

В Ростехнадзоре

ПОВЫСИТЬ ЭФФЕКТИВНОСТЬ НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ ЗА БЕЗОПАСНОСТЬЮ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ

В Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) в декабре 2009 г. прошло совещание руководящих работников энергетического надзора, на котором были рассмотрены предварительные итоги работы по осуществлению энергетического надзора за безопасной эксплуатацией энергоустановок в 2009 г. и приоритетные задачи на 2010 г.



Открывая совещание, заместитель руководителя Ростехнадзора А.В. Ферапонтов отметил, что перед ведомством поставлена масштабная и ответственная задача: провести в 2010 г. технологический аудит всех объектов электро- и теплоэнергетики, подконтрольных Ростехнадзору. Сделать это будет трудно, так как после ликвидации ОАО РАО «ЕЭС России» возник

административный «вакуум» в контроле за работой энергосистемы как отдельного единого технологического объекта, устарела нормативная правовая база, а также в связи со вступлением в действие с 1 июля 2009 г. Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, которым введено ограничение воздействия на бизнес.

В настоящее время разрабатываются методические рекомендации по проведению аудита. В них будут учтены все недоработки при проверках (инспекциях), в том числе и выявленные в ходе расследования аварии на Саяно-Шушенской ГЭС им. П.С. Непорожного. При этом он напомнил участникам совещания об ответственности лиц, осуществлявших проверки и поставивших подписи под актом (заключением) инспекции.

А.В. Ферапонтов охарактеризовал работу территориальных органов по проверке готовности тепло-, энергогенерирующих и снабжающих организаций к работе в осенне-зимний период 2009–2010 гг., проинформировал о введении в 2010 г. информационно-аналитического комплекса (в этих целях в I квартале 2010 г. энергонадзор будет обеспечен 2500 мобильными рабочими местами), о необходимости внесения изменений в Положение об Управлении энергетического надзора в части государственного строительного надзора за проектированием и строительством объектов энергетики, а также ответил на вопросы участников совещания.

О предварительных итогах работы по осуществлению энергетического надзора за безопасной эксплуатацией энергоустановок в 2009 г. и приоритетных задачах на 2010 г. доложил начальник Управления энергетического надзо-

ра Ростехнадзора Д.И. Фролов.

По его словам, ситуацию, сложившуюся в энергетической отрасли, усугубила авария на Саяно-Шушенской ГЭС им. П.С. Непорожного. В то же время выявились проблемы не только в организации эксплуатации и техническом состоянии энергетического оборудования, но и в организации надзора и



контроля за безопасностью в электроэнергетике. Анализ работы территориальных органов Ростехнадзора свидетельствует о недостаточной эффективности принимаемых мер в части обеспечения безопасности и надежности функционирования электростанций, электрических и тепловых сетей, потребителей электрической и тепловой энергии.

В условиях реформы энергетики Ростехнадзор не сумел в полной мере наладить и обеспечить надежное и качественное взаимодействие со вновь созданными структурами и их собственниками, недостаточно четко разобрался в функциях и ответственности каждого субъекта сложившейся структуры электроэнергетики. Перед энергетическим надзором все еще остро стоит задача правильно оценить и разграничить полномочия между вновь созданными территориальными управлениями Ростехнадзора в области организации надзора и контроля за объектами электросетевого хозяйства, устранения выявленных недостатков, участия и оперативного взаимодействия при расследовании причин аварий и несчастных случаев.



Постоянное сокращение штатной численности работников государственного энергетического надзора (с 2001 по 2009 г. — с 12 132 штатных ед. до 1700) вызывает необходимость пересмотра требований к его профессиональной подготовке, срочного укомплектования штатов высококвалифицированными специалистами. Анализ кадрового состава территориальных органов показал, что из 31 управления Ростехнадзора в 8 отсутствуют заместители руководителей управлений, курирующие энергетический надзор, в 10 — заместители руководителей управлений, курирующие энергетический надзор, не имеют профильного энергетического образования. Начальники некоторых отделов по надзору в энергетике также не имеют специального образования. Численность работников в этих отделах в ряде случаев сведена к минимуму, в то время когда важность задач и ответственность за принятие решений постоянно возрастают.

В этих условиях резко повышается ответственность руководителей за подбор кадров, организацию технической учебы, переподготовки и повышения квалификации инспекторского персонала не только территориальных органов, но и центрального аппарата Ростехнадзора.

