

Доклад для I Международной форум энергоаудиторов и энергоменеджеров на тему: "Проблемные вопросы в области проведения энергоаудита в РФ и пути их решения"

Изменение федерального законодательства в сфере энергосбережения и энергоэффективности породило бурное развитие рынка услуг энергоаудита в РФ. Если до Принятия ФЗ 261 «Об энергосбережении..» на российском рынке было порядка 300 активно действующих энергоаудиторских компаний, сейчас же их насчитывается 11838 (на 19.01.2014). Конечно же, реализация такой глобальной программы породила множество проблем. Рассмотрим основные из них:

1. Критерии составления списка к обязательному энергетическому аудиту

По 261-му закону со статусом «обязательное энергообследование» попало огромное количество потребителей и заранее можно было бы предвидеть, что переварить такое количество потребителей невозможно. И в первую очередь это бюджетные учреждения.

В РФ согласно ФЗ 261 нужно разработать, подвергнуть экспертизе и согласовать около 300 000 энергопаспортов (*на конец 2013 года в Минэнерго было направлено 106 879 паспортов*). Сколько лет нужно на это, сколько это стоит и что это даст стране.

Например, в компанию обязательных обследований, которая шла по предыдущему закону с 1999 по 2003 годы, под обязательные процедуры обследования попадали те, кто потребляет в год более 6 тысяч тонн условного топлива. Это достаточно ограниченное количество потребителей против нынешних категорий потребителей, предусмотренных ФЗ 261 (подогнанных под одну гребенку), и программа составлялась по всем регионам органами Госэнергонадзора.

В процессе подготовки тщательно выверялись те, кто потреблял действительно более 6 тысяч тонн условного топлива. Эти потребители были внесены в программу обследований общероссийскую, распределены равномерно в течение пятилетнего периода. Все эти потребители были уведомлены о том, что они подлежат обязательному обследованию в тот конкретный год, в котором они включены. И плюс к тому, в тот период, энергоаудит был лицензированным видом деятельности.

Пути решения проблемы:

1. *Пересмотреть критерии включения в список обязательного энергоаудита.*
2. *Исключить бюджетные организации из списка обязательного энергетического аудита, заменить для них энергопаспорт декларацией.*

В сравнении с ФЗ 541-IV ЗПК в РК

Есть реестр организаций, подлежащих обязательному энергетическому обследованию.

2. Низкая квалификация энергоаудиторов и низкий порог вхождения на рынок

Отдельный вопрос — квалификация энергоаудиторов. После принятия закона «Об энергосбережении» число компаний, оказывающих эти услуги, начало быстро множиться. Курс обучения аудитора сегодня составляет 72 часа. За это время можно систематизировать знания специалистов с опытом работы в отрасли. Но получить качественного эксперта нельзя.

Низкий порог вхождения на рынок – следующий бич ФЗ 261. Достаточно купить четыре удостоверения о прохождении курсов (40 тысяч рублей) и вступить в СРО (10-15 тысяч рублей) – и все, ты энергоаудитор.

Пути решения проблемы:

1. *Повысить требования к потенциальным энергоаудиторам (наличие оборудования и квалифицированного штата).*
2. *Провести аттестацию существующих энергоаудиторов.*

В сравнении с ФЗ 541-IV ЗРК в РК

Порог вхождения на рынок высокий, необходим парк измерительных приборов. Но присутствует коррупционная составляющая при получении аккредитации.

3. Не правильно поставленные цели: обязательное обследование (энергетический паспорт) является результатом.

Принципиальная проблема, которая вытекает из незрелости «профессионального сообщества» энергоаудиторов - игнорирование того, на что нацелена политика энергосбережения и энергоэффективности, что должно быть результатом энергетического обследования. В 261-ФЗ достаточно четко сформулировано: получение объективных данных об объекте, определение показателей энергетической эффективности, потенциала энергосбережения, разработка мероприятий (с целью их последующей реализации). Но, тем не менее, у большинства заказчиков и исполнителей работ по энергоаудиту имеется совершенно иное понимание этих положений федерального закона. Заказчики хотели бы как можно быстрее, с минимальными затратами сил и средств получить энергопаспорт. Энергоаудиторы, в свою очередь, хотели бы за весьма достойное вознаграждение, но также с минимальными затратами сил и времени, этот паспорт заказчику представить. Во всем мире энергоаудит - это инструмент. И только у нас энергоаудит - это законченный процесс. Конечный результат энергоаудита - это энергетический паспорт, который, в принципе, непонятно каким образом дальше будет использован или востребован.

