

# Обзор региональных программ энергосбережения



**Марина Александровна КЛИШИНА**, первый заместитель генерального директора Центра исследования бюджетных отношений

Тема энергосбережения не первый год привлекает к себе внимание российских законодателей, производителей и потребителей энергетических ресурсов. Но до сих пор наши позиции здесь по сравнению с развитыми зарубежными странами можно признать низкими. Причина тому — энергетически затратная модель экономики, которая была выстроена в советский период без ориентации на сбережение энергетических ресурсов ни на производстве, ни в быту.

**У**худшение экологической ситуации, 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 РФ пытались неоднократно. Например, до недавнего времени действовал Закон от 3 апреля 1996 г. № 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. В конце 2009 года был принят Закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности...» (далее — Закон № 261-ФЗ). Он касается и государственного, и муниципального, и частного секторов. Меры по повышению энергоэффективности должны приниматься в промышленности, жилищном фонде, государственных и муниципальных учреждениях, органах государственной власти и местного самоуправления, на транспорте. От ранее принятых правовых актов рассматриваемый закон отличается особым акцентом на государственном и муниципальном секторах, а также на состоянии дел в жилищном фонде.

Помимо прочего Закон № 261-ФЗ предусматривает необходимость утверждения региональных и муниципальных программ в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Причем для утверждения данных программ был установлен достаточно жесткий срок — 1 августа 2010 года. Большинство субъектов РФ необходимая работа была проделана, программы утверждены и начали выполняться. При разработке данных программ органы го-

сударственной власти субъектов РФ были ограничены большим объемом требований, установленных на федеральном уровне:

- ст. 14 Закона № 261-ФЗ, которая урегулировала общие направления реализации мероприятий программы;
- постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1225 «О требованиях к региональным и муниципальным программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности», содержащее весьма широкий перечень показателей, подлежащих включению в региональные программы энергосбережения;
- приказ Минэкономразвития России от 17 февраля 2010 г. № 61 «Об утверждении примерного перечня мероприятий в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, который может быть использован в целях разработки региональных, муниципальных программ...», содержащий детальный перечень рекомендуемых мероприятий по энергосбережению;
- приказ Минрегиона России от 7 июня 2010 г. № 273 «Об утверждении Методики расчета значений целевых показателей в области энергосбережения...», устанавливающий набор обязательных для включения в программы энергосбережения показателей с формулами их расчета.

Несмотря на наличие столь существенного правового регулирования, большинство утвержденных региональных программ повышения энергетической эффективности тем не менее не выглядят, как «близнецы-братья». Они отличаются форматом, периодом действия, объемом информации об исходном состоянии и планируемыми техническими мероприятиями. Во многом эти различия обусловлены не только специфическими региональными требованиями к про-

граммным документам, но и степенью проработанности тематики энергосбережения в регионе, готовности к реализации соответствующих проектов. Например, если в субъекте РФ тематике энергоэффективности ранее уже были посвящены региональные целевые программы, то, как правило, у него имеется опыт выполнения пилотных проектов, разработана необходимая проектно-сметная документация, сложилась практика взаимодействия по вопросам энергосбережения с негосударственными организациями, проработаны специфические механизмы финансирования. В таком случае этап массированного обследования состояния дел с энергопотреблением в значительной степени пройден и программа в большей степени может быть ориентирована на конкретные мероприятия инвестиционного характера.

Особый интерес представляют вопросы о том, какой формат программ был выбран, на какой период они рассчитаны, каким образом (в каких объемах, за счет каких источников) планируется финансово обеспечить реализацию таких программ. Формат программ определяется выбранной в субъекте РФ моделью организации программно-целевого бюджетирования, используемыми для нее формулировками и степенью свободы разработчиков программ в выборе состава разделов, стиля изложения материала, состава приложений, детализации информации по показателям и мероприятиям. В основном в субъектах РФ для программ энергосбережения выбирались категории долгосрочных целевых программ либо региональных (республиканских / краевых / областных / городских) целевых программ (см. табл. 1). Ведомственных целевых программ выявлено не было, что может быть обусловлено необходимостью введения в программу новых расходных обязательств, свойственной региональным и долгосрочным целевым программам.

