

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ ЗДАНИЙ

А. В. Туликов, заместитель генерального директора Ассоциации энергосервисных компаний (РАЭСКО)

Ключевые слова: дорожная карта, энергоэффективность зданий, энергосберегающие мероприятия, техническое регулирование



Обеспечение рационального использования энергетических ресурсов в зданиях является одним из приоритетных направлений в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности во многих странах мира. За рубежом данной проблеме уделяется значительное внимание, а ее решение на национальном уровне связано с формированием комплекса специальных мер государственного регулирования. Так, в государствах – членах Европейского союза реализуется уже второе поколение законов об энергетической эффективности зданий, принятых в рамках имплементации соответствующих директив 2002 и 2010 годов.

В России с принятием Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении...» был определен ряд мер по повышению энергетической эффективности объектов жилищного фонда, а также иных зданий, строений, сооружений. Однако по тем или иным причинам большинство из них не получило практической реализации. Для решения задачи сбережения энергии разработан проект плана мероприятий (дорожной карты) повышения энергоэффективности зданий.

Требования энергетической эффективности зданий

Основным пробелом в законодательстве об энергосбережении и повышении энергоэффективности, негативно отражающимся на его применении в целом, является отсутствие утвержденных требований энергетической эффективности зданий, строений, сооружений (далее – зданий). Утверждению таких требований препятствуют разногласия федеральных органов исполнительной власти относительно их содержания. Вместе с тем, без них блок законодательства в данной области остается незавершенным, а применение соответствующих требований в отношении зданий, по существу, невозможно. Отсутствие указанных требований также препятствует реализации отдельных мер государственного регулирования в области повышения энергоэффективности в жилищном фонде, в том числе связанных с определением и указанием классов энергетической эффективности многоквартирных домов (далее – МКД) и требований к составу разделов проектной документации.

В то же время отсутствие требований энергетической эффективности зданий является не единственной проблемой государственного регулирования в данной сфере. Законодательство Российской Федерации об энергосбережении и повышении энергетической эффективности, формирование которого осуществлялось с оглядкой на опыт ЕС, в настоящее время требует пересмотра с учетом российских реалий и различий подходов в России и в европейских государствах к правовому и техническому регулированию повышения энергоэффективности зданий.

Дорожная карта повышения энергоэффективности зданий

За последний год наблюдается активизация и консолидация профессионального сообщества¹ и формирование ряда предложений по совершенствованию госрегулирования в области повышения энергоэффективности зданий. Данная работа способствовала разработке плана мероприятий (дорожной карты) повышения энергоэффективности зданий (см. справку).

На сегодняшний день при участии ведущих экспертов отрасли разработан проект указанной дорожной карты, который предусматривает набор целей и целевых показателей их достижения.

Проект плана мероприятий (дорожной карты) повышения энергетической эффективности зданий был подготовлен Минстроем России при участии профессионального сообщества¹ по поручению председателя Правительства Российской Федерации Дмитрия Медведева от 26 октября 2015 года. Проект направлен на снятие технических, регуляторных, информационных и иных барьеров повышения энергетической эффективности при проектировании, строительстве, эксплуатации и проведении капитального ремонта зданий, строений и сооружений. В настоящее время проект находится на согласовании в федеральных органах исполнительной власти.



Система целей сформирована таким образом, чтобы в составе поручений дорожной карты были затронуты все аспекты и проблемные вопросы повышения энергетической эффективности зданий на различных этапах их жизненного цикла. Целями дорожной карты являются:

- обеспечение рационального использования энергоресурсов при эксплуатации объектов капитального строительства за счет установления требований энергоэффективности зданий;
- снижение платежной нагрузки на население за коммунальные услуги за счет повышения энергоэффективности в жилищном фонде, в том числе путем проведения капитальных ремонтов МКД и развития энергосервиса;
- увеличение объема проектирования и строительства зданий высокой энергетической эффективности;

¹ Особую роль в этом процессе играют НОЭ, НОСТРОЙ, НОПРИЗ, РАЭСКО, «Росизол», НИИМосстрой и ряд других организаций.

