

Глава 12. Задачи законодательного регулирования отрасли

Вопросы обеспечения безопасности в электроэнергетике (в гидроэнергетике, в частности) регулируются в рамках законодательства о техническом регулировании. В советское время было разработано большое количество государственных стандартов, строительных правил и иных нормативных документов в области безопасности, имеющих обязательный характер.

С момента принятия базового закона "О техническом регулировании" в 2003 году в стране продолжается затянувшийся переходный период, в течение которого предполагалось принять необходимые общие и специальные технические регламенты, содержащие обязательные требования в области безопасности, а также системы подзаконных актов к каждому из них, которые регламентировали бы порядок осуществления норм, сформулированных в технических регламентах.

Требования к качеству товаров и услуг должны быть сформулированы в системе стандартов, в том числе национальных стандартов, принимаемых объединениями производителей товаров и имеющих смысл добровольных обязательств, которые берут на себя производители товаров и услуг.

Система существующих ГОСТов и СНИПов должна была в этот переходный период сохраняться и постепенно заменяться принимаемыми техническими регламентами. На сегодняшний день, к концу переходного периода, истекающего к середине 2010 года, принято около десятка технических регламентов, некоторое число нормативных документов, реализующих их положения и определенная система национальных стандартов, далеко не покрывающая минимальные требования функционирования отечественной экономики.

Необходимо, в связи со сказанным выше, в кратчайшие сроки принять технические регламенты "О безопасности электрических и тепловых сетей и электрических станций", "О безопасности высоковольтного оборудования" и

"О безопасности электроустановок" и включить в них необходимые положения, регулирующие порядок взаимодействия между всеми звеньями электроэнергетики.

Необходимо в кратчайший срок внести в Государственную Думу разрабатываемый Правительством Российской Федерации проект технического регламента "О безопасности гидротехнических сооружений".

Необходимость ускорения процесса принятия технических регламентов обусловлена еще и тем, что процедура принятия технического регламента занимает не менее 8 месяцев. Более того, практика показывает, что после вступления Федерального закона в силу требуется значительный период (от 6 до 24 месяцев), в течение которого Правительством Российской Федерации принимаются нормативные акты, регулирующие порядок реализации его положений.

Вопросы обеспечения безопасности тесно связаны с мерами по обеспечению государственного контроля и надзора в электроэнергетике и гидроэнергетике. В связи с этим необходимо внесение изменений в следующие законодательные акты.

Необходимо внести изменения в Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", предусматривающие возможность установления особенности организации и проведения проверок при осуществлении государственного энергетического надзора (технический контроль и надзор в энергетике) в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок и сроков их проведения; необходимо дополнить возможностью введения постоянного контроля (надзора) за критически важными, социально значимыми, и потенциально опасными объектами энергетики с целью обеспечения надежного (бесперебойного) энергоснабжения, предотвращения чрезвычайных ситуаций и создания более эффективной системы государственного управления в чрезвычайных ситуациях.

Для определения полномочий Правительства Российской Федерации по установлению особенности организации и проведения проверок при осуществлении государственного энергетического надзора (технический контроль и надзор в энергетике) в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок и сроков их проведения следует внести дополнение ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ "Об электроэнергетике".

Разработать изменения в законодательство о государственном контроле (надзоре) по определению групп рисков (критериев возможной опасности) поднадзорных объектов в целях планирования контрольных (надзорных) мероприятий с учетом видов производственной деятельности и добросовестности (наличия или отсутствия нарушений в предыдущие периоды) субъекта проверки.

С учетом необходимости установления правовой базы для оценки готовности организаций электроэнергетики к осенне-зимнему периоду и введения инструментов воздействия на лиц, нарушающих графики ремонтов генерирующего оборудования, а также не поддерживающих на должном уровне запасы топлива, предлагается ускорить рассмотрение Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации внесенного Правительством Российской Федерации и разработанного Минэнерго России проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об электроэнергетике" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в целях обеспечения устойчивого и надежного снабжения электрической и тепловой энергией потребителей".

В целях установления возможности осуществления муниципальными образованиями либо субъектами Российской Федерации антикризисного управления жизнеобеспечивающими объектами энергетики и коммунального хозяйства, собственники и (или) операторы которых не обеспечивают нормальное функционирование этих объектов требуется принятие Федерального закона "О временном ограничении прав владения и (или)

пользования организации - собственника и (или) иного законного владельца объектов систем жизнеобеспечения населения.

