





В ТЭК ВВОДЯТ ВОЙСКА

В соответствии с указом президента РФ Росгвардия приступила к надзору за безопасностью на объектах ТЭК. Для реализации надзорных функций в ее структуре создано Главное управление государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы (ГУ ЛРР и ГК). План проверок на 2017 год увеличен в 2,6 раза по сравнению с 2016-м, а ответственность за нарушения в обеспечении безопасности объектов теперь будут нести их собственники. Придется не сладко: сейчас до 90% объектов ТЭК, расположенных в городах, не соответствуют требованиям об антитеррористической защите.

 Текст: Дмитрий Воронин

Muscular Security Policy. Fuel and energy complex supervision / By Dmitry Voronin

Federal National Guard Troops Service has started to provide supervision of the safety of fuel and energy complex. The inspection plan for 2017 is 2.6 times bigger than for 2016. According to Russian Ministry of internal Affairs, 80% of all security breaches in 2015–2016 were brought about by inaccurate security systems. That means, industrial companies will become active buyers of security equipment in the nearest future.

Прежде чем приступить к выполнению госнадзора, Росгвардия составила план проверок на 2017 год и проанализировала причины неисполнения предписаний в 2015–2016 годах.

ПЛАН ПО ПРОВЕРКАМ

По словам начальника отдела контроля ТЭК — заместителя начальника управления государственного контроля ГУ ЛРР и ГК Росгвардии Игоря Фокина, более чем двукратное увеличение количества проверок будет достигнуто за счет минимизации бюрократических процедур. С 2017 года плановые проверки будут проводиться при предъявлении сотрудником именного предписания на проведение проверки, которое выдается руководителем ответственного органа Росгвардии. Эта мера позволит исключить факты привлечения к проверкам сотрудников, не наделенных правом осуществлять их, а также значительно сократить документооборот при организации проверочных мероприятий.

Кроме того, сотрудник Росгвардии до проведения проверки должен получить на руки весь пакет документов о деятельности объекта ТЭК, включая разрешительные документы, имеющиеся в распоряжении госорганов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций. Обязанность безвозмездно предоставлять Росгвардии такие документы закреплена в Постановлении Правительства № 1067 от 20.10.2016.

ГУБЕРНАТОРЫ В СВОЕМ ПРАВЕ

Поскольку госнадзор в ТЭК выведен из сферы действия 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и ИП при осуществлении госнадзора и муниципального контроля», Росгвардия изменила периодичность проверок.

Как заявил на конференции «Безопасность объектов ТЭК-2016» заместитель начальника управления ГУ ЛРР и ГК Росгвардии Антон Линева, начиная с 2017 года объекты низкой категории опасности будут проверяться один раз в три года, а объекты ТЭК средней и высокой категории — ежегодно.

При этом внесены изменения в 256-ФЗ «О безопасности объектов ТЭК» в части, которая определяет взаимодействие Росгвардии и глав исполнительной власти регионов при осуществлении госнадзора за безопасностью объектов ТЭК. Таким образом, обоснованным стало привлечение к процессу планирования проверок антитеррористических комиссий субъектов Федерации, которые имеют серьезные полномочия в сфере обеспечения безопасности объектов ТЭК и возможность координировать деятельность всех заинтересованных органов и организаций.

КНУТ...

Росгвардия проанализировала практику исполнения 175 предписаний, выданных объектам ТЭК по результатам проверок, в том числе в части оборудования инженерно-техническими средствами охраны. Лишь 22 были выполнены в установленные сроки, 68 — не исполнены и просрочены. Остальные 85 предписаний предполагают длительные сроки выполнения в связи с тем, что на приведение в состояние безопасности линейных объектов в соответствии с требованиями, утвержденными Постановлением Правительства РФ № 993 от 19.09.2015, субъектам ТЭК отводится 5 и 10 лет в зависимости от присвоенной категории опасности объекта.

Анализ исполнения субъектами ТЭК предписаний об устранении выявленных нарушений показал, что основными причинами несвоевременного их выполнения являются:

- жесткая регламентация порядка установления сроков исполнения предписания (не более одного месяца);
- отсутствие денежных средств у субъектов ТЭК на устранение нарушений, требующих значительных финансовых вложений;
- проведение мероприятий, требующих разработки и утверждения сложной технической документации, а также определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на конкурсной основе, предусмо-

История госнадзора за безопасностью ТЭК в России

Боевики совершили теракт на Баксанской ГЭС в Кабардино-Балкарии, и президент Дмитрий Медведев распорядился усилить охрану объектов ТЭК

21.07.2010

21.07.2011

Принят 256-ФЗ «О безопасности объектов ТЭК», но в нем не был определен исполнительный орган

Премьер-министр Дмитрий Медведев внес в Госдуму представление возложить госнадзор в ТЭК на МВД РФ

