

***МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ
И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Санкт-Петербургский государственный экономический университет»

Высшая экономическая школа

**ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ И ПОВЫШЕНИЯ
ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

Конспект лекций

Санкт-Петербург

2014

Конспект лекций по программе повышения квалификации «Практические вопросы реализации государственной политики в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» составлен на основании ключевых положений подпрограммы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» государственной программы Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 512 –р, а также в соответствии с требованиями Технических заданий Государственных контрактов на оказание образовательных услуг по повышению квалификации ответственных лиц за энергосбережение и повышение энергетической эффективности в организациях и учреждениях бюджетной сферы.

СОСТАВИТЕЛИ:

- д.э.н., проф. Чекалин В.С. – раздел 1, общее руководство разработкой методических материалов,
- д.э.н., проф. Любарская М.А. – разделы 4, 7,
- к.э.н. Дяченко А.С. – разделы 2, 5,
- к.э.н. Немкин П.В. – раздел 5,
- к.э.н. Метелев П.С. – раздел 6,
- к.э.н. Олтяну А.А. – разделы 3, 8,
- к.э.н., доц. Зарукина Е.В. – раздел 8.

Раздел 1. Утвержденные и перспективные меры государственной политики в области энергосбережения и соответствующие им инструменты, их целевое назначение, практика применения, критерии и условия эффективности

Базовые понятия энергосбережения и энергоэффективности

Энергосбережение – комплекс мероприятий, проводимых на различных уровнях управления и хозяйствования – на федеральном, региональном, муниципальном, а также юридическими и физическими лицами.

Энергоэффективность – это отношение экономического (социального, экологического) эффекта, полученного от внедрения энергоэффективных мероприятий к затратам ресурсов, непосредственно направленных на проведение данных мероприятий.

Оценка показателей энергосбережения ведётся в тоннах условного топлива (т.у.т.). Данный показатель характеризует

Тема 1.1. Основные положения государственной программы и инструменты государственной политики в области энергосбережения и энергетической эффективности

Вопросы, раскрывающие содержание темы:

- *основные положения государственной политики в области энергосбережения и энергетической эффективности;*
- *цели и задачи государственной политики в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;*
- *ключевые положения государственной программы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 г. (в действующей редакции) и подпрограммы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» государственной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики»;*
- *управление государственной программой на региональном и муниципальном уровне: законодательная база, подзаконные акты, мероприятия, механизмы;*
- *инструменты государственной политики (утвержденные и перспективные);*

- *новый подход к разработке и реализации региональных программ по энергоэффективности, а также подразделов (по энергосбережению и повышению энергетической эффективности) отраслевых подпрограмм;*
- *введение механизма единой ответственности за энергоэффективность в регионе;*
- *институт развития (уполномоченный орган);*
- *ключевые направления государственной поддержки проектов в области энергоэффективности: субсидии на реализацию проектов по энергоэффективности.*

Основные положения государственной политики в области энергосбережения и энергетической эффективности

В современных условиях энергоресурсы составляют основу жизнедеятельности человека в любой сфере производства и потребления. Энергосбережение позволяет существенно снизить затраты и обеспечить эффективность и конкурентоспособность производства товаров и услуг, в том числе в жилищно-коммунальном хозяйстве.

В связи с повышением потребности в энергоресурсах и заметном росте цен на энергетические ресурсы (в РФ – на 8-15% в год в течение последних 8 лет) возникает необходимость проведения активной политики в области энергосбережения. Кроме того, актуальность проведения активной политики энергосбережения в России связана с тем, что энергоемкость валового внутреннего продукта страны в 2,5 раза выше среднемирового уровня и в 2,5 - 3,5 раза выше, чем в развитых странах. Более 90% мощностей действующих электростанций, 83% жилых зданий, 70% котельных, 70% технологического оборудования электрических сетей и 66% тепловых сетей было построено еще до 1990 года. Около четверти используемых в настоящее время бытовых холодильников было приобретено более 20 лет назад. В промышленности эксплуатируется 15 процентов полностью изношенных основных фондов.

Сохранение высокой энергоемкости российской экономики приведет к

снижению энергетической безопасности России и сдерживанию экономического роста. Выход России на стандарты благосостояния развитых стран на фоне усиления глобальной конкуренции и исчерпания источников экспортно-сырьевого типа развития требует кардинального повышения эффективности использования всех видов энергетических ресурсов.

