

ИТОГИ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО НАДЗОРА ЗА 2010 г. И ЗАДАЧИ НА 2011 г.¹



Д.И. Фролов,
начальник
управления
(Ростехнадзор)

Прошедший 2010 г. для энергетиков страны и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, оказался весьма тяжелым: крупная техногенная авария в энергосистеме Санкт-Петербурга и Ленинградской обл. в августе 2010 г., аварии в Московской энергосистеме в декабре 2010 г., череда чрезвычайных ситуаций природного характера в регионах России (наводнения, аномально высокая температура, пожары, обильные снегопады, ураганные ветры, исключительной интенсивности гололедообразование). Это привело к массовому возникновению технологических нарушений (в том числе аварий) в энергосистемах, потребовало от всех концентрации усилий по удержанию ситуации под контролем, принятию мер по экстренной ликвидации аварийных ситуаций, разработке противоаварийных мероприятий в целях предотвращения подобных аварий в будущем. В 2010 г. мы выдержали серьезные испытания, многому научились, с достоинством выдержали колоссальные нагрузки.

Хочу поблагодарить всех за проделанную работу и надеюсь на дальнейшее повышение ее эффективности с учетом приобретенного как положительного, так и отрицательного опыта. Для этого необходимо критически рассмотреть результаты нашей деятельности по всем ее направлениям и правильно определить пути решения проблемных вопросов.

По состоянию на 31 декабря 2010 г. число объектов, поднадзорных Управлению государственного энергетического надзора (далее — Управление) и территориальным органам Ростехнадзора, представлено в табл. 1.

Таблица 1

Объект	Число
Электрическая станция	601
Блок-станция	255
Малая (технологическая) электростанция	>24 000
Котельная	>122 000
Трансформаторная подстанция	>918 000
Потребитель электрической энергии	≈2·10 ⁶
Потребитель тепловой энергии	≈720 000
Линии электропередачи, млн. км	5,1
Гидротехнические сооружения (ГТС):	
объектов энергетики	324
объектов промышленности	779
строящихся объектов энергетики	132
водохозяйственного комплекса, из них бесхозных	36 647
	7247

¹ Доклад приводится в сокращении.

Работа Управления в 2010 г. была направлена на безусловное выполнение задач, поставленных Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, руководством Ростехнадзора, по обеспечению надзора и контроля за состоянием безопасности в энергетике в целях выявления предпосылок к авариям и травматизму и проведения мероприятий по их предупреждению.

Значительное внимание уделялось повышению надежности энергоснабжения потребителей электрической и тепловой энергии, проведению мероприятий по энергосбережению, повышению энергетической и экологической эффективности электроэнергетики с учетом развития законодательной и нормативной базы в указанной сфере деятельности, в том числе в соответствии с Федеральным законом «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты в Российской Федерации» от 23 ноября 2009 г. № 261.

В целях повышения эффективности решения поставленных задач Управлением в 2010 г. проведен ряд мероприятий по оказанию методической и практической помощи территориальным органам для повышения качества их работы и профессионального уровня сотрудников. Основные из них:

1. На Северном Кавказе 16 марта 2010 г. проведено расширенное совещание с заместителями руководителей территориальных органов, курирующими энергетический блок, с привлечением представителей руководства Системного оператора, ФСК, МРСК и РусГидро, на котором подробно рассмотрены итоги деятельности всех территориальных управлений, заслушаны все заместители руководителей, курирующие энергетический блок, каждому указано на недостатки в работе, определены проблемные вопросы, обсуждены и выработаны пути их решения. Организована и проведена внеочередная проверка знаний действующих норм и правил в энергетике, по результатам которой отдельные заместители показали низкий уровень знаний и получили неудовлетворительные оценки, им определено время на подготовку и назначена повторная проверка.

2. В сентябре 2010 г. в течение недели проведен обучающий семинар с заместителями, курирующими энергетический блок с привлечением научных институтов и экспертных организаций, а также представителей Системного оператора, ФСК, МРСК и РусГидро, на котором были подведены итоги работы за 8 мес 2010 г. и рассмотрены проблемные вопросы в электроэнергетике и в деятельности территориальных органов Ростехнадзора, в том числе связанные с качеством мероприятий по надзору и контролю, применению административной практики, проведению технической учебы и повышению квалификации инспекторского персонала территориальных управлений. Проведены занятия по изучению прогрессивных направлений развития технической базы и осуществления функций контроля

в электроэнергетике, контроля наиболее сложных направлений в электроэнергетике (релейная защита и автоматика, организация и проведение технического освидетельствования оборудования, порядок и методика расследования аварий в электроэнергетике, декларирование безопасности объектов гидроэнергетики, регистрация ОПО, типовые методики комплексных проверок и др.).

3. Руководитель Ростехнадзора в 2009 г. принял решение о возложении функций по осуществлению строительного надзора за объектами энергетики на Управление, что значительно способствовало повышению качества строительного надзора, в первую очередь за счет внедрения опыта оперативных выездных проверок сотрудников Управления совместно с территориальными органами на строящиеся и восстанавливаемые после аварий объекты энергетики (Богучанская ГЭС, Саяно-Шушенская ГЭС, Баксанская ГЭС, олимпийские объекты г. Сочи, подстанция «Восточная» в Санкт-Петербурге, Ростовская АЭС, Нижне-Камская ГЭС, Кашкатау и др.).

4. Управление в 2010 г. приняло участие в плановых проверках территориальных органов, в результате которых своевременно выявлены недостатки в их деятельности и приняты соответствующие меры к руководителям территориальных органов и к их заместителям по энергетическому надзору.

5. Для повышения оперативности взаимодействия с территориальными органами еще в 2009 г. из числа заместителей начальника Управления были назначены ответственные за взаимодействие с территориальными управлениями в федеральных округах, которые еженедельно в оперативном порядке связываются с руководителями территориальных органов или их заместителями, курирующими энергетический блок, для обсуждения и решения текущих вопросов.

6. В 2010 г. Управлением, в целях оказания методической помощи, территориальным органам выпущены и отправлены более 65 инструктивных писем, программы проверок электросетевого хозяйства (ОРУ) ТЭЦ, ГЭС и АЭС, объектов теплогенерации, газотурбинных установок и объектов электросетевого хозяйства, напряжением выше 330 кВ, подпадающих под действие Градостроительного кодекса Российской Федерации, устройств защиты от грозовых перенапряжений объектов энергетики; мероприятия по предотвращению аварийных ситуаций на объектах электроэнергетики в период экстремальных температур; решен вопрос проверки инспекторами энергетического надзора ОРУ атомных станций и допуска их в эксплуатацию; внедрен опыт проведения ежемесячных видеоселекторных совещаний по текущим вопросам совместно с ФСК, ЦиУС, МРСК.

