

ФОРМИРОВАНИЕ В РОССИИ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОГО ОБЩЕСТВА И МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ СТРАНЫ НЕРАЗРЫВНО СВЯЗАНЫ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Николаевич Рябухин

Мировое энергопотребление в 2010 году по сравнению с 2009 годом в целом выросло на 5,6%, что является рекордным показателем за последние 30 лет. Аналитики объясняют это выходом из мирового экономического кризиса и прогнозируют, что к 2035 году мировое энергопотребление вырастет в полтора раза, причем около половины ожидаемого прироста обеспечат Индия и Китай. На эти страны приходится 31% общего мирового потребления, в то время как в 2008 году этот показатель составлял 21%. В 2010 году Китай стал лидером по энергопотреблению, обогнав США, при этом спрос на энергопотребление в Китае только за год вырос на 11,2%.

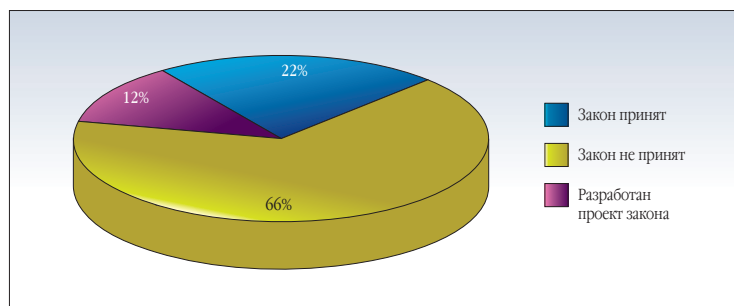
В условиях роста российского экспорта энергоресурсов в страны Азиатско-Тихоокеанского региона за счет повышения энергоэффективности экономики можно внести весомый вклад в получение прибыли от долгосрочных инвестиций в указанную область. По оценкам западных аналитиков, прибыль от внедрения энергосберегающих технологий в России может составить до 300 млрд долларов.

В России в 2010 году объем потребления электроэнергии составил 1021 млрд кВт·ч, что на 4,5% больше, чем в 2009 году. При этом больше половины этого объема пришлось на добывающие и обрабатывающие производства, предприятия топливно-энергетического комплекса.

Современная экономика России характеризуется высокой удельной энергоемкостью валового внутреннего продукта (ВВП), который примерно в 2,5 раза выше среднемирового уровня и в 2,5–3,5 раза выше, чем в развитых странах. Низкая энергетическая эффективность экономики порождает низкую конкурентоспособность отечественной промышленности, а при сближении внутренних цен на энергетические ресурсы с мировыми перспективы ее выживания в конкурентной борьбе напрямую зависят от существенного повышения энергетической эффективности производства.

Данная задача определена в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 года – целенаправленно заниматься реализацией проектов по глав-

1



ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОНА ОБ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИИ В РЕГИОНАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, %

ным направлениям технологической модернизации и повысить к 2020 году энергоэффективность экономики на 40%. Это должно привести к снижению затрат предприятий, к экономии личных средств граждан, что является самым главным при оплате услуг ЖКХ. Поэтому вопросы развития энергетической отрасли, энергоэффективности экономики и энергосбережения с учетом их социально-экономической и общественной значимости входят в число приоритетных в контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетной палаты Российской Федерации.

Высокую энергоемкость ВВП во многом обусловило несовершенство нормативной правовой базы, регулирующей отношения в сфере энергосбережения и энергоэффективности.

Системная работа в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в различных секторах и сферах экономики началась с принятием Федерального закона от 23 ноября 2009 года №261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об энергосбережении).

Правительством Российской Федерации утвержден план мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в Российской Федерации, направленных на реализацию Закона об энергосбережении. Во исполнение указанного плана мероприятий федеральные органы исполнительной власти должны обеспечить разработку нормативных правовых актов, создать единую правовую, техническую и экономическую базу энергосбережения для повышения энергетической эффективности в государственном секторе, в жилищном фонде с целью надлежащего исполнения мероприятий по оснащению потребителей приборами учета и стимулированию потребителей к экономии и своевременной оплате энергоресурсов.

