



Федеральная служба по экологическому,  
технологическому и атомному надзору  
(Ростехнадзор)



Федеральное бюджетное учреждение  
«Научно-технический центр по ядерной и радиационной безопасности»  
(ФБУ «НТЦ ЯРБ»)

А.А. Хамаза, А.В. Курындин, А.В. Белоусов, М.Ю. Орлов

**Концепция внедрения риск-ориентированного подхода  
в контрольно-надзорную деятельность в области  
использования атомной энергии**

Препринт ФБУ «НТЦ ЯРБ»  
№ SEC NRS-2018-01

Москва  
2018



УДК 346.548

**А.А. Хамаза, А.В. Курындин, А.В. Белоусов, М.Ю. Орлов**

Концепция внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность в области использования атомной энергии. – М.: ФБУ «НТЦ ЯРБ», 2018 г. – 36 с. – Библиогр.: 57 назв., илл. (Препринт ФБУ «НТЦ ЯРБ»).

В настоящей работе представлен анализ нормативных правовых актов, принятых и разрабатываемых в Российской Федерации, положения которых регламентируют риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Проанализирован международный опыт в части риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии, а также опыт внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

На основе выполненного анализа сформулированы основные принципы реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии, предусматривающие поэтапный переход от статической к динамической модели оценки риска.

ISBN 978-5-907011-16-8

© ФБУ «НТЦ ЯРБ», 2018

**A. Khamaza, A. Kuryndin, A. Belousov, M. Orlov**

The concept of implementation of risk-informed approach for control and supervision in the field of use of atomic energy. – М.: SEC NRS, 2018 – 36 p. – Bibliography 57., ill. (Preprint SEC NRS-2018-01).

The paper contains analysis of regulatory legal acts adopted and being developed in the Russian Federation on the risk-informed approach for control and supervision activity. International experience in the field of the risk-informed approach for control and supervision in the field of use of atomic energy as well as experience in implementation of the risk-informed approach for control and supervision practice of the federal executive authorities of the Russian Federation were analyzed.

Basic principles of implementation of the risk-informed approach for control and supervision in the field of use of atomic energy were defined on the basis of accomplished analysis which provide for the step by step transition from static to the dynamic system of a risk assessment.

ISBN 978-5-907011-16-8

© SEC NRS, 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

Обозначения и сокращения .....	3
Введение.....	4
1. Обзор основных нормативных правовых актов, принятых (разрабатываемых) в Российской Федерации в части риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности.....	7
2. Анализ опыта внедрения риск-ориентированно подхода в контрольно-надзорную деятельность федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации .....	11
3. Анализ международного опыта в части риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии. ....	20
4. Предложения по концепции внедрения риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии в Российской Федерации .....	25
5. Предложения в части риск-ориентированного подхода, направленные на совершенствование нормативного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии.....	31
Заключение.....	32
Список используемых источников.....	32

## Обозначения и сокращения

В настоящем отчете о научно-исследовательской работе применяются следующие обозначения и сокращения:

АЭС	– атомная электростанция
ВАБ	– вероятностный анализ безопасности
ЗАТО	– закрытое административно-территориальное образование
ИИИ	– источник ионизирующего излучения
ИР	– исследовательский реактор
ИЯУ	– исследовательская ядерная установка
КП	– комплексный показатель
МАГАТЭ	– Международное агентство по атомной энергии
НИР	– научно-исследовательская работа
ОИАЭ	– объект использования атомной энергии
ОЭСР	– Организация экономического сотрудничества и развития
ОЯТЦ	– объекты ядерного топливного цикла
ППР	– планово-предупредительный ремонт
РАО	– радиоактивные отходы
РУ	– реакторная установка
ФБУЗ	– федеральное бюджетное учреждение здравоохранения
ФЗ	– федеральный закон
ФОИВ	– федеральный орган исполнительной власти
ЯМ	– ядерный материал
ЯТЦ	– ядерный топливный цикл
CANDU	– тяжеловодный реактор на природном уране (от англ. Canada Deuterium Uranium)
PWR	– реактор с водой под давлением (от англ. Pressurized water reactor)

