

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПОСТРОЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ
В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЕМ
И ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТЬЮ¹
FOREIGN EXPERIENCE OF DESIGN LEGISLATIVE FRAMEWORK OF
MANAGEMENT OF ENERGY CONSERVATION AND EFFICIENCY**

**Ермолаев К.А., аспирант, кафедры инноваций и инвестиций ИУЭиФ КФУ
Ermolaev K.A., graduate of the department of innovations and investment, Kazan
Federal University**

Аннотация:

Рассмотрены особенности построения законодательной базы в сфере управления энергосбережением и энергоэффективностью в различных странах мира. Проведена классификация используемых подходов по различным признакам, включая степень и масштаб влияния принимаемых законов, методы воздействия и характер содержащихся предписаний, отраслевую принадлежность принимаемых законодательных актов, срок их действия и предмет правового регулирования. Выявлены общие черты и отличия, присущие различным подходам, реализуемым отдельными странами. Показана необходимость использования зарубежного опыта для развития отечественной нормативно-правовой базы.

Abstract:

The features of the design of the legislative framework in the field of management of energy conservation and efficiency in the various countries of the world are reviewed. The classification of the approaches used by various features, including both vertical (the rate and power of the impact) and horizontal (economic sector) the structure of the legislation, the degree of hardness (method of influence and character requirements, expiration date) and the content (subject to adjustment) regulations that make up the legislative framework are presented. The first classification feature of the legislative framework based on the rate and power of impact of regulatory initiatives covers all four levels of management, including the level of international cooperation, the level of state policy, the level of market regulation (self-regulation) and the level of the enterprise. The second classification feature of the legislative framework can be represented by economic sector, with the nature of the regulations - industry, inter-sectoral and cluster. The following classification feature of the legislative framework based on the method of influence and character requirements suggests the

¹ Работа выполнена за счет средств субсидии, выделенной Казанскому федеральному университету для выполнения государственного задания в сфере научной деятельности

possibility of combining all legal documents into three main groups - forced, incentive-based and educational (information) character. The fourth classification feature based on validity of normative legal acts of the legislative framework in the field of energy conservation and energy efficiency regulations can divide documents into indefinite lives (undated), term and temporary. And finally, the fifth classification feature, based on the subject of legal regulation describes the social relations on energy saving and energy efficiency, which are subject to legal regulation.

The proposed classification includes formal and subject-matter features, allowing you to cover a diverse array of laws for analysis. Analysis of foreign experience in the field energy conservation and efficiency management is a prerequisite for identifying the best international practices and their using for the development of the Russian legal framework.

Ключевые слова: управление энергосбережением, энергетическая эффективность, законодательная база, классификация, зарубежный опыт

Keywords: energy management, energy efficiency, legislation, classification, foreign energy policy

Повышение эффективности использования энергетических ресурсов входит в число наиболее важных приоритетов энергетической политики, проводимой практически всеми ведущими мировыми державами, что предопределяет необходимость их особого законодательного регулирования.

Современный уровень развития законодательства в области энергосбережения и энергоэффективности в разных странах мира характеризуется фундаментальными различиями в силу различных правовых, технологических, культурных и иных особенностей. При этом результаты проведенного нами анализа зарубежного опыта управления энергосбережением и энергоэффективностью свидетельствуют о наличии целого ряда общих черт и различий в построении законодательной базы в разных странах. Это позволяет объединить существующее разнообразие подходов по присущим им характерным особенностям и классифицировать их по ряду классификационных признаков, включая, во-первых, степень и масштаб влияния принимаемых законов, во-вторых, метод их воздействия и характер содержащихся в них предписаний, в-третьих, отраслевую принадлежность принимаемых законодательных актов, в-четвертых, срок их действия, в-пятых, предмет правового регулирования (рис. 1).

Классификация законодательной базы в области сбережения энергоресурсов и их рационального использования по степени и масштабу влияния охватывает все нормативные инициативы на четырех уровнях управления, включая уровень международного сотрудничества, уровень государственной политики, уровень рыночного регулирования (саморегулирования) и уровень предприятия.



