определены целевые индикаторы исполнения. Их около 60.

По программе один из основных инструментов государственной поддержки — софинансирование: федеральные субсидии на софинансирование региональных программ, поддержка НИОКР, государственные гарантии по кредитам. Большое значение придается формированию топливно-энергетического баланса, развитию статистики и государственной системы информационной поддержки, нормативно-правовому обеспечению.

Планируемый эффект от реализации госпрограммы многообразен по разным секторам и видам энергоресурсов. Для примера: электроэнергии планируется сэкономить 630 миллиардов киловатт-часов, что примерно половина от годового потребления, и тепла — 1550 миллионов гигакалорий, это уже больше, чем годовое потребление тепла.

Министерство энергетики провело недавно мониторинг исполнения показателей и посмотрело, как же выполняется государственная программа по состоянию на 2011 год.

Из семи интегральных показателей практически исполняется шесть. Энергоёмкость ВВП в 2011 году вместо снижения на 2 процента снизилась на 1,5 процента; годовая экономия первичной энергии в 2 раза меньше, чем планировалось; и по электроэнергии план соответствует факту. Итого из 60-ти показателей только 28 достигли целевого значения, а 32 не были выполнены. Почему это происходит? Причин несколько.

Первый блок причин, макроэкономический — это кризис. В кризисные годы энергоёмкость не снижалась, а росла. По мере выхода из кризиса она начала снижаться, но это было достаточно умеренным снижением. И ещё хотел бы отметить последнее, самое актуаль-

ное обстоятельство. Это ситуация второй половины прошлого года и начала этого: очень серьёзно сократились прогнозы цен на газ. Этот важный фактор, который будет влиять на корректировку макроэкономической части результатов программ энергоэффективности.

Много других причин и трудностей внебюджетного финансирования: госгарантии не заработали вообще, не заработали энергосервисные контракты. В электроэнергетике вводы и особенно выводы старых мощностей отстают от намеченных планов. Электростанции вводятся в эксплуатацию с параметрами энергоэффективности более низкими, чем намечено в государственной программе, задерживается государственная поддержка возобновляемых источников энергии. Отметим бы такой индикатор, как доля утилизации вторичного тепла в металлургическом, химическом производстве, нефтепереработке. Она не достигла целевого показателя. И здесь ключевой вопрос, это внедрение технологий и преобразование тепла в электроэнергию. Это ключевая технологическая проблема, которая позволила бы резко увеличить утилизацию вторичного тепла на промышленных предприятиях нашей страны.

В теплоснабжении происходит модернизация, в основном, котельных. При этом одни заменяются на другие. В основном, это мелкие котельные. Когенерация как сокращалась, так и продолжает сокращаться, хотя все говорят о необходимости её увеличения, её доли в производстве электричества и тепла. И вот комплекс этих факторов приводит к тому, что показатели программы энергоэффективности не выполняются.

Основные проблемы реализации государственной программы повышения энергоэффективности. Я бы назвал несколько. Это то, что порядок софинансирования региональных программ требует очень серьёзного совершенствования. Сейчас они финансируются, у кого как получится — доля субсидий составляет от 5, по отношению к средствам регионов, до 95 процентов финансирования этих программ. Почему так, мало кому понятно.

Индикаторы требуют существенной доработки, требуется гармонизация индикаторов региональных программ с государственной программой на федеральном уровне. Необходимо развитие системы статистического наблюдения, ГИС «Энергоэффективность» в прошлом году была разработана, создана, но реально не заработала. И, в общем, эта ситуация никак не сдвинулась с места.

Порядок осуществления государственных гарантий отсутствует. Государственные гарантии не востребованы. Получать их бизнесу неинтересно.

И последнее, что, я надеюсь, сдвинет федеральный закон, поправки к нему, это топливно-энергетические балансы. Без них невозмож-

но измерить энергоёмкость ВВП, ВРП. Сейчас они разрабатываются кустарным способом. Утвержденной методики разработки балансов нет. Отдельные регионы их разрабатывают, большинство не разрабатывает. В общем, ситуация такая, знаете, кусочно-лоскутная.

Следующие соображения, которые я хотел бы высказать, это с момента разработки государственной программы энергосбережения и энергоэффективности в Российской Федерации появилось, на мой взгляд, новое обстоятельство. Стало ясно, что масштабы развития распределённой энергетики гораздо больше должны быть учтены в больших объёмах, чем это было тогда, когда разрабатывалась программа. Это было в 2009—2010 годах. И сейчас мы поработали, понимаем масштабы развития распределённой генерации в электроэнергетике и теплоснабжении. Мы понимаем, что в этом секторе коммунального теплоснабжения, особенно при модернизации его в когенерационной технологии малая распределённая энергетика может дать минимум 250 миллиардов киловатт-часов и заместить не менее 50 гигавайт мощностей, что позволит отказаться от ввода крупных мощностей. Это приведёт к удешевлению электроэнергии и многим другим положительным эффектам.

Ещё одна крупнейшая сфера внедрения распределённой энергетики – это внедрение технологий повышения энергетической эффективности потребителями. Этот процесс развивается стихийно. Однако в промышленности, на транспорте, в сельском хозяйстве, в домашних хозяйствах имеются огромные возможности для внедрения технологий малой распределённой энергетики, возобновляемых источников энергии и микро-сетей.

Эта ситуация требует изучения, введения наблюдаемости и оценки масштабов последствий этого процесса. Этот процесс необходимо брать в рамки государственной координации, учитывать его в энергетическом балансе. И, очевидно, что он приведёт к серьёзной корректировке наших представлений о масштабах повышения энергоэффективности российской экономики как в целом, так и в отдельных секторах, особенно в промышленности.

В заключение я хотел бы выделить три тезиса.

1. Федеральным органам государственной власти необходимо, наконец, обратить внимание на недостаточные темпы снижения энергоёмкости ВВП в 2009-2011 годах. Нужно организовать профессиональный мониторинг ситуации, включая мониторинг, собственно, программных мероприятий и мониторинг макроэкономических факторов, влияющих на значительную часть целевых показателей энергоэффективности.

2. Цели госпрограммы не достигаются в полном объёме из-за недоучёта, недоработки в энергоёмких секторах экономики, энергетике

и промышленности. Здесь уже говорилось о том, что закон «Об энергоэффективности...» охватывает всё, что угодно, только не промышленность, не энергетику и здесь необходимо серьёзно дорабатывать нормативно-правовую базу.

3. Государственная программа нуждается в корректировке с учётом масштабного внедрения современных технологий малой распределённой энергетики.

Р. Э. МУКУМОВ,
*генеральный директор ОАО «ЭСКО Тюменьэнерго»,
председатель правления НП СПО «Союз энергоаудиторов
и энерго-сервисных компаний»*

Энергоаудит и энергосервис должны стать полноценными субъектами рынка

Ситуация с развитием энергосервиса вызывает обоснованное беспокойство в профессиональных кругах. Это хорошо продемонстрировала дискуссия на состоявшемся 27 марта в Екатеринбурге «круглом столе» на тему «Уральский рынок энергоаудита: темпы реализации политики энергосбережения», организованном журналом «Эксперт Урал» совместно с ОАО «Тюменьэнерго». Логично поставить вопрос: почему так произошло с энергоаудитами и как не допустить аналогичного развития ситуации с энергосервисом.

Общеизвестно, что кампания внедрения обязательных энергетических обследований своих целей по большей части не достигла. Количественные оценки разнятся. В этот раз из уст представителей Свердловского и Курганского филиалов ФГУ «Управление по обеспечению энергоэффективности и энергосбережения в южно-сибирском регионе» прозвучали цифры от 40 до 100 % охвата организаций, подлежащих обязательным энергоаудитам. Хуже всего ситуация в муниципалитетах и учреждениях, финансируемых из местных бюджетов. Эти потребители не понимают до конца, зачем надо проводить энергетические обследования, а механизм административного воздействия не включен. Из этого факта несложно сделать вывод, что государство не имеет налаженной системы сбора информации с мест о проведенных энергообследованиях, следовательно, неоткуда получить и адекватную картину энергосервиса. Пока таких проектов несколько штук, все они известны региональным властям, однако, если количество их увеличится, никакой надёжной статистики не будет, и на каком основании можно принимать решения в этой области? А профессиональное сообщество требует от государства активных шагов.

Общепринятым уже стал тезис о том, что качество энергоаудитов в бюджетной сфере оказалось недостаточным. Нет смысла заново повторять причины, понятно — рынок заказчика сформировался

так, что бюджетные учреждения в отсутствие мотивации и средств предпочли заплатить за формальный энергопаспорт. Однако пришло время показывать реальную экономию, а откуда её взять? Среди других проблем назывались, уже традиционно, непрозрачное ценообразование и отсутствие соответствующих методик, недостаточность рычагов в арсенале заказчика для обеспечения качества работ, проводимых подрядчиком, выбранным на конкурсе в соответствии с законодательством, недоступность финансирования и так далее. Причем речь идет не только о бюджетной сфере — аналогично неловко на рынке ощущают себя и крупные частные потребители энергии, та же промышленность. Предприятие, неплохо представляющее свои потребности, составившее грамотное техническое задание и имеющее определенный доступ к финансовым ресурсам, тем не менее, сталкивается с целым рядом проблем при выборе подрядчика и построении отношений с ним. Достаточно ли того объяснения, что рынок молод и не сформировался до конца? И что будет происходить дальше? По моему мнению, время формальных энергоаудитов ушло безвозвратно, несмотря на то, что проведены они не везде, и долги остались. Сегодня заказчикам нужен не просто энергетический паспорт для выполнения требований закона, а адекватная диагностика энергохозяйства и план действенных мероприятий, которые будут энергетически и экономически эффективны и принесут, в случае бюджетных учреждений, как минимум экономию в 3 % в год.

Потребители начинают требовать от энергоаудиторов, а уж тем более от энергосервисных компаний, реальных гарантий действенности предлагаемых мер. Это создает рыночный порог, преодолеть который смогут не все энергосервисные компании. Уже сегодня рынок энергоаудиторских компаний претерпевает изменения — объёмы заказов резко уменьшились, мелкие компании не могут найти клиентов, вынуждены уходить с рынка либо их поглотят более крупные. Можно ожидать, что через год–полтора это будет уже совершенно иной рынок, на котором из 200 СРО, имеющихся сегодня, останутся не более 20–30 наиболее сильных, обладающих лучшими методиками и нормативными документами. И они реально выполняют возложенную на них государством функцию, освободив его от вмешательства в рынок, самостоятельно неся ответственность за порядок на нем.

В том же направлении эволюционирует и рынок самих энергоаудиторских компаний. Произойдет естественный отбор, выживут сильнейшие, укрупнятся, оптимизируются. Произойдет их сегментация и специализация по отраслям экономики. В промышленность придут отдельные, специализированные энергосервисные компании, которые проведут и энергоаудит — сначала предварительный, а по необходимости или по желанию заказчика — и инвестиционный. И уже

сегодня надо четко видеть различия между традиционным, пусть даже качественным энергоаудитом, и аудитом инвестиционного характера. Последний является сложным и детальным междисциплинарным исследованием, требующим серьезной квалификации в технике, технологии, инженерии, метрологии, коммерции, энергоменеджменте, финансовом анализе и так далее. Такая работа предъявляет к энергоаудитору совершенно иные требования, ставит целью получение достоверной и точной картины энергопотребления, результатом имеет целый ряд готовых продуктов (таких как точное техническое решение; базовая линия энергопотребления; план измерения и верификации; финансовая модель проекта), воспользоваться которыми заказчик может либо самостоятельно, либо найдя подрядчика. Задача заказчика — понять, какого качества энергоаудит ему необходим, от этого во многом будет зависеть и цена. Для инвестиционного аудита она выше в 3–5 раз. В этих условиях уже сегодня начинают выигрывать те компании, которые предлагают дешевые и удобные для клиента способы снижения энергопотребления. Подобное технологическое решение может стать хорошим активом энергосервисной компании, как и уникальные управленческие методы, или разработки внутренних баз данных и библиотек лучшей практики, специализированных программных комплексов и инновационных продуктов.

Что требуется от заказчика, кроме внятного ответа о потребностях? Понимания сути проекта по энергосбережению. Если есть заинтересованность в его реализации, устраивает техническое задание и предлагаемый перечень мероприятий, советовал бы подумать над изменением позиции. И поставить в переговорах с энергосервисной компанией во главу угла не собственную долю в получаемой экономии, а минимизацию рисков и скорейшее завершение проекта. А для этого надо максимально отдать экономии в пользу энергосервисной компании, скорее закончить договорные отношения, и уже после этого пользоваться всем объемом экономии самостоятельно. Для энергосервисной компании такая модель представляет значительно больший интерес, улучшает технико-экономические показатели контракта.

Что требуется от государства? Предусмотреть в законодательной и нормативно-правовой базе не только схему энергосервисного контракта с разделением экономии, как это происходит сейчас, но и схему с гарантированной экономией. То есть разрешить модель энергосервиса, когда заказчик, а не энергосервисная компания выступает заёмщиком финансовых средств. Кредит, например, промышленному предприятию с серьезными основными фондами и денежными потоками банки дадут охотнее и дешевле, что также улучшит экономику всего проекта. При этом клиент не в обиде — энергосервисная компания выступает генеральным подрядчиком, управляет всем про-

ектом, несет полную ответственность перед заказчиком, под угрозой штрафов гарантирует ему достигаемую величину экономии. То есть предприятие уверено, что в любом случае рассчитается со своим банком по выданному кредиту, обеспечив при этом реализацию энергосберегающих мероприятий. Не случайно эта схема так популярна в Европе, она дает серьезные преимущества и может стать хорошим катализатором энергосервиса в реальном секторе.

Как положительный шаг оценил бы проект закона о федеральной контрактной системе. Прежде всего, позитивно введение двухэтапного конкурса, когда на первом этапе производится квалификационный отбор, а затем выбранные 5–6 компаний допускаются на объект для обследований и выработки конкретных технологических решений и коммерческих предложений для данного объекта. Таким образом, отсекаются недобросовестные исполнители. Предусмотрен и ряд антидемпинговых мер (ст. 37) — предоставление соответствующего денежного обеспечения в случае радикального снижения цены; предоставление информации о добросовестности на основе реестра контрактов и т.д. Отдельно в законопроекте прописаны требования к энергосервисному контракту (ст. 108). Однозначно хорошо, что вопрос подготовки технической документации переложен с плеч чиновника на плечи профессионалов, это должно сказаться на повышении качества.

Рынок покупателя диктует свои законы, ужесточает конкуренцию и оставляет сильнейших. Значит, покупатели — заказчики энергоаудиторских и энергосервисных услуг — должны осознанно этот рынок формировать. В то же время, рыночные механизмы не справятся с развитием энергосервиса самостоятельно, без помощи государства, усовершенствованной нормативной базы, стимулирующих и административных механизмов, повышения доступности финансовых средств.

А. А. ЛИПАТОВ,
генеральный директор ЗАО «УК Холдинга «Теплоком»

Энергосбережение — это постоянная модернизация экономики

Прошлый год стал своего рода рубежом, на котором стоит остановиться хотя бы ненадолго и внимательно осмотреться: к чему стремились и к чему в итоге пришли. Рубеж этот определен законом: в 2012 году закончился период добровольного «оприборивания» всей страны и началась эра «принудиловки». Результат печален. За три года действия ФЗ № 261 страна так и не смогла совершить запланированный поворот к энергоэффективности: во многом потому, что все субъекты этого рынка не могут или не хотят считать энергию, ко-

тору потребляют. Об этом говорят цифры. Только в отдельных городах-миллионниках оснащённость узлами учёта тепла и воды приближается к оптимальной (80—90 % зданий и сооружений). В целом же по стране цифры удручающие, причем точных данных никто так и не знает. По одним источникам, только 18 % многоквартирных домов России имеют узлы учёта, по другим — 45 %. Но в целом эксперты согласны, что лишь около половины всех зданий и сооружений страны учитывают расход коммунальных ресурсов. Собственно, такой эффект, вопреки заявленным в ФЗ № 261 целям, был в определенной степени запрограммирован той степенью неразберихи и развала, которые традиционно царят в жилищно-коммунальной сфере страны.

Во многом, именно благодаря процессу установки узлов учёта, степень этого развала из тайны становится явью. И это само по себе неплохо. Напомню, к моменту начала энергетической реформы все были недовольны всеми. Долги копились в геометрической прогрессии, каждый субъект рынка считал, что даёт слишком много и получает взамен слишком мало, и не важно, к чему именно это относилось: к количеству произведенных гигакалорий или отданных за них денег.

Ситуация с тех пор кардинально изменилась к лучшему только в сфере генерации: худо-бедно идут инвестиции, модернизируется оборудование, переход на коммерческий учёт производимого тепла все чаще сопровождается внедрением систем регулирования производства в зависимости от колебаний потребления.

Однако в части учёта со стороны потребителей налицо пока противоположный результат. Три года, за которые должен был произойти перелом, в ряде муниципалитетов и даже целых регионов прошли впустую. Спихватились только сейчас, когда поняли, что вот-вот будут введены карательные меры. Особенно ситуация обострилась, когда правительство сделало следующий логичный, давно запланированный и хорошо известный шаг — ввело в действие новые Правила предоставления коммунальных услуг.

Если исключить эксцесс исполнителя (имею в виду случайные или сознательные ошибки при переходе на новые Правила), Правила позволили сделать ясными для потребителей те перекосы и аномалии, которые ранее успешно скрывались от населения. «Откат» тоже оказался предсказуемым: рост платежей со стороны населения, рост недовольства, возможность социального взрыва. Вместо того чтобы лечить болезнь, в ряде регионов обвинили в сложившейся ситуации сами Правила и... приборы учёта.

Кое-где против них началась настоящая война, кстати, при определенной поддержке властей, заинтересованных в том, чтобы скрыть просчёты исполнения закона «Об энергосбережении...». Естественно

ное недовольство населения, направленное против злоупотреблений и некомпетентности управляющих организаций, благодаря такому творческому подходу весьма удобно канализируется в сторону технических устройств, никоим образом в ситуации не виновных. Ведь они всего лишь регистрируют то, что есть на самом деле. Доходит до прямого саботажа. Так, в Невском и Красногвардейском районах Петербурга управляющие организации скрывают показания 40–60 % узлов учёта от ресурсоснабжающих организаций. В ряде случаев узлы учёта просто портят, причем чаще всего вандализм исходит так же от управляющих организаций.

На мой взгляд, одна из главных причин происходящего заключается в попытке решить проблемы энергосбережения для населения без участия самого населения, но за его счёт. Это касается всех сфер энергосбережения, но в особенности — сферы коммерческого учёта коммунальных ресурсов и регулирования их потребления. Ранее этот факт успешно удавалось от населения скрывать.

С введением в действие новых Правил предоставления коммунальных услуг тайное постепенно становится явным и вызывает вначале стихийное, а затем и вполне организованное сопротивление. И простым «просвещением» граждан проблему уже не решить, тем более что заниматься этим некому, да и принуждением тоже.

Единственный выход — заинтересовать граждан некими преференциями. Таковыми в нашем обществе могут выступать как деньги, так и переход на иной уровень бытовой среды за счёт резкого повышения качества предоставляемых коммунальных услуг. Для этого необходимы механизмы, которых пока в российской экономике не существует.

В частности, энергосервисные контракты, исполнение которых финансируется за счёт экономии, полученной от самого исполнения. Теоретически они на рынке присутствуют. На самом деле то, что сейчас выдается за энергосервисные контракты, таковыми по сути не является в силу отсутствия необходимых нормативных документов.

Экспертное сообщество России давно рекомендует обратить на это самое пристальное внимание. К сожалению, от разговоров к практике перешли совсем недавно: в Госдуме прорабатывается соответствующий законопроект. Мы рассчитываем, что он установит гарантии равной защиты прав субъектов энергосервисной деятельности, из-за их отсутствия она, собственно, и не развивается.

Законопроект предполагает обязательность заключения энергосервисного договора только для крупных потребителей электроэнергии, тепла и воды, а также для организаций, полностью финансируемых за счёт бюджетов. Для населения это дело исключительно до-

бровольное. Впрочем, в тонкостях энергосервиса и соответствующих контрактов граждане вряд ли будут разбираться. Но вот второе наше предложение, как мы считаем, должно сломить недоверие граждан и, более того, напрямую заинтересовать их в эффективности энергосберегающих мероприятий для них лично.

Мы предлагаем организовать Федеральный фонд энергосбережения, который — в отличие от Фонда реформирования ЖКХ — должен работать исключительно на возвратной основе. Он будет предоставлять беспроцентные ссуды объектам энергосервисной деятельности (в основном населению) на срок до пяти лет, но, повторяю, только на возвратной основе.

Предположительный срок деятельности Фонда — до начала 2026 года. К этому времени энергосервисные отношения постепенно перейдут к финансированию за счёт «внутренних» резервов. То есть будет запущен механизм аналогичный испробованному и вполне доступному в развитых странах. Там начали в конце 70-х и теперь получили достаточно эффективный инструмент воздействия на энергоэффективность зданий и сооружений. Нам этого срока, надеюсь, вполне хватит, так как мы используем уже накопленный в развитых странах опыт.

Средства Фонда будут предоставляться только на основании решений об обращении за ними со стороны собственников помещений в многоквартирных домах в лице уполномоченных на то общими собраниями граждан, УК или ТСЖ. Они же будут признаваться заказчиками соразмерно размеру долей в праве общей долевой собственности на общее имущество. В случае заключения энергосервисного договора с собственниками помещений в МКД права и обязанности исполнителя коммунальных услуг в доме перейдут от управляющей компании или товарищества собственников жилья к исполнителю на время действия договора.

Разумеется, население должно получить гарантии целевого и эффективного использования средств Фонда, за возврат которых оно будет нести ответственность. Поэтому необходимо заранее отсечь фирмы-однодневки, в том числе с помощью механизма финансового обеспечения энергосервисной деятельности. Так, гарантии, на наш взгляд, должны составлять не менее 5 миллионов рублей при цене контракта до 10 миллионов и 10 миллионов — при превышении этой цены. Сама энергосервисная деятельность также подлежит страхованию или банковским гарантиям. Таким образом, население не будет вкладывать в энергоэффективность собственные средства, но получит механизм энергосбережения для каждого отдельно взятого многоквартирного дома. На сегодня главное — обеспечить запуск постоянно действующего механизма «перманентной» модернизации среды

нашего обитания в целом. На мой взгляд, при использовании вышеописанных схем это вполне реально.

С. Н. МАРТЮШЕВ,
*ведущий советник Комитета Государственной Думы
по энергетике*

Федеральный закон «О теплоснабжении» — первые итоги применения

18 февраля 2012 года, Комитетом Государственной Думы по энергетике был проведен «круглый стол» на тему «Федеральный закон «О теплоснабжении» — первые итоги применения, совершенствование законодательной базы, обеспечивающее устойчивое функционирование отрасли».

Участники «круглого стола», представители федеральных и региональных органов власти, депутаты Государственной Думы, представители энергетических компаний, общественных организаций и объединений, рассмотрев вопросы применения Федерального закона «О теплоснабжении», выделили следующие основные позиции.

Закон «О теплоснабжении» принят Государственной Думой в июле 2010 года. Этот закон практически оформил централизованное теплоснабжение как отдельную отрасль экономики и определил основы регулирования экономических отношений, возникающих в связи с производством, передачей, потреблением тепловой энергии, тепловой мощности, теплоносителя с использованием систем теплоснабжения, созданием, функционированием и развитием таких систем, а также определил полномочия органов государственной власти и управления по регулированию и контролю в сфере теплоснабжения, права и обязанности потребителей.

Созданная в условиях плановой экономики на государственные средства система теплоснабжения в России не имеет равных в мире по своим масштабам. По данным Минэнерго России, производство тепла в системах централизованного теплоснабжения (ЦТ) в России составляет 1300–1500 млн гкал в год — в 11 раз больше, чем в США, в два раза больше, чем в странах ОЭСР Европы, и составляет 44 % мирового производства тепла.

Тепловые электростанции и котельные в 2011 году использовали 72 % от общего потребления топлива в стране, в том числе 76 % потребления природного газа, 70 % потребления угля и 65 % потребления топочного мазута. Основной вид топлива для электростанций и котельных в России — природный газ (более 70 %).

Количество абонентов системы теплоснабжения превышает 40 млн, общая протяженность тепловых сетей (в двухтрубном исчислении) составляет 170 тыс. км.

В условиях холодного климата система теплоснабжения относится к важнейшим жизнеобеспечивающим системам стратегического характера. 25 % тепла из систем ЦТ используется в промышленном производстве, 75 % потребляет население, коммунально-бытовой и непромышленный сектор.

Из-за особенностей температурных режимов система работает с резко изменяющимися нагрузками. Объём потребления тепловой энергии в России в 2 раза больше, чем электрической. В платежах за энергию тепло из систем ЦТ обходится потребителям в 3–4 раза дороже электроэнергии.

В условиях переходной экономики, после проведения приватизации, реформы РАО ЕЭС России, реформы ЖКХ, созданная в рамках плановой экономики и в условиях централизованного финансирования система теплоснабжения претерпела кардинальную трансформацию. Условия работы изменились. Возникла новая структура собственности (владения). Генерирующие источники, как правило, находятся в руках частных компаний. Более 70 % тепловых сетей и часть котельных оказались в собственности муниципальных образований. Примерно 35 % генерации тепла обеспечивают мелкие котельные в малых городах и поселках, которыми мало интересуются частные инвесторы.

В условиях рынка изменились ценовые пропорции. В издержках энергетических компаний постоянно растёт доля затрат на топливо. Рост цен на материалы и оборудование существенно опережает рост цен на тепло, которые, в свою очередь, быстро растут, но в целях социальной стабильности сдерживаются государством.

Возникла конкуренция. На оптовом рынке электроэнергии и мощности (ОРЭМ) ТЭЦ конкурируют с ГРЭС, а на локальных рынках тепла, цены на которых отличаются в разы, ТЭЦ конкурируют с котельными. При этом тепловые источники имеют существенный избыток мощности. Так, тепловые мощности ТЭЦ загружены от 30 до 35 % от установленной мощности. Тепловые мощности котельных из-за несбалансированности экономических интересов, как правило, не используются совместно с ТЭЦ в пиковых режимах.

Возникла конкуренция между различными вариантами развития энергетики – централизованной системой тепло – и электроснабжения городов и крупных промышленных узлов на основе ТЭЦ общего пользования, присоединенных к Единой энергетической системе и являющихся наиболее энергоэффективными с точки зрения использования топлива, и вариантом на основе локальных энергоисточников и локальных энергосистем потребителей. При этом инвестиционная привлекательность распределённой, почти исключительно газовой генерации и локальных систем транспорта тепла и электро-

энергии растёт, в том числе за счёт повышения тарифов для предприятий из-за тарифной политики перекрёстного субсидирования в пользу социальных потребителей, а также из-за снижения надёжности централизованного энергоснабжения.

За период с 1990 по 2010 годы общее потребление тепла в централизованных системах в целом снизилось на 14 %, а отпуск тепла на ТЭЦ в наиболее энергоэффективном теплофикационном цикле — на 48 %. Отпуск тепла от котельных увеличился на 25 %, а потребление сетевого газа на отопление индивидуальными потребителями возросло в три раза.

Многие ТЭЦ, несмотря на низкие удельные расходы топлива на производство электрической и тепловой энергии, в силу целого комплекса причин, включая ценовую (тарифную) политику, оказались убыточными. В результате реализации условий ДПМ на ОРЭМ впервые за долгие годы появился излишек электрической мощности. Появилась возможность закрыть самые экономически неэффективные электрические мощности. Всё или часть оборудования примерно 40 ТЭЦ не прошли конкурентный отбор мощности (КОМ) в 2012 году. Перевод таких ТЭЦ в режим котельных приводит к недопустимому росту себестоимости тепла и росту тарифов для потребителей, а прекращение теплоснабжения городов недопустимо.

В рыночных условиях модернизация и развитие теплоэнергетики осуществляется преимущественно за счёт частных инвестиций. В условиях повышенных рисков капиталовложений в эту отрасль из-за тарифной политики, плохого качества заёмщиков, длительных сроков окупаемости энергетических проектов, высоких процентных ставок предложение заёмных средств для модернизации теплоэнергетики на внутреннем рынке даже для крупных компаний крайне ограничено. Для выявления значительных внутренних резервов и использования экономии в качестве ресурса для модернизации у компаний нет стимулов и не хватает утраченной компетенции специалистов, а из-за различных экономических интересов участников не используется системный подход для оценки общей экономической эффективности, когда экономические эффекты, которые можно суммировать, лежат «в разных карманах».

За последние 20 лет инвестиции в теплоэнергетику практически не вкладывались (за исключением инвестиций в генерирующее оборудование в рамках ДПМ — договоров о предоставлении мощности, за рамками которых осталось более 80 % мощностей). Износ генерирующего оборудования и тепловых сетей достиг критических размеров. С 2006 года по 2011 год повреждаемость тепловых сетей в отопительный сезон выросла в 1,7 раза. Только объёмы переклад-

ки тепловых сетей в Российской Федерации, требующих срочной замены, составляют около 45 тыс. км и оцениваются в 500 млрд рублей, а тарифные поступления теплоснабжающих организаций используются в основном на оплату растущих потерь и аварийных работ, вместо профилактики аварий.

Критический уровень износа оборудования, недостаточный контроль за готовностью к отопительному сезону, утрата квалифицированных кадров и компетенций, особенности заключения государственных и муниципальных контрактов в соответствии с действующим законодательством, значительное снижение качества производимого и поставляемого оборудования, высокий уровень коррупции привели к резкому снижению надёжности и безопасности систем теплоснабжения, постоянному росту количества инцидентов, аварий и чрезвычайных ситуаций в теплоснабжении.

