

ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЕ И ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТЬ: ВОЗМОЖНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
Степан Михайлович Киричук

Россия является одной из ведущих энергетических держав мира и одним из основных участников мирового энергетического рынка благодаря мощному топливно-энергетическому комплексу. В то же время, обладая значительными запасами энергетических ресурсов, наша страна является крупнейшим их потребителем, практически полностью обеспечивая потребности собственной экономики.

Все эти факторы определяют особенность российского энергопотребления. Российскую экономику отличают высокая энергоемкость и в то же время энергетическая расточительность. Нехватка энергии может стать существенным фактором сдерживания экономического роста страны. Таким образом, повышение эффективности использования энергоресурсов является необходимым условием экономического роста в стране.

В своем Послании Федеральному Собранию в 2009 году Президент Российской Федерации Д.А. Медведев подчеркнул, что «повышение энергоэффективности, переход к рациональной модели потребления ресурсов являются приоритетом в модернизации нашей экономики».

Комплексная государственная политика в области энергосбережения и повышения энергоэффективности закреплена в Федеральном законе от 23 ноября 2009 года №261-ФЗ «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который уже вступил в силу с 1 января 2010 года.

Закон №261-ФЗ установил правовые, экономические и организационные основы стимулирования энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Согласно новому закону государственное регулирование в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности осуществляется путем установления требований:

- к обороту отдельных товаров;

- к обязанностям проведения энергетического обследования и учета используемых энергоресурсов;
- к энергоэффективности зданий, строений, сооружений;
- к региональным и муниципальным программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- к порядку исполнения соответствующих обязанностей.

В развитие положений этого закона приняты или готовятся к принятию нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, в том числе утверждены: план мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности; требования и перечень мероприятий, рекомендуемых к включению в региональные и муниципальные программы; правила установления требований энергоэффективности товаров, работ и услуг, размещение заказов на которые осуществляется для государственных или муниципальных нужд.

Ключевую роль в повышении энергетической эффективности играют региональные и муниципальные образования. Законом «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. При этом полномочия органов местного самоуправления в этой сфере направлены, как правило, на организацию и проведение мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности жилищного фонда, систем коммунальной инфраструктуры, бюджетных организаций и организаций с участием муниципального образования, а также на стимулирование проведения подобных мероприятий юридическими лицами и гражданами и на информационное обеспечение данных мероприятий.

Следует отметить, что полномочия местных органов власти определены как полномочия по решению вопросов местного значения. Для этого в статью 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был внесен пункт 8.2, в соответствии с которым в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления утверждают и реализуют муниципальные программы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности; проводят энергетическое обследование многоквартирных домов, помещений, которые составляют муниципальный жилищный фонд, а также реализуют иные мероприятия, предусмотренные законодательством об энергосбережении. Кроме того, согласно части 1.1 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральными законами могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления только по решению вопросов местного значения, отнесенных к таковым статьями 14, 15 и 16 этого же закона. Выполнение данных полномочий является обязательным и осуществляется за счет собственных средств местных бюджетов. Таким образом, сопоставление норм Федерального закона №261-ФЗ с перечнем вопросов местного значения, закрепленных в статьях 14, 15 и 16 Федерального закона №131-ФЗ, показывает, что данные полномочия выходят за рамки вопросов местного значения и фактически становятся отдельными, новыми вопросами местного значения и, как следствие, расходными обязательствами муниципальных образований. Также следует учитывать, что реализация положений Федерального закона «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» проходит в условиях дефицита местных бюджетов, что означает, что в этой области требуется государственная поддержка. Одной из форм такой поддержки может стать законодательное установление возможности формирования муниципальных фондов энергосбережения за счет поступления в них сэкономленных средств, полученных в результате проведения мероприятий по энергосбережению в бюджетных учреждениях и муниципальных предприятиях. Согласно положениям этого закона органы местного самоуправления обязаны были до 1 августа 2010 года разработать и утвердить муниципальные программы в области энергосбережения



и повышения энергетической эффективности. В муниципальную программу включаются мероприятия по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в жилищном фонде, в системах коммунальной инфраструктуры, в бюджетных организациях и организациях с участием муниципального образования, а также мероприятия по стимулированию производителей, поставщиков и потребителей энергетических ресурсов в энергосбережении и повышении энергетической эффективности, в использовании в качестве источников энергии вторичных энергетических ресурсов и (или) возобновляемых источников энергии.

