

О нормативном регулировании процедур проверки готовности организаций к отопительному периоду

1. Положения отраслевых законов об оценке готовности к работе в ОЗП.

1.1. В области электроэнергетики.

В соответствии со статьей 38 Федерального закона от 26.03.2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее по тексту – Закон об электроэнергетике) субъекты электроэнергетики, обеспечивающие поставки электрической энергии потребителям электрической энергии, отвечают перед потребителями электрической энергии за надежность обеспечения их электрической энергией и ее качество в соответствии с требованиями технических регламентов и иными обязательными требованиями. Основой системы надежного обеспечения потребителей электрической энергией являются надежная схема энергоснабжения и выполнение всех требований правил технической эксплуатации электростанций и сетей.

Согласно статье 21 Закона об электроэнергетике к полномочиям Правительства РФ (уполномоченного им федерального органа исполнительной власти) отнесено утверждение порядка оценки готовности субъектов электроэнергетики к работе в отопительный сезон; в рамках осуществления полномочий, предусмотренных законом, федеральные органы исполнительной власти вправе проводить оценку готовности субъектов электроэнергетики к отопительному сезону (далее по тексту также – отопительный период, ОЗП).

Справочно: В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.05.2008 года № 400 «Об утверждении Положения о Министерстве энергетики РФ» полномочия по оценке готовности субъектов электроэнергетики к работе в отопительный сезон возложены на Минэнерго РФ.

Из указанных положений следует, что субъектами электроэнергетики в целях обеспечения надежности электроснабжения должна осуществляться подготовка к отопительному сезону, полнота и достаточность осуществленных мероприятий в рамках которой подлежит проверке уполномоченными органами в соответствии с требованиями Порядка оценки субъектов электроэнергетики к работе в отопительный сезон.

Между тем, до настоящего момента названный нормативный документ в развитие Закона об электроэнергетике не утвержден.

1.2. В области теплоснабжения.

В соответствии со статьей 20 Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ "О теплоснабжении" (далее по тексту – Закон о теплоснабжении) проверка готовности теплоснабжающих и теплосетевых организаций к отопительному периоду осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с правилами оценки готовности к отопительному периоду, которые утверждаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на реализацию государственной политики в сфере теплоснабжения, и которыми, в частности, устанавливаются требования к теплоснабжающим организациям о принятии ими мер по обеспечению надежности теплоснабжения потребителей.

Справочно: положения Закона о теплоснабжении коррелируют в данной части с требованиями Организационно - методических рекомендаций по подготовке к проведению отопительного периода и повышению надежности систем коммунального теплоснабжения в городах и населенных пунктах Российской Федерации. МДС 41-6.2000, утвержденных Приказом Госстроя России от 6 сентября 2000 года № 203, в соответствии с которыми решение о выдаче паспортов готовности к эксплуатации в осенне - зимний период жилищно - коммунальных объектов должно приниматься после проверки объектов комиссиями, назначаемыми органами местного самоуправления.

Проверка готовности к отопительному периоду теплоснабжающих, теплосетевых организаций осуществляется в целях определения соответствия источников тепловой энергии и тепловых сетей требованиям, установленным правилами оценки готовности к отопительному периоду, наличия соглашения об управлении системой теплоснабжения, готовности указанных организаций к выполнению графика тепловых нагрузок, поддержанию температурного графика, утвержденного



схемой теплоснабжения, соблюдению критериев надежности теплоснабжения, установленных техническими регламентами, а источников тепловой энергии также в целях подтверждения наличия нормативных запасов топлива.

Справочно: В соответствии с частью 2 статьи 4 Закона о теплоснабжении утверждение правил оценки готовности к отопительному периоду отнесено к полномочиям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на реализацию государственной политики в сфере теплоснабжения.

Тем самым, теплоснабжающие и теплосетевые организации в целях обеспечения надежности теплоснабжения потребителей обязаны обеспечить подготовку эксплуатируемых тепловых сетей и источников тепловой энергии к отопительному сезону в соответствии с требованиями Правилами оценки готовности к отопительному периоду.

