

Волжское межрегиональное
территориальное управление по надзору
за ядерной и радиационной
безопасностью Федеральной службы по
экологическому, технологическому и
атомному надзору

УТВЕРЖДАЮ
Руководитель Управления


В.Е. Савинов

**Доклад по правоприменительной практике
контрольно-надзорной деятельности в Волжском МТУ по надзору за ЯРБ
Ростехнадзора при осуществлении федерального государственного
надзора в области использования атомной энергии, включая вопросы
федерального государственного строительного надзора на объектах
использования атомной энергии за I квартал 2018 года**

I. Введение

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.

II. Полномочия Управления

Волжское межрегиональное территориальное управление по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее - Управление) является территориальным органом межрегионального уровня, осуществляющим функции Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, уполномоченным на осуществление федерального государственного надзора в области использования атомной энергии в пределах установленной сферы деятельности на территории Республики Башкортостан, Республики Марий Эл, Республики Мордовия, Республики Татарстан, Удмуртской Республики, Чувашской Республики, Пермского края, Нижегородской области (за исключением территории ЗАТО г. Сарова), Кировской области, Оренбургской области, Пензенской области, Самарской области, Саратовской области, Ульяновской области, Тверской области (только в части надзора за безопасностью Калининской АЭС).

В соответствии с «Положением о Волжском межрегиональном территориальном управлении по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору», утвержденным приказом руководителя Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 28 июня 2016 г. № 270, Управление:

- осуществляет федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии;
- осуществляет федеральный государственный строительный надзор при строительстве и реконструкции объектов капитального строительства, являющихся объектами использования атомной энергии;
- предоставляет государственную услугу по лицензированию деятельности в области использования атомной энергии;
- осуществляет регистрацию организаций, осуществляющих деятельность по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своем составе только радионуклидные источники четвертой и пятой категорий радиационной опасности;
- предоставляет государственную услугу по выдаче разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии, выдаваемых работникам объектов использования атомной энергии;
- предоставляет государственные услуги по установлению нормативов предельно допустимых выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух и нормативов допустимых сбросов радиоактивных веществ в водные объекты, выдаче разрешений на выбросы и сбросы радиоактивных веществ в окружающую среду;
- реализует и другие полномочия.

Под надзором Управления находится 826 организаций. Наиболее крупные из них, в отношении которых введен режим постоянного государственного надзора: Балаковская и Калининская АЭС, Научно-исследовательский институт атомных реакторов, Чепецкий механический завод, Опытно-конструкторское бюро машиностроения им. Африкантова, Самарское, Саратовское, Казанское, Нижегородское, Кирово-Чепецкое и Благовещенское отделения филиала «Приволжский территориальный округ» ФГУП «Предприятие по обращению с радиоактивными отходами «РосРАО», а также филиал «Дмитровградский» федерального государственного унитарного предприятия «Национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами».

Информация о проведенных в отношении подконтрольных лиц проверках и иных мероприятиях по контролю в I квартале 2018 года

За I квартал 2018 года Управлением проведено 466 инспекций, в том числе по следующим направлениям надзора: атомные станции – (169)* 147, предприятия топливного цикла – (13) 13, проектирование, конструирование и изготовление оборудования для ядерно и радиационно опасных объектов – (39) 32, учет и контроль ядерных материалов и радиоактивных веществ - (102) 66, исследовательские ядерные установки - (24) 24, физическая защита ядерных материалов и радиоактивных веществ - (99) 71, радиационно опасные объекты – (108) 105. Из указанного количества проведено проверок в рамках постоянного надзора на объектах использования атомной энергии: атомные станции - (167) 142, предприятия топливного цикла - (10) 8, учет и контроль ядерных материалов и радиоактивных веществ - (29) 24, исследовательские ядерные установки - (22) 20, физическая защита ядерных материалов и радиоактивных веществ - (25) 33, радиационно опасные объекты - (30) 25 (таблица №1).

**Здесь и далее в скобках приводятся данные за I квартал 2017 года.*

Информация о нарушениях обязательных требований в I квартале 2018 года

За I квартал 2018 года Управлением выявлено 147 нарушений, в том числе по следующим направлениям надзора: атомные станции – (3) 2, предприятия топливного цикла – (3) 7, проектирование, конструирование и

изготовление оборудования для ядерно и радиационно опасных объектов – (10) 15, учет и контроль ядерных материалов и радиоактивных веществ - (41)11, исследовательские ядерные установки - (20) 3, физическая защита ядерных материалов и радиоактивных веществ - (19) 12, радиационно опасные объекты – (70) 43 (таблица №2).

Федеральный государственный надзор на атомных станциях и исследовательских ядерных установках

В I квартале 2018 года Управление осуществляло государственный надзор за состоянием безопасности в области использования атомной энергии на:

8 энергоблоках 2х атомных станций (БалАЭС и КЛнАЭС), имеющих лицензии на их эксплуатацию и находящихся на энергетическом уровне мощности;

6 исследовательских ядерных установках (ИЯУ) одной эксплуатирующей организации (НИИАР), имеющей лицензии на их эксплуатацию;

1 строящейся ИЯУ;

1 ИЯУ, выводимой из эксплуатации в соответствии с представленными документами о безопасном прекращении деятельности;

4 критических стендах двух эксплуатирующих организаций (АО «ГНЦ НИИАР и АО «ОКБМ Африкантов»).

По сравнению с аналогичным периодом 2017 года показатели надзорной деятельности изменились следующим образом:

снизилось количество плановых проверок в отношении ИЯУ с 2 до 0;

снизилось количество проверок, проведенных в режиме постоянного государственного надзора: в отношении АЭС со 167 до 142, в отношении ИЯУ с 22 до 20. (Большинство указанных проверок в режиме постоянного надзора носят разрешительный характер, связанный с процедурой проверки готовности эксплуатирующей организации к проведению различного рода опасных работ, и предоставлением разового допуска (разрешения) к проведению таких работ. При выявлении каких-либо нарушений при таких проверках допуск (разрешение) на проведение опасных работ не выдается до устранения всех выявленных нарушений. При таких проверках выявленные нарушения не регистрируются и предписания к их устранению не выдаются);

снизилось количество проверок, по которым выявлены правонарушения: в отношении АЭС с 3 до 2, в отношении ИЯУ с 6 до 3;

снизилось количество выявленных нарушений: в отношении АЭС с 3 до 2, в отношении ИЯУ с 20 до 3;

снизилось количество лиц, привлеченных к административной ответственности в процессе надзора: на АЭС с 2 до 0, на ИЯУ с 4 до 1.

Выявленные нарушения обязательных требований на АЭС и ИЯУ не характеризуются как массовые или типовые и не могли привести к нанесению вреда населению и окружающей среде.

Необходимо отметить, что культура безопасности в области использования атомной энергии всегда являлась и является для этих организаций приоритетной и в целом обеспечивается, однако, большая часть выявленных нарушений обязательных требований, связанная с несвоевременной актуализацией эксплуатационной, организационно-распорядительной и отчетной документации, указывает на продолжающие иметь место проблемы в системах администрирования в эксплуатирующих организациях (организационно-структурное взаимодействие, административный контроль, обеспечение исполнительской дисциплины, подбор, подготовка и стимулирование кадров к исполнению обязательных требований) и в системе обеспечения их взаимодействия с регулирующими государственными органами (неисполнение процедур взаимодействия или наличие неурегулированных процедур).

Если отдельные такие нарушения не влияют на безопасность указанных объектов, то их совокупность наряду с ошибками персонала может привести к непредсказуемым последствиям. Учитывая постоянство выявления подобных нарушений в течении последних десяти лет у эксплуатирующих организаций, подведомственных одному органу государственного управления – Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», считаем, что для выявления этих проблем и их устранения требуются системные решения органа управления, а не разрозненные действия отдельных эксплуатирующих организаций.

Показатели безаварийности указанных объектов за первый квартал 2018 года по сравнению с первым кварталом 2017 года остались примерно на том же уровне.

Количество нарушений в работе АЭС, учитываемых в соответствии с НП-004-08, зарегистрировано в первом квартале 2018 года - 4 (2 – в первом квартале 2017 года); нарушений в работе ИЯУ, учитываемых в соответствии с НП-027-10, в первом квартале 2018 года не зарегистрировано (1 – в первом квартале 2017 года).

Однако анализ результатов расследований нарушений в работе указанных объектов настораживает и вызывает озабоченность. Если в 70 - 80 годы основной долей коренных причин таких нарушений были ошибки проектирования и монтажа оборудования, то в настоящее время значительно возросла доля коренной причины этих нарушений, связанная с некачественным проведением ремонтных работ на оборудовании ЯУ или поставкой некачественного оборудования для ЯУ. Такая тенденция указывает на снижение качества услуг и работ в области использования атомной энергии, оказываемых сторонними организациями, для эксплуатирующих организаций. Учитывая, что указанная тенденция имеет длительный характер (более 10 лет), то выявление причин, приводящих к снижению качества работ и оказываемых услуг эксплуатирующим организациям сторонними организациями, и их устранение, видимо не под силу самим эксплуатирующим организациям, и требует системных решений и действий более высокого уровня.

Отдельный блок специальных обязательных требований в области использования атомной энергии, надзор за выполнением которых осуществляет Управление, регулирует вопросы систем государственного учёта и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, а также систем их физической защиты и нераспространения. В соответствии с законодательством в области использования атомной энергии уполномоченными органами, устанавливающими (регулирующими) обязательные требования по указанной тематике, помимо Ростехнадзора, являются: Правительство РФ, уполномоченный государственный орган управления – Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», ФСБ и МВД России, а также ряд других органов управления, компетентных в этой области обеспечения безопасности. Комментировать или разъяснить порядок реализации обязательных требований по этой сфере регулирования Управление без консультаций с указанными органами не уполномочено и не в состоянии.

Поэтому, в случае возникновения вопросов по правовым коллизиям или по порядку реализации обязательных требований в этой сфере безопасности, рекомендуем направлять их непосредственно на имя руководителя Ростехнадзора для ускорения процесса их разрешения.

Показатели надзора за 1 квартал 2018 года за исполнением обязательных требований по обеспечению государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, а также систем их физической защиты и нераспространения в сравнении с показателями того же периода 2017 года на вышеуказанных объектах, учитывая специфику предоставления такой информации, представлены в обобщенном виде в отдельном разделе настоящего доклада.

Федеральный государственный надзор на объектах ядерного топливного цикла

В I квартале 2018 года Управление осуществляло государственный надзор за состоянием безопасности в области использования атомной энергии: на объектах ядерного топливного цикла в 3-х организациях:

АО "ГНЦ НИИАР" – комплексы с ядерными материалами, предназначенные для проведения НИР и ОКР с ядерными материалами (отделение реакторного материаловедения; отдел хранения, транспортирования, учета и контроля спецпродукции; лаборатория РИК;

отделение радиохимических технологий; отделение радионуклидных источников и препаратов), производства ядерного топлива; комплексы лабораторных и производственных помещений, оборудования для проведения работ с открытыми радионуклидными источниками, предназначенными для производства и использования радиоактивных веществ и закрытых радионуклидных источников; пункты хранения ЯМ; хранилища РАО;

АО ЧМЗ – сооружения, комплексы, установки с ЯМ и РВ, предназначенные для производства, использования, переработки, транспортирования и хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ;

ФГУП "НО РАО" Филиал Димитровградский - пункт глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов;

а также за деятельностью **31-й организации**, имеющих лицензии на выполнение работ и оказание услуг в области использования атомной энергии при эксплуатации объектов ядерного топливного цикла.