Принятая на федеральном уровне нормативная правовая база в основном позволяет обеспечить исполнение Закона об энергосбережении. На региональном уровне законы, необходимые для обеспечения энергосбережения и повышения энергетической эффективности, приняты только в 22% субъектов Российской Федерации, проекты законов разработаны в 12%, в 66% регионов законы находятся в стадии разработки (рис. 1).

В процессе создания необходимых организационных, экономических, информационных условий энергосбережения и повышения энергетической эффективности важнейшее значение имеют вопросы планирования. Формирование и дальнейшее развитие рыночных отношений в России в современных условиях предполагает развитие экономики и энергетики, решение задач энергосбережения и повышения энергетической эффективности на основе программно-целевого планирования, которое напрямую связано со стратегией развития государства в целом и концепцией развития отрасли в частности.

Оптимальное сочетание экономических, организационных и административных мероприятий создает необходимые предпосылки для обязательного выполнения планов федеральными органами исполнительной власти, местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, перспективное программно-целевое планирование ориентирует бизнес на принятие своих программ и планов корпоративного развития, способству-



ет повышению энергоэффективности бизнеса, в том числе при реализации механизма государственно-частного партнерства.

При решении задач энергосбережения и повышения энергетической эффективности вопросы стратегического планирования, государственного регулирования имеют особое значение в силу ряда экономических и социальных факторов. Эти факторы в достаточной степени учтены в таком программном документе, как Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 года №1715-р (далее – Стратегия-2030).

Стратегия-2030 сформировала новые ориентиры роста энергетического сектора в рамках перехода российской экономики на инновационный путь, предусмотренный Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, определила основные цели и задачи в сфере энергетической эффективности и энергосбережения. Стратегической целью государственной энергетической политики является максимально рациональное использование энергетических ресурсов на основе обеспечения заинтересованности потребителей в энергосбережении, повышении собственной энергетической эффективности и инвестировании в эту сферу.

Главной проблемой в указанной сфере является нереализованный потенциал организационного и технологического энергосбережения, составляющий до 40% общего объема внутреннего энергопотребления. Стратегией-2030 в целях достижения энергетической эффективности экономики предусматривается реализация следующих основных мер государственной энергетической политики, сгруппированных по применяемым механизмам ее осуществления:

1. Создание благоприятной экономической среды, в том числе:
 - формирование комплексного федерального и регионального законодательства по энергосбережению;
 - разработка целостной системы управления процессом повышения энергоэффективности;
 - организация рынка энергосервисных услуг;
 - стимулирование предпринимательской деятельности в сфере энергосбережения.
2. Формирование системы перспективных регламентов, стандартов и норм, предусматривающих:
 - повышение ответственности за нерациональное и неэффективное расходование энергоресурсов путем введения требований по обеспечению энергоэффективности;
 - введение специальных нормативов энергоэффективности и системы штрафов за их нарушение, а также системы налоговых льгот за достижение показателей, превышающих нормативы;
 - организация государственного статистического наблюдения за энергоэффективностью и энергосбережением, введение маркировки товаров по уровню (классам) энергоэффективности;
 - организация энергетических обследований, составление по их результатам энергетических паспортов организаций.
3. Поддержка стратегических инициатив, в числе которых:
 - разработка государственных, региональных и муниципальных программ энергосбережения и организация мониторинга их выполнения;
 - создание энергосберегающих технологий нового поколения и реализация пилотных энергосберегающих проектов;
 - развитие энергетического аудита путем создания специальных проектов, реализуемых в рамках поддержки развития малого бизнеса (бизнес-инкубаторы, программы обучения), организация обязательного энергетического аудита организаций (предприятий) всех типов и классов с определенной периодичностью;
 - ликвидация безучетного использования энергоресурсов путем полного оснащения потребителей розничного рынка приборами учета расхода энергии;
 - повышение энергоэффективности бюджетного сектора, в том числе за счет предоставления бюджетным организациям права на распоряжение средствами, сэкономленными в результате реализации проектов по энергосбережению, в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;