Однако, названный нормативный документ до настоящего момента также утвержден не был.

2. Положения иных актов, регулирующих вопросы оценки готовности к работе в ОЗП.

2.1. Порядок оценки готовности в соответствии с актами Минпромэнерго РФ.

Порядок оценки готовности электроснабжающих и теплоснабжающих организаций (кроме атомных электростанций) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности (далее по тексту – регулируемые субъекты, организации) к работе в осенне-зимний период и выдачи им паспортов готовности определен «Положением об оценке готовности организаций к работе в осенне-зимний период. СО-153-34.08.105-2004», утвержденным Минпромэнерго от 25.08.2004 года (далее – Положение).

Согласно требованиям названного Положения готовность регулируемых субъектов к работе в ОЗП должна оцениваться комиссиями, создаваемыми в установленном Положением порядке.

В свою очередь, созданные комиссии проверяют регулируемый субъект (его объекты) на предмет выполнения перечня условий готовности к ОЗП, предусмотренных п. п. 12, 13, 14 указанного Положения.

Такие условия делятся по следующим критериям:

- основные условия, выполнение которых необходимо для положительного решения комиссии о готовности организации к работе в ОЗП (пункт 12 Положения);

В составе таких условий можно, например, выделить:

- наличие организованного и осуществляемого производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности, включая вопросы охраны труда и пожарной безопасности;

- *укомплектованность всех рабочих мест обученным и аттестованным персоналом, наличие и выполнение плана работы с персоналом по вопросам профессиональной подготовки;*

- *отсутствие не выполненных в согласованные (установленные) сроки предписаний надзорных органов, существенно влияющих на надежность работы в ОЗП; и т.д.*

- дополнительные условия, выполнение которых необходимо для положительного решения комиссии о готовности организации к работе в ОЗП (пункт 13 Положения);

- иные дополнительные условия (пункт 14 Положения).

Результаты комиссионной проверки оформляются актом проверки, в котором в зависимости от степени выполнения вышеуказанных условий могут быть отражены следующие выводы:

1) о признании за организацией права на получение паспорта готовности к работе в ОЗП в связи с выполнением основных и дополнительных условий;

2) о признании за организацией права на получение паспорта готовности к работе в ОЗП в связи с выполнением основных условий и принятием согласованных решений по срокам устранения замечаний комиссии в части дополнительных условий.

3) об отказе организации в выдаче паспорта готовности к работе в ОЗП в связи с невыполнением основных и дополнительных условий.

Таким образом, несоблюдение регулируемым субъектом одного или нескольких основных или дополнительных условий, выполнение которых в соответствии с Положением необходимо для положительного решения комиссии (в частности, невыполнение в установленный срок предписания надзорного органа, существенно влияющего на работу оборудования в период ОЗП), может явиться основанием для отказа в выдаче паспорта готовности к ОЗП.

Между тем, прямого запрета для осуществления организацией регулируемой деятельности в отсутствие паспорта готовности к ОЗП требованиями Положения не предусмотрено.



Более того, в силу пункта 11 Положения регулируемый субъект, не получивший паспорт готовности к работе в ОЗП до установленной Положением даты (до 01 или 15 ноября текущего года в зависимости от степени участия регулируемого субъекта в энергоснабжении социальной сферы), продолжает подготовку к работе в ОЗП и устранению указанных в акте проверки недостатков. Также необходимо отметить, что при нарушении организацией в течение ОЗП основных или дополнительных условий выдачи паспорта готовности, при неустранении в согласованный комиссией срок недостатков, указанных в приложении к акту готовности, выданный паспорт аннулируется по решению лица, назначившего комиссию по проверке готовности организации к работе в ОЗП.