- обеспечение энергетической эффективности при закупках строительства, реконструкции, капитального ремонта зданий;

- привлечение частных инвестиций на повышение энергетической эффективности зданий, в том числе на условиях энергосервисных договоров (контрактов);

- создание системы стимулирования к повышению энергоэффективности зданий на основе применения налоговых, бюджетных и иных мер господдержки;

- совершенствование системы контроля за соблюдением требований и показателей энергоэффективности зданий;

- развитие технического регулирования и стандартизации в области энергоэффективности зданий, включая развитие инфраструктуры подтверждения соответствия зданий установленным требованиям;

- развитие методологии, информационного обеспечения, пропаганды и обучения в области повышения энергетической эффективности зданий.

В качестве основного контрольного показателя успешной реализации дорожной карты предложено уменьшение удельного годового расхода тепловой энергии и электрической энергии на общедомовые нужды в МКД (аналогично для административных и общественных зданий). Данный показатель предполагается к 2025 году уменьшить на 25 % по сравнению с 2015 годом. При этом долю МКД наивысшего класса энергоэффективности, введенных в эксплуатацию, предлагается к 2025 году довести до 30 %. Такой же показатель принят и для административных и общественных зданий.

Мероприятия по повышению энергоэффективности зданий

В текущей редакции дорожной карты мероприятия сгруппированы в разделы, которые охватывают соответствующие поручения федеральным органам исполнительной власти, направленные на достижение одной или нескольких вышеуказанных целей, включая:

1. Совершенствование основ государственного регулирования в области повышения энергоэффективности зданий.

В связи с тем, что концепция развития законодательства в области повышения энергоэффективности зданий до настоящего времени не сформирована, совершенство-

вание основ государственного регулирования в данной области будет осуществляться в два этапа.

На первом этапе предполагается подготовка двух докладов в Правительство РФ, один из которых будет посвящен повышению энергоэффективности зданий, прежде всего общественных и административных, а другой – ресурсосбережению в жилищном фонде. Предполагается, что по результатам рассмотрения данных докладов будут подготовлены поручения Правительства РФ о разработке конкретных нормативных правовых актов, затрагивающих основы государственного регулирования в данной области.

В рамках подготовки данных докладов планируется разработка предложений по внесению изменений:

- в Градостроительный кодекс РФ и федеральные законы № 261-ФЗ, № 384-ФЗ, № 184-ФЗ², в том числе в части разграничения предметов ведения законодательства о техническом регулировании и законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности в области обеспечения энергетической эффективности зданий;

- в Жилищный кодекс РФ и федеральные законы № 261-ФЗ, № 209-ФЗ³, в том числе по исключению избыточных, неприменяемых положений закона № 261-ФЗ в части возложения на лиц, осуществляющих содержание общедомового имущества, полномочий, для исполнения которых у них отсутствует финансовое обеспечение, а также исключения рекомендательных положений, создания информационной базы для определения и подтверждения класса энергетической эффективности МКД в процессе их эксплуатации.

В данном случае речь идет о возможном изменении принципиальных подходов к государственному регулированию повышения энергетической эффективности объектов жилищного фонда, административных и общественных зданий, включая следующие вопросы:

- предоставление субъектам РФ полномочий по утверждению территориальных требований энергоэффективности зданий;

- энергетическая паспортизация зданий при проектировании и в последующем актуализация паспорта в процессе ввода в эксплуатацию и эксплуатации зданий с использованием инструментального контроля, внесение дополнений в электронный паспорт МКД в части показателей энергопотребления и указания класса энергетической эффективности;

² Федеральный закон от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

³ Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства».

ОРГАНИЗАТОРЫ



Министерство
энергетики
Московской
области



Некоммерческое
партнерство
«АВОК»

13-14 апреля
2016 года

КОНКУРСНАЯ ВЫСТАВКА И КОНФЕРЕНЦИЯ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОЕ ПОДМОСКОВЬЕ



Демонстрация лучших практик:

- муниципальных образований Московской области
- ресурсоснабжающих организаций
- производителей и поставщиков энергоэффективной продукции

МЕСТО ПРОВЕДЕНИЯ: ДОМ ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ (КРАСНОГОРСК, БУЛЬВАР СТРОИТЕЛЕЙ, ДОМ 1)