Таблица 1

**ВАЖНЕЙШИЕ ЦЕЛЕВЫЕ ИНДИКАТОРЫ И ПОКАЗАТЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЕ И ПОВЫШЕНИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ
ЭФФЕКТИВНОСТИ НА ПЕРИОД ДО 2020 ГОДА» (В ТЕКУЩИХ ЦЕНАХ)**

Целевые индикаторы и показатели государственной программы Российской Федерации «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года»	I этап (2011–2015 годы)	II этап (2016–2020 годы)
Годовая экономия первичной энергии млн т ут., не менее	100	195
Суммарная экономия затрат на энергию всеми потребителями энергоресурсов, млрд рублей	2439	9255
Суммарная экономия средств бюджетов всех уровней на приобретение энергоресурсов для государственных (муниципальных) учреждений, млрд рублей	175	530 (за весь срок реализации программы)
Дополнительные сборы от уплаты организациями налога на прибыль за счет снижения энергетических затрат организаций, млрд рублей	163	346
Экономический потенциал увеличения доходов от экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа за счет их экономии при реализации мероприятий программы, млрд рублей	900	2700 (за весь срок реализации мероприятий программы)

- реализация специальных мер по повышению энергетической эффективности жилищно-коммунального комплекса, общественных, коммерческих и производственных зданий;
- развитие и использование новых энергетических технологий, создающих продукцию с качественно новыми потребительскими свойствами;
- реализация комплекса информационных и образовательных мероприятий, пропаганда энергосбережения;
- развитие и поддержка международного сотрудничества в сфере энергосбережения и энергоэффективности, исследований в поисках новых источников энергии.

Стратегией-2030 определено, что бюджетная эффективность энергетики определяется сбалансированностью, устойчивостью и предсказуемостью, с одной стороны, процессов формирования доходной части бюджета за счет прямых поступлений от хозяйствующих субъектов энергетического сектора, с другой стороны, процессов формирования указанными субъектами инвестиций, необходимых для развития энергетического сектора в целях удовлетворения спроса на энергоресурсы и обеспечения экономически эффективного функционирования (табл. 1).

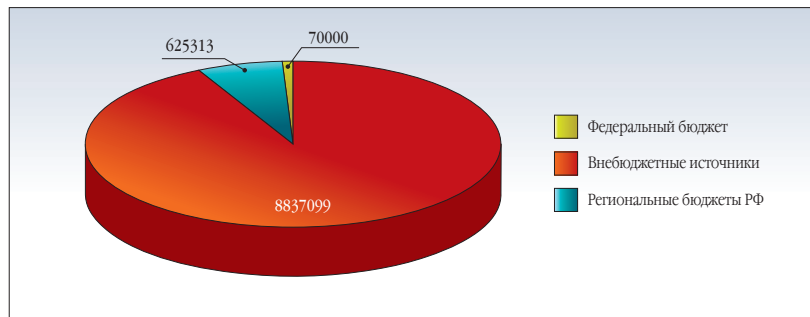
В основу реализации Стратегии-2030 положен программно-целевой метод планирования в виде государственной программы Российской Федерации «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года» (далее – Государственная программа), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 года №2446-р. Ответственным исполнителем Государственной программы определено Минэнерго России, соисполнителями являются Минэкономразвития России, Минпромторг России, Минрегион России, Минобрнауки России и Минфин России.

Главная цель Государственной программы – снижение энергоемкости ВВП на 13,5%, что в совокупности с другими факторами позволит решить задачу снижения энергоемкости валового внутреннего продукта на 40% к 2020 году и формировать в России энергоэффективное общество.

Финансирование реализации мероприятий Государственной программы осуществляется за счет следующих источников (рис. 2).



