

# **Стимулирование строительства энергоэффективного жилья**

Гриценко И.В., *национальный эксперт проекта ПРООН/ГЭФ*

Малиевская Т.П., *нач. отдела экономики и инвестиционной деятельности Департамента по энергоэффективности Госстандарта*

## **1. Система стимулирования**

Установление стимулов является одним из инструментов государственного регулирования и реализации государственной политики в сфере энергоэффективного строительства и модернизации жилых зданий.

Рассмотрим этот вопрос в следующем разрезе:

- наличие и виды стимулов энергоэффективного строительства жилых зданий;
- основные направления развития стимулирования в соответствии с национальными стратегиями, концепциями, программами действий, современными вызовами и потребностями практической деятельности;
- действенность и проблемные моменты, рекомендации о путях совершенствования стимулирования.

### ***Институты и организации, иницирующие, разрабатывающие и устанавливающие стимулы***

Право законодательной инициативы в республике принадлежит Президенту Республики Беларусь, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству Республики Беларусь, а также гражданам Республики Беларусь, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек.

Разработкой предложений по стимулированию в данном вопросе занимаются: Министерство экономики, Министерство архитектуры и строительства, Министерство жилищно-коммунального хозяйства, Министерство энергетики, Государственный комитет по стандартизации и его Департамент по энергоэффективности, органы местной власти (областные, городские и районные исполнительные комитеты), негосударственные организации (например, Ассоциация застройщиков объектов жилищного строительства) и т.д

*Справочно:*

*Ассоциация застройщиков объектов жилищного строительства: это негосударственная коммерческая организация учреждена в марте 2011 г. Главная цель ее создания - обеспечение более высокого качества организации жилищного строительства и участие в разработке нормативной правовой базы, стимулирующей строительство и покупку объектов жилищного строительства. Ее деятельность должна способствовать развитию частно-государственного партнерства в области законодательного регулирования сферы жилищного строительства и разработке нормативных актов с учетом практики жизненных ситуаций.*

***Целевые группы (юридические и физические лица), на которые направлено действие стимулов***

- Инвесторы, частные и иностранные;
- Компании-застройщики;
- Проектные институты и предприятия, инжиниринговые и эксплуатирующие организации, предприятия строительных материалов и конструкций, предприятия-участники рынка инженерного оборудования, др.;
- Население республики.

***Институты и организации, контролирующие соблюдение и применение стимулов***

Государственный контроль в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности проводится Советом Министров Республики Беларусь, Министерством архитектуры и строительства, местными исполнительными и распорядительными органами, органами государственного строительного надзора, территориальными органами архитектуры и градостроительства и иными государственными органами в пределах их компетенции в соответствии с законодательством.

Государственный комитет по стандартизации, Департамент контроля и надзора за строительством наделены государственно-властными полномочиями и осуществляет специальные (исполнительные, контрольные, регулирующие и другие) функции по надзору в строительстве и контролю соответствия проектов и смет нормативам и стандартам.

Департамент по энергоэффективности Государственного комитета по стандартизации осуществляет подтверждение соответствия

энергопотребляющих продукции, работ и услуг, контроль за соответствием технико-экономических показателей энергопотребляющего и энергогенерирующего оборудования государственным стандартам, нормам и требованиям в сфере эффективного использования топливно-энергетических ресурсов.

## **2. Анализ действующего законодательства**

В Республике Беларусь законодательно определен комплекс правовых, экономических и организационных мер, направленных на стимулирование энергосбережения и повышение энергетической эффективности, в том числе зданий и сооружений, доля которых в общем энергопотреблении достигает 40%.

При анализе действующего законодательства рассмотрим меры по стимулированию:

- благоприятствование правовой, институциональной среды и инвестиционного климата в стране, необходимых и содействующих целям энергосбережения и повышения энергоэффективности зданий,
- стимулирование непосредственно обеспечения энергосбережения и повышения энергоэффективности жилых и общественных зданий.

Созданные и действующие в республике финансово-экономические механизмы стимулирования энергосбережения в равной степени относятся и на строительство жилых зданий. Рассмотрим основные из них.

