

ПОВЫШЕНИЕ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Россия является крупнейшим независимым поставщиком энергоресурсов. От того, насколько динамично развивается и устойчиво функционирует российский топливно-энергетический комплекс, насколько быстро осваиваются новые и эффективно эксплуатируются действующие нефтегазовые месторождения, зависит в конечном итоге экономический рост страны и благополучие населения нашей страны.

На современном этапе экономика России характеризуется высокой энергоемкостью. Удельная энергоемкость ВВП страны (по паритету покупательной способности) в 2,5 раза выше среднемирового показателя, в 2,8 раза выше среднего показателя по странам ОЭСР и в 3,5 раза выше энергоемкости ВВП Японии. Причинами такого положения, кроме суровых климатических условий и территориального фактора, являются сформировавшаяся в течение длительного периода времени структура промышленного производства и нарастающая технологическая отсталость энергоемких отраслей промышленности и жилищно-коммунального хозяйства, а также недооценка стоимости энергоресурсов, не стимулирующая энергосбережение.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 года №1234-р была утверждена Энергетическая стратегия России на период до 2020 года. Энергетическая стратегия является документом, конкретизирующим цели, задачи и основные направления долгосрочной энергетической политики государства на соответствующий период с учетом складывающейся внутренней и внешней ситуации в энергетическом секторе и его роли в обеспечении единства экономического пространства РФ, а также политического, макроэкономического и научно-технологического развития страны. Одним из основных

приоритетов Энергетической стратегии является повышение энергоэффективности российской экономики, а именно снижение удельных затрат на производство и использование энергоресурсов за счет рационализации их потребления, применения энергосберегающих технологий и оборудования, сокращения потерь при добыче, переработке, транспортировке и реализации продукции ТЭК.

Действующий Федеральный закон от 3 апреля 1996 года №28-ФЗ «Об энергосбережении» регулирует отношения, возникающие в процессе деятельности в области энергосбережения.

Однако анализ показывает, что основные принципы энергосберегающей политики государства, определенные статьей 4 Федерального закона «Об энергосбережении», не могут быть реализованы в полной мере в силу отсутствия в законе четко определенных практических механизмов проведения энергосберегающей политики и неопределенности полномочий государственных и региональных органов власти в части обеспечения должного контроля за осуществлением проектов и программ, направленных на повышение энергоэффективности.

В настоящее время функции разработки и реализации государственной политики энергосбережения не закреплены ни за одним федеральным органом исполнительной власти. Указ Президента Российской Федерации от 11.09.1997 №1010 «О государственном надзоре за эффективным использованием энергетических ресурсов в Российской Федерации», изданный в соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1996 года №28-ФЗ «Об энергосбережении» и закрепляющий эту функцию за Минтопэнерго России, отменен Указом Президента Российской Федерации от 29.11.2004 №1480. Также отменено постановление Правительства Российской Федерации «О государственном

энергетическом надзоре в Российской Федерации», в котором эти функции закреплялись за Госэнергонадзором. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, к ведению которой в настоящее время отнесен Госэнергонадзор, не наделена функциями контроля за рациональным расходом энергоресурсов (см. постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года №401).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 августа 2005 года №492 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам топливно-энергетического комплекса» отменено постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2000 года №296 «Об утверждении Порядка взаимодействия главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, Российского акционерного общества «ЕЭС России», открытого акционерного общества «Газпром» и их дочерних и зависимых обществ по осуществлению контроля за своевременной оплатой потребления электрической и тепловой энергии и газа», в соответствии с которым осуществлялось лимитирование потребления энергоресурсов в натуральном и стоимостном выражении для основных бюджетополучателей. Отдельная строка бюджетной классификации, в которой прописывались лимиты потребления энергоресурсов бюджетополучателями, исключена из бюджетной классификации.

Утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2001 года №796 Федеральная целевая программа «Энергоэффективная экономика на 2002–2005 годы и на перспективу до 2010 года», в которой были определены основные направления работ по энергосбережению в энергоемких отраслях промышленности, сельском хозяйстве, жилищно-коммунальном хозяйстве, на транспорте, в федеральной бюджетной сфере и в отраслях топливно-энергетического комплекса, не в полной мере выполнила свое предназначение и требует переработки с учетом реальной ситуации в стране и приоритетов государственной политики на перспективу.