По мнению многих специалистов, инвестиционные возможности теплоснабжающих компаний могли бы существенно вырасти в случае снижения объёма задолженности потребителей. Из-за проблем с управлением многоквартирными домами, неразвитостью систем учёта, низкой платежеспособностью населения из-за роста тарифов, ресурсоснабжающие организации на рынке тепла сталкиваются с хроническими неплатежами. Эта проблема уже приобрела государственный масштаб.

Для решения перечисленных выше и других проблем функционирования и развития отрасли теплоснабжения принятие Федерального закона «О теплоснабжении» в 2010 году было крайне необходимым и своевременным. В то же время особенностью закона является большое количество отсылочных норм, в соответствии с которыми необходимо было разработать пакет взаимосвязанных подзаконных актов, регулирующих различные базовые вопросы функционирования системы теплоснабжения. Подготовка и вступление в силу подзаконных актов затянулись, что не позволило в полной мере использовать в правоприменительной практике положения закона.

Одним из основных механизмов, введенных законом, стали схемы теплоснабжения (п. 3, ст. ФЗ «О теплоснабжении»), которые являются инструментом государственного и муниципального управления в сфере теплоснабжения, их использование можно рассматривать и как плановый инструмент в энергетике для планирования развития от уровня муниципалитетов.

Основная сложность для уполномоченных федеральных и муниципальных органов заключается в том, чтобы обеспечить не только контроль сроков разработки схем, но и их высокое качество, эффективное распределение тепловой нагрузки, обеспечивающее надёжное теплоснабжение наиболее экономичным образом.

В соответствии с поручением Минэнерго России создана система добровольной экспертизы схем теплоснабжения при НП «Энергоэффективный город». До настоящего времени ни один муниципалитет не проявил реальной заинтересованности в такой экспертизе, поэтому экспертиза осуществляется в инициативном порядке по открытой информации.

В ходе мониторинга установлено, что по состоянию на 15 января 2013 года из 156 городов России с населением свыше 100 тыс. человек (исключая Москву и Санкт-Петербург) схемы разработаны и опубликованы на официальных сайтах 8 городов (5 %). Из них в 3 городах схемы теплоснабжения не соответствуют установленным требованиям ни по составу разделов, ни по содержанию.

В ближайшее время схемы начнут приниматься массово и надо кардинально изменить ситуацию с качеством их разработки.

Для исправления ситуации необходимо в процессе разработки и ежегодной актуализации контролировать схемы с использованием экспертизы. В соответствии с п. 5 ст. 4 ФЗ «О теплоснабжении» Минэнерго России и Минрегион России уполномочены осуществлять функции контроля и надзора за соблюдением требований законодательства в области теплоснабжения, и, соответственно, за качеством разработки схем, с возможностью выдачи обязательных предписаний.

При осуществлении функций контроля существенное значение имеют правила п. 5 ст. 23 закона «О теплоснабжении», в соответствии с которыми при разработке схемы теплоснабжения должна быть обеспечена безопасность системы теплоснабжения.

Финансирование и реализация включённых в схему теплоснабжения мероприятий по развитию системы теплоснабжения осуществляется в соответствии с инвестиционными программами организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения.

Инвестиционные программы необходимы для принятия тарифных решений. Как отмечалось, порядок согласования и утверждения инвестиционных программ до настоящего времени не утвержден Правительством Российской Федерации.

Российское законодательство до настоящего времени содержит принципиально разные положения в электроэнергетике, теплоснабжении, а также в регулировании деятельности коммунального комплекса. Коллизия правовых норм разрывает единый комплекс городского энергетического хозяйства, приводит к таким проблемам, как проблемы ТЭЦ на рынке ОРЭМ или судебные споры по вопросу оплаты горячей воды.

Участники «круглого стола» рекомендовали ускорить принятие нормативных правовых актов, предусмотренных Федеральным

законом «О теплоснабжении», в том числе Правил коммерческого учёта тепловой энергии и теплоносителя, ускорить введение в действие ведомственного нормативного акта «Методические рекомендации по разработке схем теплоснабжения», принять меры к обязательному проведению проверок готовности к отопительному сезону 2013—2014 годов в порядке, предусмотренном ст. 20 Федерального закона «О теплоснабжении». Рекомендовать администрациям муниципальных образований проводить добровольную экспертизу проектов схем теплоснабжения до их утверждения в установленном порядке.

Процесс повышения энергоэффективности российской экономики находится под пристальным вниманием государства. Нормативно-правовое обеспечение данного направления является залогом успешного достижения поставленных целей по энергосбережению, поэтому необходимо периодически пересматривать и актуализировать законодательство в соответствии с реальностью.

Федеральный закон № 261-ФЗ «Об энергосбережении...» по мере реализации его основных положений становится одним из ключевых документов, определяющих сегодняшнюю ситуацию, в первую очередь в жилищно-коммунальном хозяйстве и, в меньшей степени, в топливно-энергетическом комплексе в целом. Закон содержит последовательность мероприятий, которые после их окончательной реализации должны качественно повысить энергоэффективность российской экономики, а также определяет сроки и ответственность по выполнению этих мероприятий. На предыдущих этапах была, в той или иной степени, решена задача составления региональных программ по энергосбережению. Сегодня для реализации этих программ начинают поступать реальные инвестиции, направляемые в первую очередь в ЖКХ и на капитальный ремонт жилого фонда.

Индивидуальные и коллективные приборы учёта энергоресурсов как у потребителей, так и у ресурсоснабжающих организаций должны были быть установлены в 2012 году. Для тех, кто этого не сделал, в 2013 году вступает в действие норма о принудительной установке таких приборов. Следующим этапом реализации закона № 261-ФЗ, который должен был быть выполнен до 1 января 2013 года, является повсеместное проведение обязательного энергетического обследования и составление энергетического паспорта.

Ясно, что необходимой частью такого обследования должен быть анализ потребления и потерь энергоресурсов, проведённый на основе показаний приборов учёта. Далее, по результатам этих обследований, естественным является переход к собственно энергосберегающим мероприятиям, которые могут проводиться специалистами в рамках энергосервисных договоров (контрактов). Одним из шагов по реализации государственной политики в области энергосбережения явилась Государственная программа Российской Федерации «Энерго-

сбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года». Её цель — снижение за счёт реализации мероприятий Программы энергоёмкости валового внутреннего продукта (ВВП) страны на 13,5 %, что в совокупности с другими факторами позволит обеспечить решение задачи по снижению энергоёмкости ВВП на 40 % в 2007–2020 годах.

До тех пор пока есть спрос не на качественную, и в первую очередь на дешёвую работу по энергоаудиту, доминировать на этом рынке будут низкосортные компании-однодневки. В этих условиях бесполезно обучать энергоаудиторов, повышать их квалификацию, проводить их аттестацию. Заказчиком выступает потребитель, обязанный провести энергетическое обследование. Он платит за эту услугу, и он диктует условия, по которым зачастую даже опытные энергоаудиторы вынуждены выполнять работу некачественно.

Основным документом по результатам энергетических обследований является энергетический паспорт строго установленного образца, а отчёт по результатам энергетических обследований и программа (предложения по комплексу мероприятий повышения энергетической эффективности) вторичны. Из-за этого к самим результатам энергетических обследований относятся как к бесполезному документу.

Из-за того, что при энергетическом обследовании приходится изучать практически весь объект (а это иногда крупное многофункциональное предприятие с развитой энергетикой, расположенное на нескольких гектарах земли), стоимость таких изысканий объективно становится высокой из-за больших трудозатрат. При этом в основном приходится сталкиваться с отклонениями от условий правильной эксплуатации энергопотребляющих установок. Иными словами, платятся большие деньги за услуги высококвалифицированных специалистов для фиксации очевидного разгильдяйства потребителя.

Предусмотренные программой объёмы финансирования программ мероприятий из бюджетов всех уровней и внебюджетных источников до конца 2020 года должны составить 9 532 млрд руб. Необходимо отметить, что за счёт средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации планируется обеспечить только около 7 % от заявленных средств. Оставшиеся 8 837 млрд руб. предполагается привлечь за счёт внебюджетных источников финансирования, к которым относятся:

- плата по договорам на поставку мощности, инвестиционные составляющие тарифов регулируемых организаций;
- взносы участников реализации подпрограмм программы, включая организации различных форм собственности;
- средства частных инвесторов, привлекаемые в рамках государ-

ственно-частного партнёрства, в том числе на условиях оплаты из полученной экономии энергетических ресурсов в стоимостном выражении;

— доходы от продажи единиц сокращения выбросов в рамках проектов совместного осуществления, целевые отчисления от прибыли организаций, заинтересованных в осуществлении программы;

— кредиты, займы кредитных организаций, средства фондов и общественных организаций, иностранных инвесторов, заинтересованных в реализации подпрограмм или отдельных мероприятий программы;

— иные внебюджетные источники.

К сожалению, в программе отсутствует информация о фактическом исполнении прогнозных показателей по привлечению средств из внебюджетных источников за истекший период. При этом целесообразным было бы включение в документ детализированной информации о ходе реализации программных мероприятий, в частности по источникам внебюджетного финансирования.

Классическая схема энергосервисного договора (контрактинга) состоит из:

- профессионального энергоаудита;
- разработки программы энергосбережения и бизнес-плана;
- привлечения инвесторов или заёмных средств, если таковых нет у заказчика и исполнителя;
- разработки необходимых проектов;
- реализации проектов;
- эксплуатации (сервисного обслуживания), возврата заёмных средств и получения прибыли.

В России проводится определённая работа по энергосервисным мероприятиям в рамках отдельно взятых компаний и финансовых структур. Но, к сожалению, кроме названия, эта работа мало напоминает энергосервис.

Основные причины недостатков:

1. Отсутствие нормативно-правовых основ, регулирующих энергосервисный контракт, в частности:

- методических и нормативных материалов по получению экономии денежных средств при реализации энергосервисных проектов;
- практики доказательного мониторинга экономии денежных средств после внедрения проектов;
- правил бухгалтерской проводки получаемой экономии на систематической основе, её дифференцированного учёта и аккумуляции;
- принятых и юридически обеспеченных правил по определению периода начисления экономии, определению базы сравнения;
- механизмов преодоления хотя бы очевидных рисков, учитывающих специфику выполнения энергосервисных контрактов.

2. Отсутствие единой цели (мотивации) у участников процесса. Работа складывается по принципу нескольких «самостоятельных» команд.

3. Существующее методическое обеспечение не нацелено на выявление подлинности (верификации) экономии энергии.

4. Непривычность концепции энергосбережения для менталитета людей, принимающих финансовые решения.

5. Недостаток профессионалов в сфере энергосбережения и повышения энергоэффективности.

В результате трёх лет действия закона «Об энергосбережении...» имеются единичные энергосервисные договоры, которые остаются в большинстве своём незаконченными или не полностью реализованными в финансовом плане. Подавляющее большинство этих договоров заключаются исключительно в добровольно-принудительном порядке.

Для обеспечения единства целей всех заинтересованных сторон процесса следует особое внимание уделить разработке комплекса мер, в частности нужно энергосервисную деятельность уравнять в правах с другими видами подрядной деятельности. Для этого целесообразно в главе 30 Гражданского кодекса Российской Федерации ввести определение «договор энергосервиса», по аналогии с «договором энергоснабжения». В главе 37 Гражданского кодекса Российской Федерации ввести новый вид деятельности «энергосервисный подряд». В Бюджетном кодексе Российской Федерации указать, что энергосервисный подряд становится самостоятельным бюджетным процессом. В связи с этим статью 72 Бюджетного кодекса необходимо дополнить словами: «Главные распорядители бюджетных средств осуществляют планирование бюджетных ассигнований с учётом результатов энергосервисной деятельности бюджетных организаций на весь период действия энергосервисных контрактов (договоров) плюс один год дополнительно».

В энергосервисном договоре целесообразно предусмотреть следующие разделы:

— порядок передачи подрядчиком энергосервисного оборудования заказчику;

— обязанности сторон по обеспечению эффективного и надёжного содержания энергосервисного оборудования;

— порядок распределения реализованной экономии.

На основании этих норм должны заключаться дополнительные соглашения, направленные на достижение единой мотивации у всех участников процесса.

Необходимо обеспечить достижение подлинности данных о полученной экономии энергии (топлива). Это особая категория информации, поскольку если подходить формально, то достигнутые сбереже-

ния энергии не могут быть фактически прямо измерены. Сбереженная энергия — это энергия, которая уже не потребляется.

В договор следует ввести раздел «Сопоставимость условий», с учётом приказа Минэкономразвития России № 5912, материалов международного протокола IPMPV и других руководящих документов. При этом следует избегать сравнения только по абсолютным (валовым) показателям, для чего использовать удельные показатели экономии и тому подобное.

Несомненно, одним из условий обеспечения подлинности данных о достигнутой экономии энергии (топлива) является создание демонстрационных объектов с проведением сертификации удельных показателей достигнутой экономии.

Необходима наработка законодательных инициатив по мере накопления практики договорных отношений. Основные направления здесь следующие: наличие юридически оформленных дополнительных документов (соглашений) по распределению средств от экономии между всеми участниками контракта, с приоритетом возврата платежей по кредиту; по форме участия заказчика в возврате платежей, в случае роста кредитной ставки, вызванной изменением Центробанком Российской Федерации ставки рефинансирования (пересмотр срока действия договора, суммы договора и тому подобное).

При определении причин недостижения заявленной, но ранее подтвержденной экономии следует рассматривать и вариант возникновения форс-мажорных обстоятельств, пока энергосервисный подряд не будет реализовываться как «самостоятельная финансовая система».

Существенным фактором для минимизации рисков при заключении энергосервисного контракта для энергосервисной компании (потенциального инвестора) могло бы стать замораживание роста тарифов на энергоресурсы у заказчика на срок действия энергосервисного контракта (например, не более 5 лет).

Однако возникающие при этом последствия, связанные с механизмом компенсаций выпадающих доходов у энергоснабжающих организаций, требованиями к продукции и технологиям, являющимся предметом энергосервисных контрактов, а также механизмом определения (подтверждения) этих самых требований, потребуют комплексной нормативной и методологической проработки, включая отраслевую специфику объектов внедрения с участием заинтересованных министерств и ведомств (Минэкономразвития, Минэнерго, Минрегион, Минфин, Минпромторг, ФСТ, ФАС).

Основной итог «энергосервисной двухлетки» — энергосервисный рынок сам себя не отрегулирует. Только административными методами и локальными нормативно-правовыми актами привлекательность энергосервисной деятельности не сформировать.

Необходим комплексный подход к разработке и утверждению нормативно-правовых актов с обязательным привлечением представителей профессионального сообщества.

Самое обязательное нормативное требование — введение в бюджетную практику правила, разрешающего заказчику вносить в смету расходов ЭСКО затраты на эксплуатацию используемого энергосервисного оборудования в течение всего срока действия энергосервисного контракта.

Требуется разработка действенных механизмов мотивации для всех заинтересованных сторон энергосервисного контракта (в задачах Программы данный вывод можно сформулировать как необходимость «формирования механизмов стимулирования деятельности энергосервисных компаний»).

Для дальнейшей поддержки государственной политики энергосбережения и повышения энергоэффективности российской экономики следует:

1) сконцентрировать полномочия по формированию и реализации государственной политики энергосбережения и повышения энергетической эффективности в рамках единого государственного органа, возложив на него соответствующие функции;

2) разработать основные направления государственной политики энергосбережения страны;

3) разработать методические указания по оценке резервов экономики по различным секторам экономики и оценке реальных возможностей энергосбережения;

4) на основе оценки резервов экономики по различным секторам экономики провести внеочередную корректировку региональных программ энергосбережения;

5) внести необходимые изменения в принятые в целях реализации закона № 261-ФЗ нормативно-правовые акты с учётом существующей правоприменительной практики и для наиболее успешной реализации положений указанного закона;

6) разработать комплекс мер по созданию действенного механизма функционирования и стимулирования деятельности в области энергосервиса;

7) определить по федеральным округам базовые регионы по созданию региональных нормативно-правовых актов в области энергосбережения и реализации региональных программ с учётом экономических и климатических особенностей; разработать региональные нормативно-правовые акты по энергосбережению и повышению энергетической эффективности;

8) создать рабочую группу по разработке дополнений в федеральное законодательство в области энергосбережения, направленных на

обеспечение нормативно-правового регулирования и стимулирования деятельности в области энергосервиса.

2. Правительство и органы исполнительной власти

2.1. Деятельность органов при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации в области энергосбережения

Указом Президента Российской Федерации от 18 июня 2012 года образован Совет по модернизации и инновационному развитию России. При этом была упразднена Комиссия при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и технологическому развитию России и прекращено действие 13 указов президента, изданных в период с 2009 по 2012 годы.

Основными задачами Совета являются:

1) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по определению основных направлений и механизмов модернизации экономики и инновационного развития России, включая разработку мер государственной поддержки в данной сфере деятельности;

2) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, предпринимательского и экспертного сообществ в области модернизации экономики и инновационного развития России;

3) определение приоритетных направлений, форм и методов государственного регулирования в целях модернизации экономики и инновационного развития России;

4) координация деятельности по реализации проекта создания и обеспечения функционирования территориально обособленного комплекса для развития исследований и разработок и коммерциализации их результатов.

Одним из направлений деятельности Совета является «Энергоэффективность и ресурсосбережение». Проекты данного направления нацелены на сокращение энергоёмкости ВВП России на 40 % к 2020 году за счёт мер по стимулированию энергосбережения, повышению эффективности использования энергоресурсов и устранению пробелов в нормативно-правовом регулировании. Наибольший потенциал энергосбережения сосредоточен в бюджетном

секторе и в ЖКХ. Поэтому в сфере потребления энергии инициированы проекты в следующих тематических областях:

«Считай, экономь и плати» — формирование и стимулирование бережливой модели потребления энергоресурсов, координация установок и производства приборов учёта.

«Новый свет» — поэтапная замена ламп накаливания на энергоэффективные световые устройства, включая развитие национального производства энергоэффективных заменителей.

«Энергоэффективный квартал» — реализация в нескольких городах комплексных программ повышения энергоэффективности жилого квартала.

«Энергоэффективный социальный сектор» — реализация на примере школ и поликлиник масштабируемых программ повышения энергоэффективности и энергосбережения.

В сфере переработки первичных энергоресурсов начата реализация проекта «Малая комплексная энергетика» — повышение эффективности тепло- и электроснабжения потребителей в регионах России за счёт производства и внедрения энергоэффективного оборудования для локальной энергетике.

Проект «Инновационная энергетика» призван стимулировать инновационные решения в сфере энергетики, используя механизм проведения национального конкурса по энергоэффективности, в котором принимают участие субъекты Российской Федерации, муниципалитеты, бюджетные учреждения, предпринимательские структуры и некоммерческие организации. В рамках данного направления Госкорпорацией «Росатом» реализуется мероприятие «Сверхпроводниковая индустрия». Проект базируется на применении уникальных материалов — высокотемпературных сверхпроводников. В качестве базовой задачи предусмотрены разработка технологий и создание опытно-промышленного производства сверхпроводниковых материалов. Также запланированы разработка опытных образцов и создание опытных производств некоторых видов электротехнического оборудования на основе высокотемпературных сверхпроводников, результатом применения которого является повышение энергоэффективности и надёжности энергосистем, снижение материалоемкости оборудования. Разработки будут востребованы в энергетике, на транспорте, промышленном производстве.

На основании рекомендаций, выработанных координационным советом при Госкорпорации «Росатом», в карте проекта «Сверхпроводниковая индустрия» были скорректированы перечень задач, перераспределены объёмы финансирования по годам и задачам и перенесены сроки завершения по проекту на декабрь 2015 года. В настоящее время работы выполняются в соответствии со скорректированной картой проекта.

«Малая комплексная энергетика» — повышение эффективности тепло- и электроснабжения потребителей России за счёт производства и внедрения энергоэффективного оборудования для локальной энергетики.

Целью проекта является снижение потребления в энергетике невозобновляемого органического топлива, стабилизация или снижение тарифов для населения, повышение надёжности энергоснабжения и преодоление энергодефицита в регионах.

В рамках достижения указанной цели к 2020 году реализация потенциала проекта обусловит:

1) снижение потребления в энергетике невозобновляемого органического топлива;

2) повышение эффективности использования природного газа при выработке тепловой и электрической энергии;

3) ограничение роста цен на тепловую и электрическую энергию;

4) повышение надёжности энергоснабжения, эффективное решение проблемы дефицита генерирующих мощностей;

5) создание условий для привлечения частных инвестиций в развитие когенерации, в том числе путём внесения изменений в нормативные правовые акты, определяющие условия строительства, присоединения к газовым, электрическим и тепловым сетям и условия деятельности объектов когенерации на основе газотурбинных технологий;

6) повышение экологической эффективности выработки тепловой и электрической энергии в части сокращения выбросов парниковых газов и оксидов азота за счёт внедрения газотурбинных технологий.

«Энергоэффективный социальный сектор» — реализация на примере школ и поликлиник масштабируемых программ повышения энергоэффективности и энергосбережения. Разработка комплексной Программы энергосбережения и повышения энергоэффективности социальной сферы на примере муниципальных школ и больниц, обеспечивающей:

1) снижение затрат на оплату энергоресурсов, энерго- и теплообеспечения школ и больниц (существующих и проектируемых) на основе применения современных технологий в сфере энергосбережения и, как следствие, уменьшение энергопотребления на квадратный метр общей площади объектов социальной сферы;

2) повышение качества и надёжности теплоснабжения и освещения помещений школ и больниц, создание более комфортных условий для пациентов больниц, учеников школ, сотрудников. Уменьшение административной нагрузки главврачей больниц и директоров школ, связанных с обеспечением энерго- и теплоснабжения;

3) повышение надёжности функционирования и развития инженерных систем городской застройки; снижение нагрузки на коммунальную инфраструктуру за счёт экономии тепло- и электроэнергии школами и больницами; снижение затрат бюджета и инвесторов на новую коммунальную инфраструктуру при реализации проектов комплексного строительства жилых районов благодаря использованию энергосберегающих технологий в новых больницах и школах;

4) формирование свода нормативов по энергосбережению для проектов строительства новых объектов социальной сферы;

5) возможность проверки и демонстрации эффективности новых технологий энергосбережения для их последующей стандартизации и распространения в других секторах (в том числе в жилищном и коммерческом).

«Энергоэффективный квартал» — реализация в нескольких городах масштабируемых комплексных программ повышения энергоэффективности жилого квартала.

Разработка Программы энергосбережения и повышения энергоэффективности жилищной застройки «Энергоэффективный квартал», обеспечивающей:

1) повышение качества жизни населения и снижение затрат на оплату жилищно-коммунальных услуг как в рамках существующей, так и перспективной застройки города, на основе применения новейших инновационных технологий в сфере энергоресурсосбережения и повышения энергоэффективности и, как следствие, снижение энергопотребления на квадратный метр общей площади жилых домов;

2) надёжное функционирование и динамичное развитие всех инженерных систем квартальной застройки с минимальными затратами энергии и ресурсов, обеспечивающих доступность жилищно-коммунальных услуг;

3) повышение финансовой устойчивости городской экономики за счёт компенсации роста нагрузки на бюджет муниципального образования путём снижения удельных расходов энергии и ресурсов.

«Новый свет» — поэтапная замена ламп накаливания на энергоэффективные световые устройства, включая развитие национального производства энергоэффективных заменителей, техническое регулирование поставляемой на рынок продукции, сопровождение передовых технологий.

Целями разрабатываемой комплексной Программы энергосбережения и повышения энергоэффективности в системах внутреннего и наружного освещения «Новый свет» являются:

1) высвобождение значительных энергогенерирующих мощностей для целей посткризисного развития отечественной экономики;

2) повышение качества жизни населения и сокращение затрат на оплату жилищно-коммунальных услуг в части, касающейся оплаты

потребляемой электроэнергии, снижение светового загрязнения российских городов;

3) сокращение расходов бюджетов всех уровней на оплату электроэнергии, потребляемой для целей внутреннего освещения объектов социальной инфраструктуры, а также наружного освещения;

4) повышение экологической эффективности отечественной экономики за счёт сокращения сопутствующих энергогенерации выбросов основного парникового газа CO₂.

«Считай, экономь и плати» — формирование и стимулирование бережливой модели потребления энергоресурсов, координация установки и производства приборов учёта.

Разработка комплексной программы по установке, производству и эксплуатации приборов учёта, отвечающих современным требованиям по классу точности, возможностям регулирования энергопотребления, системам передачи и анализа данных об энергопотреблении, обеспечивающей:

1) создание условий для оплаты фактически потреблённых энергоресурсов;

2) уменьшение нагрузки на потребителей, в том числе бюджетных, при реализации программы;

3) формирование системы, обеспечивающей 100-процентную оплату оплаты энергоресурсов в соответствии с показаниями приборов учёта;

4) формирование системы поощрения экономного поведения граждан и юридических лиц;

5) экономически оправданное, законодательно оформленное и апробированное в практическом плане решение по общедомовому и поквартирному учёту в жилом фонде.

Опубликованные на сайте Совета документы, касающиеся деятельности направления «Энергоэффективность и ресурсосбережение», относятся в основном к периоду с августа 2009 года по декабрь 2010 года, то есть в период работы упраздненной комиссии.

Также не много материалов о деятельности в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности Правительственной комиссии по вопросам топливно-энергетического комплекса, воспроизводства минерально-сырьевой базы и повышения энергетической эффективности. Данная комиссия является координационным органом, образованным для обеспечения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций в целях создания условий для устойчивого развития и функционирования отраслей топливно-энергетического комплекса, энергоснабжения, энергосбережения, удовлетворения потребностей в энергетических и минерально-сырьевых ресурсах.

Среди задач комиссии, содержащихся в Положении, утверждённом Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.02.2013 № 109, содержится «рассмотрение предложений, направленных на создание условий для формирования энергоэффективной экономики и стимулирование энергосбережения».

2.2. План мероприятий Правительства Российской Федерации

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.09.2012 № 1784-з утверждён План мероприятий по совершенствованию государственного регулирования в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в Российской Федерации. Раздел плана по обеспечению качества методического и статистического сопровождения реализации мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности содержит мероприятия по наделению Минэнерго России полномочиями по формированию методологии подготовки региональных и муниципальных программ, а также оценки эффективности региональных и муниципальных программ с внесением изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2009 № 1225 в части уточнения полномочий Минрегиона России по методическому обеспечению разработки и реализации указанных программ. Также план предусматривает разработку порядка подготовки и распространения ежегодного государственного доклада о состоянии энергосбережения и повышения энергетической эффективности в Российской Федерации.

Запланировано уточнение используемых показателей энергетической эффективности по отраслям экономики (индекса энергоэффективности), а также индикаторов оценки эффективности региональных и муниципальных программ. Предусмотрено внесение изменений в формы федерального статистического наблюдения, используемые для мониторинга исполнения мероприятий, и в указания по их заполнению.

В разделе «Обеспечение энергетической эффективности товаров» предусмотрена разработка порядка подтверждения производителям и импортерами соответствия осветительных устройств и электрических ламп установленным требованиям энергоэффективности.

В Правила обращения с отходами производства и потребления намечено внести изменения в части осветительных устройств, электрических ламп, ненадлежащий сбор, накопление, использование, обезвреживание, транспортирование и размещение которых может нанести вред жизни, здоровью граждан и окружающей среде; контроля за исполнением установленных правил обращения с отработанными ртуть-содержащими лампами, использованными в многоквартирных домах.

Раздел «Обеспечение энергетической эффективности зданий, строений, сооружений» намечает внесение изменения в Правила установлений требований энергетической эффективности зданий в части установления требований в отношении строений, сооружений производственного назначения, изменения сроков уменьшения показателей расхода энергетических ресурсов в здании и дифференциации по назначению и территориальному расположению. Вносятся изменения в документы, связанные с определением класса энергетической эффективности многоквартирных домов.

Раздел «Обеспечение учёта используемых энергетических ресурсов» содержит мероприятия по внесению изменений в порядок заключения договора, регулирующего условия установки, замены и эксплуатации приборов учёта.

Раздел «Повышение энергетической эффективности в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях» предусматривает внесение изменений в соответствующие документы в части уточнения перечня целевых показателей в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности по итогам работы за 2009–2011 годы.

В разделе «Энергетическое обследование» намечено внесение изменений в требования к энергетическому паспорту, составляемому по результатам энергетического обследования, и энергетическому паспорту, составляемому на основании проектной документации.

В разделе, посвященном энергосервисному договору (контракту) намечены мероприятия по внесению изменений в части определения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) на энергосервис в части предоставления дополнительных способов оплаты контракта на энергосервис.

Также в план включены мероприятия по уточнению перечня объектов и технологий, имеющих высокую энергетическую эффективность, в отношении которых предоставляется инвестиционный налоговый кредит; отбору инвестиционных проектов для предоставления государственных гарантий по кредитам и облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.06.2013 № 493 утверждено Положение о государственном жилищном надзоре. Задачами государственного жилищного надзора, в частности, являются: предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами установленных в соответствии с жилищным законодательством, законодательством об энергосбе-

режении и о повышении энергетической эффективности требований к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности.

В целях осуществления государственного жилищного надзора органы государственного жилищного надзора в пределах установленных полномочий организуют и проводят плановые и внеплановые документарные и выездные проверки. Предметом проверок является соблюдение органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, помимо прочего, к обеспечению энергетической эффективности многоквартирных домов и жилых домов, их оснащению приборами учёта используемых энергетических ресурсов и эксплуатации таких приборов.

Также может проверяться исполнение других обязательных требований к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности, установленных жилищным законодательством и законодательством об энергосбережении и повышении энергетической эффективности. По решению руководителя органа государственного жилищного надзора к участию в проведении проверок могут привлекаться эксперты и экспертные организации, аккредитованные в установленном порядке для проведения необходимых исследований, испытаний, экспертиз анализа и оценки.

Методическое обеспечение государственного жилищного надзора осуществляется Министерством регионального развития Российской Федерации.

