

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 2019 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 Северо-Европейского МТУ по надзору за ЯРБ Ростехнадзора за 6 месяцев 2019 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 2019 года

№ п/п	Наименование показателя	Всего по тер. органу
1	2	3
1.	Общее количество проверок (мероприятий по контролю), проведенных в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, всего, в том числе:	928
1.1.	плановые проверки	53
1.2.	внеплановые проверки – всего, в том числе по следующим основаниям:	67
1.2.1.	истечение срока исполнения юридическим лицом выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований	6
1.2.2.	заявление от юридического лица о предоставлении лицензии на право осуществления деятельности	53
1.2.3.	по иным основаниям, установленным законодательством Российской Федерации	8
3.	Количество проверок (из общего количество по строке 1), в которых в качестве объектов контроля (надзора) выступают органы государственной власти, местного самоуправления, всего, в том числе:	1
3.1.	плановые проверки	1
3.2.	внеплановые проверки	
4	Общее количество юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в ходе проведения проверок в отношении которых выявлены правонарушения	35
5.	Общее количество проверок, по итогам проведения которых выявлены правонарушения, всего, в том числе:	45
5.1.	плановые проверки	24
5.2.	внеплановые проверки	11
5.3.	режим постоянного государственного надзора	10
6.	Выявлено правонарушений – всего, в том числе:	309
6.1.	плановые проверки	109
6.2.	внеплановые проверки	180
6.3.	режим постоянного государственного надзора	20
6.4.	<i>в том числе по видам правонарушений:</i> нарушение обязательных требований законодательства, всего, в том числе:	307
6.5.	<i>невыполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), всего, в том числе:</i>	2

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	6
7.2.	внеплановые проверки	6
7.3.	режим постоянного государственного надзора	7
8	Количество примененных мер профилактического воздействия (предостережений), ед.	3
9.	Общее количество административных наказаний, наложенных по итогам проверок, – всего, в том числе:	22
9.1.	плановые проверки	7
9.2.	внеплановые проверки	8
9.3.	режим постоянного государственного надзора	7
9.4.	<i>в том числе по видам наказаний, предупреждений:</i>	8
9.5.	<i>административный штраф</i>	14
10	<i>В том числе по субъектам административной ответственности</i>	6
	<i>на должностное лицо</i>	
10.1	<i>на юридическое лицо</i>	8
11	Общая сумма наложенных административных штрафов (тыс. руб.) – всего, в том числе:	1714
11.1.	<i>на должностное лицо</i>	114
11.2.	<i>на юридическое лицо</i>	1600
12.	Направлено в органы прокуратуры заявлений о согласовании проведения внеплановых выездных проверок	0
12.1.	из них отказано органами прокуратуры в согласовании	0
13.	Число организаций (юридических лиц), индивидуальных предпринимателей осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, – всего, в том числе по видам деятельности:	648
13.1.	размещение	3
13.2.	сооружение	176
13.3.	эксплуатация	420
13.4.	вывод из эксплуатации	24
13.5.	обращение с ЯМ	20
13.6.	обращение с РВ	29
13.7.	обращение с РАО	21
13.8.	использование ЯМ при НИР и ОКР	1

13.9.	использование РВ при НИР и ОКР	2
13.10.	проектирование и конструирование ОИАЭ	56
13.11.	конструирование оборудования для ОИАЭ	137
13.12.	изготовление оборудования для ОИАЭ	206
13.13.	экспертиза обоснования безопасности ОИАЭ	10
13.14.	закрытие пунктов захоронения радиоактивных отходов	0

**Сведения
о лицензионной (разрешительной) деятельности за 1 полугодие 2019 года**

№ п/п	Направления надзора, виды деятельности	Рассмотрено заявлений о выдаче лицензий	Отказано в рассмотрении заявлений	Отказано в выдаче лицензий	Выдано лицензий	Приостановлено действие лицензий	Анулировано лицензий	Количество работников организаций, на которых поданы заявления для получения разрешений на право ведения работ в ОИАЭ	Количество работников организаций, получивших разрешение на право ведения работ в ОИАЭ
1	2								
1.	Надзор за ядерной и радиационной безопасностью атомных станций, всего, в том числе:	36	1		19	3	2	58	60
1.1.	проектирование, конструирование АС (блока АС)	6			2				
2.	Надзор за конструированием оборудования для объектов использования атомной энергии, всего, в том числе:	14			16				
3.	Надзор за изготовлением оборудования для объектов использования атомной энергии, всего, в том числе:	19			16				
4.	Надзор за ядерной и радиационной безопасностью предприятий топливного цикла, всего, в том числе:	1						6	2

