

Развитие законодательства в области информационного обеспечения мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности

А.В.Туликов, руководитель Департамента развития законодательства в области энергетики и инноватики ФГБУ «РЭА» Минэнерго России, г.Москва

А.С.Кузьминов, президент Автономной некоммерческой организации «РУСДЕМ-Энергоэффект», г.Москва

Статья подготовлена по результатам работ, осуществленных при финансовой поддержке Минобрнауки России, Глобального Экологического фонда в рамках реализации международного проекта «Стандарты и маркировка для продвижения энергоэффективности в Российской Федерации». Статья является продолжением цикла публикаций, посвященных законодательным аспектам регулирования энергосбережения, на страницах журнала «Инженерный вестник Дона» (первая публикация № 3, 2012).

Рациональное использование энергетических ресурсов связано с осуществлением комплекса организационных и технических мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности. Их неотъемлемой составляющей является информационное обеспечение, которое и позволяет на всех этапах их выполнения обеспечить осуществление согласованных действий участников таких мероприятий, основанных на объективной и достоверной информации.

Информационное обеспечение на всех уровнях системы управления энергосбережением и повышением энергетической эффективности от федерального до регионального и муниципального уровней, уровня отдельных хозяйствующих субъектов и даже граждан позволяет не только создать единое информационное пространство, но также вовлечь в процесс рационального использования энергетических ресурсов максимальное число участников. В этой связи законодательное установление требований к соответствующему информационному обеспечению должно служить стимулом и гарантией для практического его осуществления.

Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 261-ФЗ) содержит отдельную главу 6, посвященную информационному обеспечению мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности. На различных этапах разработки данного федерального закона прорабатывались идеи, связанные с формированием, так называемой, «системы информационного обеспечения энергосбережения и повышения энергетической эффективности», созданием «энергетического реестра», который должен был включать в себя данные энергетических паспортов. Однако в окончательной редакции приоритетное направление рассматриваемого информационного обеспечения стало связано с государственной информационной системой в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Таким образом, в соответствии с частью 1 статьи 22 Закона № 261-ФЗ среди 7 приведенных направлений информационного обеспечения мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, включая прямо не обозначенные «иные действия в соответствии с законодательством...» государственная информационная система в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности занимает приоритетное место.

Необходимость создания государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности была прямо обусловлена отсутствием централизованной инфраструктуры сбора и обработки информации об энергопотреблении, потенциале энергосбережения, прогрессивных технологиях и объектах, информационной разобщенностью органов государственной власти федерального и регионального уровней и органов местного самоуправления. При формировании и проведении государственной политики в области энергосбережения и повышения энергетической

эффективности превалировало использование бумажного документооборота. Отсутствовала автоматизация на этапах сбора и обработки верхне уровневой информации, необходимой для разработки региональных и муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Согласно части 2 статьи 23 Закона № 261-ФЗ создание государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и условий для ее функционирования осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с правилами, утвержденными Правительством Российской Федерации. Соответствующие правила (далее – Правила создания и функционирования) были утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2010 года № 391 «О порядке создания государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и условий для её функционирования» (далее – Постановление № 391).

В части 1 статьи 23 Закона № 261-ФЗ и пункте 3 Правил создания и функционирования определено, что государственная информационная система создается и функционирует в целях представления физическим лицам, организациям, органам государственной власти и органам местного самоуправления актуальной информации о требованиях законодательства Российской Федерации об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о ходе реализации его положений, а также получения объективных данных об энергоёмкости экономики Российской Федерации (в том числе ее отраслей), о потенциале снижения такой энергоёмкости, о наиболее эффективных проектах и о выдающихся достижениях в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Функции оператора государственной информационной системы пунктом 4 Правил создания и функционирования возлагаются на Министерство энергетики Российской Федерации. В то же время государственная информационная система в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности изначально позиционировалась как межведомственная информационная система. Речь идет о том, что цели ее создания равным образом связаны с обеспечением обмена информацией между государственными органами, органами местного самоуправления. Таким образом, государственная информационная система характеризуется наличием некоего множества участников информационного взаимодействия. Данное множество кроме оператора данной государственной информационной системы, также включает в себя субъектов, предоставляющих информацию для включения в систему.

Основные этапы жизненного цикла государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, которым посвящено отдельное правовое регулирование в законодательстве – это ее создание и создание условий для ее функционирования.

