Тема. ОРГАНИЗАЦИЯ КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРЕБОВАНИЙ БЕЗОПАСНОЙ ЭКСПЛУАТАЦИИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО ОБОРУДОВАНИЯ

Принципы государственного регулирования и контроля в сфере энергобезопасности

В ст. 20 Закона N 35-ФЗ закрепляются основные принципы государственного регулирования и контроля в сфере энергобезопасности. Как известно, принцип является центральным понятием, руководящей идеей, основанием системы; он обобщает и распространяет какое-либо положение на соответствующие общественные отношения.

Государственная политика направлена на обеспечение соблюдения общих принципов организации отношений в сфере энергобезопасности. И, как следствие, все федеральные органы и органы государственной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления обязаны проводить в жизнь эти принципы.

В ст. 20 Закона N 35-ФЗ сформулированы принципы энергетической безопасности:

- единство технологического управления Единой энергетической системой России, надежного функционирования Единой энергетической системы России и технологически изолированных территориальных электроэнергетических систем;

- обеспечение экологической безопасности электроэнергетики. В нашей стране развитие электроэнергетики должно соответствовать возрастающим требованиям охраны окружающей среды. Для реализации государственной политики экологической безопасности в сфере энергобезопасности предусматриваются следующие мероприятия: экономическое стимулирование использования высокоэкологичных производств, экологически чистых малоотходных и безотходных технологий производства и потребления электроэнергии за счет установления жестких экологических требований к деятельности субъектов рынка электрической энергии, создания системы компенсационных выплат государству за их нарушение, введения и правовой регламентации принципов экологического страхования; ужесточение контроля за соблюдением экологических требований при реализации инвестиционных проектов, совершенствование системы государственной экологической экспертизы; создание экологически чистых энергосберегающих малоотходных и безотходных технологий, обеспечивающих рациональное производство и потребление электроэнергии, снижение выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду, а также парниковых газов, сокращение образования отходов производства и других агентов вредного воздействия и т.п.

Частью 2 ст. 20 Закона N 35-ФЗ установлен исчерпывающий перечень методов государственного регулирования в сфере энергобезопасности. Применение не предусмотренных данным перечнем методов не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Объектом государственного регулирования в сфере энергобезопасности являются отношения, возникающие в процессе производства, передачи и потребления электрической энергии, направленные на:

- развитие производства альтернативных видов энергетических ресурсов, способных заменить энергетические ресурсы более дорогих и дефицитных видов, а также обеспечить снижение негативного воздействия на окружающую среду;

- создание и использование энергоэффективных технологий, топливо-, энергопотребляющего и диагностического оборудования, конструкционных и изоляционных материалов, приборов для учета расхода электрической энергии и контроля за ее потреблением, систем автоматизированного управления энергопотреблением;

- обеспечение точности, достоверности и единства измерения в части учета отпускаемой и потребляемой энергии.

Одной из главных целей государственного регулирования в сфере электроэнергетики является содействие в обеспечении надежного электроснабжения отечественных потребителей. Необходимо учитывать, что надежность подразделяется на системную, т.е. в рамках ЕЭС РФ, и надежность электроснабжения потребителей, под которой понимается способность энергосистемы, в составе которой функционируют энергопотребляющие установки потребителей, обеспечить им поставку электрической энергии (мощности) в соответствии с договорными обязательствами при соблюдении установленных требований к качеству электрической энергии, а также безопасности электроснабжения.

Очевидно, что перебои со снабжением потребителей электроэнергией по масштабам ущерба сопоставимы со сложными чрезвычайными ситуациями. Однако, по мнению ряда экспертов, в последние два десятилетия объективно усложнились проблемы обеспечения безопасности и надежности при функционировании и развитии электроэнергетики. Причины тому две.

Первая причина очевидна. Она обусловлена известными внешними обстоятельствами и связана главным образом с процессами реструктуризации энергетической отрасли. В частности, в результате рыночных преобразований произошло разделение субъектов электроэнергетики России по видам деятельности (генерация, передача, распределение и сбыт), каждый из которых обладает собственным интересом, часто не совпадающим с принципом обеспечения надежности в сфере электроэнергетики. В связи с этим возникла необходимость в распределении ответственности за обеспечение надежности между всеми субъектами рынка электрической энергии.