Тепло- и электроснабжение:
модернизация систем



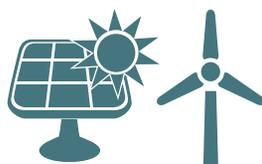
Капитальный ремонт
и реконструкция зданий



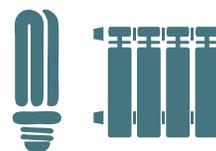
Учет и регулирование
энергопотребления



Механизмы реализации
энергосервисных контрактов



Альтернативные и возобновляемые
источники энергии



Энергоэффективность
и качество среды обитания

- создание системы мер стимулирования использования вторичных энергетических ресурсов и возобновляемых источников энергии в зданиях, проектирование и строительство пассивных зданий;

- установление поэтапного запрета на применение отдельных технологий и технических решений низкой энергетической эффективности при проектировании и строительстве зданий с переходом на применение технологий и технических решений высокой энергетической эффективности;

- установление прямых требований к утеплению ограждающих конструкций и систем регулирования потребления энергоресурсов при строительстве и реконструкции МКД;

- ограничение ввода в эксплуатацию МКД низких классов энергетической эффективности;

- создание дополнительных возможностей для реализации энергосервисных договоров одновременно с проведением капитальных ремонтов;

- создание правовых основ для определения и подтверждения класса энергетической эффективности МКД в процессе их эксплуатации, информационное сопровождение мероприятий по энергосбережению и повышению энергоэффективности, а также анализ и мониторинг энергетической эффективности МКД и объектов коммунальной инфраструктуры с использованием государственной информационной системы ЖКХ;

- установление обязанностей по включению в смету при проведении капитального ремонта работ по повышению энергоэффективности МКД, определенных по результатам его обследования, из перечня, утверждаемого уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

2. Установление требований и показателей энергетической эффективности зданий.

Мероприятия данного раздела предусматривают разработку изменений в правила установления требований энергетической эффективности для зданий в части учета результатов инструментального контроля и энергетической эффективности элементов конструкции зданий, оборудования и технологий, выполнения мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности при определении энергетической эффективности МКД.

Также предполагается подготовка доклада в Правительство Российской Федерации с предложениями по требованиям энергетической эффективности многоквартирных домов, административных и общественных зданий, прежде всего в части нормируемых показателей суммарных удельных годовых расходов тепловой энергии, показателей удельного годового расхода электрической энергии на общедомовые нужды и состава требований к технологиям и материалам, позволяющим исключить нерациональный расход энергетических ресурсов как в процессе строительства, реконструкции и капитального ремонта, так и в процессе эксплуатации.

3. Повышение энергоэффективности МКД.

В августе 2016 года планируется разработать изменения в требования к правилам⁴ определения класса энергетической эффективности МКД. Так, предполагается установление требований об определении класса энергетической эффективности:

- с учетом анализа отдельных элементов и конструкций МКД, устройств и технологий, включая инженерные системы, и их эксплуатационных свойств на соответствие перечню таких объектов, приведенному в приложении к правилам;

- с использованием инструментально-расчетного способа определения показателей удельных годовых расходов энергетических ресурсов, основные принципы которого должны быть изложены в требованиях.

В качестве основного контрольного показателя успешной реализации дорожной карты предложено уменьшение удельного годового расхода тепловой энергии и электрической энергии на общедомовые нужды в МКД (аналогично для административных и общественных зданий). Данный показатель предполагается к 2025 году уменьшить на 25 % по сравнению с 2015 годом. При этом долю МКД наивысшего класса энергоэффективности, введенных в эксплуатацию, предлагается к 2025 году довести до 30 %. Такой же показатель принят и для административных и общественных зданий.

⁴ Утвержденные постановлением Правительства РФ от 25 января 2011 года № 18 «Об утверждении Правил установления требований энергетической эффективности для зданий, строений, сооружений и требований к правилам определения класса энергетической эффективности многоквартирных домов».



Также планируется к апрелю 2017 года подготовить новую редакцию правил определения классов энергетической эффективности МКД и требований к указателю класса энергоэффективности МКД, размещаемому на его фасаде. Предполагается, что будет обеспечен анализ отдельных элементов и конструкций многоквартирных домов, устройств и технологий, включая инженерные системы, и их эксплуатационных свойств, а также использование инструментального способа определения удельных показателей.

