

# Закон об энергосбережении. Начальный этап реализации



**Анна Сергеевна КАРАСЕВА**, руководитель юридической службы компании «Центр исследования бюджетных отношений»

В ноябре 2009 года вступил в силу Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Он стал новой попыткой государства повысить эффективность как экономики в целом, так и расходования бюджетных средств за счет внедрения энергосберегающих технологий.

## План реализации

Федеральный закон № 261-ФЗ регулирует отношения по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, устанавливая правовые, экономические и организационные основы для проведения подобных работ. Можно констатировать, что с принятием этого закона получили правовое закрепление некоторые новые подходы и процедуры, необходимые для внедрения энергосберегающих технологий, связанные:

- с обеспечением энергетической эффективности при обороте товаров;
- с обеспечением энергетической эффективности зданий, строений, сооружений;
- с повсеместным внедрением учета используемых энергетических ресурсов;
- с расширением случаев проведения обязательных энергетических обследований;
- с заключением и реализацией энергосервисных договоров (контрактов);





- с энергосбережением в государственных (муниципальных) учреждениях;
- с учетом энергетической эффективности при размещении заказов для государственных или муниципальных нужд.

Распоряжением Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 1830-р был утвержден план мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в Российской Федерации, направленных на реализацию Закона № 261-ФЗ (далее — План). В нем отражены мероприятия, охватывающие вышеозначенные направления деятельности. Помимо этого внимание уделено региональным и муниципальным программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, формированию системы мониторинга повышения энергетической эффективности экономики, информационному обеспечению проводимых работ.

Большинство мероприятий (все-го в Плате содержится более 90 пунктов) должны быть реализованы уже в 2010 году, а значительная их часть — уже в первом квартале текущего года.

### **Подзаконные акты в сфере повышения энергоэффективности**

Реализация на практике положений Федерального закона № 261-ФЗ потребует разработки и принятия большого количества подзаконных нормативно-правовых актов на всех уровнях. По самым скромным подсчетам только федеральных подзаконных актов потребуется принять более 30. Требования к составу документов, которые необходимо принять на региональном и муниципальном уровнях, перечислены в **таблице 1**.

На сегодняшний день на федеральном уровне приняты следующие подзаконные правовые акты.

**1** **Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1220 «Об определении применяемых при установлении долгосрочных тарифов показателей надежности и ка-**

**чества поставляемых товаров и оказываемых услуг».**

**2** **Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1221 «Об утверждении Правил установления требований энергетической эффективности товаров, работ, услуг, размещение заказов на которые осуществляется для государственных или муниципальных нужд».** В качестве органа, уполномоченного устанавливать требования энергетической эффективности товаров, работ и услуг для указанных целей, определено Минэкономразвития России. Также в постановлении приводятся виды товаров, в отношении которых должны быть установлены требования энергетической эффективности, и показатели, которые должны указываться в требованиях энергоэффективности.

**3** **Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1222 «О видах и характеристиках товаров, информация о классе энергетической эффективности которых должна содержаться в технической документации, прилагаемой к этим товарам, в их маркировке, на их этикетках, и принципах правил определения производителями, импортерами класса энергетической эффективности товара».**

**4** **Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2010 г. № 67 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам определения полномочий федеральных органов исполнительной власти в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности».** Предлагаемые изменения и дополнения актов Правительства РФ направлены на определение полномочий некоторых федеральных органов исполнительной власти в сфере энергосбережения и повышения энергоэффективности. В частности, Минэнерго России уполномочено выработать государственную политику в области энергосбережения и повышения энергоэффективности по вопросам проведения энергетиче-

ских обследований, учета используемых ресурсов. Роспотребнадзор уполномочен контролировать соблюдение требований о включении информации о классе энергоэффективности товара в техническую документацию и в маркировку. ФАС России будет следить за соблюдением правил установки приборов учета, заключения соответствующих договоров.

Определен федеральный орган исполнительной власти, занимающийся выработкой государственной политики и нормативно-правовым регулированием в сфере повышения энергоэффективности экономики регионов и муниципальных образований. Это Минрегион России. В числе дополнительных задач министерства — определение требований к энергоэффективности зданий, строений, сооружений.