Управлением в течение 3-х месяцев 2018 года проведено 11 проверок (за 3 месяца 2017 года – 13) по направлению надзора за ядерной и радиационной безопасностью объектов топливного цикла, в том числе: плановых – 3 (1), внеплановых проверок – 0 (2), в рамках режима постоянного государственного надзора – 8 (10).

В результате проведенных проверок выявлено 7 (3) нарушений, из них при проведении плановых проверок – 4 (1), в рамках режима постоянного государственного надзора – 3 (2).

Вид нарушения - нарушение условий действия лицензии.

У эксплуатирующих организаций нарушениями являются:

- не разработаны мероприятия по устранению отступлений от требований новых федеральных норм и правил в области использования атомной энергии НП-103-17, НП-97-16;
- при вводе в действие новых нормативных документов (НП-064-17; НП-097-16, НП-103-17) организация не обеспечивает изучение и проверку знаний новых норм и правил у работников в соответствии с их должностными обязанностями;
- работник выполняет должностные обязанности, не имея разрешения Ростехнадзора на право ведения работ в области использования атомной энергии.

Хотя указанные выявленные нарушения не являются массовыми, но являются характерными, т.е. типовыми, на протяжении последних пяти лет. Состав этих нарушений так же, как и у организаций, эксплуатирующих ядерные установки, указывает на существующие долговременные проблемы с администрированием и неурегулированностью процедур взаимодействия с регулирующим органом при введении новых обязательных требований в области использования атомной энергии.

Необходимо отметить, что в соответствии с установленным законодательством порядком разработки и ввода в действие федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, орган управления и даже его подведомственные эксплуатирующие организации наряду с регулятором (Ростехнадзор) участвуют в разработке всех новых и пересматриваемых правил. Однако эти организации регулярно допускают нарушение процедур их внедрения на своих объектах, как будто на стадии разработки (а этот процесс, как правило, длится в течение нескольких лет) и до согласования новых требований по отношению к их объектам, нельзя провести анализ (экспертизу) этих новых требований на предмет оценки необходимых ресурсов (трудовых, финансовых и временных) на выполнение (внедрение) этих новых требований на своих объектах. Знание необходимых ресурсов на внедрение тех или иных новых обязательных требований позволило бы органу управления договариваться с регулирующим органом об объективных сроках их ввода.

Такой подход органов управления в области использования атомной энергии к процедуре участия в разработке и вводе в действие норм и правил в области использования атомной энергии, значительно снизил бы административную нагрузку (в виде административных штрафов и ограничений разрешённой деятельности) в отношении их подведомственных организаций со стороны государственных надзорных органов.

У организаций, оказывающих услуги при эксплуатации объектов ядерного топливного цикла, нарушениями являются:

- перед началом проведения работ организация не уведомляет регулятора (Ростехнадзор) о дате начала работ на объекте;
- в срок не представлен регулятору годовой отчет;
- программа обеспечения качества не согласована с эксплуатирующей организацией.

Хотя указанные нарушения не являются массовыми, но характер выявленных нарушений за последние годы практически не изменился. Однотипный характер выявляемых нарушений обусловлен единой коренной причиной их возникновения, а именно: недостаточным ведомственным контролем со стороны администраций предприятий.

По результатам проведения проверок возбуждено 2 дела об административных правонарушениях: 1 - на должностное и 1 - на юридическое лицо. Протоколы направлены в суды на рассмотрение.

За 3 месяца 2018 года (как и за 3 месяца 2017 года) не зарегистрировано нарушений в работе объектов ЯТЦ, расследуемых в соответствии с "Положением о порядке расследования и учёта нарушений в работе объектов ядерного топливного цикла" (НП-047-11).

Федеральный государственный надзор на радиационно опасных объектах

В I квартале 2018 года Управление продолжало осуществлять надзор за безопасностью деятельности в области использования атомной энергии 386 юридических лиц (далее организации), которые имеют лицензии на эксплуатацию:

- 742 стационарных радиационных источника, к которым относятся:
 - а) медицинские, научные, исследовательские лаборатории и другие объекты, на которых ведутся работы с радиоактивными веществами (далее – РВ) и/или открытыми радионуклидными источниками (далее – ОРИ);
 - б) комплексы, установки, аппараты, оборудование и изделия с закрытыми радионуклидными источниками (далее – ЗРИ), в том числе:
 - технологические и медицинские радиационные установки;
 - дефектоскопы;
 - радиоизотопные приборы и другие источники;
- 222 пункта хранения РВ или РАО, к которым относятся:
 - специализированные пункты хранения, хранилища РАО, расположенные в отделениях и филиалах ФГУП «Предприятие по обращению с радиоактивными отходами «РосРАО» (далее – ФГУП «РосРАО»);
 - неспециализированные пункты хранения РВ, расположенные на объектах использования атомной энергии;
 - неспециализированные хранилища РАО, расположенные на объектах использования атомной энергии;
 - хранилища, предназначенные для хранения отходов с повышенным содержанием радионуклидов природного происхождения.

Все указанные радиационно опасные объекты категорированы по степени потенциальной радиационной опасности. К числу особо радиационно опасных объектов из указанных выше отнесены специализированные пункты хранения РАО, эксплуатацию которых осуществляет ФГУП «РосРАО». На этих объектах постановлением Правительства РФ введен режим постоянного государственного надзора. Наименее потенциально опасными являются радиационные объекты, в которых используются только радионуклидные источники четвертой и пятой категории радиационной опасности.

Из числа вышеуказанных организаций 256 осуществляют деятельность по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своем составе только радионуклидные источники четвертой и пятой категории радиационной опасности. С 2012 года после внесения изменений в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» указанные организации избавлены от сложной процедуры лицензирования и имеют возможность приобретать право на осуществление деятельности в области использования атомной энергии по упрощенной процедуре. Для этого достаточно направить в адрес регулятора (Ростехнадзора) уведомление по специальной форме, пройти проверку сведений, изложенных в уведомлении, и

получить извещение от регулятора о регистрации организации в специальном реестре. Надзор за деятельностью таких организаций осуществляется только методом проведения периодических проверок, а плановые проверки безопасности их деятельности и объектов осуществляются, как правило, с периодичностью не чаще одного раза в два или три года.

Управлением в течение 3 месяцев 2018 года проведена 101 проверка на радиационно опасных объектах (за 3 месяца 2017 года – 108), в том числе плановых проверок – 20 (17), внеплановых проверок – 60 (61), в рамках режима постоянного государственного надзора – 25 (30).

В результате проведенных проверок выявлено 43 нарушения (за 3 месяца 2017 года – 70), из них при проведении плановых проверок – 26 внеплановых проверок – 17, в рамках режима постоянного государственного надзора нарушений выявлено не было (3 нарушения в 2017 году).

Количество административных наказаний, наложенных по итогам проверок, составило 5 (-).

Общая сумма наложенных административных штрафов составила 1440 тыс. руб. (-), в том числе наложенных на юридических лиц – 1400 тыс. руб., на должностных лиц – 40 тыс. рублей.

Показатели безаварийности радиационно опасных объектов за 1 квартал 2018 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года остались примерно на том же уровне.

За 1 квартал 2018 года зарегистрировано 1 происшествие, регистрируемое в соответствии с требованиями НП-014-16, за 1 квартал 2017 года зарегистрировано 2 происшествия. Радиационного воздействия на персонал, население и окружающую среду в результате указанного происшествия не зафиксировано.

Причина происшествия - недостаточная подготовка работников организации, слабое знание и неисполнение нормативных и внутренних (локальных) документов, регламентирующих подготовку к проведению и проведение радиационно опасных работ.

Анализ инспекционной деятельности показал, что основными факторами, влияющими на состояние безопасности радиационно опасных объектов, являются:

- изношенность техники и оборудования;
- недостаточный уровень качества проводимых работ организациями, предоставляющими услуги эксплуатирующим организациям;
- накопление и необоснованное хранение в организациях источников с истекшим назначенным сроком службы из-за ограниченных финансовых возможностей организаций.

За 3 месяца 2018 года по фактам выявленных нарушений в правоохранительные органы для возбуждения уголовного дела (принятия мер прокурорского реагирования) материалы не направлялись.

Надзор за учетом и контролем ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов и физической защитой

Надзор за учетом и контролем ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов

За 3 месяца 2018 года проведено 66 (102) проверок, в которых проверялось состояние учета и контроля ядерных материалов, из них плановых 20 (17), внеплановых проверок 25 (55) и в режиме постоянного надзора – 25 (30).

В процессе проверок выявлено 11 (41) нарушений из них: 8 нарушений обязательных требований и 3 невыполнение пунктов предписания.

В отчетном периоде случаев, связанных с утратой и несанкционированным использованием ядерных материалов на поднадзорных объектах, не выявлено.

Надзор за учетом и контролем ядерных материалов.

В I квартале 2018 года Управление осуществляло государственный надзор за учётом и контролем ядерных материалов на 6-и предприятиях, имеющих лицензии на обращение с ядерными материалами: 2 атомных станциях (БалАЭС и КЛнАЭС), АО «ГНЦ НИИАР», АО «ОКБМ Африкантов», АО ЧМЗ, СФ АО «НИИТФА».

За отчетный период проведено 10 (10) проверок, нарушений не выявлено.

В отчетном периоде случаев, связанных с утратой и несанкционированным использованием ядерных материалов на поднадзорных объектах, не выявлено.

Надзор за учетом и контролем радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

Под надзором Управления состоит 389 организаций, осуществляющих учет и контроль радиоактивных веществ и радиоактивных отходов (далее – РВ и РАО). В число указанных организаций входят 14 созданных в субъектах Российской Федерации региональных информационно-аналитических центра всероссийской системы государственного учёта и контроля РВ и РАО (СГУК РВ и РАО). Наличие СГУК РВ и РАО позволяет отслеживать весь жизненный цикл РВ и РАО на территории России, от их появления в опасных концентрациях до их обезвреживания и безопасного захоронения в специализированных хранилищах, и наряду с другими системами безопасности значительно снижает риск их использования в преступных целях.

За 3 месяца 2018 года Ростехнадзором проведено 56 (92) проверок, состояния учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

Проверки учета и контроля РВ и РАО проводились в рамках плановых проверок 17 (18), внеплановых 25 (55), а также в рамках режима постоянного государственного надзора 14 (19).

В ходе проверок выявлено 11 нарушений, из них 8 нарушений обязательных требований и 3 нарушения невыполнение предписаний (за аналогичный период 2017 года проведено 92 проверки, выявлено 41 нарушение обязательных требований).

