

## Доклад

о правоприменительной практике контрольно-надзорной деятельности Северо-Европейского межрегионального территориального управления по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в I полугодии 2017 года

### 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.

### **Сведения о контрольно-надзорной и разрешительной деятельности -Европейского МТУ по надзору за ЯРБ Ростехнадзора за 6 месяцев 2017 года**

Северо-Европейское межрегиональное территориальное управление по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Управление) осуществляет государственный надзор за:

соблюдением требований законодательства Российской Федерации по обеспечению ядерной и радиационной безопасности;

соблюдением требований норм и правил в области использования атомной энергии;

выполнением условий действия лицензий на осуществление деятельности и разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии;

обращением с радиоактивными отходами;

организацией и состоянием хранения и учета ядерных материалов и радиоактивных веществ;

обеспечением физической защиты ядерных материалов и установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ и хранилищ радиоактивных отходов;

обеспечением необходимого уровня квалификации работников, осуществляющих руководство, обеспечивающих ведомственный контроль за безопасностью и ведущих технологический процесс на объектах использования атомной энергии;

проектированием объектов использования атомной энергии, конструированием и изготовлением оборудования для объектов использования атомной энергии;

технической безопасностью ядерно- и радиационно - опасных объектов.

Управление:

осуществляет государственный строительный надзор при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов использования атомной энергии;

предоставляет государственные услуги 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 государственные услуги 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.

Северо-Европейское МТУ по надзору за ЯРБ Ростехнадзора осуществляет деятельность на территории **13** субъектов Российской Федерации: республика Карелия; республика Коми; Архангельская, Вологодская, Новгородская, Калининградская, Курская (только в части надзора за ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасностью филиала ОАО «Концерн Росэнергоатом» «Курская атомная станция», в части надзора за сооружением филиала ОАО «Концерн Росэнергоатом» «Курская атомная станция-2»), Ленинградская, Псковская, Мурманская (за исключением надзора за безопасностью филиала ОАО «Концерн Росэнергоатом» «Кольская атомная станция»); Смоленская филиала (только в части надзора за ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасностью филиала ОАО «Концерн Росэнергоатом» «Смоленская атомная станция») области; город Санкт-Петербург; Ненецкий автономный округ.

### **Сведения о результатах контрольно-надзорной деятельности за 1 полугодие 2017 года**

1.	Общее количество проверок (мероприятий по контролю), проведенных в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, всего, в том числе:	930
1.1.	плановые проверки	66
1.2.	внеплановые проверки - всего, в том числе по следующим основаниям:	97
1.2.1.	по контролю за исполнением предписаний, выданных по результатам проведенной ранее проверки	8
1.2.2.	по иным основаниям, установленным законодательством Российской Федерации	5

1.2.3	Количество проверок (мероприятий) по контролю, проведенных в рамках режима постоянного государственного надзора	767
2.	Количество проверок (из общего количества по строке 1), инициированных обращением заявителя, который выступает в качестве объекта контроля (надзора)	85
3.	Общее количество юридических лиц, в ходе проведения проверок в отношении которых выявлены правонарушения	57
4.	Общее количество проверок, по итогам проведения которых выявлены правонарушения, всего, в том числе:	71
4.1.	плановые проверки	32
4.2.	внеплановые проверки	18
4.3.	режим постоянного государственного надзора	21
5.	Выявлено правонарушений - всего (сумма строк 12.4, 12.5, 12.6), в том числе:	352
5.1.	плановые проверки	125
5.2.	внеплановые проверки	185
5.3.	режим постоянного государственного надзора	42
6.1.	<u>По видам правонарушений:</u> нарушение обязательных требований законодательства	201
6.2	<i>невыполнение предписаний органов государственного контроля (надзора)</i>	6
7..	Общее количество проверок, по итогам проведения которых по фактам выявленных нарушений возбуждены дела об административных правонарушениях, всего, в том числе:	19
7.1.	плановые проверки	5
7.2.	внеплановые проверки	7
7.3.	режим постоянного государственного надзора	7
8.	Общее количество административных наказаний, наложенных по итогам проверок, в том числе:	23
8.1.	<i>административный штраф</i>	23
	<u>В том числе по субъектам административной ответственности</u>	
9.1	<i>на должностное лицо</i>	15
9.2.	<i>на юридическое лицо</i>	8
10.	Общая сумма наложенных административных штрафов (тыс. рублей) - всего, в том числе:	1870
10.1.	<i>на должностное лицо</i>	370
10.2.	<i>на юридическое лицо</i>	1500
11.	Количество проверок, результаты которых были признаны недействительными	0
12.	Направлено в органы прокуратуры заявлений о согласовании проведения внеплановых выездных проверок,	2
12.1.	из них отказано органами прокуратуры в согласовании	1
13.	Число организаций (юридических лиц), осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии – всего, в том числе по видам деятельности:	660
14.	Число аварий на объектах	0
15.	Число происшествий на объектах	10