Для справки: аналогичный пример результата программы энергосбережения в Украине в 1995-2000 годах: Призывы и декларации власти о всеобщем энергосбережении, фискальные законы, всеобщая энергопаспортизация и тотальное нормирование породили небывалую суету и ожидания. Сегодня, новое руководство Государственного агентства по энергоэффективности Украины тихо спускает на тормозах все "достижения" государственной политики энергосбережения за последние 15 лет - канула в лету государственная инспекция по энергосбережению, признан негодным Закон Украины "Об энергосбережении". Мирно пылятся десятки тысяч утверждённых энергопаспортов - их никто не открывал после их утверждения и оплаты за экспертизу. Некому брать штрафы за несоблюдение вымышленных нормативов потребления энергоресурсов - а ведь 15 лет нормирование в Украине было основой основ государственной политики энергосбережения.

На сегодняшний день понятие энергоаудита (инструмента) оторвано от понятия энергосбережения (результата). Понятие энергоаудита оторвано также от понятия энергосервисного контракта - основного эффективного механизма инвестирования в энергосбережение. Оно оторвано не только в психологии заказчиков и энергоаудиторов, но и законодательно. Согласно требованиям закона о госзакупках, вначале проводится один конкурс по энергетическому обследованию, а потом проводится совершенно другой конкурс - по энергосервисному контракту. Никаких гарантий, что победителем первого и второго конкурса окажется одна и та же компания, естественно, нет. Но какая здравомыслящая энергосервисная компания будет вкладывать собственные финансовые средства на основании результатов энергетического обследования, сделанного другой компанией?

Нет одной модели энергоаудита на все случаи жизни. Энергетический аудит страны или города будет совсем другим, чем энергетический аудит здания или даже крупного промышленного предприятия. Для задач глубокой энергоэффективной модернизации городов, регионов, страны и базовых отраслей хозяйствования должна была быть востребована модель инвестиционного энергетического аудита.

При реализации же ФЗ 261 выбор Российской Федерации пал в пользу энергопаспортизации и соответствующей модели упрощенного энергетического аудита.

Пути решения проблемы:

Необходимо изменить требования законодательства и связать энергоаудит и его результаты (определение потенциала энергосбережения и способы реализации потенциала - энергосберегающие мероприятия) и энергосервис, как механизм достижения заявленных результатов по энергосбережению. Такое изменение логики подхода к энергосбережению создало бы необходимость качественного исполнения работ по энергетическому обследованию, поскольку энергосервисом - рискованной вложением финансовых средств - пришлось бы в последующем подтвердить правильность его результатов. Тем самым понятию энергосбережения, благодаря нацеленности на реальный результат работы, был бы возвращен его истинный первоначальный смысл.

В сравнении с ФЗ 541-IV ЗРК в РК

К счастью, заключение в РК не является самоцелью. Но существует проблема с дальнейшей реализацией мероприятий в связи с отсутствием разработанных механизмов финансирования проектов. Поэтому некоторые мероприятия заказчики просят не включать в состав заключения, т.к. не могут их внедрить.

4. Неправильно выстроенная программа реализации ФЗ 261 по срокам

У нас был законодательно запланирован трехлетний период интенсивных работ по энергоаудиту и двухлетний перерыв. То есть с 2010 по 2012 мы должны были всё и всех подряд обследовать, а с 2013 по 2014 включительно два года провал. Понятно, что энергоаудиторские компании, которые даже профессионально занимались этой деятельностью, в период простоя должны перекавалифицироваться в другую отрасль.

Этого допускать нельзя, потому что энергоаудит - это процесс творческий, и в нем нужно находиться непрерывно. Только тогда энергоаудитор будет стопроцентным энергоаудитором и профессионалом. Если речь идет о недобросовестных и малограмотных энергоаудиторах, пусть уйдут, это не беда. Но с этого рынка могут уйти и квалифицированные компании. От этого зависит ещё и судьба саморегулируемых организаций.

Объективный тормоз — сроки аудита. Для качественного обследования бюджетного учреждения необходимо минимум три месяца, для промобъекта — от шести месяцев до года. Законодатели явно недооценили фронт работ.

Пути решения проблемы:

1. Необходима программа дальнейшей работы в рамках ФЗ 261. Пока все заканчивается 2012 годом (окончание срока обязательного энергоаудита) и штрафными санкциями.