7. Сотрудники Управления в 2010 г. приняли участие более чем в 150 мероприятиях (конференции, совещания в министерствах, заседания штабов и рабочих групп, круглые столы, семинары) по вопросам обеспечения безопасности в электроэнергетике, еженедельных совещаниях рабочей группы в Министерстве энергетики Российской Федерации по осуществлению мониторинга подготовки и прохождения субъектами электроэнергетики осенне-зимнего периода (ОЗП) 2009–2010 гг., а

также с 1 марта по 1 июля 2010 г. — в заседаниях межведомственной рабочей группы по регулированию режимов работы водохранилищ в МЧС России по вопросам планирования мероприятий по обеспечению безаварийного пропуска паводковых вод.

8. План нормотворческой деятельности на 2010 г. Управление выполнило за исключением подготовки проекта постановления Правительства Российской Федерации «О техническом контроле и надзоре в электроэнергетике (государственном энергетическом надзоре)».

Результаты деятельности территориальных органов по обеспечению безопасности и предупреждению аварийности и травматизма на энергоустановках приведены в табл. 2. Из представленных данных видно, что в 2010 г., несмотря на некоторое уменьшение общего числа проведенных обследований, в том числе и по объективным причинам, показатели применения административной практики в целом возросли по сравнению с 2009 г.

Таблица 2

Показатели	2009 г.	2010 г.
Число проведенных обследований	126 452	111 859
Выявлено нарушений обязательных требований нормативных документов	>1 100 000	>900 000
Проведено мероприятий по контролю за подготовкой и прохождением осенне-зимнего периода (ОЗП)	21 714	18 497
Подвергнуто штрафным санкциям юридических и физических лиц	47 703	54 059
Общая сумма взысканных штрафов, тыс. руб.	80 900	112 323
Административное приостановление деятельности организаций	366	499

Анализ основных показателей надзорной и контрольной деятельности по территориальным органам приведен в табл. 3, откуда видно, что не все территориальные органы в 2010 г. трудились достаточно эффективно.

По административному приостановлению деятельности организаций Северо-Уральское, Сахалинское, Северо-Восточное и Камчатское управления показывают нулевые результаты в этой работе, а у Енисейского и Приуральского управлений по сравнению с 2009 г. этот показатель значительно снижен.

Особое неудовлетворение вызывает работа почти всех управлений по передаче материалов в правоохранительные органы, за исключением Центрального управления, которое в 2010 г. передало 32 материала.

Практически не работают в этом направлении Московское, Верхне-Донское, Приокское, Северное, Приуральское, Приволжское, Средне-Волжское, Южно-Сибирское, Енисейское, Дальневосточное, Северо-Кавказское, Средне-Кавказское, Прибайкальское, Сахалинское, Средне-Восточное, Северо-Восточное и Ленское управления.

Как видно из приведенного анализа, не все территориальные управления правильно понимают поставленные перед ними задачи и не обеспечивают качественные показатели надзорно-контрольной деятельности.

Таблица 3

Худшие управления	2009 г.	2010 г.	%	Лучшие управления	2009 г.	2010 г.	%
По числу проведенных обследований							
Дальневосточное	7922	3669	-54	Северо-Восточное	378	437	+16
Сахалинское	917	437	-54	Западно-Сибирское	4674	5137	+10
Северо-Уральское	1956	1281	-35	Беломорское	5840	6041	+5
Камчатское	532	356	-33	Приокское	7700	7913	+3
По числу проведенных мероприятий по контролю ОЗП							
Северо-Уральское	173	64	-63	Ниже-Донское	422	1861	+321
Средне-Волжское	98	37	-62	Забайкальское	1010	1246	+23
Дальневосточное	1524	609	-60	Северо-Западное	269	311	+16
По выявленным нарушениям							
Дальневосточное	46 463	20 904	-55	Северо-Западное	62 218	65 243	+5
Сахалинское	3312	1715	-48	Беломорское	11 813	11 916	+1
Уральское	79 417	42 796	-46	Северо-Кавказское	45 926	46 311	+0,8
По штрафным санкциям							
Забайкальское	927	632	-52	Приокское	1968	3555	+81
Средне-Кавказское	2187	1853	-15	Ниже-Донское	973	1752	+80
Приуральское	3505	3002	-14	Северо-Восточное	146	241	+65
Камчатское	85	73	-14				
По суммам взысканных штрафов (тыс. руб.)							
Приуральское	5852	3963,0	-33	Ниже-Донское	1380	4555,3	+230
Камчатское	250	181,5	-27	Северо-Восточное	272	644,0	+137
Северо-Кавказское	9380	7789,9	-17	Приокское	2333	5430,8	+133
Средне-Поволжское	5852	3963,2	-16	Беломорское	433,5	866,5	+100
				Верхне-Волжское	1822	3660,8	+100
По административному приостановлению деятельности организаций							
Северо-Уральское	1	0	-100	Северо-Кавказское	48	75	+56
Сахалинское	0	0	0	Приокское	12	65	+442
Северо-Восточное	0	0	0	Средне-Волжское	6	49	+717
Камчатское	0	0	0	Южно-Сибирское	16	30	+88
				Западно-Уральское	12	27	+125
				Западно-Сибирское	9	27	+200

Если в 2010 г. основные усилия Управления были в основном направлены на оказание территориальным органам методической помощи, укрепление кадрового потенциала, повышение профессионального уровня, то в 2011 г., продолжая и эту работу, Управление будет принимать самые жесткие меры к тем, кто не понимает предъявляемых требований и не принимает действенных мер по улучшению показателей своей работы.

Несмотря на большую работу, проведенную в 2010 г., не удалось снизить число аварий и случаев гибели людей на подконтрольных объектах. Так, на электрических станциях и сетях, электроустановках потребителей, на тепловых установках и сетях, ГТС в 2010 г. произошло 181 технологическое нарушение, подпадающее под признаки аварий, расследование которых проводит Ростехнадзор в соответствии с Правилами расследования причин аварий в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2009 г. № 846. Из них 171 авария произошла на электростанциях, в электроустановках потребителей, электрических сетях, 6 — в тепловых установках и тепловых сетях, 4 — на ГТС. По всем авариям проведены расследования и разработаны мероприятия по их недопущению. Как одну из основных причин аварий на объектах энергетики можно выделить постоянное увеличение парка оборудования, отработавшего нормативный ресурс.