Постановление Правительства Российской Федерации от 06.04.2013 № 308 внесло изменения в Правила предоставления субсидий из федерального бюджета субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.09.2011 № 746). Пояснительная записка к мероприятиям программы, осуществляемым за счёт средств субсидии должна содержать раздел оценки энергетической эффективности реализации мероприятия. При расчёте объёмов субсидий субъектам Российской Федерации учитываются:

- 1) средства регионального бюджета на осуществление комплексных технических мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных (муниципальных) учреждениях, в системах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, наружном освещении, в жилищном фонде и личном потреблении населением энергетических ресурсов;

2) средства регионального бюджета на осуществление мероприятий по возмещению части затрат на уплату процентов по кредитам и займам, полученным в российских кредитных организациях на осуществление инвестиционной деятельности и реализацию инвестиционных проектов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в энергетике, промышленности и на транспорте, мероприятия по возмещению части затрат на уплату лизинговых платежей на приобретение оборудования высокой энергетической эффективности, мероприятия по модернизации оборудования, используемого для выработки тепловой и электрической энергии, путём замены на оборудование с более высоким коэффициентом полезного действия, а также по переводу оборудования на использование альтернативных видов топлива и возобновляемых источников энергии;

3) средства регионального бюджета на осуществление мероприятий по проведению научно-исследовательских работ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, в том числе предынвестиционной подготовке проектов и мероприятий в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, включая разработку технико-экономических обоснований, бизнес-планов, разработку схем теплоснабжения, формирование организационно-правового и методического обеспечения в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, а также по проведению энергетических обследований;

4) средства регионального бюджета на обучение в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, на информационную поддержку и пропаганду на территории субъекта Российской Федерации, направленных, в том числе, на информирование потребителей об энергетической эффективности бытовых энергопотребляющих устройств и других товаров, в отношении которых предусмотрено определение классов их энергетической эффективности. Либо применяется добровольная маркировка энергетической эффективности.

Субъекты Российской Федерации, претендующие на рассматриваемые субсидии, должны иметь свой закон об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности на территории своего субъекта, соответствующий федеральному закону. В приложении к постановлению приводятся контрольные значения для оценки соответствия мероприятий региональной программы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, которые в текущем финансовом году планируется осуществлять за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации, приоритетным направлениям.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2013 № 344 внесены изменения в следующие правительствен-

ные акты по вопросам представления коммунальных услуг: Правила установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.05.2006 № 306 и Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354.

В случае если объём потреблённого на общедомовые нужды коммунального ресурса, определённый на основе показаний коллективных (общедомовых) приборов учёта, превышает соответствующие нормативы потребления, органам местного самоуправления рекомендуется довести через общие собрания до собственников помещений в многоквартирных домах о мероприятиях по энергосбережению. Постановление предписывает направлять средства, полученные в качестве разницы при расчёте размера платы за коммунальные услуги с применением повышающих коэффициентов, на реализацию мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2013 № 684-р утвержден Перечень приоритетных расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, финансируемых за счёт средств федерального бюджета, на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов. *Обязательство 11.* Развитие энергосбережения и повышение энергетической эффективности по государственной программе Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики» в качестве агрегированного целевого показателя имеет «снижение энергоёмкости внутреннего валового продукта за счёт реализации мероприятий государственной программы», значение которого установлено на 2013 год — 5 %, на 2014 год — 6,2 %, на 2015 год — 7,4 %.

Федеральная служба по тарифам Приказом от 26.08.2010 № 407-э установила требования к программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности субъектов естественных монополий, оказывающих услуги по транспортировке нефти по магистральным трубопроводам на 2010-2012 годы. В программах отдельно для каждого мероприятия и в разрезе каждого вида энергетических ресурсов определяется ожидаемый экономический и технологический эффект от реализации мероприятий программы, а также ожидаемый срок окупаемости от реализации мероприятия.

Ожидаемый технологический эффект от реализации мероприятия определяется как планируемое сокращение расхода энергетических ресурсов в результате его выполнения и рассчитывается на каждый год реализации программы на протяжении всего срока её реализации как разница ожидаемого значения показателя в году, предшествующем

году начала осуществления данного мероприятия, и прогнозного значения показателя расхода энергетического ресурса в расчётном году реализации мероприятия, в разрезе каждого вида энергетического ресурса.

Ожидаемый экономический эффект от реализации мероприятия определяется как экономия расходов на приобретение (производство) энергетических ресурсов, достигнутая в результате его осуществления, рассчитанная на каждый год реализации программы на протяжении всего срока её реализации исходя из ожидаемого объёма снижения потребления соответствующего энергетического ресурса в расчётном году реализации мероприятия и прогнозных цен (расходов на производство) на энергетические ресурсы на соответствующий период в разрезе каждого вида ресурса.

Ожидаемый срок окупаемости мероприятия определяется как период, в течение которого затраты на выполнение соответствующего мероприятия будут компенсированы суммарной величиной ожидаемого экономического эффекта от его реализации.

Целевые показатели энергосбережения и повышения энергетической эффективности установлены приказом для каждого предприятия, оказывающего услуги по транспортировке нефти по магистральным трубопроводам и попадающего под регулирование как субъект естественных монополий.

Федеральная служба по тарифам Приказом от 31.03.2011 № 85-э установила требования к программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности субъектов естественных монополий, оказывающих услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям. Новая редакция данного приказа была утверждена Приказом от 30.03.2012 № 212-э.

Приказ устанавливает:

- 1) целевые показатели энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- 2) целевой показатель оснащенности зданий, строений, сооружений, приборами учёта воды, природного газа, тепловой энергии, электрической энергии на уровне 100 %;
- 3) перечень обязательных мероприятий и сроки их проведения;
- 4) показатели энергетической эффективности объектов, создание и модернизация которых планируется производственными или инвестиционными программами.

В отношении каждого мероприятия в программах определяют: ожидаемый технологический эффект, ожидаемый экономический эффект, ожидаемый срок окупаемости мероприятий.

Приказ Федеральной службы по тарифам от 31.03.2011 № 88-э установил требования к программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности субъектов естественных монополий, оказывающих услуги по транспортировке газа по

магистральным газопроводам. Вторая редакция приказа была утверждена 30.03.2012 № 214-э.

Приказ устанавливает:

- 1) целевые показатели энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- 2) целевой показатель для оснащённости зданий, строений и сооружений приборами учёта воды, природного газа, тепловой энергии и электрической энергии на уровне 100 процентов;
- 3) перечень обязательных мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности и сроки их проведения;
- 4) показатели энергетической эффективности объектов, создание и модернизация которых планируется производственными и инвестиционными программами.

Перечень обязательных мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, например, ОАО «Газпром» содержит:

1. По экономии природного газа — реконструкция и модернизация технологических объектов компрессорных станций, оптимизация технологических характеристик и режимов работы газотранспортной системы, сокращение затрат газа на технологические нужды линейной части магистральных газопроводов, газораспределительных станций, компрессорных цехов и компрессорных станций, также вспомогательного производства, улучшение технического состояния газовых перекачивающих агрегатов. Повышение гидравлической эффективности газопроводов.

2. По экономии электроэнергии — улучшение технического состояния оборудования, оптимизация режимов работы оборудования, внедрение частотно-регулируемого привода и мягкого пуска электродвигателей, внедрение рациональных схем освещения, отопления и вентиляции; реконструкция и строительство электростанций для собственных нужд, внедрение автоматических систем контроля учёта электроэнергии и усовершенствованных приборов учёта электроэнергии; реконструкция и модернизация оборудования компрессорных станций, линейных частей магистральных газопроводов, газораспределительных и газоизмерительных станций.

Соответствующие перечни мероприятий установлены по каждому предприятию, попадающему под регулирование ФСТ.

2.3 Государственная программа «Энергоэффективность и развитие энергетики»

Наиболее объёмным документом, посвящённым энергосбережению и повышению энергетической эффективности, стала Государственная программа Российской Федерации «Энергоэффективность

и развитие энергетики» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.04.2013 № 512-р).

Цели программы:

- надёжное обеспечение страны топливно-энергетическими ресурсами,
- повышение эффективности их использования,
- снижение антропогенного воздействия ТЭК на окружающую среду.

Задачи программы:

- развитие энергосбережения и повышение энергоэффективности;
- совершенствование технологии добычи, транспортировки и повышение глубины переработки углеводородного сырья;
- развитие использования возобновляемых источников энергии и повышение экологической эффективности энергетики;
- содействие инновационному развитию топливно-энергетического комплекса.

В качестве целевых индикаторов и показателей программы выбраны:

- снижение энергоёмкости ВВП;
- глубина переработки нефти;
- снижение выбросов парниковых газов;
- внутренние затраты на исследования и разработки к выручке предприятий, реализующих программы инновационного развития;
- доля организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем количестве организаций;
- доля затрат на технологические инновации в общем объёме затрат на производство отгруженных товаров, выполненных работ и услуг.

Нетрудно видеть непроработанность системы целевых индикаторов и показателей. Во-первых, их явно недостаточно для эффективного управления выполнением поставленных задач. Во-вторых, три из шести показателей отражают затраты, но не планируемый результат. В-третьих, не ясно, каким индикатором характеризуется одна из главных целей программы, а именно «надёжное обеспечение страны топливно-энергетическими ресурсами». При этом объём необходимых бюджетных ассигнований на период действия программы (до 2020 года) оценивается в 28,658 трлн рублей. Из них 27,992 трлн рублей предусмотрено получить из внебюджетных источников.

Программа состоит из семи подпрограмм:

1. Энергосбережение и повышение энергетической эффективности;
2. Развитие и модернизация электроэнергетики;
3. Развитие нефтяной отрасли;

4. Развитие газовое отрасли;
5. Реструктуризация и развитие угольной промышленности;
6. Развитие использования возобновляемых источников энергии;
7. Обеспечение реализации государственной программы.

Как видно, при всей масштабности намерений перевести развитие энергетики на инновационные рельсы, специальной подпрограммы не предусмотрено. Выпали из поля зрения разработчиков: развитие теплоснабжения, распределённой малой энергетики.

Подпрограмма 1 «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» содержит следующие показатели (индикаторы);

1) снижение энергоёмкости ВВП Российской Федерации за счёт реализации мероприятий подпрограммы (к 2007 году);

2) отношение ежегодного объёма финансирования подпрограммы за счёт средств внебюджетных источников, привлеченных за счёт реализации механизмов поддержки энергосбережения и повышения энергетической эффективности к объёму финансирования подпрограммы за счёт консолидированного бюджета Правительства Российской Федерации;

3) удельный расход энергетических ресурсов в государственном и муниципальном секторе (кг у. т./кв. м./год);

4) средний удельный расход энергетических ресурсов в жилищном фонде (кг у. т./кв. м./год);

5) количество пользователей государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, представляющих информацию для включения в данную систему.

Анализ перспектив спроса на энергоресурсы в рассматриваемой программе базируется на данных корпорации BP, Международного энергетического агентства, Управления энергетической информации Министерства энергетики США. Российские прогнозы программа не приводит. Практически отсутствует анализ внутренних энергетических рынков. Весьма неглубок анализ рисков при реализации государственной программы. Меры управления рисками при реализации государственной программы описаны поверхностно.

Энергоёмкость ВВП страны в программе определяется как отношение объёма потреблённых топливно-энергетических ресурсов внутри «республики» к величине объёма ВВП страны в постоянных ценах.

Государственной программой предусматривается выполнение следующих мероприятий, входящих в состав подпрограммы по энергосбережению:

1) научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

2) предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

3) модернизация государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и ее интеграция с государственной информационной системой топливно-энергетического комплекса;

4) реализация образовательных мероприятий в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

5) развитие международного сотрудничества в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

6) развитие механизмов финансовой поддержки реализации проектов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

7) оперативное управление подпрограммой;

8) предоставление государственных гарантий по кредитам на реализацию проектов по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, привлекаемым организациями.

Как видно, среди указанных мероприятий не так много таких, которые находятся в исключительной компетенции Министерства энергетики Российской Федерации, хотя согласно паспорту программы соисполнителей у нее нет.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.07.2013 № 1223-р утверждены предусмотренные Программой размеры субсидий, предоставляемых в 2013 году из федерального бюджета бюджетам 28 субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств, связанных с реализацией региональных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Сумма предоставляемых субсидий – 5,678 млрд рублей. Максимальные субсидии получают: Тамбовская область (466,06 млн руб.), Республика Татарстан (442,61 млн руб.), Новосибирская область (410,91 млн руб.), Псковская область (338,37 млн руб.).

После принятия данной государственной программы Министерство энергетики Российской Федерации приступило не столько к ее выполнению, сколько к доработке. В настоящее время на сайте министерства размещен вариант программы, содержащий множество изменений, относительно официального текста, утверждённого в апреле текущего года. Но остается непонятным, как и когда Правительство Российской Федерации будет утверждать новый вариант программы.

Основные изменения претерпела первая подпрограмма – «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности». Число

целевых индикаторов и показателей в ней увеличилось до 89. Изменения не затронули, пожалуй, лишь раздел, касающийся развития Государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса, в чем просматривается основная заинтересованность Министерства энергетики Российской Федерации. Ежегодный объём ресурсного обеспечения этого направления из средств федерального бюджета предусмотрен программой в размере от 1 до 2 млрд рублей.

2.4. Статистика и государственные информационные системы

Управлять функционированием и развитием такой сложной системы, какой сегодня является топливно-энергетический комплекс, без адекватных, актуальных данных и точных прогнозов невозможно. Исторически именно на координации усилий по обеспечению энергетической безопасности формировался и продолжает расширяться и укрепляться Европейский Союз. Страны мира сотрудничают в части обмена данными энергетической статистики, создают международные организации, которые собирают данные, анализируют их, разрабатывают среднесрочные и долгосрочные прогнозы развития энергетики, вырабатывают рекомендации для правительств и всего международного сообщества.

В странах с развитой рыночной экономикой у потребителей, предприятий, а также органов государственного и муниципального управления усиливается потребность в открытом и одновременном доступе к данным энергетической статистики. В настоящее время широкую известность в мире приобрели системы энергетической статистики Международного энергетического агентства, Объединенная инициатива в области данных по нефти JODI, системы энергетической статистики Европейского Союза (Eurostat), Соединенных Штатов Америки (EIA). Крупные нефтегазовые корпорации, такие как, например, BP, ExxonMobile, Statoil, Shell и другие, также осуществляют сбор статистических данных по мировым энергетическим рынкам и разрабатывают прогнозы развития мировой энергетики, разумеется, действуя в интересах своих акционеров. В рамках Киотского протокола и Конвенции ООН об изменении климата готовятся национальные доклады о кадастре антропогенных выбросов, которые производятся в основном при добыче, транспортировке, преобразовании и потреблении энергии. При этом стало нормой включать в сборники энергетической статистики данные об энергоёмкости экономики и промышленных отраслей, выбросов парниковых газов и показатели энергетической эффективности.

Разработка и осуществление государственной политики в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности невозможно без детальной энергетической статистики, основывающей-

ся на единой методологии измерения потоков энергии и составления энергетических балансов. Это в свою очередь требует всеобъемлющего законодательного и нормативно-правового регулирования на всех уровнях — от индивидуальных потребителей энергии — до органов государственной власти.

В статье 50 Федерального закона от 24.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрено до 1 мая 2010 года обеспечить внесение изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации в части установления требований о включении в формы федерального статистического наблюдения данных:

- об объёме использованных в течение календарного года энергетических ресурсов,
- о затратах на оплату таких энергетических ресурсов,
- об оснащённости приборами учёта используемых энергетических ресурсов,
- о показателях энергетической эффективности и при наличии результатов энергетического обследования данных о потенциале энергосбережения,
- о включении в годовой отчет, подлежащий раскрытию в соответствии с законодательством об акционерных обществах, информации об объёме каждого из используемых видов энергетических ресурсов за соответствующий календарный год.

Приказом Федеральной службы государственной статистики от 29.04.2010 № 176 были утверждены соответствующие формы федерального статистического наблюдения за энергосбережением:

- 4-ТЭР «Сведения об остатках, поступлении и расходе топливно-энергетических ресурсов, сборе и использовании отработанных нефтепродуктов» с указаниями по её заполнению¹;
- 1-ПУ (ЖКХ) «Сведения о приборах учёта потребления коммунальных услуг в жилищном фонде» с указаниями по её заполнению²;
- 1-В «Опросный лист для обследования бюджетов домашних хозяйств»³.

Также подтверждалось использование ранее утвержденных форм:

- 11-ТЭР «Сведения об использовании топлива, теплоэнергии и электроэнергии на производство отдельных видов продукции, работ (услуг)», от 23.09.2008 № 235;

¹ Форма № 4-ТЭР утратила силу с отчёта за 2011 год. Приказом Росстата от 15.08.2011 № 355 введена новая форма.

² Форма № 1-ПУ (ЖКХ) утратила силу с отчёта за январь—декабрь 2011 года. Приказом Росстата от 27.09.2011 № 410 введена новая форма.

³ Форма № 1-В утратила силу с отчёта за 2010 год. Приказом Росстата от 02.11.2010 № 382 утверждена новая форма.

– 6-ТП «Сведения о работе тепловой электростанции», от 28.07.2009 № 153;

– 1-ТЕП «Сведения о снабжении теплоэнергией»

– 22-ЖКХ (сводная) «Сведения о работе жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы», от 11.08.2009 № 168.

Состояние российской энергетической статистики всегда служило поводом для критики, особенно на фоне стран Европейского Союза, США и Международного Энергетического Агентства. Ситуация усугублялась распадом Советского Союза, многократным реформированием органов государственной исполнительной власти, в результате чего контроль над информационными ресурсами был временно утрачен.

Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2005 № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» воссоздавало систему государственных информационных ресурсов, в том числе и топливно-энергетического комплекса.

Приказ Министерства энергетики Российской Федерации от 29.07.2009 № 345 утвердил Административный регламент по исполнению государственной функции по распоряжению государственными информационными ресурсами топливно-энергетического комплекса. Исполнение государственной функции поручалось Минэнерго России и его территориальным органам при участии подведомственных Минэнерго России организаций с возложением на них организационно-технологического сопровождения исполняемой государственной функции.

На территориальные органы Минэнерго России было возложено исполнение государственной функции на территории, определенной в соответствии с утверждённой в установленном порядке схемой размещения территориальных органов Минэнерго России. В качестве получателей результатов исполнения государственной функции были определены федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Распоряжение государственными информационными ресурсами ТЭК передавалось Минэнерго России и его территориальным органам путём предоставления информации, входящей в состав государственных информационных ресурсов ТЭК, в рамках соглашения об информационно-технологическом взаимодействии, заключенного между Минэнерго России, его территориальными органами, с одной стороны, и получателями результатов исполнения государственной функции, с другой стороны. Участниками соглашения об информационно-

технологическом взаимодействии также считались подведомственные Минэнерго России организации, уполномоченные законодательством Российской Федерации осуществлять сбор, обработку, накопление и контроль за использованием государственных информационных ресурсов ТЭК.

К результатам исполнения государственной функции относились:

- предоставление информации, входящей в состав государственных информационных ресурсов ТЭК в рамках соглашения об информационно-технологическом взаимодействии;

- отказ в предоставлении информации, входящей в состав государственных информационных ресурсов ТЭК;

- отказ в заключении соглашения об информационно-технологическом взаимодействии.

В приложение к Административному регламенту были включены блок-схема административной процедуры, а также образец соглашения об информационно-технологическом взаимодействии Минэнерго России, его территориальных органов, иных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с участием подведомственных Минэнерго России организаций.

Схема размещения территориальных органов Минэнерго России в соответствии с регионализацией по федеральным округам была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.11.2008 № 1604-р.

Тогда же началась проработка вопроса создания государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса.

Создание государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности предусмотрено статьей 23 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2010 № 391 определило порядок создания указанной информационной системы, а также утвердило Правила создания государственной информационной системы и условий для её функционирования. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.01.2011 № 20 утвердило Правила представления федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления информации для включения в государственную информационную систему (ГИС) в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

В настоящее время ГИС «Энергоэффективность» включена в Реестр федеральных государственных информационных систем (реестровый номер 142 0164, паспорт ФС-77110164, выдан 22.11.2011 года).

Согласно правилам создания ГИС «Энергоэффективность», «система создается и функционирует в целях представления физическим лицам, организациям, органам государственной власти и органам местного самоуправления актуальной информации о требованиях законодательства Российской Федерации об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о ходе реализации его положений, а также получения объективных данных об энергоёмкости экономики Российской Федерации (в том числе её отраслей), о потенциале снижения такой энергоёмкости, о наиболее эффективных проектах и о выдающихся достижениях в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности».

Система должна содержать сведения, установленные Федеральным законом «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также:

а) данные о ходе и результатах проведения мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении государственного, муниципального и частного жилищных фондов;

б) средние показатели энергетической эффективности зданий, строений и сооружений, вводимых в эксплуатацию после строительства, реконструкции или капитального ремонта;

в) количество многоквартирных домов, вводимых в эксплуатацию после строительства, реконструкции или капитального ремонта, относимых к разным классам энергетической эффективности в соответствии с законодательством Российской Федерации об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

г) данные о ходе выполнения требований о наличии в технической документации, прилагаемой к товарам, в маркировке товаров и на их этикетках информации о классах энергетической эффективности товаров;

д) показатели энергоёмкости экономики Российской Федерации, в том числе её отраслей;

е) данные о потенциале снижения показателей энергоёмкости экономики Российской Федерации, в том числе её отраслей;

ж) данные о наилучших мировых и российских достижениях в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

з) установленные требования к программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности организаций,

осуществляющих регулируемые виды деятельности, обобщенные по видам деятельности указанных организаций;

и) перечень товаров, работ и услуг, размещение заказов на которые осуществляется для государственных или муниципальных нужд, при использовании которых расходуются энергетические ресурсы в объемах, составляющих существенную долю в структуре потребления отдельных групп государственных или муниципальных заказчиков, осуществляющих аналогичные виды деятельности.

Сегодня ГИС «Энергоэффективность» функционирует как Интернет-портал по тематике энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Структура портала не вполне соответствует требованиям к государственной информационной системе «Энероэффективность», которые предъявлялись на этапе разработки.

Еще до введения в действие ГИС «Энергоэффективность» в Государственную Думу был внесен законопроект «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» (№ 562736-5, зарегистрирован 15.05.2011). Закон был принят в первом чтении 22.09.2011, после чего был существенно доработан ко второму чтению. Закон был подписан Президентом Российской Федерации 3.12.2011 и опубликован 9.12.2011.

Согласно данному закону уполномоченный орган (Министерство энергетики Российской Федерации) обеспечивает создание отраслевых сегментов государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса по следующим направлениям функционирования (отраслям) топливно-энергетического комплекса:

1) нефтедобывающая промышленность, нефтеперерабатывающая промышленность, нефтехимическая промышленность, транспортировка по магистральным трубопроводам нефти и нефтепродуктов;

2) газовая промышленность, транспортировка по трубопроводам газа и продуктов его переработки;

3) угольная промышленность, сланцевая промышленность, торфяная промышленность;

4) электроэнергетика, теплоэнергетика;

5) энергосбережение и повышение энергетической эффективности;

6) иные направления функционирования (отрасли) топливно-энергетического комплекса, определённые Правительством Российской Федерации.

В государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса должны содержаться следующие виды информации о состоянии и прогнозе развития топливно-энергетического комплекса:

1) о юридических лицах, об индивидуальных предпринимателях, осуществляющих деятельность по добыче, производству, переработке, обогащению, преобразованию, хранению, передаче, распределе-

нию, транспортировке, поставкам, перевалке, перегрузке, отгрузке, реализации энергетических ресурсов, снабжению ими и (или) обеспечению функционирования коммерческой и технологической инфраструктур оптового рынка электрической энергии и мощности, в том числе об основных финансово-экономических показателях указанной деятельности, о производственных и об инвестиционных программах;

2) о рынках энергетических ресурсов, ценообразовании на таких рынках, ценах, тарифах на энергетические ресурсы, налогах и сборах, таможенных пошлинах и иных таможенных платежах в части энергетических ресурсов, таможенной статистике внешней торговли Российской Федерации в части энергетических ресурсов, об экспортно-импортных операциях, совершаемых с энергетическими ресурсами;

3) об использовании энергетических ресурсов, о прогнозе потребления энергетических ресурсов;

4) о потребностях субъектов Российской Федерации и отраслей экономики Российской Федерации в энергетических ресурсах, об их использовании субъектами Российской Федерации и в отраслях экономики Российской Федерации;

5) о фактических и прогнозируемых запасах энергетических ресурсов, являющихся полезными ископаемыми, применительно к используемым для добычи, промышленного освоения разведанных месторождений таких полезных ископаемых;

6) об объеме добычи, производства, переработки, обогащения, преобразования, хранения, передачи, распределения, транспортировки, поставок, перевалки, перегрузки, отгрузки, реализации энергетических ресурсов, их потерь субъектами государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса, снабжения энергетическими ресурсами;

7) о характеристиках энергетических ресурсов, в том числе об их качестве;

8) об использовании объектов инфраструктур морского транспорта, внутреннего водного транспорта, железнодорожного транспорта, автомобильного транспорта для перевалки, перегрузки, отгрузки энергетических ресурсов;

9) об использовании возобновляемых источников энергии (в том числе об установленной мощности действующих и (или) планируемых для ввода в эксплуатацию генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии, объеме произведенной такими объектами электрической и (или) тепловой энергии, о производстве мощности предприятий, осуществляющих производство энергоносителей с использованием возобновляемых источников энергии, об объеме энергоносителей, произведенных такими предприятиями с использованием возобновляемых источников энергии);

10) о технических характеристиках оборудования субъектов государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса, предназначенного для добычи, производства, переработки, обогащения, преобразования, хранения, передачи, распределения, транспортировки, поставок, перевалки, перегрузки, отгрузки, реализации энергетических ресурсов, снабжения ими, в том числе о техническом состоянии данного оборудования и применяемых на нём технических устройствах и средствах измерений (приборах учёта энергетических ресурсов), о проведенном и планируемом ремонте, подготовке к осенне-зимнему периоду и его прохождению;

11) об организациях по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), ликвидация которых осуществляется в соответствии с решением, принятым в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

12) о приобретении энергетических ресурсов по государственным контрактам на их поставку или иным договорам и об использовании энергетических ресурсов федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственными им государственными учреждениями;

13) о международных договорах Российской Федерации и нормативных правовых актах Российской Федерации, регулирующих отношения в сферах добычи, производства, переработки, обогащения, преобразования, хранения, передачи, распределения, транспортировки, поставок, перевалки, перегрузки, отгрузки, реализации и использования энергетических ресурсов, снабжения ими;

14) о воздействии деятельности субъектов государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса на окружающую среду, климат, о мерах, принимаемых по охране окружающей среды, адаптации к изменениям климата и смягчению антропогенного воздействия на климат;

15) в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности⁴;

16) об организациях, осуществляющих научно-исследовательскую, научно-техническую, инновационную, образовательную деятельность в сферах добычи, производства, переработки, обогащения, преобразования, хранения, передачи, распределения, транспортировки, поставок, перевалки, перегрузки, отгрузки, реализации и использования энергетических ресурсов, снабжения ими, о проводимых и планируемых на-

⁴ Государственной программой «Энергоэффективность и развитие энергетики» предусмотрена модернизация государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и её интеграция с государственной информационной системой топливно-энергетического комплекса.

учно-исследовательских, опытно-конструкторских, технологических работах в этих сферах;

17) об объёме, о номенклатуре, технических характеристиках оборудования и материалов, производимых на территории Российской Федерации в целях добычи, производства, переработки, обогащения, преобразования, хранения, передачи, распределения, транспортировки, поставок, перевалки, перегрузки, отгрузки, реализации и использования энергетических ресурсов, снабжения ими или импортируемыми в указанных целях в Российскую Федерацию для оборота на территории Российской Федерации;

18) о состоянии энергетики иностранных государств, мирового рынка энергетических ресурсов, о международных системах транспортирования энергетических ресурсов, мировых запасах энергетических ресурсов, развитии энергетических технологий за рубежом;

19) о прогнозе развития направлений функционирования (отраслей) топливно-энергетического комплекса Российской Федерации, направлений функционирования (отраслей) топливно-энергетических комплексов иностранных государств, в том числе их технологического развития, прогнозе энергетической безопасности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации;

20) о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, об инцидентах или авариях, создающих угрозу безопасности на объектах топливно-энергетического комплекса;

21) об обеспечении соблюдения требований охраны труда и об условиях труда, а также о производственном травматизме на объектах топливно-энергетического комплекса.

Доступ к информации, содержащейся в системе, обеспечивается уполномоченным органом в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, законодательством Российской Федерации о государственной тайне, законодательством Российской Федерации в отношении коммерческой тайны и иной охраняемой законом тайны и с учётом положений Федерального закона о ГИС ТЭК.

Правом доступа к информации, содержащейся в государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса, с возможностью её обработки обладает уполномоченный орган, а также организации, осуществляющие эксплуатацию сегментов государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса. Иные пользователи государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса обладают правом доступа к информации, содержащейся в государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса, без возможности её обработки.

Доступ пользователей государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса к общедоступной информации, содержащейся в государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса, обеспечивается оператором государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса путём размещения указанной информации на официальном сайте уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

В случае, если информация, которая должна предоставляться для включения в государственную информационную систему топливно-энергетического комплекса, содержится в иных государственных информационных системах и включается в иные государственные информационные системы в обязательном порядке, такая информация подлежит включению в государственную информационную систему топливно-энергетического комплекса в автоматизированном режиме из иных государственных информационных систем. Порядок взаимодействия государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса и иных государственных информационных систем устанавливается Правительством Российской Федерации.