В сравнении с ФЗ 541-IV ЗРК в РК

Аналогичная проблема. Короткий срок реализации ФЗ 541-IV ЗРК в РК.

5. Неэффективность работы СРО

СРО в основе своей являются некоммерческими партнерствами. Вместе с тем значительная часть из них давно превратилась в чисто коммерческие проекты, поскольку СРО очень зависимы от количества энергоаудиторских компаний, которые в них состоят и платят им членские взносы. Регулировать же тех, от кого полностью зависишь финансово, крайне непросто. На рынке услуг уже появились специализированные фирмы, которые берут комиссионные за то, что в саморегулируемую организацию приводится та или иная энергоаудиторская компания, которой помогают «оформить» необходимые квалификационные документы и т.п.

Саморегулируемая система себя не оправдала. И, в принципе, никакой пользы в части саморегулирования не оказалось. Зачем нужно было регистрировать такое огромное количество саморегулируемых организаций, куда вовлекали кого угодно, лишь бы набрать 25 членов? Сейчас с оттоком энергоаудиторских компаний многие саморегулируемые организации вынуждены сокращаться.

Экспертиза паспортов сегодня развита слабо. Ради справедливости заметим: сегодня СРО идут в направлении создания единых и четких стандартов качества аудиторской проверки. СРО «Союз “Энергоэффективность”» инициировали проект по созданию стандартов проведения энергетического обследования. Они включают и российские, и международные нормы. Эти правила указывают, как необходимо проводить качественный энергоаудит. Стандарты будут сертифицированы TUV как лучшая международная практика. Пока это будут стандарты только этого СРО. Но уже достигнута договоренность о том, что они будут приняты как стандарты Союза СРО, в который входят саморегулируемые организации Москвы, Томска, Казани, Самары и ряда других регионов.

*В сравнении с ФЗ 541-IV ЗПК в РК
Институт СРО в РК пока отсутствует.*

6. Недоработанный ФЗ 261 «Об энергосбережении..»

Развитые страны на формирование нормативной базы в сфере повышения энергоэффективности потратили 2–3 десятилетия. Россия попробовала «сжать время» и сделать ту же работу за 2 года. На таком пути неизбежны издержки, в отношении как полноты нормативной базы, так и качества. Часть из них порождена недостаточной квалификацией разработчиков нормативных актов (за 2 года трудно вырастить кадры), часть – спешностью их принятия и отсутствием обсуждения в профессиональной среде.

Нормотворчество на федеральном уровне в сфере повышения энергоэффективности развивалось по схеме «большого взрыва»: на сегодняшний день можно насчитать свыше 70 нормативно-правовых актов, которые регулируют отношения в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и оформляют механизмы реализации требований ФЗ 261 и Государственной программы РФ «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года».

Основные недостатки закона: о потребителе, как о главном участнике процесса энергосбережения, не было ни слова, вернее сказано много, но не о том, как создать условия, при которых он хотел и мог экономить энергоресурсы, а о том, что он должен, независимо от того, есть у него резервы экономии и желание экономить или нет.

Главный лейтмотив новых поправок (ФЗ 399-ФЗ от 28 декабря 2013 года): вовлечь в паспортизацию многоквартирные жилые дома и прогнать всех энергоаудиторов через платные квалификационные экзамены. Начнется ажиотаж вокруг квалификационной аттестации энергоаудиторов, паспортизации многоквартирных домов и на этом все и

ОСТАНОВИТСЯ.

Для справки: с новыми поправками конечно появилось больше порядка. Например, объектом энергетического обследования теперь могут являться не только продукция, технологический процесс, юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, но и здания, строения, сооружения, энергопотребляющее оборудование, объекты электроэнергетики, источники тепловой энергии, тепловые сети, системы централизованного теплоснабжения, централизованные системы холодного водоснабжения и (или) водоотведения, иные объекты системы коммунальной инфраструктуры.

В целом повышается интеллектуальная составляющая деятельности энергоаудиторов. Так, теперь обязательным результатом энергетического обследования является не только энергетический паспорт, но, прежде всего, отчет об энергообследовании, требования к которому будут разработаны Минэнерго России.

Перечень мероприятий, которые должен разработать энергоаудитор по результатам энергетического обследования, больше не ограничивается типовыми и общедоступными мероприятиями. Кроме того, предусмотрена необходимость сделать их стоимостную оценку.