Такой этап жизненного цикла как ввод системы в эксплуатацию только поверхностно затронут в постановлении Правительства Российской Федерации от 1 июня 2010 г. № 391 «О порядке создания государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и условий для её функционирования». В данном случае Минэнерго России предписывалось в 9-месячный срок обеспечить ввод данной системы в эксплуатацию.

Финансирование работ по созданию и внедрению, а также по обеспечению эксплуатации и модернизации государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности осуществляются в рамках бюджетных ассигнований на выполнение государственной программы Российской Федерации «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2009 г. № 2446-р (далее – Программа).

Однако в 2010 году бюджетные ассигнования из федерального бюджета на создание и ввод в эксплуатацию государственной информационной системы не были выделены. В этой связи государственная информационная система в области энергосбережения и повышения

энергетической эффективности была создана только в 2011 году и введена в эксплуатацию приказом Минэнерго России от 11 ноября 2011 г. № 517.

Законодательство об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности отдельно не затрагивает вопросов совершенствования (модернизации) государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Совершенствование данной системы, в зависимости от особенностей ее структуры, может быть выражено в обновлении баз данных, совершенствовании программного обеспечения или технических средств.

В абзаце втором пункта 12 Правил предусмотрено, что государственная информационная система в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности осуществляет информационное взаимодействие с единой вертикально интегрированной государственной автоматизированной информационной системой «Управление». По существу это единственное положение, которое определяет порядок интеграции рассматриваемой государственной информационной системы с иными государственными информационными системами.

В то же время, исходя из технических требований на создание данной системы, следует, что предполагается ее интеграция и с иными информационными системами, не только государственными, прежде всего с автоматизированными системами контроля и учета энергетических ресурсов. Поэтому необходимость рассмотрения данного вопроса в законодательстве сохраняет свою актуальность.

В соответствии со статьей 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон № 149-ФЗ), который определяет общие основы правового режима государственных информационных систем такие системы создаются и эксплуатируются на основе статистической и иной документированной информации, предоставляемой гражданами (физическими лицами), организациями, государственными органами, органами местного самоуправления. При этом информация, содержащаяся в государственных информационных системах, является официальной и признается государственным информационным ресурсом.

Определение источников и способов получения информации для формирования информационных ресурсов государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности играет первостепенную роль при ее создании и эксплуатации.

Закон № 261-ФЗ прямо не содержит перечень информации, предоставляемой в обязательном порядке для формирования государственных информационных ресурсов государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. В то же время в части 3 статьи 23 данного закона содержится перечень сведений, которые в обязательном порядке должна включать в себя информация, содержащаяся в государственной информационной системе в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Данный перечень не является исчерпывающим. Правительство Российской Федерации вправе определить и иные сведения в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, в обязательном порядке включаемые в рассматриваемую государственную информационную систему.

Непосредственно обязанность по представлению информации предусмотрена частью 4 статьи 23 Закона № 261-ФЗ, согласно которой органы государственной власти, органы местного самоуправления представляют в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на создание и обеспечение функционирования государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, необходимую информацию в соответствии с правилами, утвержденными Правительством Российской Федерации. Соответствующие правила (далее – Правила представления информации) утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2011 г. № 20 «Об утверждении Правил представления федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного

самоуправления информации для включения в государственную информационную систему в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности».

Полный перечень информации, предоставляемой в обязательном порядке органами государственной власти и органами местного самоуправления для включения в государственную информационную систему в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, изначально был предусмотрен в Правилах создания и функционирования и в последующем был дословно перенесен в Правила представления информации. Такое дублирование связано с нарушением правил юридической техники и отсутствием в Законе № 261-ФЗ прямого делегирования Правительству Российской Федерации полномочий по утверждению перечня информации, предоставляемой в обязательном порядке.

Респондентами государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, предоставляющими в обязательном порядке информацию, являются на федеральном уровне Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Федеральная служба по тарифам, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба государственной статистики, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

На уровне субъектов Российской Федерации такими респондентами являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на муниципальном уровне – органы местного самоуправления. Федеральное законодательство не уточняет о каких именно органах идет речь. В то же время в соответствии с пунктом 4 Постановления № 391 органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано определить соответственно орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации и орган местного самоуправления, уполномоченные представлять информацию для включения в государственную информационную систему, и направить сведения об указанных органах в Министерство энергетики Российской Федерации.

Как правило, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях такими органами являются уполномоченные органы, ответственные за реализацию государственной политики в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности соответственно на региональном и муниципальном уровнях. Тем не менее, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вправе определить несколько органов, каждый из которых будет собирать соответствующую информацию в своей части и далее предоставлять ее в уполномоченный орган, который в данном случае выступает интегратором.