Наибольшее количество аварий на объектах электроэнергетики приводило к разделению энергосистемы на части, выделению отдельных энергорайонов на изолированную схему работы, превышению максимально допустимых перетоков мощности длительностью 1 ч и более, а также к нарушению работы средств диспетчерского и технологического управления в электроэнергетике.

На объектах электроэнергетики, поднадзорных Беломорскому управлению, произошло наибольшее количество аварий (рис. 1).

За 12 мес 2010 г. на предприятиях, поднадзорных Ростехнадзору, зарегистрировано 126 несчастных случаев со смертельным исходом в энергоустановках (115 в 2009 г.). Из них 70,6 % составляют несчастные случаи в электрических установках потребителей, 25,4 % — в электрических сетях (2,4 % в магистральных сетях, 23 % — в распределительных), 2,4 % — на электростанциях, 1,6 % — в тепловых установках. При этом шесть групповых несчастных случаев — со смертельным исходом. Следует добавить, что на предприятиях, поднадзорных Управлению, в 2010 г. произошло 18 групповых несчастных случаев с тяжелой и легкой степенью поражений пострадавших.

Распределение несчастных случаев со смертельным исходом по федеральным округам и территориальным управлениям Ростехнадзора представлено на рис. 2.

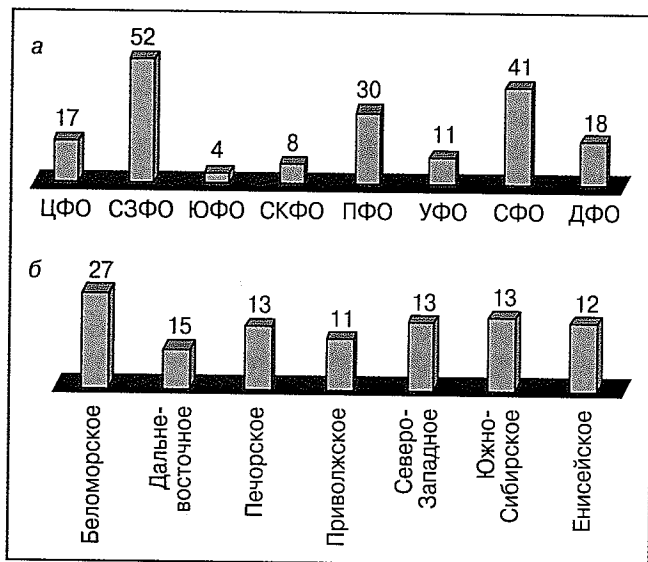


Рис. 1. Число аварий на поднадзорных объектах электроэнергетики:

а — по федеральным округам; б — по территориальным управлениям

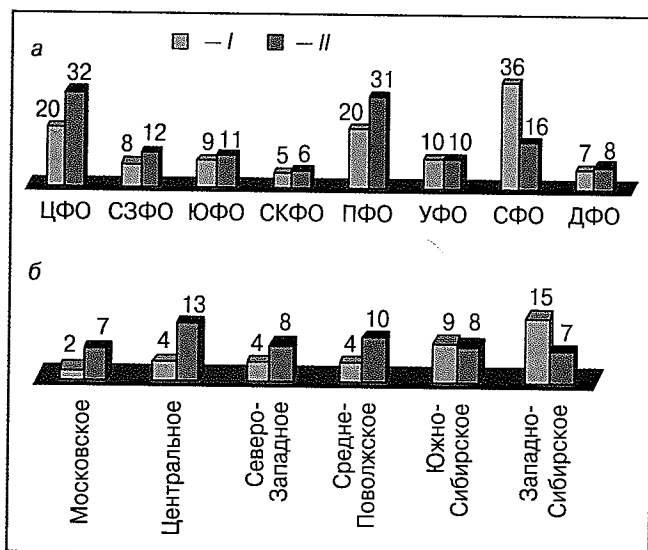


Рис. 2. Число несчастных случаев со смертельным исходом:

I — 2009 г.; II — 2010 г.; а — по федеральным округам; б — по территориальным управлениям

Наибольшее число несчастных случаев со смертельным исходом произошло на территориях, поднадзорных Центральному (13 несчастных случаев; +9 по сравнению с 2009 г.), Средне-Поволжскому (10; +6), Северо-Западному (8; +4), Южно-Сибирскому (8; -1), Западно-Сибирскому (7, -8) и Московскому (7, +5) управлениям.

Необходимо обратить особое внимание на случаи травматизма руководящего персонала организаций. В 2010 г. зарегистрировано шесть таких смертельных случаев. Пострадали два главных энергетика, начальник электроцеха, ведущий инженер и руководитель службы сервиса предприятий-потребителей электроэнергии и начальник участка муниципального сетевого предприятия. А в феврале 2011 г. уже зарегистрирован случай ги-

бели начальника электролаборатории ОАО «Коммунарские электрические сети» в Ленинградской обл.

Основными предпосылками к несчастным случаям послужили недостаточная подготовленность персонала к ведению работ в электроустановках, а также невыполнение организационных и технических мероприятий, обеспечивающих безопасность этих работ.

Повышение эффективности профилактической работы по предупреждению травматизма должно стать одной из главных задач нашей деятельности в 2011 г.

В 2010 г. Управлением организованы и проведены проверки субъектов электроэнергетики, в том числе ОАО «Системный оператор Единой энергетической Системы» (ОАО «СО ЕЭС») и ОАО «Холдинг межрегиональных распределительных сетевых компаний» (ОАО «Холдинг МРСК»). Выявлено 449 нарушений обязательных требований норм и правил при проверке филиалов ОАО «СО ЕЭС» и более 28 тыс. нарушений при проверке ОАО «Холдинг МРСК», привлечено к административной ответственности 39 должностных лиц ОАО «СО ЕЭС», а также 17 юридических и 1054 должностных лица ОАО «Холдинг МРСК».

Износ основных фондов предприятий электрических сетей превышает 74 %, основное оборудование (трансформаторы, ВЛ, КЛ, коммутационные аппараты) работает за пределами установленного срока службы (более 30 лет), 40 % общего количества силовых трансформаторов напряжением 35–220 кВ, отработавших нормативный срок службы, эксплуатируются без проведения технического освидетельствования. Техническое же освидетельствование проводится без привлечения специализированных организаций и органов государственного контроля и надзора.