Рисунок 1 – Классификационные признаки законодательной базы в сфере управления энергосбережением

Первый уровень – уровень международного сотрудничества в области энергосбережения и повышения энергоэффективности, определяет совместную деятельность государств или других субъектов международного права, в результате которой все стороны планируют получить определенную выгоду в рассматриваемой области. Такое сотрудничество может быть оформлено различными способами, например, в виде соглашения, конвенции, протокола, декларации или меморандума. Содержание такого сотрудничества определяется намерением сторон взять на себя международно-правовые обязательства. Они могут включать взаимовыгодный обмен информацией и опытом; обмен энергоэффективными технологиями с иностранными и международными организациями [1]; участие в международных проектах в области энергосбережения; согласование показателей энергоэффективности, предусмотренных национальными стандартами, с требованиями международных стандартов; взаимное признание результатов сертификации и т.д. Яркий пример по последовательному и системному выстраиванию законодательной базы на этом

уровне демонстрирует практика государственного регулирования в странах Европейского союза (ЕС). В октябре 2012 года была принята Директива по Энергетической Эффективности 2012/27/EU, устанавливающая ряд конкретных мероприятий, которые должны быть реализованы всеми 28 государствами-членами ЕС для более эффективного использования энергии на всех стадиях энергетической цепочки – производство, распределение и конечное потребление [2]. Директива содержит положения о постановке национальных задач по повышению энергоэффективности в государствах-членах ЕС, политику эффективности общего энергопотребления и мероприятия по устранению проблем в конкретных секторах потребления энергии, включая, например, здания, энергоаудит и системы управления для предприятий или ТЭЦ. Во исполнение Директивы государства-члены ЕС обязаны принять национальные стратегии по энергоэффективности, которые должны содержать обязательные национальные нормативы [3].

На втором уровне - уровне государственной политики, аккумулируется совокупность официальных документов, принятых уполномоченным государственным органом. Сформированная система документов регламентирует правовые, организационные, научные, производственные, технические и экономические меры, направленные на эффективное использование энергетических ресурсов и создание условий, благоприятствующих проведению соответствующей деятельности. Накопленный в развитых странах богатый опыт государственного управления в сфере энергосбережения и энергоэффективности нашел свое отражение в законодательных актах, национальных целевых стратегиях и программах, системах технического регулирования, стандартизации и сертификации и т.д. В сфере государственного регулирования энергосбережения и энергоэффективности используются различные управленческие методы и инструменты, включая формирование тарифов на использование энергии, регламентацию технико-экономических условий производства, прямое введение технических стандартов и норм при производстве или эксплуатации оборудования и продаже товаров, финансовые и налоговые стимулы и т.д. Один из наиболее ярких примеров по выстраиванию эффективной законодательной базы на этом уровне демонстрирует практика государственного регулирования в Японии. В ходе изменения государственной энергетической политики в результате ядерной аварии на Фукусиме энергосберегающие мероприятия становятся одним из ключевых инструментов восстановления экономики Японии. Этот факт отражен в новой национальной энергетической стратегии, принятой в 2014 году правительством Японии [4], согласно

которой должны быть разработаны индексы энергоэффективности для секторов промышленности, приняты дополнительные стандарты энергоэффективности для жилого сектора, предусмотрено продвижение интеллектуальных транспортных систем, меры поощрения инвестиций для замены промышленного оборудования на более энергоэффективное [5].

На третьем уровне – уровне рыночного регулирования или саморегулирования, законодательная база представлена совокупностью документов, принятых заинтересованными некоммерческими или же общественными организациями. Такие документы носят в основном характер стандартов с возможностью всеобщего, добровольного и многократного использования. Стандарты разрабатываются на основе консенсуса различных сторон и направлены на достижение определенной степени упорядочения в сфере управления энергосбережением и энергоэффективностью. Обычно такие стандарты основаны на обобщенных результатах научных исследований, технических достижениях и практическом опыте. В странах с развитой правовой системой государство вмешивается в управляемые (саморегулируемые) отношения между потребителем и производителем услуг, как правило, только лишь в случае нарушения прав одной из сторон. В число наиболее известных международных организаций и партнерств, работающих в том числе и в области стандартизации энергосбережения и энергоэффективности, входят Международная организация стандартизации (ISO), Международное энергетическое агентство (International Energy Agency), Международное партнерство по сотрудничеству в сфере энергоэффективности (IPEEC), Международная электротехническая комиссия (International Electrotechnical Commission) и др.