Энергосбережение в транспортном комплексе рекомендуется осуществить за счет замещения бензина, используемого транспортными средствами в качестве моторного топлива, природным газом. В этой связи целесообразно рассмотреть вопрос о формировании федерального реестра технологий в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, посредством которого субъекты Российской Федерации и муниципальные образования смогут внедрять на территориях апробированные технологии.

Общероссийский конгресс муниципальных образований в декабре 2010 года провел опрос советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Согласно представленной информации во всех регионах работа по подготовке муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности прошла достаточно активно. В ряде субъектов Российской Федерации соответствующие региональные и муниципальные программы действовали и до принятия Федерального закона «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Муниципальные программы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности были приняты в установленные сроки. В большинстве случаев их утверждение следовало за принятием аналогичной региональной программы. В некоторых регионах прибегли к помощи консалтинговых и аудиторских организаций, специализирующихся в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Можно выделить следующие проблемы нормативного и практического характера, которые возникли при разработке муниципальных программ:

- отсутствие методических пособий с указанием порядка разработки и приложением перечня таблиц, необходимых для заполнения;
- недостаток практики в реализации некоторых мероприятий и методики расчета целевых показателей;
- нехватка квалифицированных кадров в области энергосбережения в бюджетных учреждениях и отсутствие в муниципальных образованиях самих учебных учреждений по подготовке таких специалистов;
- дефицит организаций, проводящих энергоаудит в соответствии с ФЗ-261 и выдающих энергетические паспорта;
- ограниченные временные рамки.

Так, в 2009 году расходы на энергоснабжение и обслуживание объектов бюджетной сферы, в том числе муниципальных, составили почти 8 млрд. долларов. Такие высокие расходы обусловлены как высокой степенью износа объектов бюджетной сферы, находящихся в аварийном состоянии или требующих капитального ремонта, так и отсутствием у арендаторов мотивации в снижении потребления энергоресурсов.

В период с 1999 по 2004 год управление энергопотреблением на объектах бюджетной сферы проводилось посредством лимитирования энергопотребления, что позволило навести порядок в оплате и способствовало сокращению задолженности бюджетных организаций за потребленные энергоресурсы. Из этого следует, что только внедрение системы энергосберегающих мероприятий на объектах бюджетной сферы повлечет реальное ресурсосбережение и, соответственно, экономию бюджетных средств.

Законом №261-ФЗ устанавливалась обязанность бюджетных учреждений начиная с 1 января 2010 года обеспечить снижение объема потребляемых энергоресурсов в течение пяти лет не менее чем на 15% от объема фактически потребленных ресурсов в 2009 году с ежегодным снижени-



ем такого потребления не менее чем на 3%. Из числа работников бюджетного учреждения, расходы на покупку энергоресурсов которого составляют более 10 млн. рублей в год, назначается лицо, ответственное за проведение мероприятий по энергосбережению. Заинтересованность бюджетных учреждений в снижении объема потребляемых энергоресурсов заключается в праве использовать сэкономленные средства для обеспечения выполнения функций учреждения, в том числе на увеличение годового фонда оплаты труда. Вместе с тем указанная выше процедура не устанавливается для иных получателей бюджетных средств, не являющихся бюджетными учреждениями, – органов местного самоуправления, хотя устанавливается обязательность отражения в муниципальной программе целевого показателя сокращения расходов бюджета на обеспечение энергетическими ресурсами не только бюджетных учреждений, но и органов местного самоуправления.

Если обратиться к результатам опроса, проведенного Общероссийским конгрессом муниципальных образований, то многие муниципалитеты столкнулись с проблемой невозможности зафиксировать ежегодное снижение потребления энергоресурсов в сопоставимых условиях к уровню потребления 2009 года на 3%. По этой причине бюджетные учреждения не могут распоряжаться сэкономленными средствами по оплате энергоресурсов и направить их на мероприятия по энергосбережению. Среди таких проблем можно выделить:

- отсутствие достаточных финансовых средств, необходимость привлечения значительного объема инвестиций в связи с ростом цен;
- большое количество ветхих или непригодных для проживания объектов жилого фонда;
- высокий износ наружных инженерных сетей и котельного оборудования;
- отсутствие подробной методики реализации мероприятий энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- затруднения на стадии сбора и систематизации исходной информации;
- низкая готовность потребителей энергоресурсов и сбытовых компаний к реализации мероприятий программы;
- отсутствие нормативных правовых актов, регламентирующих порядок учета влияющих факторов (погодные условия, модернизация, реконструкция зданий, других инженерных сооружений), и нормативов потребления тепла, горячей и холодной воды, электрической энергии для школ, больниц и других бюджетных учреждений.

