

УДК338.23.01:338.4

## **ЭНЕРГОСЕРВИСНЫЙ КОНТРАКТ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД КАК ИНСТИТУТ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ В РОССИИ**

**Спицына Л.Ю.**

*ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Томский политехнический университет», Томск, Россия (634050, г. Томск, пр. Ленина, 30), e-mail: s\_luba\_07@mail.ru*

**Проведен анализ развития формальных институтов в сфере энергосбережения, применяемых в Российской Федерации в течение последнего десятилетия. Учитывались в основном институты, связанные со стимулированием энергосбережения в бюджетной сфере, в первую очередь – энергосервисный контракт для государственных и муниципальных нужд. Данная сфера исследовалась автором в силу того, что в ней государство имеет возможности подкрепить формальные нормы действующими неформальными институтами и обеспечить формирование необходимой философии исполнителей. На основании анализа нормативных положений и имеющихся в наличии данных об их исполнении сделан вывод о значимости бюджетной сферы в процессе принятия институтов энергосбережения населением и о недостаточном использовании мер государственного воздействия на регулируемый предмет. Также высказано предложение по уточнению правовых обязательств государственных заказчиков по заключению и исполнению энергосервисных контрактов.**

Ключевые слова: энергосбережение, энергосервисный контракт для государственных и муниципальных нужд, формальный и неформальный институт.

## **STATE AND MUNICIPAL ORGANIZATIONS ENERGY PERFORMANCE CONTRACTS AS AN ENERGY SAVINGS INSTITUTION IN RUSSIA**

**Spitsyna L.Y.**

*Tomsk Polytechnic University, Tomsk, Russia (Lenina Avenue, 30, 634050, Tomsk, Russia), e-mail: s\_luba\_07@mail.ru*

**The analysis of the development of energy savings formal institutions, used last decade in the Russian Federation is performed. Taken into account the institutions of energy conservation in the public sector firstly - energy performance contracts for state and municipal needs. This area was investigated because it is possible to reinforce the state formal rules with applicable informal institutions and ensure the necessary philosophy formation of the performers. Based on the analysis of law regulations and available data on their performance the importance of public sector institutions in energy saving population formation and insufficiency of governance impact on the regulated field are concluded. Also it is proposed to clarify the legal obligations of state customers on the conclusion and execution of energy performance contracts.**

Keywords: energy savings, state and municipal organizations energy performance contract, formal and informal institutions.

Вызовы современной экономической необходимости в условиях ограниченности энергетических ресурсов вместе с традиционной глобальной целью экономического развития, – эффективным использованием факторов производства, – делают меры по энергосбережению одним из важнейших ресурсов успешного экономического и институционального развития. Эти проблемы особенно актуальны для экономик стран догоняющего развития, таких как страны БРИКС и СНГ. Россия является представителем обоих союзов и в силу траектории экономического и институционального развития, обладая высокими запасами энергетических ресурсов, обращает меньше внимания на проблемы повышения энерго- и ресурсоэффективности.

В последние годы вопросам формирования политики энергосбережения в России было уделено много научного и практического внимания (например, работы системного характера И.А. Башмакова, А.Д. Мышака и др.) [2, 3].

Итогом полномасштабных аналитических исследований стали разработка и совершенствование нормативной правовой базы по энергосбережению и практические меры по применению энергосервисных услуг в российской практике. Однако в мировой практике широко известен тот факт, что любой закон (формальный институт) может быть принят, то есть дополнен неформальными правилами экономических взаимодействий, отторгнут, то есть не будет применяться в экономической практике, или извращен, то есть неформальные институты полностью исказят цель и суть вводимого законом правила [2].

Целью настоящей работы является анализ применения института энергосервисного контракта для государственных и муниципальных нужд в качестве механизма реализации государственной политики энергосбережения.

В ходе исследования использовался анализ формальных и неформальных институтов в сфере применения энергосервисных контрактов для государственных и муниципальных нужд путем динамического сравнения процессов, логического обобщения и классификации.

Базисные правовые нормы, разработанные и законодательно утвержденные в России в течение последнего десятилетия [4, 5, 7, 8, 9, 10], устанавливают достаточно жесткие, но часто фрагментарные или обрывочные, необязательные или неполные требования к энергопотреблению и меры по его уменьшению, что достаточно подробно анализировалось российскими учеными и практиками [3,6]. Государство применяет различные меры по организации энергосбережения и повышения энергоэффективности на территории России:

1. Обследование и оценка уровня энергоэффективности потребляющих субъектов (энергоаудит);
2. Условия энергопотребления, применяемые к новым товарам и услугам, жилым и производственным помещениям, контролируемые государством;
3. Законодательное утверждение и контроль соблюдения правил информирования населения об энергоэффективности потребляющих субъектов и энергосберегающих мероприятиях;
4. Функционирование и разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сфере энергосбережения;
5. Регулирование энергоэффективности в отдельных секторах и отраслях экономики;
6. Инвестиции в энергоэффективность и механизмы их активизации.