Достаточно широкие полномочия закреплены за Минэкономразвития России в сферах обеспечения энергетической эффективности при размещении заказов для государственных или муниципальных нужд; обеспечения энергосбережения и повышения энергоэффективности в бюджетных учреждениях, организациях, осуществляющих регулируемые виды деятельности; повышения энергоэффективности экономики Российской Федерации. Минпромторговли России осуществляет аналогичное регулирование при обороте товаров и в рамках исполнения этой функции утверждает, в частности, правила определения классов энергоэффективности товаров.

**5** **Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1225 «О требованиях к региональным и муниципальным программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности».** Важным шагом на пути полномасштабной реализации Федерального закона № 261-ФЗ является требование о разработке и утверждении до 1 августа 2010 года региональных и муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Именно программный метод, отличающийся такими характеристиками, как опре-

**Таблица 1.** Требования к составу документов, которые необходимо принять на региональном и муниципальном уровнях

№	Примерное наименование НПА/сфера правового регулирования	Утверждение	Правовое основание (норма Федерального закона № 261-ФЗ)	Комментарий
<b>РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ</b>				
Обеспечение энергоэффективности зданий, строений, сооружений, жилищного и дачного фонда				
1.	Об утверждении перечня мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах	ОИВ субъекта РФ	ч. 4 ст. 12	
2.	Об утверждении дополнительного перечня мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении объектов инфраструктуры и другого имущества общего пользования садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан	ОИВ субъекта РФ	ч. 10 ст. 12	Принятие данного акта является правом, но не обязанностью ОИВ субъекта РФ
Обеспечение энергосбережения и повышения энергоэффективности в отдельных организациях				
3.	Об утверждении требований к программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, реализуемым организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, цены (тарифы) на товары, услуги которых регулируются уполномоченным ОИВ субъекта РФ	ОИВ субъекта РФ	ч. 2 ст. 25	
Государственная поддержка в области энергосбережения и повышения энергоэффективности				
4.	Об установлении социальной нормы потребления населением энергетических ресурсов и дифференцированных тарифов с учетом социальной нормы потребления электрической энергии	ОИВ субъекта РФ	ч. 4 ст. 27	Принятие данного акта является правом, но не обязанностью ОИВ субъекта РФ
Иное				
5.	Об определении размера инвестированного капитала	ОИВ субъекта РФ	ст. 43	Статья 43 создает в том числе новую редакцию ст. 4 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»
6.	Региональная программа в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности	ОИВ субъекта РФ	ст. 14, ч. 3 ст. 48	Должны быть утверждены до 1 августа 2010 года
<b>МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ</b>				
Обеспечение энергосбережения и повышения энергетической эффективности в отдельных организациях				
7.	Об утверждении требований к программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, реализуемым организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, цены (тарифы) на товары, услуги которых регулируются уполномоченным ОМСУ	ОМСУ	ч. 2 ст. 25	
Государственная поддержка в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности				
8.	Об установлении социальной нормы потребления населением энергетических ресурсов и дифференцированных тарифов с учетом социальной нормы потребления электрической энергии	ОМСУ	ч. 4 ст. 27	Принятие данного акта является правом, но не обязанностью ОМСУ
Иное				
9.	Об определении размера инвестированного капитала	ОМСУ	ст. 43	Ст. 43 создает в том числе новую редакцию ст. 5 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»
10.	Муниципальная программа в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности	ОМСУ	ст. 14, ч. 3 ст. 48	Должна быть утверждена до 1 августа 2010 года

деление объемов бюджетных ассигнований в зависимости от поставленных целей и задач, использование системы показателей для определения эффективности, позволит системно и комплексно осуществлять мероприятия в сфере энергосбережения и повышения энергоэффективности.

Требования к региональным и муниципальным программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности сформу-

лированы в ст. 14 Закона № 261-ФЗ, а более детально — в указанном постановлении. В частности, определены перечень целевых показателей в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности (как общих, так и касающихся отдельных видов энергетических ресурсов и секторов — бюджетного, жилищного, транспортного, коммунальной инфраструктуры), а также перечень и сроки выполнения мероприятий по энерго-

сбережению и повышению энергетической эффективности, проведение которых возможно с использованием внебюджетных средств.