К 1 января 2011 года завершены мероприятия по оснащению зданий, строений, сооружений, используемых для размещения органов местного самоуправления, а также бюджетных учреждений приборами учета энергоресурсов. В ходе реализации этого положения потребовались дополнительные расходы местных бюджетов, в то время как законом «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не были установлены дополнительные источники финансирования. Помимо финансовой составляющей немаловажной явилась и проблема установления единства измерений при учете энергоресурсов посредством приборов учета. Существуют некоторые проблемы в установке приборов учета потребленных энергоресурсов в жилом фонде. Срок установки – до 1 января 2012 года. Следует заметить, что основной мотивацией населения в этой работе является экономия средств семейного бюджета при сохранении и улучшении комфортности проживания. Однако на сегодняшний день процесс установки приборов учета в многоквартирных домах идет крайне медленно и связан со значительными расходами граждан на приобретение и эксплуатацию таких приборов. Но есть и положительные примеры. В ряде многоквартирных домов Омска на основании решения общего собрания собственников помещений установлена автоматизированная система комплексного учета энергоресурсов, разработанная омскими учеными и предназначенная для организации учета потребления электрической и тепловой энергии, а также учета расхода холодной, горячей воды и газа. Экономический эффект от установки такой системы выражается значительным, примерно в два раза, снижением платы за коммунальные услуги. Однако внедрить такую систему во всех многоквартирных домах города не представляется возможным, так как население неохотно идет на финансирование подобных мероприятий.

Вместе с тем решение вопроса финансового обеспечения энергосберегающих мероприятий в жилищном фонде возможно в рамках действующего законодательства. Так, в системе действующего



федерального законодательства у муниципальных образований есть возможность получения средств на проведение мероприятий по энергосбережению и повышению энергоэффективности в отношении многоквартирных домов за счет средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Для этого 29 декабря 2010 года были внесены дополнения в Федеральный закон от 21 июля 2007 года №185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», в частности расширен перечень видов работ по капитальному ремонту многоквартирных домов, которые осуществляются за счет средств фонда. А именно добавлено оснащение домов коллективными общедомовыми приборами учета потребленных коммунальных ресурсов и узлами управления в отношении горячей и холодной воды, тепловой, электрической энергии и газа.

Следует также отметить, что для реального энергосбережения и повышения энергетической эффективности жилищно-коммунального комплекса недостаточно установить требования только к зданиям, строениям и сооружениям. Необходимо проводить такие мероприятия для всех объектов коммунальной инфраструктуры, в том числе в отношении коммунальных сетей водо- и теплоснабжения. В связи с тем что законом об энергосбережении не предусматривается механизм повышения энергетической эффективности в отношении объектов коммунальной инфраструктуры, целесообразно дополнить Федеральный закон №185-ФЗ положениями, в соответствии с которыми средства фонда предоставляются на реализацию мероприятий по региональным (муниципальным) программам модернизации объектов коммунальной инфраструктуры. Внесение такого дополнения позволит распространить уже апробированный механизм государственной поддержки через Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства не только на капремонт многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда, но и на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры.

Помимо финансовой составляющей немаловажной является и проблема установления единства измерений при учете энергоресурсов посредством приборов учета. В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос о разработке технического регламента, устанавливающего требования к программно-аппаратным средствам учета потребляемых энергоресурсов в жилищно-коммунальном хозяйстве, а также обеспечивающего единство измерений потребленных ресурсов посредством приборов учета.

Определенных затрат требует и организация энергосберегающих мероприятий в системе уличного освещения поселений и городов. Примером такой работы опять может служить Омск, в котором с 2005 года ведется планомерная замена ламп накаливания в линиях наружного освещения на энергосберегающие лампы. Уже сегодня можно говорить об экономической эффективности этой работы. Экономия электроэнергии на нужды освещения улиц Омска составляет около 1 млн. рублей в год.

Законом №261-ФЗ на муниципалитеты возложена обязанность по организации проведения первого (в срок до 31 декабря 2012 года) и последующих этапов (каждые пять лет) обязательного тестирования энергоэффективности органов местного самоуправления, наделенных правами юридических лиц; организаций с участием муниципального образования; организаций, осуществляющих регулируемый вид деятельности; организаций, проводящих мероприятия в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, финансируемых за счет средств местных бюджетов. При этом органы местного самоуправления и соответствующие организации безвозмездно предоставляют Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору сведения и материалы, необходимые для осуществления контроля за соблюдением требований о проведении обязательного энергетического обследования в установленные сроки. Также на органы местного самоуправления возложены полномочия по организации и проведению энергетического обследования многоквартирных домов и помещений, которые составляют муниципальный жилищный фонд.