## Введение

Президент Российской Федерации В.В. Путин в послании к Федеральному собранию Российской Федерации [1] указывал (в качестве приоритетного направления развития государственного контроля) на необходимость внедрения риск-ориентированного подхода в деятельность контрольно-надзорных органов и дальнейшего его распространения, поскольку для эффективного развития экономики высокие административные барьеры и издержки бизнеса от проведения контрольно-надзорной деятельности недопустимы. В связи с чем, начиная с 2015 г., в Российской Федерации проводится работа, направленная на оптимизацию государственной контрольно-надзорной деятельности.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.04.2016 № 559-р утвержден «План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 – 2017 годы» (далее – План мероприятий («дорожная карта»)) [2], согласно которому количество подконтрольных субъектов превышает потенциальные возможности контрольно-надзорных органов по их проверке, что, в свою очередь, приводит к отсутствию возможности обеспечить безопасность результатов деятельности подконтрольных субъектов путем государственного контроля.

В связи с этим необходима реализация подхода к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения субъектами хозяйственной деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, который позволит существенно повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путем сосредоточения усилий инспекторского состава государственного надзора на наиболее значимых направлениях [2].

Весной 2015 г. в соответствии с решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы [3] Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) включена в перечень «пилотных» контрольно-надзорных органов, в деятельность которых внедряется риск-ориентированный подход, основанный на взаимосвязи интенсивности контрольно-надзорной деятельности с риском причинения вреда. При этом 15 июля 2015 г. руководителем Ростехнадзора А.В. Алешиным утвержден «План первичных мероприятий по внедрению риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» [4] (далее – План первичных мероприятий), включающий мероприятия нормативного, методического, организационного и информационного содержания.

Пунктами 3.1 и 13 [4] предусмотрена подготовка Плана-графика реализации Плана первичных мероприятий, а также разработка концепции (плана мероприятий) по внедрению риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии на примере блока АЭС.

Во исполнение данных положений приказом Ростехнадзора от 30 сентября 2015 г. № 389 [5] утвержден План-график реализации Плана первичных мероприятий, предусматривающий, в частности, разработку концепции (плана мероприятий) по внедрению риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии на примере блока АЭС, разработку руководств по безопасности, содержащих

разъяснения требований и рекомендации по их применению в сфере деятельности Ростехнадзора, организацию обучающих курсов (семинаров) для государственных гражданских служащих Ростехнадзора по применению риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности.

27 ноября 2015 г. заместителем руководителя Ростехнадзора А.В. Феррапонтовым утвержден «План мероприятий по внедрению риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии на примере АЭС» [6] (далее - План), включающий в себя 6 основных пунктов.

В целях реализации вышеуказанного Плана приказом Ростехнадзора от 12 августа 2015 г. № 311 [7] утверждены федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии «Основные требования к вероятностному анализу безопасности блока атомной станции» (НП-095-15). Положения данного нормативного правового акта распространяются на блоки атомных станций и устанавливают требования к вероятностному анализу безопасности блоков атомной станции уровня 1 и 2.

В целях содействия выполнению требований НП-095-15 приказом Ростехнадзора от 2 ноября 2016 г. № 458 [8] утверждено руководство по безопасности при использовании атомной энергии «Рекомендации по применению риск-информативного метода при обосновании риск-информативных решений, связанных с безопасностью блока атомной станции» (РБ-101-16), содержащее рекомендации по применению указанного метода, который включает в себя качественные и количественные оценки, полученные на основе детерминистического и вероятностного анализов безопасности.

Помимо этого, приказом Ростехнадзора от 1 июля 2016 г. № 281 [9] утверждено руководство по безопасности при использовании атомной энергии «Рекомендации по использованию вероятностного анализа безопасности при оценке нарушений в работе атомных станций» (РБ-104-16), разработанное, в том числе, с учетом требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии «Положение о порядке расследования и учета нарушений в работе атомных станций» (НП-004-08) [10].

Также в настоящее время разработано новое Положение об отчетности в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору [11].

Существенно влияют на процесс внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность в области использования атомной энергии результаты реализации мероприятий, разработанных в целях выполнения Плана мероприятий («дорожная карта») [2]. Так, приказом Ростехнадзора от 14 апреля 2016 г. № 151 [12] утвержден «План-график реализации плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 – 2017 годы».

