

УДК 620.9.004.18(470) + 620.9:662.6

АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ И ПОВЫШЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ

А.И. Гуськова, Е.А. Морозова

В топливно-энергетическом комплексе Российской Федерации за последнее время обозначился круг проблем, требующих решения: высокая степень износа основных средств энергетики, снижение надежности, истощение запасов, дефицит мощностей. Для обеспечения комплексного подхода к решению этих и сопутствующих задач необходимо обеспечение последовательности действий закрепленных законодательно. Проведенный сравнительный анализ законодательства в области энергоэффективности Российской Федерации и ряда стран Западной Европы выявил сильные и слабые стороны энергохозяйства Российской Федерации. Учитывая большое значение и потенциал возобновляемых энергоисточников и необходимость создания инновационного энергетического пространства, предстоит интенсифицировать их использование.

Ключевые слова: централизованное энергосбережение, энергоэффективность, возобновляемые ресурсы, территориальное планирование, стимулирующая политика.

Удельные затраты энергоресурсов в Российской Федерации на производство в 2–3 раза и более превышают показатели в Западной Европе и других странах. Частично данные различия носят объективный характер из-за природно-климатических и экономико-географических особенностей России (в первую очередь самую холодную и продолжительную зиму, а также значительные территории). Но эти факторы могут увеличить удельные энергозатраты на 20–50 процентов (но не на существующие 200–300 и более процентов). [5]

Анализ законодательства и правоприменительной практики в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности указывает на ряд недостатков, требующих устранения в целях обеспечения реализации государственной политики и мер во исполнение уже принятых основополагающих решений. Сдерживающими факторами повышения энергетической эффективности экономики страны являются:

- несовершенство соответствующей нормативно-правовой базы;
- неэффективное управление энергосбережением;
- отсутствие экономических механизмов, стимулирующих создание и использование энергосберегающих технологий;
- отсутствие учета экологических факторов;

- недостаточная информационная поддержка;
- несистемность территориального планирования по размещению объектов энергетической инфраструктуры;
- отсутствие системы поощрения предприятий, применяющих энергосберегающие технологии.

В Указе Президента РФ от 4 июня 2008 года № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» была поставлена задача снижения к 2020 году энергоёмкости валового внутреннего продукта Российской Федерации не менее чем на 40 % по сравнению с 2007 годом. Поставленная задача получила свое отражение в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, а также в Энергетической стратегии России на период до 2030 года.

Указом Президента РФ также предусмотрена подготовка проектов федеральных законов, предусматривающих экономические механизмы, стимулирующие хозяйствующих субъектов, применяющих энергосберегающие и экологически чистые технологии.

Во исполнение указанных поручений были подготовлены проекты федеральных законов: «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (от 23 ноября 2009г. № 261-ФЗ) и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий).

Также, в соответствии с Перечнем поручений президента по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета Российской Федерации (от 2 июля 2009 г. Пр-1802ГС) разработан и внесен в Правительство РФ на утверждение проект Государственной программы энергосбережения и повышения энергетической эффективности на период до 2020 года.

Федеральный закон № 261-ФЗ от 23 ноября 2009 года установил новые правовые, экономические и организационные основы развития данного направления. Указанный Закон закрепил важнейшие показатели, включая требования по установлению класса энергетической эффективности для отдельных товаров, а также зданий, строений и сооружений; установил требования по учету используемых энергетических ресурсов, к энергетическому паспорту, к программам энергосбережения и повышения энергетической эффективности на всех уровнях. В развитие положений данного Закона приняты и готовятся нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, в том числе утверждены:

- требования к региональным и муниципальным программам в области энергосбережения и повышения энергоэффективности, включающие перечень целевых показателей и мероприятий в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

- план мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности;

- правила установления требований энергоэффективности товаров, работ и услуг, размещение заказов на которые осуществляется для государственных или муниципальных нужд;

- другие нормативные правовые акты.