Принятые в субъектах РФ программы повышения эффективности разнятся по срокам действия (см. рис.1). В большинстве субъектов РФ данные программы начинаются в 2010 (реже в 2011) году. Однако есть исключения, когда программа повышения энергоэффективности в соответствии с Законом № 261-ФЗ принималась на основе уже существовавшей программы, и тогда ее действие может начинаться в 2009-м либо даже в 2008 году (как, например, в Кабардино-Балкарской Республике, Ставропольском крае, Кемеровской области и др.).

## Финансирование программ

Что касается финансирования региональных программ энергосбережения, то оно различается и по своему объему, и по составу источников. На рис. 2 представлена информация по визуально сопоставимым субъектам РФ. Даже здесь объемы финансирования рассматриваемых программ колеблются от сумм в 1–2 млрд руб. и до 35–40 млрд руб. При этом в ряде случаев основной объем расходных потребностей планируется покрывать за счет регионального бюджета, а в других — за счет внебюджетных источников.

Более существенные объемы финансирования программ энергосбережения (от 50 до 300 млрд руб.) запланированы в Республике Башкортостан, Республике Татарстан, Волгоградской, Кировской, Московской, Оренбургской, Ростовской областях, Ханты-Мансийском автономном округе, городе Москве. Напротив, значительно меньшие суммы на финансирование программ энергосбережения (от нескольких десятков до нескольких сотен млн руб.) предусмотрены в Республике Алтай, Рязанской области, Еврейской автономной области, Чукотском автономном округе. Подобные различия связаны не только с разной финансовой обеспеченностью субъектов РФ, но также с разными сроками реализации программ энергосбережения (и соответственно периода, на который запланировано финансирование), а также разной системой программ, в рамках которых реализуются мероприятия по энергосбережению. В последние годы некоторые мероприятия, направленные на энергосбережение (например, в части газификации, введения приборного учета в жилом фонде, внедрение энергосберегающих технологий при осуществлении капитального ремонта жилого фонда и т. д.), уже осуществлялись в субъектах РФ в рамках целевых программ.

При разработке региональных программ повышения энергетической эффективности потребовалось принимать решения о том, объединять ли все обозначенные мероприятия в рамках одной целевой программы, либо сохранять множественность программ, имея в виду их общее влияние на цели энергосбережения. Например, в Тверской области подобные мероприятия в единую целевую программу объединять не стали: через программу энергосбережения введены лишь новые расходные обязательства. Как следствие, ↪

Таблица 1. Типы программ в субъектах РФ

Тип программы	Субъект РФ
Долгосрочная целевая программа	Республика Адыгея, Республика Татарстан, Забайкальский, Красноярский, Пермский, Приморский края, Архангельская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Вологодская, Калужская, Кемеровская, Мурманская, Московская, Новосибирская, Омская, Орловская, Ростовская, Рязанская, Сахалинская, Тверская области, Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский автономные округа
Республиканская / краевая / региональная / областная / городская целевая программа	Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Калмыкия, Республика Карелия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика, Краснодарский, Ставропольский, Хабаровский края, Ивановская, Калининградская области, Кировская, Курская, Ленинградская, Магаданская, Нижегородская, Новгородская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Тамбовская, Ульяновская области, Еврейская автономная область, город Москва
Иное	Республика Башкортостан, Астраханская область (комплексная программа), Волгоградская область (долгосрочная программа), Курганская область (целевая программа), Липецкая область (областная программа), Псковская, Смоленская области (региональная программа)