Согласно положениям [12] необходимо, в частности, подготовить предложения к проекту федерального закона, предусматривающего закрепление возможности использования риск-ориентированного подхода при организации и проведении внеплановых проверок, подготовить предложения к проекту методических рекомендаций и типового плана федерального органа исполнительной власти по внедрению риск-ориентированного подхода, принять участие в подведении итогов реализации применения указанного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора).



В связи с тем, что пунктом 56 подраздела VII раздела III Плана мероприятий («дорожная карта») [2] предусмотрена реализация отраслевых планов исследований в области риск-ориентированной контрольно-надзорной деятельности, приказом Ростехнадзора от 10 августа 2016 г. № 336 [13] утвержден соответствующий план, согласно которому в рамках регулирования безопасности при использовании атомной энергии необходимо определить риск-ориентированные критерии для оценки значимости проблем безопасности (факторов риска) атомных станций, разработать методики упрощенной оценки значимости проблем безопасности (факторов риска) атомных станций, перечень проблем безопасности эксплуатируемых атомных станций, а также классификацию проблем безопасности атомных станций по потенциальной опасности.

В целях исполнения положений, рассматриваемых [6] и [13], Ростехнадзором при участии специалистов ФБУ «НТЦ ЯРБ» подготовлены:

- промежуточный отчет «Определение направлений регулирующей деятельности Ростехнадзора, при осуществлении которой целесообразно использование риск-ориентированных методов»;
- промежуточный отчет «Определение риск-ориентированных критериев для оценки значимости проблем безопасности (факторов риска) атомных станций»;
- заключительный отчет «Разработка методики скрининговой (упрощенной) модели оценки значимости проблем безопасности (факторов риска) атомных станций».

Кроме того, следует отметить, что 21 февраля 2017 г. протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» № 13 (2) утвержден «Паспорт реализации проектов стратегического направления «Реформа контрольной и надзорной деятельности» в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» [14] (далее – Паспорт), включающий основные положения, направления реализации по видам контрольно-надзорных полномочий, содержание приоритетного проекта, контрольные точки проекта, ключевые риски и возможности, описание приоритетного проекта.

Так, согласно положениям раздела 3 Паспорта [14] (содержание приоритетного проекта), реформа контрольной и надзорной деятельности должна быть достигнута, в том числе посредством реализации мероприятий по внедрению риск-ориентированного подхода, запланированных к выполнению в течение 2017 года (этап I), 2018 года (этап II), 2019 – 2025 гг. (этап III).

В частности, в 2018 г. должна быть обеспечена доступность и понятность информации о подконтрольных объектах и присвоенных им категориях риска (классах опасности), критериях отнесения к ним при осуществлении федерального государственного надзора в области использования атомной энергии (в части радиационных источников) [14].

План проверок Ростехнадзора на 2019 г. (а также в период с 2019 по 2025 г.) должен быть сформирован на основании риск-ориентированного подхода при осуществлении федерального государственного надзора в области использования атомной энергии [14].

Руководителем Ростехнадзора А.В. Алешиним 11 мая 2017 г. утвержден «Сводный план сводного паспорта реализации проектов стратегического направления «Реформа контрольной и надзорной деятельности» в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» [15], определяющий сроки, вид документа и (или) результат, а также ответственных исполнителей контрольных точек, предусмотренных [14].



Однако, несмотря на значимость результатов работы, достигнутых Ростехнадзором, а также мероприятий, запланированных в дальнейшем для реализации, в полной мере о совершенствовании контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации можно говорить только после принятия нового федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации» [16], разработка которого также предусмотрена Планом [2].

### **1. Обзор основных нормативных правовых актов, принятых (разрабатываемых) в Российской Федерации в части риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности**

В Российской Федерации правовое регулирование отношений, связанных с проведением контрольно-надзорных мероприятий, осуществляется многоуровневой системой нормативных правовых актов.

Основным законодательным актом, регулирующим отношения в области организации и осуществления проверочных мероприятий, является Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [17].

Вышеуказанным актом устанавливаются, в том числе, порядок организации и проведения проверок, права и обязанности поднадзорных субъектов, меры по защите их прав и законных интересов, порядок взаимодействия уполномоченных органов, а также их права и обязанности.