19.09.2013

30.10.2014

Президент Владимир Путин подписал указ о возложении функций госнадзора в ТЭК на МВД РФ

Принят 68-ФЗ, которым госнадзор в ТЭК был выведен из сферы действия 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и ИП при осуществлении госнадзора и муниципального контроля»

09.03.2016

Указом президента № 157 «Вопросы Федеральной службы войск Национальной гвардии Российской Федерации» подразделения МВД РФ, осуществляющие госнадзор в ТЭК, вошли в состав Росгвардии

05.04.2016

Принят 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии РФ», который закрепил госконтроль в ТЭК за Росгвардией

03.06.2016

20.10.2016

Постановлением Правительства № 1067 утверждены правила осуществления Росгвардией госнадзора за обеспечением безопасности объектов ТЭК

Завершится работа над административным регламентом исполнения Росгвардией функций по госнадзору за безопасностью объектов ТЭК

30.03.2017

тренной законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ и услуг.

Кроме того, санкции, предусмотренные ст. 20.30 КоАП РФ за нарушение требований по обеспечению антитеррористической защищенности объектов ТЭК применяются лишь в отношении должностных лиц, а не владельцев. По мнению Игоря Фокина, в результате владельцы не заинтересованы вкладывать средства, иногда немалые, в обеспечение безопасности. А для должностного лица штраф в размере 30–50 тысяч рублей не является критичным.

В марте 2017 года Росгвардия планирует рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений в КоАП РФ в части установления административной ответственности юридического лица за нарушение требований обеспечения безопасности, антитеррористической защищенности объектов ТЭК. Также будут пересмотрены размеры штрафов за выявленные нарушения. Предложения будут обсуждаться в ходе заседания межведомственной комиссии по безопасности в экономической и социальной сфере Совета Безопасности РФ.

Что касается штрафов по ст. 19.5 КоАП РФ за невыполнение в срок законного предписания контрольно-надзорного органа, то Росгвардия также настаивает на их увеличении, но пока неизвестно, на сколько.

... И ПРЯНИК

По словам Игоря Фокина, предусмотрен гибкий подход к определению сроков исполнения предписаний, а также возможность продления указанного срока на один год (раньше был 1 месяц) при наличии мотивированного обращения субъекта ТЭК.

Нововведение в полной мере соответствует ожиданиям в первую очередь ведущих субъектов ТЭК, имеющих централизованную систему инвестирования расходов, в том числе на мероприятия по приведению в соответствие предъявляемым требованиям состояние безопасности принадлежащих им объектов.

Гибкий подход позволит учитывать этапы оснащения производственных мощностей компаний необходимым набором инженерно-технических средств защиты — от разработки технического задания на их установку и модернизацию до выбора подрядной организации и заключения с ней соответствующего договора.

При этом обращения, направляемые в территориальный орган Росгвардии о продлении срока исполнения предписания, должны быть обусловлены объективными причинами с документальным подтверждением.

Новый механизм реагирования в отношении недостатков защищенности объектов ТЭК предусматривает, что указанные недостатки будут определяться с учетом выводов и рекомендаций, содержащихся в паспорте безопасности конкретного объекта ТЭК.

ПЕРЕЧЕНЬ И ПРАВИЛА

На брифинге руководитель договорно-правового департамента Росгвардии полковник Александр Школьников заявил, что ведомство совместно с правительством разрабатывает 6 проектов ФЗ, три указа президента, 22 постановления и 3 распоряжения правительства. В частности, речь идет о внесении

Эксперты о новом перечне и правилах оснащения стратегических объектов ТЭК



Виктор Лещенко
генеральный директор НТЦ «Нефтегаз-диагностика»

Новые требования к обеспечению безопасности стратегических объектов ТЭК обязательно коснутся охраны периметра, потому что сейчас на любой гидроэлектростанции три охранника, нейтрализовать которых ничего не стоит. Я приветствую приход нового органа госнадзора в этот сегмент. На сегодняшний день Росгвардия — своеобразный противовес Ростехнадзору. Ростехнадзор разрушил систему промышленной безопасности, которая превратилась в фикцию. Возможно, участие Росгвардии частично компенсирует эту бесполезную деятельность министерства.



Александр Мундт
директор по развитию и GR Национального инженерингового центра топливно-энергетического комплекса (НИЦ ТЭК)

Перечни критически и стратегически важных объектов ТЭК загрифованы, подробностей здесь немного. Я полагаю, что наряду с системообразующими предприятиями ТЭК в перечень могут быть включены объекты, которые в силу своего местонахождения (в черте населенных пунктов) или статуса (единственный источник энергии) могут угрожать нормальной жизнедеятельности населения или работоспособности опасных производственных объектов.