Общий принцип представления информации для включения в государственную информационную систему в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности заключается в том, что соответствующая информация представляется в форме электронного документа, подготовленного с использованием программных средств государственной информационной системы. При этом направляется такой электронный документ, подписанный электронной цифровой подписью уполномоченного должностного лица федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, оператору государственной информационной системы также с использованием программных средств государственной информационной системы.

Данные положения были приняты в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 года № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи», который с 1 июля 2013 года утрачивает силу. При этом взамен данного закона принят Федеральный закон от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (далее – Закон № 63-ФЗ), который уже вступил в силу. Данный федеральный закон устанавливает новую систему электронных подписей,

основанную на трех новых видах таких подписей – простой, усиленной неквалифицированной и усиленной квалифицированной. В этой связи в Правила представления информации необходимо внести изменения, направленные на приведение его положений в соответствие с Законом № 63-ФЗ.

Электронный документооборот без использования информационно-телекоммуникационных сетей допускается только в случае отсутствия у федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления технической возможности представления информации с использованием программных средств государственной информационной системы. При этом электронный документ, сохраненный на электронном носителе (оптическом диске), вместе с сопроводительным письмом направляется на почтовый адрес оператора государственной информационной системы.

Фактически основанием для представления электронного документа без использования программных средств государственной информационной системы стало отсутствие самой системы. При этом обязанность по предоставлению соответствующей информации вступила в силу с 1 марта 2011 года. Однако формирование системы сбора информации, включая необходимое методическое обеспечение (разъяснения Минэнерго России) началось только в 2012 году после ввода системы в эксплуатацию. То обстоятельство, что режимы функционирования системы не были учтены в Правилах представления информации, является упущением и недостатком соответствующего нормативного правового акта.

Несмотря на то, что с момента ввода государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в эксплуатацию прошло менее одного года, существуют определенные предпосылки и основания для внесения изменений в законодательство, определяющее ее правовой режим и порядок формирования и использования государственных информационных ресурсов данной государственной информационной системы.

Во-первых, с момента принятия Закона № 261-ФЗ и подзаконных актов, принятых в его исполнение, были внесены изменения в акты информационного законодательства, в частности вступил в силу Федеральный закон от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

Во-вторых, уже имеется практика применения Правил представления информации, которая позволила выявить отдельные проблемы и противоречия в соответствующем правовом регулировании.

В-третьих, анализ правовых норм, определяющих правовой режим и порядок формирования и использования государственных информационных ресурсов данной государственной информационной системы, свидетельствует о наличии противоречий и коллизий в законодательстве, которые в ходе эксплуатации государственной информационной системы могут привести к возникновению конфликтов и созданию препятствий для нормальной эксплуатации государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

На основе проведенного анализа федерального законодательства и законодательства города Москвы в рамках Проекта Минобрнауки России/ПРООН/ГЭФ «Стандарты и маркировка для продвижения энергоэффективности в Российской Федерации» были подготовлены предложения по развитию законодательства в области информационного обеспечения мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности. Основные направления совершенствования правового регулирования в области определения правового режима государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, порядка формирования и использования составляющих ее государственных информационных ресурсов:

создание системы мониторинга энергосбережения и повышения энергетической эффективности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, организациях с участием государства или муниципального образования с включением

соответствующей информации в государственную информационную систему в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

предоставление субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям права создания региональных и муниципальных сегментов государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

определение порядка интеграции иных информационных систем, включая автоматизированные системы контроля и учета используемых энергетических ресурсов, с государственной информационной системой в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

приведение постановления Правительства Российской Федерации от 25 января 2011 г. № 20 в соответствии с Федеральным законом от 11 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи» в части используемой терминологии и порядка применения электронной подписи;

уточнение порядка неоднократной доработки информации, подлежащей включению в государственную информационную систему в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, субъектами, представившими соответствующую информацию;

исключение муниципальных поселений (городских и сельских поселений) из числа субъектов, в обязательном порядке предоставляющих информацию для включения в государственную информационную систему в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

включение в состав информации, в обязательном порядке включаемой в государственную информационную систему в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, стратегических показателей энергосбережения и повышения энергетической эффективности, характеризующих энергоёмкость экономики Российской Федерации (в том числе ее отраслей), потенциал снижения такой энергоёмкости;

разработка новых и детализация существующих форм представления информации, в том числе за счет расширения состава респондентов и включения в него всех федеральных органов исполнительной власти.