### ***Закон об энергосбережении***

Закон предусматривает:

- создание системы финансово-экономических механизмов, обеспечивающих экономическую заинтересованность производителей и пользователей в эффективном использовании топливно-энергетических ресурсов, вовлечении в топливно-энергетический баланс нетрадиционных и возобновляемых источников энергии, а также в инвестировании средств в энергосберегающие мероприятия;
- осуществление государственной экспертизы энергетической эффективности проектных решений;
- оказание государственной поддержки пользователям и производителям топливно-энергетических ресурсов,

осуществляющим мероприятия по энергосбережению в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь;

- по объектам малой и нетрадиционной энергетики, принадлежащим субъектам хозяйствования независимо от форм собственности, возможность подключаться в установленном порядке к сетям энергосистемы республики, при этом оплата энергии осуществляется по тарифам, стимулирующим создание таких объектов.
- установление сезонных цен на природный газ и сезонных тарифов на электрическую и тепловую энергию, дифференцированных по времени суток и дням.

Кроме того, Закон предусматривает следующие механизмы стимулирования:

- нормирование расхода топлива и энергии;
- техническое нормирование, стандартизация, подтверждение соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации, обеспечение единства измерений в сфере энергосбережения;
- государственный надзор за рациональным использованием топлива, электрической и тепловой энергии;
- государственная экспертиза энергетической эффективности проектных решений;
- энергетическое обследование предприятий, учреждений, организаций с годовым потреблением ТЭР более 1,5 тыс. т у.т.;
- ответственность юридических и физических лиц, виновных в нарушении законодательства об энергосбережении в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

### ***Закон о возобновляемых источниках энергии***

Закон предусматривает:

- гарантированное подключение установок по использованию ВИЭ к государственным энергетическим сетям;
- установление налоговых и иных льгот в соответствии с законодательными актами.

### ***Закон об архитектурно-строительной деятельности***

Закон предусматривает:

- контроль за разработкой и реализацией градостроительных проектов, проектной документации;
- подтверждение соответствия требованиям технических нормативных правовых актов и лицензирование в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности;
- государственную экспертизу градостроительных проектов, обоснований инвестирования в строительство, архитектурных, строительных проектов, выделяемых в них этапов работ, очередей строительства, пусковых комплексов и смет (сметной документации);
- государственный строительный надзор.

### ***Кодекс об административных нарушениях***

Кодекс определяет порядок наложения штрафов за нерациональное использование топливно-энергетических ресурсов.

### ***Директива Президента Республики Беларусь от 14 июня 2007 №3 «Экономия и бережливость – главные факторы экономической безопасности государства»***

Директива предусматривает:

- важнейшими критериями оценки работы руководителей государственных органов и иных государственных организаций выполнение показателей по повышению энергоэффективности;
- организацию республиканского соревнования за высокие показатели по экономии ресурсов;
- зависимость оплаты труда руководителей государственных органов и иных государственных организаций от выполнения показателей по экономии ресурсов;
- представление организациями полной и объективной государственной статистической отчетности об использовании топливно-энергетических и материальных ресурсов и ряд других мер.

### ***Республиканская программа по энергосбережению на 2011-2015 гг.***

Программа предусматривает совершенствование тарифной политики, стимулирующей экономию энергоресурсов на всех стадиях производства, транспортировки и использования энергоносителей с поэтапной ликвидацией перекрестного субсидирования и внедрением системы дифференцированных тарифов.

***Концепция развития строительного комплекса Беларуси на 2011-2020 гг. и Комплексная программа по проектированию, строительству и реконструкции энергоэффективных жилых домов в Республике Беларусь на 2009-2010 гг. и на перспективу до 2020 г.***

Концепция и программа определяют переход на строительство энергоэффективных, ресурсоэкономичных, экологически безопасных зданий и сооружений, жилых домов.

***Концепция развития жилищно-коммунального хозяйства Беларуси на период до 2015 г.***

Концепция определяет цель, задачи и пути реформирования жилищно-коммунального хозяйства республики.

**3. Стимулирование энергоэффективного строительства и реконструкции/модернизации жилых зданий**

Стимулирование энергоэффективности в строительстве и эксплуатации жилых зданий включает в себя три целевых направления:

- Привлечение инвестиций на реализацию планов и задач энергоэффективного строительства;
- Соблюдение норм и технических нормативных правовых актов (ТНПА), содержащих требования по энергоэффективности, энергосбережению и использованию ВИЭ, при строительстве и реконструкции/модернизации;
- Обслуживание и эксплуатация зданий и сооружений в соответствии с нормами и стандартами, содержащими требования по экономии и рациональному использованию топливно-энергетических ресурсов.