«Что греха таить, проведенная в 2009 г. проверка всех гидроэлектростанций Российской Федерации показала, что в ряде территориальных органов вообще отсутствуют специалисты-гидроэнергетики, способные провести качественное обследование ГЭС. Об этом свидетельствуют результаты анализа актов проверки выданных предписаний. Ведь ни для кого не секрет, что своевременное выявление недостатков в организации эксплуатации и техническом состоянии энергетического оборудования способствует предупреждению техногенных аварий», — подчеркнул докладчик.

Примером тому служит авария на Саяно-Шушенской ГЭС, где даже комплексная проверка в 2008 г. не принесла положительных результатов, так как не охватила многие вопросы, связанные с техническим состоянием гидроагрегатов, организацией их обслуживания и ремонта, режимом их работы, состоянием противоаварийной автоматики и готовностью персонала станции к предупреждению, локализации и ликвидации последствий аварии.

Вместе с тем не следует забывать, что основная задача Ростехнадзора — не допустить снижения безопасности объектов энергетики и обеспечить эффективные надзорные и контрольные мероприятия в условиях ее реформирования. Отключения электроэнергии по масштабам ущерба могут быть причислены к наиболее разрушительным видам воздействий, наносящим удар по энергетической безопасности страны, ее экономике и создающим угрозу жизни населения. Например, авария, произошедшая 25 мая 2005 г. на ПС 500 кВ «Чагино» в Москве, привела к отключению на несколько часов подачи электроэнергии в большинство районов Москвы, Подмосковья, а также Тульской, Калужской и Рязанской областей. Несколько десятков тысяч человек оказались заблокированы в остановившихся поездах Московского метрополитена и лифтах, было нарушено железнодорожное сообщение и парализована работа многих государственных и коммерческих организаций.

Возможность предотвратить аварию или ликвидировать ее последствия — важный аспект безопасности и надежности функционирования объектов энергетики. Это особенно актуально в условиях значительного износа активной части основных фондов, который в электроэнергетике достигает 65%. Отечественное оборудование, составляющее тех-

ническую основу электроэнергетики, морально и физически устарело и не соответствует требованиям энергоэффективности. Поэтому работникам Ростехнадзора необходимо добиваться принятия эффективных мер не только для поддержания его работоспособности, но и для существенного обновления основных производственных фондов, техники отечественного производства, применения энергосберегающих технологий. Роль Ростехнадзора вообще и инспекторского персонала в частности значительно возрастает в области надзора и контроля за реализацией программ технического перевооружения и модернизации объектов электроэнергетики.

Одна из основных проблем регулирования безопасности объектов энергетики — постоянное увеличение парка оборудования, отработавшего нормативный ресурс. При этом его реальное техническое состояние никто не может определить по причине отсутствия программ и методик оценки остаточного ресурса оборудования и продления срока его безопасной эксплуатации. Техническое освидетельствование оборудования в соответствии с действующими Правилами технической эксплуатации электрических станций и сетей Российской Федерации, в том числе с участием инспекторского персонала территориальных органов, не выдерживает никакой критики. Зачастую оно ограничивается формальным составлением актов.

В соответствии с поручением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Сечина (п. 13 протокола совещания № ИС-П9-27пр от 02.10.2009) Ростехнадзор совместно с Минэнерго России, ОАО «Русгидро», ВО «Безопасность», проектно-конструкторскими организациями и заводами-изготовителями формирует Программу по комплексному диагностированию и экспертизе состояния оборудования гидроэлектростанций (ГЭС) и тепловых электростанций (ТЭС) с учетом необходимости сервисного обслуживания энергетического оборудования на основе долгосрочных отношений. На первом этапе предусматриваются ревизия существующей нормативно-технической документации и разработка программ и методик технического освидетельствования оборудования ГЭС и ТЭС. Это позволит определить реальное его состояние и принять правильное решение о возможности дальнейшей эксплуатации. Мероприятия, связанные с продлением ресурса оборудования, необходимо закладывать в конструкторскую и эксплуатационную документацию уже на этапе разработки, с возложением на конструктора (разработчика) ответственности за осуществление авторского надзора на всех этапах жизненного цикла энергетического оборудования. Участие завода-изготовителя в процессе продления срока эксплуатации оборудования обязательно. При этом предлагается ужесточить требования к собственникам, эксплуатирующим энергетические объекты и оборудование с истекшим сроком службы. Для этого необходимо ужесточить штрафные санкции, применяемые к ним, чтобы они стали действенными, при этом степень наказания должна соответствовать степени вины, вплоть до уголовной ответственности.

Необходимо повысить ответственность инспекторского персонала, не применяющего всего арсенала имеющихся законных средств для наведения порядка в этой области.

