



Актуальные вопросы энергосбережения на муниципальном уровне



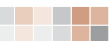
М.А. Клишина,
канд. юрид. наук,
первый заместитель
генерального
директора Центра
исследования
бюджетных
отношений

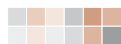
Основные задачи органов местного самоуправления по повышению энергетической эффективности определены в Федеральном законе от 23.11.2009 № 261-ФЗ “Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” и должны быть реализованы в составе двух блоков – организационно-управленческого и технического.

Дешевизна топливных ресурсов в советский период привела к формированию в нашей стране модели неэкономного потребления энергетических ресурсов как на производстве, так и в быту. В результате при сравнительно невысоком потреблении энергетических ресурсов на душу населения для производства каждого рубля валового внутреннего продукта (ВВП) в Российской Федерации требуется энергетических ресурсов гораздо больше, чем за рубежом, в т. ч. в Скандинавских странах, которые находятся в более сложных природных условиях, и сопоставимой по климату Канаде.

Времена изменились: экологическая ситуация (в т. ч. увеличение выбросов парниковых газов), результаты оценки природных запасов энергетических ресурсов, а также новые подходы к ценообразованию в отношении энергетических ресурсов требуют изменения ранее сложившейся модели и перехода к более рациональному потреблению топлива.

Узаконить подобные изменения в Российской Федерации пытались неоднократно. Например, до недавнего времени действовал Федеральный закон от 03.04.1996 № 28-ФЗ “Об энергосбережении”, в развитие которого была принята целая серия подзаконных актов. Однако, как показало время, указанные документы не дали ожидаемого радикального улучшения ситуации.





Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 261-ФЗ) касается государственного, и муниципального, и частного секторов. Предполагается, что меры по повышению энергоэффективности должны приниматься в промышленности, жилищном фонде, государственных и муниципальных учреждениях, органах государственной власти и местного самоуправления, на транспорте. Особый акцент на государственном и муниципальном секторах, а также жилищном фонде отличает Федеральный закон № 261-ФЗ от ранее действовавших правовых актов, делавших основной упор на промышленных потребителей энергетических ресурсов.

Наибольший потенциал для экономии энергетических ресурсов скрыт в промышленности, где действуют крупнейшие потребители электроэнергии, тепла и воды. Однако, как показал опыт предшествующих лет, без вовлеченности в работы по энергосбережению органов государственной власти и местного самоуправления, а также широких слоев населения заметного прогресса достичь не удастся.

Сегодня расширение состава участников работ по энергосбережению представляется оправданным: органы государственной власти и местного самоуправления, действующие на определенной территории, имеют возможность скоординировать работу учреждений и организаций, а также эффективно взаимодействовать с населением, субъектами малого и среднего предпринимательства. Кроме того, важные стимулы энергосбережения создаются в рамках тарифного регулирования, также относящегося к компетенции органов государственной власти и местного самоуправления.

Федеральный закон № 261-ФЗ поставил перед органами местного самоуправления новые задачи, часть которых должна быть выполнена уже в ближайшее время. Для создания устойчивых предпосылок реализации требований закона был расширен состав правонарушений, за которые должностных лиц и организации можно привлекать к административной ответственности.

Основные задачи органов местного самоуправления по повышению энергоэффективности

Работы по повышению энергетической эффективности, которые должны быть реализованы на муниципальном уровне в рамках Федерального закона № 261-ФЗ, можно условно разделить на два блока – организационно-управленческий и технический.

Действия, вытекающие из норм Федерального закона № 261-ФЗ, в рамках первого, организационно-управленческого, блока предполагают разработку следующих мер:

- утверждение до 1 августа 2010 г. муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и их последующая реализация;
- установка до 1 января 2011 г. недостающих приборов учета энергетических ресурсов в зданиях, помещениях, занимаемых органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями;

Текст документа на www.gkh.ru



Прогресс в энергосбережении может быть достигнут при условии вовлечения в работу органов государственной власти и местного самоуправления.



Органам местного самоуправления отводится важная роль в повышении энергоэффективности не только муниципальных учреждений, но и муниципальных ресурсоснабжающих организаций.