***Привлечение инвестиций***

Для реализации упомянутой Комплексной программы по проектированию, строительству и реконструкции энергоэффективных жилых домов требуются столь значительные объемы финансовых ресурсов, что обеспечить их из средств республиканского и местных бюджетов не представляется возможным. В связи с этим стоит задача привлечения средств частных инвесторов, включая иностранных. Решение данной задачи зависит как от общего инвестиционного климата в стране, так и конкретного стимулирования энергоэффективного строительства.

Наличие государственных программ (Республиканская программа по энергосбережению, Комплексная программа по проектированию, строительству и реконструкции энергоэффективных жилых домов в Республике Беларусь на 2009-2010 гг. и на перспективу до 2020 г.), а также планов мероприятий по их выполнению являются административным инструментом стимулирования.

Стимулами в известном смысле являются энергоэффективные жилые дома, уже построенные в городах Беларуси, наглядно показывающие выгоды энергоэффективного строительства.

Объем государственной поддержки при их строительстве будет уменьшен. Поэтому внедрение механизмов стимулирования для привлечения частного, иностранного капитала, средств населения в этот сектор, введение обоснованных преференций для застройщиков и граждан, строящих долевым способом, крайне актуальны.

В Беларуси имеется система предоставления государственной поддержки и льготного кредитования на строительство жилья для категории нуждающихся граждан. Планируется совершенствование этой системы в части установления приоритетов и адресности поддержки (многодетные семьи, инвалиды, другие социально незащищенные категории), переход к рыночным механизмам приобретения жилья (система жилищных строительных сбережений, ипотечное кредитование, система социального и арендного жилья).

Одним из решающих факторов для привлечения инвестиций в энергоэффективное строительство являются тарифы и цены на энергетические ресурсы, включая электрическую и тепловую энергию. Здесь необходимо ввести:

- поэтапную оптимизацию уровня тарифов на энергию с вводом дифференцированных тарифов на электрическую и тепловую энергию;
- поэтапную ликвидацию к 2014 году перекрестного субсидирования в тарифах на энергоносители, в том числе для населения с учетом стратегии работы жилищно-коммунального хозяйства на 2011–2015 годы, предусматривающей выход этих организаций на самоокупаемость.

### ***Соблюдение норм и технических нормативных правовых актов***

За последнее десятилетие наметился явный прогресс в повышении энергоэффективности зданий и снижении уровня тепловых потерь, который достигается за счет введения прогрессивных нормативных требований по тепловой защите зданий, системам теплоснабжения, за счет установки теплосчетчиков и регуляторов теплоснабжения. Прежде всего

это обязательные для соблюдения технический регламент ТР 2009/013/ВУ «Здания и сооружения, строительные материалы и изделия. Безопасность» и взаимосвязанные с ним утвержденные государственные стандарты, технические кодексы установившейся практики.

Соблюдение норм и стандартов в отношении энергоэффективности зданий на протяжении всего инвестиционного цикла обеспечивается комплексом мер, к которым относятся меры, установленные Кодексом Республики Беларусь «Об административных правонарушениях»:

- контроль за разработкой и реализацией проектной документации;
- подтверждение соответствия требованиям ТНПА и лицензирование в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности;
- государственная экспертиза градостроительных проектов, обоснований инвестирования в строительство, архитектурных и строительных проектов;
- энергоаудит при годовом потреблении ТЭР более 1,5 тыс. т у.т.;
- государственная экспертиза энергетической эффективности;
- государственный строительный надзор.

#### ***Обслуживание и эксплуатация зданий в соответствии с нормами и стандартами***

В настоящее время подавляющее количество жилых домов обслуживают государственные жилищно-эксплуатационные организации, подведомственные Министерству жилищно-коммунального хозяйства. К 2015 г. планируется обеспечить обслуживание 100% жилищного фонда на конкурсной основе путем создания частных организаций с преобладающей формой управления многоквартирными жилыми домами – товариществами собственников. Это позволит создать конкуренцию на рынке обслуживания жилых домов и соответствующие стимулы.

Уже сегодня появились организации, специализирующиеся на проведении энергоаудитов жилых зданий, разработке и выполнении мероприятий по тепловой реабилитации. Введение классификации жилых и общественных зданий, а также обязательного теплоэнергетического паспорта зданий также будут содействовать развитию данного рынка.

К 2015 г. планируется завершить, в основном, переход на полную оплату населением затрат на содержание и ремонт жилых помещений, коммунальных услуг.



#### **4. Анализ выявленных стимулов, их классификация.**

Обзор НПА и НТПА, показал наличие в основном административных мер по стимулированию, причем среди них есть меры как принудительного («кнут»), так и поощрительного («пряник») характера.