Предусматривается разработка изменений в государственную программу «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Планируется обеспечить применение наиболее эффективных технологий при строительстве жилья эконом-класса в рамках реализации данной программы, а также указание целевых показателей удельных годовых расходов тепловой энергии и электрической энергии на общедомовые нужды и класса энергетической эффективности МКД.

4. Внедрение энергоэффективных технологий и технических решений в строительстве МКД, административных и общественных зданий.

До конца 2016 года планируется разработка предложений по внесению изменений в постановление Правительства РФ № 87⁵ в части совершенствования требо-

ваний к разделу 10 (1) «Мероприятия по обеспечению соблюдения требований энергетической эффективности и требований оснащенности зданий, строений и сооружений приборами учета используемых энергетических ресурсов» проектной документации.

В 2017 году предполагается разработка альбомов и справочников типовых проектных решений высокой энергетической эффективности для зданий, а также формирование перечня продукции и технологий высокой энергоэффективности, рекомендуемых для практического применения в строительстве в различных природно-климатических условиях на территории России.

В августе 2016 года планируется подготовка доклада в Правительство РФ с предложениями по внесению изменений в законодательство России в целях использования горизонтальной системы разводки отопления и запрета проектирования систем, не позволяющих использовать индивидуальные коммерческие приборы учета тепловой энергии. В настоящее время многие застройщики продолжают использовать вертикальную систему разводки отопления, что делает невозможным поквартирный учет объемов потребления тепловой энергии. Необходим анализ барьеров и формирование предложений изменения законодательства для перехода на горизонтальные системы разводки отопления – безусловно, с учетом экономической целесообразности данного решения.

⁵ Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 года № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

Планируется к апрелю 2017 года подготовить новую редакцию правил определения классов энергетической эффективности МКД и требований к указателю класса энергоэффективности МКД, размещаемому на его фасаде. Предполагается, что будет обеспечен анализ отдельных элементов и конструкций многоквартирных домов, устройств и технологий, включая инженерные системы, и их эксплуатационных свойств, а также использование инструментального способа определения удельных показателей.

5. Установление требований энергоэффективности при закупках проектно-изыскательских работ, строительства, реконструкции, капитального ремонта зданий.

В настоящее время система закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд не стимулирует государственных и муниципальных заказчиков к закупке (строительству, реконструкции, капитальному ремонту) объектов капитального строительства с обеспечением их высокой энергетической эффективности.

В этой связи предполагается, что в III квартале 2016 года будут разработаны изменения в постановление Правительства РФ № 1221⁶, которыми, с одной стороны, будут закреплены полномочия Минэкономразвития России по утверждению соответствующих требований, а с другой – непосредственно актом Правительства РФ утверждены первоочередные требования.

До конца текущего года планируется внесение изменений в методику⁷ оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, в части учета показателей энергоэффективности объектов капитального строительства.

В число мероприятий данного раздела также включена подготовка доклада в Правительство РФ с предложениями о распространении требований энергетической эффективности при закупках проектно-изыскательских работ, строительства, реконструкции, капитального ремонта зданий, строений, сооружений государственными корпорациями и компаниями, хозяйственными обществами с участием государства и муниципального образования, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности.

6. Совершенствование системы стимулирования повышения энергоэффективности зданий.

Предполагается в декабре 2016 года разработать меры стимулирования приобретения жилья в МКД высоких классов энергетической эффективности через создание системы льготного ипотечного кредитования. Также будет расширен перечень объектов и технологий высокой энергетической эффективности, в отношении которых могут быть предоставлены инвестиционные налоговые кредиты и ускоренная амортизация за счет инженерного оборудования зданий высокой энергетической эффективности.

7. Совершенствование системы контроля за соблюдением требований и показателей энергетической эффективности зданий.

В III квартале 2017 года планируется разработка изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях в части уточнения составов административных правонарушений и административных наказаний за нарушение требований энергетической эффективности зданий и требований в области обеспечения энергетической эффективности в жилищном фонде.