Можно отметить, что до сих пор не определены минимальные требования к приборам, используемым при проведении энергетических тестирований. Существуют десятки приборов с различными параметрами и характеристиками, что непременно будет сказываться на результатах измерений. Разница колоссальная, а федеральные стандарты отсутствуют.

Также хочется обратить внимание на ряд полномочий, которые возникнут у органов местного самоуправления. Так в результате постепенного изъятия из оборота товаров, не отвечающих требованиям энергоэффективности, появляется дополнительная нагрузка в части организации



сбора, вывоза, утилизации и переработки вышедших из употребления товаров. Следует отметить, что в настоящее время в муниципальных образованиях, особенно на уровне поселений, существуют проблемы по решению вопросов обращения с отходами (что связано с недостатком средств местных бюджетов на эти цели): большое количество бесхозных полигонов и несанкционированных свалок; отсутствие в большинстве муниципальных образований работы по сортировке отходов. В этой связи при разработке и утверждении Правительством Российской Федерации правил обращения с отходами производства и потребления в части осветительных устройств и электрических ламп, а также государственной программы по обращению с такими отходами необходимо учесть существующие проблемы муниципальных образований в области обращения с отходами, чтобы не допустить несанкционированных свалок.

Немаловажной остается существующая проблема по выявлению и постановке на учет органами местного самоуправления бесхозных объектов недвижимого имущества. В соответствии с Федеральным законом №261-ФЗ муниципалитеты обязаны проводить мероприятия по выявлению бесхозных объектов недвижимого имущества, используемых для передачи энергетических ресурсов (включая газо-, тепло- и электроснабжение), и постановке в установленном порядке таких объектов на учет в качестве бесхозных объектов недвижимого имущества, а затем и по признанию права муниципальной собственности на такие бесхозные объекты недвижимого имущества с последующей организацией управления такими объектами. В этой связи возникла необходимость совершенствовать правовой механизм выявления и постановки на учет органами местного самоуправления бесхозных объектов (статья 225 Гражданского кодекса РФ) с учетом положений статьи 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Закон №261-ФЗ возложил на органы местного самоуправления и полномочия в области информационного обеспечения мероприятий по энергосбережению и повышению энергоэффективности. До начала функционирования государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергоэффективности в полном объеме органы местного самоуправления обеспечивают создание и функционирование соответствующих официальных интернет-сайтов, на которых размещается требуемая информация. Помимо этого органы местного самоуправления регулярно осуществляют информационное обеспечение мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности; публикуют в средствах массовой информации муниципальные программы; распространяют информацию о правах и обязанностях, о требованиях законодательства к собственникам жилых домов, собственникам помещений в многоквартирных домах, лицам, ответственным за содержание многоквартирных домов; распространяют социальную рекламу; организуют в средствах массовой информации тематические теле- и радиопередачи, информационно-просветительские программы о мероприятиях и способах энергосбережения, о выдающихся достижениях и на иные актуальные темы в этой области.

Новый закон установил и ответственность за их нарушение и невыполнение требований в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. В мае 2010 года вступили в силу нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за нарушение законодательства об энергосбережении и повышении энергетической эффективности. Согласно статье 9.16 должностные лица органов местного самоуправления, а также органы местного самоуправления, наделенные правами юридического лица, привлекаются к административной ответственности за нарушение требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности. Контрольно-надзорные функции в этой области осуществляются Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), Федеральной антимонопольной службой (ФАС России), Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), Федеральной службой по тарифам (ФСТ России), органами государственной жилищной инспекции, органами государственного строительного надзора.

В заключение можно отметить, что тема энергосбережения и повышения энергоэффективности поднимается в настоящее время и органами власти, и научными, общественными орга-



низациями, и гражданами нашей страны, потому что изменения, начавшиеся в этой области, касаются абсолютно всех и каждого. Именно поэтому Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2010 года №579 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» в состав показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов включены показатели энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Вместе с тем для достижения целей энергосбережения и повышения энергетической эффективности необходимо проводить мониторинг реализации положений законодательства, создавать стимулы для внедрения передовых технологий и новаций в этой области. Для выполнения таких задач многие федеральные органы исполнительной власти сформировали рабочие группы по мониторингу реализации этого закона. В том числе и в Совете Федерации сформирована такая рабочая группа с целью оперативного выявления проблем законодательства, возникающих в процессе перехода к рациональной модели потребления энергетических ресурсов, и совершенствования правового регулирования ответственности федеральных и региональных органов власти и органов местного самоуправления.