В отчетном периоде получена информация о происшествиях в учете и контроле РВ и РАО:

выявлена 1 аномалия в учете и контроле РВ расхождение фактических и учетных данных (*Государственное учреждение здравоохранения «Областной клинический онкологический диспансер», описание – при подготовке к списанию и утилизации источников 5 категории клинических дозиметров robotron было установлено, что указанные дозиметры являются не дозиметрами robotron m2300.03 с двумя контрольными источниками qa и qb как они были зарегистрированы, а дозиметрами robotron m2300.01 с одним источником qb*);

Надзор за физической защитой на ядерных объектах

За 3 месяца 2018 года на поднадзорных ядерных объектах (атомных станциях, исследовательских ядерных установках и предприятиях ядерного топливного цикла) проведено 9 проверок в рамках постоянного надзора (за аналогичный период 2017 года было проведено 6 проверок: 1 плановая проверка, 2 внеплановые и 3 проверки в рамках режима постоянного надзора).

Несанкционированных действий в отношении ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения не выявлено.

Надзор за физической защитой на радиационно опасных объектах

Управление осуществляет надзор за физической защитой на 742 радиационно опасных объектах.

За 3 месяца 2018 года проведено всего 62 (112) проверки: 19 (18) плановых, 19 (64) внеплановых и 24 (22) проверок в рамках режима постоянного надзора, включая проверки ФГУП «Предприятие по обращению с радиоактивными отходами «РосРАО».

В ходе проверок выявлено 11 нарушений, из них 5 нарушений обязательных требований, 6 невыполнения предписаний. За аналогичный период 2017 года выявлено 19 нарушений обязательных требований.

Несанкционированных действий в отношении радиоактивных веществ, радиационных источников и пунктов хранения не выявлено.

Случаев хищений, утрат и несанкционированного использования ядерных материалов и радиоактивных веществ выявлено не было.

Случаев диверсий, проникновения на территорию объектов использования атомной энергии, поднадзорных Управлению, несанкционированного доступа к ядерным материалам и радиоактивным веществам выявлено не было.

Анализ показал, что наибольшее число выявленных нарушений связано с организацией системы учета и контроля, системой контроля доступа и ведением учетной и отчетной документации на объектах использования атомной энергии.

Массовых нарушений за отчетный период выявлено не было

Типовые (характерные) нарушения обязательных требований в сфере надзора за учетом и контролем ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов и физической защитой на ядерных и радиационно опасных объектах:

- Не обеспечена переподготовка должностного лица, ответственного за учет и контроль РВ и РАО п.84 НП-067-16;
- ЗРИ с истекшим назначенным сроком службы, не сняты с учета с одновременной постановкой на учет как РАО (п.20 НП-067-16);
- К местам хранения РИ не ограничен доступ, не применяются СКД (п.22 НП-067-16);
- Не разработано положение по учету и контролю РВ и РАО (п.15 НП-067-16) в четырех организациях (35 % от общего выявленных количества нарушений);
- Не проведено расследование аномалии в учете и контроле РВ и РАО (п.69 НП-067-16);
- На предприятии отсутствует: Программа применения пломб (п.28 НП-067-16);
- На предприятии отсутствуют: Журнал учета пломб и Журнал установки и снятия пломб (п.29 НП-067-16);
- На предприятии не разработана Программа измерений РВ (п. 32 НП-067-16);
- Комиссия по проведению инвентаризации ИИИ не назначена распорядительным документом руководителя Предприятия (п. 55 НП-067-16).

Типовые (характерные) нарушения обязательных требований в сфере надзора за физической защитой на ядерных объектах:

подготовка и допуск персонала к эксплуатации ИТС физической защиты, периодичность проверки знаний им правил эксплуатации и безопасности осуществляется с нарушениями обязательных требований (нарушены 4 раза пункты 98 - 105 НП-083-15, что составляет 100 % от общего количества нарушений);

Типовые (характерные) нарушения обязательных требований в сфере надзора за физической защитой на радиационно опасных объектах:

отсутствуют или требуют корректировки отдельные организационно-распорядительные документы (нарушено 5 раз приложение № 3 к НП-034-15 «Правила физической защиты радиоактивных веществ, радиационных источников и пунктов хранения», что составляет 40 % от общего количества нарушений);

невыполнение ранее выданных предписаний (нарушено 6 раз, что составляет 60 % от общего количества нарушений).

Основными причинами выявленных нарушений в рамках физической защиты на ядерных и радиационно опасных объектах, государственного учёта и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов являются:

недостаточный административный контроль со стороны должностных лиц организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии по соблюдению обязательных требований и условий действия лицензий;

недостаточный уровень подготовки и повышения квалификации персонала поднадзорных организаций;

длительная и усложненная процедура проведения тендеров на модернизацию и совершенствование систем физической защиты поднадзорных организаций, а также отсутствие финансовых ресурсов у некоторых из них.

Возможные последствия типовых нарушений:

ухудшение показателей качества выполнения задач ФЗ и УК;

снижение эффективности СФЗ;

совершение несанкционированных действий в отношении объектов использования атомной энергии;

За 3 месяца 2018 года за нарушения в области физической защиты, учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов наложено 6 административных штрафов на общую сумму 270 тыс. руб., в том числе: на юридических лиц – 200 тыс. руб., на должностных лиц – 70 тыс. рублей (за аналогичный период 2017 года наказаний не было).

Государственный надзор за проектированием, конструированием и изготовлением оборудования для объектов использования атомной энергии

В I квартале 2018 года Управление осуществляло надзор за деятельностью в области использования атомной энергии 197 организаций, имеющих лицензии на право проектирования ОИАЭ, конструирования и изготовления оборудования для ОИАЭ.

Из указанных организаций:

• 30 организаций осуществляют деятельность по проектированию ОИАЭ;

• 121 - по конструированию оборудования для ОИАЭ;

• 170 - по изготовлению оборудования для ОИАЭ;

За 3 месяца 2018 года проведено 32 проверки, из них:

20 - плановых выездных проверок, с целью проверки соблюдения требований условий действия лицензий;

12 - внеплановых проверок, из которых 8 проверок по заявлению организаций, связанных с выдачей лицензии и 4 проверки по другим основаниям.

По сравнению с аналогичным периодом 2017 года показатели надзорной деятельности изменились следующим образом:

почти в 2 раза уменьшилось количество внеплановых проверок с 20 до 12,

увеличилось количество проверок, по которым выявлены нарушения с 2 до 4;

увеличилось количество выявленных нарушений с 5 до 15.

Всего выявлено 15 нарушений обязательных требований, выдано 4 предписания.

За отчетный период протоколы об административных правонарушениях не составлялись, административных штрафов не накладывалось.

Основными причинами нарушений, допущенных организациями, осуществляющими деятельность по проектированию, конструированию и изготовлению оборудования являются:

- недостаточное знание работниками предприятий требований нормативной документации;

- низкая исполнительская дисциплина специалистов;

- ненадлежащий контроль за исполнением обязательных требований и условий действия лицензий ответственными должностными лицами организаций;

- постоянное сокращение работников и возложение дополнительных обязанностей (кроме выполнения основных функций) на специалистов.

На предприятиях разрабатываются мероприятия по устранению выявленных нарушений и недопущению их впредь. Проводятся корректирующие мероприятия.

Выявленные нарушения обязательных требований носят организационный характер и не могли привести к нанесению вреда населению и окружающей среде.

Федеральный государственный строительный надзор на объектах использования атомной энергии

На основании пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» Ростехнадзор является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов, указанных в пункте 5.1 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В I квартале 2018 года Управление осуществляло надзор за сооружением и реконструкцией на 5 объектах использования атомной энергии:

- «Строительство многоцелевого исследовательского реактора на быстрых нейтронах» (МБИР) г. Димитровград. Застройщик: АО «ГНЦ НИИАР».

- «Строительство полифункционального радиохимического исследовательского комплекса (ПРК), открытое акционерное общество «Государственный научный центр - Научно-исследовательский институт атомных реакторов» г. Димитровград Ульяновская область» расположенного по адресу Ульяновская обл. г. Димитровград, Западное шоссе, д. 9. Застройщик: АО «ГНЦ НИИАР».

- «Федеральный высокотехнологичный центр медицинской радиологии ФМБА России» (ФВЦМР ФМБА России). Ульяновская область г. Димитровград» Застройщик: ФГБУЗ КБ № 172.

- «Медицинский центр в городе Самара». Застройщик: ООО «Петруско».

- «Хранилище радиоактивных отходов ОАО «Соликамский магниевый завод». Вторая очередь, 4 пусковой комплекс – 17 ячейка. Застройщик: ОАО «Соликамский магниевый завод».

В течение 3 месяцев 2018 года при осуществлении государственного строительного надзора на объектах использования атомной энергии Ростехнадзором проведено 7 (5) внеплановых проверок.

По результатам проверок в отчетном периоде 2018 года по сравнению с 2017 годом увеличилось количество выявленных правонарушений с 37 до 54.

По результатам проведенных проверок выдано 6 предписаний и по 4 (5) выявленным нарушениям наложено 1 (1) административное наказание в виде предупреждения (в 2017 году административный штраф на юридическое лицо в размере 100 тыс. рублей).

Основными видами нарушений, выявленных при осуществлении федерального государственного строительного надзора на объектах использования атомной энергии, являются:

отклонения от проектной документации, получившей положительное заключение государственной экспертизы, что является нарушением требований ч. 6 ст. 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 9.4 КоАП Российской Федерации;

нарушения требований при ведении исполнительной документации (журналы работ, акты освидетельствования скрытых работ и т.д.), что является нарушением требований ч. 4 ст. 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 9.4 КоАП Российской Федерации;

нарушения организационного порядка строительства, что является нарушением требований ч. 6 ст. 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 9.4 КоАП Российской Федерации.

Непосредственными и коренными причинами, приведшими к нарушениям, являются:

- халатное отношение к организации строительного производства со стороны ответственных лиц;
- ненадлежащее исполнение должностных функций;
- несоответствие рабочих и проектной документации;
- некачественное выполнение должностных обязанностей лицами, осуществляющими строительный контроль.

Выявленные нарушения в основном носят организационный характер, не привели к угрозе жизни персонала и нанесению вреда населению окружающей среде.

По результатам выше изложенного анализа надзорной деятельности за первый квартал 2018 года Управление предлагает:

1. Эксплуатирующим организациям и организациям, имеющим лицензии на выполнение работ и оказание услуг эксплуатирующим организациям, рекомендовать усилить ведомственный контроль и обеспечить исключение нарушений обязательных требований и требований условий действия лицензий, совершенных по причине низкой исполнительской дисциплины или недостаточной квалификации должностных лиц указанных организаций.

2. Отделам надзора и отделам инспекций Управления, обеспечивающим государственный надзор за безопасностью использования атомной энергии:

2.1. Усилить контроль за исполнением юридическими лицами условий действия лицензий и должностными лицами условий действия разрешений, выданных им Ростехнадзором;

2.2. В случае выявления нарушений обязательных требований, условий действия лицензий и разрешений, выданных Ростехнадзором:

а) в обязательном порядке выявлять причины и условия, которые привели к возникновению каждого выявленного нарушения, а также должностных лиц виновных в допущенных нарушениях;

б) в отношении каждого виновного лица (юридического и должностного), допустившего нарушение, возбуждать дело об административном правонарушении, и по результатам его рассмотрения помимо постановления об административном наказании в обязательном порядке вносить юридическим лицам представления об устранении причин и условий, приведших к данному нарушению (в случае рассмотрения дела об административном правонарушении судом, ходатайствовать о внесении судом указанного представления).

