

Размышления об энергосбережении и праве в Украине

В. А. Степаненко

*... Давно когда-то, в юности своей,
свернул я с главной дороги.
С тех пор всё тянутся передо
мною глухие окольные пути ...*

“Оранжевая” революция в Украине свежим ветром прокатилась по Украине, выметая наносное и ненужное, пересматривая многое, казавшееся раньше безразлично - привычным. Одной из походя разрушенных госструктур, оказался Госкомитет по энергосбережению Украины, который новая власть задвинула в министерство энергетики, сделав его просто одним из многочисленных существующих департаментов.

Если бы они ещё додумались соединить этот новый департамент с энергонадзором, то в итоге вышла бы структура, очень похожая на ныне существующую в России (департамент энергонадзора и энергосбережения в составе Минтопэнерго).

Вялое безразличие и старой, и новой украинской власти к развитию энергосбережения в своей, самой энергонеэффективной в мире стране, стало обыденным явлением. Систематическая девальвация репутации и дееспособности Госкомэнергосбережения со стороны исполнительной и законодательной ветвей власти в центре и на местах тоже стала привычной и перестала удивлять.

Особенно показательными в этом смысле были “Недели энергосбережения”, ежегодно и дружно устраиваемые осенью по всей Украине – инсценировки и показуха стали основным смыслом центральных и региональных госструктур от энергосбережения. Пар этих недель быстро уходил в свисток, самоотчёты стихали до следующей (через год) недели и всё повторялось снова и снова из года в год. Ровно на неделю в год хватало внимания украинской власти к энергосбережению

Начиная писать эту статью, я вспомнил известное изречение в одной из книг братьев Стругацких – оно стало для неё эпиграфом.

За девять лет своего существования Госкомэнергосбережение не оставил заметных следов в истории энергосбережения Украины. Выставки, семинары и конференции прошлых лет были лучшими результатами его деятельности – остальное как-то не вспоминается.

В его рядах трудилось немало сознательных и знающих людей, его председатели, особенно поначалу, были полны отваги и желаний для перемен к лучшему, но факт остаётся фактом – Госкомэнергосбережение в итоге не оказался нужным никому, кроме себя самого и своих нежизнеспособных дочек.

Эксплуатация экспертизы проектов, питомых витрат, энергопаспортов и дозвиров на энергоаудиты перестала приносить даже малый доход – других идей по развитию украинского энергосбережения за девять долгих лет в стенах Госкомэнергосбережения почему-то не рождалось. На смену созданной инспекции по энергосбережению начали создаваться государственные энергосберегающие предприятия. О том, что нужно развивать все украинские компании, создавать дееспособные законы, нормативные акты, методические материалы и пособия для условий рыночной экономики речи не шло, сил хватало только для себя.

В эпоху развитого социализма **больницы для врачей** и **магазины для продавцов** стали привычны – жить иначе могли только на буржуазном Западе. Госкомэнергосбережение Украины реализовало этот же принцип и в постсоветский период – аморфная всеукраинская государственная структура поневоле превращалась в паразита, кормящегося отходами от реального энергосбережения своей страны.

Создалось положение, при котором во главе этой структуры можно было ставить хоть гения – изменить к лучшему он уже ничего не мог. Поневоле вспоминаются самобытные изречения Виктора Степановича Черномырдина о том, что хотелось, как лучше ...

Обсуждая с коллегами судьбу Госкомэнергосбережения, я отметил заметное облегчение у многих от этого, казалось бы, скоропалительного решения новой власти. Облегчение и небольшую растерянность - исчезло место для дележа бюджетных крох на энергосбережение, место, куда можно было съездить и поплакаться в жилетку о плохой судьбе украинского энергосбережения.

В 2005 году тупиковое развитие энергосбережения Украины было прервано перетряской в рамках очередной административной реформы. Все замерли в ожидании перемен – не станет ли ещё хуже. Старый Госкомитет никому уже не мешал – но и не помогал, он жил для себя и своих присных.

Декларативное и лозунговое энергосбережение периода 1994 – 1997 годов сменилось на административное и фискальное в период 1998 – 2003 годов. Бездействующий Закон Украины “Об энергосбережении” и череда недееспособных постановлений правительства и приказов Госкомэнергосбережения, формировавшие законодательную и нормативную базу украинского энергосбережения, удивительным образом направлялись в одну и ту же сторону – дать работу и заработок чиновникам от энергосбережения.

Мы все не хотели такого энергосбережения для Украины. Мы не знали, как его правильно строить, у нас не было своего опыта – учиться на чужом опыте, опыте западного развития энергосбережения мы не стали. Мы пошли своим, самобытным путём, сегодня зашли в тупик и стыдимся начать этот путь сначала.