Темпы износа основных фондов не возмещаются вводом нового оборудования по инвестиционным программам.

Указанные обстоятельства предъявляют повышенные требования к проверке Ростехнадзором оснащения стареющих электростанций, электрических сетей, энергоустановок потребителей электроэнергии и энергосистем средствами релейной защиты и противоаварийной автоматики; проверке технического состояния выключателей присоединений электрических сетей, как основного условия надежного отключения повреждаемого оборудования и локализации аварий. Специального внимания требует контроль за оснащением энергосистем современными цифровыми устройствами телемеханики и средствами автоматизации, внедрением прогрессивных и инновационных технологий «интеллектуальных сетей». При этом необходимо учитывать мероприятия, рекомендованные в актах расследования причин аварий, происходивших ранее в регионах страны.

Проведенные проверки электросетевых организаций выявили следующее:

нарушается процедура технологического присоединения к электрическим сетям энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам;

не выполняются требования к техническому состо-

янию распределительных устройств, силовых трансформаторов, коммутационных аппаратов и другого оборудования (допускается работа при наличии течи трансформаторного масла из маслonaполненного оборудования, с неисправной электромагнитной блокировкой, нарушением состояния изоляции и другими неисправностями);

нарушаются требования правил эксплуатации и норм испытаний (не осуществляется контроль за реализацией необходимых ремонтов электрооборудования и защитных конструкций, не удовлетворяющих эксплуатационным условиям работы и требованиям обеспечения безопасности обслуживающего персонала подстанций, допускается эксплуатация оборудования ВЛ и ПС без проведения периодических испытаний, не осуществляется контроль за состоянием заземляющих устройств, не проводятся измерение сопротивления заземляющих устройств и выборочная проверка состояния элементов заземлителей);

нарушаются требования к эксплуатации воздушных и кабельных линий, к содержанию их охранных зон и просек.

При организации надзора за теплогенерирующими объектами перед Ростехнадзором стоит основная задача — не допустить снижения уровня безопасности объектов теплоэнергетики, что позволит обеспечить надежное теплоснабжение потребителей, в том числе объектов социальной сферы и населения в ОЗП.

Одной из основных проблем регулирования безопасности энергообъектов является постоянное увеличение парка оборудования, отработавшего нормативный ресурс. Вместе с тем планы генерирующих компаний по объемам демонтажа устаревшего оборудования до 2015 г. сокращены почти в 7 раз по сравнению с рекомендуемыми Генеральной схемой, т.е. большая часть действующих морально устаревших и физически изношенных мощностей будет сохранена в эксплуатации.

В этих условиях, в отчетном периоде, особое внимание было обращено на обеспечение эффективности осуществления надзорных и контрольных мероприятий на объектах теплоэнергетики.

Анализ результатов проведенных проверок электро- и теплоснабжающих организаций выявил следующие проблемы: отсутствие достаточного числа подготовленного и аттестованного эксплуатирующего персонала; несвоевременность проведения текущих ремонтов, реконструкции и модернизации основного и вспомогательного оборудования; невыполнение плановых обследований и технических освидетельствований зданий, сооружений и энергоустановок с целью продления сроков эксплуатации; отсутствие аварийного запаса материалов и оборудования, нормативного запаса топлива; отсутствие резервного топливного хозяйства и др.

Безаварийная работа электро- и теплоснабжающих организаций, в том числе вновь образованных в ходе реформы генерирующих компаний, может быть обеспечена при условии бесперебойного и надежного снабжения топливом объектов теплоэнергетики, особенно в условиях прохождения максимума потребления электрической и тепловой энергии при низких температурах наружного воздуха.

Рассмотрим пример технологического нарушения произошедшего 16 февраля 2011 г. в котельной «Центральная» МО «Няндомское», эксплуатируемой ОАО «Архоблэнерго» (Архангельская обл.). Из-за неисправности системы топливоподачи (движущиеся колосниковые решетки) в работе остался один паровой котел из пяти установленных. В результате возник дефицит тепловой мощности, и, как следствие, температура теплоносителя на выходе из котельной была ниже утвержденного температурного графика. Оборудование данной котельной предназначено для работы на углях марки ДОМ (г. Черногоorsk, Республика Хакасия) и ДКОМ (Интинский р-н Республики Коми). В течение 2010 г. на котельную «Центральная» поставлялся уголь указанных марок, а также был поставлен уголь марки ГЖО ПК (г. Воркута), по своим свойствам относящийся к спекающимся углям.

В ходе изучения материалов, связанных с нарушением теплоснабжения от котельной «Центральная», установлено, что с конца декабря 2010 г. котельная перешла на сжигание угля марки ГЖО ПК. Вследствие того, что при переходе котельной с угля марок ДОМ и ДКОМ на уголь марки ГЖО ПК не были проведены необходимые испытания и наладочные работы, произошло изменение процесса сжигания топлива, приводящее к перегоранию движущихся колосниковых решеток котлов.

В соответствии с действующими документами по оценке готовности электро- и теплоснабжающих организаций к работе в ОЗП одним из основных условий, выполнение которого необходимо для положительного решения комиссии о готовности организации к работе в ОЗП, является наличие для тепловых электростанций и котельных нормативных (плановых) запасов основного и резервного проектного топлива.

Расчет общего нормативного запаса топлива (ОНЗТ) для отопительных и производственно-отопительных котельных, в том числе нормативного неснижаемого запаса топлива (ННЗТ) и нормативного эксплуатационного запаса топлива (НЭЗТ), производится согласно приказу Минэнерго России от 04.09.2008 № 66 «Об организации в Министерстве энергетики Российской Федерации работы по утверждению нормативов создания запасов топлива на тепловых электростанциях и котельных». Однако форма утверждаемых нормативов, согласно приложению 3 к указанному приказу (ОНЗТ на контрольную дату планируемого года отопительных, производственно-отопительных котельных), не предусматривает указания марок накапливаемого угля и его месторождений.

Это приводит к нерасчетным режимам и повреждениям котельного оборудования электростанций, его повышенному износу, необходимости подсветки факела мазутом, ухудшению экономических и экологических показателей станции. В ряде случаев при этом требуются вынужденные остановки оборудования электростанций для расшлаковки котлов или проведения аварийных ремонтов.

Таким образом, контроль за соответствием марок основного и резервного топлива проектным маркам осуществляется лишь собственником объекта или эксплуатирующей организацией, что отражает недостатки нормативной базы.