В соответствии с Энергетической стратегией России снижение удельной энергоемкости производства является важнейшим стратегическим направлением и одним из ключевых принципов, без реализации которого не может быть обеспечен прогнозируемый рост экономики страны. В соответствии с расчетными параметрами Энергетической стратегии России удельная энергоемкость ВВП должна снизиться по отношению к уровню 2000 года на 26–27% к 2010 году и на 45–55% к 2020 году. Это позволит при росте экономики за двадцать лет от 2,3 до 3,3 раза ограничиться рос-

том потребления энергии лишь в 1,25–1,4 раза и электроэнергии – в 1,35–1,5 раза.

При этом до половины прогнозируемого роста экономики может быть получено за счет ее структурной перестройки без увеличения затрат энергии, еще 20% даст технологическое энергосбережение и около трети прироста валового внутреннего продукта потребует увеличения расхода энергии.

Анализ показывает, что фактическое снижение удельной энергоемкости ВВП оказалось существенно выше прогнозов ЭС-2020. Исходя из данных Росстата, расчетная удельная энергоемкость ВВП в 2004 году составила 83% к уровню 2000 года (вместо 88%, прогнозировавшихся в ЭС-2020) и снизилась по сравнению с уровнем 2003 года более чем на 5%.

Такое интенсивное снижение удельной энергоемкости позволило при увеличении в 2004 году прироста ВВП на 7,1% (вместо 4,8%, прогнозировавшихся в ЭС-2020) ограничить рост потребления первичных ТЭР в стране величиной 1,4%.

Несколько меньшими темпами, но также с опережением прогноза ЭС-2020 снижалась удельная электроэнергоемкость экономики, которая составила в 2004 году по сравнению с 2000 годом 85,2% (против 88% по ЭС-2020) и по сравнению с 2003 годом – 95,7% (против 95,8% по ЭС-2020).

При этом опережающая динамика снижения удельной энергоемкости и удельной электроэнергоемкости экономики связана главным образом со структурными трансформациями в сфере энергопотребления, где относительно малоэнергоемкие составляющие ВВП и отраслей промышленности имеют более высокие темпы роста по сравнению с энергоемкими. Так, в 2004 году доля производства малоэнергоемких услуг возросла с 50,5% в 2003 году до 59,9%, а доля производства товаров в структуре ВВП снизилась с 49,5 до 40,1% (без учета налоговой составляющей).

Производство продукции малоэнергоемких машиностроения и нефтедобычи возросло на 11,7 и 8,3% соответственно, а в энергоемких – черной металлургии – на 5%, цветной – на 3,5%, электроэнергетической отрасли – на 0,3%.

Если же учесть, что энергопотребление и электропотребление в коммунально-бытовой сфере населением и в бюджетной сфере практически не изменились при указанном значительном росте ВВП, то ясно, что основной составляющей достигнутого повышения энергоэффективности экономики являются структурные изменения (около 75–80%).

Темпы же роста технологического энергосбережения, согласно предварительной оценке, отстают от намечавшихся в ЭС-2020 в 1,5 раза.

Решение первоочередной общенациональной задачи – удвоение за десятилетие валового внутреннего продукта – зависит во многом от ресурсного обеспечения экономики, прежде всего



энергоресурсами. При этом нельзя допустить снижения в среднесрочной перспективе объемов экспорта углеводородов, обеспечивающего наполнение доходной части федерального бюджета.

При сохранении современного отставания уровня повышения технологического энергосбережения от ориентиров Энергетической стратегии экономики России к 2015 году потребуется, по оценке, дополнительно около 100 млн. тонн условного топлива.