Объективно оценивает сложившееся положение с законодательством в сфере энергосбережения бывший зампред Госкомэнергосбережения Виктор Жовтянский в статье “ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТЬ В УКРАИНЕ: МАЛАЯ ПРОБЛЕМА БОЛЬШОЙ ЭКОНОМИКИ? “:

“... В результате были приняты практически выхолощенными законы Украины «Об альтернативных видах жидкого и газового топлива» и «Об альтернативных источниках энергии»; такая же судьба постигла проект закона «О внесении изменений в Закон Украины «Об энергосбережении», внесенного на рассмотрение Верховной Рады. Первым в отечественном законодательстве прецедентом по реальному стимулированию энергосбережения мог стать закон «О комбинированном производстве электрической и тепловой энергии (когенерации) и использовании сбрасываемого энергетического потенциала», за который в июне проголосовало большинство депутатов (388 голосов). Однако те, кто выступал с замечаниями от имени Президента, связали нецелесообразность его принятия с угрозой... энергетической безопасности Украины. ...”

Наверное, сегодня пришло время осмотреться и переосмыслить пройденный путь, понять истоки наших неудач, оценить работоспособные модели развития энергосбережения других стран, выбрать наиболее приемлемый путь для Украины и начать строительство новых законов, нормативов, методик и правил для условий рыночной экономики.

Многие страны и на Западе, и на Востоке реализовали эффективные и самосовершенствующиеся модели развития своего энергосбережения. В основе большинства этих моделей лежат два основных положения:

- **опора на частный бизнес энергосбережения, его саморазвитие без прямого управления и финансирования государством.**
- **регулирование развития энергосбережения со стороны государства путём совершенствования законов, нормативной базы, создания стимулов для энергоэффективности хозяйствования.**

Нам не нужно изобретать велосипедов, не нужно искать своего некоего избранного пути – перед нашими глазами достаточно примеров стран Восточной Европы, далеко шагнувших вперёд в деле снижения энергозатрат по сравнению с Украиной.

Они не использовали рычагов административного давления, не вели фискальной политики, не создавали госинспекций и не призывали к энергосбережению своих граждан одну неделю в год.

Они стимулировали частный бизнес энергосбережения, развивали международное сотрудничество, создавали привлекательный инвестиционный климат и гарантии возврата вложений в энергосбережение. Бережно и неторопливо выращивали национальную индустрию энергосбережения и так же старательно создавали международную кооперацию для привлечения инвестиций и энергоэффективных технологий. Та же Польша могла бы стать примером для

Украины по воспроизводству её модели государственного регулирования развития энергосбережения. Именно благодаря невмешательству государства хорошо развился частный бизнес энергосбережения в Польше.

Многому можно учиться у других стран, брать лучшее из испытанных практик, например, государственные стандарты по энергосбережению в России – нас бы не заклинило на единственном показателе энергоэффективности – питомых нормах витрат.

Ко мне, как к главному редактору журнала ЭСКО, текут потоки информации о опыте развития энергосбережения других стран, об их политике энергоэффективности, достижениях и проблемах – хорошо видна изолированность и убогость нашей, украинской политики энергосбережения. Но визгов об энергетической безопасности Украины, о её энергетической зависимости раздаётся всё больше и больше. Эти темы постепенно стали модными, диссертабельными, об этом уже пишут книги и монографии. Мы привыкли к энергорасточительности, приспособились к условиям энергозатратной экономики, компенсируя эти, немислимые потери низкой зарплатой, забвением здравоохранения, образования и культуры. У нас даже армия самая нищая в мире.

Мы даже не смеем подумать, что можно жить иначе, что можно совсем не импортировать газ из России и Туркменистана – у нашей страны сегодня нет альтернативной политики. Олигархи и власть в Украине сколотили свои капиталы в энергозатратных отраслях и на поставках энергоносителей – заработать те же деньги на уменьшении потоков газа и нефти у них ума не хватает.

Низкая энергоэффективность является главным фактором, сдерживающим развитие нашей страны. И без системных мер на долгосрочной основе, без долгосрочной стратегии энергоэффективности Украины, на основе новой законодательной и нормативной базы, без эффективной регуляторной политики развития украинской энергоэффективности у нашей страны нет будущего. И новый, европейский вектор тоже станет немислим – мы будем энергетически несовместимы.

Готовясь к конференции по энергосбережению в Мисхоре в конце мая, я решил обратиться к коллегам с идеей создания стратегии энергоэффективности Украины до 2015 года.