При оценке готовности энергоснабжающих организаций к работе в отопительный период Ростехнадзор обращал пристальное внимание на безусловное выполнение основных и дополнительных условий. Во многих случаях в связи с выявленными нарушениями высказывалось особое мнение при подписании Актов готовности к работе в ОЗП. Тем не менее, когда председателями комиссий были представители собственников генерирующих объектов, тепловые электростанции получали паспорта готовности при наличии существенных нарушений.

Характерным примером может служить ситуация, сложившаяся на Южно-Кузбасской ГРЭС, принадлежащей ОАО «Мечел», в январе 2011 г. При контроле хода подготовки данной электростанции к работе в ОЗП Южно-Сибирское управление Ростехнадзора неоднократно обращало внимание руководства Южно-Кузбасской ГРЭС, ОАО «Мечел» и администрации Кемеровской обл. на технологические нарушения, связанные с сжиганием непроектного топлива на станции, на то, что подобные инциденты в зимний период могут привести к чрезвычайным ситуациям. Ростехнадзор подписал акт готовности ОАО «Южно-Кузбасская ГРЭС» с особым мнением, в котором было отражено, что электростанция не имеет права на получение паспорта готовности по причине отсутствия запасов топлива и неудовлетворительного состояния оборудования. Вместе с тем без согласования с Ростехнадзором паспорт готовности был выдан. В подтверждение опасений Ростехнадзора на Новый год и на Рождество по причине использования непроектного топлива и нерегулярных его поставок произошло погасание факела в топках работающих котлов, что привело к снижению температуры теплоносителя потребителям в условиях низких температур наружного воздуха.

Наряду с указанным в ОАО «Южно-Кузбасская ГРЭС» происходит систематическое нарушение показателей выбросов по отношению к их допустимым нормам из-за использования непроектного топлива, подсветки факела мазутом, низкого качества работы котельного оборудования, нарушение графика несения нагрузок станцией.

В целях исключения подобных ситуаций необходимо пересмотреть порядок принятия решений о выдаче паспортов готовности как энергоснабжающим организациям, так и организациям, осуществляющим транспортирование электрической и тепловой энергии, а также внести соответствующие изменения и дополнения в действующее законодательство, которые предусматривают ответственность собственников не только за нарушение нормативов запасов топлива, порядка создания и использования тепловыми электростанциями запасов топлива, но также за применение непроектного топлива.

Считаю необходимым в очередной раз обратить внимание на качество направляемой информации из территориальных управлений. В конце 2010 г. ряд территориальных управлений (Северное — по Вологодской обл.; Средне-Поволжское — по Ульяновской обл.; Южно-Сибирское — по Алтайскому краю) представил недостоверные сведения по накоплению запасов топлива при подготовке электро- и теплоснабжающих организаций к ОЗП. Прошу принять меры по недопущению впредь подобных фактов.

Особенности организации и осуществления надзора за энергоустановками потребителей связаны с их значительным количеством (см. табл. 1).

Анализ эффективности надзора за энергоустановками потребителей в течение 2010 г. показал, что работа инспекторского персонала территориальных органов в этом направлении осуществляется неудовлетворительно. Инспекторский персонал при проведении надзорных мероприятий часто ограничивается выявлением лишь незначительных, лежащих на поверхности нарушений, либо вообще формально подходит к исполнению своих служебных обязанностей.

Так, Северо-Западным управлением при проведении мероприятий по допуску в эксплуатацию промышленного парка корпусов завода «Хёнде» по производству автокомпонентов, не учитывая важности своевременного их ввода и факта участия в этом иностранного государства, вместо создания нормальных конструктивных взаимоотношений с потребителем, инициировали неоправданное затягивание процесса выдачи разрешения на допуск в эксплуатацию, а именно:

при приемке документов о проведении осмотра и выдаче разрешения на допуск проверку полноты комплекта документов, указанных в заявлении потребителя, не провели;

часть документов, указанных в заявлении потребителя и принятых Северо-Западным управлением в соответствии с перечнем, на момент проведения проверки в делопроизводстве отсутствовала;

сообщение с перечислением отсутствующих документов потребителю не направлено;

в сопроводительных письмах в адрес потребителя вместо обоснования и указания конкретных причин отказа в осмотре энергоустановки со ссылкой на пункты нормативных документов Северо-Западным управлением были приведены лишь общие фразы, непонятные заявителю и не позволяющие ему устранить замечания.

Все вышеуказанные причины явились основанием для обращения потребителя в центральный аппарат Ростехнадзора с сомнениями в компетентности сотрудников Северо-Западного управления, что наносит вред авторитету Ростехнадзора, и это только один негативный пример, а их за 2010 г. гораздо больше.

В большинстве случаев инспекторами не выявляются нарушения, влияющие на устойчивость системы энергоснабжения потребителей электрической энергии к внешним и внутренним возмущениям, на ее надежность и безопасность, не контролируется наличие у потребителей аварийных резервных электростанций и источников бесперебойного питания в соответствии с категориями надежности их электроснабжения, оснащение потребителей необходимыми устройствами противоаварийной автоматики. Это приводит к тому, что предпосылки к технологическим нарушениям на энергоустановках накапливаются и в критических ситуациях проявляются в виде перерывов энергоснабжения с экономическими ущербами, повреждением оборудования, возникновением травм и развитием аварий. По указанным причинам происходит погашение и останов опасных и социально значимых потребителей электрической энергии с возникновением риска для жизни и здоровья людей, нане-

сения вреда окружающей среде, а также негативных социальных последствий.

В 2010 г. при эксплуатации энергоустановок потребителей произошло две аварии (в 2009 г. аварий не было), число несчастных случаев увеличилось до 161 (в 2009 г. — 129), а число погибших возросло на 14 человек (в 2009 г. — 85, в 2010 г. — 99).

Значительно увеличилось число травм с тяжелым исходом и случаев гибели людей на электроустановках потребителей, находящихся на территориях Северо-Западного (19 случаев), Уральского (14), Западно-Сибирского (13) и Средне-Поволжского (12) управлений.

Одной из причин происшедших аварий и несчастных случаев является снижение интенсивности проведения проверок поднадзорных объектов инспекторским персоналом. Так, в сравнении с 2009 г. в 2010 г. общее количество проведенных обследований энергоустановок потребителей снизилось на 10 389. Худшие показатели в управлениях: Дальневосточном (снижение на 4253), Нижне-Волжском (на 830); Средне-Кавказском (на 1192). Главная причина — неудовлетворительная работа с прокуратурой при согласовании как плановых, так и внеплановых проверок.