Это приведет к двум возможным вариантам развития:

1) снижению экспорта нефти и нефтепродуктов (снижение экспорта газа не рассматривается ввиду наличия долгосрочных контрактов на его поставки) в объеме 70 млн. тонн нефтяного эквивалента. В результате экспортная выручка компаний нефтегазового комплекса снизится на сумму более 16 млрд. долларов США в год, а неналоговые доходы федерального бюджета от внешнеэкономической деятельности компаний нефтегазового комплекса сократятся на сумму около 4 млрд. долларов США в год;

2) замедлению темпов роста ВВП страны при сохранении прогнозируемых объемов экспорта нефти и нефтепродуктов за счет сокращения внутреннего энергопотребления. Это замедление составит, по предварительной оценке, примерно 0,5% ВВП в год.

В качестве альтернативных могут быть выделены следующие направления решения поставленной проблемы.

Направление 1-е. Уход государства от прямого вмешательства в сферу энергосбережения, формирование условий для реализации эффективных бизнес-проектов в данной сфере.

Укрупненная логика данного направления характеризуется следующим. Чем раньше будет осуществлен переход от прямого вмешательства государства в сферу энергосбережения к формированию системы реализации эффективных бизнес-проектов в данной сфере, страхованию коммерческих и некоммерческих рисков – тем лучше, поскольку главные причины энергорасточительства имеют чисто экономическую основу. Такой подход, в частности, предусматривает:

- повышение внутренних цен энергоносителей; ликвидацию перекрестного субсидирования в тарифообразовании;
- создание дополнительных хозяйственных стимулов энергосбережения, превращающих его в эффективную сферу бизнеса;
- обеспечение заинтересованности потребителей энергоресурсов в инвестировании в энергосбережение, создание более привлекательных условий для вложения капитала

в эту сферу деятельности, снижение возможных финансово-экономических рисков;

- пропаганду и поддержку государством оптимальных научных, проектно-технологических и производственных решений, направленных на снижение энергоемкости;
 - инициативу регионов в проведении энергосберегающей политики, в том числе через региональные энергетические программы.
- Данный подход также имеет свои преимущества:
- минимизируются бюджетные расходы непосредственно на программные мероприятия;
 - активизируется «инициатива снизу» в решении вопросов роста энергоэффективности;
 - отсеиваются экономически необоснованные (и тем самым бесперспективные) меры по борьбе с энергорасточительством;
 - формируются новые экономические агенты, работающие в сфере энергосбережения;
 - возникает экономическая среда для реализации инновационных проектов в данной сфере;
 - стимулируется международное сотрудничество в сфере энергосбережения.

В то же время реализация данного направления сопряжена с целым рядом рисков, включая:

- риск, связанный с отсутствием опыта и требуемым периодом формирования соответствующей сферы специализированного бизнеса;
- риск, связанный с ростом инфляции в результате повышения внутренних цен на энергоносители;
- риск, связанный с чувствительностью бизнеса к несбалансированности существующего нормативно-законодательного обеспечения;
- риск, связанный с недостаточным объемом соответствующего рынка в условиях сохранения практики энергорасточительства;
- риск, связанный с недостаточной защитой от кризисных и аварийных ситуаций;
- риск неустойчивого функционирования специализированного бизнеса в сфере энергосбережения в период продолжающихся структурных реформ.

В целом данное направление характеризует экономическая обоснованность, будучи ограниченным в возможностях своего масштабного, устойчивого и достаточно быстрого развертывания – следовательно, ограниченным в ожидаемых в близкой перспективе результатах.

Направление 2-е. Максимальное использование административных и организационных ресурсов для борьбы с энергорасточительством.

Укрупненная логика данного направления характеризуется следующим.

При всей важности экономических стимулов главным на переходном этапе является наведение



порядка в сфере энергообеспечения, перекрытие главных источников энергорасточительства.

Это, в частности, предусматривает:

- изменение в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» существующих норм, правил и регламентов, определяющих расходование топлива и энергии в направлении ужесточения требований к энергосбережению; совершенствование правил учета и контроля энергопотребления, а также установление национальных стандартов энергопотребления и предельных энергопотерь, включая обязательную сертификацию энергопотребляющих приборов и оборудования массового применения для установления их соответствия нормативам расхода энергии;
- проведение регулярного надзора за рациональным и эффективным расходованием энергоресурсов предприятий;
- включение мероприятий по энергосбережению и эффективному использованию энергии в качестве обязательной части программ социально-экономического развития регионов, в том числе региональных энергетических программ – и жесткий контроль за их реализацией. Такой подход, несомненно, имеет свои достоинства:
- существенно ограничивается затрачиваемый на решение проблемы объем бюджетных средств;
- наиболее быстро ликвидируются самые заметные и поддающиеся перекрытию источники энергорасточительства;
- происходит адаптация предприятий и населения к новым требованиям и возможностям, способам и средствам энергосбережения;
- получается исходная информация и закладывается база для более широкого развертывания на последующем этапе механизмов экономического стимулирования энергосбережения;
- используются апробированные ранее организационные формы и методы работы.