**Основные сведения о результатах лицензионной (разрешительной) деятельности за 1 полугодие 2017 года**

№ п/п	Направления надзора,	Рассмотрено заявлений о выдаче лицензий	Отказано в рассмотрении заявки	Отказано в выдаче лицензий	Выдано лицензий	Выявлено нарушений условий действия лицензий	Приостановлено действие лицензий	Аннулировано лицензий	Количество работников организаций, на которых поданы заявления для получения разрешений на право ведения работ*	Количество работников организаций, получивших разрешение*
1	2	3	4	5	6	7	8	10	11	12
1.	Надзор за ядерной и радиационной безопасностью атомных станций	51	3	1	44	18	3	1	102	84
1.2	Проектирование, конструирование АС	6	1	-	6	1	1	-	-	-
2.	Надзор за конструированием оборудования для объектов использования атомной энергии	18	-	1	19	-	-	-	-	-
3.	Надзор за изготовлением оборудования для объектов использования атомной энергии	31	1	1	29	13	-	-	-	-
4.	Надзор за ядерной и радиационной безопасностью предприятий топливного цикла	3	-	-	3	8	-	-	8	7
5.	Надзор за ядерной и радиационной безопасностью исследовательских реакторов	2	-	-	3	-	-	-	10	8

6.	Надзор за ядерной и радиационной безопасностью ядерных энергетических установок судов,	1	-	-	-	5	-	-	49	40
7.	Надзор за радиационной безопасностью на радиационно опасных объектах, всего,	17	-	-	22	18	-	-	331	229
	Всего по МТУ ЯРБ	123	4	3	120	62	3	1	500	368

### ***Атомные станции***

В 1 полугодии 2017 года инспекторами отделов, осуществляющих контрольно-надзорные функции на атомных станциях и в организациях, выполняющих работы на АЭС, проведено 624 проверки, из них:

- 605 контрольных мероприятий в рамках установленного на атомных станциях постоянного государственного надзора (в т.ч. 140 – при сооружении АС, ПХ);
- 5 плановых проверок по соблюдению норм и правил, а также условий действия лицензий на право ведения работ в области использования атомной энергии;
- 2 внеплановые проверки по контролю за выполнением предписаний;
- 9 внеплановых целевых проверок при лицензировании деятельности в области использования атомной энергии;
- 3 внеплановых проверок при рассмотрении документов лицензиатов при обосновании внесения изменений в условия действия выданных лицензий.

В ходе проведения указанных проверок выявлено 31 нарушение требований норм и правил в области использования атомной энергии, 17 нарушений условий действия лицензий. По результатам инспекций оформлено 16 актов, 9 предписаний.

По результатам анализа информации, поступающей от поднадзорных организаций, выдано 9 предостережений.

По результатам проведенных инспекций при эксплуатации атомных станций применено 11 административных санкций в виде штрафов, общая сумма штрафов составила 270 тыс.руб.

По результатам проведенных проверок при сооружении атомных станций применены 2 административные санкции, общая сумма штрафов составила 170 тыс.руб.