Минрегиону России поручено разработать методику расчета значений показателей, в том числе в сопоставимых условиях. Показатели могут корректироваться региональными и местными органами власти с учетом фактически достигнутых результатов реализации программ и изменения ↩

социально-экономической ситуации. Планируемые и фактически достигнутые в ходе реализации программ показатели должны рассчитываться для каждого года на протяжении всего срока выполнения предполагаемых мероприятий.

**6** Приказом Минэкономразвития России от 17 февраля 2010 г. № 61 был утвержден примерный перечень мероприятий в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, который может быть использован в целях разработки соответствующих региональных и муниципальных программ.

Необходимо учитывать, что в настоящее время в ряде субъектов РФ уже действуют программы в сфере повышения энергоэффективности, которые необходимо будет привести в соответствие требованиям нового феде-

рации Минфину, Минэнерго, Минрегиону и Минэкономразвития России до конца первого полугодия 2010 года рассмотреть вопрос о выделении субсидий из федерального бюджета на реализацию наиболее эффективных региональных и муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Подобное софинансирование программ со стороны Федерации можно рассматривать как один из методов стимулирования регионов к проведению работ в области энергоэффективности.

### **Энергосбережение в бюджетном секторе**

Особый интерес в рамках реализации Федерального закона № 261-ФЗ представляет вопрос об обеспечении энергосбережения и повыше-

энергоэффективности в бюджетной сфере объясняется прежде всего отсутствием стимулов к энергосбережению как на уровне ГРБС, так и на уровне подведомственных бюджетополучателей. Это связано с используемым механизмом планирования расходов на коммунальные услуги, исходя из ранее достигнутых объемов бюджетного финансирования, ежегодно увеличиваемых на индекс-дефлятор. Кроме того, экономия, получаемая в случае проведения учреждением мероприятий по энергосбережению, как правило, изымается и уровень бюджетного финансирования на следующий бюджетный цикл сокращается на величину этой экономии. В таких условиях какие-либо стимулы к снижению потребления энергоресурсов по инициативе получателей бюджетных средств просто отсутствуют. К тому же проблема усугублялась отсутствием необходимой правовой базы.

После принятия Федерального закона № 261-ФЗ, внесшего значительные изменения в числе прочего в Бюджетный и Жилищный кодексы РФ, Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», появи-



**Бюджетные учреждения до 15 мая 2010 года обязаны принять программы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности**

рального законодательства. К таким субъектам РФ относятся, например, республики Алтай, Башкортостан, Мордовия, Татарстан, Чеченская и Чувашская республики, Алтайский, Краснодарский и Ставропольский края, Брянская, Владимирская, Костромская, Курская, Новгородская, Омская, Ростовская, Рязанская, Саратовская, Тверская, Ульяновская, Челябинская, Ярославская области, город Москва.

Следует отметить, что п. 70 вышеупомянутого Плана содержит пору-

чения энергетической эффективности государственными (муниципальными) учреждениями. Они, в частности, до 15 мая 2010 года<sup>1</sup> обязаны принять программы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, обеспечить проведение энергетических обследований (до конца 2012 года), планомерно сокращать потребление энергетических ресурсов.

Существующая в настоящее время негативная динамика показателей

для проведения работ по повышению энергоэффективности в бюджетном секторе, в том числе посредством заключения и реализации энергосервисных договоров (контрактов). Указанные правовые основы прежде всего нашли отражение в ст. 21, 24, 33 и 44 Федерального закона № 261-ФЗ, определяющих механизмы и способы повышения энергоэффективности в государственных учреждениях.

Необходимо учитывать, что полноценная интеграция механизмов энер-

<sup>1</sup> Такие программы должны быть разработаны в соответствии с требованиями ст. 25 Федерального закона № 261-ФЗ.