Анализ основных показателей надзорной и контрольной деятельности территориальных органов Ростехнадзора на объектах энергетики за 9 мес 2009 г. (в сравнении с тем же периодом 2008 г.) свидетельствует, что территориальные органы ведут определенную работу, однако общее

число обследований снизилось со 100 946 до 92 258, что, видимо, объясняется ограничениями, связанными с реализацией требований Федерального закона № 294-ФЗ. Увеличилось число юридических и должностных лиц, подвергнутых штрафным санкциям с 37 722 до 41 260, однако общая сумма взысканных штрафов уменьшилась с 68,97 до 51,8 млн. руб. Это указывает на то, что инспекторы применяют штрафные санкции в основном к должностным лицам и мало — к юридическим. Более чем в 2 раза (с 702 в 2008 г. до 321 в 2009 г.) снизилось число административных приостановлений деятельности организаций, допустивших серьезные нарушения требований правил безопасности. Больше чем в половине случаев выявленных при проведении проверок нарушений вообще не составляются протоколы об административных правонарушениях.

Такое положение дел говорит о том, что работники надзорных органов не в полной мере применяют предоставленные им права. Именно об этом говорит большое количество невыполненных предписаний, выданных надзорными органами, что приводит к трагическим последствиям.

В целях повышения роли и эффективности энергетического надзора приказом руководителя Ростехнадзора от 16 октября 2009 г. № 482/лс образовано Управление энергетического надзора, утверждено положение, в котором значительно расширены полномочия энергетического надзора. В связи с этим необходимо укомплектовать отделы энергетического надзора территориальных органов соответствующими специалистами, освоить смежные области надзора, повысить квалификацию инспекторского персонала.

Повысить эффективность и качество работы инспекторского персонала невозможно без создания достойных условий труда и обеспечения нормативного правового поля для осуществления энергетического надзора. В связи с этим докладчик назвал приоритетные задачи на 2010 г., среди которых:

участие в подготовке Указа Президента Российской Федерации об определении Ростехнадзора уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный надзор за эффективным использованием энергетических ресурсов и постановления Правительства Российской Федерации «О государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации»;

завершение разработки и согласование Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением, в пределах своей компетенции, требований безопасности в электроэнергетике (технический контроль и надзор в электроэнергетике) с учетом изменений в законодательстве;

разработка проекта Порядка организации работ по контролю (надзору) за юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность по электрическим испытаниям, измерениям;

участие в разработке Программы по комплексному диагностированию и экспертизе состояния оборудования ГЭС и ТЭС с учетом необходимости осуществления сервисного обслуживания энергетического оборудования на основе долгосрочных сервисных отношений. Завершение разработки Порядка осуществления государственного контроля за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства;

переработка устаревшего Порядка работы с персоналом на предприятиях электроэнергетики;

переработка Порядка организации работ по выдаче разрешений на допуск в эксплуатацию энергоустановок с учетом изменений в законодательстве;

разработка Единого классификатора по регистрации энергоустановок и Инструкции по расследованию инцидентов на энергоустановках.

Заместитель начальника управления А.В. Цапенко доложил о результатах паспортизации готовности поднадзорных объектов к работе в осенне-зимний период 2009–2010 гг. Он отметил, что первые сильные морозы показали, что многие объекты ЖКХ не готовы обеспечивать население и предприятия теплом, хотя паспорта готовности получили почти все организации. Так, по Российской Федерации в среднем процент получивших паспорта готовности организаций ЖКХ составляет 94, по Центральному федеральному округу также 94, Северо-Западному федеральному округу — 75, Южному федеральному округу — 91, Приволжскому федеральному округу — 99, Уральскому федеральному округу — 100 и т.д. На самом деле это не так. Наиболее достоверными можно считать данные по Северо-Западному федеральному округу.

Далее А.В. Цапенко отметил, что задач у воссозданного Управления энергетического надзора в 2010 г. и в перспективе много и решать их нужно, хотя штатная численность сотрудников сократилась, и особенно в надзоре за тепловыми установками. Поэтому руководителям энергетического надзора нужно в первую очередь в сжатые сроки выстроить вертикаль управления, организовать подготовку и переподготовку специалистов, заполнить штаты отделов территориальных органов, добиться четкого выполнения возложенных на энергетический надзор Ростехнадзора функций и полномочий.



Заместитель начальника Управления энергетического надзора В.М. Гордиенко проанализировал состояние в электроэнергетике, которое он назвал критическим. Оборудование предельно изношено, и более всего в электрических сетях. Так, из 100 % технологических нарушений по типам предприятий в 2009 г. почти 90 % пришлось на сетевые: их них 22 % — на сети напряжением

37–750 кВ и 67,8 % — на распределительные сети. За последнее 10-летие в энергосистемах России произошло более 200 технологических нарушений с частичным отключением энергосистем.