Инспекторский персонал территориальных органов не в полной мере использовал свои права по наложению административных наказаний. Так, при общем числе обследований 111 157 количество наложенных штрафов на юридических и должностных лиц в 2010 г. составило соответственно 7621 и 27 647. Это означает, что только один из 14 проверенных юридических лиц привлекается к административной ответственности, а по итогам четырех проверок штраф налагался только на одно должностное лицо — это очень низкий показатель административной практики.

В 2010 г. к юридическим лицам были применены административные наказания в виде приостановки эксплуатации энергоустановок потребителей в 425 случаях (в 2009 г. — 356), а дисквалификации руководителя — 4 случая (в 2009 г. — 2).

По статье 19.5 КоАП Российской Федерации за 2010 г. в правоохранительные органы направлены документы в 857 случаях, что всего на 146 случаев больше, чем в 2009 г. Худшие показатели у Западно-Уральского, Приуральского, Северо-Восточного и Ленского управлений.

Исполнительская дисциплина не стала обязательной для отдельных руководителей территориальных органов Ростехнадзора. Не представили сведения об осуществлении мероприятий по надзору и контролю за энергоустановками потребителей Нижне-Донское и Камчатское территориальные управления, информацию по показателям энергосбережения и повышения энергоэффективности за III и IV кварталы 2010 г. Северо-Кавказское и Сахалинское управления.

При осуществлении функции в области энергосбережения и повы-

шения энергетической эффективности наиболее качественно осуществляют свои полномочия по выявлению юридических лиц, не принявших в установленный срок программы энергосбережения, и накладывают административные взыскания Приокское, Северное и Уральское управления.

В ходе проверок выявлено, что около 10 тыс. организаций не выполнили требование о принятии программ в области энергосбережения, однако административные санкции к нарушителям не применялись (Центральное, Печорское, Нижне-Донское, Приволжское, Волжско-Окское, Камчатское управления).

Не начата работа в территориальных управлениях по формированию базы данных организаций, обязанных принять программы энергосбережения и провести энергетическое обследование в установленный срок (данные не представлены Северо-Кавказским, Средне-Волжским, Забайкальским, Западно-Сибирским, Прибайкальским и Сахалинским управлениями).

Наиболее ответственно к исполнению полномочий в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности отнеслись Северо-Западное и Северное управления.

К сфере деятельности Управления относится организация и осуществление государственного контроля и надзора за соблюдением безопасности ГТС. Общее количество поднадзорных Ростехнадзору ГТС промышленности, энергетики и водохозяйственного комплекса составляет 37 750 (рис. 3).

В 2010 г. Ростехнадзором рассмотрено и утверждено 267 деклараций безопасности ГТС (комплексов ГТС) и экспертных заключений на декларации безопасности ГТС, в том числе: в центральном аппарате Ростехнадзора — 142; в территориальных управлениях — 125. В соответствии с положениями административного регламента направлены в Росводресурсы информационные данные по 246 объектам, эксплуатирующим ГТС.

В то же время, в нарушение приказа Ростехнадзора от 11.08.2009 № 697, ряд территориальных управлений Ростехнадзора не обеспечил в соответствии с положениями административного регламента в полной мере

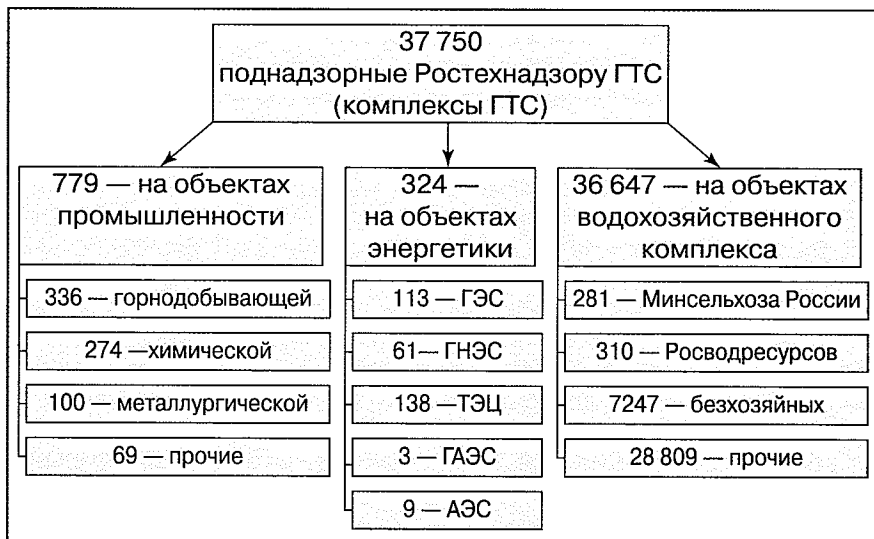


Рис. 3. Гидротехнические сооружения, поднадзорные Ростехнадзору

проведение проверок на полноту и непротиворечивость информационных данных о ГТС, в том числе в составе декларации безопасности ГТС, и направили в Ростехнадзор положительное заключение по установленной форме, однако эти данные были возвращены на доработку и исправление.

В соответствии с Административным регламентом исполнения Ростехнадзором государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора оформлено и выдано 267 разрешений на эксплуатацию ГТС. В ходе проверки в 2010 г. Северо-Уральского управления установлено, что в 2009 г. оформлено четыре разрешения на эксплуатацию ГТС не на бланке строгой отчетности и не заверенных гербовой печатью Северо-Уральского управления (в нарушение приказа Ростехнадзора от 16.03.2005 № 157а). Бланки для оформления разрешений на эксплуатацию ГТС в управлении отсутствуют.

Управлением в течение 2010 г. были подготовлены проекты нормативных правовых актов в сфере безопасности ГТС. Не все территориальные управления Ростехнадзора с полной ответственностью подошли к их рассмотрению и подготовке замечаний. Так, не представили никаких предложений Северо-Восточное, Прибайкальское, Московское, Волжско-Окское, Южно-Сибирское, Центральное, Средне-Поволжское, Сахалинское, Прибайкальское, Нижне-Волжское и Московское управления.