В действующей нормативно-правовой базе в области регулирования энергосбережения выявлено наличие пробелов в законодательстве и несоответствие содержания норм различных правовых актов, регламентирующих как технические и процедурные направления, так и вопросы управления данной сферой.

Нормы Федерального закона № 261-ФЗ, по повышению энергоэффективности деятельности хозяйствующих субъектов, нуждаются в конкретизации и принятии соответствующих нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации по вопросам:

- установления специального порядка утилизации ламп накаливания в связи с переходом к повсеместному использованию энергосберегающих ламп;

- уточнения требований к характеристикам приборов учета используемых энергетических ресурсов, разработки механизма сбора и анализа данных по результатам предписанного проведения энергетического обследования;

- установления механизма отбора энергоэффективной продукции при заключении энергосервисных контрактов для государственных и муниципальных нужд;

- ужесточения требований к использованию высокоэнергоёмких приборов, механизмов, агрегатов и технологий с целью сокращения их производства, оборота, использования и введения мер экономического поощрения продукции с лучшими энергетическими характеристиками [4].

Эффективным способом энергосэкономии в быту и на производстве могут стать такие меры, как дифференциация тарифов на использование энергоресурсов в зависимости от объемов потребления, установка автоматических выключателей освещения.

На федеральном уровне должен быть разработан комплекс мер по сокращению использования горючих полезных ископаемых с выбросами продуктов горения в окружающую среду, по эффективному использованию попутного нефтяного газа, сжигание которого является примером неэффективного использования энергоресурсов.

Наряду с решением технических и технологических задач, отдельного внимания требуют проблемы управления, в частности, проведения согласованной политики различных ведомств. Из постановления Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2010 № 67 «О внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации по вопросам определения полномочий федеральных органов исполнительной власти в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» следует, что функции в области энергосбережения находятся в юрисдикции нескольких министерств, а единый орган по выработке государственной политики в области энергосбережения отсутствует. В частности, «организация участие в разработке и реализации программ, проектов и мероприятий в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, в том числе федеральных целевых и ведомственных программ» относится к сфере юрисдикции как Министерства регионального развития, так и Минэнерго России, и Минэкономразвития России. Контрольные полномочия разделены между Федеральной антимонопольной службой и Ростехнадзором. На Министерство энергетики РФ возложена задача создания Государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и условий ее функционирования, однако отсутствует механизм предоставления информации от других министерств и ведомств [4].

Перечнем поручений Президента РФ от 2 июля 2009 г. № Пр-1802ГС рекомендовано органам государственной власти субъектов РФ разработать и принять:

– комплексные программы по повышению энергетической эффективности региональной экономики и по сокращению энергетических издержек в бюджетном секторе;

– комплекс мер по снижению энергетических издержек предприятий малого и среднего бизнеса.

В то же время существует ряд проблем, связанных с распределением полномочий и источников финансирования для их реализации. Решение этих проблем невозможно без государственной поддержки правового и организационного характера.

В бюджетном законодательстве необходимо предусмотреть механизмы компенсации затрат регионов и муниципалитетов на данные цели, привести в соответствие нормы Федерального закона № 261-ФЗ, и Федерального закона № 131-ФЗ, устанавливающего крайне узкие рамки полномочий органов местного самоуправления.

При включении в состав показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607) показателей энергосбережения и повышения энергетической эффективности необходимо закрепить экологические критерии их деятельности, путем введения ряда норм по повышению экологической безопасности.

Одним из приоритетов политики энергосбережения должно стать совершенствование системы территориального планирования размещения промышленных энергетических объектов. Комплексный подход к управлению, основанный на анализе особенностей отдельных территорий, в т.ч. подлежащих особой экологической защите или характеризующихся сложными климатическими условиями, позволит подойти к решению стратегических задач с большей эффективностью и степенью энергосбережения, а также обеспечить выполнение природоохранных мер по сохранению природоресурсного потенциала и окружающей среды.

