

К заседанию Президиума Правительства Российской Федерации
**«О проведении энергетических обследований и совершенствовании
системы организации энергетического аудита».**

Г. Москва

8 сентября 2011 г.

Энергетические обследования (энергоаудит) проводятся в соответствии с требованиями Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности...».

Основными целями (в соответствии с законом) энергетического обследования являются:

- 1) получение объективных данных об объеме используемых энергетических ресурсов;
- 2) определение показателей энергетической эффективности;
- 3) определение потенциала энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- 4) разработка перечня типовых, общедоступных мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности и проведение их стоимостной оценки.

Государственное регулирование в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности осуществляется путем установления (помимо других функций):

- обязанности проведения обязательного энергетического обследования;
- требований к энергетическому паспорту.

Обязательные энергетические обследования

Закон определяет круг предприятий и организаций, подлежащих обязательным энергетическим обследованиям (ст. 16).

Однако конкретного перечня этих предприятий и организаций (включая категорирование потребителей) в настоящее время нет ни у одного федерального органа исполнительной власти.

Справочно: Примерная количественная оценка колеблется от 500 до 1,5 млн. объектов.

В Государственном реестре саморегулируемых организаций в области энергетического обследования (Минэнерго России, 17.07.2011) зарегистрировано 107 СРО.

Количество энергоаудиторов, входящих в СРО, превышает 5 тыс. организаций. Даже без учета фактического положения дел на каждого энергоаудитора приходится до 300 обязательных энергетических обследований.

Весь состав участников может быть разделен на несколько основных категорий:

- профессиональные энергоаудиторы, имеющие практический опыт и основной направленностью этого вида деятельности – не более 10%;
- компании, так или иначе связанные со строительной деятельностью – порядка 50%;
- производители энергосберегающей продукции и технологий – не более 10%;
- «профессиональные» посредники – не менее 20%;
- прочие – 10%.

Другими словами: специалистов-энергоаудиторов, которые в состоянии самостоятельно и качественно провести энергообследование подавляющее меньшинство.

Примечание: Приведенные цифры получены путем анкетирования ряда ведущих СРО страны и не претендуют на 100%-ную достоверность.

Справочно: Опытная энергоаудиторская фирма, располагающая достаточным количеством профессионально подготовленных сотрудников,

необходимым методическим обеспечением, приборно-аппаратурной базой и программным обеспечением, за год может провести не более 30-40 энергетических обследований (4-5 промпредприятий, 25-35 объектов социально-культурной сферы и ЖКХ).

Вместе с тем, следует отметить, что количественный рост организаций, желающих профессионально вести работу в области энергетических обследований, не должен восприниматься как негативная тенденция.

Необходимо отметить, что все организации, входящие в СРО, отвечают формальным требованиям регистрации.

Создание и функционирование саморегулируемых организаций в области энергетического обследования должно осуществляться в соответствии с требованиями Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности...», Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и Административного регламента исполнения Министерством энергетики Российской Федерации функции по ведению Государственного реестра саморегулируемых организаций в области энергетического обследования, утвержденного Приказом Минэнерго России от 22 июня 2010 г. № 283. Краеугольным камнем практической деятельности СРО и их членов является наличие профессионально подготовленных специалистов.

Подготовка специалистов

В соответствии с Законом основным и достаточным условием на право заниматься деятельностью в области энергетических обследований является наличие не менее 4-х обученных специалистов.

При этом достаточно обучиться по 72-х часовой программе в учебном заведении, имеющем лицензию на обучение.

Обучением может заниматься практически любое учебное заведение, имеющее соответствующую лицензию Минобрнауки России. Таким образом, проблем с получением удостоверения о прохождении курсов повышения

квалификации по 72-х часовой программе не существует. Вопрос цены и времени. И не обязательно очно, зачастую практикуется очно- заочная форма обучения, а также- дистанционная форма обучения.

Необходимо отметить, что в соответствии с п.п. 82-84 Распоряжения Правительства Российской Федерации от 01.12.2009 № 1830-р «План мероприятий по энергосбережению...» создание и обеспечение функционирования обучающих центров энергетической эффективности было поручено провести соответствующим уполномоченным органам власти еще в 2010 году. Данное поручение в настоящее время считается выполненным в соответствии с приказом Минэнерго России от 07.04.2010 № 148, в котором была приведена рекомендуемая 72-х часовая программа обучения энергоаудиторов, а так же перечень рекомендованных учебных заведений. Приказ не был зарегистрирован в Минюсте России.

Приказом Минэнерго России от 27.04.2011 г. № 155 «Об отмене приказа Минэнерго России от 07.04.2010 № 148 «Об организации работы по образовательной подготовке и повышению квалификации энергоаудиторов для проведения энергетических обследований в целях эффективного и рационального использования энергетических ресурсов» приказ был отменен.