При разработке новых требований к оснащению стратегических объектов ТЭК, при принятии решения о модернизации системы обеспечения безопасности должна проводиться оценка оснащенности объектов. И выполнять ее должен не надзирающий орган, а сторонняя организация в рамках открытых конкурсных процедур.



Сергей Калашников
технический директор компании СТАЛТ

То, что надзорный орган, в данном случае Росгвардия, намерен участвовать в разработке правил обеспечения антитеррористической безопасности объектов ТЭК, это прекрасно. Но это надо делать в соответствии с 184-ФЗ «О техническом регулировании». А в соответствии с этим законом нужно принимать документы по стандартизации.

В риск-ориентированном подходе доказательством соответствия будет методика расчета рисков, вне этого подхода доказательством соответствия будет выполнение требований по стандартизации.

Что касается участия Росгвардии в разработке требований к обеспечению безопасности стратегически важных объектов ТЭК, то я являюсь сторонником четкого разделения полномочий: законодательных, исполнительных и надзорных. Если Росгвардия наделена полномочиями по надзору, то это не значит, что она же должна разрабатывать правила оснащения объектов — для этого есть технические комитеты с участием профессионального сообщества. Разрабатывать стандарты должны одни, исполнять их — вторые, а надзирать за этим — третьи.

Эксперты о новом перечне и правилах оснащения стратегических объектов ТЭК



Инна Калиберда

заместитель
директора
по научной работе
ФБУ «НТЦ «Энерго-
безопасность»

Чем сложнее технический объект, тем сложнее должна быть его защита. Системы безопасности — это уже интегрированные системы, представляющие собой разнообразные комбинации средств охраны. 256-ФЗ «О безопасности объектов ТЭК» как раз предусматривает комплексный подход к применению совокупности защит от внутренних угроз, определяющихся технологиями на объекте, и защит от внешних угроз, будь то угрозы природного, техногенного характера, угрозы вмешательства в технологии производства или прямая угроза террористической деятельности.

Учитывая большое число объектов ТЭК, их разнообразие, первоочередными задачами являются их классификация по важности для национальной безопасности и по опасности от размеров ущерба и вреда при авариях, по формированию информационного ресурса со сведениями об объектах, выявлению их уязвимых узлов и компонентов.

Несколько комментариев по определению термина «критически важные объекты» (КВО). Это объекты, нарушение (или прекращение) функционирования которых приводит к потере управления экономикой страны, субъекта или административно-территориальной единицы, ее необратимому негативному изменению (или разрушению) или существенному снижению безопасности жизнедеятельности населения, проживающего на этих территориях, на длительный период времени.

К КВО в области электроэнергетики относятся гидроэлектростанции, гидроаккумулирующие станции, гидротехнические сооружения, водозаборные сооружения, теплоэлектроцентрали и тепловые электростанции, другие виды электростанций, электрические сети, электрические подстанции, другие объекты электросетевого хозяйства, диспетчерские центры субъекта оперативно-диспетчерского управления и другие структуры и объекты электроэнергетической отрасли.

Из приведенного перечисления типов КВО, в состав которых входят также объекты ТЭК, можно представить масштаб деятельности по обеспечению их безопасности и антитеррористической защищенности, по созданию и внедрению новых инженерно-технических средств для защиты (охраны) объектов ТЭК. Системы охраны и системы безопасности должны обеспечивать как минимум предупреждение несанкционированного доступа на объект ТЭК, своевременное обнаружение проникновения в охраняемую зону, системы, задерживающие проникновение нарушителя, угрозу уничтожения информации. Трудно сформулировать все возможные угрозы на объект ТЭК и все возможные ответы на эти угрозы. Востребованность инженерно-технических средств охраны для критических объектов ТЭК остается высокой. Для объектов ТЭК требуется индивидуальный подход к проектированию комбинированных систем защиты и приборов для них. Оценки уязвимости объектов ТЭК при этом должны обеспечить корректный выбор мероприятий антитеррористической защищенности.

изменений в российское законодательство, которые позволят более жестко реагировать на нарушение норм антитеррористической безопасности стратегически важных объектов ТЭК.

По словам Александра Школьников, будет составлен новый перечень стратегически важных объектов ТЭК, за несоблюдение требований антитеррористической защищенности которых виновные лица должны будут нести суровую ответственность. При этом Росгвардия разрабатывает повышенные требования антитеррористической защищенности стратегически важных объектов ТЭК.

НЕВЫПОЛНИМЫЕ НОРМЫ

Крупнейшие ресурсодобывающие компании, например «Роснефть», добились исключения большинства невыполнимых норм из законодательства о безопасности объектов ТЭК. Российским мегаполисам это только предстоит. И не факт, что получится.