- ☑ проведение до 31 декабря 2012 г. энергетических обследований помещений органов местного самоуправления и муниципальных учреждений;
- ☑ создание условий для ежегодного снижения бюджетными учреждениями потребления энергетических ресурсов в натуральном выражении в течение 2010–2014 гг. на 3% (от показателей 2009 г.) по каждому виду ресурсов;
- ☑ установление требований к программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности организаций коммунального комплекса, цены (тарифы) на товары, услуги которых подлежат регулированию органами местного самоуправления;
- ☑ выявление бесхозного недвижимого имущества, используемого для передачи энергетических ресурсов, его постановка на учет и оформление в муниципальную собственность;
- ☑ информационное обеспечение мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности;
- ☑ координация мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности и контроль за их проведением муниципальными учреждениями, муниципальными унитарными предприятиями (например, органам местного самоуправления целесообразно оказывать организационное содействие муниципальным учреждениям по разработке программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности*).

В качестве задач текущего характера следует также обозначить необходимость соблюдения органами местного самоуправления требований к энергетической эффективности:

- ☑ зданий (например, при осуществлении строительства за счет местного бюджета);
- ☑ приобретаемых в рамках размещения муниципального заказа товаров, работ, услуг.

По данным вопросам к настоящему времени уже приняты и далее будут приниматься нормативные правовые акты федерального уровня, более четко устанавливающие суть требований и процедуры их применения.

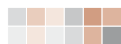
Конкретных требований к составу мероприятий и сроков для второго блока – технического характера – в Федеральном законе № 261-ФЗ не предусматривается. Подобный подход следует признать правильным, поскольку состав данных мероприятий должен определяться индивидуально в отношении каждого объекта с учетом возможностей финансирования.

Помимо организации учета потребления энергетических ресурсов, в общий круг мероприятий по энергосбережению могут войти:**

- ☑ переход к использованию обоснованных норм потребления энергоресурсов, не превышающих их расход, но при этом и не снижающих санитарно-гигиенические требования к микроклимату зданий;
- ☑ меры по уменьшению потерь энергоресурсов (изоляция трубо- и воздухопроводов, уменьшение коэффициентов гидравлических и аэродинамических потерь, сокращение утечек теплоносителя, повышение тепловой эффективности теплообменного оборудования);

* Сроки утверждения подобных программ истекли 15 мая 2010 г., однако во многих учреждениях, особенно муниципальных, подобные программы не утверждены.

** См., например: Данилов О.Л., Гаряев А.Б., Яковлев И.В. Энергосбережение в теплоэнергетике и теплотехнологиях. М., 2010; Самарин О.Д. Теплофизика. Энергосбережение. Энергоэффективность. М., 2009.



- ❑ регулирование мощности систем с использованием различных способов, обеспечивающих снижение расхода энергии;
- ❑ применение энергии вторичных ресурсов (пассивное и активное использование солнечной энергии, природной теплоты и холода воды, наружного воздуха, грунта);
- ❑ использование потенциала вторичных энергоресурсов (теплоты и холода удаляемого воздуха, теплоты источников освещения, нагревательных приборов, сточных вод и др.);
- ❑ применение теплонасосных установок;
- ❑ автоматизация процессов теплоснабжения, улучшение пропускной способности трубопроводов водяных систем;
- ❑ частичное замещение потребления произведенных энергоресурсов энергоресурсами природных источников.

На стадии проектирования меры по энергосбережению в системах отопления, вентиляции и кондиционирования могут быть направлены также на принятие объемно-планировочных, строительно-конструктивных мер, включая выбор:

- ❑ ориентации здания относительно сторон света;
- ❑ формы здания, солнцезащитных устройств;
- ❑ степени и характера остекления;
- ❑ тепловой изоляции, обеспечивающей необходимое термическое сопротивление элементов ограждающих конструкций и соответствующей нормам тепловой защиты зданий;
- ❑ уменьшение затрат энергии на искусственное освещение.

На федеральном уровне принят нормативный правовой акт – приказ Минэкономразвития России от 17.02.2010 № 61 “Об утверждении примерного перечня мероприятий в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности”, который может быть использован в целях разработки региональных, муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. На него также можно ориентироваться при определении состава и сроков реализации мероприятий технического характера.

Учитывая, что в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в муниципальной собственности, как правило, находится имущество, необходимое для организации электро-, тепло-, водо- и газоснабжения на территории муниципального образования, органам местного самоуправления отводится важная роль в повышении энергоэффективности не только муниципальных учреждений, но и муниципальных ресурсоснабжающих организаций.