Вторая причина, ведущая к ухудшению надежности в электроэнергетике, связана с неудовлетворительным техническим состоянием многих объектов энергетического хозяйства, а также с дефицитом инвестиций на ввод нового оборудования, модернизацию и продление срока службы действующего оборудования.

Для обеспечения не декларативной, а реальной надежности на рынке электрической энергии ст. 28 Закона N 35-ФЗ предусмотрены следующие меры государственного регулирования:

1) формирование эффективных правовых механизмов, обеспечивающих надежность в электроэнергетике;

2) осуществление государственного энергетического надзора;

3) принятие технических регламентов, устанавливающих обязательные требования к продукции на рынке электрической энергии.

Нормативные документы, регламентирующие процедуры организации и проведения контроля (надзора): за техническим состоянием и проведением мероприятий, обеспечивающих безопасное обслуживание энергетического оборудования; за системой оперативно-диспетчерского управления. Правовые основы контроля (надзора) за соблюдением требований безопасной эксплуатации и управления энергетическим оборудованием

Федеральный закон от 27 декабря 2002 N 184-ФЗ «О техническом регулировании» регулирует отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, реализации, утилизации, выполнению работ и услуг, а также оценке соответствия. Положениями данного Закона предусматриваются три вида документов, регламентирующих деятельность объектов технического регулирования:

1) технические регламенты; принимаются Федеральным Собранием РФ, Президентом РФ или Правительством РФ.

Перечень технических регламентов в области электроэнергетики содержится в Программе разработки технических регламентов, утвержденной распоряжением Правительства РФ, и образует систему регламентов, устанавливающих обязательные для исполнения требования по безопасности: к объектам и оборудованию; к процессам эксплуатации.

Принимаемые регламенты затрагивают вопросы технической и технологической безопасности в электроэнергетике, качества электрической энергии, установления нормативов резерва энергетических мощностей, устройства электрических установок, деятельности субъектов электроэнергетики, связанной с эксплуатацией электрического оборудования, в том числе с соблюдением техники безопасности при его эксплуатации;

2) национальные стандарты; принимаются Федеральным агентством «Ростехрегулирование».

Национальные стандарты и национальная система стандартизации в целом содействуют соблюдению требований технических регламентов и являются доказательной базой для определения соответствия требованиям технического регулирования. Включают в себя нормы и требования, содержащиеся в технических регламентах, а также нормы и требования стандартов организаций, которые приобретают национальный характер и целесообразны к применению в различных отраслях экономики;

3) стандарты организации - это локальные нормативные документы, порядок разработки, изменения, применения и отмены которых устанавливается организацией-разработчиком, обязательное выполнение - только организацией, принявшей их.

Утверждаются решением руководства организации. Создаются для различных групп организаций электроэнергетики (оптовые и территориальные генерирующие компании ОГК, ТГК и др.), непосредственно осуществляющих производственную деятельность либо несущих юридическую и финансовую ответственность за выполнение норм и требований технических регламентов. Кроме того, к этой группе относятся инструкции и иные документы, включающие правила, методики, нормы и требования для каждого конкретного объекта электроэнергетики, которые утверждаются приказом руководителя энергообъекта.

Вместе с тем многие специалисты отмечают, что техническое регулирование на рынке электроэнергии привело к ослаблению технической дисциплины, повышению аварийности в электроэнергетических системах, снижению качества ремонтов и т.п.