### ***Исследовательские ядерные установки***

В процессе надзорной деятельности за 1 полугодие 2017 года проведено - 13 проверок, все проверки выполнены в режиме постоянного надзора.

В результате проведения инспекций выявлено 3 нарушения требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии.

По итогам проверок выданы 2 предписания.

## ***Промышленные реакторы и иные объекты ядерного топливного цикла***

В 1 полугодии 2017 года проведена 1 плановая проверка, 3 внеплановых проверки (из них: при лицензировании – 2; по заявлению о прекращении деятельности -1), в режиме постоянного государственного контроля (надзора) – 8 проверок.

В результате проверок выявлено - 14 нарушений, из них:

- нарушений УДЛ – 9;
- нарушений требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии – 5:
  - нарушений НП-090-11 - 3;
  - нарушений НП-053-16 – 1;
  - нарушений НП-047-11 – 1.

В целях устранения выявленных нарушений выданы 3 предписания. По результатам проверки в режиме постоянного надзора на юридическое лицо АО «Радиевый институт им. В.Г. Хлопина» за невыполнение предписания наложен административный штраф в сумме 400 тыс. руб.

## **Ядерные энергетические установки судов и объекты их жизнедеятельности**

В процессе надзорной деятельности проведено 86 проверок, из них: 2 плановые проверки, 3 внеплановые при лицензировании и 81 проверка в режиме постоянного государственного надзора. В ходе проверок выявлено 12 правонарушений: нарушений требований ФНП – 7; нарушений УДЛ – 5; выдано 6 предписаний на устранение выявленных нарушений и составлен протокол об административном правонарушении, постановлением назначено административное наказание в виде штрафа на сумму 100 тыс. руб.

### **Радиационно опасные объекты**

В 1 полугодии 2017 года проведено 102 проверки, в том числе:

- 1) плановых целевых – 37,
- 2) внеплановых целевых – 56, из них:
  - в рамках контроля исполнения предписаний – 3;
  - при лицензировании – 20.
- 3) в режиме постоянного государственного надзора – 9 (из них – 4 по вопросам УКиФЗ РВ).

При проведении инспекций выявлено 100 нарушений (82 нарушения норм и правил, 18 требования условий действия лицензий).

В ходе проверок выявлено 82 нарушения норм и правил и 18 нарушений требований пунктов УДЛ.

За 6 месяцев 2017 года возбуждено 4 дела об административных правонарушениях (за 6 месяцев 2016 года – 2 дела). Общая сумма наложенных административных штрафов - 280 000 руб. (за 6 месяцев 2016 года – 40 000 руб.).

Из них:

- на юридическое лицо в сумме - 200 000 руб.;
- на должностное лицо в сумме – 80 000 руб.

**Организации (предприятия), выполняющие работы по проектированию объектов использования атомной энергии, конструированию и изготовлению оборудования для них, экспертиза документов**

В первом полугодии 2017 года проведено 34 проверки, из них - 16 внеплановых. При проверках соблюдения условий действия лицензий выявлено 14 нарушений условий действия лицензий:

- на право проектирования ОИАЭ - 1 нарушение;
- на право изготовления оборудования-13.

### **Государственный учёт и контроль ядерных материалов и их физическая защита**

Основными целями 58 проверок, проведённых в 1 полугодии 2017 года по данному направлению надзора, были:

- проверка состояния государственного УК ЯМ и фактического наличия ЯМ;
  - проверка выполнения федеральных и ведомственных норм и правил, а также нормативных актов эксплуатирующих организаций в области государственного УК ЯМ, РВ и РАО
  - проверка выполнения федеральных и ведомственных норм и правил, а также нормативных актов эксплуатирующих организаций в области ФЗ ЯМ и У;
  - проверка состояния ФЗ ЯМ, ЯУ, РВ и РАО;
  - проверка состояния антитеррористической защищённости.