Вместо ранее действовавшего порога для попадания объекта в список, для кого энергообследование обязательно (годовые затраты на ТЭР в размере 10 млн. рублей) теперь будет действовать специально утвержденная уполномоченным органом величина объема потребления ТЭР. К тому же, для всех категорий объектов, в отношении которых предусмотрены обязательные энергетические обследования, теперь вводится дополнительная градация – если по итогам года, предшествующего году проведения энергообследования, совокупные затраты объекта на ТЭР не превышают величину, установленную уполномоченным органом Правительства, он вправе не проводить энергетическое обследование, а ограничиться подачей в федеральный орган исполнительной власти информации об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

Саморегулируемая организация теперь получает от энергоаудитора и энергетический паспорт, и отчет о проведении энергетического обследования, и проверяет на соответствие требованиям к проведению энергообследования, к его результатам, а также на соответствие стандартам и правилам СРО в установленный законом срок – 30 дней.

Повышается материальная ответственность саморегулируемых организаций: с момента, когда СРО проставила на энергопаспорте отметку о соответствии результатов энергообследования всем установленным требованиям, в том числе стандартам и правилам самой СРО, компания-энергоаудитор и саморегулируемая организация несут солидарную ответственность перед заказчиком энергообследования за возможные убытки, причиненные вследствие его недостатков.

При этом величина компенсационного фонда СРО должна с октября 2014 года возрасти до 2 миллионов рублей минимум. Добавились и требования к открытости саморегулируемых организаций и публичному размещению информации об их деятельности.

Вероятно, что подобное ужесточение требований вызовет переток энергоаудиторских компаний в более крупные и продвинутые по компетенции и методологии СРО, не формально подошедшие к разработке всех необходимых стандартов и правил.

С другой стороны, многие здравые предложения, высказанные профессиональным сообществом и благосклонно встреченные уполномоченным органом, не нашли в нем отражения.

Пути решения проблемы:

1. При внесении поправок в законопроект должно учитываться мнение профессионального сообщества энергоаудиторов, транслируемое через СРО. Некоторые СРО вносят свои поправки, но большинство из них игнорируется.

В сравнении с ФЗ 541-IV ЗРК в РК

Инициаторами некоторых поправок в ФЗ 541-IV ЗРК в РК стала Казахстанская Ассоциация Энергоаудиторов.

7. Плохая информированность регионов о проводимой политике энергосбережения в РФ и о ФЗ 261

Если в центральной России необходимость энергосбережения все-таки понимают, то в отдаленных регионах это осознают не все: тратить деньги на проведение энергетического обследования не хотят и не понимают того, что два-три штрафа контролирующих органов – гораздо больше стоимости проведения энергоаудита, который, в конце концов, все равно придется проводить.

Некоторые клиенты о необходимости проведения энергоаудита узнали только в 2012-2013 годах.

В сравнении с ФЗ 541-IV ЗРК в РК

1. Ситуация аналогичная, информированность регионов не очень хорошая. Некоторые компании даже не знают, что входят в реестр.

8. Отсутствие понимания со стороны заказчика

Самая главная проблема при проведении аудита — это отсутствие достоверной информации, что не позволяет провести анализ, принять какие-то решения, выработать рекомендации. Особенно сложно найти данные за несколько предыдущих лет. При этом мы понимаем, что точечные замеры ничего не дают. Завтра, через неделю это могут быть совершенно другие цифры. Нужно анализировать расходы электричества, воды, тепла на достаточно длинном отрезке времени. Мы часто сталкивались с непониманием заказчиков, мол, мы вам деньги заплатили, а еще и какие-то документы предоставлять обязаны? В некоторых учреждениях при слове «аудит» тут же заявляют, что никто кроме директора ничего говорить не будет. Доходит до того, что люди без получения инструкций от своих руководителей отказываются что-либо делать.

Пути решения проблемы:

1. Была необходима мощная государственная пропаганда по самому ФЗ 261 и методам его реализации. В 2010 году мы в составе выездной команды ОАО «Татэнергосбыт» (сбытовая компания Республики Татарстан по электроэнергии и

теплу) участвовали в выездных совещаниях в каждом крупном районе республики, где местное отделение Татэнергосбыта собирало крупных потребителей энергоресурсов. На этих совещаниях подробно разъяснялись положения ФЗ 261. Но таких регионов были единицы.