В настоящее время недостаточное внимание уделяется использованию альтернативных источников энергии, в том числе: солнечной энергии, энергии ветра, энергии воды (малых рек, морских водных потоков, приливов и отливов), вторичных энергетических ресурсов (отходов), геотермальной энергии.

Альтернативные источники энергии помимо сбережения невозобновляемых горючих полезных ископаемых для будущих поколений, позволяют сохранить тепловой баланс планеты.

Учитывая большое значение и потенциал возобновляемых энергоисточников и необходимость создания инновационного энергетического пространства, реализации социальных задач, предстоит интенсифицировать их использование.

Полностью избежать загрязнения окружающей среды невозможно, однако каждый шаг к отказу от дополнительного источника загрязнения или нейтрализации его негативного воздействия играет большую роль в стабилизации экологического баланса, сохранении природного потенциала, охраны здоровья людей [2].

Развитие возобновляемых энергоисточников в России находится на ранних этапах. В 2012 году их доля в общем объеме производства составила 0,9 % с установленной мощностью в 2,1ГВт. К 2020 году, согласно планам правительства, она должна возрасти до 4,5 % с установленной мощностью в 25ГВт [1, 5].

Несмотря на серьезные проблемы, ограничивающие рост использования возобновляемых энергоисточников в России, существуют весомые предпосылки для их активного развития (Таблица 1), отмечают исследователи.

В России возобновляемые энергоисточники играют важную роль в развитии распределенной энергетики, которая является одной из экономически выгодных сфер использования возобновляемых энергоисточников.

Потенциальные масштабы возможного эффективного использования возобновляемых энергоисточников в сфере распределенной генерации измеряются гигаваттами. Наряду с законодательной и финансовой поддержкой развития возобновляемых энергоисточников в централизован-

ной энергетике, государственная политика должна учитывать и стимулировать развитие возобновляемых энергоисточников в регионах с распределенной энергетикой.

Таблица 1

Проблемы	Предпосылки
Запасы ископаемого сырья	Необходимость обеспечения энергией удаленных регионов
Низкий уровень внимания к проблемам экологии и их предупреждению	Высокая стоимость создания новых электросетей и транспортировки ископаемого топлива
Низкий уровень развития-научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, проводимых в сфере ВИЭ	Необходимость модернизации единой энергетической системы, требующая значительных инвестиций
Отсутствие/ограниченность инновационных компаний в сфере ВИЭ	Высокие тарифы, преимущественно за счет сетевой составляющей
	Разработка комбинированных источников энергии

Мировая практика показывает, что объекты возобновляемой энергетики (солнечные фотоэлектрические элементы, малые ветровые турбины и т.д.) показали себя экономически более эффективными, чем традиционные электростанции, и в некоторых секторах промышленного производства: морская и речная навигация, катодная защита трубопроводов и устьев скважин, энергоснабжение морских газовых и нефтяных платформ, энергоснабжение телекоммуникационных устройств и т.д. Область применения возобновляемой энергетики в мировой промышленности постоянно расширяется, затрагивая все новые направления. Помимо выработки электричества при относительно более низких затратах в специфических условиях, промышленное использование возобновляемых энергоисточников способствует созданию нового рынка возобновляемой энергетики, что стимулирует ускоренное развитие инновационных технологий для нестандартной области применения.