Наиболее тяжелые последствия отказов электрических сетей наблюдались при интенсивных нерасчетных природ-

ных воздействиях. Связано это с глобальным мировым потеплением и изменившимися климатическими условиями в отдельных регионах России, а в нормативных требованиях, в соответствии с которыми были спроектированы линии электропередачи, не всегда это учитывалось, и поэтому в них не предусмотрены необходимые мероприятия, например, исключающие гололедообразование. В связи с этим стоит задача пересмотреть действующие нормативы по проектированию линий электропередачи. Кроме того, требуется увеличить их пропускную способность в соответствии с наличием генерирующих мощностей, перетоков электрической энергии и перспектив развития территорий.

В.М. Гордиенко отметил, что количество используемого электросетевого оборудования, выработавшего свой ресурс, намного превышает темпы вывода его из эксплуатации и обновления. В результате нарушается электроснабжение не только из-за перегрузки электрических сетей, но и по причине выхода из строя их элементов. Анализ распределения технологических нарушений электрооборудования электрических сетей напряжением 35–750 кВ показывает, что: 51,6 % приходится на воздушные линии (опоры, провода, изоляторы и пр.); 20,6 % — на коммутационную аппаратуру (выключатели, короткозамыкатели, отделители); 9 % — на силовые трансформаторы, реакторы; 8,7 % — на вторичную коммутацию (РЗА, ПА, СДТУ); 2,7 % — на силовые кабели.

Если не остановить этот процесс, то основная сеть Единой энергосистемы России может потерять работоспособность из-за возникновения непредсказуемых массовых повреждений и отказов ее элементов, которые могут перерасти в тяжелые общесистемные аварии.

Докладчик остановился также на надежности снабжения потребителей электрической энергией, соблюдении режимов работы электрических сетей, функционировании системы оперативно-диспетчерского управления; охарактеризовал работу инспекторского персонала по организации и осуществлению надзорной деятельности, обратил внимание на ее основные недостатки: уменьшилось среднее количество плановых обследований на одного инспектора из-за значительного увеличения внеплановых; в актах и предписаниях не отражаются вопросы технического освидетельствования электрооборудования; предлагаемые в предписаниях меры к устранению выявленных нарушений не содержат формулировки обязательных требований, изложенных в правовых актах и нормативных документах, а вносятся в свободном изложении (есть случаи превышения требований нормативных документов и правовых актов); в предписаниях даются ссылки на внутренние документы проверяемых организаций, что недопустимо; недостаточно полно применяется Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях при выявлении административных правонарушений; инспекторский персонал не в полной мере осуществляет контроль за сроками исполнения выданных ими актов-предписаний.



Заместитель начальника управления — начальник отдела по надзору за электрогенерирующими объектами и гидроэлектростанциями О.М. Щурский представил анализ работы ин-

спекторов по проведению проверок подконтрольных объектов, составлению актов предписаний, установлению сроков устранения отмеченных нарушений правил безопасности, подготовке материалов для получения судебного решения о приостановке работы объекта, где выявлены серьезные нарушения. Он отметил, что в этой деятельности много недостатков. Например, инспектор, обнаружив нарушение в работе гидроагрегата, которое может перерасти в аварию, дает необоснованно много времени на устранение этого нарушения и т.д.



Заместитель начальника Управления энергетического надзора В.В. Попета рассказал о задачах управления в связи с принятием Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.11.2009 № 261-ФЗ.

Управлению необходимо установить: порядок осуществления государственного контроля и надзора за соблюдением требований этого федерального закона; требования к регулированию оборота отдельных товаров и услуг, использующих энергоресурсы, в отношении энергосбережения, повышения энергетической безопасности и эффективности; требования к эффективности теплосбережения новых зданий и сооружений; порядок проведения обязательного и добровольного обследования энергетических организаций; формы участия в создании единой (межведомственной) информационно-аналитической системы по энергетической эффективности и т.д.

Анализ материалов расследования несчастных случаев со смертельным исходом и аварий представил главный государственный инспектор отдела по надзору за электрогенерирующими объектами и гидроэлектростанциями Управления энергетического надзора И.Д. Кривенко. Он, в частности, отметил, что большое значение для достоверности оценки риска и прогнозирования возможных аварий и несчастных случаев, а также их последствий имеют систематизированный анализ результатов расследования и учет.



В Управлении энергетического надзора в целях реализации требований нормативных документов по расследованию несчастных случаев на производстве ведется работа по обязательному участию инспекторов территориальных управлений в расследовании всех несчастных случаев, происшедших на поднадзорных предприятиях и в организациях, в соответствии с установленным Трудовым Кодексом Российской Федерации порядком (№ 90-ФЗ от 30.06.2006).