В сравнении с ситуацией в РК

Проблема идентична. С выходом закона в организации, входящие в реестр, были разосланы уведомления о необходимости прохождения энергоаудита, но многие их или проигнорировали или вообще не получили.

9. Отсутствие общей методики проведения энергоаудита

Долгое время не было единого понимания между министерством энергетики, СРО, энергоаудиторами, разработчиками паспорта в части методики его формирования и заполнения. Методика полностью отдана на откуп СРО. У каждой организации она своя. Даже внутри одной СРО существует разница в понимании разработки и заполнения энергопаспорта. В Минэнерго постоянно менялись требования к документу, но они носили формальный характер, и мы, по сути, каждый раз занимались бесполезной работой по его переделке. Стремление к унификации привело к тому, что для одних объектов паспорт избыточен, для других — вовсе не подходит. Все стало на места с приходом программных продуктов (ARM, E-Pass и т.д.)

Кроме выхода закона и создания структур, которые пытаются адаптировать его к реальности, российскому энергоаудиту больше нечем похвастаться. У нас нет единой методики, по которой, как по шаблону, можно провести анализ предприятия в рамках энергоаудита или использовать ее как некий эталон для сравнения результатов анализа энергоэффективности предприятия.

Под нынешнюю программу энергоэффективности выделены колоссальные средства — 3 триллиона рублей. Но эта программа никакого отношения к энергоэффективности не имеет хотя бы потому, что энергопаспорта не демонстрируют энергоэффективность, это пример простой инвентаризации энергетического оборудования, зданий, конструкций.

Пути решения проблемы:

1. Была необходима разработка общей методики проведения энергетического обследования на государственном уровне, которая бы включала минимальный набор услуг в рамках выполнения работ. Это могло бы исключить (уменьшить) процент энергетических обследований, выполненных формально.

В сравнении с ситуацией в РК

Проблема идентична. Общая методика отсутствует.

11. Торги и ценообразование

Серьезный негатив исходил от закона «О госзакупках». Иногда подрядчики, выигрывающие электронные аукционы, «снижали» с первоначальной цены 90 — 95%. Некоторые частные предприниматели предлагают энергоаудит по 8 тыс. рублей без выезда на место: по сути, обследуют объект по фотографии, пишут в паспорте типовые мероприятия. Участники рынка ждали внедрения федеральной контрактной системы

(разработана Минэкономразвития совместно с Высшей школой экономики), предусматривающей отбор победителей не только по цене, но и по качеству. В итоге вместо рынка энергоаудита сформировался рынок энергопаспортов.

К тому же, отсутствие общепринятого «ценника» для расчета стоимости добавляло «масла в огонь». В итоге, ценовой рынок энергоаудита обвалился, много энергоаудиторских компаний ушли с рынка, причем даже опытных.

Пути решения проблемы:

1. Минэнерго РФ со дня выхода ФЗ 261 обещали предоставить ценник для расчета сметной стоимости энергоаудита. Но до сих пор его нет.
2. На сегодняшний день в силу вступил новый закон о Госзакупках. Надеемся, ситуация с его принятием улучшится.

В сравнении с ситуацией в РК

На рынке РК также наблюдаются случаи демпинга при проведении торгов. Но в связи со спецификой местного законодательства о госзакупках, эта тенденция не повальная и в основной своей массе суммы на тендерах адекватны выполняемому объему работ. Хотя в последнее время наметилась тенденция уменьшения начальной (стартовой) цены тендера. Это связано с повышением конкуренции на рынке энергоаудита в РК.

12. «Самоаудит»

Еще одна проблема связана с самоаудитом компаний. Они создают в своей структуре спецподразделения и своими силами проводят обследование: что захотят, то и напишут.

Яркий тому пример - энергоаудит бюджетных организаций в Татарстане (РТ). Предоставив онлайн доступ к программному продукту «АМИС» всем бюджетным организациям РТ, где они самостоятельно заполняли формы энергопаспорта, сами себе провели энергоаудит 6000 организаций. О качестве работ даже говорить нечего.

В сравнении с ситуацией в РК

Подобных случаев в РК мы не наблюдали.

Надеемся, рассмотренные проблемы рынка энергосбережения РФ помогут нашим казахстанским коллегам их избежать или уменьшить их негативное влияние. Спасибо за внимание.

По материалам с сайта <http://gisee.ru/> и собственному опыту ГК «ТЭК».