По оценкам специалистов, многие объекты электроэнергетики несут потенциальную угрозу. Непредвиденные и внезапные изменения геологических условий или природных сил при несоблюдении правил безопасности или ошибочных, неосторожных действиях даже одного работника могут повлечь катастрофические последствия для людей и окружающей среды. Поэтому в целях снижения вероятности аварий в связи с неправильными действиями персонала, связанными с отклонениями в состоянии здоровья отдельных работников, проводятся обязательные предварительные (при поступлении на работу), периодические (ежегодные) медицинские осмотры и психофизиологические обследования работников объектов электроэнергетики. Так, например, на атомных электростанциях не допускаются работники к исполнению ими трудовых обязанностей без прохождения обязательных медицинских осмотров (обследований), обязательных психиатрических освидетельствований, а также в случае медицинских противопоказаний, Перечень которых установлен Приказом Минздрава России от 28.07.2020 N 749н "Об утверждении требований к проведению медицинских осмотров и психофизиологических обследований работников объектов использования атомной энергии, порядка их проведения, перечня медицинских противопоказаний для выдачи разрешения на выполнение определенных видов деятельности в области использования атомной энергии и перечня должностей работников объектов использования атомной энергии, на которые распространяются данные противопоказания, а также формы медицинского заключения о наличии (отсутствии) медицинских противопоказаний для выдачи разрешения на выполнение определенных видов деятельности в области использования атомной энергии". К такого рода противопоказаниям относятся: врожденные аномалии органов с выраженной недостаточностью их функций; органические заболевания центральной нервной системы со стойкими выраженными нарушениями ее функций; хронические психические заболевания и приравненные к ним состояния; пограничные психические расстройства, требующие динамического наблюдения психиатра; эпилепсия и синкопальные состояния; наркомания, токсикомания, хронический алкоголизм; болезни эндокринной системы с выраженными нарушениями функций и др.

Обязанности и права работников по безопасному ведению работ и охране труда определяются не только вышеуказанными правовыми актами, но и правилами внутреннего трудового распорядка, трудовыми соглашениями (контрактами), коллективными договорами, технической документацией, должностными инструкциями, а также инструкциями, устанавливающими правила выполнения определенных работ.

Часть 4 ст. 28 Закона N 35-ФЗ возлагает обязанности по эксплуатации и ремонту бесхозяйных объектов электроэнергетики, в том числе и инженерной инфраструктуры, на производителей электроэнергии и сетевые организации, что в конечном итоге приводит к включению этих расходов в соответствующие тарифы. И, как следствие, именно потребитель финансирует содержание и ремонт бесхозяйных объектов электроэнергетики, но вместе с тем их обслуживание и содержание должны осуществлять профессиональные участники рынка электрической энергии - поставщики электроэнергии, сетевые организации и т.п.

Задачей федерального государственного энергетического надзора является обеспечение соблюдения субъектами электроэнергетики требований надежности и безопасности в сфере электроэнергетики, а также иных требований, установленных законодательством об электроэнергетике РФ.

Установление порядка осуществления федерального государственного надзора за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности субъектами электроэнергетики входит в сферу компетенции федеральных органов государственной власти. Государственный надзор за проведением мероприятий, обеспечивающих безопасное обслуживание электрических и теплоиспользующих установок, а также иных объектов электроэнергетики осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). С 2010 г. Ростехнадзор передан из ведения Минприроды России под непосредственное руководство Правительства РФ. При этом Служба наделена функциями по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере технологического и атомного надзора.

Проведение федерального государственного энергетического надзора в отношении субъектов электроэнергетики подчиняется общим требованиям Федерального закона от 26 декабря 2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Особенности и содержание надзорной деятельности в сфере электроэнергетики определены Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004. N 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору».

Ростехнадзор при осуществлении полномочий в своей работе взаимодействует с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, а также с таким участником оптового рынка, как ОАО «СО ЕЭС» (Системный оператор). К основным направлениям взаимодействия Системного оператора с Ростехнадзором можно отнести следующие:

- оперативное предоставление информации об авариях на оптовом рынке электрической энергии, а также в изолированных энергосистемах;
- участие специалистов Системного оператора в проверках субъектов электроэнергетики и потребителей электроэнергии, осуществляемых в рамках государственного энергетического надзора;
- организация и проведение расследований причин аварий в электроэнергетике;
- подготовка проектов нормативных правовых актов и других документов, устанавливающих требования по обеспечению надежного электроснабжения потребителей и качества электрической энергии;
- осмотр вновь вводимых в эксплуатацию объектов электроэнергетики и энергоустановок промышленных потребителей электроэнергии.