Тем самым, исходя из буквального толкования названных положений можно сделать вывод, что отсутствие паспорта готовности к ОЗП у организации (в том числе его неполучение по причине неисполнения/несвоевременного исполнения предписания надзорного органа) не должно являться препятствием для осуществления такой организацией регулируемой деятельности в течение отопительного периода.

Справочно: Поскольку требования Положения, утвержденного Минпромэнерго РФ от 25.08.2004 года, были во многом ориентированы на предприятия ОАО РАО "ЕЭС России", в том числе АО-электростанции и АО-энерго, входящие в состав энергетических управляющих компаний электростанции и предприятия электрических и тепловых сетей, являющиеся филиалами или подразделениями АО-энерго, а также генерирующие и сетевые компании, образуемые при реформировании ОАО РАО "ЕЭС России", возможность их применения в настоящее время в полном объеме может вызывать обоснованные сомнения.

Вместе с тем, случаи распространения некоторых требований Положения на отношения в сфере теплоснабжения могут следовать из правоприменительной практики, в том числе из Постановлений Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02 мая 2012 года по делу № А35-5160/2011, от 11 мая 2012 года по делу № А35-5161/2011.

2.2. Порядок оценки готовности субъектов электроэнергетики в соответствии решениями Правительственной комиссии по обеспечению безопасности электроснабжения.

Применительно к субъектам электроэнергетики ранее предусмотренный Минпромэнерго РФ порядок был дополнительно детализирован Положением о проверке готовности субъектов электроэнергетики к работе в осенне-зимний период, утвержденным протоколом Правительственной комиссии по обеспечению безопасности электроснабжения (федерального штаба) от 06.07.2012 года № 10 (далее – Положение).

Справочно: в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25 августа 2008 года № 637 Правительственная комиссия по обеспечению безопасности электроснабжения (федеральный штаб) является координационным органом, образованным для обеспечения согласованности действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организаций топливно-энергетического комплекса, транспорта и других заинтересованных организаций (далее - организации) в целях реализации государственной политики в области обеспечения безопасности электроснабжения.

В соответствии с названным Положением, его требования подлежат применению до принятия Постановления Правительства РФ, регулирующего указанные вопросы, и распространяется на отношения по проверке готовности субъектов электроэнергетики и иных хозяйствующих субъектов, владеющих на праве собственности или ином законном основании объектами электросетевого хозяйства высшим классом номинального напряжения 110кВ и выше и (или) объектами по производству электрической энергии суммарной установленной мощностью 25МВт и более, в том числе объектами по производству электрической энергии, функционирующими в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, и субъектов оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике.

Справочно: В соответствии с Положением его требования могут использоваться также при проверке готовности иных хозяйствующих субъектов, владеющих на праве собственности или ином законном основании объектами электросетевого хозяйства высшим классом номинального напряжения до 110 кВ и (или) объектами по производству электрической энергии суммарной установленной мощностью до 25 МВт.

При этом, в целом необходимо отметить, что требования Положения во многом повторяют подход к порядку оценки готовности организаций к работе в ОЗП, сформированный ранее Минпромэнерго РФ в «Положении об оценке готовности организаций к работе в осенне-зимний период. СО-153-34.08.105-2004».

Вместе с тем, в качестве характерных особенностей Положения, утвержденного протоколом Правительственной комиссии по обеспечению безопасности электроснабжения (федерального штаба) от 06.07.2012 года № 10, можно отметить:

- 1) детализацию состава и порядка создания комиссий по проверке готовности к ОЗП;

Так, например, проверка готовности должна осуществляться комиссиями, создаваемым Министерством энергетики РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ и субъектами электроэнергетики в порядке, предусмотренном разделом 2 Положения.

2) уточнение порядка проведения проверок готовности к ОЗП.

Здесь необходимо отметить, что проверка готовности субъекта электроэнергетики и его подразделений должна проводиться в форме выездной проверки, за рамками мероприятий по государственному контролю в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и представлять собой оценку выполнения основных и дополнительных условий готовности к работе в ОЗП, указанных в разделе 5 Положения.

