

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

И. И. Небольсина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 февраля 2009 г.

Аннотация: рассматриваются сущность, понятие, виды сертификации и лицензирования производства и поставки электрической энергии потребителям в современных условиях, в условиях экономического кризиса в нашей стране.

Ключевые слова: энергетическая безопасность, сертификация, лицензирование, электрическая энергия.

Abstract: *the author reviews the main point, the concept and variety of inspection certification and licensing of production and supply customers with an electric energy in contemporary conditions afterwards economic crisis in our country.*

Key words: *energy security, certification, licensing electric energy.*

В системе национальной и экономической безопасности РФ энергетическая безопасность является одной из важнейших составляющих защиты жизненно важных интересов личности, общества, государственного суверенитета, территориальной целостности и конституционного строя. Обеспечение энергетической безопасности страны — необходимое условие поддержания требуемого уровня национальной и экономической безопасности на основе эффективного использования топливно-энергетического потенциала страны.

Технический уровень и техническое состояние большинства предприятий и объектов ТЭК не отвечают современному уровню, в ряде случаев не соответствуют требованиям безопасности и охраны окружающей среды, становятся критическими. Основные фонды отраслей ТЭК уже сейчас имеют сильный износ и большой возраст, что при высокой капиталоемкости и инвестиционной инерционности комплекса создает угрозу энергетической безопасности страны.

Предотвращение энергетического кризиса — одна из важнейших общеэкономических и политических проблем. В целях предотвращения энергетического кризиса государство старается всеми способами обеспечить энергетическую безопасность¹.

К числу административно-правовых актов, определяющих функционирование электроэнергетики и сочетающих в себе материальные и процессуальные нормы, относятся акты, регулирующие вопросы сертификации и лицензирования.

¹ См.: Маляров О. В. Стратегия досрочного развития и роль государства в переходной экономике : российские методы и мировой опыт // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2001. № 11 (142). С. 49—64.

Сертификация — форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров; это методическая и практическая деятельность специально уполномоченного органа власти, направленная на определение, проверку и документальное подтверждение действующих квалификационных требований к персоналу, процессам, процедурам или изделиям². Сертификация в электроэнергетике не получила столь широкого распространения, как в тех отраслях и сегментах экономики, которые связаны с выпуском товаров широкого потребления, в том числе и продуктов питания, однако и здесь меры по подтверждению соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров используются достаточно активно.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 3 апреля 1996 г. «Об энергосбережении» обязательной сертификации на соответствующие показатели энергоэффективности подлежат энергопотребляющая продукция любого назначения, а также энергетические ресурсы. Порядок сертификации установлен Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. «О техническом регулировании», предусматривающим, что федеральные органы исполнительной власти по техническому регулированию ведут единый реестр выданных сертификатов соответствия. Так, согласно ст. 20 этого Закона подтверждение соответствия на территории Российской Федерации может носить добровольный или обязательный характер. Добровольное подтверждение соответствия осуществляется в форме добровольной сертификации; обязательное — и в формах принятия декларации о соответствии (декларирование соответствия), обязательной сертификации.

Обязательная сертификация (ст. 25 Закона) осуществляется органом по сертификации на основании договора с заявителем. Схемы, применяемые для сертификации определенных видов продукции, устанавливаются соответствующим техническим регламентом. Соответствие продукции требованиям технических регламентов подтверждается сертификатом соответствия, выдаваемым заявителю органом по сертификации.

Срок действия сертификата соответствия определяется соответствующим техническим регламентом.

Обязательная сертификация осуществляется (ст. 26 Закона) органом по сертификации, аккредитованным в порядке, установленном Правительством РФ. Орган по сертификации привлекает на договорной основе для проведения исследований (испытаний) и измерений испытательные лаборатории (центры), аккредитованные в порядке, установленном Правительством РФ; осуществляет контроль за объектами сертификации, если таковой предусмотрен соответствующей схемой обязательной сертификации и договором; ведет реестр выданных им сертификатов

² ФЗ РФ от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

соответствия; информирует соответствующие органы государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов и продукции, поступившей на сертификацию, но не прошедшей ее.