Принятие федерального закона о ГИС ТЭК является важным шагом к созданию в дальнейшем федерального агентства, аналогичного по возможностям Агентству энергетической информации, созданному при Министерстве энергетики США на основании специального закона. При этом агентству могут быть переданы функции уполномоченного правительственного органа по ведению официальной энергетической статистики.

Для обеспечения создания к 2015 году ГИС ТЭК вышел ряд правительственных документов. Постановлением от 15.08.2012 № 834 Правительство Российской Федерации утвердило требования к техническим, программным и лингвистическим средствам. Согласно данному документу технические и программные средства обеспечения эксплуатации государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса должны обеспечивать:

- а) сбор и обработку информации о состоянии и прогнозе развития топливно-энергетического комплекса для её включения в государственную информационную систему, а также хранение информации;
- б) доступ к информации, содержащейся в государственной информационной системе;
- в) взаимодействие государственной информационной системы с иными информационными системами, в том числе с единой системой межведомственного электронного взаимодействия, государственной автоматизированной системой «Управление», единой информационной системой жилищно-коммунального хозяйства, а также

с инфраструктурой информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме;

г) моделирование и прогнозирование социально-экономических явлений в сфере топливно-энергетического комплекса;

д) мониторинг мероприятий, осуществляемых в топливно-энергетическом комплексе;

е) непрерывную работу государственной информационной системы при её эксплуатации.

Программные средства обеспечения эксплуатации государственной информационной системы должны состоять из программ для электронных вычислительных машин с открытым кодом. В случае если указанное ограничение приводит к увеличению расходов бюджета Российской Федерации или снижению быстродействия, надёжности или уровня защиты информации, в государственной информационной системе должно использоваться проприетарное⁵ программное обеспечение.

Лингвистические средства обеспечения эксплуатации государственной информационной системы должны обеспечивать доступ её пользователей к содержащейся в ней информации на русском языке.

Наименования иностранных юридических лиц и имена физических лиц, а также иностранные официальные обозначения могут быть указаны с использованием букв латинского алфавита.

В состав лингвистических средств обеспечения эксплуатации государственной информационной системы должна входить система нормативно-справочной информации топливно-энергетического комплекса, включающая термины, сокращения, словари, тезаурусы и классификаторы.

Постановлением Правительством Российской Федерации от 22.12.2012 № 1384 утверждены Правила предоставления в обязательном порядке субъектами ГИС ТЭК информации для включения в эту систему. Предоставление информации для включения в систему должно осуществляться посредством сети Интернет в форме электронного документа, который подписывается усиленной квалифицированной электронной подписью руководителя (иного уполномоченного лица) субъекта системы, создается и направляется в уполномоченный орган с использованием программных средств системы.

⁵ Программное обеспечение, являющееся частной собственностью авторов или правообладателей и не удовлетворяющее критериям свободного ПО (наличия открытого программного кода недостаточно). Правообладатель проприетарного ПО сохраняет за собой монополию на его использование, копирование и модификацию, полностью или в существенных моментах.

Постановление Правительства Российской Федерации от 04.02.2013 № 78 утвердило Положение о порядке доступа к информации, содержащейся в ГИС ТЭК. Информация, содержащаяся в информационной системе, считается общедоступной, за исключением той, доступ к которой ограничен законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, о государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайне. Доступ пользователей к общедоступной информации, содержащейся в информационной системе, без использования программно-технических средств информационной системы обеспечивается её оператором путём размещения указанной информации на его официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Для получения доступа к информации, содержащейся в информационной системе, с использованием программно-технических средств, субъекты информационной системы, в обязательном порядке предоставляющие информацию для включения в информационную систему, и пользователи осуществляют регистрацию в ней с использованием программно-технических средств. Пользователь имеет право обращаться к оператору информационной системы с запросом как лично, так и через своего уполномоченного представителя. В запросе на получение информации указываются почтовый адрес, номер телефона и (или) факса либо адрес электронной почты для направления ответа на запрос или уточнения содержания запроса, а также фамилия, имя и отчество гражданина (физического лица) либо наименование организации (юридического лица), органа государственной власти, органа местного самоуправления, запрашивающих информацию, содержащуюся в информационной системе.

Оператор информационной системы отказывает пользователю в предоставлении информации в следующих случаях:

- запрашиваемая информация не содержится в информационной системе;
- в запросе не указан почтовый адрес, адрес электронной почты или номер факса для отправления ответа на запрос либо номер телефона, по которому можно связаться с направившим запрос пользователем;
- запрашиваемая информация относится к информации, доступ к которой ограничен федеральными законами, и пользователь не подтвердил наличие у него права доступа к соответствующей информации;
- идентичная информация ранее предоставлялась пользователю;
- запрос является анонимным;
- запрашиваемая информация размещена оператором информационной системы на официальном сайте в сети Интернет.

Утвержденный порядок, к сожалению, не содержит классификации информации по степени открытости, за исключением упомянутых

ограничений. Это может привести к избыточной закрытости информационных ресурсов, что будет противоречить современной мировой практике. Например, для получения данных из баз EIA, Eurostat, JODI, фамильно-адресная регистрация не требуется.

Постановление Правительства Российской Федерации от 20.03.2013 № 247 утвердило Правила взаимодействия ГИС ТЭК с иными государственными информационными системами. Информация, которая должна предоставляться для включения в государственную информационную систему, содержащаяся и включаемая в иные государственные информационные системы в обязательном порядке, включается в государственную информационную систему её оператором в автоматизированном режиме на основании информационного сообщения, полученного от оператора иной государственной информационной системы в результате направления информационного запроса.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.04.2013 № 512-р утверждена государственная программа «Энергоэффективность и развитие энергетики», в которой одна из подпрограмм (подпрограмма 7, Обеспечение реализации государственной программы) практически полностью посвящена вопросам создания и использования Государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса (ГИС ТЭК). Данная государственная информационная система определена главным инструментом информационного обеспечения всех остальных подпрограмм. Однако, поскольку в период выполнения государственной программы ГИС ТЭК будет только создаваться и наполняться информацией, полноценным инструментом для этой программы она стать не сможет.

2.5. Энергоменеджмент в энергосбережении

В федеральном законе от 23.11.2009 № 261-ФЗ значительное внимание уделено обеспечению энергопотребителей приборами учёта потребляемой энергии. Важность данного инструмента энергосбережения неоспорима. Но не менее, и даже более важен, другой инструмент — система управления энергосбережением и повышением энергетической эффективности. Такие системы имеют отраслевую и национальную специфику, но общие принципы опробованы, отобраны и признаны в качестве стандартных на международном уровне. Поэтому разработка и внедрение стандартов энергоменеджмента должны занимать надлежащее место в законодательстве об энергосбережении и повышении энергетической эффективности.

Международный стандарт ISO 50001:2011 «Система энергоменеджмента (energy management system)», который принят Международной организацией по стандартизации (ISO) 15.06.2011 года, развивает методологию системы энергоменеджмента, которая до этого была пред-

ставлена национальными стандартами, например, США (ANSI/MSE 2000:2008), ЮАР (SANS 879:2009), Южной Кореи (KS A 4000:2007), Китая (GB/T 23331:2009), Белоруссии (СТБ 1777-2009). В Европейском Союзе на основе общеевропейского стандарта системы энергоменеджмента (EN 16001:2009) тридцать стран приняли его национальные версии. Разработчики стандарта ISO 50001:2011 считают, что данный стандарт может повлиять на 60 процентов общего мирового энергопотребления.

Стандарт ISO 50001 основан на модели системы менеджмента, направленной на постоянное улучшение (PDCA) и совместим с другими международными стандартами – ISO 9001, ISO 14001 и OHSAS 18001, что позволяет организациям интегрировать энергетический менеджмент в их общие усилия по повышению качества и экологический менеджмент.

В Российской Федерации разработан, утверждён и введён в действие с 1 января 2013 года ГОСТ Р ИСО 50001-2012. Настоящий стандарт идентичен международному стандарту ISO 50001:2011 «Системы энергетического менеджмента. Требования и руководство по применению». Стандарт подготовлен открытым акционерным обществом «Всероссийский научно-исследовательский институт сертификации» (ОАО «ВНИИС»), внесён Управлением технического регулирования и стандартизации Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии и утверждён приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. При указанном Федеральном агентстве работает Технический комитет по стандартизации ТК 039 «Энергосбережение, энергетическая эффективность, энергоменеджмент», в состав которого входят 5 подкомитетов:

- ПК 1 методического обеспечения;
- ПК 2 энергосбережения и энергетической эффективности ресурсов;
- ПК 3 энергосбережения и энергетической эффективности преобразования, передачи и транспортирования электроэнергии;
- ПК 4 энергосбережения и энергетической эффективности потребления;
- ПК 5 энергоменеджмента.

Стандарт ГОСТ Р ИСО 50001-2012 устанавливает требования для разработки, внедрения, поддержания в рабочем состоянии и улучшения системы энергетического менеджмента, целью которой является предоставление организации возможности для реализации систематического подхода в достижении постоянного улучшения энергетической результативности, включая энергетическую продуктивность (коэффициент полезного действия по энергии), использование и потребление энергии.

Настоящий стандарт также устанавливает требования, применимые к режиму использования и потребления энергии, включая измерение, документацию и отчётность, проектирование и практические методики, касающиеся обеспечения производственной деятельности организации необходимым оборудованием, системами, процессами и персоналом, которые вносят свой вклад в результативность деятельности организации в области энергетики.

Стандарт применим ко всем параметрам, влияющим на энергетическую результативность, которые организация может отслеживать посредством мониторинга и на которые она в состоянии повлиять. Настоящий стандарт не предписывает конкретных критериев в отношении энергетической результативности.

Стандарт был разработан для использования независимо от других стандартов управления качеством, но его элементы могут быть связаны или интегрированы с соответствующими элементами других систем менеджмента. Стандарт может применяться в любой организации, желающей обеспечить соответствие своей деятельности заявленной политике в области энергетики и желающей продемонстрировать это другим сторонам. Такое соответствие подтверждается либо посредством самооценки и декларирования о соответствии самой организацией или посредством сертификации системы энергетического менеджмента внешней организацией.

Организация должна установить, внедрить и обеспечивать сохранность информации на бумажных, электронных или на любых других носителях для того, чтобы описать основополагающие элементы системы энергетического менеджмента и их взаимодействие.

Документация системы энергетического менеджмента должна содержать:

- область применения и границы системы энергетического менеджмента;
- энергетическую политику;
- цели, задачи, планы мероприятий в области энергетики;
- документы, включая записи, соответствующие требованиям настоящего стандарта;
- другие документы, которые организация определила в качестве необходимых.

Организация должна обеспечить через запланированные интервалы времени проведение мониторинга, измерения и анализа ключевых характеристик своих операций, которые определяют энергетическую результативность.

Ключевые характеристики должны включать:

- режимы значительного использования энергии и другие выходные данные энергетического анализа;

- соответствующие параметры, относящиеся к режимам значительного использования энергии;
- показатели энергетической результативности;
- эффективность планов мероприятий в достижении поставленных целей и задач;
- оценку фактического потребления в сравнении с ожидаемым потреблением энергии.

Сертификация по стандартам ISO не является обязательной, однако она может быть договорным или нормативным требованием; желательной для удовлетворения потребительских предпочтений; совпадать с программой управления рисками; мотивировать персонал на установление четких целей развития.

Сертификацию осуществляют органы по сертификации, которые в основном являются частными. Компания получает сертификат о соответствии требованиям стандарта ISO от органа по сертификации. На сертификате указывается стандарт ISO, но это не значит, что сертификат был выдан именно этой международной организацией. Комитет по оценке соответствия (КАСКО) подготовил ряд стандартов, которые касаются процесса сертификации. Добровольные требования, содержащиеся в этих публикациях, являются результатом международного консенсуса в отношении передовой практики в области сертификации (в частности ISO/МЭК 17021:2001 «Оценка соответствия. Требования к органам, обеспечивающим аудит и сертификацию систем менеджмента»).

Аккредитация является независимым подтверждением компетенции, хотя и не является обязательной. Аккредитованные органы по сертификации могут быть идентифицированы при обращении в национальный орган по аккредитации.

Показательно, что во внедрении стандартов энергетического менеджмента в России наибольшую заинтересованность проявляют организации, для которых обучение, сертификация, аккредитация в области энергетического менеджмента являются бизнесом. Это свидетельствует о серьезном смещении акцентов экономической политики с основных факторов на производные. Действительно, согласно статистике, энергоёмкость ВВП в России в разы выше, чем в развитых странах. Но та же статистика показывает, что у нас в разы ниже производительность труда. Если заниматься ускорением роста промышленного производства и повышением производительности труда, то эффективное управление ресурсами, в том числе и энергетическими, станет составной частью хозяйственного менеджмента. Удельная энергоёмкость ВВП при этом будет снижаться, но стимулы для развития топливно-энергетического комплекса будут усиливаться. И наоборот, если ускоренными темпами снижать энергопотребление,

то главным противником энергосбережения и повышения энергоэффективности станет топливно-энергетический комплекс, добавим, основной сектор национальной экономики.

Независимо от уровня потребления энергетических ресурсов, темпы роста российской экономики таковы, что её отставание от экономик США, Евросоюза, Китая, Индии, Бразилии будет увеличиваться. Поэтому необходима такая энергоэффективность, которая следует из ускоренного промышленного роста и роста производительности труда. Проблему обеспечения энергетическими ресурсами можно в существенной степени решить, например, освоением замкнутого ядерного топливного цикла. При этом на текущем уровне потребления уранового и ториевого ядерного топлива хватило бы на тысячелетия, а выбросы парниковых газов были бы минимизированы. С другой стороны, потери энергии из-за ветхого и неэнергоэффективного жилья, из-за изношенных коммуникаций можно устранить только быстрым строительством энергоэффективных зданий и заменой систем электроснабжения и водоснабжения. Бюджетных средств на это не хватит. Инвестиции появятся лишь при ускоренном промышленном росте. Поэтому системы управления энергосбережением и повышения энергетической эффективности должны иметь приоритет, поскольку прививают алгоритмы управления любыми ресурсами.

2.6. Энергосервисные договоры

Энергосервисным договорам (контрактам) посвящена глава 5 Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Определение энергосервисного договора (контракта) содержится в пункте 8 статьи 2 данного закона: «энергосервисный договор (контракт) – договор (контракт), предметом которого является осуществление исполнителем действий, направленных на энергосбережение и повышение энергетической эффективности использования энергетических ресурсов заказчиком». Часть 1 статьи 19 это определение повторяет. Часть 2 статьи 19 содержит обязательные для энергосервисного договора условия, а именно: величину экономии энергетических ресурсов (в том числе в стоимостном выражении), которая должна быть обеспечена исполнителем в результате исполнения энергосервисного договора; условие о сроке действия энергосервисного договора (контракта), который должен быть не менее чем срок, необходимый для достижения установленной энергосервисным договором (контрактом) величины экономии энергетических ресурсов.

Данные нормы требуют дальнейшего развития и доработки. В частности, говоря о том, что предметом энергосервисного договора являются действия, направленные на энергосбережение и повы-

шение энергетической эффективности, законодатель об энергетической эффективности в дальнейшем практически полностью забывает. Очевидно, результатом энергосервисного договора может быть увеличение выпуска продукции при затрате прежнего объёма энергетических ресурсов. Более того, объём используемых энергетических ресурсов может даже увеличиться при опережающем росте выпуска продукции, что нужно считать положительным результатом, но, к сожалению, закон это направление не рассматривает. Для России, обладающей большими запасами энергетических ресурсов, проблема не столько в энергосбережении — по использованию энергии на душу населения Россия далеко не на первом месте, сколько в повышении производительности за счёт эффективного использования всех имеющихся ресурсов, в том числе и энергетических.

Недостаточная продуманность предметной концепции влечёт за собой неточности, недоговоренности и противоречия, которые и затрудняют до настоящего времени широкое использование энергосервисного договора как вида возмездных услуг.

Другое противоречие содержится в определении обязательных условий энергосервисного договора. Согласно части 2 статьи 19 закона экономию энергетических ресурсов должен обеспечить исполнитель в результате исполнения энергосервисного договора. Но, очевидно, экономия энергетических ресурсов появляется в результате деятельности заказчика, а не исполнителя. От исполнителя эксплуатация оборудования и потребление энергетических ресурсов не зависят.

Неправомерным является фактическое приравнивание энергосервисного договора к договору коммерческой концессии, исключая разве только случаи, когда исполнитель предоставляет заказчику в пользование предмет своих исключительных прав. Но в подавляющем большинстве случаев используются стандартные технические решения. Было бы странным, например, если бы изготовитель автомобиля или станка возлагал на покупателя обязанность отчислять в свою пользу долю дохода, получаемого им в процессе коммерческого использования приобретенных товаров. Премия продавца в рыночных отношениях включается в цену товара.

На этапе широкого внедрения энергосервисные договоры (контракты) столкнулись с большими трудностями и до настоящего времени не стали стандартным инструментом энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Сначала главным препятствием было отсутствие типовых форм документов и порядка заключения и выполнения таких контрактов. Перевод энергосервиса на рыночную основу был затруднен из-за несоответствия бюджетного процесса интересам энергосервисных компаний. Руководители предприятий, организаций и учреждений также не имели достаточных стимулов для внедрения энергосервисных контрактов. С другой

стороны, немалые средства, выделяемые на реализацию программ энергосбережения в крупных городах, смещают интересы с реально энергосбережения на интересы по освоению бюджетных средств.

Большой проблемой деятельности на условиях энергосервисных контрактов является наличие продолжительного инвестиционного периода, в течение которого энергосервисная компания вынуждена вкладывать собственные средства, обращаться к кредитным учреждениям, а также расходовать собственные и заёмные средства, в том числе на оплату обеспечения исполнения контрактов при участии в конкурсах. При этом она не имеет достаточных гарантий возврата инвестиций в условиях значительной неопределённости перспектив развития экономических условий и бюджетного процесса. Поскольку экономия энергии является единственным источником возврата инвестиций энергосервисной компании, то столкновение с жесткими, а порой и неустойчивыми правилами возврата государственных средств за экономию энергетических ресурсов приводит к серьезным проблемам предприятий, оказывающих сервисные услуги в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности. В частности, проблемам неравномерности и несогласованности вложения средств компании в мероприятия по экономии и размера получаемой экономии. Практика показала: как только руководители заказчика видят, что получена реальная экономия средств, которые необходимо перечислять в энергосервисную компанию, тут же начинаются разговоры, что организация могла бы сама, без участия энергосервиса, получать всю экономию.

В сложившихся условиях нельзя доверять данным энергетического аудита и энергопаспорта предприятия, необходимо перепроверять базовую информацию и даже повторно её собирать. Часто базовая информация недостоверна из-за плохой организации учёта, а в отдельных случаях из-за прямого хищения энергетических ресурсов с помощью искаженного учёта. Финансовые институты считают энергосервисный бизнес рискованным и отказывают малым и средним энергосервисным компаниям в кредитовании энергосервисных контрактов без полного покрытия рисков.

Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ о поправках в Бюджетный Кодекс Российской Федерации, существенно расширил возможности реализации проектов государственно-частного партнёрства на различных уровнях. Новая редакция пункта 3 статьи 72 Бюджетного Кодекса наделяет государственных и муниципальных заказчиков правом заключения энергосервисных контрактов (договоров), в которых цена определена как процент стоимости сэкономленных энергетических ресурсов на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств. Расходы на оплату таких договоров планируются и осуществляются в составе расходов

на оплату соответствующих энергетических ресурсов (услуг на их доставку).

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в статье 108 установил ряд норм для регулирования порядка заключения энергосервисных контрактов. Закон предоставляет заказчикам право на заключение энергосервисных контрактов именно с целью энергосбережения и повышения энергетической эффективности использования энергетических ресурсов. Подчеркивается обособленный характер энергосервисного контракта по отношению к контрактам на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, относящихся к сфере деятельности субъектов естественных монополий, на оказание услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, газоснабжению, по подключению (присоединению) к сетям инженерно-технического обеспечения по регулируемым в соответствии с законодательством Российской Федерации ценам (тарифам), на поставки электрической энергии, мазута, угля, на поставки топлива, используемого в целях выработки энергии.

Закон ограничил начальную (максимальную) цену энергосервисного контракта, которая не должна превышать фактических расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов за прошлый год. Эта цена должна указываться в конкурсной документации (документации об аукционе, извещении о проведении запроса котировок) и включать также расходы на поставку энергоресурсов в отношении каждого вида товаров, работ и услуг. Указываются стоимости единицы каждого товара (работы, услуги), а также одно из следующих условий:

1) фиксированный размер экономии в денежном выражении соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов, максимальный процент указанной экономии, который может быть уплачен исполнителю в соответствии с энергосервисным контрактом;

2) фиксированный процент экономии от расходов заказчика (в денежном выражении) на поставки энергетических ресурсов, минимальный размер указанной экономии в денежном выражении, подлежащий уплате исполнителю;

3) минимальный размер экономии в денежном выражении соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов, максимальный процент указанной экономии, который может быть уплачен исполнителю в соответствии с энергосервисным контрактом.

Значения объёмов потребления энергетических ресурсов, используемых в энергосервисном контракте, должны согласовываться в по-

рядке, установленном федеральным российским законодательством. Заказчик, уполномоченный орган, уполномоченное учреждение в конкурсной документации, документации об электронном аукционе, извещении о проведении запроса котировок вправе указать предельный размер возможных расходов заказчика в связи с исполнением энергосервисного контракта.

При заключении энергосервисного контракта путём проведения конкурса или запроса котировок заказчик, уполномоченный орган, уполномоченное учреждение указывают также в конкурсной документации или извещении о проведении запроса котировок на необходимость включения одного из следующих предложений:

1) о цене контракта или о проценте экономии;

2) о сумме, определяемой как разница между соответствующими расходами заказчика на поставки энергетических ресурсов (начальной (максимальной) ценой контракта) и предложенной участником закупки экономией в денежном выражении указанных расходов заказчика;

3) о сумме, определяемой как разница между соответствующими расходами заказчика на поставки энергетических ресурсов (начальной (максимальной) ценой контракта) и экономией в денежном выражении указанных расходов заказчика, предложенной участником закупки и уменьшенной на стоимостную величину, соответствующую предложенному участником закупки проценту такой экономии.

Победителем запроса котировок признается лицо, сделавшее предложение о наиболее низкой сумме. Для определения лучших условий исполнения энергосервисного контракта, предложенных в заявках на участие в конкурсе, конкурсная комиссия вместо цены контракта оценивает и сопоставляет предложение о сумме, в целях выявления лучших условий исполнения этого контракта, соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов, которые заказчик осуществит в результате заключения, исполнения энергосервисного контракта, а также расходов, которые заказчик понесёт по энергосервисному контракту. Рассмотрение и оценка заявок на участие в конкурсе в соответствии с таким критерием, как предложение о сумме, осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

При заключении энергосервисного контракта путём электронного аукциона такой аукцион проводится путём снижения одного из следующих показателей:

1) цена энергосервисного контракта – процент экономии;

2) сумма, определяемая как разница между соответствующими расходами заказчика на поставки энергетических ресурсов (начальной (максимальной) ценой контракта) и предложенной участником

такого аукциона экономией в денежном выражении указанных расходов;

3) сумма, определяемая как разница между соответствующими расходами заказчика на поставки энергетических ресурсов (начальной (максимальной) ценой контракта) и экономией в денежном выражении указанных расходов, предложенной участником такого аукциона и уменьшенной на стоимостную величину, соответствующую предложенному участником такого аукциона проценту этой экономии.

Победителем электронного аукциона признается лицо, сделавшее предложение о наиболее низкой сумме.

При заключении энергосервисного контракта победитель электронного аукциона (участник данного аукциона, с которым заключается энергосервисный контракт при уклонении от заключения контракта этого победителя) определяет размер экономии в денежном выражении соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов и процент такой экономии с учётом предусмотренных документацией об аукционе минимального процента такой экономии и максимального процента такой экономии, а также предложения о сумме этого победителя или этого участника.

Энергосервисный контракт заключается по цене, которая определяется в виде процента экономии в денежном выражении соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов, предложенного участником закупки, с которым заключается такой контракт.

При заключении энергосервисного контракта в нем указывается экономия в натуральном выражении соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов по каждому виду таких ресурсов, рассчитываемая из фиксированного размера экономии в денежном выражении или предложенной участником закупки экономии в денежном выражении указанных расходов, а также стоимости единицы каждого товара, каждой работы или каждой услуги, указанных в конкурсной документации, документации об электронном аукционе, извещении о проведении запроса котировок.

В энергосервисном контракте также указывается предложенный участником закупки процент экономии соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов или фиксированный процент такой экономии, который не может изменяться в ходе исполнения этого контракта.

Размер обеспечения исполнения энергосервисного контракта определяется заказчиком в документации о закупке от 5 до 30 процентов одной из следующих величин:

1) максимального процента фиксированного размера экономии в денежном выражении соответствующих расходов заказчика на по-

ставки энергетических ресурсов, который может быть уплачен исполнителю по энергосервисному контракту;

2) фиксированного процента минимального размера экономии в денежном выражении расходов заказчика на поставки соответствующих энергетических ресурсов, подлежащий уплате исполнителю по энергосервисному контракту;

3) максимального процента минимального размера экономии в денежном выражении соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов, который может быть уплачен исполнителем по энергосервисному контракту.

Обязательством исполнителя, предусмотренным энергосервисным контрактом, является обеспечение предусмотренной контрактом экономии в натуральном выражении соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов без учёта экономии в стоимостном выражении.

Оплата энергосервисного контракта осуществляется исходя из размера предусмотренных этим контрактом экономии в натуральном выражении соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов, а также процента такой экономии, определенной в стоимостном выражении по ценам (тарифам) на соответствующие энергетические ресурсы, фактически сложившимся за период исполнения этого контракта.

Правительство Российской Федерации устанавливает требования к условиям энергосервисного контракта, в том числе требования к условиям исполнения такого контракта, включая условия его оплаты (в части порядка определения фактически сложившихся цен (тарифов) на энергетические ресурсы в целях оплаты такого контракта), особенности определения начальной (максимальной) цены энергосервисного контракта (цены лота) (в том числе период, за который учитываются расходы заказчика на поставки энергетических ресурсов).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.09.2011 № 746 утверждены Правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Впоследствии в правила неоднократно вносились уточняющие изменения. Субсидии предоставляются в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации в соответствии со сводной бюджетной росписью федерального бюджета в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, и лимитов бюджетных обязательств, утвержденных в установленном порядке Министерству энергетики Российской Федерации на цель, указанную в пункте 1 настоящих правил.

Предоставление субсидии осуществляется в соответствии с распределением субсидий, утвержденным Правительством Российской Федерации, и соглашением о предоставлении субсидии, заключенным Министерством энергетики Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации по форме, утвержденной указанным Министерством (далее — соглашение).

Условиями предоставления субсидии являются:

1) наличие программы энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

2) наличие в бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств, предусмотренных на реализацию программы;

3) определение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации на осуществление взаимодействия с Министерством энергетики Российской Федерации (далее — уполномоченный орган);

4) наличие соглашения.

В соглашении предусматриваются:

1) размер предоставляемой субсидии, условия её предоставления и расходования;

2) целевое назначение субсидии;

3) сведения о наличии нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, устанавливающего расходное обязательство субъекта Российской Федерации, на исполнение которого предоставляется субсидия;

4) перечень мероприятий программы, осуществляемых за счёт средств субсидии по форме согласно приложению 1 и перечень показателей реализации в текущем году мероприятий программы по форме согласно приложению 2;

5) значения показателей результативности предоставления субсидии;

6) обязательство субъекта Российской Федерации по обеспечению соответствия значений показателей, устанавливаемых программами, иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, значениям показателей результативности предоставления субсидии, установленным соглашением;

7) последствия недостижения субъектом Российской Федерации установленных значений показателей результативности предоставления субсидии;

8) сроки и порядок представления отчетности об осуществлении расходов бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых является субсидия;

9) осуществление контроля над соблюдением субъектом Российской Федерации условий, установленных при предоставлении субсидии;

10) иные условия, определяемые по соглашению сторон.

Помимо прочего правила при распределении субсидий учитывают наличие энергосервисных договоров и предоставление льгот по региональным налогам и сборам. Введены специальные показатели, отражающие количество энергосервисных договоров (контрактов) с разными юридическими лицами и объёмы финансирования указанных договоров, заключенных органами государственной власти субъекта Российской Федерации, наличие регионального центра или региональной энергосервисной компании.

Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27.06.2012 № 252 утверждены Примерные условия энергосервисного договора, направленного на сбережение и (или) повышение эффективности потребления коммунальных услуг при использовании общего имущества в многоквартирном доме.

В качестве заказчика и исполнителя по энергосервисному договору могут выступать:

1) собственники помещений в многоквартирном доме, управляющая организация, товарищество собственников жилья, жилищный, жилищно-строительный кооператив, иной специализированный потребительский кооператив, ресурсоснабжающая организация, организация, оказывающая энергосервисные услуги;

2) товарищество собственников жилья, жилищный, жилищно-строительный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив, управляющая организация;

3) управляющая организация, товарищество собственников жилья, жилищный, жилищно-строительный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив от имени собственников помещений в многоквартирном доме и в их интересах;

4) ресурсоснабжающая организация или иная организация, оказывающая энергосервисные услуги.

Наличие у лиц полномочий (прав) на заключение энергосервисного договора должно подтверждаться протоколом общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, на котором принято решение о заключении энергосервисного договора, содержащим условия его заключения.

Условия энергосервисного договора также должны содержать:

1. Работы (услуги), выполняемые исполнителем по энергосервисному договору, которые могут включать проведение энергетическо-

го обследования, работы по установке и вводу в эксплуатацию коллективных (общедомовых) приборов учёта, а также мероприятия из включённых в утверждённый органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации перечень обязательных мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, подлежащих проведению одновременно и (или) регулярно.