В этот же срок планируется подготовка предложений об установлении⁸ порядка определения соответствия выполняемых строительных работ требованиям энергетической эффективности при осуществлении государственного строительного надзора.

8. Развитие технического регулирования и стандартизации в области энергетической эффективности зданий.

В одной из начальных редакций дорожной карты мероприятия данного раздела предусматривали разработку конкретных сводов правил и национальных стандартов в области обеспечения энергетической эффективности зданий.

В настоящее время мероприятия данного раздела лишены конкретики и предусматривают проведение анализа нормативно-технической базы, подготовку предложений по совершенствованию технических требований в сфере строительства и эксплуатации в части повышения энергетической эффективности МКД, административных и общественных зданий. Выполнение данной работы планируется в 2017 году. Кроме того, предусмотрена разработка:

⁶ Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 года № 1221 «Об утверждении Правил установления требований энергетической эффективности товаров, работ, услуг при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

⁷ Утверждена Приказом Минэкономразвития России от 24 февраля 2009 года № 58.

⁸ В Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2006 года № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации».

РУКОВОДСТВО И ПРОГРАММА АВОК

РУКОВОДСТВО ПО РАСЧЕТУ ТЕПЛОПОТРЕБЛЕНИЯ ЭКСПЛУАТИРУЕМЫХ ЖИЛЫХ ЗДАНИЙ

■ предложений по подготовке нормативных документов, позволяющих обеспечить инструментальный контроль строящегося объекта на соответствие его требованиям энергетической эффективности при осуществлении государственного строительного надзора;

■ перечня аккредитованных испытательных лабораторий, выполняющих работы по определению фактических технических характеристик продукции, в том числе строительных материалов, изделий и оборудования, применяемых в целях повышения энергоэффективности.

9. Развитие методологии, информационного обеспечения, пропаганды и обучения в области повышения энергоэффективности зданий.

В III квартале 2017 года предусмотрена разработка изменений в постановление Правительства РФ № 961⁹ в части включения в него справочников наиболее эффективных технологий по энергосбережению и повышению энергоэффективности МКД, административных и общественных зданий.

Также до конца 2017 года предполагается развитие форм федерального статистического наблюдения путем разработки системы показателей в области энергетической эффективности МКД, административных и общественных зданий. Это позволит создать статистический инструментарий для объективной оценки на основе официальной статистической информации достижения показателей энергоэффективности зданий и, соответственно, эффективности проведения государственной политики в данной области.

В августе 2016 года предусматривается разработка программ и внесение изменений в программы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в проектировании, строительстве и эксплуатации МКД, административных и общественных зданий, по вопросам соблюдения требований энергосбережения и повышения энергоэффективности.

В ходе межведомственного согласования проект дорожной карты может подвергнуться значительным изменениям. Прежде всего, с учетом текущей социально-экономической ситуации могут быть ограничены мероприятия по стимулированию, в том числе налоговому, повышения энергетической эффективности зданий. По результатам согласования федеральными органами исполнительной власти и обсуждения экспертным сообществом проект дорожной карты должен быть внесен в Правительство РФ до 22 марта 2016 года. ■

⁹ В Постановление Правительства РФ от 20 сентября 2014 года № 961 «Об организации работы по созданию общедоступного банка данных о наиболее эффективных технологиях, применяемых при модернизации (строительстве, создании) объектов коммунальной инфраструктуры».



Руководство предназначено для расчета количества тепловой энергии на отопление, вентиляцию и горячее водоснабжение жилых зданий.

- Руководство актуально в спорных ситуациях между теплоснабжающими организациями, управляющими жилым фондом компаниями, арендаторами и собственниками жилья.
- Метод расчета, изложенный в руководстве, позволяет:
 - определять удельные тепловые характеристики зданий по результатам измерений теплосчетчиком;
 - выявлять причины увеличенных теплотерь при проведении энергоаудита;
 - определять изменение тепловых нагрузок, вызванное сменой назначения помещений, надстройкой или пристройкой к зданию, его реконструкцией;
 - оценивать в конкретных условиях эффективность энергосберегающих мероприятий.

Приобрести руководство АВОК
можно на сайте www.abokbook.ru
или по телефону (495) 621-80-48