В целях обеспечения безопасности жизни, здоровья потребителей, охраны окружающей среды и предотвращения вреда имуществу потребителей во исполнение Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1013 совместным решением Госстандарта РФ и Минтопэнерго РФ от 19 февраля, 3 марта 1998 г. введена сертификация электрической энергии. Приказом Минтопэнерго РФ от 15 апреля 1998 г. № 126 утвержден «Временный порядок сертификации электрической энергии».

Согласно Приказу Минтопэнерго РФ от 15 апреля 1998 г. № 126 обязательная сертификация электрической энергии направлена на обеспечение безопасности жизни и здоровья людей, предотвращение вреда имуществу потребителя.

По общему правилу сертификация в электроэнергетике осуществляется в особом процедурном порядке, который применительно, например, к электрической энергии включает: подачу и рассмотрение заявки на проведение сертификации, декларацию о соответствии и прилагаемые к ней документы; принятие решения по заявке на проведение сертификации; подготовку и заключение договора на сертификацию электрической энергии; экспертизу организационно-методических документов заявителя, а также протоколов испытаний электрической энергии, проведенных заявителем в контрольных точках распределительной сети центров питания, заявляемых на сертификацию отпускаемой потребителям электрической энергии; проведение аккредитованной испытательной лабораторией испытаний электрической энергии в выбранных контрольных точках; принятие решения о возможности выдачи сертификата; оформление сертификата и включение его в реестр; осуществление инспекционного контроля за качеством сертифицированной электрической энергии; составление перечня несоответствий требованиям ГОСТ 13109 и проведение заявителем корректирующих мероприятий при нарушении соответствия электрической энергии требованиям к ее качеству; представление информации о результатах сертификации.

При рассмотрении вопроса о сертификации электрической энергии необходимо остановиться на письме Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 3 ноября 2005 г. № 10-04/1591, дающее разъяснения о порядке сертификации.

Так, на момент подачи документов в лицензирующий орган энергообъединением в обязательном порядке должен быть заключен договор с сетевой организацией, в котором должны быть предусмотрены взаимные обязательства по выполнению положений ст. 542 Гражданского кодекса Российской Федерации (ч. II), ст. 7 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», Постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1013, а также составлен График проведения обязательной сертификации электроэнергии.

Рассматривая специфическую отрасль экономики — электроэнергетику, надо отметить, что в основе ее функционирования находится электрооборудование, которое также должно проходить сертификацию. В связи с этим необходимо упомянуть о таком важном документе, как Правила проведения сертификации электрооборудования и электрической энергии, утвержденные постановлением Госстандарта России от 16 июля 1999 г. № 36. Этот документ устанавливает правила, процедуры и порядок проведения обязательной и добровольной сертификации электрооборудования, проводимой органами по сертификации, аккредитованными в установленном порядке. Кроме того, он устанавливает правила, процедуры и порядок проведения обязательной сертификации по показателям качества электрической энергии, отпускаемой из электрических сетей гражданам для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, учитывая, что качество электрической энергии является необходимым условием безопасного применения электрооборудования.

В связи с тем, что вопрос о надлежащей сертификации деятельности по энергообеспечению в условиях кризисной ситуации в экономике становится все более актуальным, представляется целесообразным внести изменения в ст. 20 ФЗ от 27 декабря 2002 г. «О техническом регулировании», предусмотрев обязательный порядок ее проведения, и одновременно издать административный регламент деятельности службы по техническому регулированию, в который будут внесены четкие обязанности данной службы по изданию соответствующих нормативных актов и контролю за их исполнением энергоснабжающими организациями, а также возможность составления данной службой протоколов об административных правонарушениях виновных юридических лиц и наложения на них административных наказаний в служебном порядке.