На четвертом уровне - уровне предприятия, нормативно-правовая база носит, как правило, характер внутренних локальных регламентирующих документов. В силу этой особенности опыт зарубежных компаний-лидеров в сфере энергоэффективности может быть существенно ограничен специфическими географическими, экономическими или политическими рамками. Однако, такой опыт все же заслуживает отдельного внимания. Процедуры регламентации внутренних локальных документов предприятия по энергосбережению могут отличаться весьма широким разнообразием [6]. Внутренние документы предприятия могут определять обязанности сотрудников, структуру компании, взаимодействие структурных подразделений, порядок действия в той или иной ситуации, связанной с использованием энергетических ресурсов, регламент принятия решений с

учетом целей и задач в сфере энергосберегающей деятельности и т.д. В целом же следует отметить, что по принципиальным подходам и идеологическим концепциям нормативно-правовая база на уровне предприятия находится под сильным определяющим влиянием нормативного поля более высокого уровня.

Классификация законодательной базы по характеру и методам воздействия предполагает возможность объединения всех нормативных документов по трем основным группам, включая нормативные документы принудительного характера, стимулирующего характера и просветительского (информационного) характера [7-9]. Первая группа документов относится к принудительным мероприятиям, под которыми понимаются законодательно закрепленные нормы и инициативы, проводимые «сверху». Эти решения наиболее популярны в странах Европы, где законопослушное население и производители поддерживают обязательные государственные программы. Кроме того, все нормативные документы из первой группы можно разделить еще и по характеру предписаний в зависимости от особенностей управленческого воздействия – на обязывающие и на запрещающие. Обязывающие нормативные документы предписывают субъектам-адресатам совершать определенные действия посредством исполнения установленных документом предписаний. Запрещающие исполняются путем воздержания от совершения указанных в них действий.

Вторая группа представлена стимулирующими документами, которые предполагают определенное воздействие на производителя. По методу своего воздействия эти документы носят управомочивающий характер, то есть они предоставляют возможность, позволяют, управомочивают субъект-адресат на совершение определенных, предусмотренных в них действий или поведения, или на получение материальных или нематериальных благ. В странах, активно использующих этот метод, в ход идут инструменты финансового стимулирования, а также PR-инструменты. Например, Закон о восстановлении и реинвестировании (ARRA) 2009 года, который является важным элементом государственной политики США в области энергосбережения и энергоэффективности, включает в себя описание механизма самых масштабных инвестиций США в энергоэффективность в размере примерно \$ 17 млрд. долларов. Механизм был рассчитан на несколько лет – в первый год предоставление налоговых льгот и реализация инфраструктурных мероприятий, в последующие годы – софинансирование энергетических программ, которые должны лечь в основу долгосрочного экономического роста.

И, наконец, третья группа представлена просветительскими или информационными методами, которые подразумевают воздействие на непосредственного потребителя, формирование новой потребительской культуры, основанной на бережном природопользовании и сознательном выборе энергосберегающих технологий.

Третий классификационный признак законодательной базы в сфере сбережения энергоресурсов и их рационального использования по области применения может быть представлен в отраслевом разрезе. В европейских странах отраслью с самым высоким уровнем правового регулирования является транспортный сектор. Это связано с большим числом потребителей, значительным влиянием характера вождения на расход топлива, а также с немаловажной ролью производителей транспортных средств, улучшающих экономические показатели использования топлива при эксплуатации транспортного средства. Второе место по нормативному регулированию занимает строительство. Очевидно, что нормативы наиболее часто применяются в тех отраслях и сферах деятельности, в которых сосредоточено достаточно большое число пользователей энергии, каждый из которых потребляет определенное количество энергии. Третье место занимает теплоэнергетика, оказывающая существенное влияние на состояние окружающей среды [10]. Следует отметить, что нормативные документы могут носить характер не только отраслевого, но и межотраслевого, а также территориально-отраслевого (кластерного) управления [11, 12].