III. Изменения законодательства

Информация о новых вступивших в силу в I квартале 2018 года нормативно-правовых документах Ростехнадзора

В I квартале 2018 года Ростехнадзором разработано и вступили в силу 3 наименования федеральных норм и правил в области использования атомной энергии. С перечнем ФНП можно ознакомиться на Официальном интернет портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) или на сайте Управления (www.vol-nrs.gosnadzor.ru).

таблица

п/п	Наименование ФНП	Приказ Ростехнадзора	Дата вступления в силу
1.	Учет внешних воздействий природного и техногенного происхождения на объекты использования атомной энергии НП-064-17	Приказ №514 От 30.11.2017	07.01.2018
2.	Требования к содержанию отчета по обоснованию безопасности исследовательских ядерных установок НП-049-17	Приказ №528 От 05.12.2017	09.01.2018
3.	Правила оценки соответствия продукции, для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, а также процессов ее проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и захоронения НП-071-18	Приказ №52 От 06.02.2018	18.03.2018

С целью содействия соблюдению обязательных требований разработаны и введены в действие в I квартале 2018 года 5 Руководств по безопасности при использовании атомной энергии.

таблица

п/п	Наименование руководства по безопасности	Приказ Ростехнадзора	НПА, в целях содействия которому разработано РБ
1.	Состав и содержание отчета по обоснованию безопасности пунктов глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов РБ-139-17	Приказ №20 от 18.01.2018	НП-016-05 НП-055-14
2.	Состав и содержание паспорта реакторной установки блока атомной станции РБ-137-17	Приказ №24 от 19.01.2018	НП-082-07
3.	Системы аварийного мониторинга атомных станций с водо-водяными энергетическими реакторами. Общие	Приказ №42 30.01.2018	НП-001-15 НП-026-16

	рекомендации и номенклатура контролируемых параметров РБ-140-17		
4.	Оценка исходной сейсмичности района и площадки размещения объекта использования атомной энергии при инженерных изысканиях и исследованиях РБ-019-18	Приказ №90 от 02.03.2018	НП-001-15 НП-064-05 НП-031-01 НП-032-01 НП-016-05
5.	Рекомендации по учету изменений условий эксплуатации систем и элементов остановленного объекта ядерного топливного цикла при определении возможности сокращения объема технического обслуживания и внесению соответствующих изменений в эксплуатационную документацию объекта ядерного топливного цикла РБ-144-18	Приказ №124 от 22.03.2018	НП-016-05 НП-057-17

Краткий обзор содержания новых документов

С 7 января 2018 года вступили в силу утвержденные приказом Ростехнадзора от 30 ноября 2017 года № 514 федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии «Учет внешних воздействий природного и техногенного происхождения на объекты использования атомной энергии» НП-064-17.

Правила устанавливают требования к учету внешних воздействий природного и техногенного происхождения на ядерные установки, радиационные источники, пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пункты захоронения радиоактивных отходов I и II категории по потенциальной радиационной опасности (объекты использования атомной энергии) при их размещении, проектировании, сооружении, эксплуатации и выводе из эксплуатации (закрытии), в том числе требования к:

инженерным изысканиям и исследованиям процессов, явлений и факторов природного и техногенного происхождения;

обеспечение устойчивости и безопасности объектов использования атомной энергии при внешних воздействиях;

инженерной защите объектов использования атомной энергии от внешних воздействий;

мониторингу внешних воздействий.

Правила не распространяются:

на транспортные и транспортабельные ядерные установки, а также транспортные и транспортабельные средства для транспортирования ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов;

на внешние воздействия от преднамеренных (террористических, диверсионных) действий и в период военных действий.

•С 9 января 2018 года вступают в силу утвержденные приказом Ростехнадзора от 5 декабря 2017 года № 528 федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии «Требования к содержанию отчета по обоснованию безопасности исследовательских ядерных установок» НП-049-17.

ФНП устанавливают требования к содержанию отчета по обоснованию безопасности сооружений и комплексов с исследовательскими ядерными реакторами, критическими ядерными стендами, подкритическими ядерными стендами и подкритическими электроядерными установками на этапах размещения, сооружения и эксплуатации. Распространяются на отчеты по обоснованию безопасности вновь сооружаемых исследовательских ядерных установок на этапах размещения, сооружения и эксплуатации.

•С 18 марта 2018 года в соответствии с приказом Ростехнадзора от 16.03.2018 №111 **частично утратили силу** Правила оценки соответствия оборудования, комплектующих, материалов и полуфабрикатов, поставляемых на объекты использования атомной энергии НП-071-06.

С указанной даты Правила оценки соответствия оборудования, комплектующих, материалов и полуфабрикатов, поставляемых на объекты использования атомной энергии, утвержденные Постановлением Ростехнадзора от 05.09.2006 № 4, признаны утратившими силу **в части регулирования правоотношений**, связанных с изготовлением и поставкой оборудования, изделий, а также комплектующих, материалов и полуфабрикатов, поставляемых на атомные станции, сооружения и комплексы с исследовательскими ядерными реакторами, критическими и подкритическими ядерными стендами.

С 18 марта 2018 года указанные правоотношения регулируются Правилами оценки соответствия продукции, для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, а также процессов ее проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и захоронения НП-071-18, утвержденными Приказом Ростехнадзора от 06.02.2018 № 52.

Правила устанавливают требования к проведению оценки соответствия и формы оценки соответствия продукции на стадиях ее жизненного цикла, применяемой на атомных станциях, сооружениях и комплексах с исследовательскими ядерными реакторами, критическими и подкритическими ядерными стендами, а также систем неразрушающего контроля, комплексов инженерно-технических средств физической защиты ядерных материалов, ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов.

В Правилах содержатся требования к методологическому и организационно-техническому обеспечению функционирования системы оценки соответствия в области использования атомной энергии, а также требования к проведению оценки соответствия продукции в формах:

- экспертизы технической документации;
- испытаний;

контроля;
приемки;
решения о применении импортной продукции;
обязательной сертификации;
регистрации.

Устанавливается, кроме того, что участниками работ по оценке соответствия являются:

Ростехнадзор;
эксплуатирующие организации;
специализированные организации;
органы по сертификации и испытательные лаборатории (центры), выполняющие работы по оценке соответствия;
экспертные организации;
разработчики, изготовители (поставщики) продукции;
иные организации, выполняющие работы и предоставляющие услуги в области использования атомной энергии.

При выборе поставщиков продукции, для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, должно учитываться наличие предусмотренных настоящими правилами документов, подтверждающих соответствие продукции обязательным требованиям.

• Приказом Ростехнадзора от 18 января 2018 года № 20 утверждено руководство по безопасности при использовании атомной энергии «Состав и содержание отчета по обоснованию безопасности пунктов глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов РБ-139-17».

Руководство содержит рекомендации Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по разработке отчета по обоснованию безопасности пунктов глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов, представляемого в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору в комплекте документов, обосновывающих безопасность пунктов глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов, для получения лицензии на их эксплуатацию и сооружение (реконструкцию).

Предназначено для применения:

эксплуатирующими организациями, осуществляющими деятельность по проектированию, эксплуатации и сооружению (реконструкции) пунктов глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов, включая национального оператора по обращению с радиоактивными отходами;

организациями, выполняющими работы и (или) предоставляющими услуги организациям по проектированию, эксплуатации и сооружению

(реконструкции) пунктов глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов;

специалистами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, осуществляющими лицензирование деятельности по проектированию, эксплуатации и сооружению (реконструкции) пунктов глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов и надзор за указанными видами деятельности;

специалистами организаций научно-технической поддержки Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, осуществляющими экспертизу безопасности пунктов глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов и деятельности по проектированию, эксплуатации и сооружению (реконструкции) пунктов глубинного захоронения жидких радиоактивных отходов.

• Приказом Ростехнадзора от 19 января 2018 года № 24 утверждено руководство по безопасности при использовании атомной энергии «Состав и содержание паспорта реакторной установки блока атомной станции РБ-137-17».

Руководство по безопасности содержит рекомендации Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по структуре и содержанию паспорта реакторной установки блока атомной станции (далее - паспорт РУ), а также по порядку подготовки, выдачи, внесения изменений и хранения паспорта РУ.

Действие настоящего РБ распространяется на эксплуатируемые (вводимые в эксплуатацию после сооружения) блоки атомных станций.

Руководство по безопасности предназначено для эксплуатирующих организаций и атомных станций, а также для подразделений уполномоченного органа государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, связанных с регулированием безопасности атомных станций.

• Приказом Ростехнадзора от 30 января 2018 года №42 утверждено руководство по безопасности при использовании атомной энергии «Системы аварийного мониторинга атомных станций с водо-водяными энергетическими реакторами. Общие рекомендации и номенклатура контролируемых параметров РБ-140-17».

Руководство по безопасности содержит общие рекомендации Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору к системам аварийного мониторинга, которые применимы к проектированию и эксплуатации систем, осуществляющих аварийный мониторинг на атомных станциях с водо-водяными энергетическими реакторами, а также при анализе и оценке безопасности принятых проектных решений. Кроме того, настоящее руководство по безопасности содержит рекомендации по номенклатуре контролируемых параметров аварийного мониторинга, требуемых для оценки состояния реакторной установки, блока атомной станции и атомной станции в целом при управлении запроектными авариями.

Предназначено для применения эксплуатирующими организациями АС и организациями, выполняющими работы и предоставляющими услуги эксплуатирующим организациям АС при разработке и проектировании систем аварийного мониторинга, а также для применения специалистами Ростехнадзора при осуществлении ими лицензионной (разрешительной) деятельности или федерального государственного надзора в области использования атомной энергии.

Рекомендации, приведенные в настоящем руководстве по безопасности, учитывают накопленный международный опыт в области разработки требований к аварийному мониторингу для управления авариями, в частности, рекомендации МАГАТЭ, а также уроки, извлеченные из опыта управления запроектными авариями.

• Приказом Ростехнадзора от 02.03.2018 года № 90 утверждено руководство по безопасности при использовании атомной энергии "Оценка исходной сейсмичности района и площадки размещения объекта использования атомной энергии при инженерных изысканиях и исследованиях РБ-019-18 "

Ростехнадзором обновлены правила оценки сейсмичности района, в котором планируется разместить объект использования атомной энергии

Руководство по безопасности содержит рекомендации Ростехнадзора по объему, составу и методам инженерных изысканий и исследований для оценки исходной сейсмичности района размещения и площадки и обоснования безопасного размещения объекта использования атомной энергии с учетом детального уточнения геодинамических, сейсмотектонических и сейсмологических условий. Руководство по безопасности предназначено для применения организациями, выполняющими детальные инженерные изыскания и исследования района размещения и площадки, готовящими материалы обоснования безопасности для получения лицензии на размещение, сооружение, эксплуатацию и вывод из эксплуатации, и подразделениями Ростехнадзора, осуществляющими экспертизу материалов по обоснованию безопасности объекта использования атомной энергии.