Ответственность за нарушение требований энергоэффективности

Федеральный закон № 261-ФЗ дополняется ст. 9.16 Кодекса РФ об административных нарушениях (далее – КоАП РФ) относительно административной ответственности должностных лиц и организаций за нарушение требований в сфере энергосбережения.



Важные стимулы энергосбережения создаются в рамках тарифного регулирования, относящегося к компетенции органов государственной власти и местного самоуправления.

◆ Текст документа на www.gkh.ru



Для разработки региональных, муниципальных программ можно использовать Примерный перечень мероприятий в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, разработанный Минэкономразвития России.

В числе составов правонарушений, имеющих непосредственное отношение к деятельности органов местного самоуправления и муниципальных учреждений, необходимо указать следующие:

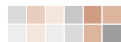
- ❑ несоблюдение собственниками жилых зданий, строений, сооружений в процессе их эксплуатации требований энергетической эффективности, предъявляемых к таким зданиям, строениям, сооружениям, требований их оснащённости приборами учета используемых энергетических ресурсов (влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 тыс. до 15 тыс. руб., на юридических лиц – от 100 тыс. до 150 тыс. руб.);
- ❑ несоблюдение сроков проведения обязательного энергетического обследования (влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 тыс. до 15 тыс. руб., на юридических лиц – от 50 тыс. до 250 тыс. руб.);
- ❑ несоблюдение организациями с участием государства или муниципального образования (в т. ч. муниципальными учреждениями) и организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, требования о принятии программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности (влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 30 тыс. до 50 тыс. руб., на юридических лиц – от 50 тыс. до 100 тыс. руб.);
- ❑ размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, не соответствующих требованиям их энергетической эффективности (влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 25 тыс. до 30 тыс. руб., на юридических лиц – от 50 тыс. до 100 тыс. руб.).

Во избежание привлечения к административной ответственности органы местного самоуправления должны обращать особое внимание на выполнение обозначенных требований и исходя из них строить работу местной администрации и муниципальных учреждений, планировать сроки проведения мероприятий по энергосбережению и предусматривать необходимые расходы в местном бюджете.

Сроки реализации мероприятий по энергосбережению

С учетом обозначенных в Федеральном законе № 261-ФЗ сроков и предусмотренных в КоАП РФ мер административной ответственности **реализация требований законодательства об энергосбережении должна осуществляться следующим образом** (см. рисунок):

- ❑ утверждение муниципальными учреждениями и организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, программ энергосбережения;
- ❑ утверждение муниципальной программы повышения энергетической эффективности;
- ❑ установка недостающих приборов учета энергетических ресурсов;
- ❑ проведение энергетических обследований органов местного самоуправления, муниципальных учреждений;
- ❑ реализация мероприятий по энергосбережению в соответствии с результатами проведения энергетических обследований (в т. ч. в части размещения муниципальных заказов согласно требованиям к энергетической эффективности).



Требования законодательства и практические возможности по срокам реализации некоторых мер по повышению энергетической эффективности

МУ – муниципальные учреждения.

ОМСУ – органы местного самоуправления.

* Сроки, за нарушение которых установлена административная ответственность в КоАП РФ.

Вместе с тем из общей логики проведения работ по энергосбережению следует, что перед составлением программ необходимо обследовать состояние потребления энергетических ресурсов в муниципальном образовании в целом и в конкретных организациях в частности. По результатам обследования специализированные организации предлагают конкретные ресурсосберегающие мероприятия, которые дадут наибольший эффект. И именно такие мероприятия должны включаться в программы повышения энергоэффективности.

В противном случае, когда энергетические обследования по причинам правового характера* не могут быть проведены до утверждения программ, следует быть готовыми к внесению в утвержденные программы изменений, направленных на включение в них недостающих мероприятий. Одновременно график проведения энергетических обследований рекомендуется выстраивать таким образом, чтобы в первоочередном порядке обследовались муниципальные учреждения, расположенные в типовых зданиях, а рекомендации по энергосбережению, разработанные для пилотных учреждений, могли быть взяты за основу остальными муниципальными учреждениями, работающими в схожих условиях.