К мерам принудительного характера в первую очередь относятся:

- Наличие целевых показателей и конкретных заданий с установлением сроков, ответственности, включая персональную, за их выполнение, мониторинг исполнения заданий и показателей, система отчетности;
- Административная ответственность за соблюдение процедур, предусмотренных законодательством, за нарушение норм и стандартов, включая штрафы и санкции;
- Контроль за соблюдением норм и стандартов;
- Система надзора, включая государственный строительный, технический и авторский надзор;
- Зависимость оплаты труда руководителей от достигнутых результатов выполнения целевых показателей и заданий.

К мерам поощрительного характера относятся:

- Установленные законодательством меры государственной поддержки общего характера в отношении инвестиционной деятельности и конкретно в отношении энергоэффективного строительства и тепловой модернизации, в том числе поддержка инвесторов за счет централизованных инвестиционных ресурсов, предоставление гарантии Правительства под привлекаемые иностранные кредиты и кредиты банков Республики Беларусь, льготы по кредитам определенным категориям граждан;
- Определенные законодательством льготы и преференции по налогам и пошлинам (например, импорт определенных видов энергосберегающего оборудования), платежам (например, понижающий коэффициент платы за выбросы от энергоисточников, работающих на биомассе);
- Преференции при строительстве в СЭЗ, в демонстрационных зонах высокой энергоэффективности;
- Проведение тематических соревнований и возможность премирования за результаты по экономии энергоресурсов, как в реальном секторе экономики, так и в социальной сфере.

На текущий момент практически отсутствуют или находятся в стадии становления рыночные механизмы стимулирования инвесторов, застройщиков и населения.

В качестве положительного примера можно назвать стимулирующие тарифы на электроэнергию, производимую с использованием ВИЭ.

Важнейшим сигналом для застройщиков и населения могли бы служить изменения в системе тарифов и цен на продукцию строительной отрасли и на энергоносители, которые бы обеспечили окупаемость и доступность энергоэффективного жилья. Поэтапное введение подобных изменений и организация необходимого учета энергопотребления предусмотрены в Беларуси. Если население убедится, что вкладышаемые в энергоэффективность инвестиции покрываются и даже приносят выгоду за счет экономии энергии, то это явится лучшим стимулом.

Следует отметить, что источником действующих сегодня мер стимулирования, как правило, являются органы государственного управления высшего уровня. Позитивным фактором было бы большее развитие инициатив на уровне местных областных, районных и городских властей.

Необходимым условием использования потенциала частного бизнеса в активизации работы в сфере энергосберегающего строительства и возобновляемой энергетики является развитие частно-государственного партнерства.

## **5. Выводы и рекомендации**

Анализ системы государственного регулирования, нормативных правовых и технических нормативных правовых актов в сфере инвестиционного законодательства, строительства и архитектуры, а также в сфере энергоэффективности и энергосбережения позволяет сделать следующие выводы и рекомендации:

- в республике создана система государственного регулирования и сильной государственной поддержки энергоэффективного строительства жилых зданий;
- в основном система стимулов содержит административные стимулы как принудительного, так и поощрительного характера. Весьма позитивным фактором в этой системе является наличие целевых государственных программ, заданий и показателей, организация отчетности и мониторинга их выполнения;
- важнейшей составляющей системы стимулирования является действующая система нормирования в области использования

энергоресурсов и система технических нормативных правовых актов (ТНПА) в сфере строительства и архитектуры, которая учитывает среди существенных требований требования по экономии энергии и тепловой защите жилых и общественных зданий. Эта система внедряется в практику и постоянно развивается в соответствии с современными вызовами, национальными особенностями, условиями и гармонизируется с Европейскими и международными нормами;

- создана система контроля и надзора за соблюдением действующих НПА и ТНПА, предусматривающая установленные законодательством санкции за их несоблюдение.
- решающим направлением развития стимулирования энергоэффективного строительства, реконструкции/тепловой модернизации является развитие рыночных механизмов стимулирования. Это необходимо для активизации деятельности, прежде всего, частных и иностранных инвесторов, а также застройщиков, проектных и инжиниринговых организаций;
- важнейшим направлением является создание стимулов для населения в приобретении энергоэффективного жилья и поддержании и/или доведении его энергетических характеристик до нормативных уровней;
- рекомендуется изучить законодательство других стран, имеющих опыт и достигших значительных успехов в данной области (например, Польши, где застройщик при внедрении энергосберегающих мероприятий получает разовую помощь от государства).