В отношении Москвы и Санкт-Петербурга — перечень невыполнимых норм, например, по охранным, запретным зонам, зонам отторжения. Где в крупном городе со сложившейся системой имущественных, градостроительных и земельных отношений взять 30-метровую зону отчуждения вокруг внешнего периметра объекта ТЭК, неведомо. Как заставить соседа за забором объекта ТЭК срубить все деревья и кустарники, которые мешают видеонаблюдению за периметром — тоже вопрос.

Как сообщил журналу РУБЕЖ источник в энергетическом комплексе Москвы, почти 90% объектов ТЭК столицы и Санкт-Петербурга функционируют с нарушениями требований 256-ФЗ, а часть правил Постановления Правительства № 458 по обеспечению безопасности объектов ТЭК не могут быть выполнены, потому что не могут быть выполнены никогда.

В этой ситуации у крупных городов, как в том анекдоте, два выхода: добиваться внесения изменений в требования к безопасности объектов ТЭК или согласовывать компенсационные меры. Но как раз с компенсацией и возникают основные проблемы. Во-первых, никто и ничем не обосновал, почему зона отчуждения должна быть 30 метров — при ее наличии достигается что? Какая угроза устраняется или минимизируется? Что компенсировать?

И уж совсем анекдотичной выглядит ситуация с заборами вокруг объектов ТЭК, расположенных в городской черте. Подавляющее большинство объектов ТЭК по всей стране имеет основное ограждение из железобетонных плит «в кубик». Эти массивные, сделанные по ГОСТ панельные сооружения, которые выпускают все заводы железобетонных конструкций РФ с начала 80-х годов, не соответствуют постановлению правительства № 458. Оно предписывает огораживаться заборами толщиной не менее 100 мм, а рельеф «кубиков» в некоторых местах — менее 100 мм. Почему именно 100 мм? Из чего исходили авторы постановления? Где, как и на какие типы воздействия проводились испытания? Надзирающему органу, теперь это Росгвардия, такие вопросы не задашь — бойцы придут и выдадут предписание об устранении нарушения, это их работа.

Все эти вопросы сейчас очень активно обсуждаются в мэриях всех крупных городов России и грозят в тече-

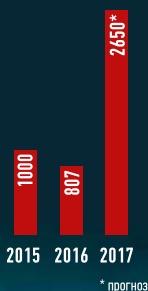
Статистика госнадзора в 2015–2017 гг.

7153

объектов ТЭК подлежат госнадзору
(на 01.01.2017 года по реестру
Минэнерго РФ)

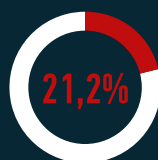


Количество проверок



86%

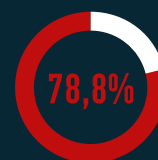
проверок выявили нарушения
обязательных требований



нарушения требований
к физической защите

5225

нарушения было выявлено



нарушения требований
к инженерно-техническим
средствам охраны, в том числе:

- 474 неисправности охранной сигнализации
- 377 неработающих элементов систем видеонаблюдения
- 273 неисправных элемента СКУД
- 246 нарушений в системах охранного освещения
- 219 неисправных техсредств досмотра

Источник: Игорь Фокин, начальник отдела контроля ТЭК — заместитель начальника управления государственного контроля ГУ ЛПР и ГК Росгвардии

ние 2–3 месяцев вылиться в некий проект документа о разработке компенсационных мер в случаях, когда обязательные требования невыполнимы.

Представители Росгвардии, обсуждая с экспертным сообществом новые подходы к госнадзору в части безопасности объектов ТЭК, говорят, что готовы исходить из содержания паспортов безопасности, куда как раз и вносятся компенсационные меры. Но проблема в том, что сейчас их невозможно туда внести — методических рекомендаций по разработке таких мер, которые устроили бы и прокуратуру, и ФСБ, и Росгвардию, и собственников объектов, и глав местного самоуправления, пока не существует в природе.

Собеседник журнала, рассуждая о судьбах энергокомплекса Москвы, предположил, что меры компенсации приведут к росту спроса на ИТСО, и в первую очередь на системы видеонаблюдения. И при этом добавил, что мэрия любого крупного российского города с распростертыми объятиями встретит произво-

дителя ИТСО, который принесет готовое решение и докажет, что оно позволит обеспечить выполнение нормативных требований к безопасности объектов ТЭК в мегаполисе.

«Можно выпилить все в 30-метровой зоне вокруг объекта ТЭК, находящегося в городской черте. А можно исходить из того, что это все-таки город со своей планировкой, озеленением и архитектурой, и позволить работать техническим средствам безопасности, которых мы все очень ждем», — резюмировал собеседник журнала, обозначив еще один крупный канал продаж для интегрированных систем безопасности.

При подготовке текста использованы материалы доклада Игоря Фокина, начальника отдела контроля ТЭК — заместителя начальника управления государственного контроля ГУ ЛПР и ГК Росгвардии на XXII международном форуме «Технологии безопасности».