№ п/п	Направления надзора, виды деятельности	Рассмотрено заявлений о выдаче лицензий	Отказано в рассмотрении заявлений	Отказано в выдаче лицензий	Выдано лицензий	Приостановлено действие лицензий	Анулировано лицензий	Количество работников организаций, на которых поданы заявления для получения разрешений на право ведения работ в ОИАЭ	Количество работников организаций, получивших разрешение на право ведения работ в ОИАЭ
1	2								
5.	Надзор за ядерной и радиационной безопасностью исследовательских реакторов, всего, в том числе:							13	6
6.	Надзор за ядерной и радиационной безопасностью ядерных энергетических установок судов, всего, в том числе:				3			74	61
7.	Надзор за радиационной безопасностью на радиационно опасных объектах, всего, в том числе:	24	1		17	1	1	292	238
	Всего по МТУ ЯРБ	94	2	0	71	4	3	443	367

Сведения об обжаловании законности выданных актов и предписаний.

Во исполнении приказа Ростехнадзора от 26.12.2017 № 577 сообщаю, что во втором полугодии 2018 года обжалованы в судебном порядке законность отдельных пунктов акта проверки органом государственного надзора юридического лица и отдельных пунктов предписания органа государственного надзора об устранении нарушений.

Заявитель – Концерн «Росэнергоатом» (дело № А56-162332/2018). Заявление о зарегистрировано в Арбитражном суде города Санкт-Петербурга и Ленинградской области 21.12.2018. Решением Арбитражного суда СПб и ЛО от 23.05.2019 заявленные требования удовлетворены.

Результаты рассмотрения исков, поданных во 2 кв. 2018:

Федеральное казенное учреждение «Объединенное командование Западного военного округа» (ФКУ «ОСК ЗВО»), обжалование постановления о привлечении к административной ответственности (дело № А56-77652/2018).

Решением Арбитражного суда СПб и ЛО от 27.09.2018 сумма административного штрафа уменьшена с 400,0 тыс. руб. до 200,0 тыс. руб. Постановлением Тринадцатого ААС от 24.12.2018 решение Арбитражного суда СПб и ЛО от 27.09.2018 отменено, постановление Управления оставлено в силе. Постановлением АС С-3 округа от 05.04.2019 Постановление Тринадцатого ААС от 24.12.2018 оставлено без изменения, а кассационная жалоба без удовлетворения.

Атомные станции

В 1 полугодии 2019 года инспекторами отделов, осуществляющих контрольно-надзорные функции на атомных станциях и в организациях, выполняющих работы на АЭС проведены 663 инспекции, из них:

- 645 контрольных мероприятий в режиме постоянного государственного надзора;
- 6 плановых целевых инспекций по проверке соблюдения норм и правил, а также условий действия лицензий на право ведения работ в области использования атомной энергии;
- 7 внеплановых целевых инспекций при лицензировании деятельности в области использования атомной энергии;
- 4 внеплановых целевых инспекции по проверке ранее выданных предписаний
- 1 внеплановая документарная проверка при анализе документов.

За аналогичный период 2018 года было проведено 671 проверки, из них 4 плановые – частота проведения проверок сохраняется.

В ходе проведения указанных выше проверок выявлено 68 нарушений требований федеральных норм и правил и УДЛ, из них: 41 нарушение требований норм и правил в области использования атомной энергии и 27 нарушений УДЛ.

По результатам инспекций оформлено 20 актов и 2 предписания.

По результатам проведенных инспекций при эксплуатации атомных станций применено 12 административных санкций. из них 3- в виде предупреждения и 9 - в виде штрафов, общая сумма штрафов составила 644 тыс.руб.