При этом, в составе основных условий, соблюдение которых необходимо для принятия решения комиссии о готовности субъекта электроэнергетики к работе в ОЗП, можно выделить:

- наличие производственного контроля, обеспечивающего соблюдение требований промышленной безопасности опасных производственных объектов;

- *отсутствие невыполненных в установленные сроки предписаний уполномоченных органов исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющих функции по государственному контролю в установленной сфере деятельности, по устранению выявленных нарушений требований безопасности на объектах электроэнергетики, создающих риск безопасной работы указанных объектов в условиях низких температур наружного воздуха и прохождения максимума потребления электрической энергии (мощности);*

- *укомплектованность и достаточность подготовленного производственно-технического (технологического) персонала для работы в ОЗП;*

- *отсутствие на момент осуществления проверки готовности нарушений установленных требований к эксплуатации оборудования, устройств технологической и релейной защиты, сетевой, противоаварийной или режимной автоматики и устройств связи, создающих риск нарушения работы объектов электроэнергетики в условиях низких температур наружного воздуха и прохождения максимума потребления электрической энергии (мощности), которые невозможно устранить к периоду максимума потребления электрической и тепловой энергии.*

3) конкретизацию мероприятий по контролю за устранением недостатков, выявленных при проверке готовности к работе в ОЗП. В качестве особенностей таких мероприятий можно выделить:

- необходимость разработки и направления в адрес уполномоченных органов плана мероприятий по устранению выявленных недостатков и замечаний (в случае принятия решений о неготовности к работе в ОЗП, специального решения о готовности субъекта электроэнергетики к работе в ОЗП при условии устранения замечаний комиссии в согласованные сроки или решения об отзыве ранее выданного паспорта готовности), а также обеспечение его последующего уведомления с направлением ежемесячных отчетов о выполненных мероприятиях;

Справочно: В соответствии с Положением об оценке при выявлении в ходе проверки готовности недостатков, не являющихся нарушением основных и (или) дополнительных условий готовности, комиссия вправе предложить субъекту электроэнергетики (его обособленному подразделению) устранить выявленные недостатки в согласованные комиссией сроки независимо от принятого решения о готовности субъекта электроэнергетики (его обособленного подразделения) к работе в ОЗП.

- *полномочие Минэнерго РФ принимать решение о проведении внеочередной проверки выполнения субъектом электроэнергетики соответствующих условий готовности к работе в ОЗП в случае поступления обращения Ростехнадзора РФ, органа исполнительной власти субъекта РФ или субъекта оперативно-диспетчерского управления, содержащего сведения о фактах несоблюдения субъектом электроэнергетики условий готовности к работе в ОЗП.*

По итогам внеочередной проверки Минэнерго РФ должно принимать и доводить до сведения субъекта электроэнергетики решение об отзыве или об отказе в отзыве у него паспорта готовности к работе в ОЗП.

4) отсутствие прямо предусмотренных негативных последствий для организаций в случае неполучения паспорта готовности к моменту наступления установленных Положением сроков окончания проверок или в случае отзыва ранее выданного паспорта.

С учетом указанного представляется, что такие последствия могут быть аналогичны изложенным в пункте 2.1. настоящей справки.

Вывод: существующий порядок оценки готовности к отопительному периоду организаций, осуществляющих свою деятельность в области электроснабжения и (или) теплоснабжения, обуславливает возможность получения паспортов готовности к работе в ОЗП выполнением исчерпывающего перечня основных и дополнительных условий подготовки.

Поскольку одним из таких обязательных условий выступает выполнение предписаний надзорных органов по устранению выявленных нарушений требований безопасности на объектах электроэнергетики, создающих риск безопасной работы указанных объектов в условиях низких температур наружного воздуха и прохождения максимума потребления электрической энергии (мощности), его несоблюдение в установленные для этого сроки может явиться основанием для отказа в выдаче или отзыве ранее выданного организации паспорта готовности к работе в ОЗП.