На поднадзорных атомных станциях по вопросам учета и контроля ЯМ и их физической защитой проведено 15 проверок в рамках постоянного государственного надзора (5 проверок филиала АО «Концерн Росэнергоатом» «Курская атомная станция»; 7 проверок филиала АО «Концерн Росэнергоатом» «Ленинградская атомная станция»; 3 проверки филиала АО «Концерн Росэнергоатом» «Смоленская атомная станция»). В ходе проверки системы учёта и контроля РВ и РАО Ленинградской АЭС выявлено 1 нарушение требований федеральных норм и правил, выдано 1 предписание, на остальных атомных станциях - нарушений требований норм и правил в области использования атомной энергии или условий действия лицензий не выявлено.

На поднадзорных исследовательских ядерных реакторах и установках в рамках постоянного государственного надзора проведено 11 проверок. Выявлено 5 нарушений требований норм и правил в ФГУП «Крыловский государственный научный центр».

В поднадзорных организациях, относящихся к объектам ядерного топливного цикла, проведено 11 выездных проверок. Нарушений требований норм и правил в области использования атомной энергии или условий действия лицензий не выявлено.

Во исполнение требований Положения о режиме постоянного государственного надзора на объектах ФГУП «Атомфлот» проведено 14 выездных проверок по отдельным вопросам учёта, контроля и физической защиты ЯМ, ЯУ, ПХЯМ, РВ, РИ, нарушений ФНиП и УДЛ не выявлено. На ООО «Балтийский завод - Судостроение» проведено 4 проверки, выявлено 9 нарушений требований норм и правил и 1 нарушение условий действия лицензии, выдано 3 предписания.

В организациях, выполняющих работы и предоставляющих услуги эксплуатирующим организациям, проведено 3 проверки соблюдения требований УДЛ, нарушений УДЛ не выявлено.

### **Государственный строительный надзор**

Государственный строительный надзор осуществляется на 13 объектах капитального строительства. В 1 полугодии проведено всего 5 проверок, в ходе

которых выявлено 145 нарушений обязательных требований законодательства. Причинами нарушений является - низкая требовательность руководства организаций по выполнению законодательства и нормативных актов персоналом этих организаций. За допущенные нарушения к 4 юридическим лицам, осуществляющим деятельность по сооружению объектов, применены меры административного воздействия в виде штрафов: АО «Концерн «Титан -2», объект – площадка «ЛАЭС-2-2» штрафа на сумму 250 тыс.руб.; ПАО «СУС» - объект – площадка «ЛАЭС-2 - 2» штрафа на сумму 350 тыс.руб.; должностное лицо «Евростройсервис», объект – площадка «ЛАЭС-2-» штраф на сумму 20 тыс.руб.

Поступило и рассмотрено одно Извещение об окончании строительства от 22.05.2017 № 273/06 ФГБУ «РНЦРХТ» Минздрава России (реконструкция здания гамма нож).

### **Отдельные вопросы по совершенствованию нормативно-правового обеспечения:**

1.1. Отсутствует понятие ввода объекта в эксплуатацию (затрудняет оценку соответствия объекта проектной документации, неясен момент и условия выдачи ЗОС).

В настоящее время проводится работа по разработке новых федеральных норм и правил «Требования к строительным конструкциям зданий и сооружений атомных станций». В документе необходимо однозначно определить, что ввод в эксплуатацию – это стадия проведения комплексного опробования оборудования на рабочих режимах и опытно-промышленная эксплуатация с достижением проектных мощностных параметров, а момент выдачи ЗОС – после завершения стадии ввода в эксплуатацию.

Необходима разработка также подобного документа для всех объектов использования атомной энергии.

1.2. Отсутствует норма, обязывающая проектные организации осуществлять авторский надзор на объектах использования атомной энергии.

Предлагаем внести изменение в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» по обязательности ведения авторского надзора разработчиками проектной и рабочей документации за строительством объектов использования атомной энергии.

1.3. Отсутствие юридического статуса рабочей документации приводит к отсутствию ответственности проектных организаций за выпуск рабочей документации, не соответствующей проектной документации.