Энергосбережение и повышение энергетической эффективности следует рассматривать как один из основных источников будущего экономического роста. Однако до настоящего времени этот источник был задействован лишь в малой степени. Существенное повышение уровня энергетической эффективности может быть обеспечено только при комплексном подходе к вопросу энергосбережения.

Поэтому в последние годы, когда на федеральном уровне были приняты целый ряд нормативных документов:

- ФЗ от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергоэффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»
- Энергетическая стратегия России до 2030 г., утвержденная Распоряжением Правительства России от 13 ноября 2009 года N 1715-р
- Госпрограмма РФ «Энергосбережение и повышение э/э на период до 2020 года», утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 2446-р с измен. и дополн. от 18.08.11 и 16.02.13 г.
- Госпрограмма РФ «Энергоэффективность и развитие энергетики», включающая 7 подпрограмм, в т.ч. «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» (Госпрограмма утверждена распоряжением Правительства РФ от 3.04.2013 г. № 512-р).

На региональном уровне, за последние 5 лет каждый регион РФ принял собственную целевую программу энергосбережения и повышения энергоэффективности, оформленную постановлениями правительств региона. Почти все крупные муниципалитеты приняли собственные программы. Всего по настоящий момент в РФ действует более 300

государственных программ энергосбережения различного уровня.

Рассмотрим основные положения государственной политики в данной области.

Цели и задачи государственной политики в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности

Стратегической целью государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности является рациональное использование энергетических ресурсов на основе обеспечения заинтересованности их потребителей в энергосбережении, повышении собственной энергетической эффективности и инвестировании в эту сферу.

В соответствии с энергетической стратегией России намечается существенное снижение энергоемкости экономики страны. Это выразится в сокращении к 2030 г. удельной энергоемкости ВВП - более чем в 2 раза.

Целью принятия закона № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергоэффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» является создание правовых, экономических и организационных основ стимулирования энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Государственное регулирование в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности осуществляется путем установления:

- требований к обороту отдельных товаров, функциональное назначение которых предполагает использование энергетических ресурсов
- запретов или ограничений производства и оборота товаров, имеющих низкую энергетическую эффективность
- обязанности по учету используемых энергетических ресурсов;
- требований энергетической эффективности зданий, строений, сооружений;
- обязанности проведения обязательного энергетического обследования.

***Ключевые положения государственной программы Российской Федерации
«Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на
период до 2020 г. (в действующей редакции) и подпрограммы
«Энергосбережение и повышение энергетической эффективности»
и государственной программы Российской Федерации
«Энергоэффективность и развитие энергетики»***

Государственная программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года» включает семь подпрограмм, которые конкретизируют задачи энергосбережения в электроэнергетике, теплоснабжении и системах коммунальной инфраструктуры, в промышленности и других сферах экономики страны. Так основной целью реализации мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в государственных (муниципальных) учреждениях является снижение удельного расхода энергии на 1 кв. метр площади объектов этих учреждений на 15 процентов на I этапе (2011 - 2015 годы) и на 27 процентов за весь срок реализации Программы.

Но не проработанность механизмов реализации программных мероприятий определила необходимость существенно скорректировать политику энергосбережения и разработать новые нормативные документы.

Распоряжением Правительства России РП-512 от 3-го апреля 2013 г. принята государственная программа «Энергоэффективность и развитие энергетики», включающая подпрограмму «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности»

Основным целевым индикатором программы является снижение энергоемкости ВВП (т. у. т./млн. рублей).

Объем финансовых ресурсов, необходимый для реализации государственной программы составляет 28 трлн. руб., в т.ч. за счёт бюджета (федерального и региональных) только 667 млрд .руб. Остальные средства планируется привлечь из внебюджетных источников.

Важнейшими мероприятиями данной подпрограммы являются:

- Предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.
- Развитие механизмов финансовой поддержки реализации проектов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.
- Предоставление государственных гарантий по кредитам на реализацию проектов по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, привлекаемым организациями.

Приоритетами государственной политики в сфере реализации подпрограммы являются:

обеспечение рационального и экологически ответственного использования энергии и энергетических ресурсов;

создание благоприятной экономической среды для энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

поддержка стратегических инициатив в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

В соответствии с заданными приоритетами определена следующая цель реализации подпрограммы: формирование целостной и эффективной системы управления энергосбережением и повышением энергетической эффективности.