Для стимулирования развития возобновляемой энергетики необходимо законодательная поддержка государства. Приведем пример законодательно закрепленных мер Европейских государств по поддержанию и внедрению возобновляемых энергоресурсов:

- прямое финансирование модернизаций, связанных с энергопотреблением в зависимости от величины инвестиций, степени энергоэффективности с обязательным последующим контролем;

- прямые субсидии на системы устойчивой энергии: тепловые насосы, мини-ТЭЦ, термальные солнечные коллекторы;
- финансовая поддержка малоимущих домохозяйств;
- индивидуальная система налоговых вычетов при внутреннем найме сотрудников поставщиком услуг;
- снижение НДС на стоимость рабочей силы и (или) материалов. Правительство принимает более низкие ставки НДС на материалы и услуги в секторе устойчивой энергии (теплоизоляции, систем обогрева и систем солнечной энергии);
- зеленые/льготные ссуды. Банки и (или) государственные организации выдают ссуды с выгодными процентными ставками для финансирования проектов по устойчивой энергии или проекты по реконструкции объектов и снижению энергопотребления;
- меры по индексации арендной платы против конфликтов интересов. Владелец недвижимости, проводящий модернизацию и повышающий энергоэффективность объекта, зачастую не получает от этого выгоды, в то время как арендатор оплачивает меньшие счета за электроэнергию. Таким образом, в некоторых странах или регионах максимальный размер арендной платы, которую определяет владелец дома, будет зависеть от класса энергоэффективности;
- «стимулирующие» тарифы. В некоторых странах поставщики электроэнергии перекупают по привлекательным ставкам излишек электроэнергии, образующийся в результате использования возобновляемых источников энергии;
- стороннее финансирование. Организации, осуществляющие стороннее финансирование энергетических проектов, называются энергосервисными компаниями, или ЭСК. ЭСК осуществляют проектирование, сооружение, монтаж, финансирование и обслуживание проектов, имеющих своей целью снабжать объекты энергией через ее производство и (или) снижать потребность в ней. При этом город или сообщество вкладывает часть средств для энергетической модернизации зданий. Эта сумма используется в качестве инвестиции, а возврат средств осуществляется в форме энергосбережения. Затем прибыль от инвестиций снова вкладывается в последующие этапы модернизации по энергосбережению;
- налоги на выбросы CO₂. Эти налоги представляют собой не способ стимулирования, а метод сдерживания, оказывающий влияние на ряд отраслей на государственном уровне, а в некоторых странах – и на местном. Более того, финансовые поступления от подобных налогов (как и от продажи разрешений на выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду) зачастую вкладываются в реализацию планов экологически чистой энергии [5, 6].

Особенности энергетической обстановки в России накладывают специфические требования к формированию программ освоения возобновляемых источников энергии. Наряду с развитием технологий использования возобновляемых источников энергии в составе систем централизованного энергоснабжения, необходимо в первую очередь обратить внимание на разработку и создание систем автономного электро- и теплоснабжения потребителей, развитие малой распределенной энергетики. Именно в этой сфере энергоустановки на ВИЭ уже сегодня в ряде случаев оказываются конкурентоспособными и могут обеспечить положительный экономический, социальный и экологический эффекты. Вместе с тем и в этой области также требуется проведение стимулирующей государственной политики, формирование которой в России пока еще находится в зачаточной стадии. Очевидно, что развитие автономной и распределенной энергетики с использованием возобновляемых источников энергии во многом будет определяться инициативой региональных и местных властей, а также частного бизнеса. Большое значение имеет и готовность научных и проектных организаций предложить эффективные технические решения по практическому использованию возобновляемых источников энергии в различных секторах экономики [2, 3, 4].

Библиографический список

1. Renewables 2013. Global status report. Renewable Energy Policy Network for the 21st Century. – URL: www.ren21.net.
2. Государственная программа Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики». – URL: <http://minenergo.gov.ru/upload/iblock/afc/>.
3. Постановление от 28 мая 2013 г. N 449 «О механизме стимулирования использования возобновляемых источников энергии на оптовом рынке электрической энергии и мощности».
4. Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261 «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
5. Первый Международный форум «Возобновляемая энергетика: пути повышения энергетической и экономической эффективности» (REENFOR-2013). – URL: www.reenfor.org/.
6. Третий Невский международный экологический конгресс «Энергоэффективность и экологический прогресс». – URL: www.reenfor.org/.

[К содержанию](#)