В то же время реализация данного направления сопряжена с целым рядом рисков, включая:

- риск, связанный с несоответствием усиления административных мер тезису об уменьшении участия государства в экономике и делах бизнеса;
- риск, связанный с несоответствием намечаемых мер коммерческим интересам предприятий;
- риск, связанный со степенью надежности и достоверности требуемых массивов информации, необходимостью ее регулярного обновления;
- риск, связанный с задержкой развития специализированного бизнеса в сфере энергосбережения;

- риск распада создаваемой системы борьбы с энергорасточительством при ослаблении административного ресурса.

В целом данное направление характеризуется относительной простотой реализации – при ограниченности получаемых результатов и «замораживании» имеющих экономическую основу аспектов рассматриваемой проблемы.

Для объединения преимуществ и минимизации рисков двух изложенных выше подходов предлагается реализовать следующее направление.

Направление 3-е. Интеграция усилий государства и бизнеса в сфере энергосбережения, в том числе на основе механизмов частно-государственного партнерства.

В соответствии с Энергетической стратегией России основные механизмы государственного регулирования в сфере топливно-энергетического комплекса предусматривают:

- меры по созданию рациональной рыночной среды (включая согласованное тарифное, налоговое, таможенное, антимонопольное регулирование и институциональные преобразования в ТЭК);
- повышение эффективности управления государственной собственностью;
- введение системы перспективных технических регламентов, национальных стандартов и норм, повышающих управляемость процесса развития энергетики и стимулирующих энергосбережение;
- стимулирование и поддержку стратегических инициатив хозяйствующих субъектов в инвестиционной, инновационной и энергосберегающей сферах.

Именно перечисленные механизмы должны, на наш взгляд, быть положены в основу структуризации направлений, а в дальнейшем – и важнейших мероприятий по решению рассматриваемой проблемы.

Объединение преимуществ ранее изложенных подходов обеспечивается за счет, во-первых, разделения функций и ролей государства и бизнеса в рамках решения данной проблемы; во-вторых – за счет координации их усилий с использованием механизмов частно-государственного партнерства.

Приоритеты государства связаны с оптимизацией энергетической составляющей государственных расходов, повышением бюджетной эффективности энергообеспечения регионов; приоритеты бизнеса – с получением прибыли и стратегическим закреплением на возникающих в данной сфере рынках продукции и услуг.

Взаимодействие государства и бизнеса в рамках частно-государственного партнерства (ЧГП) предполагается осуществлять с учетом следующих принципов:



- признание и фиксация различных интересов сторон – участников ЧПП;
- проектный подход и отсутствие жестких схем и рецептов взаимодействия;
- выдвижение и согласование стратегий («дорожных карт») государства и бизнеса в данной сфере;
- определение основных ролей: бизнес – ресурсное обеспечение, самоограничение; государство – делегирование полномочий, формирование устойчивой перспективы, защита от рисков;
- определение конкретных параметров ЧПП – начальные условия, вклады сторон и участие в результатах, организация и контроль (в том числе жизненный цикл ЧПП).

Разделение функций и одновременно координация усилий государства и бизнеса в сфере энергообеспечения являются также основой уменьшения отмечавшихся выше рисков – в том числе за счет роста предсказуемости, стратегической направленности процессов в указанной сфере.

В целом данное направление характеризуется наибольшими возможностями в обеспечении решения рассматриваемой проблемы, преодоления возникающих рисков – при относительно большем объеме, стоимости и сложности комплекса необходимых мероприятий. Поэтому в качестве отдельной задачи в рамках данного направления целесообразно предусмотреть мониторинг и управление комплексом мероприятий по повышению энергоэффективности.