В ходе реализации подпрограммы предполагается достижение следующих ожидаемых конечных результатов к 2020 году:

снижение энергоемкости валового внутреннего продукта Российской Федерации за счет реализации подпрограммы на 13,5% к 2007 году в зависимости от сценарного развития отраслей экономики;

увеличение в два раза ежегодного объема финансирования подпрограммы за счет средств внебюджетных источников к объему

финансирования за счет средств консолидированного бюджета России;
снижение удельного расхода энергетических ресурсов в
государственном и муниципальном секторе до 46 кг у.т./ кв. м в год;
средний удельный расход энергетических ресурсов в жилищном фонде
- 31,2 кг у.т./ кв. м в год.

Управление государственной программой на федеральном и региональном уровнях

Анализ динамики энергоёмкости ВВП России свидетельствует о необходимости активизации государственной политики энергоэффективности. В то же время существующая система управления программой энергосбережения на федеральном и региональном уровне практически не работает. Не предусмотрена реальная ответственность за снижение энергоёмкости ВВП и РВП. Отсутствуют эффективные механизмы регулирования энергоэффективности, и слабо стимулируется привлечение внебюджетного финансирования в бюджетную сферу. Система индикаторов оценки энергоэффективности не связана воедино, количество индикаторов избыточно, а многие необходимые данные не собираются.

В результате можно констатировать, что в России отсутствует единая система управления энергоэффективностью. Поэтому предлагается новая система управления энергоэффективностью на федеральном и региональном уровне. На федеральном уровне Минэнерго берёт на себя ответственность за достижение сводных показателей энергоэффективности экономики в целом и топливно-энергетического комплекса, в частности, а отраслевые министерства и ведомства отвечают за достижение соответствующих показателей в своих отраслях. Так в качестве интегральных показателей на уровне экономики в целом предлагаются следующие:

- Энергоёмкость ВВП
- Объём энергопотребления
- Объём энергосбережения, в том числе по видам топливно-

энергетических ресурсов.

Предусматривается разграничение ответственности Минэнерго и других отраслей и ведомств. Каждое ведомство отвечает за свой сектор и выполняет целевые задания по энергосбережению, а Минэнерго контролирует данный процесс и отвечает за сводные целевые показатели.

***Инструменты государственной политики
(утвержденные и перспективные)***

Основной вектор решений по совершенствованию государственной политики в области энергосбережения заключается в переходе от преимущественно тарифной политики к разработке и внедрению современных механизмов повышения энергоэффективности. Имеются в виду следующие механизмы:

- Включение в отраслевые стратегии и программы развития страны и регионов показатели в области энергосбережения и повышения энергоэффективности
- Формирование системы отраслевых справочников наилучших доступных технологий с последующим введением механизмов стимулирования их внедрения
- Включение индикаторов в области энергоэффективности в состав критериев для оценки эффективности органов управления наиболее крупных потребителей энергетических ресурсов из числа компаний с государственным участием
- Разработка требований к технологиям и объектам, обеспечивающих постепенное ограничение использования энергетически неэффективных технологий, объектов и товаров с последующим ограничением их закупок и запретом на их использование
- Установление критериев и целевых индикаторов энергетической эффективности в процессе тарифного регулирования субъектов естественных монополий

- Стимулирование привлечения внебюджетного финансирования через корректировку правил выдачи субсидий из федерального бюджета и создание новой модели привлечения внебюджетных инвестиций в бюджетный сектор.

Ключевыми механизмами государственной поддержки проектов в области энергоэффективности: субсидии на реализацию проектов по энергоэффективности являются: возмещение затрат на проценты по кредиту, лизинговые платежи, частичная компенсация стоимости оборудования, налоговые каникулы и другие.

Новый подход к разработке и реализации региональных программ по энергоэффективности, а также подразделов (по энергосбережению и повышению энергетической эффективности) отраслевых подпрограмм

В связи с реализацией нового подхода к разработке и реализации региональных программ энергоэффективности в регионах планируется:

вовлечь региональные отраслевые органы власти в решение вопросов в области энергоэффективности и энергосбережения

обеспечить развитие региональной инфраструктуры в сфере энергоэффективности за счет формирования сильного уполномоченного органа, осуществляющего сводные функции и наделенного необходимыми ресурсами.

Сфокусировать бюджетные средства, предназначенные для повышения энергоэффективности, на привлечение ресурсов коммерческих организаций.

Сформировать комплексную систему учета и мониторинга в сфере энергоэффективности.

Предусматривается необходимость анализа и последующей корректировке принятых региональных программ.