В соответствии с Положением об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Ростехнадзору, проведена проверка знаний с последующей аттестацией в Центральной аттестационной комиссии Ростехнадзора 267 руководителей и специалистов организаций, эксплуатирующих ГТС, а также 22 эксперта в области безопасности ГТС. В то же время, проанализировав представленную территориальными управлениями информацию, установили, что согласованные Средне-Волжским, Нижне-Волжским и Западно-Уральским территориальными управлениями программы предаттестационной подготовки не соответствуют типовой программе и не отражают в полной мере вопросы безопасности ГТС.

Ростехнадзором в 2010 г. проведено 3626 мероприятий по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением собственниками и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности ГТС в поднадзорных организациях, что на 8 % меньше, чем в 2009 г. (3917). Выявлены и предписаны к устранению 12 081 нарушение норм и правил безопасности ГТС, что на 29 % меньше, чем в 2009 г. (17 029).

Основными нарушениями, допущенными собственниками ГТС и эксплуатирующими организациями, являются: отсутствие проектной и соответствующей рабочей документации; наличие различных неисправностей, приводящих к снижению пропускной способности водосбросных и водоотводных сооружений; отсутствие разработанных и утвержденных в установленном порядке деклараций безопасности ГТС, критериев безопасности, инструкций и проектов мониторинга безопасности ГТС; несоответствие проекту и нормативным документам квалификационного уровня службы эксплуатации;

отсутствие согласованного плана ликвидации аварий на ГТС; превышение установленных проектом предельных значений заполнения водохранилищ и накопителей отходов, состояния надводных пляжей, гребней и откосов дамб и плотин; несоответствие проекту номенклатуры и количества установленной на ГТС контрольно-измерительной аппаратуры и приборов.

По результатам проведенных обследований (проверок) ГТС за допущенные нарушения норм и правил подвергнуто штрафным санкциям 1044 юридических и должностных лица, что на 57 % больше, чем в 2009 г. (663), общая сумма штрафов составила 7253 тыс. руб., что на 84 % больше, чем в 2009 г. (3937 тыс. руб.), проверено с участием инспекторов знаний правил и норм по безопасности ГТС у 966 работников, из них оказалось неподготовленными — 23 человека.

При рассмотрении годовых отчетов о состоянии регулирующей деятельности и безопасности ГТС за 2010 г. информация представлена отдельными территориальными управлениями по устаревшей форме (Дальневосточное и Сахалинское), а Приуральским и Сахалинским управлениями — имеет большое количество замечаний, неточностей и ошибок, что затрудняет обобщение информации о проведенной работе в целом по Ростехнадзору.

Одной из задач Ростехнадзора в сфере обеспечения безопасности ГТС является выявление и сокращение количества бесхозных ГТС. На начало 2010 г. на территории Российской Федерации установлено 6309 бесхозных ГТС, что составляет 17,4 % от общего количества переданных Росприроднадзором ГТС (36 178). В ходе выполнения мероприятий по выявлению и сокращению количества бесхозных ГТС территориальными управлениями Ростехнадзора дополнительно установлено 2032 таких ГТС. В итоге по состоянию на 01.01.2011 на территории Российской Федерации установлено 7247 бесхозных ГТС (увеличение на 14,8 %). Большая работа по сокращению бесхозных ГТС проведена в Северо-Западном управлении: с 209 до 8 по Ленинградской обл. и с 87 до 37 по Санкт-Петербургу.

Хочу напомнить, что Ростехнадзор письмом от 15.12.2010 № 00-07-12/5972 поручил территориальным управлениям представить справочные материалы и фотографии по бесхозным ГТС с опасным уровнем безопасности с GPS координатами. Дополнительно письмом от 14.01.2011 № 00-01-39/27 поручено фотографии бесхозных ГТС с опасным уровнем безопасности выполнять с использованием фотооборудования, обладающего способностью привязки к координатам местности. Эта работа уже начата в некоторых территориальных управлениях (Северо-Западное, Уральское и др.). Необходимо ее продолжить и на примере нескольких объектов выполнить всю процедуру по созданию интерактивной карты Российской Федерации с нанесением бесхозных ГТС с опасным уровнем безопасности. Весной, после таяния снега, необходимо создать полную базу этих объектов.

Управление проводит большую работу по реализации Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г. Планируется во II квартале 2011 г. внести в Правительство Российской Федерации проект федерального закона, направленный на совершенствование законода-

тельства о безопасности ГТС в целях снижения рисков возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера и сокращения количества бесхозных ГТС. Сформирована рабочая группа, куда можно направлять свои предложения и замечания. Просьба активно участвовать в этом процессе.

В центральном аппарате Ростехнадзора организация и осуществление государственного строительного надзора объектов энергетики относятся к сфере деятельности Управления государственного энергетического надзора.

По федеральным округам Российской Федерации строящиеся объекты энергетики, поднадзорные Ростехнадзору, распределены следующим образом: Центральный — 23 комплекса; Северо-Западный — 21; Южный — 13; Северо-Кавказский — 11; Приволжский — 12; Уральский — 22; Сибирский — 22; Дальневосточный — 14.

Общее количество строящихся объектов энергетики, в отношении которых Ростехнадзором осуществлялся государственный строительный надзор, составило 138, из них: 59 линий электропередачи и иных объектов электросетевого хозяйства напряжением 330 кВ и более; 48 тепловых электростанций мощностью 150 мВт и выше; 10 ГТС первого и второго классов. В 2010 г. территориальными управлениями выдано 21 заключение о соответствии объекта капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил) и проектной документации, из них: 10 линий электропередачи и иных объектов электросетевого хозяйства напряжением 330 кВ и более; 10 тепловых электростанций мощностью 150 мВт и выше; 1 ГТС. Проведено 394 мероприятия по осуществлению государственного строительного надзора объектов энергетики. Выявлены и предписаны к устранению 2613 нарушений требований технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов энергетики.

По результатам проведенных проверок за допущенные нарушения подвергнуто штрафным санкциям 250 юридических и должностных лиц, общая сумма штрафов составила 12 млн. руб.

Енисейское управление Ростехнадзора проводит большую работу по надзору за ходом строительства Богучанской ГЭС и восстановления Саяно-Шушенской ГЭС. По результатам проверок были приостановлены работы по устройству железобетонных конструкций на КРУЭ 220 кВ, а также остановлены работы по монтажу гидроагрегатов № 1 и 2 на Богучанской ГЭС.