2



ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ, МЛН РУБЛЕЙ

Характерно, что в условиях дальнейшего развития рыночных отношений финансирование мероприятий Государственной программы планируется в основном за счет внебюджетных источников, развития государственно-частного партнерства.

Государственная поддержка энергосбережения и повышения энергетической эффективности осуществляется в рамках финансирования мероприятий Государственной программы за счет средств федерального бюджета, а также по таким направлениям, как:

- инвестиционная деятельность в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- разработка и использование объектов, технологий, имеющих высокую энергетическую эффективность;
- строительство многоквартирных домов, имеющих высокий класс энергетической эффективности;
- региональные, муниципальные программы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, предусматривающие достижение наиболее высоких целевых показателей энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

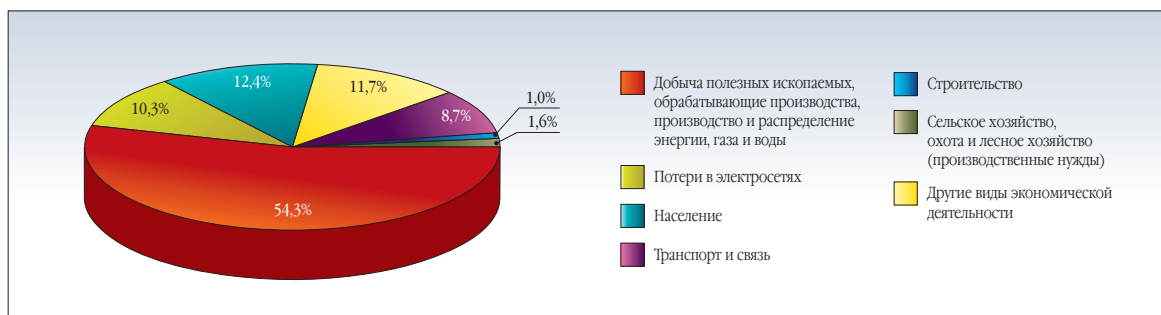
Кроме того, государственная поддержка инвестиционной деятельности в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности осуществляется, в частности, с применением мер стимулирующего характера, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, путем возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, займам, полученным в российских кредитных организациях на осуществление инвестиционной деятельности, реализацию инвестиционных проектов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Например, в соответствии со статьей 67 Налогового кодекса Российской Федерации организации предоставляется инвестиционный налоговый кредит для проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ либо технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на повышение энергетической эффективности производства товаров, выполнения работ, оказания услуг, а также для осуществления инвестиций в создание объектов, имеющих наивысший класс энергетической эффективности.

Российская Федерация осуществляет софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в пределах средств, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период. Средства федерального бюджета, предусмотренные указанным федеральным законом, предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2011 года №746 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности».

Масштабность решаемых задач требует привлечения финансирования из различных источников. В банковской сфере финансирование мероприятий по энергосбережению и повыше-



3



РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ ПО ВИДАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

нию энергоэффективности осуществляется небольшим количеством частных банков, которые предоставляют кредиты на внедрение энергосберегающих технологий. Лишь в некоторых банках есть программы при поддержке государственных органов (федеральных, региональных или органов местного самоуправления) либо пилотные проекты (например, проект Сбербанка России «Энергосберегающий город»). Такие программы или проекты не являются массовыми, их условия не всегда прозрачны и индивидуальны, что осложняет привлечение заемных средств на внедрение энергосберегающих технологий в широких масштабах.

Финансирование мероприятий по энергосбережению за счет собственных средств организаций ограничено их нехваткой, отсутствием мотивации, установкой приоритетов в пользу краткосрочных и среднесрочных проектов. В то же время только государственных средств для реализации целей и задач энергосбережения и повышения энергоэффективности экономики недостаточно.

Настоятельно требуется развивать инструменты финансирования мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности за счет иных источников, которые должны предусматриваться в инвестиционных программах и крупных проектах компаний энергетического сектора, в бизнес-проектах банковской сферы, при реализации механизма государственно-частного партнерства. Механизмы рыночного регулирования энергосбережения и повышения энергоэффективности в стране развиты пока недостаточно.