Предлагается реализовать новые принципы системы распределения федеральных субсидий на проведение мероприятий по энергоэффективности. Её цель состоит в поддержке региональных программ с упором на

стимулирование привлечения внебюджетного финансирования. При этом количество критериев для оценки региональных программ существенно сокращено. Предполагается с 2015г. использовать субсидии в целях возмещения понесенных расходов на энергосберегающие работы и оборудование а не на софинансирование программ в целом. Производится контроль за целевым расходованием субсидий. Но расширяются полномочия субъекта в части определения направлений и расходования субсидий, отбора проектов и выдачи субсидий на конкретные цели.

Предусматривается привлечь в процесс распределения и оценки эффективности использования субсидий местные структуры. В целях повышения эффективности использования субсидии в регионе и увеличения притока частного финансирования на мероприятия по повышению энергоэффективности предлагается создание новой структуры – института развития.

Введение механизма единой ответственности за энергоэффективность в регионе

Важные решения по совершенствованию государственной политики в области энергосбережения заключаются в переходе от преимущественно тарифной политики к разработке и внедрению современных механизмов повышения энергоэффективности, а также введение механизма единой ответственности за политику энергосбережения в регионе. Для этого предусматривается:

- Включение в отраслевые стратегии и программы развития индикаторов в области энергосбережения и повышения энергоэффективности, переход к аналогичной системе на уровне регионов
- Формирование системы отраслевых справочников наилучших доступных технологий с последующим введением механизмов стимулирования их внедрения
- Включение индикаторов в области энергоэффективности в состав

критериев для оценки эффективности органов управления наиболее крупных потребителей энергетических ресурсов из числа компаний с государственным участием

- Стимулирование привлечения внебюджетного финансирования через корректировку правил выдачи субсидий из федерального бюджета и создание новой модели привлечения внебюджетных инвестиций в бюджетный сектор.
- Расширение полномочий уполномоченного органа за проведение государственной политики в регионе и формирование регионального института развития.

Модель управления энергоэффективностью на региональном уровне – роль Уполномоченного органа и Регионального института развития

Новая модель управления энергоэффективностью на региональном уровне заключается в том, что Уполномоченный орган, ранее ответственный только за исполнение региональной программы энергоэффективности, теперь становится ответственным за реализацию государственной политики в регионе в целом, аналогично Минэнерго на федеральном уровне. Данный орган отвечает за достижение интегральных показателей энергосбережения и создание институциональной среды в области энергоэффективности. Отраслевые структуры власти отвечают за достижение соответствующих показателей по «своим» секторам. Для повышения эффективности процесса финансирования регионам рекомендуется создание Регионального Института Развития, для активизации политики энергосбережения и привлечения средств частных инвесторов в энергосберегающие технологии.

Уполномоченный орган формирует сводную заявку от региона на получение субсидии, а региональный институт развития оценивает отраслевые заявки на получение софинансирования проектов энергосбережения и передаёт их в уполномоченный орган. После получения заявки принимает активное участие в распределении полученных бюджетных

средств и обеспечивает финансирование энергоэффективных мероприятий путем возмещения затрат по факту их осуществления. В его функции входит привлечение в регион внебюджетные средства на цели энергосбережения. Данная структура распределяет субсидии в рамках определенного перечня мероприятий на: лизинговые платежи, компенсацию процентной ставки по кредитам на энергоэффективные проекты, возмещение части затрат на закупку энергоэффективного оборудования и необходимые проектно-изыскательские работы.

Тема 1.2. Результаты реализации региональных программ в области энергосбережения и энергетической эффективности и оценка их эффективности

Вопросы, раскрывающие содержание темы:

- *результаты реализации региональных программ энергосбережения и энергоэффективности в 2011-2012 гг.;*
- *проблемы, тормозящие реализацию программ энергосбережения и энергетической эффективности;*
- *основные индикаторы оценки энергоэффективности отраслевых мероприятий (для каждой отрасли), региона в целом (энергоёмкость ВРП региона) и их целевые показатели.*

Результаты реализации региональных программ энергосбережения и энергоэффективности в 2011-2012 гг.

Задачи по энергосбережению и повышению энергоэффективности реализуется медленнее запланированного. Плановый темп снижения энергоёмкости ВВП за 2011-2013 годы не был выполнен в полном объёме.

Основными факторами, препятствующими достижению запланированных результатов, являются:

- **Значительный уровень износа основных фондов наиболее энергоемких секторов экономики**