К последнему направлению относится и регулирование энергоэффективности государственных и муниципальных организаций, для которых механизмы получения

максимальной прибыли как основной цели экономической деятельности неактуальны. Единственным способом воздействия на их экономическое поведение является грамотное законодательное утверждение институтов взаимодействия (то есть, создание и реализация адекватных правил энергосбережения и повышения энергоэффективности). Таким рычагом и является основной предусмотренный для государственных и муниципальных заказчиков способ – заключение и исполнение государственных и муниципальных энергосервисных контрактов.

Ст. 108 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О федеральной контрактной системе» [10] (далее – закон 44-ФЗ) устанавливает право заказчиков при потреблении товаров, работ, услуг, относящихся к сфере деятельности субъектов естественных монополий, услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, газоснабжению (кроме реализации сжиженного газа), по подключению (присоединению) к сетям инженерно-технического обеспечения по регулируемым в соответствии с законодательством РФ ценам (тарифам), а также поставок электрической энергии, мазута, угля, поставок топлива, используемого в целях выработки энергии заключить особый контракт, предметом которого является снижение затрат на данные цели, потребление энергетических ресурсов и, соответственно, энергосбережение.

Такой контракт называется энергосервисным, и заключается он не с поставщиком коммунальных услуг и топлива, а с независимым исполнителем, который берет на себя выполнение мероприятий по сокращению затрат заказчика на услуги субъектов естественных монополий или на потребление энергоресурса, в зависимости от предмета контракта.

Поставщик по энергосервисному контракту определяется в общем порядке способами, установленными законом 44-ФЗ в зависимости от начальной цены контракта: это может быть только конкурентная процедура (конкурс, аукцион, запрос котировок).

Суть заключения контракта – нахождение исполнителя, который своими усилиями организационного, технологического или экономического характера сможет сократить потребление энергоресурсов заказчиком на заранее оговоренное количество ресурса, выраженное в денежной форме. Цену энергосервисного контракта составляет фиксированный процент достигнутой исполнителем экономии энергоресурсов в денежном выражении, текст контракта обязательно включает в себя обещанную исполнителем экономию энергоресурса в натуральном выражении. Обязательством исполнителя, предусмотренным энергосервисным контрактом, является обеспечение предусмотренной экономии в натуральном выражении соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов без учета экономии в стоимостном выражении. Такая норма

исключает недобросовестные действия исполнителя, спровоцированные общими колебаниями уровня цен на услуги естественных монополий и энергоресурсы.

Так, может быть, и анализировать такую мелочь, как бюджетная сфера, незачем? Полноценных данных по энергопотреблению бюджетной сферы в данных российской статистики нет, но даже частичный подсчет говорит о существенной ее роли в энергопотреблении: ежегодно ее объекты потребляют около 4 % от суммарного потребления энергии в России. По доле расходов на энергоресурсы и воду в себестоимости услуг объекты бюджетной сферы превосходят машиностроение, строительство, сельское хозяйство и даже цветную металлургию [1]. Исходя из изложенного, принятие заказчиками энергосберегающих институтов будет иметь как экономический, так и институциональный эффект: бюджетные организации могут выступать как сторонники и популяризаторы новой философии.

Главным препятствием качественному применению заказчиками этого института, как правила экономического поведения, по мнению автора, является ее необязательный характер. Норма применялась бы заказчиками только в том случае, если бы иного выхода не было. За прошедшие с момента начала применения в 2006 году Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» [8] (далее – закон 94-ФЗ), система государственных закупок сделала колоссальный шаг вперед в части прозрачности, конкурентности и информационной открытости процедур расходования бюджетных денег именно потому, что все нормы закона были обязательными и в случае их невыполнения жестоко карались.

Рассмотрим историю развития института энергосервисного государственного контракта с момента его зарождения до настоящего времени.

Впервые государственный энергосервисный контракт появился в российском законодательстве о закупках в законе №94-ФЗ, в качестве права государственных и муниципальных заказчиков осуществлять энергосберегающие мероприятия, путем внесения изменений в связи с выходом Федерального закона от 23.11.2009 №261-ФЗ об энергосбережении [9]. В главе 7.1 закона 94-ФЗ [8] достаточно подробно описан порядок и условия заключения энергосервисного контракта. В течение всего срока действия закона норма фактически не изменялась, лишь уточнялась и разъяснялась [5]. С учетом этих положений и общей тенденции развития институтов государственных закупок в России порядок заключения и исполнения энергосервисных государственных контрактов существует и до настоящего времени [10].