Необходимо внести изменение в постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87, где определить возможность проектирования в две стадии: стадия разработки проектной документации и стадия разработки рабочей документации. При этом указать, что разночтения между стадиями проектирования недопустимы. Изменения, вносимые в одну стадию проектирования, должны одновременно вноситься в другую.

1.4. Следует рассмотреть вопрос о введении исключения, в части автономности эксплуатации этапов строительства, не только для портов, дорог, метрополитена, но и для ОИАЭ в постановление Правительства РФ от 16.02.2008



№ 87 (в пункт 8 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию), и в постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 (в пункт 2 Положения об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий).

1.5. Не урегулированы вопросы прекращения ГСН по основаниям помимо выдачи ЗОС. Например, при передаче объекта под надзор иному органу госстройнадзора, объединения объектов или их разделения, выхода объекта из-под госнадзора, прекращения строительства объекта и по другим основаниям.

Следует последовательно внести изменения в законодательные и нормативные документы всех уровней.

1.6. Отсутствие нормативных требований по необходимости и последовательности проведения испытаний технологических систем, оформлению и критериям оценки результатов индивидуальных испытаний оборудования, пусконаладочных работ и комплексного опробования систем, монтируемых по строительным нормам и правилам. Более того, обязательным содержанием разделов проектной документации не предусмотрены требования к монтажу, проведению испытаний, пусконаладочным работам и приемке технологических систем согласно п. 22 «Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

Предлагаем включить в перечень обязательных сводов правил СНиП 3.05.05-84 «Технологическое оборудование и технологические трубопроводы» (постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521) и внести соответствующие изменения в постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87.

### **Изменения в законодательстве, касающиеся организации и проведения проверок юридических лиц**

Планирование контрольно-надзорной деятельности осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) с учетом особенностей, установленных иными нормативными правовыми актами.

Кроме того следует отметить, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489 не является основанием для исключения плановой проверки из ежегодного плана проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей реорганизация юридического лица, изменение его наименования, места нахождения или адреса фактического осуществления деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя.

Также информируем Вас об изменениях, внесенных в Федеральный закон № 294-ФЗ, вступивших в силу с 1 января 2017 года.

Обращаем Ваше внимание, что в случае, если проведение плановой или внеплановой выездной проверки оказалось невозможным, частью 7 статьи 12 Федерального закона № 294-ФЗ предусмотрено, что в течение 3 месяцев с момента составления акта о невозможности проведения проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора) вправе принять решение о проведении в отношении соответствующих юридических лиц, индивидуальных предпринимателей

плановой или внеплановой выездной проверки без внесения плановой проверки в ежегодный план и без предварительного уведомления.

В рамках организации и проведения мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований, Федеральный закон № 294-ФЗ предусматривает основания и порядок объявления предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166 утверждены Правила составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом возражений на такие предостережения и их рассмотрение, уведомления об исполнении таких предостережений. Оформление предостережений введено в практику работы Управления. Законом предусмотрена возможность использования при проведении плановой проверки должностным лицом органа государственного контроля (надзора) проверочных листов (списков контрольных вопросов); установлен порядок составления акта о невозможности проведения проверки в случае, если проведение плановой или внеплановой выездной проверки оказалось невозможным в связи с отсутствием руководителя или иного должностного лица юридического лица, либо в связи с фактическим неосуществлением деятельности юридическим лицом, либо в связи с иными действиями (бездействием) руководителя или иного должностного лица юридического лица, повлекшими невозможность проведения проверки (к сожалению имеют место случаи, когда инспектор оказывается перед закрытой дверью (замком)).

Обращаем внимание, что в соответствии с пунктом 8 части 6 статьи 26.1 Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» положения статьи 26.1 Федерального закона № 294-ФЗ от 26.12.2008, в которой описаны особенности организации и проведения в 2016-2018 годах плановых проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отношении субъектов малого предпринимательства, при организации федерального государственного надзора в области использования атомной энергии не применяются.

Внесены изменения в Приказ Минэкономразвития от 30 апреля 2009 года № 141, касающиеся формы распоряжения (приказа) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.