Кроме ресурсного обеспечения и оптимального планирования в целях достижения ожидаемых результатов необходимо создать систему управления, обеспечивающую распределение полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, с привлечением бизнес-сообщества. Систему управления, открывающую широкую перспективу для деятельности зарубежных и российских компаний, работающих в сфере энергосбережения, снижающую риски вложения ими инвестиций в энергосберегающие проекты.

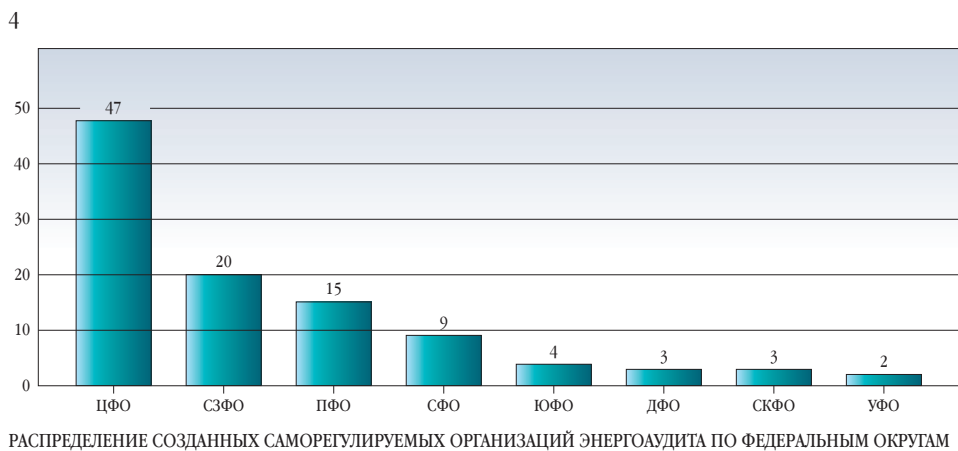
Электроэнергетика является крупнейшей составляющей топливно-энергетического комплекса страны. В Российской Федерации объем производства электроэнергии в 2010 году составил 1038,0 млрд кВт·ч, импорт электроэнергии – 1,9 млрд кВт·ч, экспорт – 19,3 млрд кВт·ч. Объем потребления электроэнергии внутри страны – 1021,0 млрд кВт·ч (рис. 3).

Надо отметить, что для организаций, осуществляющих передачу энергетического ресурса до потребителя по сетям, одним из главных показателей деятельности является величина потерь энергетического ресурса.

Утечка в электросетях в 2010 году составила 105,0 млрд кВт·ч, или 10,3%. Величина потерь за последние годы находится примерно на одном и том же уровне: в 2007 году – 10,5%, в 2008 году – 10,7%, в 2009 году – 10,3%. Задача состоит в том, чтобы снизить объем потерь энергетических ресурсов при их передаче и установлении минимальных регулируемых цен (тарифов) на услуги по передаче энергетических ресурсов, то есть снизить так называемые «нормативные» потери, которые учитываются в тарифах на электроэнергию.

Одним из важнейших источников экономии энергоресурсов является использованиепутного нефтяного газа. Мероприятиями Государственной программы предусмотрено довести до-





лю использования попутного нефтяного газа в 2012 году – до 75,5%, в 2013 году – до 76%, в 2014–2020 годах – до 95%.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 января 2009 года №7 «О мерах по стимулированию сокращения загрязнения атмосферного воздуха продуктами сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках» с целью предотвратить загрязнение атмосферного воздуха выбросами вредных (загрязняющих) веществ и сократить эмиссию парниковых газов на 2012 год и на последующие годы установлен целевой показатель в размере не более 5% от объема добытого попутного нефтяного газа. Вместе с тем, анализируя динамику этого процесса, можно сделать вывод, что данный показатель может быть не достигнут.