Исследовательские ядерные установки

В 1 полугодии 2019 года было проведено – 23 проверки, из них: 1 плановая проверка и 22 проверки в рамках постоянного государственного надзора

В ходе проведения проверок выявлено 2 нарушения УДЛ.

Основной причиной нарушений на поднадзорных объектах является низкая исполнительская дисциплина должностных лиц и недостаточный контроль со стороны руководства организаций.

В целях устранения выявленных нарушений выданы 2 предписания.

Промышленные реакторы и иные объекты ядерного топливного цикла

В процессе надзорной деятельности за 1 полугодие 2019 года проведено 12 проверок, из них: 1 плановая проверка, 1 внеплановая проверка при лицензировании по поручению Ростехнадзора и 10 проверок в порядке осуществления режима постоянного государственного надзора

В ходе проверки АО «Радиевый институт им. В.Г.Хлопина» выявлено 1 нарушение УДЛ и выдано предписание.

Причиной нарушения на поднадзорном объекте остаётся недостаточный контроль со стороны администрации за соблюдением обязательных требований в области использования атомной энергии.

За 6 месяцев 2019 года оформлен Протокол об административных правонарушениях и вынесено административное наказание в виде предупреждения.

Ядерные энергетические установки судов и объекты их жизнедеятельности

В процессе надзорной деятельности за отчетный период было проведено 78 проверок, из них: 1 плановая проверка, 3 проверки при лицензировании, 1 – по проверке выполнения ранее выданных предписаний Ростехнадзора, и 73 мероприятия по контролю в режиме постоянного государственного надзора.

В отчетном периоде ООО «Судовая гидравлика и автоматика» были не выполнены пункты 1,2,3,4 Предписания Ростехнадзора, выданного за нарушения условий действия лицензии Ростехнадзора. В ходе проверки выявлено 1 нарушение.

Оформлено 1 предостережение. Санкции не применялись.

Радиационно опасные объекты

В 1 полугодии 2019 года проведено 75 инспекций, в том числе:

1. плановых – 38;
2. внеплановых -34, из них:
 - при лицензировании-17,
 - при регистрации объектов 4 - категории -15,
 - 1 документарная проверка перед проведением радиационно опасных работ,
 - 1 проверка выполнения ранее выданного предписания;

3. в режиме постоянного государственного надзора – 3 (из них – 2 по вопросам УКиФЗ РВ).

При проведении инспекций выявлено 60 нарушений (49 нарушений норм и правил, 10 условий действия лицензий и 1 невыполнение предписания, выданного органами государственного контроля).

За 6 месяцев 2019 года возбуждено 4 дела об административных правонарушениях, применено 4 административных наказания, из них 2 – в виде предупреждения и 2- в виде штрафа. Общая сумма наложенных административных штрафов - 420 тыс. руб

Из них:

- на юридическое лицо в сумме - 400 тыс. руб.;
- на должностное лицо в сумме – 20 тыс. руб.

Взыскано административных штрафов в сумме руб. 420 тыс. руб.

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

В I полугодии 2019 года проведены 14 проверок, из них 4 плановые проверки и 10 внеплановых проверок при лицензировании.

В ходе проверок не были выявлены нарушения федеральных норм и правил и нарушения условий действия лицензий. Предписания не оформлялись.

Государственный учёт и контроль ядерных материалов и их физическая защита

Основными целями проверок проведённых в 1 полугодии 2019 года, являлись:

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

За 6 месяцев 2019 года проведены 16 проверок системы государственного учёта и контроля ядерных материалов в порядке осуществления режима постоянного государственного надзора и 14 проверок системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в порядке осуществления режима постоянного государственного надзора

В ходе проверки в режиме постоянного государственного надзора выявлено 12 нарушений федеральных норм и правил. Выдано 1 предписание.

Мер административного воздействия в виде штрафов не применялись.

За 6 месяцев 2019 года проведено 27 проверок систем физической защиты ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, из них:

1. 2 плановые проверки (инспекции) соблюдения условий действия лицензий
2. 25 проверок в режиме постоянного государственного надзора.

В ходе проверок выявлено 17 нарушений, связанных с обеспечением физической защиты РИ, ПХ, РВ.