В настоящее время нет ни одного нормативного акта, регулирующего этот вид деятельности.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.12.2009 № 1830-р в части пунктов 82-84 не выполнено.

Тем не менее, в ряде учебных заведений страны и некоторых отраслях экономики функционируют курсы повышения квалификации. Однако, курсы повышения квалификации, без практического опыта работ не могут существенно повысить качество проводимых энергетических обследований.

В ведущих учебных заведениях страны, имеющих многолетний опыт проведения обучения (в т.ч. практического), таких, как Национальный исследовательский университет «Московский энергетический институт (ТУ)», Национальный исследовательский Томский политехнический университет

(ТПИ), Уральский федеральный университет (УГТУ-УПИ), Саратовский технический университет, Нижегородский технический университет, Казанский технический университет и ряде других, являющихся основателями региональных центров энергоэффективности, дополнительно проводятся курсы по инструментальному энергоаудиту, практические курсы проведения обследований на реальных объектах, реализуются программы индивидуального сопровождения конкретных проектов по энергетическому обследованию.

Среди предложений, поступивших от ряда СРО, заслуживают внимания такие, как:

- Категорирование энергоаудиторов в зависимости от уровня подготовки и, соответственно, способности работы на различных объектах, начиная с простых, и кончая сложными, например, промышленности или генерации электро- и теплоэнергии.
- Выпуск и тиражирование учебных пособий по проведению различных видов энергетических обследований.
- Проведение, так называемых мастер-классов для энергоаудиторов, не обладающих достаточным опытом.

И др.

Следует также отметить, что упомянутым поручением Правительства Российской Федерации на уполномоченные органы власти (Минэнерго России, Минобрнауки России, Минрегион России, Минпромторг России и Минтранс России) возложено создание региональных и отраслевых обучающих центров энергетической эффективности. Тем самым предполагался более системный или более государственный подход в решении данного вопроса.

Рынок энергоаудита сегодня стихийен и зависит от ряда причин.

1. Формирование рынка на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; формирование рынка в отраслях экономики; формирование рынка в крупнейших компаниях; формирование рынка на объектах бюджетной сферы, включая закрытые объекты и т.п.

2. Планирование в бюджетной классификации расходов, связанных с энергоаудитом, и, как следствие- наличие у заказчика финансовых средств на проведение энергетических обследований.
 3. Отношение заказчиков к результату и качеству работ.
 4. Ценообразование при проведении энергоаудита.
 5. Принципы определения победителей конкурсов на право проведения энергетических обследований.
 6. Наличие на рынке недобросовестных исполнителей.
- И т.д.

Энергетический паспорт

Энергетический паспорт является, по сути, итоговым результатом проведенных энергетических обследований.

Во исполнение требований Федерального закона №261-ФЗ, и распоряжения Правительства Российской Федерации №1830-р Минэнерго России выпустило приказ от 19.04.2010 № 182 «Об утверждении требований к энергетическому паспорту...».

При этом никаких *методических рекомендаций по заполнению форм энергетического паспорта уполномоченным органом выпущено не было.*

Каждое СРО в меру своих сил и возможностей самостоятельно вынуждено было разъяснять членам своего партнерства порядок заполнения энергетического паспорта.

Паспорта, утвержденные саморегулируемой организацией и направленные для регистрации в Минэнерго России, как правило, получали отрицательные заключения Министерства (в подавляющем большинстве случаев по формальному признаку). Причем это происходило с нарушением всех возможных сроков рассмотрения документов.

Следует отметить, что в н.вр. в Минэнерго России на рассмотрении и регистрации находится более 2,5 тыс. энергетических паспортов, из которых только считанные единицы подготовлены для регистрации (или уже

зарегистрированы?). Причем очень значительное количество паспортов находятся в СРО «в режиме ожидания» на местах.

Последствия отказа в регистрации паспортов (или существенных задержек с регистрацией- до нескольких месяцев) для ряда энергоаудиторских компаний весьма негативно – многие заказчики (и не только бюджетной сферы) в порядках и условиях расчета предусматривают дату регистрации энергопаспорта именно в Минэнерго России. Компании, не имеющие достаточных резервов, чтобы дождаться адекватных решений со стороны уполномоченного органа, в лучшем случае вынуждены отказываться от текущих заказов.

Количество переданных на регистрацию в Минэнерго России документов возрастает, а возможности ускорить процесс проверки в Министерстве нет. Обработать (проверить, подготовить мотивированное заключение, решение о регистрации) копии энергопаспорта на бумажном носителе силами одного человека (а в профильном отделе из 5 чел. этим вопросом занимается 1 сотрудник) задача невыполнимая (даже для суперпрофессионала).