Широкое распространение имеет лицензирование, отличающееся от сертификации более сложным правовым содержанием³.

Применительно к электроэнергетике лицензированию⁴ прежде всего подлежит деятельность по продаже электрической энергии гражданам, что предусмотрено п.1 ст. 39 Федерального закона «Об электроэнергетике».

В п. 3 Положения о лицензировании деятельности по продаже электрической энергии гражданам, утвержденного Постановлением

³ См.: Тихомиров Ю. А. Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. 2000. № 5; Егo же. Современная теория административного права // Государство и право. 2004. № 11. С. 12.

⁴ См.: Приказ Минэнерго РФ от 9 октября 2003 г. № 2 «Об организации лицензирования видов деятельности, отнесенных к компетенции Министерства энергетики Российской Федерации» // Энергоресурсы и энергоэффективность. 2003. № 2.

Правительства РФ от 6 мая 2005 г. № 291, указывается, что под деятельностью по продаже электрической энергии гражданам понимается деятельность юридических лиц по реализации электрической энергии гражданам, включающая комплекс мероприятий по качественному, бесперебойному и надежному снабжению указанной категории потребителей электрической энергией.

Положение о лицензировании устанавливает порядок выдачи лицензии. Лицензия выдается на пять лет. Срок ее действия может быть продлен в установленном порядке по заявлению лицензиата.

Лицензированию подлежит деятельность по эксплуатации электрических сетей⁵, тепловых сетей⁶, деятельность по транспортировке по магистральным трубопроводам нефти, газа и продуктов их переработки⁷, деятельность по хранению нефти, газа и продуктом их переработки, а также деятельность по переработке нефти, газа и продуктов их переработки⁸.

Согласно п. 12 Положения контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий осуществляется путем проверки, проводимой на основании приказа лицензирующего органа, в котором определяются лицензиат, срок проведения проверки, период деятельности, подлежащий проверке, и состав комиссии, осуществляющей проверку. Плановая проверка проводится не чаще одного раза в два года. Продолжительность проверки не должна превышать 30 дней.

Внеплановая проверка может проводиться:

— при получении от гражданина, продажу электрической энергии которому осуществляет лицензиат, заявления о нарушении лицензиатом лицензионных требований условий;

— при получении от физических и юридических лиц, органов государственной власти информации о нарушении лицензионных требований и условий, которые могут повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам и здоровью граждан, обороноспособности и безопасности государства, культурному наследию народов Российской

⁵ См.: Положение о лицензировании деятельности по эксплуатации электрических сетей : утв. Постановлением Правительства РФ от 28 августа 2002 г. № 637 // СЗ РФ. 2002. № 36. С. 3476.

⁶ См.: Положение о лицензировании деятельности по эксплуатации тепловых сетей : утв. Постановлением Правительства РФ от 28 августа 2002 г. № 637 // СЗ РФ. № 36. Ст. 3478.

⁷ См.: Положение о лицензировании деятельности по транспортировке по магистральным трубопроводам нефти, газа и продуктов их переработки : утв. Постановлением Правительства РФ от 28 августа 2002 г. № 637 // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3476.

⁸ См.: Положение о лицензировании деятельности по хранению нефти, газа и продуктов их переработки : утв. Постановлением Правительства РФ от 28 августа 2002 г. № 637 // СЗ РФ. № 36. Ст. 3476.

Федерации, а также при получении иной информации, подтвержденной документами или другими доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений; для подтверждения устранения лицензиатом нарушений лицензионных требований и условий, выявленных при проведении плановой проверки.

Лицензирующий орган вправе приостанавливать действие лицензии в случае выявления неоднократных нарушений или грубого нарушения лицензиатом лицензионных требований и условий и устанавливать срок устранения лицензиатом нарушений, повлекших за собой приостановление действия лицензии. Этот срок не может превышать шести месяцев. Если в установленный срок лицензиат не устранил указанные нарушения, лицензирующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

Следует отметить, что деятельность по производству электрической (тепловой) энергии лицензированию не подлежит, что является пробелом в законодательстве, который необходимо устранить⁹. Кроме того, целесообразно ввести лицензирование следующих видов деятельности: энергоснабжение потребителей (поставки электрической и/или тепловой энергии потребителям, ведение счетов, обслуживание потребителей); поставки электрической энергии (мощности) на оптовый рынок электрической энергии (мощности) с ФОРЭМ; поставки электрической энергии (мощности) с ФОРЭМ; услуги по организации ФОРЭМ, включая функции по эксплуатационному обслуживанию и развитию электрических сетей высокого напряжения «ЕЭС России», диспетчерскому управлению в «ЕЭС России», организации расчетов между субъектами ФОРЭМ; услуги по организации потребительского рынка электрической и тепловой энергии, включая функции по обеспечению электрических связей на потребительском рынке электрической энергии (мощности), участие в работе системы диспетчерского управления в «ЕЭС России».

Необходимо отметить, что после мартовской (2004 г.) модернизации федеральных органов исполнительной власти функции по лицензированию различных видов деятельности, осуществляемые ранее Минтопэнерго, переданы Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору¹⁰.

В соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» полномочия по лицензированию отдельных видов деятельности могут быть переданы орга-

⁹ См.: Самсонов В. С., Вяткин М. А. Экономика предприятий энергетического комплекса. М., 2001. С. 416.

¹⁰ В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 января 2006 г. № 45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» лицензирование деятельности по продаже электрической энергии гражданам осуществляет Ростехнадзор.

нам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. О необходимости такой передачи не раз возникали дискуссии¹¹.

Для обеспечения непрерывности деятельности по продаже электрической энергии потребителям в период реформирования электроэнергетики и после ее завершения Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии определили Порядок выполнения Положения о лицензировании деятельности по продаже электрической энергии гражданам, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2005 г. № 291, взаимосвязанный с процессом сертификации электрической энергии. Указанный порядок оформлен совместным письмом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 сентября 2005 г. № АМ-18/1580 и от 5 октября 2005 г. № ГО-101-30/4699.

В соответствии с требованиями новой законодательной базы возникла необходимость в создании во вновь организованных АО системы управления качеством электрической энергии.

Предлагаемая система управления качеством электроэнергии будет включать мониторинг состояния показателей качества электроэнергии при ее транспорте. При этом главными составляющими являются измерения и анализ сертифицируемых показателей качества электроэнергии: отклонения напряжения и отклонения частоты в контрольных точках распределительной сети сетевых филиалов. Систематические изменения показателей качества электроэнергии в контрольных точках распределительной сети и знание электромагнитной обстановки будут лежать в основе управления качеством электроэнергии.

¹¹ Так в монографии Ю. Ю. Захарова «Правовые аспекты реформирования электроэнергетики» (М., 2006. 368 с.) указывается, что «в целях унификации подхода к осуществлению лицензирования на территории Российской Федерации законопроектом следует исключить норму, в соответствии с которой федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление своих полномочий в области лицензирования. Предлагается предоставлять полномочия по лицензированию органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом во время передачи полномочий у федеральных органов исполнительной власти сохраняются только правоустанавливающие функции по вопросам, отнесенным к их ведению (разработка положений о лицензировании, методическое руководство и т.д.)». С высказанным мнением нельзя согласиться полностью, ибо, во-первых, это потребует создания в каждом субъекте Федерации контрольной службы, что приведет лишь к увеличению штатов и расходов на них, а во-вторых, могут возникнуть ситуации, когда новое юридическое лицо, представив один и тот же пакет документов на лицензирование, в различных субъектах Федерации в одном случае получит разрешение, а в другом — отказ. Такой подход может исключить единообразие применения норм права, послужить еще одним стимулом для коррупции чиновников.