Однако механизм повышения энергоэффективности путем заключения и исполнения энергосервисного контракта в бюджетной сфере не слишком распространен. Этому явлению можно найти несколько основных причин, которые мы постараемся классифицировать:

1. Новизна и достаточная сложность механизма. Большинство государственных и муниципальных заказчиков боятся ступить на новое поле, которое в случае ошибок при размещении заказа и исполнении контракта грозит страшными карами в виде штрафов, а то и уголовных дел.
2. Отсутствие в свободном доступе развернутой и аргументированной информации о преимуществах от реализации энергосервисных контрактов. Заказчики не понимают выгоды их заключения.
3. Недостаточная распространенность деятельности мощных профессиональных энергосервисных компаний по территории России. Основная их часть сосредоточена в столичном регионе и крупных мегаполисах; возиться с мелкими закупками по отдаленным территориям таким компаниям попросту неинтересно, так как все риски по неудачным решениям падают только на исполнителей.
4. Законодательство не содержит обязанности заказчиков по размещению заказов на энергосервис; разрешительная формулировка воспринимается всеми заказчиками как право ничего не предпринимать.

Таким образом, основные причины отторжения института государственного и муниципального энергосервисного контракта можно разделить на два типа – институциональный и инфраструктурный.

Институциональные причины – отсутствие неформальных институтов, ориентирующих на энергосберегающее поведение, недостатки формальных институтов, описывающих энергосервисный контракт и условия его заключения и исполнения, а также отсутствие наказания за невыполнение этих норм. Инфраструктурные причины – недостаток профессиональных энергосервисных компаний на микроуровне в небольших городах и сельских поселениях, а также недостаточное количество обучающих программ, которые показали бы заказчикам, как быстро, удобно и безболезненно включиться в процесс энергосбережения и повышения энергоэффективности.

### **Список литературы**

1. Башмаков И.А. Повышение энергоэффективности в организациях бюджетной сферы // Энергосбережение. – 2009. – № 6. – С. 16-25.
2. Башмаков И. А., Башмаков В. И. Политика повышения энергоэффективности России // Энергосбережение. – 2012. – № 4. – С. 10-15.

3. Башмаков И.А., Мышак А.Д. Факторный анализ эволюции российской энергоэффективности: методология и результаты // Вопросы экономики. – 2012. – № 10. – С. 117-131.
4. Государственная программа «Энергоэффективность и развитие энергетики»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 321. [Электронный ресурс]: официальный сайт компании «ГАРАНТ». Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544238/> (дата обращения: 18.03.15).
5. Постановление Правительства РФ от 18.08.2010 (ред. от 01.10.2013) №636 «О требованиях к условиям контрактов на энергосервис и обосновании начальной (максимальной) цены контракта (цены лота)». [Электронный ресурс]: официальный сайт компании «ГАРАНТ». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12178093/>(дата обращения: 18.03.15).
6. Сапаров М.И. Политика энергоэффективности и энергосбережения в России: Проблемы и решения. Презентация семинара по климатической политике 09.04.2014.[Электронный ресурс]: официальный сайт проекта ClimaEast. Режим доступа: <http://www.climaeast.eu/wp-content/sec/uploads/2014/03/Clima-East-Roadshow-Moscow-Saparov-RUS-2014-9-12.pdf> (дата обращения: 14.03.15).
7. Указ Президента РФ от 04.06.2008 № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики». [Электронный ресурс]: официальный сайт компании «ГАРАНТ». Режим доступа: <http://base.garant.ru/193388/>(дата обращения: 16.03.15).
8. Федеральный закон от 21.07.2005 (ред. от 02.07.2013) №94-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд». [Электронный ресурс]: официальный сайт компании «ГАРАНТ». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12141175/>(дата обращения: 17.03.15).
9. Федеральный закон от 23.11.2009 (ред. от 29.12.2014) № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]: официальный сайт компании «ГАРАНТ». Режим доступа: <http://base.garant.ru/12171109/>(дата обращения: 17.03.15).
10. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [Электронный ресурс]: официальный сайт компании «ГАРАНТ». Режим доступа: <http://base.garant.ru/70353464/>(дата обращения: 17.03.15).

**Рецензенты:**

Барышева Г.А., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой экономики Института социально-гуманитарных технологий ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Томский политехнический университет», г. Томск;

Иванкина Л.И., д.ф.н., профессор, кафедра менеджмента Института социально-гуманитарных технологий ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Томский политехнический университет», г. Томск.