Выдано 1 предписание.

Государственный строительный надзор

Государственный строительный надзор осуществляется на 10 объектах капитального строительства. В 1 полугодии 2019 года проведено 6 проверок, в ходе которых выявлено 167 нарушений обязательных требований законодательства. Причинами нарушений является - низкая требовательность руководства организаций по выполнению законодательства и нормативных актов персоналом этих организаций.

За допущенные нарушения к 5 юридическим лицам, осуществляющим деятельность по сооружению объектов, применены меры административного воздействия в виде штрафов и предупреждений:

ООО «РЭР» и ООО «Евростройсервис», объект – площадка «ЛАЭС-2» - 2 предупреждения; АО «ТИТАН-2»- объект – площадка «ЛАЭС-2» – 1 штраф на сумму 150 тыс.руб.; ООО НПО "КВАНТ" и АО ИК "АСЭ", объект – площадка «Курской АЭС-2» - 2 штрафа на сумму 500 тыс.руб.

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 готовятся новые федеральные нормы и правила «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. Нет нормы, обязывающей проектные организации вести авторский надзор на объектах использования атомной энергии.

Во время последней проверки выявлено, что в результате отсутствия нормы, обязывающей ведение авторского надзора на объектах использования атомной энергии, между АО «Концерн Росэнергоатом» и генеральным проектировщиком АО ИК «АСЭ» заключено дополнительное соглашение по авторскому надзору, распространяющееся только на 78 зданий и сооружений энергоблоков №1 и №2 атомной станции из 312 зданий и сооружений АС (232 зданий и сооружений энергоблока №1 и 80 зданий и сооружений энергоблока №2). При этом, например, Перечнем не предусмотрено обеспечение авторского надзора за 19 зданиями важными для безопасности 2 и 3 класса безопасности согласно классификации, представленной в предварительном отчете по обоснованию безопасности

Предлагается 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, что влечет за собой отсутствие 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. Необходимость введения исключения, в части автономности эксплуатации этапов строительства (например, для подготовительного этапа строительства на Курской АЭС-2), 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. Противоречия в функциях застройщика и технического заказчика (распространенная ситуация на медицинских объектах строительства), при этом по приказу застройщик назван заказчиком (понятие отсутствует в Градостроительном кодексе РФ), технический заказчик назван государственным заказчиком в рамках закона о госзакупках, как результат – застройщик и технический заказчик не могут поделить ответственность и полномочия в части приема работ и подписания актов освидетельствования работ

1.6. Приказом Ростехнадзора от 16.03.2018 №111 признаются «Правила оценки соответствия оборудования, комплектующих, материалов и полуфабрикатов, поставляемых на объекты использования атомной энергии», утвержденные постановлением Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 05.09.2006 №4, утратившими силу с 18.03.2018 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.

Таким образом, не отмененные полностью НП-071-06 при действующих также с 06.02.2018 на всех ОИАЭ НП-071-18 распространяют свое действие, в частности, на пункты хранения, радиационные источники, объекты ядерного топливного цикла. При том, что подход к оценке соответствия продукции в этих федеральных нормах и правилах разный.

Частичное действие старых при наличии новых ФНП в одной сфере регулирования вносит неопределенность в использовании норм.

1.7. Неясность нормативных требований по обязательной сертификации оборудования и материалов в области использования атомной энергии, и в области санитарно-эпидемиологического благополучия (например, по правилам Таможенного союза), пожарной безопасности, промышленной безопасности по Техническим регламентам, по сертификации импортного оборудования и т. д.

1.8 В 1 полугодии 2019 года вступил в действие «Административный регламент 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», утверждённый приказом

Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 19.12.2018 № 623 (далее – Административный регламент).

Информации о выходе Административного регламента направлена по всем поднадзорным организациям и даны разъяснения по поводу отдельных его требований.

В Административном регламенте отсутствует изменение, внесённое в ч.4. ст. 27 Федерального закона от 21 ноября 1995 года N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии" Федеральным законом от 18 марта 2019 № 40-ФЗ о включении в медицинские осмотры химико-токсикологических исследований наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов.