

ЭНЕРГЕТИКА

Сравнительный анализ зарубежного опыта ведущих европейских стран, США, Канады, Японии и российской практики законодательного регулирования в области энергосбережения и энергетической эффективности: текущее состояние, перспективы, предложения по совершенствованию

Руководитель исследования: Долматов И. А., канд. эконом. наук, директор Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ.

Цель экспертно-аналитического исследования состояла в проведении сравнительного анализа лучших мировых практик, в частности, опыта ведущих европейских стран, США, Канады, Японии, и российской практики законодательного регулирования в области энергосбережения и энергетической эффективности, в т. ч. текущего состояния и перспектив развития; а также в формировании обоснованных предложений по совершенствованию законодательства и практические рекомендации по формированию эффективной модели нормативного правового регулирования в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Ключевые результаты исследования. В рамках проведенного исследования была проанализирована мировая практика и опыт законодательного регулирования в области энергосбережения и энергетической эффективности в более чем 20 странах мира (включая опыт ведущих европейских стран, США, Канады, Японии), что позволило сформировать предложения по совершенствованию законодательства и практические рекомендации по формированию эффективной модели нормативного правового регулирования в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

В Российской Федерации создан большой массив законодательства, которое в целом соответствует мировым тенденциям и учитывает лучший опыт зарубежных стран в области энергосбережения и повышения энергоэффективности, но эти документы зачастую носят декларативный или рекомендательный характер, обязательные нормы, как правило, распространяются на небольшие и уже энергоэффективные сегменты. В России вопреки тенденциям в западных странах часто наблюдается смягчение требований к энергосбережению, нормативно-правовые акты актуализируются редко.

В России энергосбережение и энергоэффективность так и не стали пока настоящим государственным приоритетом. Целевые показатели энергоэффективности включены лишь в пару государственных программ. Санкций в законодательстве за несоблюдение таких показателей не предусмотрено. Существующая в России практика искусственного сдерживания роста цен (тарифов) на энергоресурсы выгодна в первую очередь крупным экспортёрам, поставляющим на международные рынки энергоёмкие товары. Она негатив-

но влияет на энергосбережение и энергоэффективность. В России существует острая потребность в более совершенной модели регулирования в области энергоэффективности и повышения энергосбережения, основанной на «подходе многочисленных преимуществ» и предусматривающей систему юридически обязательных взаимосвязанных разноуровневых целевых показателей в государственных программах и законах Российской Федерации. Система юридически обязательных и взаимосвязанных показателей должна отражать приоритеты государственной политики в макроэкономике, в социальной сфере, в сфере внедрения инноваций и разработке новых передовых технологий, повышения конкурентоспособности российского бизнеса. Существует потребность в создании действенной системы мониторинга, контроля и оценки результативности мер в области энергосбережения и повышения энергоэффективности, в том числе с использованием механизмов финансовой ответственности за недостижение целевых показателей. В регулировании естественных монополий акцент должен быть сделан на максимальное повышение эффективности их совокупных издержек. Необходимо предоставить большую самостоятельность региональным властям, создав систему поощрения их инициатив в области энергосбережения и повышения энергоэффективности, распространять наиболее удачные решения в остальных субъектах Российской Федерации, проводить бенчмаркинг регионов и крупных городов.

Международное сотрудничество должно быть направлено на гармонизацию стандартов и требований, которые могут снизить издержки наших экспортёров и будут способствовать инновационному развитию экономики.

Правильно организованный процесс взаимодействия между поставщиком ресурсов и потребителем-должником имеет важнейшее значение для укрепления платёжной дисциплины. Причём он обязательно должен предусматривать разумный период, в течение которого потребитель может либо ликвидировать задолженность после просьбы (предупреждения) оплатить счёт или сообщить о том, что на него распространяются льготы по периоду оплаты (болезнь, инвалидность и т. д.).

В Российской Федерации существует льготная группа потребителей, остановка работы которых может привести к большим негативным последствиям экономического и экологического характера. По отношению к ним определён особый порядок оплаты и предоставления субсидий, что иногда отрицательно влияет на ответственность за формирование бюджетов со стороны руководителей этих ведомств и чиновников. Статистические данные свидетельствуют о тенденции появления неплатежей «исключённых» потребителей.

Результаты сравнительного анализа систем мер социальной поддержки в области обеспечения энергосбережения и повышения энергоэффективности свидетельствует о неудовлетворительных позициях России по сравнению с передовыми зарубежными странами. В Российской Федерации существует потребность во внедрении системы адресной поддержки наименее защищённых слоёв общества для приобретения энергоресурсов по ценам (тарифам), учитывающим эффективность затрат. Такая поддержка должна предусматривать возможность для слабо защищённых групп населения приобретения продукции и услуг, обеспечивающих энергосбережение и повышающих энергоэффективность, в рассрочку через счета, выставляемые регулирующими компаниями за потреблённые ресурсы. Необходимо гарантировать действенность таких услуг и продуктов с точки зрения сокращения общей суммы таких счетов,

а также ввести запрет на прекращение подачи энергоресурсов в зимний отопительный период для населения, а также установить в законодательстве набор гибких механизмов преференции за поставляемые ресурсы, реструктуризации задолженности перед ресурсоснабжающими компаниями. Необходимо пересмотреть основания для включения в льготные группы потребителей, а также механизмы урегулирования задолженности перед ресурсоснабжающими компаниями, изменить направленность мер поддержки населения в области энергосбережения с развлекательно-демонстрационной на обучающе-консультационную.

В исследовании были описаны наилучшие доступные технологии в области энергосбережения и энергетической эффективности за рубежом и возможности их использования в Российской Федерации. Также были проанализированы инструменты стимулирования внедрения наилучших технологий в области энергетической эффективности в различных секторах экономики. В рамках работы были рассмотрены не только традиционные инструменты – налоговые льготы, прямое бюджетное финансирование, льготные кредиты, технические стандарты и требования, скидки и надбавки к ценам, – но и получающие всё большее распространение так называемые рыночные инструменты – торгуемые обязательства компаний (белые сертификаты) и аукционы. Повышение энергоэффективности и стимулирование энергосбережения наблюдаются там, где функционируют сильные и активные энергосервисные компании. В России необходимо расширить обязанности прохождения энергетического аудита – энергосервисные компании должны стать важным элементом эффективной модели регулирования, направленной на стимулирование энергосбережения и повышения энергоэффективности, внедрения новых технологий и рыночных инструментов регулирования.

Использование интеллектуальных систем в коммунальной сфере является перспективным направлением развития, но требует внимательности при их разработке, внедрении и эксплуатации. Используя международный опыт, прежде всего, необходимо разработать надёжную концептуальную базу и поэтапные планы (предварительный (подготовительный) этап, пилотный этап, этап широкомасштабного развёртывания системы интеллектуального учёта потребления энергоресурсов и этап первоначальной поддержки системы). Кроме того, необходимо провести оценку потенциальных выгод и издержек для потребителей, сетевых компаний, снабжающих компаний и экономики в целом (эффект энергоэффективности), стоимости создания такой системы, возможностей производителей и разработчиков программного обеспечения в установленные сроки произвести (разработать) совместимые и современные приборы интеллектуального учёта (продукты). При этом необходимо исключить возможность экономически необоснованного роста цен на приборы интеллектуального учёта при установлении обязательных сроков их внедрения.

Также среди прочего необходимо предусмотреть создание интеллектуальной системы учёта электроэнергии на основе внедрения в Российской Федерации единого программно-технологического комплекса учёта электроэнергии с возложением ответственности за создание и эксплуатацию ИСУ электрической энергии на электросетевой комплекс Российской Федерации при тесном взаимодействии с уполномоченными государственными органами, обеспечивающими защиту персональных данных, промышленную безопасность и коммерческую тайну. Также необходимо создать механизмы, позво-

ляющие гарантировать законные интересы и права заинтересованных субъектов электроэнергетики при разработке и внедрении ИСУ, например, в рамках саморегулируемых организаций, отраслевых (профессиональных) объединений и других некоммерческих организаций.

Важным элементом программы должно стать формирование финансовых, экономических и налоговых стимулов обеспечения выполнения программы внедрения ИСУ с целью стимулирования энергосбережения и повышения энергоэффективности. Должна быть предусмотрена возможность поэтапного введения новых тарифных планов, позволяющих потребителям получить выгоды от введения новой системы учёта.

Реализация в законодательстве этих рекомендаций помогла бы, по нашему мнению, создать по-настоящему действенную целевую модель энергосбережения и повышения энергоэффективности в России.