2. Размер экономии, достигнутый в результате исполнения контракта, определяемый без учёта экономии (разности между данными об объёме потребления коммунального ресурса, используемыми до установки прибора учёта используемого коммунального ресурса, и данными, полученными при помощи установленного прибора учёта), полученной за счёт установки прибора учёта используемого коммунального ресурса.

3. Базовый период — период времени до начала выполнения работ (услуг) по энергосервисному договору — не может быть короче 12 последовательных месяцев, в течение которых по показаниям приборов учёта определяются объёмы потребления коммунальных ресурсов, принимаемых сторонами в целях договора как базовые.

4. Период подтверждения экономии — начало и продолжительность периода, в течение которого по показаниям приборов учёта будут определяться объёмы потребления коммунальных ресурсов при использовании общего имущества в многоквартирном доме в целях подтверждения достижения величины экономии.

5. Наименование и порядок учёта факторов для приведения объёмов потребления коммунальных ресурсов за отчётный период к сопоставимым условиям (число проживающих в многоквартирном доме, температура наружного воздуха и др.).

6. Плановую величину экономии — объём экономии коммунальных ресурсов в натуральном выражении, потребляемых на общедомовые нужды, который должен обеспечить исполнитель в результате энергосервисного договора.

7. Фактическую величину экономии — разность объёмов потребления за месяц (квартал, полугодие) базового периода и объёмов потребления коммунальных ресурсов на общедомовые нужды в соответствующем месяце (квартале, полугодии) отчетного периода с учётом приведения этих объёмов к сопоставимым условиям.

8. Порядок определения объёмов потребления коммунальных ресурсов определяется по показаниям приборов учёта по каждому из видов потребления соответствующего коммунального ресурса. Для услуги теплоснабжения определение объёмов потребления коммунальных ресурсов также может осуществляться отдельно по одному или нескольким видам теплового потребления (отоплению, вентиляции, горячему водоснабжению, кондиционированию, осуществлению технологических процессов) в многоквартирном доме в случае наличия отдельных приборов учёта по каждому виду потребления.

9. Срок действия энергосервисного договора — срок, отведённый на выполнение предусмотренных договором работ (услуг), определения достигнутой величины экономии коммунальных ресурсов и оплаты исполнителю цены договора.

10. Этапы энергосервисного договора — этапы выполняемых мероприятий, различающиеся как характером, так и порядком осуществления платежей по энергосервисному договору, если его стороны об этом договорились.

11. Обязанность исполнителя энергосервисного договора обеспечивать условия предоставления коммунальных услуг (включая допустимую продолжительность перерывов предоставления коммунальной услуги и допустимые отклонения качества коммунальной услуги, температурный режим, уровень освещенности, другие характеристики, соответствующие требованиям в области содержания и эксплуатации объектов жилищного фонда) в соответствии с требованиями Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 6.05.2011 № 354, за исключением случаев отклонений от таких требований на время проведения работ, длительность и сроки которых согласованы сторонами договора.

12. Цену энергосервисного договора — стоимость сэкономленных энергоресурсов, или порядок её определения, исходя из величины плановой или фактической экономии в стоимостном выражении, рассчитанной на основе цен (тарифов) на коммунальный ресурс, действующих на дату подписания энергосервисного договора или на дату осуществления платежей, в том числе в виде доли от этой величины.

13. Порядок расчётов по энергосервисному договору. Платежи по договору не могут превышать фактическую величину экономии коммунальных ресурсов в стоимостном выражении. Расчёты по энергосервисному договору осуществляются исключительно после фактически достигнутой и подтверждённой экономии коммунальных ресурсов в соответствующем периоде. При наличии в энергосервисном договоре условия об исполнении обязательств в несколько этапов и при наличии согласия собственников помещений в многоквартирном доме порядок расчётов может устанавливаться отдельно для каждого этапа реализации энергосервисного договора и изменяться в течение срока этого договора.

14. Переход прав и обязанностей заказчика по энергосервисному договору к собственникам помещений в многоквартирном доме в случае смены лица, которое несёт ответственность за содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, либо изменения формы управления многоквартирным домом, или к лицу, на которое в соответ-

ствии с решением собственников помещений в многоквартирном доме возложена указанная ответственность.

15. Гарантийный срок — срок, в течение которого исполнитель по энергосервисному договору несет ответственность за сохранение достигнутого эффекта экономии, в том числе по конкретным видам потребления с учётом условий, предусматривающее, что в течение этого срока объёмы потребления соответствующего коммунального ресурса с учётом их приведения к сопоставимым условиям не должны превышать объёмы потребления этого коммунального ресурса в отчетном периоде. Гарантийный срок может составлять от одного года до трёх лет и исчисляться с момента завершения исполнителем предусмотренных договором работ (услуг) либо с момента окончания всех взаиморасчётов по договору, предусматривающих оплату цены договора в полном объёме за счёт платежей собственников помещений в многоквартирном доме.

16. Обеспечение сохранения достигнутого эффекта экономии, в том числе по обучению персонала, ответственного за эксплуатацию установленного оборудования, неукоснительному соблюдению условий его эксплуатации, своевременному проведению технического обслуживания, поддержанию оптимальных режимов функционирования и осуществлению иных необходимых мероприятий.

17. Порядок возмещения ущерба и устранения повреждений и недостатков работ исполнителя по энергосервисному договору, в том числе обнаруженных в течение гарантийного срока.

18. Изменение энергосервисного договора возможно только при наличии согласия собственников помещений в многоквартирном доме, оформленного решением общего собрания, в том числе условий о величине экономии коммунальных ресурсов в натуральном выражении, цене договора и порядке расчётов, сроке действия энергосервисного договора и иных условий.

19. Привлечение исполнителем третьих лиц для выполнения работ по договору, в том числе порядок выбора и согласования подрядчиков, а также объёмов выполняемых ими работ и услуг.

20. Обязанность исполнителя энергосервисного договора использовать материалы, изделия и оборудование, имеющие соответствующие маркировку, сертификаты, технические паспорта и другие документы, удостоверяющие их качество и соответствие техническим условиям, утверждённой и согласованной проектной документации, государственным стандартам, и передать оригиналы документов заказчику по окончании соответствующих этапов или после исполнения договора в целом.

21. Порядок сдачи-приёмки работ по завершённым этапам, и договора в целом, включая их документальное оформление.

22. Ответственность исполнителя по энергосервисному договору за неисполнение своих обязательств, в том числе в случае, если исполнитель не обеспечил достижение согласованной при подписании договора плановой величины экономии коммунального ресурса, включая случаи, когда обязательства исполнителя по энергосервисному договору могут быть признаны неисполненными.

23. Иные условия, подлежащие, по решению собственников помещений в многоквартирном доме, включению в энергосервисный договор.

Специфика энергосервисного контракта, которая заключается в длительной рассрочке платежей заказчиком с учётом получения реального результата заказчиком, но при невозможности влиять на процесс получения экономии, особенно в условиях нестабильного бюджетного законодательства и низкой платежной дисциплины, делает данный вид хозяйственных договоров очень рискованным для малых и средних предприятий. Государственный (муниципальный) заказчик не может отвечать по своим платёжным обязательствам, так как не распоряжается бюджетом, а распорядитель не обязан отвечать, так как он не является субъектом договорных отношений. Поэтому схема энергосервисного контракта чаще всего вырождается в обычный договор купли-продажи. Только крупные предприятия с достаточным инвестиционным потенциалом и возможностями отстаивания своих прав в арбитражных инстанциях способны вести данную работу с приемлемыми рисками.

Другим вариантом является участие третьей стороны в энергосервисных контрактах, например, варианты факторинга. Риск также может быть понижен в случаях, когда энергосервисная компания получает на период действия контракта объект в концессионное управление, но данная мера на практике пока не применяется.

Законотворчество пока не развивается в указанных направлениях. Кроме того, энергосервисные контракты являются преждевременными для тех потребителей, которые не внедрили у себя стандартов энергетического менеджмента и не выбрали часть потенциала энергосбережения простыми организационными мероприятиями и первоочередными техническими мерами. Форсирование применения энергосервисных контрактов в одних случаях может привести к злоупотреблениям, в других — к потере интереса бизнеса к данной форме услуг.

В 2012 году на Среднем Урале уменьшилось число вновь заключаемых энергосервисных контрактов в бюджетной сфере. Если в 2011 году было заключено 38 контрактов на сумму 18 млн рублей, то в 2012 году — только 11 на сумму 2 млн рублей. Потенциальный ежегодный объём работ по энергосервисным контрактам на Среднем Урале по некоторым оценкам составляет около 500 млрд рублей.

Остаются нерешенными многие вопросы бухгалтерского и налогового сопровождения энергосервисных контрактов (договоров), закрепления алгоритма планирования бюджетных расходов, а также упрощенная схема перераспределения бюджетных обязательств после их утверждения. Также присутствует проблема взаимоотношений потребителя с ресурсоснабжающей организацией, которая за недобор ресурсов предъявляет штрафные санкции. Для предприятий важно иметь четкие правила отражения в бухгалтерском учёте операций по реализации энергосервисных договоров (затраты, учёт получаемой экономии и ее аккумуляции); налогообложения в рамках исполнения энергосервисных договоров (определение момента возникновения доходов, право на списание расходов в целях налогообложения; минимизация налоговых рисков). Дискутируются вопросы отражения в бухгалтерском и налоговом учёте вложений в энергосервисное оборудование, работ по его установке и переход права собственности.

Согласно части 3 статьи 72 Бюджетного Кодекса Российской Федерации «Государственные или муниципальные заказчики вправе заключать государственные или муниципальные энергосервисные договоры (контракты), в которых цена определена как процент стоимости сэкономленных энергетических ресурсов, на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств. Расходы на оплату таких договоров (контрактов) планируются и осуществляются в составе расходов на оплату соответствующих энергетических ресурсов (услуг на их доставку)».

Для обеспечения финансирования энергосервисных контрактов обсуждаются предложения о создании Федерального агентства по кредитованию энергоэффективных проектов, а также о создании Федерального агентства по страхованию энергосервисных проектов. Определение энергосервисного договора (контракта), приведённое в федеральном законе от 23.11.2009 № 261-ФЗ, не раскрывает его гражданско-правовых особенностей. Предметное содержание энергосервисного контракта как деятельности, направленной на энергосбережение и повышение энергетической эффективности, не имеет обособленного правового содержания. На принципах классического энергосервисного контракта могут основываться договоры по сбережению любых ресурсов, а также договоры на оказание консалтинговых услуг, инновационные работы, лизинг оборудования и тому подобное. Выделение энергосервисного контракта в особый вид хозяйственных договоров и попытка его регулирования специфическими нормами, лишь сужает варианты использования различных экономических инструментов, стимулирующих заказчика и исполнителя.

Несмотря на имеющиеся препятствия, государство не оставляет попыток внедрить энергосервисные контракты и сделать их традиционным видом хозяйственных договоров, хотя со временем при-

дет осознание необходимости внесения концептуальных изменений в главу 5 закона об энергосбережении.

2.7. Маркировка энергоэффективности

Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» содержит главу 6, посвященную информационному обеспечению мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности. В 2011 году была создана и введена в эксплуатацию приказом Минэнерго России от 11.11.2011 № 517 Государственная информационная система в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Маркировка энергетической эффективности энергопотребляющего оборудования сегодня применяется более чем в 50 странах мира и охватывает почти 50 групп товаров и более 100 категорий изделий. Во многих развитых странах мира маркировка энергопотребления является обязательной. За нарушение требований предусмотрены крупные штрафы.

Маркировка энергоэффективности товаров в Евросоюзе основана на распределении уровня энергопотребления на 7 классов (от А до G). Впоследствии были введены еще три класса энергоэффективности: А+, А++, А+++ . Россия приняла подход Евросоюза. В 2010 году доля продаж в России холодильников и стиральных машин класса А+ и выше была около 12 %. В 2011 году она выросла до 20 %. Доля продаж холодильников класса А в 2011 года составила 56 %, а стиральных машин – 72 %.

В жилых зданиях до 20–25 %, а в общественных зданиях до 30–40 % энергии расходуется на электроприводы инженерного оборудования и освещение. В системах с переменными гидравлическими режимами насосы с высшим классом энергетической эффективности (А) по сравнению с нерегулируемыми нагнетателями могут обеспечить годовую экономию электроэнергии до 40–60 %.

С 01.01.2013 вступил в действие государственный стандарт ГОСТ Р МЭК 60456-2011 «Бытовые стиральные машины. Методы измерения функциональных характеристик», разработанный в рамках проекта ПРООН/ГЭФ. В рамках указанной программы были также разработаны следующие стандарты:

– ГОСТ Р МЭК 62512-2012 «Бытовые стирально-сушильные машины. Методы измерения функциональных характеристик».

– ГОСТ Р 51565-2012 «Энергетическая эффективность. Приборы холодильные бытовые и аналогичные. Показатели энергетической эффективности и методы определения» (взамен ГОСТ Р 51565–2000.

– ГОСТ Р 55008-2012 «Энергетическая эффективность. Машины

стиральные бытовые и аналогичные. Показатели энергетической эффективности и методы определения».

– ГОСТ Р 55155-2012 «Автономные бессальниковые циркуляционные насосы и бессальниковые циркуляционные насосы, встроенные в другие устройства. Показатели энергетической эффективности и методы определения».

– Проект ГОСТ Р «Энергетическая эффективность. Автономные бессальниковые циркуляционные насосы и бессальниковые циркуляционные насосы, встроенные в другие устройства. Информирование потребителей об энергетической эффективности циркуляционных насосов».

– Проект ГОСТ Р «Энергетическая эффективность. Бытовые холодильные приборы. Проектирование с учётом воздействия на окружающую среду».

– Проект ГОСТ Р «Энергетическая эффективность. Бытовые автоматические стиральные машины. Проектирование с учётом воздействия на окружающую среду».

3. Зарубежные страны

3.1. Энергосбережение в Республике Казахстан

Посланием Президента Республики Казахстан к народу от 02.02.2010 «Новое десятилетие – новые экономические подъем – новые возможности Казахстана» и Указом Президента Республики Казахстан от 19.03.2010 «Об утверждении Программы по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010–2014 годы» были поставлены задачи по устойчивому и сбалансированному росту экономики Республики Казахстан. При этом энергосбережение было объявлено основным методом обеспечения энергетической безопасности и отнесено к стратегическим задачам государства. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 30.11.2004 № 1404 утвержден «Комплексный план повышения энергоэффективности Республики Казахстан на 2012 – 2015 годы». В соответствии с Комплексным планом Министерства индустрии и новых технологий подготовлены и направлены в акиматы регионов методические рекомендации по разработке комплексных планов повышения энергоэффективности; на их базе акиматами разработаны 16 региональных и 5 отраслевых планов энергосбережения, для создания системы технического регулирования приняты 170 технических стандартов, кроме того, совместно со Всемирным банком запускается проект грантового фи-

нансирования на сумму почти 24 млн долларов США. Одновременно создается и инфраструктурная основа. Открыты 11 учебных центров, подготовлены свыше 1000 специалистов. Создан Казахстанско-Германский центр энергоэффективности. Для финансирования проектов по энергосбережению в ЖКХ создан Фонд развития ЖКХ. В секторе промышленности и энергетики 30 промышленных предприятий проходят энергоаудит, на 50 предприятиях внедряется система энергоменеджмента, 200 крупных предприятий регионов до 2015 года инвестируют в энергосбережение порядка 300 млрд тенге.

В сфере ЖКХ на сегодняшний день термомодернизированы 935 объектов, разработано свыше 900 энергетических паспортов, отремонтировано более 131 км теплотрасс, 517 км электролиний, 520 км сетей газоснабжения и 14 котельных.

В целях реализации Закона Республики Казахстан от 13.01.2012 «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности» Министерством индустрии и новых технологий Республики Казахстан разрабатывается «Отраслевая программа в области энергосбережения и повышения энергоэффективности на 2012–2015 годы». Основная цель отраслевой программы — снижение энергоёмкости внутреннего валового продукта Республики Казахстан за счёт сокращения неэффективного использования топливно-энергетических ресурсов и перехода экономики Казахстана на энергоэффективный путь развития. По итогам 2011 года показатель энергоёмкости ВВП Республики Казахстан снизился в отношении показателя 2008 года (1,77) на 2,3 % и составил 1,73.

Основная задача программы — выработка комплекса законодательных, организационных, научных, технических, сбалансированных с государственным бюджетом экономических и финансовых мер.

Главные целевые показатели отраслевой программы: сокращение энергоёмкости внутреннего валового продукта страны не менее чем на 10 % к 2015 году и на 25 % к 2020 году по отношению к 2008 году, что обеспечит экономию первичной энергии в промышленном и энергетическом секторах на менее чем на 7 млн т. н. э., а также экономию первичной энергии в жилищно-коммунальном секторе на менее чем на 2,5 млн т. н. э. В результате реализации программы будут достигнуты следующие позитивные изменения:

- снижение удельного расхода на отпуск электроэнергии с существующих 350 г.у.т./кВт·ч до 300 г.у.т./кВт·ч;
- снижение удельного расхода на отпуск теплоэнергии с существующих 190 кг/Гкал до 170 кг/Гкал;
- снижение общих потерь электроэнергии в распределительных сетях до 15,1 % с нынешних 25,9 %;

- снижение общих потерь теплоэнергии в распределительных сетях до 18 % с нынешних 32,8 %;
- снижение абсолютного электропотребления промышленностью на 10 % от существующего уровня 42,1 млрд кВт·ч (без учёта расхода электроэнергии на собственные нужды электростанций 6 млрд кВт·ч.);
- стабилизация выбросов парниковых газов на уровне 2008 года (229 млн т. CO₂ — экв.);
- повышение квалификации специалистов в области энергосбережения.

Программа выделяет следующие причины высокой энергоёмкости ВВП и низкой энергоэффективности экономики страны:

Промышленный сектор:

- 1) высокая доля в объёме ВВП энергоёмких производств (более 60 % промышленности) и относительно малая доля отраслей, имеющих низкую энергоёмкость;
- 2) высокая доля в электрогенерации угольных электростанций;
- 3) значительный физический износ основного и вспомогательного оборудования в основных отраслях (энергетика 60—80 %, цветная металлургия 30—60 % и так далее) и низкий коэффициент их обновления;
- 4) технологическое и техническое отставание промышленных отраслей и несоответствие производств международным стандартам (лишь 10—15 % технологий соответствуют мировому уровню); отсутствие системы нормирования, стандартизации, сертификации и контроля в сфере энергосбережения;
- 5) отсутствие полноценной государственной статистической отчётности в сфере энергоэффективности и энергосбережения;
- 6) незначительный уровень инновационной активности в отраслях экономики;
- 7) низкая рентабельность промышленных предприятий, что не позволяет обновлять основные фонды и инвестировать в развитие новых технологий;
- 8) нехватка квалифицированных инженерных и рабочих кадров;
- 9) малый остаточный парковый ресурс генерирующего оборудования, что ограничивает возможность производства электроэнергии действующими электростанциями (на ТЭС республиканского значения остаточный парковый ресурс составляет 18—30 %);
- 10) высокий износ электросетевого хозяйства (65—70 %);
- 11) неравномерность распределения в регионах генерирующих мощностей (42 % установленной мощности ЕЭС Казахстана сконцентрировано в Павлодарской области).

Жилищно-коммунальный сектор:

- 1) жилищный фонд находится в существенно обветшавшем состоянии;

- 2) теплотехнические характеристики зданий не отвечают современным требованиям;
- 3) собственники жилищного фонда не заинтересованы в проведении мероприятий по энергосбережению;
- 4) отсутствуют энергетические паспорта объектов;
- 5) отсутствуют средства автоматизации регулирования систем отопления, горячего водоснабжения и вентиляции;
- 6) отсутствует автоматическое регулирование систем освещения;
- 7) неэнергоэффективный выбор типов осветительных приборов и источников света;
- 8) большие потери электроэнергии, тепла и воды в коммунальных сетях;
- 9) большие тепловые потери через ограждающие конструкции и окна;
- 10) не хватает финансовых средств на модернизацию и развитие жилищно-коммунальной сферы;
- 11) слабая технологическая и техническая оснащённость, преобладание морально устаревшего оборудования с низким КПД;
- 12) недостаточный контроль над расходованием государственных средств на коммунальные услуги ЖКХ в бюджетном секторе;
- 13) низкая оснащённость приборами учёта тепла, электричества, воды в ЖКХ;
- 14) слабая пропаганда энергосбережения и повышения энергоэффективности.

Первый закон Республики Казахстан об энергосбережении принят еще в декабре 1997 года. Для осуществления организационных и практических мер по реализации государственной политики в сфере энергосбережения Правительством Республики Казахстан был принят Комплексный план энергосбережения на 2009–2010 годы (1 этап), в рамках которого были разработаны региональные комплексные планы акиматов областей и городов Алматы и Астаны. Но принятые меры должным образом не обеспечили эффективных результатов в связи с несовершенной законодательной регулятивной базой. В связи с отсутствием в законе действенного механизма регулирования и комплексных мер по стимулированию и пропаганде энергосбережения; организации учёта производимых, передаваемых и потребляемых энергетических ресурсов; осуществления мер государственного контроля за эффективным и рациональным использованием энергетических ресурсов, возникла необходимость в разработке нового закона, который после продолжительного обсуждения был принят в январе 2012 года.

Согласно официальной государственной статистике Казахстана реальный рост ВВП в республике сопровождается одновременным

ростом удельного энергопотребления, что рассматривается как сохранение тенденции неэффективного использования энергоресурсов.

Основу экономики Казахстана составляют энергоёмкие отрасли. В 2009 году основная доля (34,3 млн т. н. э. или 47 %) потребления первичных энергетических ресурсов приходилась на промышленные предприятия. На них приходится 72,2 % общего потребления электроэнергии и 42,7 % общего потребления тепла в стране, тогда как в Европейском Союзе доля потребления электроэнергии промышленным сектором составляет в среднем 24 %. Только сектор производства электрической и тепловой энергии потребляет 35 % всех расходуемых в Республике Казахстан первичных энергетических ресурсов. При этом значительное число промышленных предприятий используют устаревшие технологии и эксплуатируют оборудование со значительными степенями износа. Поэтому для снижения энергоёмкости ВВП Казахстан нацелен, прежде всего, на модернизацию технического парка.

Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 января 2009 года № 50 установило следующие нормативы энергопотребления:

– расход электроэнергии на добычу свинцово-цинковой руды – 31 кВт·ч/тонн;

– расход электроэнергии на получение свинцового концентрата – 103 кВт·ч/тонн.

В настоящее время потребление превышает норматив на 47 %, а на стадии добычи – на 21 %. Превышение аналогичных показателей Российской Федерации составляет 113 % и 3,4 % соответственно.

С учётом величины превышения удельных энергозатрат на единицу продукции металлургии в Республике Казахстан в сравнении с технически достижимым уровнем (уровень развитых стран и установленного норматива), сравнительный технический потенциал энергосбережения оценивается в металлургии республики около 3869,6 млн кВт·ч. Потенциал энергосбережения за счёт организационных и малозатратных мероприятий может составить 1289,8 млн кВт·ч, (около 4,38 % общего годового потребления электроэнергии).

Значительны потери тепловой энергии в секторе при её транспортировке. За отопительный период 2010–2011 годов потери составили – 291 893,3 Гкал, из них нормативные – 161 462 Гкал и сверхнормативные – 130 431,3 Гкал. Это соответствует 37 % выработанной тепловой энергии.

Около 60 % от общей протяженности теплотрасс имеют срок службы более 20 лет. Средний срок службы тепловых сетей по состоянию на 2009 год составлял 25 лет. Большинство сооружений и сетей системы ЖКХ были введены в эксплуатацию или капитально отре-

монтажированы более 20 лет назад. В целом, исходя из нормативного срока надёжной эксплуатации в 25 лет, около 63 % сетей требуют капитального ремонта или их полной замены.

Фактические потери в тепловых сетях городов по экспертным оценкам в два и более раза выше нормативных (проектных). Истинные величины потери неизвестны, так как в системе централизованного теплоснабжения (СЦТ) не налажен необходимый приборный учёт.

Жилищный сектор сегодня потребляет около 40 % отпускаемой тепловой энергии. По оценкам около 70 % зданий имеют теплотехнические характеристики, не отвечающие современным требованиям, из-за чего они теряют через ограждающие конструкции до 30 % тепловой энергии, потребляемой для отопления. Уровень потребления тепловой энергии на обогрев зданий по обследованным домам составляет 270 кВт·ч/м² в год, что существенно выше средневропейских показателей — 100–120 кВт·ч/м². Вместе с тем наблюдается низкий уровень инновационной активности в отраслях ЖКХ, ввиду отсутствия действенных механизмов внедрения.

Из-за недостаточного финансирования, физического износа основных фондов организации жилищно-коммунального хозяйства большинство областей республики работают не в эксплуатационном, а аварийно-восстановительном режиме. На 1 км водопроводной сети в среднем по республике приходится 0,7 аварий в год. В некоторых регионах коэффициент аварийности достигает до 2,5. К примеру, в восточноевропейских странах этот показатель колеблется на уровне 0,2–0,4, который можно считать целевым ориентиром для программ замены изношенных сетей и сооружений.

Основные причины кризисного положения в жилищно-коммунальном секторе:

- нехватка финансовых средств на модернизацию и развитие жилищно-коммунальной сферы;
- слабая техническая оснащённость, использование морально устаревшего оборудования с очень низким КПД;
- отсутствие контроля над расходованием государственных средств.

Система теплоснабжения характеризуется крайне низким уровнем обеспеченности приборами учёта. По оценкам экспертов, общая потребность в них составляет 45,8 тыс. единиц, установлено — 23,3 тыс. единиц. Из-за отсутствия должного учёта невозможно определить уровень фактического расхода и потребления тепловой энергии.

В сфере электроснабжения уровень обеспеченности приборами учёта наиболее высокий (88,5 %) по сравнению с другими система-

ми коммунального хозяйства, но большинство из них старого образца с низким классом точности. Также следует отметить, что учёт потребляемых услуг в системе газоснабжения ведется не в полном объёме. Счётчики учёта, установленные в 90-х годах, в основном, не сертифицированы и не соответствуют требованиям точного учёта.

В соответствии с Законом «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности» будет сформирован Государственный энергетический реестр и определен его государственный оператор. Будут определены и внесены в Государственный энергетический реестр субъекты, которые потребляют в год 1500 и выше тонн условного топлива. Субъекты, внесенные в Государственный энергетический реестр, в обязательном порядке должны пройти энергетический аудит, по результатам которого будет подготовлено экспертное заключение и составлен план мероприятий по энергосбережению.

Энергоаудиты самых крупных энергопотребителей намечалось завершить до 2013 года, так как приобретение, а затем и установка оборудования для подобных потребителей может занять очень много времени. К примеру, для крупных электростанций модернизация или замена оборудования может занять год и больше. Следовательно, сам эффект может быть получен не ранее чем в 2014–2015 годах.

В соответствии с мировой практикой предлагается применить следующие меры по ужесточению контроля потребляемых ресурсов:

- внедрение системы энергоменеджмента субъектами ГЭР;
- утверждение нормативов энергопотребления;
- утверждение нормативной базы для технического регулирования в промышленности;
- введение запрета на раздельное производство тепловой и электрической энергии проектируемых энергоисточников без предварительной оценки возможности применения технологии когенерации;
- введение запрета на прямое сжигание газа в паровых котлах газовых электростанций (замена паровых котлов котлами-утилизаторами газовых турбин).

С целью государственного стимулирования вышеуказанных Правительством Республики Казахстан будет проработан вопрос создания механизма в сфере энергосбережения для развития и финансирования экономически эффективных проектов энергосбережения на основе государственно-частного партнёрства.

Для стимулирования внедрения энергосбережения в промышленности предусмотрена государственная поддержка в виде освобождения от уплаты корпоративного налога в течение последующих пяти лет всех субъектов ГЭР, повысивших свою энергоэффективность в течение трех лет не менее чем на 30 % в результате внедрения и установки нового энергоэффективного оборудования. Намечены пересмотр значений

предельных тарифов на электроэнергию, а также обеспечение своевременной реализации мероприятий на электростанциях, которые были определены в результате проведенных энергоаудитов.

От уплаты корпоративного налога в течение первых пяти лет эксплуатации намечено освободить вводимые мощности комбинированного производства тепловой и электрической энергии.

Для сектора ЖКХ и бюджетного сектора запланированы энергетические обследования зданий и разработка соответствующих энергосберегающих мероприятий. Особое внимание будет уделяться проведению капитального ремонта с элементами термомодернизации и оснащению зданий автоматизированными системами регулирования теплоснабжения.

Перечисленные мероприятия предполагается провести за счёт средств республиканского бюджета.

Одной из мер финансирования мероприятий в ЖКХ будет внедрение энергосервисных договоров.

В создании комплексной системы энергосбережения и повышения энергоэффективности наряду с регулятивно-контрольными и стимулирующими мерами необходимо внедрение технического регулирования путём утверждения технических регламентов, стандартов, сертификаций и требований как к оборудованию, технологиям, продукциям, так и для зданий и их проектных документаций. Наряду с другими мероприятиями особую роль может сыграть пропаганда энергосбережения среди населения. Также предполагается расширить подготовку ответственных специалистов в сфере энергосбережения. Для этой цели предлагается ввести в высших технических учебных заведениях предметы «Энергоменеджмент», «Энергоаудит». В нетехнических вузах предлагается ввести предмет «Основы энергосбережения», а в школах — классные часы на тему «Энергосбережение». Получение квалификации «Энергоменеджер» и «Энергоаудитор» будет возможно только после прохождения специализированных курсов повышения квалификации (сфера повышения квалификации специалистов по энергосбережению будет являться конкурентной средой). Для официального закрепления статуса специалиста по энергосбережению, необходимо ввести в государственный реестр специальностей специальности «Энергоменеджер» и «Энергоаудитор».

