

УДК 351.824.11

Жачкин Владислав Александрович, Магистрант,
Самарский государственный технический университет (СамГТУ)

РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД КАК ИНСТРУМЕНТ ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ

Аннотация. В статье рассматривается риск-ориентированный подход как один из ключевых инструментов оптимизации системы государственного надзора в сфере энергетики. Проанализированы сущность и нормативно-правовые основы данного подхода, механизм категорирования поднадзорных объектов по уровню риска, а также влияние подхода на распределение надзорной нагрузки. Обозначены основные проблемы практического применения и предложены направления дальнейшего совершенствования.

Ключевые слова: Государственный надзор, энергетика, риск-ориентированный подход, категории риска, контрольно-надзорная деятельность, энергетическая безопасность, оптимизация.

Введение

Государственный надзор в сфере энергетики занимает особое место в системе обеспечения национальной безопасности, поскольку устойчивое и безаварийное функционирование энергетической инфраструктуры выступает условием нормальной жизнедеятельности населения, работы промышленности и социальной сферы. Объекты электро- и теплоэнергетики характеризуются высокой степенью технологической сложности и значительным потенциалом негативных последствий в случае аварии, что традиционно предопределяет повышенное внимание со стороны надзорных органов.

Вместе с тем модель надзора, основанная на сплошных плановых проверках всех поднадзорных субъектов с одинаковой периодичностью, на протяжении длительного времени подвергалась обоснованной критике. Такая модель породила избыточную административную нагрузку на хозяйствующие субъекты, расплывала ограниченные кадровые и финансовые ресурсы надзорных органов и нередко демонстрировала низкую результативность: значительная часть проверок не выявляла существенных нарушений, тогда как действительно опасные объекты не получали достаточного внимания.

Ответом на эти вызовы стал риск-ориентированный подход, закреплённый в российском законодательстве и ставший одним из центральных принципов реформы контрольно-надзорной деятельности. Его суть состоит в том, что интенсивность, форма и периодичность контрольных мероприятий определяются не формально-единым графиком, а уровнем потенциальной опасности объекта и вероятностью причинения вреда охраняемым законом ценностям. Цель настоящей статьи – обзор содержания риск-ориентированного подхода как инструмента оптимизации государственного надзора в энергетике, анализ его нормативной базы и механизма реализации, а также выявление проблем и направлений совершенствования.

Сущность и нормативно-правовые основы риск-ориентированного подхода

Под риск-ориентированным подходом понимается метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) контрольных мероприятий определяется отнесением деятельности или объектов к определённой категории риска либо классу опасности. Подход исходит из того, что государственный ресурс контроля должен направляться прежде всего туда, где вероятность и тяжесть возможных нарушений наиболее велики.



Правовое закрепление подхода в Российской Федерации происходило поэтапно. Первоначально соответствующие нормы были введены в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а порядок применения подхода был конкретизирован постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806. Качественно новый этап связан с принятием Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который закрепил управление рисками причинения вреда (ущерба) в качестве базового принципа всей контрольно-надзорной деятельности.

Применительно к энергетике риск-ориентированный подход реализуется в рамках федерального государственного энергетического надзора, осуществляемого в соответствии с законодательством об электроэнергетике, а также в рамках федерального государственного надзора в области промышленной безопасности. Последний опирается на Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», который предусматривает деление опасных производственных объектов на классы опасности (с I по IV). Многие энергетические объекты – котельные, тепловые электростанции, сети газопотребления, гидротехнические сооружения – одновременно являются опасными производственными объектами, что напрямую связывает энергетический надзор с механизмом классов опасности.

Категорирование объектов энергетики и дифференциация надзорной нагрузки

Ключевым элементом подхода выступает категорирование поднадзорных объектов. Как правило, выделяется шесть категорий риска – от чрезвычайно высокого до низкого, – каждой из которых соответствует своя периодичность плановых контрольных мероприятий. Для объектов наиболее высоких категорий проверки проводятся чаще, а для объектов низкой категории риска плановые мероприятия могут не проводиться вовсе, что и обеспечивает перераспределение надзорных усилий.