На поднадзорных предприятиях с 1 января по 15 декабря 2009 г. произошел 21 несчастный случай со смертельным исходом (за аналогичный период 2008 г. — 163). По общему травматизму и количеству аварий текущий период 2009 г. сопоставим с тем же периодом 2008 г. Снижение производственного травматизма наблюдается только на предприятиях, эксплуатирующих тепловые установки и сети.

Анализ качества расследований, проведенных комиссиями под председательством должностных лиц территориальных управлений Ростехнадзора, по полноте, объективности выявления обстоятельств и причин несчастных случаев, установления фактов нарушения требований законодательных актов Российской Федерации в большинстве случаев трудно оценить положительно. Любая, в том числе и производственная травма, как правило, обусловлена не одной причиной, а совокупностью причин (организационных, технических и др.), должна расследоваться тщательно и объективно. Чтобы не допустить несчастных случаев, должны предлагаться меры, адекватные выявленным причинам. Однако на практике это не так: из 121 случая травматизма со смертельным исходом, в том числе 11 групповых, ни по одному из них территориальные органы Ростехнадзора не приостановили деятельность ни одного предприятия, ни один из руководителей и специалистов предприятий не подвергнут штрафным санкциям. Основные причины такого положения кроются в отсутствии необходимых знаний у специалистов Ростехнадзора, назначаемых для участия в проведении расследований, а также в формальном отношении к своим обязанностям, в некомпетентности и халатности; в невыполнении приказа Ростехнадзора от 15 октября 2007 г. № 693 об учете и регистрации несчастных случаев и Порядка проведения технического расследования причин аварий и инцидентов на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (РД-03-28—2008), устанавливающего форму и процедуру передачи оперативных сообщений о несчастных случаях.

Перед работниками энергетического надзора также выступили А.С. Бондарь, советник Правового управления Ростехнадзора, и А.С. Евдокимов, заместитель директора Департамента государственной политики и регулирования в области технологической и атомной безопасности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

А.С. Бондарь отметил, что Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ дает возможность детально проанализировать свою работу, выработать новые подходы к организации и проведению инспекций поднадзорных предприятий, в том числе и совместных с другими надзорными органами, а также силами двух управлений Рос-

технадзора, на территории которых крупное предприятие имеет свои объекты. Согласование с органами прокуратуры плана проверок может способствовать снятию многих проблем, главное необходимо знать и правильно пользоваться действующими законами, правилами, нормативно-техническими документами.

А.С. Евдокимов рассказал о выполнении Минприроды России функций в области нормативного регулирования и, в частности, в энергетике. Он отметил, что благодаря большой помощи работников Управления энергетического надзора Ростехнадзора подготовлены четыре технических регламента в сфере деятельности энергонадзора, которые проходят установленную процедуру согласования и утверждения. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации идет активная работа по внесению изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» № 116-ФЗ в части технологического надзора (формирование критериев оценки степени опасности объекта и пр.). Он проинформировал присутствующих о плане подготовки правовых нормативных актов в 2010 г.: технических регламентов о безопасности оборудования, работающего под давлением; о порядке расследования причин аварий и инцидентов; об опасных зонах; об актуализации норм и правил в области электроэнергетики; о переработке инструкции по использованию электроэнергии в термических цехах и пр.

На совещании выступили и другие ведущие работники Управления энергетического надзора, а также представители территориальных управлений, которые отчитались о работе по энергетическому надзору за 11 мес 2009 г.; обсудили план работы на 2010 г., структуру, штатную численность и квалификацию персонала территориальных управлений, осуществляющих энергетический надзор, порядок получения и доведения до инспекторов нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативно-технических и руководящих документов, приказов, распоряжений и писем Ростехнадзора, порядок представления запрашиваемой информации (сведений) о несчастных случаях, авариях и инцидентах в центральный аппарат Ростехнадзора; поделились опытом, назвали проблемы и пути их решения в части допуска в эксплуатацию объектов электросетевого хозяйства в современных условиях; рассказали об организации работы и осуществлении контроля за подготовкой и прохождением осенне-зимнего периода 2009–2010 гг.; отчитались о проведении мероприятий по контролю за строительством и вводом в эксплуатацию объектов энергетики; высказали предложения по совершенствованию энергетического надзора.

Даны ответы на многочисленные вопросы, разъяснены некоторые требования действующего законодательства.

Н.А. Пилаев, фото А.А. Будкина, А.В. Низовцева
(ЗАО НТЦ ПБ)