Для поддержки отечественных исследователей в сфере энергосбережения, необходимо будет обеспечить достаточное финансирование НИ-ОКР вузов страны.

Для контроля над всеми мероприятиями и определения направлений динамики потребления энергетических ресурсов необходим повсеместный учёт за всеми видами энергетических ресурсов и контролирующийся выполнение действий закона. От ответственности участвующих

лиц при выполнении мероприятий по энергосбережению и повышению энергоэффективности на всех уровнях зависит успешный результат отраслевой программы.

Программой предусмотрено финансирование мероприятий до 2015 года в сумме 112 298,9 млн тенге (около 100 млн тенге — бюджетные средства).

На модернизацию и энергосбережение в ЖКХ в 2012—2015 годы планируется выделение средств в размере 392 691 млн тенге, из них 214344 млн тенге — бюджетные средства.

План мероприятий по реализации отраслевой программы в области энергосбережения и повышения энергоэффективности на 2012—2015 годы, прилагаемый к программе, в частности, предусматривает:

1. Внесение предложения о возможности частичной компенсации затрат на проведение энергоаудита субъектов ГЭР.

2. Организацию внутреннего технического учёта всех видов энергетических ресурсов субъектами ГЭР.

3. Введение налога на потребление электроэнергии для субъектов ГЭР в секторе промышленности, входящих в ГЭР.

4. Законодательный запрет раздельного производства тепловой и электрической энергии проектируемых энергоисточников без предварительной оценки возможности применения технологии когенерации.

5. Законодательный запрет на прямое сжигание газа в паровых котлах газовых электростанций (замена паровых котлов котлами-утилизаторами газовых турбин).

6. Освобождение от уплаты корпоративного подоходного налога в течение первых пяти лет с момента введения мощностей по комбинированному производству тепловой и электрической энергии.

7. Пересмотр предельных тарифов на электроэнергию с учётом стоимости мероприятий по повышению энергоэффективности электрических станций в инвестиционной составляющей предельных тарифов после проведения энергоаудита.

8. Введение энергоменеджеров в штатную численность акиматов областей и городов Астана и Алматы.

9. Привлечение инвесторов для установки автоматизированных систем регулирования теплопотребления и капитального ремонта с элементами термомодернизации ежегодно в 10 МЖД каждой области и городов Алматы и Астана.

10. Субсидирование затрат малых и средних предприятий на проведение энергоаудита.

11. Разработка правил проведения энергоаудита субъектов ГЭР в разрезе отраслей (химическая, металлургическая, машиностроительная, горно-металлургическая и др.).

12. Привлечение международных финансовых институтов для финансирования мероприятий в сфере энергосбережения, в том числе по подготовке (обучению) 10 отечественных специалистов по энергоменеджменту, в соответствии с требованиями МС ИСО 50001-2011.

13. Разработка и утверждение государственного стандарта СТ РК ИСО 50001 «Системы энергетического менеджмента. Требования и руководство по применению».

14. Компенсация части затрат на внедрение системы энергоменеджмента стандарта ИСО 50001.

15. Разработка и утверждение единой методики расчёта показателей в сфере энергосбережения.

16. Пересмотр нормативов энергопотребления на единицу продукции по результатам проведенных энергоаудитов.

17. Разработка законодательной основы энергосервисных контрактов.

3.2. Энергосбережение в Республике Беларусь

Республика Беларусь одной из первых стран постсоветского пространства разработала и стала реализовывать государственную политику энергосбережения, приняв в 1998 году Закон «Об энергосбережении»⁶, разработав комплекс программ энергосбережения и создав системы управления и мониторинга их выполнения. В период с 2006 по 2010 годы в Закон вносились изменения. Задачи энергосбережения и повышения энергоэффективности решаются совместно с задачами использования местных и возобновляемых источников энергии. С 1996 по 2010 годы были выполнены три государственные Программы по энергосбережению. В 2010 году постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24.12.2010 № 1882 была утверждена очередная программа энергосбережения на период 2011–2015 годы.

Третья программа энергосбережения обеспечила снижение энергоёмкости ВВП с 2006 по 2010 годы почти на 30 %. За счёт внедрения мероприятий по энергосбережению было сэкономлено около 7,8 млн т условного топлива.

В 2007 году Президентом Республики Беларусь были утверждены два стратегических документа, которые определили политику и стратегию страны в области энергетики вплоть до 2020 года: «Концепция энергетической безопасности Республики Беларусь»⁷ и Директива № 3 «Экономия и бережливость — главные факторы экономической безопасности государства»⁸.

⁶ Закон Республики Беларусь от 15 июля 1998 № 190-3.

⁷ Утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 17.09.2007 № 433.

⁸ Директива Президента Республики Беларусь от 14.06.2007 № 3.

На основе Концепции энергетической безопасности 2007 года была создана обширная правовая база в сфере энергосбережения, разработаны и реализованы программы и планы модернизации отраслей и предприятий. Это позволило добиться существенного роста ВВП при незначительном увеличении объёма потребления энергии. Но дальнейшее экономическое развитие невозможно без увеличения потребления энергии, для чего требуется более тонкое стимулирование повышения энергетической эффективности. При этом затраты на энергосбережение за счёт разработки и использования новейших технологий становятся дороже сэкономленной энергии, но в конечном итоге позволяют обеспечить конкурентоспособности конечной продукции. Если в 2002 году для экономии 1 тонны условного топлива требовалось менее 100 долларов, то сегодня эти затраты составляют 960 долларов. С учётом новых условий экономического развития в Беларуси разрабатывается новый вариант концепции энергетической безопасности, который планируется внести на рассмотрение главы государства в конце 2013 года.

Позднее были приняты:

- стратегия развития энергетического потенциала Республики Беларусь⁹;

- комплексная программа по проектированию, строительству и реконструкции энергоэффективных жилых домов в Республике Беларусь на 2009—2010 годы и на перспективу до 2020 года;

- закон Республики Беларусь «О возобновляемых источниках энергии»¹⁰;

- национальная программа «Развитие местных, возобновляемых и нетрадиционных энергоисточников на 2011—2015 годы»¹¹, а также другие специализированные программы в сфере повышения энергоэффективности и развития использования собственных энергоресурсов;

- программа развития технического нормирования, стандартизации и подтверждения соответствия в области энергосбережения на 2011—2015 годы¹². Осуществляется гармонизация государственных стандартов с международными и европейскими стандартами и Директивами Евросоюза.

Поставлены стратегические задачи обеспечить долю использования собственных энергоресурсов в балансе энергоресурсов для производства тепловой и электрической энергии не менее 28,0 % в 2015 году и 32,0 % в 2020 году.

⁹ Утверждена Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 9.08.2010 № 1180.

¹⁰ Закон Республики Беларусь от 27.12.2010 № 204-З.

¹¹ Директива Президента Республики Беларусь от 14.06.2007 № 3.

¹² Утверждена председателем комитета по стандартизации Республики Беларусь от 10.04.2012.

Дополнительно был принят ряд документов, определивших организационные структуры и механизмы реализации Концепции и Директивы № 3. В их числе:

— «Государственная комплексная программа модернизации основных производственных фондов Белорусской энергетической системы, энергосбережения и увеличения доли использования в республике собственных топливно-энергетических ресурсов на период до 2011 г.»;

— Постановление Совета Министров Республики Беларусь «О мероприятиях по реализации Директивы Президента Республики Беларусь от 14 июня 2007 года № 3» от 31 августа 2007 года № 1122;

— «Целевая программа обеспечения в республике не менее 25 % объёма производства электрической и тепловой энергии за счёт использования местных видов топлива и альтернативных источников энергии на период до 2012 года»;

— «Республиканская программа по преобразованию котельных в мини-ТЭЦ на 2007 — 2010» и др.

Основные цели энергетической стратегии Республики Беларусь:

1. Обеспечение надёжного устойчивого энергоснабжения национальной экономики;

2. Модернизация энергосистемы страны на основе современных энергоэффективных технологий и оборудования;

3. Преодоление зависимости от импорта природного газа из России посредством диверсификации поставок топливно-энергетических ресурсов;

4. Максимальное использование местных и возобновляемых источников энергии;

5. Эффективное использование топливно-энергетических ресурсов, энергосбережение;

6. Диверсификация видов топлива и поставщиков энергоресурсов в энергетическом балансе посредством:

— сокращения использования природного газа в качестве первичного топлива для производства электрической и тепловой энергии;

— строительства атомной электростанции с установленной мощностью порядка 2000 МВт;

— строительства угольных электростанций установленной мощностью около 800 — 900 МВт;

— строительства гидроэлектростанций (Западная Двина и Неман) и использования местных видов топлива (древесное топливо, торф, бурый уголь, сланцы), ВИЭ, биомассы, малых гидроэлектростанций, биотоплив.

Четвёртая программа по энергосбережению была разработана на основе Стратегии развития энергетического потенциала Бела-

руси, утверждённой постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 09.08.2010 № 1180, согласно которой энергоёмкость ВВП в 2015 году должна быть вдвое меньше, чем в 2005 году. Программа предусматривает повышение энергоэффективности в первую очередь за счёт внедрения современных энергоэффективных технологий во всех отраслях, а также отдельных технических процессах. В электроэнергетике планируется внедрение парогазовых, газотурбинных и газопоршневых технологий с КПД не менее 57 %. Реконструкция котельной Жодинской ТЭЦ в парогазовую установку 64 МВт позволит экономить с 2014 года по 31 тыс. т условного топлива в год. В целом же в ГПО «Белэнерго» к 2015 году удельный расход топлива на выработку электроэнергии должен снизиться не менее чем на 10 %.

В промышленности основное внимание уделяется модернизации литейных, термических и гальванических производств, где предполагается установка эффективных автоматизированных печей с КПД не менее 50 %. В 2011 году запланирована модернизация термозакалочной печи ОАО «Минский завод отопительного оборудования», которая позволит сократить потребление топливно-энергетических ресурсов (ТЭР) на 1 тыс. т условного топлива в год.

В ЖКХ запланирована реконструкция котельных, строительство мини-ТЭЦ на местных видах топлива, модернизация тепловых сетей, внедрение энергоэкономичных осветительных устройств, возведение биогазовых установок на очистных сооружениях.

В строительстве предусматривается значительно повысить энергоэффективность новых зданий. За 5 лет доля возводимых в республике энергоэффективных жилых домов должна вырасти до 60 %.

Модернизация технологических процессов, направленная на сокращение энергопотребления, намечена на предприятиях, производящих стройматериалы. Важным ресурсом в снижении энергоёмкости ВВП является соблюдение требований технических нормативных актов, направленных на рациональное использование ТЭР.

Реализация программы должна дать в 2011–2015 годах экономию ТЭР в пределах до 8,9 млн т условного топлива. В ближайшие 5 лет на реализацию энергосберегающих мероприятий планируется направить 8,6 млрд долларов. Основным источником вложений должны стать собственные средства предприятий (38 % в общем объёме), кредиты банков, займы и другие привлеченные средства (20 %). Господдержку за счёт средств республиканского и местных бюджетов (22 %), отраслевых инновационных фондов (20 %) предполагается оказывать, прежде всего, организациям социальной и бюджетной сферы для внедрения наиболее эффективных проектов энергосбережения. Организацию выполнения этой программы и контроль

за её реализацией осуществляет Департамент по энергоэффективности Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь.

Документы и Программы, определяющие энергетическую политику, придают большое значение развитию ВИЭ и местных источников энергии для обеспечения безопасности энергоснабжения. В 2010 году доля собственных энергоресурсов, добываемых на территории республики (нефть, попутный газ, торф, дрова и прочие), с учётом вторичных энергоресурсов достигла 20,5 % (5,7 млн т условного топлива в потреблении котельно-печного топлива. К 2012 году за счёт использования местных видов топлива и ВИЭ обеспечивалось не менее 25 % потребностей в топливе, используемом для производства электрической и тепловой энергии в стране. Установлены задания по увеличению использования местных видов топлива, вторичных, нетрадиционных и возобновляемых энергоресурсов при приоритете древесного топлива (1,7 млн т условного топлива/год к 2010 году и 6,7 млн т условного топлива/год к 2020 году). Достижение этих целей требует значительных административных усилий, мобилизации всех ресурсов экономики и значительных инвестиций. Бюджет третьей Республиканской программы по энергосбережению на период 2006—2010 годов запланирован в сумме 5289,5 млн долларов.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 декабря 2012 года № 1260 «О мерах по снижению энергоёмкости валового внутреннего продукта в 2013 году» утверждены показатели по энергосбережению на 2013 год, по доле использования местных топливно-энергетических ресурсов в котельно-печном топливе, по экономии светлых нефтепродуктов (бензина, дизельного и биодизельного топлива). В январе—мае 2013 года доля местных ТЭР в КПТ республики достигла 22,7 % при задании на I полугодие 2013 года уровня 23,5 %.

Проводимая работа в области нормирования и осуществляемый надзор за наличием и соблюдением норм расхода ТЭР обеспечивают ежегодное снижение фактических удельных норм расхода ТЭР на производство продукции (работ, услуг) по отношению к предыдущему году: 2008 год — на 2,0 %; 2009 год — на 2,2 %; 2010 год — на 3,2 %; 2011 год — на 3,1 %; 2012 год — на 3,2 %.

По отношению к показателям 2012 года снижение энергоёмкости валового внутреннего продукта в 2013 году должно составить 7 %, доля использования местных топливно-энергетических ресурсов в котельно-печном топливе — 25,5 %. Максимальные показатели установлены для Минлесхоза (97 %), Минсвязи (86 %), МВД (65 %), Минобороны (62 %).

В целях совершенствования организации работы по нормированию расхода ТЭР на производство единицы продукции (работ, ус-

луг) Департамент по энергоэффективности утвердил Методические рекомендации расчёта норм расхода ТЭР для когенерационных установок.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 мая 2013 года № 400 определён новый показатель по экономии ресурсов: «снижение уровня затрат на производство продукции (работ, услуг) в фактических ценах, в процентах».

Департаментом по энергоэффективности проводится работа по оптимизации энергопотребления энергоёмких производств: определён их перечень, по которому совместно с министерствами и ведомствами разработаны и утверждены в установленном порядке отраслевые методики нормирования, предусматривающие организационно-методические и технические подходы к нормированию, а также установление прогрессивных норм расхода топливно-энергетических ресурсов на 2011–2015 годы и их снижение на 15 % к уровню 2010 года (то есть ежегодное снижение составляет около 3 %). В соответствии с утверждённым графиком при участии министерств и ведомств, облисполкомов и Минского горисполкома выполнено рассмотрение норм расхода ТЭР по энергоёмким видам продукции (работ, услуг) и обеспечено установление прогрессивных норм расхода ТЭР на 2013 год, предусматривающее их снижение к 2012 году на уровне не менее 3 %.

В соответствии с утвержденными графиками проведения обязательных энергетических обследований на 2013 год запланировано проведение 121 энергоаудита. В настоящее время работа по энергетическому обследованию организаций республики продолжается в соответствии с заключёнными договорами.

Совет Министров 30 июля 2012 года внёс в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь проект нового закона «Об энергосбережении», который был принят в первом чтении 20 декабря 2012 года. Законопроект об энергосбережении Республики Беларусь по объёму и детальности норм значительно компактнее российского и казахстанского законов. В белорусском законопроекте отсутствуют нормы, регулирующие использование приборов учёта. Также не рассматриваются энергосервисные контракты и саморегулируемые организации в области энергетического обследования. С другой стороны, акцент делается на установление показателей в сфере энергосбережения и нормирование расхода топливно-энергетических ресурсов.

3.3. Энергосбережение в Украине

В среднем по Украине показатели энергоэффективности для сельского хозяйства, промышленности, сферы услуг и жилищного хозяйства составляют соответственно 33 %, 44 %, 72 % и 62 % от уровня Европейского Союза.

Энергосбережение в Республике Украина регулирует, прежде всего, Закон от 01.07.1994 № 75/94-ВР «Об энергосбережении». Украина является членом Энергетического Сообщества и стремится к интеграции с Евросоюзом, поэтому изменения в ее законодательстве в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности существенно коррелируют с энергетической политикой Евросоюза. Украина также является членом Содружества Независимых Государств, и хотя в большинстве случаев оставалась в стороне от решений этого межгосударственного объединения в области совместной энергетической политики, тем не менее, периодически демонстрировала своё в нём участие. Распоряжением Кабинета Министров Украины от 13.05.2013 № 294 утвержден «Национальный план мероприятий по реализации второго этапа (2012–2015 годы) Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 года. В определенной степени решения, подобные указанному, принимались как политически симметричные после принятия решений для выполнения обязательств с целью продвижения евроинтеграции.

Пункт 32 Национального Плана мероприятий по реализации второго этапа (2012–2015 годы) Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года содержит мероприятия по обеспечению участия в разработке и внедрении ресурсосберегающих технологий, обеспечивающих уменьшение объёма удельных расходов сырья и отходов на единицу продукции, по разработке и выполнению совместных программ вторичного (многократного) использования отходов, по разработке и выполнению Программы межгосударственной стандартизации в сфере энергоресурсов, энергосбережения и энергоэффективности, а также возобновляемых источников энергии и альтернативных видов топлива. Также План предусматривает обеспечение участия Украины в:

- разработке совместных проектов по использованию передовых технологий в сфере энергоэффективности и энергосбережения;
- формировании прогноза производства и потребления энергоресурсов государств-участников СНГ на период до 2020 года;
- создании Межгосударственного центра по разработке энергоэффективного оборудования и энергосберегающих технологий;
- обобщении и распространении опыта использования энергосберегающих технологий;
- совершенствовании законодательства в сфере энергоэффективности, энергосбережения, возобновляемых источников энергии и альтернативных видов топлива;
- обеспечении обмена опытом со странами СНГ в области стандартизации эффективного использования энергетических ресурсов и энергетической маркировки электрооборудования, в области определения показателей энергоэффективности и проведения их мониторинга.

В Плате мероприятий по преодолению негативного сальдо во внешней торговле (утвержден Распоряжением Кабинета Министров Украины от 29.04.2013 № 281-р) наряду с мероприятиями, направленными на снижение цен на импортируемые природный газ и нефть и увеличение использования возобновляемых источников энергии, содержатся мероприятия, направленные на обеспечение энергосбережения, содействие внедрению предприятиями энергосберегающих технологий и модернизации производства.

Указом Президента Украины от 12.03.2013 № 128/2013 утвержден Национальный план действий на 2013 год по внедрению Программы экономических реформ на 2010–2014 годы «Богатое общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство». В области повышения энергоэффективности жилищно-коммунального хозяйства план предусматривает мероприятия по стимулированию населения к энергосбережению, внедрение энергосервисных договоров в бюджетных учреждениях, принятие Закона и иных правовых актов об энергетической эффективности жилых и общественных зданий в соответствии с требованиями Директивы Евросоюза 2010/31/ЕС об энергетической эффективности.

Эксперты прогнозируют, что уже до 2016 года тарифы на электроэнергию вырастут на 250 %, на природный газ – на 260 %, на тепловую энергию – на 250 %.

В Украине действует Государственная целевая экономическая программа энергоэффективности и развития сферы производства энергоносителей из возобновляемых источников энергии и альтернативных видов топлива на 2010-2015 годы (утверждена Постановлением Кабинета Министров Украины от 01.03.2010 № 243).

Целью Программы является:

– создание условий для приближения энергоёмкости валового внутреннего продукта Украины к уровню развитых стран и стандартов Европейского Союза, снижение уровня энергоёмкости валового внутреннего продукта в течение срока действия Программы на 20 % по сравнению с 2008 годом (ежегодно на 3,3 %), повышение эффективности использования топливно-энергетических ресурсов и усиление конкурентоспособности национальной экономики;

– оптимизация структуры энергетического баланса государства, в котором доля энергоносителей, полученных из возобновляемых источников энергии и альтернативных видов топлива, составит в 2015 году не менее 10 %, уменьшения доли импортированных ископаемых органических видов энергоресурсов, в частности, природного газа, и замещение их альтернативными видами энергоресурсов, в том числе вторичными, при условии надлежащего финансирования Программы.

В обосновании Программы обсуждаются три способа достижения поставленных целей:

1. Разработка и выполнение отдельных отраслевых и региональных программ энергоэффективности согласно распоряжению Кабинета Министров Украины от 17.12.2008 года № 1567 «О программах повышения энергоэффективности и уменьшения потребления энергоресурсов». Однако этот способ признается малоэффективным, так как невозможно достичь значительного уровня снижения энергоёмкости ВВП и оптимизации структуры энергетического баланса, если меры отраслевой или региональной программы не являются составной частью соответствующей государственной программы.

2. Продолжение выполнения Комплексной государственной программы энергосбережения Украины и Программы государственной поддержки развития нетрадиционных и возобновляемых источников энергии и малой гидро- и теплоэнергетики, основными задачами которых является обеспечение экономии традиционных топливно-энергетических ресурсов за счёт соответственно уменьшения объёма их потребления и использования нетрадиционных и возобновляемых источников энергии. К недостаткам данного способа Программа относит несовершенство механизма контроля за выполнением указанных программ и уменьшение объёма потребления топливно-энергетических ресурсов вместо повышения эффективности их использования с одновременной оптимизацией структуры энергетического баланса государства, а также неурегулированность вопроса оптимизации структуры энергетического баланса государства.

3. Третий, оптимальный способ предусматривает разработку и выполнение Государственной целевой экономической программы энергоэффективности и развития сферы производства энергоносителей из возобновляемых источников энергии и альтернативных видов топлива на 2010—2015 годы, что позволит создать условия для снижения уровня энергоёмкости валового внутреннего продукта, оптимизации структуры энергетического баланса государства путём увеличения объёма использования возобновляемых источников энергии и альтернативных видов топлива, вторичных энергоресурсов, внедрить действенный механизм реализации государственной политики в сфере энергоэффективности, возобновляемых источников энергии и альтернативных видов топлива.

Третий способ предполагает решение следующих задач:

1) внедрение новейших технологий производства и потребления энергетических ресурсов, когенерационных технологий, а также технологий, предусматривающих использование тепловых насосов, электрического теплоаккумуляционного обогрева и горячего водоснабжения;

2) использование энергии солнца и геотермальной энергии;

3) добыча и использование газа (метана) угольных месторождений и сланцевого газа как альтернативных видов топлива;

4) производство и использование биотоплива;

5) развитие ветроэнергетики, малой гидроэнергетики и биоэнергетики;

6) модернизация газотранспортной системы, систем тепло-и водоснабжения, тепловых электростанций и теплоэлектростанций;

7) осуществление мер по уменьшению объёма потребления энергоресурсов учреждениями, содержащимися за счёт средств государственного бюджета;

8) снижение уровня загрязнения окружающей среды;

9) законодательное урегулирование снижения уровня энергоёмкости валового внутреннего продукта и оптимизации структуры энергетического баланса государства, адаптации национального законодательства в сфере энергоэффективности, энергосбережения и альтернативной энергетики к законодательству Европейского Союза;

10) создание благоприятных условий для привлечения отечественных и иностранных инвестиций в сферу энергоэффективности и энергосбережения с целью оптимизации структуры энергетического баланса государства, уменьшение объёма выбросов загрязняющих веществ;

11) формирование государственной системы мониторинга и контроля над эффективным использованием топливно-энергетических ресурсов, производством энергоносителей из возобновляемых источников энергии и альтернативных видов топлива, выполнением настоящей Программы, отраслевых и региональных программ энергоэффективности, повышения уровня достоверности статистической информации относительно показателей энергопотребления;

12) проведение структурной перестройки предприятий, направленной на снижение материало- и энергоёмкости производства;

13) усовершенствование механизма финансирования мероприятий, требующих государственной поддержки и направленных на снижение уровня энергоёмкости валового внутреннего продукта, увеличение объёма использования альтернативных источников энергии и вторичных энергетических ресурсов, уменьшение объёма выбросов загрязняющих веществ;

14) активизация международного сотрудничества в рамках реализации стратегии энергетической безопасности государства;

15) популяризация среди широких слоев населения через средства массовой информации эффективного и экономного потребления топливно-энергетических ресурсов, включения соответствующих вопросов в программы учебных заведений, создания региональных центров информирования общественности.

Выполнение Программы, по мнению разработчиков, даст возможность:

1) снизить уровень энергоёмкости валового внутреннего продукта на 20 % по сравнению с 2008 годом;

2) оптимизировать структуру энергетического баланса государства, в котором доля энергоносителей, полученных из возобновляемых источников энергии и альтернативных видов топлива, составит в 2015 году не менее 10 %;

3) повысить уровень энергетической безопасности государства и конкурентоспособности национальной экономики;

4) уменьшить зависимость Украины от импортированных энергоносителей, снизить объём потребления органического топлива, техногенное воздействие на окружающую среду и повысить уровень экологической безопасности систем теплоснабжения;

5) создать новые рабочие места;

6) усовершенствовать механизм государственного управления и регулирования в сфере энергоэффективности, энергосбережения и альтернативной энергетики, оптимизировать структуру и объём энергопотребления;

7) уменьшить объём производственных расходов на 10 %, производственных потерь энергоносителей — на 25 % уровня соответствующих показателей, которые действовали на момент принятия Программы;

8) ликвидировать перекрестное субсидирование при ценообразовании и тарифообразовании;

9) частично решить проблему выплаты задолженности по оплате потребленных энергоресурсов;

10) создать условия для привлечения финансовых ресурсов, необходимых для обновления и модернизации производственных фондов;

11) повысить экономическую и энергетическую эффективность и уровень надёжности энергетического оборудования тепловых электростанций, теплоэлектроцентралей;

12) оптимизировать структуру энергетического баланса государства, в частности, обеспечить уменьшение доли природного газа и нефтепродуктов, угля и торфа, замещение их другими видами энергетических ресурсов, прежде полученными из альтернативных источников энергии, и вторичными энергетическими ресурсами. В результате выполнения Программы объём замещения природного газа в энергетическом балансе государства должен составлять, начиная с 2016 года, не менее 15 млрд куб. метров, а нефтепродуктов — 1 млн тонн;

13) повысить уровень тепло населения и уменьшить объём использования природного газа для производства тепловой энергии, необходимой для отопления жилого фонда, на 60 %, зданий бюджетных учреждений — на 35 %;

14) уменьшить на 50 % объём расходов государственного бюджета на финансирование предоставления коммунальных услуг по энергообеспечению бюджетным учреждениям;

15) обеспечить уменьшение на 25 % потребления импортируемого природного газа;

16) уменьшить объём капитальных вложений в проведение замены теплоэнергетического оборудования на предприятиях коммунальной энергетики, промышленности и нефтегазового комплекса;

17) снизить на 20 % уровень энергоёмкости работ по транспортировке, хранению и распределению газа по сравнению с 2008 годом, повысить надёжность и энергетическую эффективность транзита природного газа по магистральным газопроводам;

18) уменьшить на 15–20 % объём использования природных ресурсов (воды, полезных ископаемых, атмосферного воздуха и другого) за счёт уменьшения объёма потребления топливно-энергетических ресурсов;

19) обеспечить уменьшение на 15–20 % объёма выбросов загрязняющих веществ;

20) повысить уровень предоставления коммунальных услуг для всех слоев населения с одновременным снижением тарифов на такие услуги;

21) снизить уровень социальной напряженности из-за уменьшения аварийных остановок тепловых электростанций и энергораспределительных сетей.

На выполнение программы должно быть затрачено около 346 млрд гривен¹³. При этом финансирование из государственного бюджета предусмотрено на уровне 7,7 млрд гривен, а из местных бюджетов на уровне 15 млрд гривен. Таким образом, третий способ достижения целей энергосбережения и повышения энергетической эффективности в Украине состоит в переносе финансирования на конечного потребителя — промышленность, социальный и жилищно-коммунальный секторы. Реализация такого подхода требует достижения высокого уровня рыночной конкуренции, создания очень благоприятных для развития бизнеса условий, жесткого нормирования потребления энергоресурсов в бюджетных учреждениях и в энергоёмких отраслях промышленности.

3.4. Новая Директива Евросоюза в области энергоэффективности

Евросоюз настойчиво стремится к достижению целей 2020 года в области снижения энергопотребления. 25 октября 2012 года ЕС принял Директиву 2012/27/EU по энергоэффективности. Директива устанавливает рамочные требования к мерам повышения энергоэффективности для Европейского Союза и содержит правила для устранения барьеров на энергетических рынках. Требования Директивы

¹³ 1 гривна примерно равна 0,123 доллара США.

являются минимальными. Страны-члены Евросоюза могут устанавливать более строгие меры, которые должны соответствовать законодательству Евросоюза.

Директива определяет растущую зависимость от импорта энергоносителей Евросоюзом как беспрецедентный вызов, на который нужно давать своевременные и решительные ответ с учётом проблем преодоления экономического кризиса и задач ограничения техногенного влияния на изменение климата. В качестве одного из действенных и универсальных средств решения перечисленных проблем Евросоюз видит повышение энергетической эффективности. Прогнозы, выполненные в 2007, показали, что в 2020 году Евросоюзу потребуется первичной энергии до 1,842 млрд тонн нефтяного эквивалента. Запланированное 20 % снижение потребления позволит сэкономить примерно 0,368 млрд тонн нефтяного эквивалента в 2020 году. Для этого каждое государство Евросоюза должно установить национальные цели снижения энергопотребления и разработать меры для их достижения. Ключевой задачей считается отделение потребления энергии от экономического роста. В заключении от 4 февраля 2011 года Европейский Совет отмечается, что для достижения целей 2020 года в области энергоэффективности предпринимаемых мер недостаточно и необходимо более решительно задействовать потенциал энергосбережения в зданиях, на транспорте, в промышленной продукции и в технологиях.