В её основе должны быть простые и контролируемые цели:

- снизить зависимость Украины от импорта энергоносителей до некритической величины.
- диверсифицировать энергосистему Украины на основе приоритета возобновляемых и экологически безопасных источников энергии.

Предлагаю коллегам посмотреть на предварительный текст:

Предложения к стратегии энергоэффективности Украины

Предложены энергосервисной компанией ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ на международной конференции в Мисхоре, в мае 2005 года

Стратегия основана на достижении 2 глобальных целей, определяющих приоритетные направления развития экономики Украины на период до 2015 г.

Глобальная цель I

Уменьшение объёмов поставок энергоносителей из за рубежа к 2015 году на 80 % путём более эффективного использования энергоресурсов, что приведет к улучшению экономики, экологии и национальной безопасности

Цель 1. Преобразование энергосистемы Украины в конкурентоспособную и энергоэффективную. Снизить до не критических величин зависимость экономики Украины от перебоев в поставках нефти и газа.

Стратегия 1.1. Обеспечить модернизацию для создания конкурентоспособной и демонополизированной энергосистемы страны, учитывающую экологические улучшения и снижение выбросов парниковых газов.

Стратегия 1.2. К 2015 г. добиться повышения эффективности использования природного газа - с 40% до 70%. Общая эффективность использования топлива должна достигнуть 80%.

Стратегия 1.3. Повысить эффективность использования топлива в коммунальной и промышленной энергетике за счёт реализации программы внедрения когенерационных установок суммарной мощностью 5 000 МВт.

Цель 2. Повышение энергоэффективности в базовых секторах потребления энергии – промышленность и жильё.

Стратегия 2.1. Развитие энергоэффективных технологий в промышленном секторе. Обеспечить текущий прирост выпуска продукции в период до 2015 года при нулевом росте потребления энергии.

Стратегия 2.2. Развитие энергоэффективных технологий в жилищном секторе. Снизить потребление энергии на 25 % от уровня 2005 года.

Цель 3. Повышение энергоэффективности в бюджетной сфере.

Стратегия 3.1. Повышение эффективности энергоиспользования в учреждениях здравоохранения, образования, культуры, административных зданиях и казенных предприятиях. Снизить потребление энергии на 25 % от уровня 2005 года.

Стратегия 3.2. Обеспечение поддержки учреждений бюджетной сферы во внедрении возобновляемых источников энергии и автономных источников тепла и электроэнергии, в том числе на основе когенерационных установок и тепловых насосов.

Глобальная цель II.

Способствовать диверсификации энергетического потенциала Украины для улучшения экологии и здравоохранения

Цель 1. Увеличить потенциал экологически безопасного производства энергии.

Стратегия 1. Для производства энергетических мощностей, превышающих уровень производства 1990 года, использовать новые технологии возобновляемой энергетики, позволяющие свести экологический риск к минимуму. Довести потенциал возобновляемой энергетики к 2015 году до 15% от существующего уровня.

Стратегия 2. Способствовать развитию технологий утилизации сбросной энергии для замещения потенциала генерации тепла и электроэнергии.

Стратегия 3. Стимулировать промышленный сектор к снижению выбросов парниковых газов и созданию собственных манёвренных энергоблоков, использующих сбросное тепло, попутные газы и другие виды местных топлив. Организовать и способствовать эффективной работе национальной системы торговли эмиссиями и реализации проектов совместного осуществления.

Цель 2. Ускорить развитие региональных и муниципальных рынков тепловой и электрической энергии с экологически чистыми технологиями производства.

Стратегия 1. Способствовать демонополизации муниципального энергетического сектора на основе внедрения рыночных механизмов, путём привлечения частного капитала для создания местных энергокомпаний, а также за счёт регулируемой тарифной и инновационной политики.

Стратегия 2. Способствовать привлечению отечественных и зарубежных инвестиций для модернизации коммунальной и промышленной энергетики на энергоэффективной основе путём создания долгосрочных гарантий возврата средств, вкладываемых в развитие инфраструктуры.

Цель 3. Способствовать развитию открытых, конкурентоспособных международных энергетических рынков. Создать условия для функционирования экологически чистых, безопасных, эффективных энергетических систем.

Стратегия 1. Сотрудничать с международными организациями по разработке механизмов, законодательно определяющих работу энергетических секторов.

Стратегия 2. Использовать научный и технический опыт международного сотрудничества во избежание неэффективной деятельности энергосистем и потребителей.

Можно считать эти предложения тезисами доклада в Мисхоре, где я постараюсь более детально аргументировать эти предложения.

