Утвержден

приказом Федеральной службы

по экологическому,

технологическому

и атомному надзору

от «3» апреля 2019 года № 130

**Доклад о правоприменительной практике контрольно-надзорной деятельности в Федеральной службе по экологическому, технологическому   
и атомному надзору при осуществлении федерального государственного энергетического надзора, федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений за 2018 год**

### 

### Общие положения

В соответствии с пунктом 2 Положения об осуществлении федерального государственного энергетического надзора, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2013 года № 610, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее - Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственного надзора в сфере электроэнергетики.

В соответствии с пунктом 4 Положения о федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г.   
№ 1108, Ростехнадзор является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление федерального государственного надзора   
в отношении гидротехнических сооружений, за исключением судоходных   
и портовых гидротехнических сооружений.

Настоящий доклад о правоприменительной практике контрольно-надзорной деятельности в Ростехнадзоре при осуществлении федерального государственного энергетического надзора, федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и федерального государственного надзора в области безопасности

гидротехнических сооружений за 12 месяцев 2018 года, сформирован в рамках подготовки проведения публичных мероприятий с подконтрольными субъектами во исполнение положений приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

Приказом Ростехнадзора от 17 октября 2016 года № 421 утвержден перечень правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках осуществления видов государственного контроля (надзора), отнесенных к компетенции Ростехнадзора. Указанный перечень во исполнение требований Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» размещен на официальном сайте Ростехнадзора.

Целями обобщения и анализа правоприменительной практики являются:

обеспечение единства практики применения Ростехнадзором федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (далее – обязательные требования);

обеспечение доступности сведений о правоприменительной практике Ростехнадзора путем их публикации для сведения подконтрольных субъектов;

совершенствование нормативных правовых актов для устранения устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, устранения избыточных контрольно-надзорных функций.

Задачами обобщения и анализа правоприменительной практики являются:

выявление проблемных вопросов, применяемых Ростехнадзором обязательных требований;

выработка с привлечением широкого круга заинтересованных лиц оптимальных решений проблемных вопросов правоприменительной практики   
и их реализация;

выявление устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, подготовка и внесение предложений по их устранению;

выявление избыточных контрольно-надзорных функций, подготовка  
и внесение предложений по их устранению;

подготовка предложений по совершенствованию законодательства;

выявление типичных нарушений обязательных требований   
с их классификацией по тяжести последствий (размеру причинённого вреда)   
и подготовка предложений по реализации профилактических мероприятий   
для их предупреждения.

### Федеральный государственный энергетический надзор

Государственный энергетический надзор и надзор за соблюдением законодательства об энергосбережении и повышении энергетической эффективности в течение 12 месяцев 2018 года осуществлялся в 9 федеральных округах Российской Федерации и в 85 субъектах Российской Федерации.

Общее количество поднадзорных Ростехнадзору организаций составляет более 2 230 тыс., из них потребителей электрической энергии – 856,5 тыс., потребителей тепловой энергии – 379 тыс.

|  |  |
| --- | --- |
| Общее число поднадзорных объектов электроэнергетики - | 994 тыс. |
| Тепловых электростанций - | 4 331 |
| Газотурбинных (газопоршневых) электростанций - | 344 |
| Малых (технологических) электростанций - | 20 630 |
| Гидроэлектростанций - | 157 |
| Котельных всего, -  в том числе: | 101 117 |
| производственных - | 9 609 |
| отопительно-производственных - | 17 654 |
| отопительных - | 73 957 |
| Электрических подстанций - | 867 748 |
| Тепловые сети (в двухтрубном исчислении), тыс. км | - 176 тыс. км |
| Линии электропередачи всего, тыс. км в том числе: | - 4682 тыс. км |
| напряжением до 1 кВ | - 2166 тыс. км |
| напряжением выше 1 до 110 кВ | - 2126 тыс. км |
| напряжением 220 кВ и выше | - 241 тыс. км |

За 12 месяцев 2018 года под руководством и непосредственным участием Управления государственного энергетического надзора совместно   
с территориальными органами 184 плановых и 115 внеплановых проверок выполнения предписаний, выданных поднадзорным организациям. Проведены проверки в отношении следующих организаций: АО «ОЭК», ПАО «Ленэнерго»   
и 9 филиалов, ПАО «МОЭСК» и 6 филиалов, ПАО «Кубаньэнерго»   
и 11 филиалов, ПАО «МРСК Сибири» и 5 филиалов, ПАО «МРСК Северо-Запада» и 7 филиалов, ПАО «Т Плюс» и 56 филиалов, АО «Интер РАО - Электрогенерация» 17 филиалов, АО «Тываэнерго», ПАО «ОГК-2» и 11 филиалов и др.