До недавнего времени (по общему правилу) положениями действовавшей до 14 июля 2015 г. редакции [17] устанавливалась единая интенсивность контрольно-надзорных мероприятий для всех видов государственного контроля (надзора) – плановые проверки не чаще одного раза в три года.

В свою очередь, реализация содержащегося в Федеральном законе от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» [18] принципа соразмерности, регулирующего воздействия потенциальной опасности объектов использования атомной энергии и деятельности в области использования атомной энергии, крайне ограничена, поскольку, в соответствии с частью 3 статьи 24.1, к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного надзора в области использования атомной энергии, организацией и проведением проверок (инспекций) юридических лиц, применяются положения Федерального закона [17] с учетом особенностей, установленных Федеральным законом [18].

Так, согласно части 5 статьи 24.1 Федерального закона [18], основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение одного года со дня:

- предоставления юридическому лицу разрешения (лицензии) на осуществление деятельности в области использования атомной энергии, регистрации юридического лица в соответствии со статьей 36.1 «Особенности регулирования деятельности по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своем составе радионуклидные источники» Федерального закона [18];
- принятия в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, решения о вводе в эксплуатацию после строительства, технического перевооружения, реконструкции,

капитального ремонта объектов использования атомной энергии, в том числе используемых при эксплуатации объектов использования атомной энергии, их элементов и систем, включая здания, помещения, сооружения, технические средства, оборудование и материалы;

- окончания проведения последней плановой проверки (инспекции).

Вместе с тем, возможность применения подхода, основанного на учете потенциальной радиационной опасности объектов использования атомной энергии, позволила бы оптимальным образом распределять усилия и имеющиеся ресурсы между поднадзорными объектами с учетом наибольшего уровня риска причинения вреда охраняемым законом интересам.

Согласно пункту 2 статьи 1 Федерального закона от 13.07.2015 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [19], Федеральный закон [17] дополнен статьей 8.1, предусматривающей возможность и порядок применения риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора), определяемых Правительством Российской Федерации. Указанные положения подлежат применению с 1 января 2018 года.

Так, согласно части 2 статьи 8.1 Федерального закона [17] под риск-ориентированным подходом понимается метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных Федеральным законом [17] случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю определяется отношением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

Кроме того, частью 2 статьи 2 Федерального закона [19] установлено, что Правительство Российской Федерации вправе определить отдельные виды государственного контроля (надзора), которые с применением риск-ориентированного подхода могут осуществляться до 1 января 2018 г.

В связи с этим, в целях реализации вышеуказанной статьи Федерального закона [19], а также мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности, предусмотренных, в том числе, Планом мероприятий («дорожная карта») [2], постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [20], утверждены:

- «Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности» (далее – Правила отнесения деятельности к определенной категории риска (классу опасности));
- «Перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода» (далее – Перечень видов государственного контроля (надзора)).

Так, в Перечень видов государственного контроля (надзора) [20] включены, в частности:

- Федеральный государственный пожарный надзор;

- Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, осуществляемый Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральным медико-биологическим агентством;
- Федеральный государственный надзор в области связи;
- Федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- Лицензионный контроль за деятельностью по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности;
- Федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- Лицензионный контроль за деятельностью по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений;
- Государственный надзор в области гражданской обороны;
- Федеральный государственный энергетический надзор;
- Государственный контроль (надзор) в сфере государственного оборонного заказа.

В свою очередь пунктом 4 Правил отнесения деятельности к определенной категории риска (классу опасности) [20] (далее – Правила) установлено, что «Перечень категорий риска или классов опасности, применяемый при осуществлении отдельного вида государственного контроля (надзора)», включает от 3 до 6 категорий риска или от 3 до 6 классов опасности и устанавливается в соответствии с положением о виде государственного контроля (надзора):

- 1-й класс (категория) опасности – чрезвычайно высокий риск;
- 2-й класс – высокий риск;
- 3-й класс – значительный риск;
- 4-й класс – средний риск;
- 5-й класс – умеренный риск;
- 6-й – низкий риск.

Указанными Правилами также устанавливаются особенности осуществления мероприятий по контролю в зависимости от класса (категории) опасности [20].

Так, в отношении первых трех классов (категорий) опасности предусматривается проведение плановой проверки один раз в период, определенный положением о виде государственного контроля (надзора), в отношении 4-го и 5-го классов (категорий) опасности предусматривается возможность проведения плановой проверки не чаще одного раза в указанный период, в отношении 6-го класса (категории) опасности плановые проверки не проводятся [20].