8 марта 2011 года Европейская Комиссия утвердила Дорожную карту продвижения к конкурентной мало углеродной экономике до 2050 года, в которой главный фокус усилий предложила сосредоточить на энергоэффективности и снизить до нулевого уровня выбросы парниковых газов при производстве электроэнергии к 2050 году. Учёт действенности мер по повышению энергетической эффективности предлагается осуществлять на основе единой модели, учитывающей потенциал энергосбережения, развитие использования возобновляемых источников энергии, ядерной энергии, улавливания и хранения углекислого газа. При этом будут учитываться национальные особенности стран ЕС. Например, островные государства Кипр и Мальта нуждаются в широком использовании воздушного транспорта. В результате на одного жителя они расходуют в три раза больше жидкого топлива, чем в среднем в Евросоюзе. Отмечается большое значение государства в осуществлении энергосберегающих мероприятий. Во-первых, доля государственных расходов в Евросоюзе составляет 19 % от общего ВВП. Во-вторых, государство должно быть образцом в энергосбережении. Большое внимание должно уделяться энергоэффективности зданий, доля которых в энергопотреблении достигает 40 %. Это направление является решающим для снижения выбросов

парниковых газов на 85—90 % к 2050 году по сравнению с 1990 годом. Определённые надежды возлагаются на инициативы муниципалитетов, в частности, на программы, разработанные в рамках инициативы под названием «Пакт мэров».

Изучение возможностей использования «белых сертификатов» показало, что существующая система требует значительных административных расходов. Это может привести к тому, что схема будет успешно работать только в отдельных странах-участницах ЕС. Разумнее использовать систему национальных обязательств по снижению выбросов парниковых газов в энергетике или применить альтернативные политические инструменты, которые позволили бы достичь такого же результата. Также в отношении сектора конечного потребления энергии должны быть установлены обязательства по энергосбережению для крупных розничных энергосбытовых компаний и компаний по распределению энергии.

Европейская Комиссия намерена стимулировать торговлю углеродными выбросами, а также контролировать те отрасли промышленности, предприятия которых выбрасывают максимальные объёмы парниковых газов. Директива 2006/32/ЕС требует от каждого государства-члена ЕС обеспечить снижение энергопотребления к 2016 году на 9 %. Изучение темпов снижения удельного энергопотребления показывает, что к 2020 году будет достигнуто сокращение энергопотребления не на 20 %, а всего на 9 %.

Решением 1639/2006/ЕС Европейского парламента и Совета была утверждена Программа «Энергетически умная Европа», направленная на использование для повышения энергетической эффективности таких инструментов, как конкуренция и инновации. Программа рассчитана на период 2007—2013 годы.

Чтобы задействовать потенциал, связанный с использованием товаров, потребляющих энергию, необходима имплементация Директивы 2009/125/ЕС Европейского парламента и Совета, устанавливающая требования к экодизайну, а также Директивы 2010/30/ЕС о маркировке и стандартизации информации о потребляемой товаре энергии, а также других ресурсов, связанных с энергетикой. Для достижения повышения энергетической эффективности к 2020 году на 20 % недостаточно будет использовать лишь национальные меры. Нужны меры воздействия на уровне Европейского Союза, в том числе реализация принципа subsidiarity (статья 5 Договора о Европейском Союзе).

Для использования возможностей технического прогресса и осуществления изменений в использовании энергоносителей Европейская Комиссия на основании статьи 290 Договора о функционировании Европейского Союза должна получить полномочия устанавли-

вать показатели энергетической эффективности на основе Директивы 2004/8/ЕС, а также утверждать значения основных энергетических коэффициентов, методов расчёта. При этом важно, чтобы такие решения Европейская Комиссия принимала после предварительных консультаций.

Каждое государство Европейского Союза устанавливает национальные цели энергоэффективности до 2020 года, исходя из потребления первичной или конечной энергии. Направляемая в Европейскую Комиссию информация должна содержать пояснения того, как целевые значения были определены, какие данные принимались в расчёте. При установке целевых показателей следует учитывать, что общее потребление энергии в ЕС к 2020 году не должно превышать 1474 млн тонн нефтяного эквивалента (первичной энергии) и 1078 млн тонн нефтяного эквивалента (конечной энергии).

При определении целевых показателей государства-члены ЕС принимают во внимание оставшийся экономически эффективный потенциал энергосбережения; прогноз изменения ВВП; прогноз изменения импорта и экспорта; развитие возобновляемой энергетики, использование атомной энергии, прогресс в улавливании и хранении углекислого газа. Европейская Комиссия до 30 июня 2014 года оценит соответствие национальных целей общим целям Евросоюза в области энергоэффективности.

Каждое государство-член ЕС должно утвердить схемы обязательств по повышению энергетической эффективности, которые должны гарантировать достижение поставщиками и розничными продавцами энергии показателей по энергосбережению. Указанные обязательства должны быть эквивалентны ежегодной экономии 1,5 % годового объёма продаж, начиная с 1 января 2014 года, усредненного за последние 3 года до 1 января 2013 года. Продажи энергии для использования транспортом в расчёт не включаются.

Государства-члены Евросоюза в соответствии с Директивой должны принять долгосрочные стратегии реконструкции национального фонда жилых и общественных зданий. Стратегия должна содержать обзор национального фонда зданий, определение экономически эффективных подходов к ремонтным работам с учётом типа зданий и климатических условий в месте их нахождения, меры стимулирования и повышения рентабельности реконструкции зданий. Первый вариант национальных стратегий должен быть опубликован не позднее 30 апреля 2014 года. Стратегии должны обновляться каждые три года.

Каждое государство Евросоюза, начиная с 1 января 2014 года, должно каждый год ремонтировать 3 % от общей площади зданий, нуждающихся в отоплении или охлаждении. В подсчёт общей площади включаются здания, общая полезная площадь которых превышает

500 кв. метров. С 1 июля 2015 года в подсчёт включаются здания общей полезной площадью более 250 кв. метров. В первую очередь должны ремонтироваться здания с наихудшей энергоэффективностью. Перечень зданий площадью более 500 кв.м, а с 1 июля 2015 года более 250 кв. м, должен быть официально опубликован. Перечень должен содержать для каждого здания его площадь и энергетические характеристики.

Из планов энергетической реконструкции зданий могут быть исключены:

- здания, являющиеся историческими или архитектурными памятниками при условии, что минимальное потребление энергии может негативно сказаться на их конструкции или внешнем виде;

- здания, принадлежащие вооруженным силам или центральному правительству, служащие целям национальной обороны, кроме жилых или офисных зданий, предназначенных для использования военнослужащими или сотрудниками, работающими в органах национальной обороны;

- здания, используемые в качестве мест поклонения или для проведения религиозных обрядов.

Если в текущем году более 3 % общей полезной площади зданий, подлежащих энергетическому ремонту, то допускается распределение избыточной части на предыдущие или последующие три года.

В счёт будущей ежегодной реновации правительственных зданий разрешается включать здания, снесенные в предыдущие два года, а также здания, которые в указанный период были проданы, повреждены или выведены из эксплуатации, но при условии, что не использовались другие дополнительные площади, но более интенсивно использовались другие существующие здания.

Государства-члены Евросоюза могут выбрать альтернативный способ, обеспечивающий эквивалентное ежегодное сокращение потребления энергии в зданиях. Для оценки эффективности альтернативной меры используются показатели энергетической эффективности подобных зданий до и после реновации.

Правительства поощряют принятие планов повышения энергоэффективности на региональном и местном уровне, проведение энергетических аудитов, использование энергосервисных контрактов для финансирования реновации зданий и поддержания достигнутого уровня энергетической эффективности зданий в долгосрочной перспективе.

Центральное правительство должно приобретать продукты, услуги и здания на условиях конкуренции, исходя из экономической целесообразности и наивысшей энергетической эффективности. Для вооруженных сил данные требования применяются в том случае, если это не ухудшает возможностей решать задачи национальной обороны.

Национальные правительства должны играть образцовую роль в приобретении энергоэффективных товаров, услуг и работ, обеспечивающих долгосрочную экономию энергии. При этом приоритетом должна пользоваться совокупная энергетическая эффективность всего пакета приобретаемых товаров, работ и услуг по сравнению с энергетической эффективностью отдельных частей указанного пакета.

Для контроля над объёмами реального энергосбережения необходимо устанавливать средства измерений и контроля на избранных объектах. Выборка должна быть статистически репрезентативной.

Рекомендуется включать социальные обязательства в отношении повышения энергетической эффективности для энергетически бедных семей и для социального жилья. Допускается включать в отчеты объёмы энергосбережения на основании сертифицированных результатов по энергосервисным контрактам. Расходы на сертификацию должны быть минимизированы. Допускается распределять полученную от энергосбережения экономию на четыре предшествующих и на три последующих года.

Ежегодно страны-члены ЕС должны публиковать сведения о достигнутой экономии энергии. По запросу должна направляться сводная статистическая информация от конечных потребителей энергии, а также корректирующая информация, если выявлены значимые отклонения в информации, представленной ранее.

Для оценки результатов повышения энергетической эффективности могут указываться результаты мер политического характера, в частности:

- от снижения конечного энергопотребления от налогов на энергию и на генерацию CO₂;
- от принятых мер финансирования энергосберегающих проектов, налоговых стимулов и других инструментов;
- от правил или добровольных соглашений, которые приводят к применению энергосберегающих технологий или методов;
- от стандартов и норм, которые направлены на повышение энергетической эффективности продукции и услуг, в том числе для зданий, транспорта, а также от маркировки энергопотребления, исключая случаи, когда их применение в соответствии с законодательством Евросоюза обязательно;
- от обучения и воспитания, в том числе от программ консультирования по вопросам применения энергосберегающих технологий или методов, которые привели к снижению потребления энергии.

Члены ЕС должны уведомлять Европейскую Комиссию о планируемых мерах политического характера и пояснить, как они намерены достичь запланированного объёма экономии энергии. Европейская Комиссия имеет право в трёхмесячный срок внести предложения об изменениях.

Рекомендуется использовать следующие критерии для оценки мер политического характера:

предусмотрено не менее двух промежуточных периодов до 31 декабря 2020 года с промежуточными целевыми показателями;

определены ответственные исполнители или уполномоченные органы государственной власти;

указаны объёмы экономии энергии, которые могут быть определены на прозрачной основе;

объёмы экономии энергии указываются в терминах первичной энергии или конечного потребления с использованием рекомендованных Директивой коэффициентов пересчёта и методов расчёта экономии;

исполнителями представляется годовой отчёт об экономии энергии, если нет других способов обнародования результатов;

обеспечен мониторинг результатов, а также меры воздействия на исполнителей, если результаты не будут достигнуты;

обеспечена независимая проверка статистической отчётности значимой части отчетных данных;

ежегодно публикуются данные о тенденции энергосбережения.

При подсчёте экономии электроэнергии по результатам комплексных мер энергосбережения необходимо гарантировать отсутствие двойного учёта результата.

Для крупных предприятий должны быть обязательными энергоаудиты. В отношении малых и средних предприятий рекомендуется вводить системы поощрения для прохождения энергоаудитов. Энергетические обследования должны соответствовать международным или европейским стандартам — EN ISO 50001 (Системы энергетического менеджмента) или EN 16247-1 (Энергетический аудит). В энергоаудите, проводимом собственными силами, не должны участвовать эксперты, непосредственно занятые в проверяемой деятельности.

Высококачественный энергетический аудит для всех конечных потребителей энергии должен быть доступным и экономически эффективным. Он должен выполняться квалифицированными и аккредитованными специалистами или собственными экспертами, но при условии, что обеспечен государственный контроль качества энергоаудита и периодически осуществляется проверка статистически значимой выборки заключений по результатам проведения энергетических обследований. Государственный контроль должен осуществляться на основе национального законодательства. Договор о проведении аудита не может содержать положений, препятствующих передаче результатов аудита квалифицированному аккредитованному поставщику энергии, при условии согласия клиента. Необходимо поощрять к проведению энергоаудита и оказывать поддержку малым и средним

предприятиям. Европейская Комиссия оказывает поддержку в обмене передовым опытом в этой области. Государства-члены ЕС обязаны разработать программы по информированию домохозяйств о преимуществах энергоаудита и содействовать подготовке аудиторов и повышению их квалификации. Энергоаудит крупных предприятий должен проводиться каждые четыре года.

Энергоаудит может проводиться для отдельного потребителя энергии или в рамках более широкого обследования. При подключении потребителей к системам централизованного теплоснабжения или охлаждения энергоаудит может применяться на обязательной основе.

Необходимо заботиться о том, чтобы было достаточное число специалистов в области энергетической эффективности, особенно для проведения квалифицированного энергоаудита. Нужно продолжать развивать рынок энергосервисных услуг. Типовые контракты, обмен передовым опытом, руководящие принципы для составления энергосервисных контрактов будут стимулировать спрос на услуги по энергосбережению. Необходимо выявлять нормативные и ненормативные барьеры на пути использования энергосервисных контрактов и других инструментов финансирования энергосбережения.

Там, где это технически возможно, финансово обоснованно и соразмерно по отношению к стоимости сэкономленной энергии, рекомендуется устанавливать средства измерения энергии для конечных потребителей электроэнергии, природного газа, централизованного теплоснабжения (охлаждения) и горячего водоснабжения. Средства измерения энергии должны поставляться в условиях конкуренции производителей. В обязательном порядке приборы учёта энергии устанавливаются в здании при проведении капитального ремонта в соответствии с Директивой 2010/31/ЕС.

К 2020 году 80 % потребителей должны использовать интеллектуальные системы электроэнергии. Установка интеллектуальных счётчиков для газа должна осуществляться на основе отдельных национальных программ. Счётчики учёта тепла для индивидуальных потребителей должны устанавливаться только в том случае, если радиаторы отопления оснащены термостатическими клапанами.

Индивидуальные приборы учёта должны предоставлять потребителям по конкурентным ценам. Приборы должны быть доступными по цене, а затраты должны быть меньше стоимости сэкономленной энергии. В новых зданиях и в зданиях прошедших капитальный ремонт установка счётчиков энергии обязательна. Система учёта и оплаты энергии должна быть оптимально частой, чтобы потребители могли реагировать на избыточное потребление энергии.

Государства-члены Европейского Союза должны расширять применение интеллектуальных систем учёта энергии (ИСУЭ) и осуществлять выполнение требований директив 2009/72/ЕС и 2009/73/ЕС в отношении установки ИСУЭ для учёта природного газа и электроэнергии. Системы учёта должны давать конечным потребителям энергии точную информацию о количестве потребленного энергоресурса и о времени его потребления. Передача и защита данных должны быть обеспечены на законодательном уровне. Энергоснабжающие организации должны обеспечивать учёт энергии, поставляемой домохозяйствами в сеть, и предоставлять данные им или третьим лицам, действующим от их лица.

В здании, теплоснабжение (охлаждение) и снабжение горячей водой которого осуществляется от центрального источника, приборы устанавливаются на теплообменник или в точку ввода в здание. В многоквартирных домах индивидуальные счётчики должны быть установлены до 31 декабря 2016 года.

Там, где многоквартирные дома снабжаются от центрального теплоснабжения (охлаждения), или там, где используются собственные системы теплоснабжения (отопления), рекомендуется принятие прозрачных правил распределения стоимости тепловой энергии или горячей воды между индивидуальными потребителями. Предлагается распределять затраты по следующим группам: горячая вода для бытовых нужд, тепло для обогрева помещений общего пользования, тепло для отопления квартир.

Если потребители не имеют смарт-счётчиков, государство должно обеспечить к 31 декабря 2014 года, чтобы счёта за потребленную энергию выставлялись на основе фактического потребления. Если потребитель не представляет информации со счётчика, то оплата за платёжный период взимается на основании оценки потребления или фиксированной ставки.

Потребители должны иметь доступ к информации потребления за прошлые периоды времени — не менее, чем за три последние года или за период от начала контракта, если он был заключен позже. Также должен быть доступ через Интернет или интерфейс счётчика к данным на любой день, неделю, месяц или год не менее, чем за последние 24 месяца.

Независимо от того были установлены смарт-счётчики или нет, государство должно требовать, чтобы счёта на оплату и данные об историческом потреблении были доступны для конечных потребителей и представлялись энергоснабжающей организацией по требованию потребителя. Потребители должны иметь возможность получения счётов и данных по их запросу в электронном виде с детальными и понятными пояснениями того, как счёт был составлен, особенно, когда его данные не основываются на данных измеренного потребления.

Счёта и дополнительная платежная информация должны предоставляться потребителю бесплатно. Плата за информацию, предоставляемую третьим лицам, в частности, поставщику услуг или местному поставщику энергии, должна быть разумной.

Государства ЕС должны осуществлять меры для поощрения и облегчения эффективного использования энергии малыми потребителями энергии, включая домашних потребителей. Эти меры могут быть частью национальной стратегии и включать: налоговые льготы, доступ к финансированию, грантам и субсидиям, предоставление информации, рекомендуемые проекты.

Государства должны установить штрафы за нарушения требований на национальном уровне и обеспечить их исполнение. Штрафные санкции должны быть эффективными, пропорциональными и оказывать сдерживающее воздействие. Информация о вводе в действие таких положений должна быть направлена Европейской Комиссии до 5 июня 2014 года. Информация об изменении указанных положений должна направляться незамедлительно.

Значительным потенциалом энергосбережения обладает когенерация, а также централизованное теплоснабжение и охлаждение, но их расширение зависит от наличия благоприятной окружающей среды. Потребитель должен иметь возможность выбрать получение электроэнергии и тепла от когенерационных установок. Следует облегчить подключение к сети малых и микро-когенерационных установок. Рынок должен быть настроен на гибкое реагирование на изменение спроса и предложения на энергетических рынках.

До 31 декабря 2015 года страны-члены ЕС должны направить Еврокомиссии комплексную оценку потенциала применения высокоэффективной когенерации и эффективного центрального отопления и охлаждения. Эти сведения должны обновляться каждые пять лет. При этом должен проводиться анализ затрат и выгод с учётом климатических особенностей, экономической целесообразности и технической осуществимости. Он должен способствовать выявлению наиболее ресурсоёмких и экономичных решений для отопления и охлаждения. Указанный анализ может быть частью экологической оценки, выполняемой в соответствии с Директивой 2001/42/ЕС.

После 5 июня 2014 года технико-экономический анализ должен выполняться для всех новых энергогенераторов тепловой мощностью более 20 МВт. Такие установки должны быть отремонтированы, чтобы можно было оценить затраты и выгоды их преобразования в когенерационные системы. Промышленные электростанции тепловой мощности более 20 МВт и производящие отходы тепла при температуре, которая пригодна для последующего энергетического использования, должны быть отремонтированы или ремонт должен

быть запланирован, чтобы можно было выполнить технико-экономическое обоснование утилизации выбрасываемого тепла переводом установок в режим когенерации и подключения их в сети теплоснабжения (охлаждения). При этом для точной оценки таких проектов должен быть выполнен надлежащий ремонт сети теплоснабжения (охлаждения). Ввод оборудования для улавливания CO₂ с целью его последующего геологического хранения в соответствии с требованиями Директивы 2009/31/ЕС не может рассматриваться как проведение ремонта для целей осуществления технико-экономического обоснования перевода установки в режим когенерации.

Перевод в режим когенерации может не рассматриваться для промышленных установок, которые предназначены для покрытия пикового потребления электроэнергии, которые были загружены менее чем 1500 часов в год в течение пяти последних лет. Также не рассматриваются атомные электростанции, электростанции, расположенные близко к геологическим хранилищам CO₂ или находящиеся на значительном удалении от сетей централизованного теплоснабжения. Перечень электростанций, исключаемых из данного рассмотрения, должен быть представлен в Европейскую Комиссию до 31 декабря 2013 года. О вносимых в перечень изменениях необходимо в дальнейшем незамедлительно извещать Европейскую Комиссию. Также необходимо извещать о результатах технико-экономических исследований, показывающих нецелесообразность перевода электростанции в режим когенерации. Необходимо разработать систему критериев, которые бы давали возможность гарантировать происхождение выработанной электроэнергии на когенерационных установках.

Национальные органы энергетического регулирования должны уделять должное внимание энергоэффективности при осуществлении функций в области эксплуатации газовой и электроэнергетической инфраструктуры, указанных в директивах 2009/72/ЕС и 2009/73/ЕС.

Сетевым операторам должны быть предоставлены условия, стимулирующие развитие интеллектуальных сетей. До 30 июня 2015 года должна быть выполнена оценка потенциала энергетической эффективности электрической и газовой инфраструктуры в отношении подключения энергогенерирующих установок, в том числе микрогенераторов энергии. Необходимо определить мероприятия и сроки их осуществления, направленные на повышение энергетической инфраструктуры.

Государства-члены ЕС должны устранить тарифные льготы для передачи и распределения энергии, которые наносят ущерб общей энергоэффективности, искажают влияние спроса на уровень потребления энергии. Государство должно обеспечить меры, повышаю-

щие заинтересованность сетевых операторов в повышении энергетической эффективности инфраструктуры на стадиях проектирования и эксплуатации. Тарифы должны способствовать участию потребителей в повышении энергетической эффективности систем, в том числе через гибкое регулирование потребления энергии в зависимости от спроса.

Передача и распределение электроэнергии, получаемой от объектов высокоэффективной когенерации, должны пользоваться приоритетом у сетевых операторов. Однако следует учитывать другие приоритеты, например для электроэнергии, вырабатываемой из возобновляемых источников энергии, а также требования к надёжности обеспечения потребителей электроэнергией.

Подключение к сети малых и микрогенераторов электроэнергии должно быть максимально упрощено и осуществляться на основе простых уведомлений.

Если на национальном уровне техническая компетентность, эффективность и достоверность недостаточны, государство должно обеспечить к 31 декабря 2014 года проведение сертификации и эквивалентных схем квалификации для поставщиков энергетических услуг, энергоаудита, энергетических менеджеров и других специалистов в соответствии с Директивой 2010/31/ЕС.

Схемы сертификации должны быть прозрачными, надёжными и должны соответствовать национальным целям повышения энергетической эффективности. Члены ЕС должны сотрудничать друг с другом и с Еврокомиссией при разработке и осуществлении схем сертификации.

Информация о технических, правовых и финансовых механизмах повышения энергетической эффективности должна быть доступна для всех заинтересованных лиц и организаций. Банки и финансовые учреждения должны информировать и разъяснять возможности финансирования энергосберегающих проектов. Большое значение может иметь широкое распространение опыта наилучшей практики.

Государственным учреждениям рекомендуется содействовать развитию рынка энергетических услуг и доступу к нему малых и средних предприятий. Необходимо распространять информацию о видах энергосервисных контрактов и условиях, которые должны быть в них включены, чтобы гарантировать экономию энергии и права конечных потребителей энергии. Должны публиковаться и своевременно обновляться списки энергосервисных компаний, перечни оказываемых ими услуг, типовые перформанс-контракты. Целесообразно создавать консультационные пункты, где потребители могли бы получать информацию об услугах в области энергосервиса и энергетического менеджмента.

Директива рекомендует создавать национальные фонды энергетической эффективности.

Начиная с 2013 года до 30 апреля 2014 года государства-члены ЕС должны сообщать о достигнутом прогрессе в достижении национальных целей повышения энергетической эффективности.

К 30 апреля 2014 года, а затем каждые три года государства-члены ЕС представляют Еврокомиссии планы действия по энергоэффективности с уточнением оценки потребления энергии к 2020 году. Европейская Комиссия дает оценку годовым отчётам и национальным планам действий по энергоэффективности, и на основании результатов анализа направляет свои рекомендации странам-членам ЕС.

Еврокомиссия осуществляет мониторинг последствий реализации обсуждаемой Директивы, а также директив 2003/87/ЕС, 2009/28/ЕС и 2010/31/ЕС и Решения № 406/2009/ЕС. Также в соответствии с Решением 2010/2/ЕС осуществляется мониторинг в отношении предприятий промышленных секторов, допускающих максимальные выбросы CO₂.

Государства – члены ЕС представляют до 30 апреля каждого года национальную статистику тепловой и электрической энергетики с высоким и низким уровнями когенерации, статистику об установленной мощности когенерационных установок, а также об экономии первичной энергии за счёт применения когенерации.

К 30 июня 2016 года Европейская Комиссия представит Европейскому парламенту и Совету данные о достигнутых результатах реализации настоящей Директивы с приложением новых законодательных инициатив.

К 30 июня 2018 года Европейская Комиссия оценит прогресс, достигнутый в странах ЕС в области устранения правовых и иных барьеров повышению энергетической эффективности, и представит предложения по дальнейшим действиям на этом направлении.

Еврокомиссия устанавливает онлайн-платформу в целях содействия практической реализации этой директивы на национальном, региональном и местном уровнях, которая будет поддерживать обмен опытом по практике, бенчмаркингу, функционированию сетей и инновациям.

До 5 июня 2014 года государства-члены ЕС должны ввести в действие законы, нормативно-правовые акты и акты технического регулирования, необходимые для выполнения обсуждаемой Директивы.

3.5. Энергоэффективность в дорожной карте России–ЕС до 2050 года

22 марта 2013 года в Москве координаторы Энергетического диалога Россия–ЕС комиссар Евросоюза по энергетике Г. Эттингер и министр энергетики Российской Федерации А. Новак подписали

«Дорожную карту энергетического сотрудничества ЕС и России до 2050 года». Документ был подписан в присутствии Председателя Правительства Российской Федерации Д. Медведева и Председателя Европейской Комиссии Ж. Баррозу.

Энергетический диалог России и Евросоюза был запущен 30 октября 2000 года на Парижском Саммите Россия—ЕС. Решение о подготовке дорожной карты было принято сторонами 24 февраля 2011 года в Брюсселе.

Наиболее значимым результатом деятельности энергетического диалога стало принятие 24 февраля 2011 года «Механизма предупреждения и преодоления аварийных ситуаций в секторе энергетики в рамках энергетического диалога Россия—ЕС», иначе называемого «Механизмом раннего предупреждения».

Дорожная карта энергетического сотрудничества России и ЕС до 2050 года является общей точкой отсчёта в контексте энергетического диалога Россия—ЕС. Действия, предлагаемые в документе, должны анализироваться и пересматриваться в рамках диалога с учётом прогресса общего понимания процессов в области энергетики и достигнутых результатов международного сотрудничества.

Стратегическое видение дорожной карты основано на осознании взаимосвязи общих и противоположных интересов в области экономического сотрудничества. Противоположности имеют постоянный диалектический характер, присущий отношениям покупателя и продавца. Они имеют и политические компоненты: Россия стремится сохранить свою долю в поставках углеводорода на европейский рынок. Евросоюз создает конкурентный рынок энергоносителей, на котором ни один из поставщиков не должен иметь монопольно высокой доли. Положение России на европейском рынке ископаемых углеводородов во многом определяется темпами воспроизводства и освоения минерально-сырьевой базы, которая «сдвигается» в регионы с более сложными климатическими условиями. Поэтому для России важны долгосрочные международные торговые соглашения, которые снижают риски реализации проектов разработки месторождений и создания трубопроводной инфраструктуры. Евросоюз в целях повышения конкурентоспособности своей экономики стремится к снижению цен на импортируемые энергоносители, но при этом не заинтересован в снижении цен на энергетические продукты, реализуемые европейскому конечному потребителю.

Для сохранения стабильности энергетических рынков Евросоюз стремится сокращение собственной добычи ископаемых энергоносителей компенсировать увеличением объёмов энергии, вырабатываемой на месте из возобновляемых источников энергии. Другой инструмент — политика уменьшения энергоёмкости собственной экономики за счёт «тотального» энергоменеджмента и применения более

эффективных технологий для генерации, транспортировки и потребления энергии. Эта политика ведется не под флагом «угрозы энергетического голода», что влекло бы за собой рост спроса на энергию и соответственно рост цен на неё, а под флагом «угрозы глобального потепления» из-за чрезмерного потребления импортируемых минеральных энергоносителей. Такая политика, напротив, сдерживает спрос на импортируемые нефть, газ и уголь. Следует также помнить, что для европейских сообществ, возникавших после Второй мировой войны, энергетика и снабжение ключевыми ресурсами были основными политическими рычагами осуществления межгосударственной интеграции. Сегодня эти рычаги по-прежнему в работе, и «глобальное потепление» стало универсальной и твердой точкой опоры для их применения.

Для понимания долгосрочных тенденций энергетических рынков нужно учитывать не только задачи политико-экономической интеграции европейских государств в Евросоюз, но и национальные цели энергетических политик стран Евросоюза. Страны, имеющие прямой выход к морю, всегда будут ставить на первое место прямые поставки энергоносителей морским путём. Следовательно, растущим приоритетом для них будет импорт сжиженного природного газа. Страны, которые лишены прямого выхода к морю, будут политически заинтересованы в диверсификации трубопроводных поставок разными маршрутами и из разных источников.

Россия до настоящего времени ограничивалась лишь трубопроводными поставками минеральных энергоносителей. Сегодня она отсутствует в Европе на таких сегментах энергетического рынка, как сжиженный природный газ, возобновляемые источники энергии и энергетическая эффективность. Это ослабляет её статус «энергетической державы».

Важно, как эти тенденции учитывает дорожная карта.

Природный газ

В осуществлении целей Евросоюза по снижению выбросов углерода в атмосферу газ остается лучшим выбором среди всех ископаемых видов топлив. Но рост использования газа в Европе ограничивается его высокой стоимостью, а точнее высокой долей в себестоимости электроэнергии. В настоящее время цена электроэнергии в странах Евросоюза отвязана от нефтяных цен, в то время как цена на газ, поставляемый по долгосрочным контрактам, сохраняет привязку к универсальному бенчмарку — нефти. Кроме того, руководство Евросоюза расценивает увеличение инвестиций в использование природного газа как «инвестиционный капкан», отвлекающий средства, которые могли бы пойти на развитие возобновляемой энергетики и на повышение энергетической эффективности.