Документом, в частности, установлены:

классификация структур нарушений сплошности земной коры;

критерии выделения потенциальных зон возможных очагов землетрясений (ВОЗ);

основные методы выделения и оценки параметров местных и локальных зон ВОЗ;

методы оценки магнитуды и повторяемости максимальных землетрясений в местных и локальных зонах ВОЗ;

порядок проведения инженерных изысканий и исследований районов и площадок объектов использования атомной энергии;

механизм оценки прогнозных пределов графиков повторяемости по геодинамическим и сейсмотектоническим данным;

порядок, ранг и протяженность сейсмогенных структур, масштаб исследований и виды работ по уточнению геодинамических и сейсмических условий площадки объекта использования атомной энергии;
критерии для оценки скоростей деформаций по данным наблюдений за современными движениями земной коры на основе данных глобальных навигационных спутниковых систем GPS/ГЛОНАСС;
морфометрические методы построения блоковых структур по иерархической структуре эрозионной сети рек, ручьев, оврагов, балок;
последовательность расчета прогнозных пределов и прогнозных графиков повторяемости магнитуд на основании геодинамических, сеймотектонических и сейсмологических данных.

- Приказом Ростехнадзора от 22.03.2018 №124 утверждено руководство по безопасности при использовании атомной энергии «Рекомендации по учету изменений условий эксплуатации систем и элементов остановленного объекта ядерного топливного цикла при определении возможности сокращения объема технического обслуживания и внесению соответствующих изменений в эксплуатационную документацию объекта ядерного топливного цикла РБ-144-18».

Документом утверждены рекомендации Ростехнадзора по учету изменений условий эксплуатации систем (элементов) объектов ядерного топливного цикла.

Действие Руководства по безопасности распространяется на техническое обслуживание, выполняемое после остановки объекта ядерного топливного цикла, для вывода его из эксплуатации.

В руководстве по безопасности приводятся рекомендации по:
планированию сокращения объема технического обслуживания систем (элементов) объекта ядерного топливного цикла;
обоснованию возможности сокращения объема технического обслуживания;
разработке и внесению изменений в эксплуатационную документацию.

Руководство по безопасности предназначено для применения эксплуатирующими организациями, осуществляющими деятельность по эксплуатации и выводу из эксплуатации объектов ядерного топливного цикла. При этом отмечается, что требования федеральных норм и правил в области безопасности использования ядерной энергии могут быть выполнены с использованием иных способов, чем те, которые содержатся в утвержденном Руководстве по безопасности.

- **Изменение законодательства в градостроительной деятельности**

Внесены изменения в Федеральный закон от 01.12.2007 №317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» в части выдачи разрешений на строительство объектов использования атомной энергии.

С 27.02.2018 вступили в силу изменения в Приказ от 26 декабря 2006 года № 1128 «Об утверждении и введении в действие Требований к составу и порядку ведения исполнительной документации при строительстве,

реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства и требований, предъявляемых к актам освидетельствования работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения» (РД-11-02-2006). Изменения, в основном связаны с установлением новых требований для членов саморегулируемых организаций.

По мнению Волжского МТУ внесенные изменения в формы актов освидетельствования и в требования по их заполнению не совсем соответствует требованиям ст.52 и ст.55_5-1 Градостроительного кодекса РФ. В национальном реестре специалистов в области строительства, должно фигурировать уполномоченное должностное лицо организации, заключившей договор строительного подряда с застройщиком или техническим заказчиком как специалист по организации строительства, имеющий свой идентификационный номер в данном реестре. Этот специалист по организации строительства также должен быть зафиксирован на титульном листе общего журнала работ как Уполномоченный представитель лица, осуществляющего строительство.

Сведения об уполномоченном представителе застройщика или заказчика по вопросам строительного контроля и уполномоченном представителе лица, осуществляющего строительство, по вопросам строительного контроля в национальный реестр специалистов по организации строительства могут не включаться, если лицом, осуществляющим строительство, назначен уполномоченный представитель лица, осуществляющего строительство, и сведения о котором включены в национальный реестр специалистов в области строительства.

Информация о разрабатываемых руководствах по безопасности в области использования атомной энергии

В настоящее время в ФБУ «Научно-технический центр по ядерной и радиационной безопасности» (ФБУ «НТЦ ЯРБ») ведется разработка новых руководств по безопасности в области использования атомной энергии

п/п	Наименование руководства по безопасности	Номер редакции	НПА, в целях содействия которому разрабатывается РБ
1.	Рекомендации по определению состава объекта использования атомной энергии, выделению части объекта использования атомной энергии из его состава, выводу из эксплуатации части объекта использования атомной энергии	1 редакция	НП-057-17
2.	Рекомендации по порядку, объему, методам и средствам контроля радиоактивных отходов в целях подтверждения их соответствия критериям приемлемости для захоронения	1 редакция	НП-093-14

V. Справочно-аналитические сведения в I квартале 2018 года о работе с обращениями граждан, в том числе содержащие сведения о нарушении обязательных требований, причинении вреда или об угрозе причинения вреда охраняемым законом ценностям

За I квартал 2018 года в Управление поступило 9 письменных обращений. По вопросам компетенции Управления поступило 7 обращений юридических лиц и граждан по следующим вопросам:

- о радиационной безопасности и выполнении норм и правил в ОИАЭ(3);
- о регистрации организаций, осуществляющих деятельность с РИ 4 и 5 категории опасности (1);
- о захоронении РАО (1);
- о лицензировании деятельности в ОИАЭ (1);
- о предоставлении информации в СГУКРВ и РАО (1);

По фактам обращений проверок проведено не было.

Переадресовано по компетенции 2 обращения по следующим вопросам:

- *жилищно-коммунальное хозяйство, перенаправлено в Нижне-Волжское Управление Ростехнадзора;*
- *нарушение условий хранения и учёта РВ, переадресовано в Роспотребнадзор по Республике Башкортостан.*

На личный прием к руководителю Волжского МТУ по надзору за ЯРБ в 1 квартале 2018 года граждане не обращались.

VI. Перечень проблем и вопросов, поднятых на предыдущих публичных мероприятиях и предложенные разъяснения и решения по этим проблемам и вопросам

На предыдущем публичном мероприятии во время анкетирования были заданы вопросы:

- о введении риск-ориентированного подхода в регулирование безопасности деятельности, связанной с эксплуатацией радиационных источников, а также в организацию и осуществление государственного надзора за этой деятельностью;

- об осуществлении регулирования и государственного надзора за безопасностью деятельности, связанной с эксплуатацией радиационных источников, содержащих в своем составе только радионуклидные источники 4-5 категории радиационной опасности,

и была выражена просьба осветить эти вопросы более подробно.

Федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии за деятельностью по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своем составе только радионуклидные источники четвертой и пятой категорий радиационной опасности, осуществляется на основании и в соответствии с требованиями следующих документов:

- Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»;
- Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- Положение «О федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии». Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 15.10.2012 № 1044;

- Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по федеральному государственному надзору в области использования атомной энергии. Утвержден приказом Ростехнадзора от 07.06.2013 № 248.

- Постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2012 г. N 1184 «О регистрации организаций, осуществляющих деятельность по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своем составе только радионуклидные источники четвертой и пятой категории радиационной опасности.

В соответствии с указанными документами проверки (инспекции) организаций, осуществляющих деятельность по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своем составе только радионуклидные источники четвертой и пятой категорий радиационной опасности, могут быть плановыми и внеплановыми.

Основанием для включения плановой проверки (инспекции) в ежегодный план проведения плановых проверок (инспекций) является истечение одного года со дня:

- **регистрации юридического лица;**
- окончания проведения последней плановой проверки (инспекции).

Основанием для проведения внеплановой проверки (инспекции) является:

- истечение срока исполнения юридическим лицом выданного органом государственного регулирования безопасности предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований;

- поступление в орган государственного регулирования безопасности: заявления юридического лица о регистрации;

официальных данных государственного мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации, свидетельствующих о ее изменении в связи с эксплуатацией объектов использования атомной энергии;

обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц органа государственного регулирования безопасности), органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах нарушений требований радиационной безопасности при использовании атомной энергии, требований к обеспечению физической защиты, государственного учета и контроля радиоактивных

веществ и радиоактивных отходов, о нарушении обязательных требований эксплуатации и выводе из эксплуатации объектов использования атомной энергии, их элементов и систем, а также при обращении радиоактивными веществами и радиоактивными отходами, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера либо влекут причинение такого вреда и возникновение чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного регулирования безопасности о проведении внеплановой проверки (инспекции), изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Срок проведения проверки (инспекции) на объектах использования атомной энергии составляет не более чем тридцать рабочих дней со дня начала ее проведения.

В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц органа государственного регулирования безопасности, проводящих проверку (инспекцию), срок проведения проверки (инспекции) может быть продлен руководителем (заместителем руководителя) этого органа, но не более чем на тридцать рабочих дней.

В настоящее время указанные законодательные и нормативно-правовые акты не устанавливают никаких отличий в организации и порядке осуществления государственного надзора за радиационными источниками, содержащими радионуклидные источники 1, 2, 3 категории, и радиационными источниками, содержащими только радионуклидные источники 4 и 5 категории потенциальной радиационной опасности.

В соответствии проводимой в настоящее время реформой контрольно-надзорной деятельности в отношении объектов использования атомной энергии в 2018 – 2019 годах также планируется введение риск-ориентированного подхода к организации и осуществлению надзора за безопасностью объектов использования атомной энергии и осуществления деятельности в отношении этих объектов. Только после внесения указанных изменений в соответствующие законодательные и нормативно-правовые акты, регламентирующих **новый порядок**, учитывающий риск-ориентированный подход к организации и осуществлению надзора за объектами и деятельностью в области использования атомной энергии, надзорные органы, включая наше Управление, смогут приступить к реализации этого порядка.

В 2012 году впервые в российском законодательстве была введена норма, устанавливающая риск-ориентированный подход к законодательному регулированию в области использования атомной энергии в отношении радиационных источников, содержащих только радионуклидные источники.