Основными нарушениями, выявленными в ходе осуществления государственного строительного надзора объектов энергетики, являются:

- отсутствие утвержденной заказчиком-застройщиком проектной документации, имеющей положительное заключение Главгосэкспертизы, на строительство объектов капитального строительства;
- отсутствие разрешения на строительство объектов капитального строительства;
- нарушение правил техники безопасности при производстве строительного-монтажных работ;
- несвоевременное извещение надзорного органа о начале работ;

нарушение технологии строительства, в том числе ведение работ без технологических карт, проектов производства работ;

нарушение ведения исполнительной документации;

нарушение норм и правил пожарной безопасности, нарушение санитарного и экологического законодательства;

производство строительного-монтажных работ с отклонениями от проекта;

допуск к монтажу оборудования, не имеющего разрешения на применение на территории Российской Федерации.

Управлением разработана концепция энергетического надзора в целях повышения его эффективности, которая находится на рассмотрении у руководителя Ростехнадзора.

В заключение об основных задачах на 2011 г.

1. При планировании проверок поднадзорных объектов энергетики предусматривать проведение только комплексных проверок по всем видам надзора.

2. Назначить должностных лиц, ответственных за представление необходимых сведений в Ростехнадзор, в том числе оперативному дежурному и в Управление государственного энергетического надзора, об авариях и несчастных случаях со смертельным исходом и(или) о групповых несчастных случаях. Обеспечить контроль за своевременностью их представления, особенно в выходные и праздничные дни, а также в ночное время.

3. Обеспечить контроль за выполнением предписаний. Прекратить практику продления сроков выданных предписаний. Контролировать выполнение противоаварийных мероприятий ранее составленных актов расследования причин аварий в электроэнергетике. Снятие пунктов выданных предписаний проводить только после проверки фактического выполнения представителями территориальных органов Ростехнадзора мероприятий, указанных в предписаниях, и получения разрешения Управления государственного энергетического надзора.

4. Обеспечить выполнение мероприятий, направленных на снижение травматизма в поднадзорных организациях.

5. Обеспечить ежемесячное проведение технической учебы с инспекторским персоналом территориальных управлений в целях повышения его профессиональной подготовки.

6. Подготовить Приказы с закреплением сотрудников территориальных управлений за объектами капитального строительства в энергетике.

7. Повысить требовательность к инспекторскому составу, исполнительской дисциплине, квалификации, профессиональным знаниям и т.д. Осуществлять контроль работы инспекторского состава в виде подготовки еженедельных отчетов.

8. Обеспечить контроль при строительстве и реконструкции высоковольтных линий в местах, наиболее подверженных лесным и низовым пожарам, в части применения несгораемых типов опор.

9. Проверки проводить в строгом соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных пред-

принимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального надзора».

10. Усилить контроль за объектами капитального строительства в энергетике, особое внимание обратить на объекты энергетики по программе развития г. Сочи, как горноклиматического курорта, и подготовку объектов электроэнергетики к проведению саммита стран-участников Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС).

11. Максимально усилить контроль за окончанием отопительного сезона 2011 г. электро- и теплоснабжающими организациями, за подготовкой к отопительному периоду 2011–2012 гг.

12. Повысить эффективность использования прав, предусмотренных статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в части применения дисквалификации должностных лиц.

13. Повысить качество расследования аварий на объектах энергетики, с обязательным включением в состав комиссий по расследованию причин аварий представителей заводов-изготовителей оборудования, проектных институтов, экспертных организаций, Системного оператора. При этом повысить уровень своевременности и информативности представления Системным оператором, электросетевыми генерирующими, энергосбытовыми компаниями и потребителями электрической энергии необходимой информации о параметрах аварийных электроэнергетических и технологических режимов в их операционных зонах. Разработать предложения по автоматизации процесса представления указанной информации в Ростехнадзор с возможностью ее непосредственного получения от существующих систем регистрации аварийных режимов и АСУ ТП энергообъектов.

14. Провести анализ производственного травматизма на объектах энергетики в 2010 г., в котором отразить мероприятия по снижению количества несчастных случаев со смертельным исходом на производстве, и довести информацию до поднадзорных организаций.

15. Активизировать работу в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Обеспечить контроль за состоянием габаритов просек воздушных линий электропередачи и качеством выполненных работ. Рекомендовать энергокомпаниям испол-

зование современных механизированных комплексов и прогрессивных технологий удаления пней, деревьев, утилизации порубочных остатков и стабилизации почвы для создания трасс вдоль высоковольтных линий.

16. Завершить проведение проверок предприятий лесного хозяйства по выполнению требований нормативных и правовых актов в части выдачи разрешений электросетевым организациям на вырубку и содержание просек воздушных линий электропередачи.

17. Организовать контроль за обеспечением безопасности в период весеннего половодья и паводка 2011 г. Принимать участие в работе региональных и территориальных противопоаводковых комиссий.

18. В целях предупреждения чрезвычайных ситуаций, связанных с нарушением электроснабжения социально значимых объектов и населения, направить перечень надзорных мероприятий в территориальные органы Ростехнадзора и обеспечить контроль за их исполнением, в том числе по использованию и подключению стационарных и мобильных резервных электростанций.

19. Продолжить работу по выполнению комплекса мер, направленных на обеспечение эксплуатационной надежности и безопасности бесхозных ГТС, включающего меры, направленные на сокращение их количества.

20. Повысить уровень автоматизации процесса обработки и представления информации территориальными органами структурам Ростехнадзора.

21. Активизировать работу с прокуратурой и главами субъектов Российской Федерации, МЧС России, судами и судебными приставами по вопросам государственного энергетического надзора.

22. Активизировать работу, связанную с проверкой оснащения энергосистем, энергетических объектов и энергоустановок потребителей электрической энергии современными устройствами релейной защиты и автоматики, средствами телемеханики, противоаварийной и режимной автоматики, с контролем технического состояния выключателей присоединений электрических сетей. Рассматривать указанные проверки в качестве одной из основных задач надзорной деятельности в электроэнергетике для обеспечения безопасной и надежной работы стареющего оборудования, для предотвращения риска развития системных аварий.

ВНИМАНИЕ! ПОДПИСКА

Подписка на журнал «Безопасность труда в промышленности» и Информационный бюллетень Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору для стран СНГ и Балтии проводится только в редакции журнала.

ДЛЯ СТРАН СНГ И БАЛТИИ

Телефон отдела подписки:
(495) 620-47-53 (многоканальный)

E-mail: ornd@safety.ru

Почтовый адрес редакции: Переведеновский пер., д. 13, стр. 14, а/я 38, Москва, 105082