госсервисных договоров (контрактов) в бюджетный процесс, по нашему мнению, возможна при выполнении ряда условий, а именно:

- обеспечение правовой возможности финансирования услуг по энергосбережению за счет части экономии бюджетных ассигнований, выделяемых бюджетным учреждениям на оплату коммунальных услуг;
- обеспечение гарантированного уровня финансирования услуг энергосервисных компаний на всем протяжении действия энергосервисного договора (контракта);
- обеспечение экономических стимулов к энергосбережению для бюджетных учреждений;
- создание правовых основ для обеспечения процедур заключения энергосервисных контрактов;
- внедрение практики контроля и мониторинга за реализацией энергосервисных контрактов через механизмы государственного задания.

В связи с этим особое значение приобретает необходимость своевременного принятия соответствующих нормативно-правовых актов как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях, развивающих вышеперечисленные нормы Федерального закона № 261-ФЗ.

Особый интерес представляют п. 57–59 Плана, закрепляющие необходимость:

- разработки порядка определения объема снижения потребляемых бюджетным учреждением ресурсов в сопоставимых условиях для целей реализации требований Федерального закона № 261-ФЗ — в срок до 1 марта 2010 года;
- подготовки разъяснений по вопросу использования бюджетными учреждениями средств, сэкономленных в результате мероприятий по энергосбережению и повышению энергоэффективности сверх установленного снижения на 3 % — в срок до 1 мая 2010 года;
- разработка требований к условиям контракта на оказание энергосервисных услуг — в срок до 31 января 2010 года.

Можно предположить, что появление указанных документов внесет большую ясность в вопрос об обеспечении энергосбережения и повышении энергетической эффективности бюджетными учреждениями. Важным аспектом проводимой в этом направлении работы должно стать проведение разъяснительной работы среди руководителей бюджетных учреждений о возможностях заключения энергосервисных контрактов и об особенностях закупки энергосервисных услуг.

### Заключение

Учитывая опыт применения ныне утратившего силу Федерального закона от 3 апреля 1996 г. № 28-ФЗ «Об

энергосбережении», можно утверждать, что от качества и своевременности принятия указанных подзаконных нормативно-правовых актов во многом будет зависеть успешность реализации мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, предусмотренных новым законом. Наличие пробелов в правовом регулировании может стать одной из причин, не позволяющих системно и своевременно реализовывать нормы Федерального закона № 261-ФЗ.

Своевременность реализации предусмотренных законом мер приобретает особое значение в связи расширением в Кодексе об административных правонарушениях РФ (ст. 9.16) состава правонарушений, за которые должностные лица и организации могут быть привлечены к административной ответственности. В числе подобных правонарушений — несоблюдение сроков проведения энергетических обследований (в том числе учреждений), непринятие программ в области энергосбережения, размещении заказов для государственных и муниципальных нужд, не соответствующих требованиям к энергетической эффективности. В связи с этим к реализации рассматриваемого закона следует отнестись со всем вниманием и продуманно выполнять его нормы, учитывая при этом иные принимаемые меры по оптимизации бюджетных расходов и повышению качества услуг. ●

Организационный комитет III Всероссийского конкурса «Лучшее муниципальное образование в сфере управления общественными финансами» завершил прием заявок от муниципальных районов и городских округов. В этом году свои материалы на конкурс предоставили более 230 муниципальных образований из 68 субъектов РФ.



## III Всероссийский конкурс «Лучшее муниципальное образование в сфере управления общественными финансами»

Конкурсная комиссия приступила к работе: по результатам оценки присланных материалов будут определены призеры конкурса и победители в номинациях.

По традиции официальное подведение итогов конкурса и объявление победителей состоится в Москве, в торжественной обстановке. Церемония награждения пройдет по завершении круглого стола, приуроченного к подведению итогов конкурса, на котором выступят представители Совета Федерации, Государственной Думы, Министерства финансов РФ, эксперты.

Приглашаем к участию в круглом столе и церемонии награждения представителей муниципальных образований-конкурсантов, а также всех заинтересованных лиц.

За дополнительной информацией обращаться в Оргкомитет конкурса (редакция журнала «Бюджет») по тел.: (495) 380-1470, 380-1471.