* Причиной, замедлившей начало проведения энергетических обследований, является требование Федерального закона № 261-ФЗ о том, что организация, проводящая энергетическое обследование, должна входить в соответствующую саморегулируемую организацию (СРО). Регистрация же первых СРО в данной сфере началась лишь в августе 2010 г., уже по истечении установленных сроков утверждения программ повышения энергоэффективности муниципальных учреждений и после принятия общей муниципальной программы повышения энергоэффективности.

Муниципальные программы повышения энергоэффективности



В графике проведения энергетических обследований рекомендуется в первую очередь ставить муниципальные учреждения, расположенные в типовых зданиях.

До сих пор программы повышения энергетической эффективности субъектов РФ и муниципалитетов утверждены не во всех субъектах РФ, не говоря о муниципалитетах. Это связано с тем, что разработка качественной программы, наполненной значимыми мероприятиями по повышению энергоэффективности в государственном (муниципальном) и частном секторах, требует серьезнейшего предварительного анализа: балансировки производства и потребления энергетических ресурсов на территории, оценки потребления и потерь в различных секторах, выявления объектов, нуждающихся в первоочередном принятии мер по ремонту, переоборудованию.

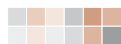
При этом программы должны затрагивать не только муниципальный сектор, в отношении которого органы местного самоуправления могут действовать на принципах прямого административно-властного управления, но и частный сектор (производственные, ресурсоснабжающие организации, жилой фонд), возможности административно-го воздействия и бюджетного финансирования в отношении которого ограничены.

Таким образом, разработать и утвердить качественные программы к установленному сроку – 1 августа 2010 г. – было возможно лишь в тех субъектах РФ и муниципальных образованиях, где работа по энергосбережению проводилась и ранее, уже были сформированы органы, уполномоченные на осуществление такой деятельности, утверждены планы по капитальному ремонту и переоборудованию муниципальных учреждений и ресурсоснабжающих организаций, организовано взаимодействие с частным сектором. В иных случаях оперативная подготовка программ к названному сроку была затруднена.

Для упрощения разработки программ повышения энергетической эффективности и обеспечения приемлемого их содержания **требования к составу мероприятий, показателей и методологии их расчета, подлежащих включению в региональные и муниципальные программы энергосбережения, были установлены в Федеральном законе № 261-ФЗ и принятых в его развитие подзаконных актах, а именно:**

- ▣ в постановлении Правительства РФ от 31.12.2009 № 1225 “О требованиях к региональным и муниципальным программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности”;
- ▣ приказе Минэкономразвития России от 17.02.2010 № 61 “Об утверждении примерного перечня мероприятий в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, который может быть использован в целях разработки региональных, муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности”;
- ▣ приказе Минрегиона России от 07.06.2010 № 273 “Об утверждении Методики расчета значений целевых показателей в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, в том числе в сопоставимых условиях” (далее – Методика расчетов в области энергосбережения).

Следует заметить, что рассматриваемые документы включают достаточно обширный набор показателей, характеризующих в целом потребление энергетических ресурсов (например, энергоемкость муниципального продукта; доля энергетических ресурсов, расчеты за которую осуществляются с использованием приборов учета;



доля товаров, работ, услуг, закупаемых в соответствии с требованиями к энергетической эффективности; ожидаемые объемы экономии энергетических ресурсов и т. п.) и касающихся отдельных сфер и отраслей, в т. ч.:

- ▣ **бюджетного сектора** (динамика расходов бюджета на обеспечение энергетическими ресурсами бюджетных учреждений; доля бюджетных учреждений, где проведены энергетические обследования; число заключенных энергосервисных договоров; удельный расход энергетических ресурсов на 1 м² площади, потребляемый по приборам учета, и т. п.);
- ▣ **жилищного фонда** (доля энергетических ресурсов, потребляемых с использованием приборов учета; удельный расход энергетических ресурсов на 1 м² площади, потребляемый с использованием приборов учета; доля жилых домов, в отношении которых проведено энергетическое обследование, и т. п.);
- ▣ **коммунальной инфраструктуры** (изменение удельного расхода топлива на выработку тепла, изменение потерь энергетических ресурсов при их передаче);
- ▣ **транспортного комплекса** (динамика количества высокоэкономичного по использованию моторного топлива общественного транспорта).

Следует заметить, что состав показателей, наблюдать за динамикой которых требуется на муниципальном уровне, даже шире, чем для субъектов РФ. Особенно сложно (по причине недостаточности исходных данных) поддаются расчету и корректному прогнозированию показатели удельного расхода энергетических ресурсов на 1 м² площади, а также показатели энергоэффективности на транспорте.