Электронный энергопаспорт.

Электронный энергопаспорт- это только механизм организации работы. С выходом в свет приказа № 182 было абсолютно понятно, что бумажный вариант ЭП нужен всего лишь для архива или на случай каких-нибудь разногласий. Вопрос о механизме автоматического приема сотен тысяч паспортов, заполненных в соответствии с принятыми рекомендациями (требованиями) необходимо было решать в приоритетном порядке, а не просто указывать в разделе «Правила направления копии энергетического паспорта...» приказа № 182 в адрес официальной почты Минэнерго России- minenergo@minenergo.gov.ru.

Без электронной версии энергопаспорта и соответствующего программного продукта справиться с приемом и обработкой нарастающего объема поступающих энергопаспортов не представляется возможным. Это касается и анализа поступающей в Министерство информации энергопаспорта,

и проведения экспертизы ЭП по основным ключевым показателям паспорта и проч.

В ряде СРО разработаны свои электронные формы и программы заполнения паспортов. Возможность выбора, использования этих программ электронного паспорта и их совместимости с базовой министерской программой необходимо решать вместе с профессиональным сообществом.

Вопросы ценообразования и проведения конкурсных процедур по проведению энергетических обследований

Отсутствие в настоящее время хотя бы методических рекомендаций о порядке ценообразования на энергетическое обследование со стороны уполномоченных органов исполнительной власти самым непосредственным образом сказывается на масштабах проведения обязательных энергетических обследований в установленные законодательством сроки.

При отсутствии единого подхода к ценообразованию основные бюджетополучатели не могут даже в первом приближении заложить соответствующие расходы в бюджеты следующих периодов и, в лучшем случае, финансирование соответствующих статей бюджета осуществляется по «остаточному» принципу. И то только в том случае, когда соответствующие органы власти (или руководители предприятий, организаций, компаний и др.) понимают, что в статье на энергосбережение необходимо закладывать средства на энергоаудит.

Именно из-за этого появляются на различных торговых площадках уже начальные предложения на проведение энергоаудита объектов по ценам, значительно уступающие «реальным».

Именно из-за этого начальное ценовое предложение на идентичные объекты в различных регионах (зачастую соседних) может отличаться в разы.

Принцип методики расчета цены на энергообследование, особенно в бюджетной сфере и, в частности, на объектах ЖКХ и соцкультбыта, должен быть единый по всей стране с возможными отклонениями (коэффициентами) в

зависимости от региона. Но и эти отклонения должны быть максимально прозрачны и четко зафиксированы соответствующими нормативными актами.

В настоящее время разрабатывается проект постановления Правительства Российской Федерации о субсидировании региональных программ энергосбережения. Принцип представления субсидий, основная часть которых, предполагается, пойдет на энергетические обследования, заложен в коэффициентах и расчетных показателях в зависимости от указанных в программах цифр. Представляется, что основным принципом субсидирования (стимулирования) регионов должен являться принцип владения информацией у себя на территории. В частности: адресный перечень всех объектов данной территории, подлежащих проведению обязательного энергообследования, с соответствующей детализацией этих объектов и приблизительной стоимостной оценкой.

Одной из наиболее острых проблем при проведении конкурсных процедур является принцип определения победителя торгов.

Тема достаточно серьезно обсуждается на разных уровнях власти и бизнеса со дня выхода закона Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изменениями от 31 декабря 2005 г., 27 июля 2006 г., 20 апреля, 24 июля, 8 ноября 2007 г., 23 июля, 1, 30 декабря 2008 г., 28 апреля, 8 мая, 1, 17 июля, 23, 25 ноября, 17, 27 декабря 2009 г., 5, 8 мая, 27 июля, 3 ноября 2010 г., 5, 21 апреля 2011 г., 1, 11 июля 2011 г.).

Годовая практика проведения торгов по энергетическим обследованиям показала необходимость срочного и кардинального решения этого вопроса.

Уже становится обычной практикой, когда от начальной цены предложения по государственным контрактам победителем признается лицо, предложившее цену в разы меньшую (нередко до десяти раз). При этом победитель, как правило, не располагает никакими возможностями для проведения данных работ. Причиной этого является либо сговор с заказчиком о минимизации затрат на проведение энергоаудита путем «заочного»

энергетического обследования, либо расчет на привлечение в качестве субподрядчика действующего энергоаудитора (на что, как правило, опытные организации не идут). Существуют пределы, ниже которых качественное выполнение работ невозможно.

Справочно: Интернет пестрит объявлениями типа «Энергоаудит с энергопаспортом, цена от 10 000 руб., купить...»

Требуется оперативное внесение соответствующих нормативных правовых актов.

Справочно: Опыт реализации проблемы ценообразования и определения стоимости энергоаудита имеется:

- 1) 1997 г. В Департаменте ТЭХ г. Москвы утвержден «Ценник...» по определению стоимости различных видов работ по энергетическим обследованиям.
- 2) 2009 г. В Департаменте экономической политики и развития г. Москвы утвержден «Временный порядок формирования начальной (максимальной) цены Государственного контракта...».
- 3) 2010 г. В ряде СРО разработаны собственные Инструкции по определению стоимости по оказанию услуг по проведению энергетического обследования.
- 4) 2011 г. ОАО «РЖД» утвердило «Методику определения стоимости работ по проведению энергетического обследования объектов ОАО «РЖД».

И т.д.

Очевидно, имеет смысл обратиться к опыту организации работ по ценообразованию энергетических обследований, накопленному до принятия ФЗ-261, когда в качестве базовых использовались преискурранты ОРГРЭС и Госстроя России.

П.8 ст.18 Федерального закона №261-ФЗ разрешает членам саморегулируемых организаций в области энергетического обследования проводить энергетические обследования в отношении самих себя и принадлежащих им объектов.

Данное положение позволяет крупным компаниям и отраслям создавать «карманные» СРО, которые проводят энергоаудит на предприятиях компании (отрасли), выигрывая конкурсы практически безо всякой конкуренции. Мало того, что это может привести к искажению объективных результатов, но и не исключена коррупционная составляющая такого рода действий. Целесообразно ограничить круг СРО, подпадающих под действие данного положения.

Таким образом, опыт реализации требований Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности...» в части проведения энергетических обследований в течение 2010- 2011гг. выявил ряд существенных недостатков нормативно- правового регулирования и организации самого процесса энергетического аудита, его ценообразования и оформления результатов, что приводит к срыву установленных сроков, заложенных как в самом законе, так и в Указе Президента Российской Федерации от 5 июня 2008 года «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности экономики» в части снижения к 2020 году энергоёмкости валового внутреннего продукта Российской Федерации не менее чем на 40 процентов по сравнению с 2007 годом.

Целесообразно дать поручения федеральным органам исполнительной власти по корректировке существующей нормативной правовой базы и разработке новых актов, восполняющих выявленные пробелы.

На сегодняшний день имеется целый ряд вопросов в части энергетических обследований, не нашедших ответов в существующей нормативной правовой базе. Например, что является объектом энергоаудита? Согласно действующему законодательству энергетическое обследование может проводиться в отношении продукции, технологического процесса, а также юридического лица, индивидуального предпринимателя. ОАО «Газпром» (даже с учетом его ДЗО), войсковая часть или объект с особым режимом допуска, например, Росатома, – все являются юридическими лицами. Как организовать

энергетическое обследование таких организаций? В первом случае – это огромная структура, расположенная во множестве территориальных образований, включающая в себя различные технологические процессы, объекты вспомогательного производства и административные здания. По структуре действующего энергетического паспорта в титульном листе предусмотрено только одно лицо, проводящее энергообследование. Следовательно, заказчик (ОАО «Газпром» или его ДЗО) должен определить одно лицо – энергоаудитора, который должен составить единый энергопаспорт на все общество. Задача, мягко говоря, трудноосуществимая.

Значительное количество вопросов возникает по объектам, переданным в долгосрочную аренду или длительное управление. Кто будет являться заказчиком энергообследования?

Отдельной строкой значатся вопросы по режимным объектам или объектам с особым режимом допуска (Росатом, Минобороны России, МВД России, Генпрокуратура, Роскосмос и др.).

Такого рода вопросы требуют соответствующих решений законодательных и исполнительных органов власти.

Один из основных вопросов, требующий, на наш взгляд, решения:

На сегодняшний день **не определен федеральный орган исполнительной власти**, ответственный за разработку и реализацию государственной политики энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Существующая на сегодняшний день практика закрепления за отдельными министерствами и ведомствами отдельных функций не дает желаемого результата без координации действий участников процесса, мониторинга исполнения требований закона и нормативных актов. В равной мере это относится и к тем многочисленным рабочим группам, созданным при Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, при Президенте Российской Федерации, при Общественной палате, при РСПП и ТПП и т.д. Безусловно, это нужные и

полезные образования, но при отсутствии централизации и координации их КПД довольно незначителен.

На наш взгляд, необходимо либо возложить функцию разработки и реализации государственной политики энергосбережения и повышения энергетической эффективности на определенный орган исполнительной власти, либо создать при Правительстве Российской Федерации соответствующий рабочий орган.