По результатам проведенных проверок выявлено 104 563 нарушений обязательных требований.

За отчетный период инспекторским составом территориальных органов Ростехнадзора проведена 110531 проверка в рамках контроля организации безопасной эксплуатации и технического состояния оборудования и основных сооружений электростанций, электрических и тепловых сетей энергоснабжающих организаций, электрических и тепловых установок потребителей. По результатам проверок выявлено 728 тыс. 377 нарушений.

Инспекторским составом территориальных органов Ростехнадзора в ходе проведения проверок применены меры административного наказания   
в отношении более 35 тыс. юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и должностных лиц. Сумма наложенных штрафов составила более 297 млн. рублей, взысканных – 213 млн. рублей.

За 12 месяцев 2018 года допущено в эксплуатацию более 38 тысяч новых  
и реконструированных энергоустановок.

В ходе проверок отмечен низкий уровень организации   
и неудовлетворительное состояние дел в вопросах подготовки и повышения квалификации персонала; технического перевооружения и реконструкции электростанций и сетей, обновления основных производственных фондов.

За 12 месяцев 2018 года произошло 39 несчастных случаев со смертельным исходом, в то время как за аналогичный период в 2017 году – 52 несчастных случая.

Наибольшее количество несчастных случаев произошло в ходе выполнения работ вблизи технологического оборудования, находящегося под напряжением, а также в распределительных устройствах вследствие случайного прикосновения к токоведущим частям, находящимся под напряжением.

Основные причины несчастных случаев:

недостаточная подготовленность персонала к выполнению приемов, влияющих на безопасность работ;

неэффективность мероприятий по подготовке и обучению персонала выполнению требований безопасности;

невыполнение мероприятий, обеспечивающих безопасность работ в энергоустановках.

Исходя из анализа обстоятельств и причин несчастных случаев, руководителям поднадзорных организаций было рекомендовано:

доводить до работников материалы анализов несчастных случаев   
на энергоустановках, подконтрольных органам Ростехнадзора, при проведении всех видов занятий и инструктажей по охране труда;

повысить уровень организации производства работ  
на электрических установках, исключить допуск персонала к работе без обязательной проверки выполнения организационных и технических мероприятий при подготовке рабочих мест;

обеспечивать проверку знаний персоналом нормативных правовых актов   
 по охране труда при эксплуатации электроустановок;

персонал, не прошедший проверку знаний, к работам в электроустановках не допускать;

обеспечить установленный порядок содержания, применения   
и испытания средств защиты;

усилить контроль за выполнением мероприятий, обеспечивающих безопасность работ;

проводить разъяснительную работу с персоналом о недопустимости самовольных действий, повышать производственную дисциплину; особое внимание обратить на организацию производства работ в начале рабочего дня   
и после перерыва на обед;

повысить уровень организации работ по монтажу, демонтажу, замене   
и ремонту энергооборудования; усилить контроль за соблюдением порядка включения и выключения энергооборудования и его осмотров;

не допускать персонал к проведению работ в особо опасных помещениях   
и помещениях с повышенной опасностью без электрозащитных средств;

не допускать проведение работ вне помещений при проведении технического обслуживания во время интенсивных осадков и при плохой видимости.

За 12 месяцев 2018 года на объектах электроэнергетики и в установках потребителей электрической и тепловой энергии зафиксировано 39 аварий, расследование причин которых осуществлялось Ростехнадзором (за аналогичный период 2017 года произошло 60 аварий).

Наибольшее количество аварий произошло на объектах электросетевого хозяйства - 33, тепловых электростанциях - 2, тепловых сетях - 3, тепловых установках потребителей -1.

Основными причинами аварий на электрооборудовании субъектов электроэнергетики за 12 месяцев 2018 года явились:

неисправность релейной защиты и автоматики;

износ оборудования в процессе длительной эксплуатации;

неправильная работа средств режимной и аварийной автоматики   
из-за проектных ошибок, отклонений от проектов в процессе монтажа   
и эксплуатации оборудования;

нарушение в работе противоаварийной или режимной автоматики, обусловленное ошибочными действиями персонала;

неквалифицированные действия обслуживающего персонала;

низкое качество технического обслуживания, приводящее к последующими отказам оборудования из-за сбоев в работе релейной защиты   
и автоматики, коротких замыканий, перекрытия фарфоровых изоляторов;

производственные дефекты оборудования, приводящие к механическим повреждениям, разрушениям оборудования и возможному возгоранию;

природные катаклизмы (сильный ветер, прохождение грозовых фронтов, низовые пожары).

**Государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства   
об энергосбережении и повышении энергетической эффективности**

Государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства   
об энергосбережении и повышении энергетической эффективности осуществляется территориальными органами Ростехнадзора в отношении почти 210 тыс. организаций с государственным участием, обязанных принимать программы энергосбережения и свыше 200 тыс. организаций, обязанных проводить энергетическое обследование в установленный срок.

При осуществлении государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства об энергосбережении и повышении энергетической эффективности территориальными органами Ростехнадзора за 2018 год было проверено почти 8,4 тысяч организаций, обязанных принять программы энергосбережения.

В ходе данных проверок выявлено 427 организаций, нарушивших данные требования. За допущенные нарушения наложены административные штрафы   
на юридических и должностных лиц на общую сумму 1,4 млн. рублей.

Проверено почти 8,2 тысячи организаций, которые в соответствии  
с действующим законодательством обязаны проводить первое обязательное энергетическое обследование не позднее 31 декабря 2012 года, при этом выявлено 442 организации, нарушившие данное требование. За допущенные нарушения наложены штрафы на юридических лица и должностных лица на общую сумму 3,9 млн. рублей.

В ходе проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществлялся контроль за оснащением зданий, строений и сооружений приборами учета. Выявлено 360 зданий, не оснащенных приборами учета энергетических ресурсов. Административное наказание в виде штрафа наложено на юридических лиц и должностных лиц на общую сумму 1,3 млн. рублей.

**Федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений**

В соответствии с Положением о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 401,   
и Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 года № 1108, за Ростехнадзором закреплены функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений) (далее – ГТС).

Общее количество поднадзорных Ростехнадзору ГТС (комплексов ГТС), составляет 25 819, из них:

767 комплексов ГТС жидких промышленных отходов;

506 комплекса ГТС топливно-энергетического комплекса;

21 306 ГТС водохозяйственного комплекса;

3 240 бесхозяйных ГТС.

ГТС по классам в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 02.11.2013 № 986 «О классификации гидротехнических сооружений» распределены следующим образом:

I класса – 141 комплекс;

II класса – 382 комплекса;

III класс – 1 552 комплекса;

IV класса – 23 744 комплекса.

Режим постоянного государственного надзора, в соответствии   
с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г.  
№ 455 «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях», установлен   
на 141 комплексе ГТС, из них:

77 комплексов ГТС объектов энергетики;

39 комплексов ГТС объектов промышленности;

25 комплексов ГТС водохозяйственного комплекса.

Уровень безопасности поднадзорных ГТС оценивается следующим образом:

нормальный уровень безопасности, имеют 39,4 % комплексов ГТС;

пониженный уровень безопасности, имеют 43,4 % комплексов ГТС;

неудовлетворительный уровень безопасности, имеют 12,5 % комплексов ГТС;

опасный уровень безопасности, характеризуемым потерей работоспособности и не подлежащих эксплуатации, имеют 4,7 % комплексов ГТС.

При осуществлении федерального государственного надзора в области безопасности ГТС территориальными органами Ростехнадзора проведено 5 372 мероприятия по контролю (надзору) за деятельностью собственников ГТС   
и эксплуатирующих их организаций, выявлены и предписаны к устранению   
22 785 нарушений требований безопасности при эксплуатации ГТС.

Подвергнуто штрафным санкциям 1 463 юридических и должностных лиц, общая сумма штрафов составила 63 256,2 тыс. рублей, применено   
4 приостановления административной деятельности.

За 12 месяцев 2018 года Ростехнадзором рассмотрено и утверждено   
459 деклараций безопасности ГТС (комплексов ГТС) и экспертных заключений   
на декларации безопасности ГТС.

В соответствии с Административным регламентом Ростехнадзора   
по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений   
на эксплуатацию ГТС (за исключением судоходных и портовых ГТС), утвержденным приказом Ростехнадзора от 2 октября 2015 г. № 394 (зарегистрирован в Минюсте России 2 марта 2016 г. № 41303), оформлено   
и выдано 355 разрешений на эксплуатацию ГТС.

В соответствии с Административным регламентом Ростехнадзора   
по предоставлению государственной услуги по согласованию правил эксплуатации ГТС (за исключением судоходных и портовых ГТС), утвержденным приказом Ростехнадзора от 3 ноября 2015 г. № 447 (зарегистрирован в Минюсте России 30 марта 2016 г. № 41617), рассмотрено и согласовано правил эксплуатации ГТС – 421.

В соответствии с Административным регламентом Федеральной службы   
по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по представлению сведений из Российского регистра гидротехнических сооружений, утвержденным приказом Ростехнадзора   
от 28 октября 2016 г. № 441, оформлено и выдано 242 выписки из Российского регистра ГТС.

В соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 27 февраля 1999 г. № 237 «Об утверждении Положения об эксплуатации гидротехнического сооружения и обеспечении безопасности гидротехнического сооружения, разрешение на строительство и эксплуатацию которого аннулировано (в том числе гидротехнического сооружения, находящегося в аварийном состоянии), гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался», Ростехнадзор формирует и ведет перечень бесхозяйных ГТС, а также осуществляет мониторинг выполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области безопасности ГТС планов мероприятий по обеспечению безопасности бесхозяйных ГТС.

В результате выполненной в 2018 году работы по выявлению  
и сокращению бесхозяйных ГТС, общее количество бесхозяйных  
ГТС (с учетом вновь выявленных) уменьшилось на 38 сооружений (1,2%),  
с 3 278 (на 1 января 2018 г.) до 3 240 сооружений.

В результате проделанной работы в 2018 году дополнительно выявлено   
334 бесхозяйных ГТС.

Органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в 2018 году:

поставлено на учет в органах государственной регистрации в качестве недвижимой бесхозяйной вещи 128 бесхозяйных ГТС;

оформлено право собственности на 304 бесхозяйных ГТС;

ликвидировано 68 бесхозяйных ГТС;

находится в стадии ликвидации 4 бесхозяйных ГТС.

Основные усилия Управления государственного энергетического надзора   
и территориальных управлений Ростехнадзора в 2018 году были направлены   
на организацию работы по обеспечению безопасности, выявлению и сокращению общего количества бесхозяйных ГТС, мониторингу выполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений планов мероприятий по обеспечению безопасности бесхозяйных гидротехнических сооружений.

Организовано выполнение задач, поставленных в ходе оперативного совещания Совета Безопасности Российской Федерации от 15 марта 2018 г.   
по вопросу «О дополнительных мерах по защите населения и социальной инфраструктуры от паводков и природных пожаров в 2018 году» по контролю за состоянием и эксплуатацией поднадзорных гидротехнических сооружений   
в период половодья и паводков 2018 года в части касающейся бесхозяйных ГТС.

Извещений об авариях (повреждениях) на поднадзорных Ростехнадзору гидротехнических сооружений в 2018 году не поступало.

*Предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования и осуществлению государственного контроля (надзора) в установленной сфере деятельности.*

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации   
от 1 октября 2018 г. № ДК-П9-179пр и в целях совершенствования законодательства в области безопасности гидротехнических сооружений, в части исключения избыточных требований при строительстве, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений, пунктом 4 Плана нормотворческой деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору на 2019 год, утвержденного приказом Ростехнадзора от 29 декабря 2018 г. № 660, предусмотрена разработка проекта федерального закона «О внесении изменений   
в Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений».

Разрабатываемым законопроектом планируется:

определить виды гидротехнических сооружений, на которые распространяется законодательство в области безопасности гидротехнических сооружений;

уточнить полномочия Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также обязанности собственников гидротехнических сооружений и эксплуатирующих   
их организаций;

скорректировать порядок декларирования безопасности гидротехнических сооружений;

установить систему аттестации экспертов в области безопасности гидротехнических сооружений и определить их ответственности за выдаваемые заключения на декларации безопасности гидротехнических сооружений;

оптимизировать проведение преддекларационных обследований и плановых проверок гидротехнических сооружений, с учетом уровней безопасности и классов гидротехнических сооружений (внедрение динамической модели осуществления надзора в области безопасности гидротехнических сооружений).

В отчётном периоде работа по нормотворчеству осуществлялась   
в соответствии с планом нормотворческой деятельности Ростехнадзора   
на 2018 год.

В настоящее время в соответствии с планом нормотворческой деятельности Ростехнадзора на 2019 год в работе находятся следующие нормативные правовые акты:

проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования механизма привлечения к ответственности за нарушение требований по безопасному ведению работ на объектах электроэнергетики и теплоснабжения, установленных правилами по охране труда»;

проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений»;

проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка выдачи разрешений на допуск к эксплуатации энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, объектов электросетевого хозяйства, объектов теплоснабжения и теплопотребляющих установок и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;

проект приказа Ростехнадзора «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной услуги по выдаче разрешений на допуск к эксплуатации энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, объектов электросетевого хозяйства, объектов теплоснабжения и теплопотребляющих установок»;

проект приказа Ростехнадзора «О признании утратившим силу приказа Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 22 ноября 2011 г. № 653 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за проведением обязательного энергетического обследования в установленный срок».

Также ведётся работа с проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральные законы «Об электроэнергетике» и «О теплоснабжении» (в части введения института общественных инспекторов и осуществления допуска в эксплуатацию энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, а также объектов теплоснабжения и теплопотребляющих установок, который не предусмотрен планом нормотворческой деятельности Ростехнадзора.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_