Как отмечалось ранее, в полной мере о совершенствовании контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации можно говорить только после принятия нового Федерального закона [16], подготовленного Министерством экономического развития Российской Федерации в целях повышения результативности и эффективности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при одновременном снижении избыточного вмешательства государственных органов и органов местного самоуправления в деятельность граждан и организаций.

Новацией проекта Федерального закона [16] является введение системы управления рисками при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Следует отметить, что система управления рисками организовывается для:

- концентрации усилий на направлениях деятельности и объектах государственного контроля (надзора), характеризующихся повышенными рисками;
- оптимального использования материальных, финансовых, трудовых и иных ресурсов органов государственной власти (статья 24 проекта Федерального закона [16]).

Одним из элементов системы управления рисками является организация ведомственных систем управления рисками, включающих в себя:

- идентификацию рисков негативных последствий для охраняемых законом ценностей и приемлемого (допустимого) уровня риска;
- анализ рисков, в том числе определение причин возникновения рисков, условий, которые влияют на тяжесть негативных последствий и вероятность их возникновения, категоризацию рисков с учетом тяжести негативных последствий и вероятности их наступления;
- минимизацию рисков, в том числе форм и мероприятий государственного контроля (надзора) для каждой категории риска;
- мониторинг и оценку эффективности системы управления рисками (статья 25 проекта Федерального закона [16]).

При этом, в соответствии положениями проекта Федерального закона [16], под риском подразумевается вероятность наступления в результате несоблюдения организациями обязательных требований событий, следствием которых могут стать потенциальные негативные последствия различной степени тяжести (часть 1 статьи 26).

Интенсивность контрольно-надзорных мероприятий должна определяться категорией риска или классом опасности, присвоенным объекту и (или) субъекту на основании сопоставления его характеристик с критериями рисков.

При определении класса опасности государственного контроля (надзора) должны учитываться степень тяжести, частота возникновения, трудности преодоления и возможность распространения потенциальных последствий, а при определении категории риска, помимо вышеперечисленного, – вероятность несоблюдения обязательных требований безопасности (часть 4 статьи 26 проекта Федерального закона [16]).

Согласно части 3 статьи 27 проекта Федерального закона [16] для целей оценки рисков при осуществлении плановых форм государственного контроля (надзора) должно использоваться от трех до шести категорий риска (классов опасности).

В начале октября 2016 г. проект Федерального закона [16] поступил на согласование в Ростехнадзор. По результатам рассмотрения проект Федерального закона [16] согласован Ростехнадзором с учетом его доработки (ряд концептуальных замечаний направлен письмом от 14 октября 2016 г. № 00-02-04/971 в адрес Министерства экономического развития Российской Федерации).

## **2. Анализ опыта внедрения риск-ориентированно подхода в контрольно-надзорную деятельность федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации**

Как было сказано ранее, в целях реализации положений Федерального закона [19], а также мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности, предусмотренных, в том числе, Планом мероприятий («дорожная карта») [2], Постановлением Правительства [20], утвержден Перечень видов государственного контроля (надзора). В первоначальной редакции Постановления Правительства [20] в данный перечень входили: Федеральный государственный пожарный надзор, Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, осуществляемый Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральным медико-биологическим агентством, Федеральный государственный надзор в области связи. Постановлением Правительства [21] Перечень видов государственного контроля (надзора), был существенно расширен, в него были включены, в том числе: Федеральный государственный транспортный надзор, Федеральный государственный энергетический надзор, Региональный государственный строительный надзор. По состоянию на дату составления отчета текущая редакция Постановления Правительства [20] насчитывает 38 видов контроля (надзора), которые осуществляются такими органами исполнительной власти, как: МЧС, ФМБА, Роспотребнадзор, Роскомнадзор, Ростехнадзор, Роструд, ФМС, Росприроднадзор, ФАС, Ространснадзор и др.

Далее по тексту настоящего раздела рассмотрены наиболее характерные примеры применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности различных ФОИВ.

### ***Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)***

МЧС России в 2015 г. вошло в число пилотных федеральных органов исполнительной власти, реализующих риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности. Согласно [22], одним из первых видов государственного контроля (надзора), осуществляемого с применением риск-ориентированного подхода, стал пожарный надзор.