Переход на энергосберегающие лампы, несмотря на затраты на их утилизацию, влечет за собой значительный социально-экономический эффект в части:

- сокращения потребления электроэнергии на 4% при существующих тарифах, что составляет экономию до 65 млрд рублей в год;
- снижения потребности в строительстве новых электростанций и инвестиций, при этом экономия может составить до 350 млрд рублей;
- уменьшения выбросов углекислого газа – до 26,5 млн т ежегодно и сокращения использования энергоресурсов – до 12,9 млн т у.т.;
- создания новых рабочих мест – 1,5 тыс. или 13,5 тыс. мест при интеграции производственной цепочки, а также повышения производительности в отрасли – более чем в 10 раз.

Полномасштабное осуществление мероприятий по энергосбережению предполагает системное развитие рынка энергосервисных услуг. Проведение энергетических обследований в его развитии занимает ведущее место, так как инвестиционные проекты по энергосбережению и технико-экономическое обоснование мероприятий в этой области предполагают наличие объективных данных учета и результатов обследования. Проведение энергетических обследований является необходимым условием для заключения контрактов на энергосервис, предметом которых является осуществление исполнителем действий, направленных на энергосбережение и повышение энергетической эффективности при использовании указанных энергетических ресурсов. В соответствии со статьей 15 Закона об энергосбережении энергетическое обследование вправе осуществлять только лица, являющиеся членами саморегулируемых организаций в области энергетического обследования (энергоаудита). В то же время в регионах страны сейчас зарегистрировано немногим более 100 некоммерческих партнерств в виде саморегулируемых организаций (рис. 4). Для сравнения: в Германии, которая сегодня является мировым лидером в вопросах энергосбережения и повышения энергоэффективности экономики, их более 1 тыс.

Темпы проведения энергетических обследований и содержание энергетических паспортов не в полной мере соответствуют программам и планам, требованиям законодательства Российской Федерации, а количество программ не обеспечивает соблюдение сроков завершения обязательных энергетических обследований, прежде всего в организациях с государственным участием



и в государственных бюджетных учреждениях. Проведенный мониторинг в 22 тыс. региональных и муниципальных бюджетных учреждений по состоянию на первое полугодие 2011 года свидетельствует о том, что в среднем только 6% данных учреждений приступили или планируют приступить к энергетическим обследованиям.

В целом экспертный анализ существующих проблем в сфере энергосбережения и повышения энергоэффективности экономики показал, что в настоящее время на результативность мероприятий по внедрению энергосберегающих технологий негативно влияют следующие системные факторы:

- низкая мотивация организаций к внедрению энергосберегающих технологий;
- невозможность получить в краткосрочной перспективе экономический эффект от проектов по внедрению энергосберегающих технологий;
- нехватка квалифицированных энергоаудиторов и сотрудников, реализующих проекты по внедрению энергосберегающих технологий;
- недостаточно проработанная нормативная правовая база, наличие ГОСТов и СНИПов, которые не предполагают внедрение энергосберегающих технологий;
- недостаток информации об особенностях потребления энергоресурсов, о существующих энергосберегающих технологиях, о возможности привлечения финансовой поддержки.

Тем не менее имеются и положительные сдвиги в решении задач энергосбережения и повышения энергоэффективности. В промышленности наметилась тенденция к снижению расходов топлива в производстве готового проката черных металлов, выплавке чугуна, к снижению расходов электроэнергии в производстве электростали, при переработке нефти. С принятием Закона об энергосбережении произошло значительное, от 14 до 24%, увеличение доли региональных и муниципальных бюджетных учреждений, в которых введены в эксплуатацию приборы учета электрической энергии, потребления тепла, холодной и горячей воды, газа. Растет число саморегулируемых организаций энергоаудиторов, созданы первые учебные центры для подготовки специалистов в сфере энергосервисных услуг. Наблюдаются и другие позитивные сдвиги в решении этих вопросов.