Введение этой нормы стало возможно только после большой предварительной работы регулирующего органа (Госатомнадзора России, а потом Ростехнадзора) совместно с международным регулирующим органом (МАГАТЭ) и с российскими организациями, производящими и эксплуатирующими радионуклидные источники. В конце девяностых и первом десятилетии двухтысячных годов был проведен научный анализ всех советских и иностранных происшествий, произошедших при работе с радионуклидными источниками, в предыдущие годы. На основании этого анализа была разработана шкала потенциальной радиационной опасности закрытых радионуклидных источников в зависимости от их активности и методика оценки потенциальной опасности радиационных источников. Эта методика была принята на международном уровне всеми странами-участниками МАГАТЭ и была рекомендована для применения в национальных законодательствах. В конце первого десятилетия эта методика была адаптирована к российскому законодательству и внедрена через систему нормативно-правовых актов Ростехнадзора, Росстандарта и Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». В частности, все национальные производители закрытых радионуклидных источников в паспортах на свою продукцию с 2011 года должны указывать категорию потенциальной радиационной опасности изготавливаемых ими закрытых радионуклидных источников. А организации, эксплуатирующие закрытые радионуклидные источники, уже к 2012 году в соответствии с ранее введенной методикой, провели категорирование эксплуатируемых ими закрытых радионуклидных источников. К этому же времени в полном объеме заработала автоматизированная российская Система государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов (СГУК РВ и РАО), позволяющая регистрировать всех пользователей каждого закрытого радионуклидного источника в течении всего его жизненного цикла «от момента изготовления до обезвреживания-захоронения», а также на базе учебных центров Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» организовано ежегодное обучение работников информационно-аналитических центров СГУК РВ и РАО и работников организаций, эксплуатирующих объекты использования атомной энергии, по тематике организации и порядку осуществления учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов. Специальные структурные преобразования, а именно: передача федерального государственного унитарного предприятия «Рос РАО» в ведение Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», также позволило замкнуть весь жизненный цикл закрытых радионуклидных источников. Поэтому в 2012 году без ущерба для безопасности с учётом сложившихся условий была введена в федеральный закон «Об использовании

атомной энергии» новая статья 36_1, которая позволяла юридическим лицам, намеревающимся или уже эксплуатирующим наименее потенциально-опасный вид объектов использования атомной энергии – радиационные источники, содержащие только радионуклидные источники четвертой и пятой категории радиационной опасности, получать разрешение (право) на их эксплуатацию по упрощённой процедуре, названной «регистрация».

Статья 36_1 федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» устанавливает, что:

- деятельность по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своем составе только радионуклидные источники четвертой и пятой категорий радиационной, **не подлежит лицензированию;**

- организации, осуществляющие деятельность по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своем составе только радионуклидные источники четвертой и пятой категорий радиационной опасности, **не признаются эксплуатирующими организациями в соответствии с федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ;**

- организации, осуществляющие деятельность по эксплуатации РИ, содержащих в своем составе только радионуклидные источники четвертой и пятой категорий радиационной опасности, **подлежат регистрации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.**

В соответствии со статьей 34 указанного федерального закона **эксплуатирующая организация:**

- организация, созданная в соответствии с законодательством Российской Федерации и **признанная в порядке и на условиях, установленных Правительством Российской Федерации, соответствующим органом управления использованием атомной энергии...**;

- **совместно с соответствующими органами управления использованием атомной энергии создает специальный фонд** для финансирования затрат, связанных с выводом из эксплуатации объектов использования атомной энергии, с обращением с отработавшим ядерным топливом, и для финансирования НИиОКР по обоснованию и повышению безопасности этих объектов.

Таким образом, для организаций, осуществляющих деятельность по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своем составе только радионуклидные источники четвертой и пятой категорий радиационной опасности законодательством установлено, что:

- для осуществления ими деятельности в рамках правоотношений, регулируемых вышеуказанным федеральным законом, **нет необходимости получения признания органом управления использованием атомной энергии, а соответственно и создания совместно с органом управления использованием атомной энергии специального фонда;**

- приобретение ими права на осуществление указанной выше деятельности в области использования атомной энергии осуществляется не по

сложной процедуре **лицензирования**, а по упрощенной процедуре **регистрации**.

Норма законодательства, устанавливающая необходимость получения признания организации, эксплуатирующей объекты использования атомной энергии, уполномоченным органом управления, обусловлена, в основном, тем, что потенциальная опасность ядерных материалов и радиоактивных веществ, содержащихся в этих объектах, сохраняется значительно дольше, чем существуют сами организации их эксплуатирующие. Поэтому государство, в лице уполномоченных органов управления, через процедуру **признания** принимает на себя солидарную ответственность (включая финансовую) за обеспечение безопасности объектов использования атомной энергии, которые планирует эксплуатировать организация, «добывающаяся» **признания**, даже в период после её возможной ликвидации. Эта ответственность закреплена нормой, изложенной в последнем предложении части 1 статьи 35 указанного закона: *«В случае неспособности эксплуатирующей организации обеспечить безопасность указанных объектов ответственность за безопасность и надлежащее обращение несет соответствующий орган управления использованием атомной энергии, который обязан обеспечить безопасность этих объектов до создания новой эксплуатирующей организации»*.

Освобождение организаций, эксплуатирующих радиационные источники, содержащие только радионуклидные источники 4 и 5 категории радиационной опасности, от признания в качестве эксплуатирующих организаций, не освобождает их от регулирующих требований указанного закона, нормативно-правовых актов, федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, изданных в соответствии с этим законом, что закреплено нормами, изложенными в частях 1 и 5 статьи 36_1 указанного закона, а именно:

«Регулирование деятельности по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своем составе радионуклидные источники, осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Организации, осуществляющие деятельность по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своем составе только радионуклидные источники четвертой и пятой категорий радиационной опасности, подлежат регистрации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

В соответствии частью 9 статьи 26 и частью 5 статьи 36_1 указанного закона, порядок осуществления как лицензирования, так регистрации регулируется нормативно-правовыми актами Правительства РФ. Правительство РФ определило порядок **лицензирования** и **регистрации** своими постановлениями от 29 марта 2013 г. № 280 и от 19 ноября 2012 г. № 1184 соответственно. Оба эти постановления Правительства РФ определяют порядок действий и условия, при выполнении которых юридические лица могут получить право осуществлять деятельность в области использования атомной энергии, а также условия отказа в предоставлении такого права. Документы, утвержденные указанными

постановлениями Правительства РФ, содержат обязательные административные процедуры, за выполнение которых, государственный орган и его должностные лица, выполняющие эти процедуры, несут предусмотренную законом ответственность. Следовательно, оба эти документа по всем правовым признакам являются документами, устанавливающими порядок и условия предоставления (лишения) специального права, а именно: права осуществлять деятельность, регулируемую федеральным законом «Об использовании атомной энергии», или выражаясь иначе, оба документа устанавливают разрешительные процедуры и по результатам их исполнения юридическим лицам предоставляются (или не предоставляются) специальные **разрешения** на осуществление деятельности в области использования атомной энергии в виде специальных документов – **лицензии и уведомления о регистрации юридического лица в специальном реестре.**

Таким образом, хотя **регистрация**, введенная частью 5 статьи 36_1 указанного выше закона, не названа специальным **разрешением** на право осуществления деятельности в области использования атомной энергии, она по своей сути и всем правовым признакам таковой является. Поэтому, в отношении юридических лиц, не исполняющих требования указанной статьи о **регистрации**, необходимо с вышеуказанными обоснованиями возбуждать дела об административных правонарушениях в соответствии со статьями КоАП, предусматривающими административную ответственность за осуществление деятельности в области использования атомной энергии без специального разрешения (лицензии). Ранее таким организациям Управление направляло предостережения, в которых разъяснялась необходимость **регистрации** и порядок её осуществления в соответствии с законодательством в области использования атомной энергии. В первом квартале 2018 года на основании информации, представленной центральным оператором Системы государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов (СГУК РВ и РАО), Управлением было направлено 9 таких предостережений. По всем предостережениям представлена информация об устранении имевшихся нарушениях законодательства в области использования атомной энергии.

Вывод о необходимости применении административных санкций обусловлен тем, что ряд организаций, эксплуатирующих радиационные источники, содержащие только радионуклидные источники 4 и 5 категории радиационной опасности, приняли решение не исполнять требования федерального закона «Об использовании атомной энергии». Такие решения ими были приняты под влиянием распространяемых в Интернете писем отдельных должностных лиц федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), в которых интерпретируется информация, изложенная в письме бывшего руководителя этой службы от 17 апреля 2013 г. № 01/4425-13-32. Это информационное письмо, разосланное работникам Роспотребнадзора, но попавшее в Интернет, вызвало большой резонанс ввиду того, что сильно противоречило

сложившемуся к этому времени законодательству. В нём после преамбулы, сообщавшей о новых изменениях и нововведениях в законодательстве в области использования атомной энергии, связанных со специальным регулированием деятельности по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своём составе только радионуклидные источники четвёртой и пятой категории радиационной опасности, делались выводы и давались рекомендации следующего содержания:

«Вопросы принятия решений об освобождении радиоактивных материалов из сферы регулирования безопасности находятся в ведении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

В случае, если в санитарно-эпидемиологическом заключении органов федерального санитарно-эпидемиологического надзора не содержатся сведения о том, что источник подлежит освобождению от радиационного контроля и учёта, юридическим лицам, осуществляющим деятельность в области обращения с источниками излучения, необходимо получить лицензию на право проведения этих работ или зарегистрироваться в качестве организации, осуществляющей деятельность по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своём составе только радионуклидные источники четвёртой и пятой категории радиационной опасности.

Получение разрешения (лицензии) на эксплуатацию радиационного источника не требуется в случаях, предусмотренных п. 1.4 СанПиН 2.6.1.2523-09 «Нормы радиационной безопасности НРБ-99/2009», а также п.1.8 СП 2.6.1.2612-10 «Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99/2010)».

В настоящее время, в связи с изменением федерального законодательства подготовлены соответствующие изменения в ОСПОРБ-99/2010.»

В отношении приведенных выше выводов и рекомендации бывшего руководителя Роспотребнадзора Управление может сообщить следующее:

1. Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» является **специальным законом**, регулирующим вопросы относительно ограниченной сферы правовых отношений, но требующих особый уровень профессиональных знаний для безопасного использования атомной энергии ввиду множественности опасных факторов, связанных с её использованием. Поэтому общие нормы права, установленные другими федеральными законами, в отношении вопросов, регулируемых настоящим федеральным законом, должны применяться с учётом норм этого закона. В отношении некоторых отдельных правоотношений, которые регулируются также **специальными** федеральными законами, в этом законе установлен приоритет его регулирующих требований. Так, например, по вопросам безопасности различных промышленных объектов, отнесенных статьей 71 Конституции РФ к предметам ведения Российской Федерации, и регулируемых другими **специальными** федеральными законами, частью 2 статьи 1 этого закона установлено, что: *«Положения федеральных законов и иных нормативных*

правовых актов Российской Федерации, устанавливающих требования промышленной безопасности опасных производственных объектов, требования пожарной безопасности, требования по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений, касающиеся сферы применения настоящего Федерального закона, применяются к отношениям в области использования атомной энергии в мирных и оборонных целях в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону». Особенности регулирующие требования этот закон устанавливает и в правоотношения, связанные с материальным правом в отношении объектов использования атомной энергии. Так статьи 3 и 5 в сочетании со статьёй 22 этого закона устанавливают особый порядок материального учёта, контроля и использования объектов использования атомной энергии, а также накладывают дополнительное бремя ответственности за выполнение указанных действий. Часть 1 статьи 3 определяет исчерпывающий перечень объектов использования атомной энергии:

«Объектами применения настоящего Федерального закона (объектами использования атомной энергии) являются:

- ядерные установки - сооружения и комплексы с ядерными реакторами, в том числе атомные станции, суда и другие плавсредства, космические и летательные аппараты, другие транспортные и транспортабельные средства; сооружения и комплексы с промышленными, экспериментальными и исследовательскими ядерными реакторами, критическими и подкритическими ядерными стендами; сооружения, комплексы, полигоны, установки и устройства с ядерными зарядами для использования в мирных целях; другие содержащие ядерные материалы сооружения, комплексы, установки для производства, использования, переработки, транспортирования ядерного топлива и ядерных материалов;

- радиационные источники - не относящиеся к ядерным установкам комплексы, установки, аппараты, оборудование и изделия, в которых содержатся радиоактивные вещества или генерируется ионизирующее излучение;

- пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пункты хранения, хранилища радиоактивных отходов (далее - пункты хранения) - стационарные объекты и сооружения, не относящиеся к ядерным установкам, радиационным источникам и предназначенные для хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранения или захоронения радиоактивных отходов;

- тепловыделяющая сборка ядерного реактора - машиностроительное изделие, содержащее ядерные материалы и предназначенное для получения тепловой энергии в ядерном реакторе за счет осуществления контролируемой ядерной реакции;

- облученные тепловыделяющие сборки ядерного реактора - облученные в ядерном реакторе и извлеченные из него тепловыделяющие сборки, содержащие отработавшее ядерное топливо;

- ядерные материалы - материалы, содержащие или способные воспроизвести делящиеся (расщепляющиеся) ядерные вещества;
- радиоактивные вещества - не относящиеся к ядерным материалам вещества, испускающие ионизирующее излучение;
- радиоактивные отходы - не подлежащие дальнейшему использованию материалы и вещества, а также оборудование, изделия (в том числе отработавшие источники ионизирующего излучения), содержание радионуклидов в которых превышает уровни, установленные в соответствии с критериями, установленными Правительством Российской Федерации;
- ядерное топливо - ядерный материал, предназначенный для получения тепловой энергии и (или) потоков излучения в ядерной установке за счет осуществления контролируемой ядерной реакции деления;
- отработавшее ядерное топливо - ядерное топливо, облученное в активной зоне реактора и окончательно удаленное из нее».

Часть 2 статьи 3 устанавливает лиц, на которых возлагается бремя ответственности за правильность отнесения указанных объектов к соответствующей категории объектов использования атомной энергии, их состава и границ, а также порядок осуществления этих действий:

«Отнесение указанных в части первой настоящей статьи объектов к перечисленным категориям, состав и границы указанных объектов определяются в зависимости от категории объекта организациями, осуществляющими деятельность в области использования атомной энергии, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

Этот закон таким образом установил, что тот, кто пользуется объектами использования атомной энергии, тот и несёт бремя ответственности за безопасность его использования. Вмешательство государства и его государственных органов в деятельность юридических лиц, осуществляющих деятельность в области использования, может происходить не иначе, как на основании норм этого и других **специальных** федеральных законов.

Правительство РФ своим постановлением от 30 декабря 2012 года № 1494 утвердило «Положение об отнесении объектов использования атомной энергии к отдельным категориям и определения состава и границ таких объектов». Правительство РФ, установив простой и однозначный для понимания порядок категорирования объектов использования атомной энергии, их состава и границ, предотвратило любые коррупционные проявления в этой области материального права, исключив из этого участие государственных органов и их должностных лиц.

Другой особенностью материального права является установление ответственности за деятельность в отношении объектов использования атомной в течение всего жизненного цикла объекта использования атомной энергии. Для этого частью 3 статьи 3 этого закона установлено понятие жизненного цикла объекта использования атомной энергии:

«Для целей настоящего Федерального закона под полным жизненным циклом объекта использования атомной энергии в зависимости от категории объекта применения настоящего Федерального закона понимаются

размещение, проектирование (включая изыскания), конструирование, производство, сооружение или строительство (включая монтаж, наладку, ввод в эксплуатацию), эксплуатация, реконструкция, капитальный ремонт, вывод из эксплуатации (закрытие), транспортирование (перевозка), обращение, хранение, захоронение и утилизация объектов использования атомной энергии». Хотя ответственность за безопасность объектов использования атомной энергии лежит на юридических и должностных лицах, осуществляющих вышеуказанную деятельность, однако реализация этой ответственности в соответствии с Конституцией РФ является прерогативой государства. Поэтому государство должно «знать» кто и как осуществляет деятельность в отношении **всех** объектов использования атомной энергии на протяжении всего их жизненного цикла. Для решения этой задачи указанный закон предписал создать **специальные** системы, обеспечивающие **государственный** учёт и контроль **всех** объектов использования атомной энергии и **всех** лиц (юридических и должностных), осуществляющих хозяйственную деятельность в отношении этих объектов. Так статья 5 в сочетании со статьёй 22 устанавливает **специальный** порядок государственного учёта объектов использования атомной энергии и юридических лиц, получивших на них в соответствии со статьёй 5 какое-либо материальное право. Статьёй 22 этого же закона определение и установление порядка учёта и контроля объектов использования атомной энергии возложено на Правительство РФ. Как и предписывает указанная статья и в соответствии с международными соглашениями об обращении с ядерными материалами и их нераспространением Правительство РФ создало две отдельные системы государственного учёта и контроля объектов использования атомной энергии. Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2008 года N 352 «Об утверждении Положения о системе государственного учета и контроля ядерных материалов» (далее - СГУК ЯМ) была введена система государственного учёта и контроля объектов использования атомной энергии, в которых содержатся ядерные материалы, а постановлением Правительства РФ от 15 июня 2016 года № 542 «О порядке организации системы государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов» (далее – СГУК РВ и РАО) была частично изменена организация СГУК РВ и РАО, работавшая в рамках постановлений Правительства РФ от 11 октября 1997 года № 1298 «Об утверждении Правил организации системы государственного учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов» и от 19 ноября 2012 года № 1188 «О порядке осуществления государственного учёта и контроля радиоактивных отходов, в том числе регистрации радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов, органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами». СГУК ЯМ и СГУК РВ и РАО предназначены обеспечить государственный учёт **всех** объектов использования атомной энергии.

Принимая во внимание, что деятельность в области использования атомной энергии требует от лиц (как юридических, так и физических), её

осуществляющих, значительной профессиональной подготовки, высокой самодисциплины и психологической устойчивости, самосознания ответственности за выполняемую работу и понимания приоритета безопасности в каждый момент осуществления этой деятельности, в указанный закон были внесены правовые нормы, устанавливающие допуск лиц (как юридических, так и физических) к осуществлению деятельности в области использования атомной энергии с помощью разрешительных систем.

Эти же системы должны обеспечивать государственный учёт и контроль лиц (как юридических, так и физических), осуществляющих эту деятельность.

Правовые установления для создания этих систем изложены в статьях 4, 26, 27 и 36_1 указанного закона. Закон возложил создание этих систем на Правительство РФ.

Далее Правительство РФ своим постановлением от 14 июля 1997 года N 865 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии» создало государственную разрешительную систему, предоставляющую юридическим лицам возможность при прохождении разрешительной процедуры получить право осуществлять деятельность в области использования атомной энергии. Сейчас эта разрешительная система работает в соответствии с постановлением Правительства РФ от 29 марта 2013 года N 280 «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии». Выполнять лицензионную процедуру в рамках этой разрешительной системы Правительство РФ поручило Ростехнадзору.

Вышеуказанная разрешительная система не предусматривает выдачу лицензий на виды деятельности в отношении некоторых видов объектов использования атомной энергии, а именно:

- радиационные источники - не относящиеся к ядерным установкам комплексы, установки, аппараты, оборудование и изделия, в которых генерируется ионизирующее излучение;

- ядерные материалы и радиоактивные вещества, используемые в оборонных целях.

Для юридических лиц, планирующих осуществлять деятельность с вышеуказанными объектами использования атомной энергии Правительством РФ, также созданы государственные разрешительные системы.

Постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2012 года № 278 «О лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения (генерирующих) (за исключением случая, если эти источники используются в медицинских целях)» создана государственная разрешительная система для юридических лиц, планирующих осуществлять деятельность в отношении радиационных источников (генерирующих). Выполнять лицензионную процедуру в рамках этой разрешительной системы Правительство РФ поручило Роспотребнадзору.

Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2017 года № 911 «О лицензировании деятельности организаций по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ при проведении работ по

использованию атомной энергии в оборонных целях, включая разработку, изготовление, испытание, транспортировку (перевозку), эксплуатацию, хранение, ликвидацию и утилизацию ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, и осуществления лицензионного контроля этой деятельности» обеспечивается работа государственной разрешительной системы для юридических лиц, планирующих осуществлять деятельность с ядерными материалами и радиоактивными веществами, используемыми в оборонных целях. Ранее эта разрешительная система работала в соответствии с постановлением Правительства РФ от 20 июня 2000 года № 471 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по использованию радиоактивных материалов при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях». Выполнять лицензионную процедуру в рамках этой разрешительной системы Правительство РФ поручило Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Для обеспечения допуска физических (должностных) лиц к выполнению деятельности (работ) в области использования атомной энергии постановлением Правительства РФ от 3 марта 1997 г. № 240 «Об утверждении перечня должностей работников объектов использования атомной энергии, которые должны получать разрешения федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору на право работ в области использования атомной энергии». Этим постановлением определено порядок выдачи разрешений должностным лицам, указанным в постановлении, возложено на Ростехнадзор. Разрешительная система для физических (должностных) лиц реализуется в соответствии с приказом Ростехнадзора от 21 декабря 2011 года №721 «Об утверждении административного регламента по предоставлению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной услуги по выдаче разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам объектов использования атомной энергии» (зарегистрирован в Минюсте России 25 апреля 2012 г. № 23937).

Кроме указанных разрешительных систем в отношении юридических лиц, планирующих осуществлять эксплуатацию объектов использования атомной энергии статьей 35 указанного закона предусмотрена дополнительная разрешительная процедура в виде признания её органом управления использованием атомной энергии организацией пригодной эксплуатировать объект использования атомной энергии. Эта разрешительная система введена постановлением Правительства РФ от 17 февраля 2011 года N 88 «Об утверждении Положения о признании организации пригодной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения и осуществлять собственными силами или с привлечением других организаций деятельность по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, а также деятельность по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами». Реализация

процедуры **признания** возложена на органы управления использованием атомной энергии, которые перечислены в постановлении Правительства РФ от 3 июля 2006 года № 412 «О федеральных органах исполнительной власти и уполномоченных организациях, осуществляющих государственное управление использованием атомной энергии и государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии». Без наличия документа, подтверждающего **признание**, лицензия на **эксплуатацию** объекта использования атомной энергии юридическим лицам не выдается.