С учетом масштаба и значимости решаемой проблемы данное направление является наиболее целесообразным, а инструментом ее решения должна стать федеральная целевая программа.

Минпромэнерго России в настоящее время разработало и представило для согласования заинтересованным федеральным органам исполнительной власти концепцию новой редакции Федеральной целевой программы «Энергоэффективная экономика» на 2007–2010 годы и на перспективу до 2015 года, которая должна стать действенным инструментом в реализации Энергетической стратегии, нацеленной на максимально эффективное использование природных топливно-энергетических ресурсов и потенциала энергетического сектора для роста экономики и повышения качества жизни населения страны.

Программа является межотраслевой, рассчитана на 9 лет, и реализуется в два этапа. Первый этап – 2007–2010 годы, второй этап – 2011–2015 годы.

На первом этапе предусматривается проведение мероприятий по оптимизации энергетической составляющей государственных расходов в федеральной бюджетной сфере и оборонно-

промышленном комплексе, повышению бюджетной эффективности и надежности энергообеспечения в регионах и по повышению эффективности производства и использования энергоресурсов на основе новых технологий, материалов и оборудования во всех отраслях экономики. Разрабатывается механизм по управлению комплексом мероприятий по повышению энергоэффективности и проводится мониторинг реализации программных мероприятий.

Основными направлениями реализации программных мероприятий второго этапа будут:

1. Масштабное использование научно-технических достижений ТЭК с целью обеспечения рационализации топливно-энергетического баланса страны в целом и каждого конкретного региона, постепенного перехода к энергетике будущего.
2. Мониторинг и управление комплексом мероприятий по достижению целевого уровня энергоэффективности, включая совершенствование нормативно-правовой базы в соответствии с ориентирами государственной политики на этапе 2011–2015 годов.

На втором этапе, на основании мониторинга реализации программных мероприятий, будет проводиться корректировка комплекса мероприятий по повышению эффективности использования энергетического потенциала экономики России для роста ее конкурентоспособности и повышения уровня жизни населения.

Программой предусматривается не только обеспечение энергетической безопасности страны, но и создание условий для резкого скачка вперед в области инноваций, поскольку место страны в современном мире все более определяется уровнем практического использования знаний и инновационной активности экономики.

При этом даже в условиях рыночной экономики нельзя недооценивать роль и возможности государственной политики в области энергосбережения. Без государственного влияния как через прямые, так и косвенные механизмы воздействия вряд ли можно рассчитывать на формирование и успешное функционирование рынка энергосбережения.

Надежда только на рыночные силы и структурные сдвиги в экономике при отсутствии активной государственной политики повышения энергоэффективности, как показывает мировой опыт, не позволит добиться темпов снижения энергоемкости более чем на 1–1,5% в год.

В этой связи необходимо развить действующую правовую нормативную и методическую базу, реализуемую в рамках федерального правового поля, решив следующие задачи:

- принятие новой редакции проекта федерального закона «Об энергосбережении», пре-



дусматривающего комплексное стимулирование энергосбережения, меры экономического и административного воздействия за нерациональное использование энергетических ресурсов, установление обязательных требований и норм энергетической эффективности;

- выделение для основных бюджетополучателей в бюджетной классификации мероприятий по энергосбережению и повышению энергоэффективности отдельной статьей,

имея в виду конечным результатом снижение лимитов ТЭР в натуральном и стоимостном выражении в результате реализации энергосберегающих мероприятий;

- разработка и принятие технических регламентов в области энергетики;
- определение федерального органа исполнительной власти, наделенного функциями контроля за рациональным расходованием энергоресурсов.

ДИРЕКТОР ДЕПАРТАМЕНТА ТОПЛИВНО-
ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА
МИНИСТЕРСТВА ПРОМЫШЛЕННОСТИ
И ЭНЕРГЕТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
А.Б. Яновский,
ЗАМЕСТИТЕЛЬ ДИРЕКТОРА ДЕПАРТАМЕНТА
ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА
МИНИСТЕРСТВА ПРОМЫШЛЕННОСТИ
И ЭНЕРГЕТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
С.А. Михайлов