Следующая, четвертая классификация - по сроку действия нормативно-правовых актов законодательной базы в области энергосбережения и энергоэффективности, разделяет нормативные акты на документы с неопределенным сроком действия (бессрочные), срочные и временные. Если в нормативном акте не определен срок действия, то он действует до тех пор, пока не будет отменен, то есть бессрочно. Если же в нормативном акте указан срок действия, по истечении которого акт утрачивает силу, то это срочный документ. Временные нормативные акты, как правило, действуют в течение неопределенного, но непродолжительного срока, а в наименовании таких актов указывается, что они временные. Классификация по сроку действия нормативных документов отражает важную особенность рассматриваемой области регулирования, связанную с одной стороны с динамикой научно-технического прогресса, формирующей новые технологические возможности для рационального использования энергетических ресурсов, с другой стороны, с перманентным ростом требований к эффективности их использования.

И, наконец, пятая классификация, по предмету правового регулирования отражает те общественные отношения по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, которые подвергаются правовой регламентации. В частности, регламентируются отношения в области использования энергетических ресурсов, в сфере организации и осуществления предпринимательской деятельности, в сфере управленческой деятельности государственных органов и должностных лиц и т.д.

Классификация по предложенным выше признакам отражает как горизонтальную (отраслевая принадлежность), так и вертикальную (степень и масштаб влияния) структуру законодательства, степень жесткости (метод воздействия и характер предписаний, срок действий) и содержание (предмет регулирования) нормативных актов, составляющих законодательную базу. Она содержит формальные и содержательные признаки, позволяя тем самым охватить разнородный массив нормативных актов для проведения последующего анализа. Обобщение зарубежного опыта управления энергосбережением и энергоэффективностью является необходимым условием выявления лучших мировых практик и их использования для развития отечественной законодательной базы.

Список литературы

1. Sadriev, A.R. World patent practice analysis in the area of energy-efficient and energy-saving technologies // *Mediterranean Journal of Social Sciences*. – 2014. V. 5 (18). pp. 283-288. <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84906857010&partnerID=40&md5=f84c6a9cf7f584538d5b3e7507ba8428>.
2. Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1399375464230&uri=CELEX:32012L0027>
3. Reporting targets Режим доступа: http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/reporting_en.htm
4. The 4th Strategic Energy Plan of Japan. Summary 2014. Режим доступа: http://www.jaif.or.jp/english/news_images/pdf/ENGNEWS01_1399887558P.pdf
5. An Analysis of Japan's 4th Strategic Energy Plan Режим доступа: <http://forumonenergy.com/2014/06/10/an-analysis-of-japans-4th-strategic-energy-plan/>

6. Melnik, A.N., Lukishina, L.V. The use of index approach for enterprise energy strategy formation //Mediterranean Journal of Social Sciences. 2014. Volume 5 (18 SPEC. ISSUE), pp. 289-292.
7. Фадеев А.В. Практика мирового энергосбережения: технологии и инструменты [Электронный ресурс] // Информационный бюллетень журнала «Энергосовет» - 2010. - Режим доступа - http://energosoвет.ru/bul_stat.php?idd=63
8. Асташова Ю.В. Маркетинг на рынке энергосбережения: актуальность, перспективные задачи и инструментарий // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2014. № 3 [Электронный ресурс]. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2014/03/4333>
9. Шаблова Е.Г. Законодательство РФ в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности: характеристика, проблемы, тенденции развития // Электронный журнал энергосервисной компании «Экологические системы». 2010. №10 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://esco-ecosys.narod.ru/2010_10/art031.htm
10. Мельник А.Н., Наумова И.Е., Мустафина О.Н., Серкина Н.А. Либерализация энергетического рынка как важнейшее направление повышения конкурентоспособности отечественной экономики// Современная конкуренция.- 2013.- № 4.- С. 112 – 121.
11. Мельник А.Н., Садриев А.Р. Влияние мирового финансового кризиса на развитие отечественной электроэнергетики // Проблемы современной экономики. - 2010. - №1. - С. 21-26.
12. Садриев А.Р., Ермолаев К.А., Камаев Б.Н., Шайхутдинов А.М. Проблемы и перспективы формирования энергетических кластеров // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. - 2013. - № 9 (57). - С. 45. (<http://elibrary.ru/download/98053719.pdf>).