**Рисунок 1. Сроки действия региональных программ повышения энергоэффективности**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Республика Адыгея													
Республика Алтай													
Республика Башкортостан													
Республика Бурятия													
Республика Калмыкия													
Республика Карелия													
Кабардино-Балкарская Республика													
Республика Коми													
Республика Марий Эл													
Республика Мордовия													
Республика Татарстан													
Республика Тыва													
Республика Хакасия													
Чеченская Республика													
Чувашская Республика													
Республика Саха (Якутия)													
Забайкальский край													
Краснодарский край													
Красноярский край													
Пермский край													
Приморский край													
Ставропольский край													
Хабаровский край													
Архангельская область													
Астраханская область													
Белгородская область													
Брянская область													
Владимирская область													
Волгоградская область													
Вологодская область													
Ивановская область													
Калининградская область													
Калужская область													
Кемеровская область													
Кировская область													
Курганская область													
Курская область													
Ленинградская область													
Липецкая область													
Магаданская область													
Московская область													
Мурманская область													
Нижегородская область													
Новгородская область													
Новосибирская область													
Омская область													
Орловская область													
Оренбургская													
Пензенская область													
Псковская область													
Ростовская область													
Рязанская область													
Самарская область													
Саратовская область													
Сахалинская область													
Свердловская область													
Смоленская область													
Тамбовская область													
Тверская область													
Тульская область													
Ульяновская область													
Ярославская область													
Ненецкий а.о.													
Ханты-Мансийский а.о. — Югра													
Чукотский а.о.													
Еврейская автономная область													
город Москва													

■ год действия программы, указанный в ее наименовании и паспорте (на 2010–2015 годы);

■ год, указанный в программе как период, на который также распространяется действие программы (например, на 2010–2015 годы и на период до 2020 года).

расходы на данную программу на 2010–2014 годы составляют 3,5 млрд руб., тогда как суммарные плановые расходы на проводимые в рамках целевых программ мероприятия по энергосбережению составляют почти 9 млрд руб.

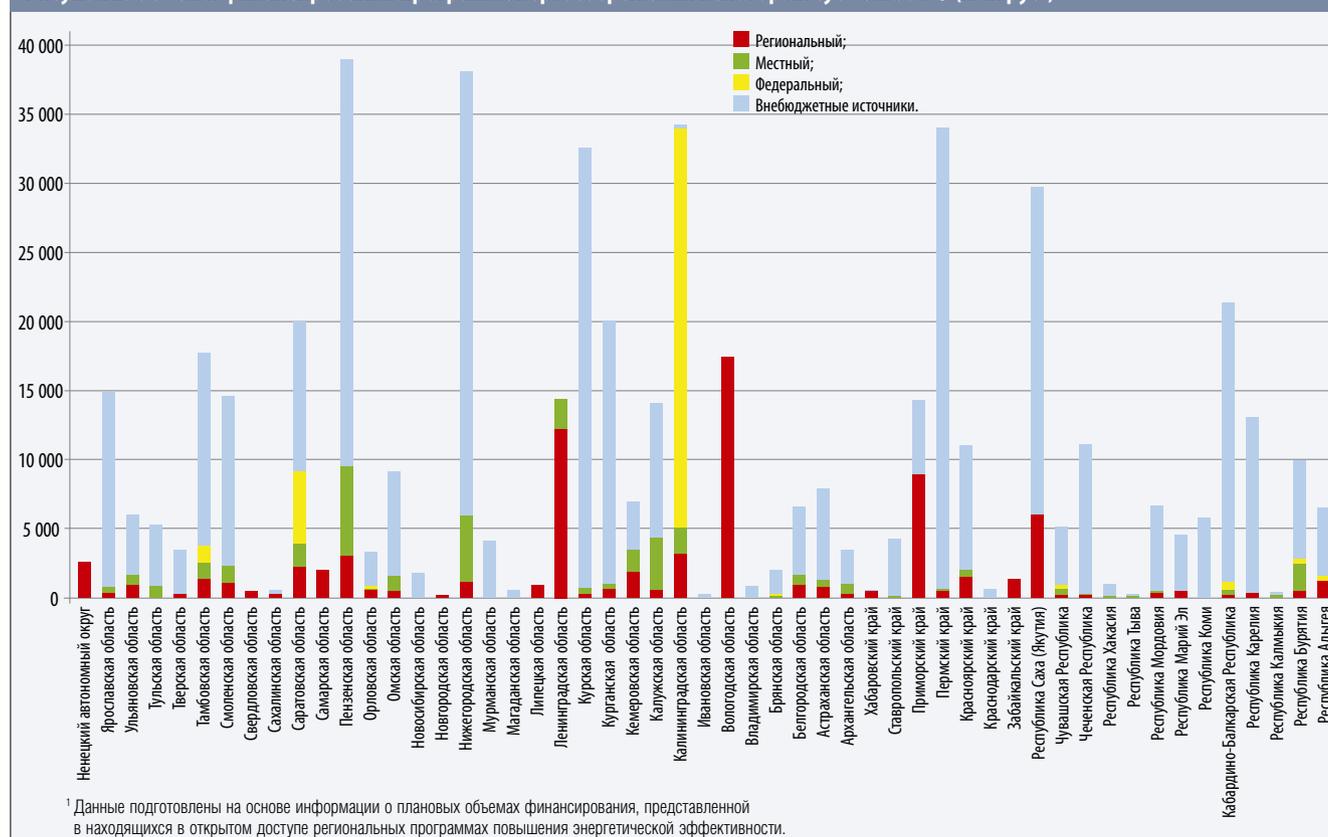
По-разному складывается в регионах ситуация и с привлечением внебюджетных источников. Если в среднем планируемые расходы за счет внебюджетных средств составляют порядка 85 % от расходов на реализацию региональных программ энергосбережения, то в результате детального анализа выявляются два противоположных подхода:

- не включать в источники финансирования программ внебюджетные поступления (такая практика встречается достаточно редко, например, конкретных поступлений за счет внебюджетных источников не запланировано в Забайкальском крае, Вологодской, Ленинградской, Липецкой, Новгородской, Рязанской, Самарской, Свердловской областях);
- предусматривать в программах весьма существенные объемы внебюджетного финансирования мероприятий по энергосбережению (большинство регионов выбрало именно этот путь. Наиболее значительные объемы поступлений из внебюджетных источников (более 95 %) запланированы в программах Республики Коми, Чеченской Республики, Краснодарского, Пермского, Ставропольского краев, Владимирской, Курской, Московской, Мурманской, Новосибирской, Оренбургской, Псковской областей, Чукотского автономного округа).

Что касается привлечения к реализации мероприятий по энергосбережению усилий муниципальных образований и средств местных бюджетов, то в данном случае региональные власти действовали более осторожно, чем в отношении внебюджетных средств. В среднем за счет средств местных бюджетов планируется покрыть порядка 4 % расходов на реализацию региональных программ энергосбережения. При этом в целом ряде субъектов РФ деятельность муниципальных образований и расходы из местных бюджетов в программу в явном виде не включены. Подобная позиция имеет объяснение. Безусловно, ограниченные возможности властного воздействия на органы местного самоуправления, а тем более на негосударственный сектор, являются причиной для концентрации внимания на региональных финансовых ресурсах.

В то же время для достижения реального эффекта большее количество ресурсозатратных мероприятий по энергосбережению должно быть выполнено организациями негосударственного сектора, а также унитарными предприятиями. Результирующие показатели в виде сокращения потребления энергетических ресурсов, энергоемкости ВРП и т. д. достижимы благодаря приложению финансовых усилий как государственным, так и негосударственным сектором. В этой связи по сути правильным представляется объединение в программе энергосбережения расходов из всех доступных источников с оформлением обязательств сторон (например, путем заключения соответствующих соглашений). ●

Рисунок 2. Объемы финансирования программ энергосбережения некоторых субъектов РФ (млн руб.)<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Данные подготовлены на основе информации о плановых объемах финансирования, представленной в находящихся в открытом доступе региональных программах повышения энергетической эффективности.