Помимо установленных федеральных требований к муниципальным программам энергосбережения, в крупных муниципальных образованиях, как правило, действуют собственные нормативные правовые акты, регулирующие формат, порядок составления, утверждения и исполнения муниципальных (долгосрочных) целевых программ. Поскольку муниципальные программы энергосбережения являются не чем иным, как муниципальными (долгосрочными) целевыми программами, при их подготовке необходимо учитывать не только федеральные, но и установленные в муниципальном образовании требования и процедуры.

В случае если рекомендации, требования к содержанию и форматам муниципальных программ энергосбережения дополнительно установлены на региональном уровне (например, как одно из условий предоставления субсидий из регионального бюджета), то и эти требования следует принимать во внимание при подготовке программы.

Что же делать, если муниципальная программа энергосбережения до сих пор не составлена и не утверждена? Необходимо как можно скорее разработать данную программу, например, в рамках следующего алгоритма:

- ▣ изучить требования к муниципальным программам, установленные на федеральном уровне (правовые акты перечислены ранее), и выяснить, установлены ли требования к муниципальным программам в субъекте РФ;
- ▣ ознакомиться с региональной программой энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- ▣ обеспечить сбор фактических данных и прогнозирование значений показателей, перечисленных в приложении 4 к Методике расчета значений целевых показателей в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, в т. ч. в сопоставимых условиях, утв. приказом Минрегиона России от 07.06.2010 № 273;



До настоящего времени программы повышения энергетической эффективности утверждены не во всех муниципалитетах.



Программы повышения энергетической эффективности должны затрагивать не только муниципальный, но и частный сектор, возможности административного воздействия и бюджетного финансирования в отношении которого у муниципалитета ограничены.

- ▣ обеспечить сбор информации по проведению энергетических обследований и реализации программ энергосбережения в организациях коммунальной инфраструктуры и транспортных организациях (муниципальных и частных);
- ▣ собрать информацию относительно возможности реализации пилотных проектов по энергосбережению в жилом фонде;
- ▣ сформировать состав мероприятий программы с учетом рекомендуемых в федеральных правовых актах мероприятий и региональной программы энергосбережения, сгруппировав их по таким направлениям, как энергосбережение в бюджетном секторе, жилом фонде, организациях коммунальной инфраструктуры, на транспорте. Обособленно можно выделить направление по информационному обеспечению мероприятий по энергосбережению, направленных на повышение информированности по вопросам энергосбережения работников муниципальных учреждений и населения;
- ▣ оценить объемы финансирования программы из местного бюджета и внебюджетных источников. При планировании бюджетных расходов следует принимать во внимание, по меньшей мере, необходимость установки приборов учета и проведение энергетических обследований в муниципальных учреждениях;
- ▣ оформить программу в соответствии с требованиями к муниципальным (долгосрочным) целевым программам, а также с учетом требований, предъявляемых субъектом РФ (в случае их установления).

Рекомендуется, чтобы программа охватывала период с 2010 по 2015 г. (при возможности – до 2020 г.), а также содержала информацию о фактических значениях показателей за 2007 г.

На этапе утверждения программы либо сразу после этого рекомендуется принять меры по систематическому мониторингу состояния запланированных в ней показателей, поскольку данные по таким показателями регулярно запрашиваются региональными органами государственной власти и местного самоуправления для формирования общероссийских значений.

При этом, как отмечалось ранее, необходимо быть готовыми к тому, что ежегодно программа будет требовать изменений и дополнений, направленных на отображение в ней мероприятий по энергосбережению, определенных по результатам энергетических обследований, на корректировку запланированных значений показателей и объемов финансирования программы, учет поступления средств из внебюджетных источников. Последнее будет возможно в т. ч. посредством внедрения механизмов энергосервисных контрактов, распространенных за рубежом и впервые с принятием Федерального закона № 261-ФЗ появившихся в России.

В целом 2010 г. можно считать годом масштабного планирования на всех уровнях власти работ по энергосбережению и повышению энергетической эффективности и ее правового обеспечения. В последующие годы нас всех ждет серьезная практическая работа в соответствии с заявленными планами, которая при условии концентрации административных усилий и финансовых ресурсов должна принести свои плоды.