В своё время наш журнал опубликовал материал - **Беглый взгляд на Энергетическую стратегию США** (*Энергетическая стратегия США была разработана Министерством Энергетики США и опубликована в апреле 1998 г. В нее входят 5 глобальных целей, определяющих приоритетные направления Энергетической стратегии США на период до 2010 г.*)

Мне понравились принципы и прозрачность предложенной стратегии для США – её можно проверить в конце и можно сверять достигнутое каждый год для оценки продвижения к намеченным целям.

В своё время мне пришлось анализировать новую энергетическую стратегию Украины. Материалы готовили для доклада президенту и их обсуждали на ряде круглых столов. На один из них, в части оценки аспектов политики энергоэффективности был приглашён и я. Несколько месяцев анализа материалов энергетической стратегии других стран, обсуждения с коллегами, раздумья над ворохом статистических материалов привели меня к печальному выводу – энергетическая стратегия Украины на десятилетия вперёд была устроена по известной юмореске Райкина о пошивке костюма - **“К пуговицам претензии есть?”**

К пуговицам новой стратегии претензии предъявлять было нелегко – на их защиту дружно бросались авторы соответствующих разделов в ранге не ниже академика или членкора. Их поддерживал ведущий круглого стола, седой и уважаемый энергетик, ограничивая время моего выступления. И хорошо знакомые мне коллеги, принимавшие непосредственное участие в приготовлении винегретной стратегии, укоризненно поглядывали на меня – какая тебе разница, всё равно эту многотомную муть никто не будет смотреть.

Тогда мне стало на несколько минут по настоящему одиноко – я сравнивал стратегии других стран с предложенной стратегией для Украины, видел их разницу и безнадежность своих попыток вернуть эти материалы для доработки, вспоминал историю с Законом об энергосбережении Украины и истории с другими законами и стратегиями.

Может быть поэтому потом мне пришла мысль о выборе прототипа для стратегии энергетической эффективности Украины – энергетической стратегии США. Диалектическое единство развития энергетического потенциала и уменьшения потребности в энергоресурсах, увеличение надёжности энергоснабжения и забота об экологии и здравоохранении – всё это нашло отражение в выборе глобальных целей энергетической стратегии США. В предложенном тексте эта аналогия заметна очень сильно, сохранена даже стилистика перевода доступных для меня материалов.

Время неумолимо

Время неумолимо отсчитывает цену всему сбывшемуся. Истекают первые десять лет политики украинского энергосбережения, пора подводить итоги и намечать новые рубежи. В немалой степени этот итог определяет момент самоопределения новой украинской власти, выбора её энергетической стратегии,

незаангажированность, трудность и непредвзятость этого выбора. Я сознательно оттягивал выпуск журнала с темой ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЕ И ПРАВО. Но его выход в свет позволит со стороны взглянуть на достигнутое за эти 10 лет, сравнить с достигнутым в соседних и дальних странах. Нужен объективный мониторинг намеченного и несбывшегося. Журнал по прежнему непредвзято, по зеркальному отображает реальность и позволяет читателям судить о происходящем. К сожалению у нас нет доступа ко всем материалам в русскоязычном пространстве, почему то сайт Госкомитета по энергосбережению Украины сделал недоступными для пользования большинство окон с законодательной и правовой базой.

Вместо одного номера у нас получилось два - энергосбережение и право в Украине и в других странах, в основном, в России, нашего ближайшего соседа. Особенно интересны материалы из регионов и городов, где их конкретность росла по мере удаления от центра – так мне показалось при более детальном анализе. Хотя нормативную базу энергосбережения Москвы можно было бы ставить в пример.

В Украине началось обсуждение создания новой энергетической стратегии на период до 2030 года. Хотелось бы сказать, что стратегия энергоэффективности должна стать неотъемлемой частью этой новой стратегии. И хотелось бы начать всё сначала, пересмотрев ранее сделанное.

Я давно знаком и уважаю Виктора Жовтянского – есть за что. Но не могу принять его уверенности о том, что в правовом и нормативном поле энергосбережения Украины сделано почти всё. Я считаю, что не сделано ничего, кроме груды недееспособных материалов, которые невозможно применить на практике и которые в силу запутанности стали основой для коррупции в сфере украинского энергосбережения.

К большому сожалению, начинать строить правовое и нормативное поле для Украины с рыночной экономикой нужно заново. И чтобы не строить мосты с нуля и ещё раз поперёк реки нужно смелее брать лучшее от других стран, то, что уже прошло обкатку временем, испытано бизнесом и принесло эффект. И нужно системнее и смелее учиться на своих и чужих ошибках – от их признания и применения мы в большей степени гарантированы от наступления на эти грабли ещё и ещё раз.

Может быть материалы наших выпусков журнала будут полезны и станут ступенькой для пересмотра сложившейся и запутанной ситуации в праве энергосбережения Украины.