Внести изменения в статью 9 Федерального закона "О безопасности гидротехнических сооружений" для приведения ее в соответствие со статьёй 11 Водного кодекса Российской Федерации, согласно которой владельцы (собственники) гидротехнических сооружений, используемых для производства электроэнергии, и других водохозяйственных систем являются водопользователями и согласно части 2 статьи 39 ВК РФ обязаны вести регулярные наблюдения за водными объектами и их водоохранными зонами.

Внести изменения в Водный и Градостроительный кодексы, регулирующие статус паводкоопасных зон и их картирования в зависимости от частоты затопления и паводковой опасности, а также режимы использования таких зон.

Ускорить согласование и принятие в установленном порядке проекта федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного объекта", предусматривающего обязательное страхование гражданской ответственности при эксплуатации гидротехнических сооружений.

Внести изменения в Федеральный закон "О техническом регулировании" в части обязательности применения национальных стандартов для особо опасных объектов регулирования. Ввести норму, допускающую в технических регламентах прямые ссылки на национальные стандарты. Установить, что национальные стандарты разрабатываются или уточняются вместе с разработкой соответствующего технического регламента.

С учетом того, что Федеральный закон "О техническом регулировании" закрепляет установление обязательных требований безопасности только к продукции, поступающей на рынок, целесообразно ускорить согласование и принятие федерального закона "О стандартизации" с более широкой областью применения для исключения существующих правовых противоречий и пробелов в стандартизации.

Ввести в уголовное и административное законодательство изменения в части усиления ответственности исполнителей всех уровней, включая руководителей и собственников электростанций, за несоблюдение правил эксплуатации технического оборудования и нарушение требований безопасной работы.

Внести изменения в Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности" предусматривающие включение в перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию: эксплуатацию, проведение ремонтных и восстановительных работ в отношении оборудования гидроэлектростанций (включая гидроагрегаты), а также деятельность по производству электрической (тепловой) энергии.

Кроме приведенных выше изменений в законодательство необходимо также принять ряд важных нормативных актов, регулирующих положение в отрасли.

Принять постановлением Правительства Правила технологической работы электроэнергетических систем. Указанные Правила должны регламентировать установление общеобязательных требований к работе электроэнергетической системы в целом, в том числе требований к проектированию энергосистемы, планированию и управлению развитием энергосистемы, формированию и распределению необходимых резервов мощностей в энергосистеме, формированию перспективной структуры электрических сетей и оценке пропускной способности межсистемных электрических связей, устойчивости, регулированию частоты электрического тока и перетоков активной мощности, оптимизации установки регуляторов и регулированию напряжения и реактивной мощности в энергосистеме, автоматическому противоаварийному управлению электроэнергетической системой.

Учитывая, что в соответствии с действующими нормативно правовыми актами участие субъектов электроэнергетики в нормированном первичном регулировании частоты, автоматическом вторичном регулировании частоты и перетоков активной мощности, а также регулировании реактивной

мощности не является обязательным для большинства генерирующих компаний, а для гидроэлектростанций с установленной мощностью более 100МВт расходы на такое участие не компенсируются в рамках торговли электрической энергией и мощностью (за исключением первоочередного доступа на оптовый рынок электроэнергии), требуется принятие постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении правил оказания услуг по обеспечению системной надежности и изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации по вопросам оказания услуг по обеспечению системной надежности".

Для целей обеспечения эффективного контроля за безаварийным функционированием объектов электросетевого хозяйства со стороны надзорных органов требуется ускорение принятия постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка осуществления государственного контроля за соблюдением особых условий использования охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон".

Правительством Российской Федерации принято постановление от 28 октября 2009 г. № 846 "Об утверждении Правил расследования причин аварий в электроэнергетике". Для целей его реализации требуется принятие ведомственных актов, утверждающих:

- форму акта о расследовании причин аварий в электроэнергетике и порядок ее заполнения;
- форму отчета об авариях в электроэнергетике и порядок ее заполнения;
- порядок передачи оперативной информации об авариях в электроэнергетике.
- порядок формирования комиссий по расследованию причин аварий в электроэнергетике.