Дорожная карта, учитывая возможности всех сценариев развития энергетики Евросоюза до 2050 года, отмечает, что в рамках энергетического диалога Россия—ЕС стороны будут ориентироваться на собственные сценарии потребления газа в Евросоюзе и России. Будет учитываться как энергетическое использование природного газа для повышения экологической приемлемости энергогенерации и теплоснабжения, так и использование природного газа для производства минеральных удобрений, пластмасс, различных соединений и в качестве моторного топлива.

Дорожная карта признаёт, что Евросоюз останется для России крупнейшим рынком для экспорта природного газа. Отмечается влияние цен на природный газ в Северной Америке, которые существенно снизились в последние годы. Однако нельзя переоценивать указанный фактор для европейского рынка, поскольку в настоящее время цены на нефтепродукты в США значительно ниже европейских, но это не оказывает заметного влияния на цену, например, бензина в странах Евросоюза. Вероятнее всего будет продолжаться борьба за перераспределение государственных доходов от продажи газа между странами покупателями и продавцами природного газа.

Стороны Дорожной карты признают, что в снятии последствий неопределенностей спроса и предложения на природный газ большую роль будет играть обмен информацией о возможностях добычи и поставки российского газа в страны Евросоюза и о долгосрочных перспективах спроса в ЕС на российский газ, в том числе о ходе реализации низкоуглеродной политики ЕС и о наилучших оценках ЕС её влияния на импорт газа.

Дорожная карта идентифицирует риски в газовых отношениях ЕС и России: политические, инфраструктурные и регулятивные, рыночные (спроса и предложения).

Политические риски: непредсказуемость внутренней энергетической политики сторон; непоследовательность политики стратегического сотрудничества России и ЕС в энергетической сфере.

Инфраструктурные и регулятивные риски: невозможность поставлять в рамках долгосрочных контрактов оговоренных ими объёмов природного газа; более дорогая транспортировка российского газа по сравнению с тарифами нового регулятивного режима; невозможность окупить инвестиции в новую газотранспортную инфраструктуру; отсутствие инвестиционной привлекательности проектов по развитию европейской газотранспортной инфраструктуры.

Рыночные риски: снижение спроса на природный газ в Евросоюзе; усиление конкуренции российскому газу со стороны других поставщиков; несоответствие механизма рынка природного газа ЕС возможному росту потребностей в природном газе.

В качестве общей для России и ЕС цели Дорожная карта видит «развитие пан-Европейской газовой инфраструктуры и формирование открытых, прозрачных, эффективных и конкурентных рынков газа, где любые производители (включая Россию) смогут продавать, а потребители — покупать газ без искусственно созданных торговых барьеров и дискриминационных правил, в любом пункте поставки и по справедливой цене».

Основные механизмы, движущие по пути сотрудничества: совершенствование международно-правовой базы энергетического сотрудничества на основе принципа взаимной выгоды; обеспечение краткосрочной и долгосрочной надёжности поставок газа и его спроса; безопасные и недискриминационные инвестиции с обеих сторон; более широкое и более эффективное использование природного газа; экономически выгодные и безопасные добычу, переработку, транспортировку и потребление газа; снижение воздействия энергетического сектора на окружающую среду.

В дорожной карте определены следующие общие темы для сотрудничества: альтернативное использование газа, в том числе на транспорте; совместные перспективы в добыче газа, его поставках и спросе; обмен информацией и поддержка инфраструктурных проектов, представляющих взаимный интерес; сближение рыночных правил, оказывающих влияние на торговлю газом между ЕС и Россией; скоординированное и безопасное функционирование газовой инфраструктуры; возможное развитие проектов по технологии улавливания и хранения углерода; фокусирование на вопросах безопасности и экологии; инновации в добыча газа, переработка и транспортировка; энергоэффективность и декарбонизация.

Дорожная карта содержит рекомендации, действия и ключевые этапы на периоды до 2020, 2030 и 2050 года.

Рекомендации первого этапа — до 2020 года — нацелены на снижение инфраструктурных и регулятивных рисков. Однако поддержку получат только инфраструктурные проекты взаимного интереса. Избежать «неокупаемых» инвестиций в газотранспортные проекты, особенно по российским участкам международных газотранспортных проектов практически невозможно в условиях проводимой политики диверсификации и создания терминалов по приему сжиженного газа, которые и в настоящее время загружены лишь на половину своей мощности. Интересным является предложение создать совместную пан-Европейскую операционную платформу, основанную на концепции интегрированного газового рынка. Предусмотрено также сотрудничество на основе создания благоприятных инвестиционных и регулятивных режимов в продвижении новых направлений использования природного газа в газохимии, производстве

синтетического жидкого топлива из газа, использование сжиженного и компримированного природного газа в качестве моторного топлива, в развитии технологий добычи и использования нетрадиционного и биогаза, когенерационных энергетических микроустройств.

На втором этапе — до 2030 года — дорожная карта предусматривает дальнейшее развитие направлений первого этапа, а также интенсификацию работ по улавливанию и хранению углекислого газа.

Возобновляемые источники энергии

На сегодня в отношении развития применения возобновляемых источников энергии у ЕС и России разные приоритеты. Если для ЕС они являются ключевыми факторами энергетической независимости и снижения выбросов углерода в атмосферу, то для России они играют второстепенную роль, исключая лишь крупные гидроэлектростанции. Но большие ГЭС строились главным образом в советский период в качестве альтернативы угольной энергетике и для удовлетворения быстрорастущих потребностей в электроэнергии.

Следует признать, что в настоящее время России невыгодно способствовать развитию возобновляемой энергии в Европе, если только не стремиться занять существенную долю рынка оборудования и технологий для возобновляемой энергетики. Но такая возможность не просматривается и в среднесрочной перспективе.

Возобновляемая энергетика требует значительной бюджетной поддержки и целой системы льгот. Это нелегкая ноша для населения и предприятий ЕС, где уровень доходов и цены на энергию существенно выше, чем в России. Потребность в возобновляемой электрогенерации может возникнуть в районах Крайнего Севера и Дальнего Востока, где электроэнергетика и теплоснабжение опираются на нефтепродукты и дороже, чем в густонаселенных российских регионах. При отсутствии эффективного аккумулирования выработанной электроэнергии, ВИЭ-генераторы требуют резервирования на основе тех же дизельных генераторов, что еще в большей степени давит на экономику энергетики.

России могут быть интересны следующие направления развития возобновляемой энергетики: тепловые насосы для теплоснабжения и горячего водоснабжения; энергетическое использование биомассы, в том числе отходов сельскохозяйственного производства; гидроаккумулирующие (гидронасосные) электростанции. Для обеспечения энергетической безопасности большую значимость представляют создание сверхпроводящих линий для сверхдальних передач, систем аккумулирования тепловой и электрической энергии, повышение коэффициента извлечения углеводородов из месторождений, сокращение потерь при добыче, транспортировке и распределении газа.

Дорожная карта предусматривает использование «европейского» варианта развития использования возобновляемых источников энергии. Основные действия по данному направлению сотрудничества состоят в обмене информацией и технологиями, унификации актов технического регулирования.

Энергоэффективность

Согласно дорожной карте «в Евросоюзе энергоэффективность — это «беспроектный» вариант и приоритетный элемент энергетической политики во всей энергетической системе. Все сценарии Евросоюза по декарбонизации предусматривают значительный объём энергосбережения при снижении спроса на первичную энергию на 30 %—40 % к 2050 году».

Российская Федерация обладает еще более внушительным потенциалом для энергосбережения и повышения энергоэффективности. Являясь крупнейшим в мире поставщиком нефти и газа, Россия относится к числу стран с высоким потенциалом энергоэффективности.

Основной потенциал энергосбережения заключен в электроэнергетике (электричество и тепло), строительстве, жилищном и промышленном секторах. Реализация стратегических целей приведет к экономии более чем 1 млрд тонн условного топлива или более чем 300 млрд долларов к 2020 году.

Энергоэффективность зависит от действий на местах и в то же время требует участия многих субъектов в сложной цепи, включающей разведку, генерацию, передачу, распределение, конечное потребление энергии. Поэтому политические меры по энергоэффективности должны быть комплексными и предусматривать участие различных заинтересованных сторон и лиц, принимающих решения — вплоть до отдельных потребителей.

Потенциал сотрудничества огромен и может как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе способствовать достижению цели формирования пан-Европейского энергетического пространства.

В краткосрочной перспективе основное внимание должно уделяться взаимному обучению и обмену передовым опытом между Евросоюзом и Российской Федерацией, а также улучшению механизмов взаимодействия в области повышения энергоэффективности. Основной задачей второй стадии (2030 год) является расширение масштабов и глубины сотрудничества России и Евросоюза в данной сфере — включая переход к более масштабным взаимовыгодным коммерческим проектам. На третьей стадии (2050 год) работа в направлении повышения энергоэффективности в пределах общеевропейского энергетического пространства должна быть продолжена с целью достижения «энергоэффективности без границ».

Таким образом, энергоэффективность является направлением, в котором обе стороны получают безусловный выигрыш, и международное сотрудничество в этой области будет наиболее плодотворным. Но применительно к России важно предусмотреть механизмы нейтрализации ряда барьеров, в частности, нежеланием со стороны предприятий ТЭК и государства жертвовать доходами от реализации энергоносителей и энергии.

Составители Дорожной карты справедливо отмечают, что данный документ будет постоянно дорабатываться с учётом актуализации отдельных проблем и усиления новых тенденций. Не исключено, что уже в ближайшее время формат энергетического диалога потребует модернизации и очень важно своевременно и полно ответить на новый вызов нашему сотрудничеству в энергетической сфере.

3.6. Энергоэффективность и торговля углеродными выбросами в Евросоюзе

Киотский протокол, подписанный в 1997 году, вступил в силу в 2004 году после его ратификации Российской Федерацией. Он определил следующие инструменты торговли квотами: 1) механизм чистого развития — проекты в развивающихся странах, результаты которых оцениваются в сертифицированных сокращениях выбросов; 2) проекты совместного осуществления — проекты для развитых стран, результаты которых оцениваются в единицах сокращения выбросов; 3) международная торговля квотами на выбросы парниковых газов, которые измеряются в единицах установленного количества. С 2005 года искушение торговлей «горячим воздухом» началось.

Несмотря на то, что объёмы денежных средств, задействованные в указанных инструментах, в предкризисный период быстро росли, они не стали заметным источником финансирования проектов сокращения выбросов парниковых газов. На практике чаще используют проверенные и простые механизмы — бюджетное финансирование разработок, налоговые и таможенные льготы, государственные программы, конкуренцию, техническое регулирование в форме стандартов энергоэффективности.

Главным завоеванием Киотского процесса стало то, что выбросы парниковых газов научились считать по унифицированным методикам, включать в официальную статистику и использовать в долгосрочных прогнозах. О результатах сегодня говорить еще рано. С одной стороны, за счёт повышения энергетической эффективности удалось сэкономить заметные объёмы энергоносителей, но, с другой стороны, кратно выросло потребление угля в Азии, а в многочисленных локальных войнах крайне неэнергоэффективной воен-

ной техникой было сожжено много топлива и выброшено в атмосферу в ходе боевых действий немало разнообразных парниковых газов. Наибольших успехов по снижению выбросов парниковых газов «добились» страны бывшего советского блока, в которых существенно сократилось промышленное производство, а вместе с ним и углеродные эмиссии.

В период 2008—2012 годы больше всех углеродных квот продали Чехия (90,1 млн EUA), Эстония (60,8 EUA), Украина (47 млн EUA). Россия имеет наибольший запас свободных углеродных квот, но в торговле ими не участвовала. Финансово-экономический кризис способствовал дальнейшим «успехам» антипарниковой политики, а выпуск ничем не обеспеченных производных финансовых инструментов в ходе её осуществления способствовал в какой-то степени усложнению проблем на финансовых рынках.

Среди итогов политики снижения выбросов парниковых газов можно отметить падение рынка углеродных единиц в Европе и увеличение ею потребления каменного угля. Вложения в «зеленую» энергетику в 2012 году были в мире на 11 % меньше, чем в 2011 году, а торговля углеродными квотами сократилась на 36 %. В настоящее время происходит отказ от субсидий и налоговых льгот для возобновляемой энергетики. В январе 2013 года Конгресс США проголосовал против продления налоговых льгот на использование возобновляемой энергии в размере 2,2 долларов за 1 кВтчас. Германия после фукусимской катастрофы остановила ряд своих атомных реакторов, увеличив ежегодные выбросы CO₂ на 1,6 %.

По объёмам эмиссии углекислого газа в мире лидируют Китай и США. За ними с большим отрывом следуют Индия, Россия, Япония и Германия. Более 40 % эмиссий приходится на энергетику, на транспорт 22 %, на промышленность 20 %. В энергетике основные выбросы углекислого газа дают уголь и торф, на транспорте — автомобильный транспорт (около 70 %).

США в перспективе до 2040 года оценивают темпы ежегодного снижения двуокси углерода и других парниковых агентов в 0,8 %. К 2020 году по отношению к 2011 году оно составит около 12 %, в основном благодаря надеждам на существенное снижение потребления в энергетике каменного угля за счёт частичной замены его природным газом. Наибольшее сокращение выбросов ожидается в секторе домохозяйств, промышленные выбросы возрастают. Снижение в транспортном секторе будет незначительным.

Торговля углеродными выбросами осуществляется в различных регионах мира — в Евросоюзе, Австралии, Новой Зеландии, Норвегии, Японии, Швейцарии, в США (штат Калифорния). Также действуют региональные инициативы в США, Канаде (Квебек и Аль-

берта). Готовятся к запуску торговли углеродными квотами Южная Корея, Украина, Казахстан, Китай и Чили. Китай объявил, что будет строить модель национального рынка выбросов углерода с учётом особенностей своей экономики, хотя и с применением опыта Евросоюза, Австралии и других стран. Китай с 2009 года осуществляет пилотные проекты в отдельных регионах страны по созданию рынка углеродных выбросов. Обсуждается идея введения «углеродного» налога в размере 1,6 долларов США с увеличением ставки к 2020 году до 65,4 долларов. Япония также выступает за углеродный налог. Казахстан в мае 2012 года принял Правила торговли квотами на выбросы парниковыми газами и углеродными единицами, имея намерение создать рынок углеродных выбросов по модели Евросоюза. С 1 января 2013 года в Казахстане началась пилотная стадия отработки механизма торговли квотами на выбросы.

Противоречивая динамика углеродного рынка служит источником многочисленных дискуссий, которые обострились на фоне финансового кризиса, причиной которого стал выпуск большого объёма производных финансовых инструментов. С 2005 года по 2011 год мировой рынок углеродных единиц рос быстро и превысил уровень в 2011 году 92 млрд евро. Но уже в следующем году рынок рухнул. Торгуемые объёмы сократились на 21 %, а цены за углеродную единицу снизились более чем на 70 %. Однако этот спад считают временным явлением и ожидают, что в 2020 году объём торговли углеродными единицами достигнет 414 млрд евро. Основной объём торговли при этом предполагается в странах Евросоюза и в США (Калифорния).

В Евросоюзе система торговли углеродными квотами (ETS) охватывает 45 % эмиссий CO₂ в энергетике. В ней участвуют более 11 тысяч электростанций и промышленных предприятий. Поддержка возобновляемой энергетики и ограничение на выбросы увеличивают стоимость энергии и снижают конкурентоспособность продукции европейского промышленного сектора. Ежедневно торгуется до 70 млн углеродных единиц (1 тонна CO₂ или углеродного эквивалента других парниковых газов). В 2011 году было продано 6 млрд углеродных единиц на общую сумму 77 млрд евро. На 2013 год установлена квота на 2,04 млрд углеродных единиц (EUA). Для выбросов парниковых газов гражданской авиацией установлена квота в 210,4 млн EUA.

Точный учёт всех выданных квот осуществляется в едином для Евросоюза электронном регистре. В нем фиксируется изменение прав собственности на квоты. Движение денежных средств и направления расходов осуществляется банками. Всего в регистр включена 31 страна, участвующие в системе торговли углеродными квотами (ETS).

Правовую основу ETS составляет Директива о торговле выбросами от 2003 года. В 2009 году она была пересмотрена. Также были приняты документы для реализации указанной Директивы — по утечкам углерода, аукционам, международным кредитам.

88 % квот, выделяемых государствами Евросоюза для продажи на аукционах, базируются на их долях в выбросах парниковых газов, посчитанных в 2005 году. 10 % дополнительно выделяют 8 самых развитых стран Евросоюза. Оставшиеся 2 % даются как «киотский бонус» тем государствам, которые к 2005 году сократили свои выбросы не менее, чем на 20 % по сравнению с определенным для них базовым годом — Болгария, Чехия, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия. Квоты на аукционы выставляют компании, определяемые национальными правительствами, и открыты для покупателей из стран, являющихся участниками системы ETS. Аукционы проводятся на «общих» площадках, хотя Германия, Великобритания и Польша используют свои национальные торговые системы.

В соответствии с законодательством Евросоюза не менее половины доходов от аукциона должно быть использовано для борьбы с климатическими изменениями в Европе или в других странах. Государства при этом должны отчитываться перед Европейской комиссией о том, куда они израсходовали полученные доходы. Например, Германия большую часть полученных доходов тратит на проекты в развивающихся странах и в странах с развивающейся экономикой. Чем выше цена на выбросы углерода, тем лучше система стимулирует сокращение выбросов. Доходы от продаж квот в размере 5 % от общих продаж в 2013—2020 годы будут направлены на софинансирование строительства и эксплуатацию крупномасштабных демонстрационных проектов по улавливанию и хранению углерода и использованию возобновляемых источников энергии (программа NER300).

Компании также могут использовать кредиты за счёт реализации проектов по сокращению углеродных эмиссий во всем мире. Эти проекты должны соответствовать механизму чистого развития Киотского протокола или механизму проектов совместного осуществления. Международные кредиты могут быть использованы для покрытия выбросов примерно 1,7 млрд тонн CO₂ с 2008 по 2020 год, что соответствует половине от общего объёма сокращения выбросов до 2020 года в рамках ETS. Почти треть этого объёма использована к концу 2011 года. Кредиты принимаются от всех проектов, исключая ядерно-энергетические, проекты в области обезлесения или лесовозобновления, а с 2013 года также проекты, связанные с утилизацией промышленных газов.

В других секторах, помимо электроэнергетики, переход на аукционную торговлю осуществляется постепенно. Обрабатывающая про-

мышленность в 2013 году 80 % квот получит бесплатно, но к 2020 году эта величина сократится до 30 %. В авиационном секторе до 2020 года будет выставляться на аукцион только 15 % квот.

Предприятия должны осуществлять мониторинг и сообщать своей торговой системе ежегодно о своих выбросах. Годовые квоты должны быть реализованы предприятиями до 30 апреля следующего года. Неиспользованные к этому сроку квоты аннулируются. Компании подвергаются штрафу, если не накопят достаточно квот, чтобы покрыть собственные эмиссии. В 2013 году штраф составит 100 евро за одну тонну CO₂ (или углеродный эквивалент двуокиси азота или перфторуглерода). Штраф индексируется в соответствии с показателем инфляции в Еврозоне.

В развитии системы ETS предусмотрено 4 этапа. Первый этап (2005—2007 годы) отводился на отработку механизмов распределения и торговли. За этот период ETS стала самой крупной в мире системой торговли углеродными квотами. Однако объём выделяемых квот оказался слишком большим. В результате в 2007 году цена квоты на выброс упала до нуля. На втором этапе развития ETS (2008—2012 годы) к системе присоединились Исландия, Норвегия и Лихтенштейн. Количество квот было сокращено на 6,5 %, однако экономический кризис привел к сокращению выбросов, и вновь цена квоты стала близкой к нулю. С 1 января 2012 года в торговлю были включены квоты на выбросы углерода в авиации. На третьем этапе (2013—2020 годы) вводится ежегодное снижение общего для Евросоюза объёма квот на 1,74 %, а также постепенный переход на полностью аукционный способ распределения квот. С 1 января 2013 года к ETS присоединилась Хорватия. Четвертый этап развития системы ETS намечен на период с 2021 по 2028 годы.

В политике снижения уровня выбросов углерода ETS отводится ключевая роль, хотя эффективность этого инструмента нельзя считать доказанной. Европейская комиссия видит в системе ETS основу для создания глобальной системы торговли выбросами. К 2018 году предполагается связать системы торговли углеродными выбросами Евросоюза и Австралии. Ведутся аналогичные работы по объединению торговых углеродных систем Евросоюза и Швейцарии.

Однако реальность оказалась не такой радужной, как представляли её себе организаторы углеродного рынка. В результате экономического кризиса выбросы парниковых газов в Европе существенно уменьшились, и это привело к резкому снижению цен на углеродные квоты.

В настоящее время наблюдаются попытки реформировать ETS с целью улучшения стимулирования рыночными инструментами сокращения углеродных эмиссий. Но единое мнение о мерах по реформированию в сообществе отсутствует. В 2014 году истекают полномочия нынешнего состава Европейской комиссии. Поверженный ев-

ропейский рынок углеродных квот в совокупности с удорожанием электроэнергии и увеличением сжигания угля — это «черная метка» для тех комиссаров, которые занимались экологическими вопросами.

Реформа по сценарию Европейской комиссии предусматривает, в частности, что с 2013 года будет снижаться объём бесплатных квот на углеродные эмиссии, раздаваемых предприятиям. Предприятия к 2017 году все квоты должны будут покупать на аукционах. Для электростанций это время наступает в 2013 году. Таким образом продаваться будет на первичных аукционах до 40 % от всего объёма углеродных квот. Только Болгария, Кипр, Чехия, Эстония, Венгрия, Литва, Польша и Румыния получили отсрочку для своих электростанций до 2019 года.

Введение платы за углеродные выбросы гражданской авиации также стало предметом международных дискуссий. Переговоры Еврокомиссии с Международной организацией гражданской авиации затянулись. Для ускорения выработки компромиссных решений Европейская комиссия предложила «остановить часы» для стран не членов Евросоюза и не связанных с ним соглашениями об ассоциации.

Европейская комиссия также выразила обеспокоенность тем, что к началу 2012 года накопилось 955 млн тонн нереализованных квот на выбросы CO₂, причем эта величина может возрасти до 1500 и даже до 2000 млн тонн. Комиссия не предвидит сокращения излишних квот в течение всего третьего этапа, что может привести к радикальному ослаблению механизма влияния аукционов на цели, поставленные в отношении сокращения выбросов. В качестве защитной меры Европейская комиссия предложила отложить реализацию 900 млн тонн квот с периода 2013—2015 годов на 2019—2020 годы, а также позволить ей переносить сроки аукционов для упорядочения функционирования углеродного рынка. Эти меры, по мнению Европейской комиссии, помогут восстановить баланс спроса и предложения на рынке углеродных эмиссий, снизить волатильность цен на них без ухудшения конкурентоспособности и будут способствовать укреплению источника получения дополнительных государственных доходов. Для реализации указанного предложения необходимо его одобрение Европейским парламентом. Однако 16 апреля 2013 года Европейский парламент в первом чтении отклонил данное предложение. Это решение тут же привело к новому падению цен на первичных аукционах углеродных эмиссий. Если до голосования в Парламенте цена 1 EUA (эквивалент 1 тонны CO₂) была 4,67 евро за тонну CO₂, то на следующий день она снизилась до 2,75. А еще 2 года назад цена 1 тонны выбросов достигала 16,17 евро. В июне Европарламент, наконец, согласился с предложением Еврокомиссии приостановить продажу квот на углеродные выбросы на общий объём до 900 млн тонн.

И это сразу привело к повышению цен на биржах, торгующих углеродными выбросами.

Углеродные квоты, как и любой другой дериватив, являются довольно опасным финансовым инструментом, поскольку за ними не стоит товар, обладающий реальной рыночной стоимостью. Но обслуживание образования и движения такого дериватива требует немалых затрат. Увеличение рынка углеродных единиц, о котором мечтают его идеологи, содержит риски для устойчивости мировой финансовой системы, особенно в периоды кризисов, которые регулярно повторяются. При этом успехи рынка разрешений на выбросы углекислого газа вряд ли повлияют на общую динамику потребления каменного угля и нефти, сжигание которых является основным источником антропогенных эмиссий парниковых газов. Заниматься надо именно заменой угля и нефти на более безопасные источники энергии. Человечество ради удовлетворения своих безграничных желаний освободило из заточения джина, который эти желания покорно исполняет, но обязательно потребует в уплату отдать душу. Природа старательно консервировала углерод в твердых и жидких углеводородах, в древесине и гумусе, использовала живые организмы — моллюсков, планктон, водоросли, леса для обеспечения круговорота углерода на благоприятном для живых существ уровне. Мощным регулятором содержания углерода в атмосфере является мировой океан. На этом мощном фоне игры с электронными квотами выглядят как наивный ритуал перед жерлом, возможно, просыпающегося вулкана.

Заключение

Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в странах-импортерах энергоносителей направлено на снижение зависимости от импорта нефти, газа и каменного угля. Уменьшение вследствие этого внутреннего энергетического рынка компенсируется развитием использования возобновляемых источников энергии и вовлечением местных энергоресурсов. Снижение импорта энергоносителей при высоком уровне их производства в мире приводит к снижению «входных» цен, но не значительно отражается на ценах для конечного потребителя. В результате доходы участников внутреннего рынка энергии не снижаются, но даже растут. В пропаганде необходимости уменьшения энергоёмкости экономики страны-импортеры используют угрозу изменения климата за счёт чрезмерного выброса парниковых газов, что позволяет осуществлять неограниченное субсидирование энергетики и промышленных отраслей в условиях действия соглашений в рамках Всемирной торговой организации.

Страны, возникшие на постсоветском пространстве, в 90-е годы фактически копировали европейскую правовую систему снижения энергоёмкости своих экономик. Однако достижения на этом направлении объяснялись не столько действенностью заимствованных инструментов, сколько потерей ими конкурентоспособности и сворачиванием вследствие этого собственной промышленности. В последние годы такие страны, как Казахстан и Беларусь переформулировали свои стратегии повышения энергетической эффективности, поставив на первый план достижение конкурентоспособности своей продукции на внутреннем и внешнем рынках, в том числе за счёт уменьшения в её себестоимости затрат на энергию.

В России процесс реформирования политики энергосбережения и повышения энергетической эффективности ещё не завершён. Обновленное законодательство, несмотря на попытку создать общую правовую базу, сосредоточилось на сокращении потребления энергии в бюджетном и жилищно-коммунальном секторах. Однако при этом предпочтение оказывается финансовоёмким мероприятиям, в то время как методам энергетического менеджмента внимания уделяется недостаточно.

Если при разработке новой политики энергосбережения реальным ориентиром являлось перемещение энергоносителей с вну-

тренного существенно дотируемого энергетического рынка на высокодоходный экспортный рынок, то при снижении потребления на европейском рынке в условиях экономического спада и роста конкуренции между экспортерами цели энергосбережения начали смещаться. Внутренний рынок по мере роста цен на энергию становится всё более привлекательным, и поскольку ведущим сектором экономики в России остается топливно-энергетический комплекс, несбалансированное с поддержанием высокого спроса на энергию повышение энергетической эффективности в секторе конечного потребления энергии, может отрицательно повлиять на основные экономические показатели и на наполнение бюджета. Это реально сдерживает развитие энергосбережения. На транспорте, где российские цены на топливо достигли высокого уровня, крупные мероприятия в области энергосбережения практически не просматриваются. В развитых странах, которые зависят от импорта нефти, топливной экономичности транспорта уделяется большое внимание.

Таким образом, российская специфика повышения энергетической эффективности экономики состоит в необходимости сохранения высокого совокупного спроса на энергоносители, уменьшения бюджетных расходов на энергоснабжение, опережающего роста собственной конкурентоспособной промышленности. Последний фактор является ведущим, поэтому именно он должен определять приоритеты политики энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Также следует учесть, что более низкая по сравнению с российской энергоёмкость промышленности сложилась не столько вследствие политики энергосбережения, сколько в результате рыночной конкуренции.

Обзор, представленный в этой книге, показывает, что в области федерального законодательства основные изменения произошли в основном в регулировании сроков и порядка установки приборов учёта потребляемых энергоресурсов, в части организации энергетического аудита, а также в области имплементации энергосервисных контрактов в бюджетную сферу. Указанные меры, безусловно важны, особенно для сдерживания роста энергопотребления в бюджетной сфере, а также для создания инфраструктуры рыночного оборота энергетических ресурсов. Возможности энергосервисных контрактов в российских условиях расцениваются неоднозначно.

Важной инициативой является создание Государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса. Задачу можно будет считать решенной успешно, если в результате в России появится полноценное агентство по учёту, анализу и прогнозированию энергетики, наделенное полномочиями в области официальной энергетической статистики.

Значительный вклад в энергосбережение могут внести более гибкие рынки электроэнергии и природного газа, дающие ясные и своевременные ценовые сигналы к сбережению энергии в период сезонных, дневных и недельных пиков потребления.

Усилия государства по обеспечению ускоренного промышленного роста пока не приходится считать успешными. Показатели экономического роста в значительной степени определяются темпами роста мировых цен на нефть и газ. Этим темпов недостаточно для сокращения отставания российской экономики от экономик США, Евросоюза, Китая, Индии, Бразилии.

Задача обеспечения ускоренного промышленного роста, ориентированного на увеличение внутреннего спроса и замещение импорта высокотехнологичных товаров в условиях конкуренции, основанной на сокращении издержек, должна стать центральной, поскольку она обеспечит необходимую синергию потенциалов отечественного топливно-энергетического комплекса, ресурсосбережения и повышения ресурсной эффективности российской экономики.

Правовое регулирование
развития энергосбережения
и повышения энергетической
эффективности

Оригинал-макет подготовлен в ЗАО «Гриф и К»
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а.

Подписано в печать 05.11.2013
Формат 60x90/16. Печ. л. 9. Печать офсетная. Тираж экз. 500 Заказ № 256

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «ИТКТ-М»
125363, г. Москва, Цветочный пр-д, 5.