Позже на основании положительного опыта управления и регулирования деятельности в области использования атомной энергии Правительство РФ в соответствии с частью 3 статьи 24 указанного закона вышло с законодательной инициативой по внесению в этот закон правовых установлений, позволяющих в отношении юридических лиц, эксплуатирующих наименее потенциально опасные объекты использования атомной энергии, применять упрощенную разрешительную систему по предоставлению права на осуществление деятельности в области использования атомной энергии. Эта инициатива была принята в отношении радиационных источников, содержащих в своём составе только радионуклидные источники четвёртой и пятой категории. На основании правовых установлений вновь введенной статьи 36_1 указанного закона и постановления Правительства РФ от 19 ноября 2012 года № 1184 «О регистрации организаций, осуществляющих деятельность по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своём составе только радионуклидные источники четвёртой и пятой категории радиационной опасности» была создана еще одна государственная разрешительная система на предоставление юридическим лицам возможности получения права на осуществление деятельности в области использования атомной энергии. Выполнять разрешительную процедуру в рамках этой разрешительной системы Правительство РФ поручило Ростехнадзору.

Правительство РФ поручило всем государственным органам исполнительной власти, реализующим процедуры в рамках вышеуказанных разрешительных систем, обеспечить учёт и контроль всех выданных разрешительных документов и лиц, их получивших, и ведение их Реестров.

Создав выше названные Системы Правительство РФ обеспечило все необходимые организационные и правовые механизмы для учёта и контроля объектов использования атомной энергии и лиц (юридических и физических), осуществляющих в отношении этих объектов свою деятельность, а также для управления и регулирования безопасности этой деятельности. Правительство РФ своими выше названными постановлениями всем государственным органам исполнительной власти, уполномоченным осуществлять управление и регулирование в области использования атомной энергии, предписало конкретные функциональные задачи по реализации выше указанных организационных и правовых механизмов, и обязало их привести свои нормативно-правовые акты в соответствии с этими постановлениями.

2. Порядок освобождения объектов использования атомной энергии из под регулирующих требований федерального закона «Об использовании атомной энергии» установлен частью 4 статьи 3 этого же закона, в которой установлено, что:

«Действие настоящего Федерального закона не распространяется на объекты, содержащие или использующие ядерные материалы и радиоактивные вещества в количествах и с активностью (и (или) испускающие ионизирующее излучение с интенсивностью или энергией) менее установленных федеральными нормами и правилами в области использования атомной энергии значений, для которых требуются разрешения федеральных органов исполнительной власти в области государственного регулирования безопасности (далее - органы государственного регулирования безопасности) при использовании атомной энергии при осуществлении деятельности с указанными объектами, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации».

Таким образом, ни один орган государственной власти не наделен правом, освобождать объекты использования атомной энергии из под регулирующих требований этого закона, иначе как на основании этого же или другого федерального закона. Так, например, частью 3 статьи 1 этого же закона освобождена от его регулирующих требований часть объектов использования атомной энергии – ядерное оружие и ядерные установки военного назначения.

Порядок разработки, утверждения и введения в действие **федеральных норм и правил в области использования атомной энергии** регулируется статьёй 6 указанного закона и постановлением Правительства РФ от 1 декабря 1997 года № 1511 (с изм. на 6 декабря 2012 года). Ни одного нормативно-правового документа, включая федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии, Роспотребнадзор в соответствии с указанным Порядком никогда не издавал.

3. Отдельная глава указанного закона посвящена государственному регулированию безопасности при использовании атомной энергии (глава V).

Согласно статье 23 государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии предусматривает деятельность соответствующих федеральных органов исполнительной власти и Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», направленную на организацию разработки, утверждение и введение в действие федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, выдачу разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии, осуществление стандартизации в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, аккредитации, оценки соответствия, осуществление надзора за безопасностью, проведение экспертизы и проверок (инспекций), контроля за разработкой и реализацией мероприятий по защите работников объектов использования атомной энергии, населения и охране окружающей среды в случае аварии при использовании атомной энергии.

Согласно статье 24 *Государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии осуществляется федеральными органами исполнительной власти - органами государственного регулирования безопасности, осуществляющими регулирование безопасности при использовании атомной энергии. Указанные органы независимы от других государственных органов, а также от организаций, деятельность которых связана с использованием атомной энергии.*

Виды деятельности в области регулирования безопасности при использовании атомной энергии и разграничение полномочий, прав, обязанностей и ответственности соответствующих органов, а также полномочия должностных лиц указанных органов устанавливаются в положениях об органах государственного регулирования безопасности.

Меры, реализуемые органами государственного регулирования безопасности, по выполнению возложенных на них полномочий должны быть соразмерны потенциальной опасности объектов использования атомной энергии и деятельности в области использования атомной энергии.

Деятельность органов государственного регулирования безопасности финансируется за счет средств федерального бюджета. А финансирование разработки федеральных норм и правил осуществляется за счет средств федерального бюджета, специальных фондов, образуемых эксплуатирующими организациями совместно с органами управления использованием атомной энергии для финансирования вывода из эксплуатации объектов использования атомной энергии, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по обоснованию и повышению безопасности этих объектов, а также других источников финансирования, если это не противоречит законодательству Российской Федерации.

Правительство РФ своим постановлением от 3 июля 2006 года № 412 определило перечень федеральных органов исполнительной власти уполномоченных осуществлять государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии и **поручило им в установленном порядке представить предложения о внесении соответствующих изменений в положения о них.** В состав этих органов вошли: МЧС России, Минприроды России, Росприроднадзор, Ростехнадзор, Роспотребнадзор и ФМБА России.

В положения об этих органах должны были быть внесены соответствующие изменения, разграничивающие сферу безопасности использования атомной энергии в соответствии с компетенцией этих органов. Такие изменения в положение о Роспотребнадзоре не внесены, хотя ещё одним постановлением Правительства РФ (от 2 апреля 2012 года № 278) Роспотребнадзору поручено осуществлять лицензирование некоторых видов деятельности в отношении одного из видов объектов использования атомной энергии, а именно: радиационных источников (устройств, аппаратов, изделий), в которых генерируется ионизирующее излучение.

4. Компетенция и полномочия федеральных органов исполнительной власти устанавливаются в положениях об этих органах. Согласно Положению о Роспотребнадзоре, он является и по настоящее время является:

«федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей». Это компетенция Роспотребнадзора.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, актами Министерства здравоохранения Российской Федерации, а также Положением о Службе.

Руководство деятельностью Роспотребнадзора осуществляет Правительство РФ.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право в составе других полномочий давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Службы.

«Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации ...»

До настоящего времени ни в одном пункте этого Положения не установлено, что в какой-то мере и по каким-либо вопросам Роспотребнадзор является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять нормативно-правовое регулирование безопасности в области использования атомной энергии.

5. Сферой соприкосновения полномочий Ростехнадзора и Роспотребнадзора является также федеральный закон «О радиационной безопасности населения». Указанный закон (статья 9) разделяет полномочия этих федеральных органов по осуществлению государственного нормирования в области обеспечения радиационной безопасности следующим образом:

«Государственное нормирование в области обеспечения радиационной безопасности осуществляется путем установления санитарных правил, норм, гигиенических нормативов, правил радиационной безопасности, сводов правил, правил охраны труда и иных нормативных документов по

радиационной безопасности. Указанные акты не должны противоречить положениям настоящего Федерального закона.

Санитарные правила, нормы и гигиенические нормативы в области обеспечения радиационной безопасности утверждаются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Правила радиационной безопасности, регламентирующие требования к обеспечению технической безопасности при работах с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующего излучения, и иные нормативные документы по радиационной безопасности разрабатываются и утверждаются федеральным органом исполнительной власти по атомному надзору в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

Статьёй 10_1 этого же закона установлено, что:

Государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти при осуществлении ими федерального государственного надзора в области использования атомной энергии и федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора (далее - органы государственного надзора) согласно их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

6. Каждый государственный орган, уполномоченный осуществлять нормативно-правовое регулирование вопросов, входящих в сферу его компетенции, наделяется правом разъяснять обязательные требования, введенных им регулирующих документов, и рекомендовать способы и методы их исполнения, обеспечивать контроль их исполнение, а в случае неисполнения, к виновным лицам, допустившим их нарушение, применять административные санкции, если такие нарушения предусмотрены особенной частью КоАП. Иначе говоря, регулирующий орган, может разъяснять и рекомендовать методы и способы исполнения требований только тех нормативно-правовых документов, которые в установленном порядке разработаны и введены в действие им самим или тех которые в связи с расширением компетенции переданы ему для контроля (надзора) исполнения.

7. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» *нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.*

Ни одни санитарные правила и гигиенические нормативы, введенные Роспотребнадзором, согласно содержанию преамбул к ним, не изданы на основе и во исполнение федерального закона «Об использовании атомной

энергии», поэтому, по определению и по Порядку их разработки, утверждения и регистрации, не могут являться федеральными нормами и правилами в области использования атомной энергии.

Подводя итог вышесказанному Управление считает, что, издав выше указанное письмо, Роспотребнадзор:

- а) серьёзно превысил свои полномочия;
- б) создал препятствие для исполнения органами управления и органам регулирования в области использования атомной энергии своих полномочий;
- в) неосознанно (а если опубликовал, то сознательно) ввел в заблуждение неопределенное число третьих юридических лиц, которые понесут материальный ущерб, в связи с применением к ним административных санкций за неисполнение обязательных требований в области использования атомной энергии;
- г) создал дефицит безопасности неопределенного числа объектов использования атомной энергии, исключив возможность получения Системой государственного учёта и контроля РВ и РАО информации о их движении (перемещении) и о лицах (юридических и физических), ими владеющих.

Причиной выше указанных нарушений, по мнению Управления, является то, что Роспотребнадзор длительное время не исполняет прямые указания и поручения названных выше постановлений Правительства РФ.

По поводу якобы существующей коллизии требований нормативно-правовых актов в области использования атомной и санитарных правил и гигиенических нормативов. Рекомендуем пользоваться иерархией документов, изданных органами государственной власти, которая установлена Конституцией РФ. При этом действует простое правило: если требование документа низшего порядка в иерархии правовых актов препятствует исполнению требований документа более высокого уровня, то это требование не должно исполняться. В данном случае требование о регистрации объекта использования атомной энергии (радионуклидного источника) в СГУК РВ и РАО и Ростехнадзоре исходит от постановления Правительства РФ, которое по иерархии правовых актов значительно выше санитарных правил.

Но и в сложившейся ситуации Управление не видит большой проблемы для владельцев радионуклидных источников для исполнения законодательства в области использования атомной энергии, т.к. наличие санитарно-эпидемиологического заключения органов федерального санитарно-эпидемиологического надзора, содержащего сведения о том, что источник подлежит освобождению от радиационного контроля и учёта, напрямую не запрещает исполнять требования законодательства в области использования атомной энергии. Кроме того, как уже упоминалось выше, наличие такого санитарно-эпидемиологического заключения не может освободить радионуклидный источник из под действия законодательства в области использования атомной энергии, т.к. он становится объектом использования атомной энергии при его «рождении» и в течении всего его жизненного цикла на основании его паспорта (сертификата) в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2012 года № 1494. Указанные санитарно-

эпидемиологические заключения могут освобождать радиоактивные материалы, не отнесенные к объектам использования атомной энергии, но и только от полномочий Роспотребнадзора.

Благодарим за терпение и внимание!