Отнесение объекта к той или иной категории основывается на двух взаимосвязанных параметрах: тяжести потенциальных последствий несоблюдения обязательных требований и вероятности их несоблюдения. Первый параметр учитывает масштаб и значимость объекта (например, установленную мощность генерирующего оборудования, класс напряжения сетей, численность потребителей, последствия возможного нарушения энергоснабжения социально значимых потребителей). Второй параметр опирается на сведения о добросовестности субъекта: историю выявленных нарушений, аварийность, результаты предыдущих проверок.

Важной чертой современной модели является динамический характер категорирования: категория риска может быть изменена по результатам деятельности поднадзорного лица. Добросовестное поведение, отсутствие нарушений и аварий могут служить основанием для понижения категории и, соответственно, снижения частоты проверок, тогда как выявленные нарушения влекут её повышение. Тем самым подход не только оптимизирует распределение ресурсов, но и создаёт для энергетических организаций стимулы к самостоятельному поддержанию безопасности.

Риск-ориентированный подход как фактор оптимизации

Оптимизирующий эффект подхода проявляется по нескольким направлениям. Во-первых, происходит концентрация ограниченных ресурсов надзорного органа на объектах, представляющих наибольшую опасность, что повышает результативность контроля при неизменных затратах. Во-вторых, снижается административная и финансовая нагрузка на добросовестных субъектов, эксплуатирующих объекты невысокой категории риска, что соответствует общей цели реформы – уменьшению избыточного давления на бизнес.



В-третьих, риск-ориентированная логика тесно связана с институтом индикаторов риска – параметров, отклонение которых от нормальных значений рассматривается как основание для проведения внеплановых контрольных мероприятий. Это позволяет реагировать не на формальный график, а на реальные признаки возможного нарушения. В-четвёртых, подход органично сочетается с переносом акцента с карательной на профилактическую модель надзора: профилактические визиты, информирование, консультирование и предостережения адресуются прежде всего тем субъектам, чьё поведение указывает на повышенные риски. Тем самым риск-ориентированный подход выступает не отдельной процедурой, а системообразующим принципом, вокруг которого выстраивается логика оптимизации надзора.

Проблемы применения и направления совершенствования

Несмотря на очевидные преимущества, практическое применение подхода в энергетике сопряжено с рядом проблем. Первая из них – качество критериев категорирования. Если критерии излишне формализованы и опираются преимущественно на статичные характеристики объекта, существует риск того, что категория риска перестаёт отражать его действительное состояние. Вторая проблема – дефицит и разрозненность исходных данных: для корректной оценки вероятности нарушений требуется полная и достоверная информация об аварийности, истории проверок и техническом состоянии объектов, которая нередко рассредоточена по разным информационным системам.

Третья проблема связана с определённой субъективностью оценки и недостаточной прозрачностью алгоритмов отнесения объектов к категориям, что затрудняет для поднадзорных лиц понимание логики надзорного органа и снижает доверие к системе. Наконец, сохраняется задача регулярной актуализации категорий и верификации того, что подход действительно приводит к снижению аварийности, а не только к сокращению числа проверок.

Перспективными направлениями совершенствования представляются: переход от статичных критериев к динамическим моделям оценки риска, основанным на анализе больших массивов данных; развитие и уточнение системы индикаторов риска для энергетических объектов; интеграция риск-ориентированной модели с цифровыми информационными системами надзора, обеспечивающими автоматизированный сбор и обработку сведений; а также внедрение механизмов оценки результативности, позволяющих соотносить изменение категорий риска с фактической динамикой нарушений и аварийности.

Заключение

Риск-ориентированный подход является закономерным результатом эволюции системы государственного надзора и важнейшим инструментом её оптимизации в сфере энергетики. Он позволяет согласовать две на первый взгляд конкурирующие цели – обеспечение безопасности энергетических объектов и снижение избыточной нагрузки на хозяйствующие субъекты – за счёт дифференциации надзорных усилий в зависимости от уровня риска. Дальнейшая эффективность подхода будет определяться качеством критериев категорирования, полнотой информационной базы и степенью интеграции с цифровыми инструментами надзора, что открывает направления для последующих исследований.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».



3. Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

4. Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

6. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 N 1085 (ред. от 02.03.2026) "О федеральном государственном энергетическом надзоре" (вместе с "Положением о федеральном государственном энергетическом надзоре").