По нашему мнению, с целью обеспечения работы по сертификации электрической энергии в АО, а также внедрения системы управления качеством электроэнергии необходимо в указаниях Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору вменить в обязанности АО осуществлять следующие мероприятия:

1. В трехмесячный (или шестимесячный) срок разработать и внедрить комплект нормативных и рабочих инструкций, планов-графиков, положений и регламентов по управлению качеством электроэнергии (КЭ), в первую очередь, по определению взаимоотношений в части КЭ с потребителями электроэнергии; по выдаче рекомендаций в технические условия по КЭ, по контролю КЭ при транспорте электроэнергии по сетям АО, по регистрации и рассмотрению жалоб потребителей на КЭ.

2. Осуществлять контроль внедрения разработанной документации.

3. Постоянно анализировать исходные данные и выдавать предложения по суточным графикам нагрузок, выбирать характерные режимы нагрузок сетей, выдавать предложения в диспетчерские подразделения по рекомендуемым диапазонам отклонения напряжения.

4. Ежемесячно анализировать структуру потерь; определять «очаги» потерь и разрабатывать предложения по их снижению; выбирать центры питания для измерения показателей качества электроэнергии; определять диапазоны установившегося отклонения напряжения.

5. Проводить периодические испытания в центрах питания в соответствии с разработанным графиком.

6. Ежеквартально составлять технический отчет и разрабатывать организационно-технические мероприятия, направленные на улучшение КЭ.

7. В трехмесячный срок оснастить всеми средствами измерений параметров качества электрической энергии наиболее важные центры питания.

Выполнение данного комплекса мероприятий возможно только в рамках отдельной службы управления качеством электроэнергии (СУКСЭ) в исполнительном аппарате, а также во всех сетевых филиалах. При этом первоочередной задачей должно стоять обучение всего руководящего и исполнительного состава СУКСЭ.

Помимо лицензирования и сертификации, к административным методам обеспечения безопасности в области электроэнергетики относятся стандарты. Согласно ст. 5 Федерального закона от 3 апреля 1996 г. № 28-ФЗ «Об энергосбережении» в государственные стандарты на энергопотребляющую продукцию включаются показатели ее энергоэффективности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Требования, устанавливаемые в области энергопотребления государственными стандартами, техническими нормами и правилами, обязательны для выполнения на всей территории Российской Федерации.

Важнейшими составляющими работ в сфере технического регулирования являются пересмотр и разработка необходимых для отрасли стандартов разного уровня. Необходимо отметить, что стандарты

обеспечивают выполнение не только технических регламентов, но и других назначений стандартизации.

Представители электроэнергетической отрасли включены в состав технических комитетов Ростехрегулирования для участия в разработке национальных стандартов в области электроэнергетики. Однако большое количество комитетов по различным аспектам технического регулирования затрудняет консолидацию вопросов, касающихся электроэнергетики, поэтому целесообразно создать специальный комитет «Системная надежность в электроэнергетике». Поскольку электроэнергетика касается всех отраслей экономики, то во избежание дублирования при разработке нормативно-правовой базы и с целью обеспечения единых требований к энергооборудованию и условиям его эксплуатации (например, ведомственные электроподстанции, ЛЭП, ТЭЦ и т.д.) к деятельности комитета целесообразно привлечь организации других отраслей промышленности. Это, в первую очередь, может касаться энергоемких отраслей, таких, как металлургический, газовый и нефтяной секторы экономики, а также железных дорог, жилищно-коммунального хозяйства.

Воронежский государственный университет

Небольсина И. И., аспирантка, заместитель начальника финансового отдела филиала ОАО «ТГК-4» «Воронежская региональная генерация»

Voronezh State University

Nebolsina I. I., Post-graduate Student, Deputy Chief Accountant of «Heat-Generative Company — 4 Ltd. Voronezh Regional Generation» Branch Office