Как следует из [22], на первом этапе внедрения риск-ориентированного подхода МЧС России при организации пожарного надзора был осуществлен переход от проверки деятельности юридических лиц к проверке объектов.

Для этой цели МЧС России:

- выполнено категорирование объектов защиты по классам потенциальной опасности экономической деятельности, осуществляемой хозяйствующими субъектами;
- установлен порядок формирования и ведения реестра объектов контроля (объектов защиты с учетом их характеристик и категории потенциальной опасности, а также сведений о владельце (пользователе) и собственнике соответствующих объектов;
- сформирован единый реестр проверок, а также реестр правовых актов и документов, требования которых подлежат проверке;

- разработана методика определения периодичности осуществления надзорных мероприятий в отношении объектов надзора с учетом уровня возможных рисков, оцениваемых как в статике, так и в динамике эксплуатации объектов [23];
- разработана методика оценки эффективности деятельности надзорных органов МЧС России;
- обеспечен доступ граждан и организаций к информации о контрольно-надзорной деятельности;
- проведено обучение должностных лиц надзорных органов МЧС России, осуществляющих государственный надзор по организации функционирования системы управления рисками причинения вреда с проведением в установленном порядке соответствующей аттестации.

На втором этапе проведена работа по формированию реестров поднадзорных объектов, одновременно пересмотрены критерии отнесения к тому или иному классу опасности, сформирован реестр нормативных документов, устанавливающих требования пожарной безопасности, который совершенствуется совместно с хозяйствующими субъектами и гражданами.

Как следует из [22], в настоящее время осуществляется переход на контроль результативности не конкретных проверочных мероприятий, а достижения социально-экономического эффекта от деятельности МЧС России, при этом основными целевыми ориентирами стало снижение количества пожаров и количества погибших на пожарах при повышении эффективности бюджетных расходов.

Согласно [22], в настоящее время внедряются негосударственные формы оценки соответствия объектов требованиям пожарной безопасности для снижения затрат на проведение проверочных мероприятий.

Сформированная МЧС России система оценки рисков для поднадзорных объектов основывается на одновременном учете вида экономической деятельности объекта, класса опасности, закрепленного Федеральным законом от 22.07.2008 № 123-ФЗ [24], имеющим деления для зданий, сооружений, производственных и социальных учреждений.

В рамках совершенствования системы контроля МЧС России были разработаны и определены 5 категорий отнесения объектов к той или иной степени риска (1-я категория – высокая степень, 5-я категория – низкая степень). В соответствии с категориями выбирается частота проведения контрольных мероприятий. По первой категории – не чаще чем один раз в 3 года, по второй – один раз в 4 года, по третьей – один раз в 5 лет, по четвертой – один раз в 7 лет, последняя группа не подлежит контролю.

Отнесение поднадзорного объекта к категории риска осуществляется как исходя из степени его потенциальной опасности, так и исходя из динамических факторов, характеризующих его хозяйственную деятельность, как показано на рис. 1.

Для примера: при возникновении происшествия на объекте третьей категории данному объекту присваивается вторая категория, и вместо проверок один раз в 7 лет хозяйствующий субъект переходит в группу с проверками один раз в 5 лет, где находится в течение пяти лет. После истечения этого срока в случае отсутствия нарушений происходит автоматический перевод в более низкий уровень класса опасности.





Рис. 1. Динамические показатели отнесения объекта защиты к категории риска

### ***Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)***

Согласно [22], внедрение риск-ориентированной модели надзора в Роспотребнадзор потребовало выполнения следующих блоков мероприятий: нормативно-правовое методическое обеспечение, организационно-управленческие решения, информационно-аналитическое и кадровое обеспечение, анализ эффективности внедрения риск-ориентированного подхода.

Внедрение риск-ориентированного подхода включало три этапа:

- подготовка к внедрению риск-ориентированного подхода;
- реализация пилотного проекта риск-ориентированного подхода;
- внедрение риск-ориентированного подхода в деятельность всех территориальных органов Роспотребнадзора.

По итогам первого этапа издан приказ Роспотребнадзора [25], которым были определены 9 территориальных органов для апробации риск-ориентированного подхода и утверждена методика расчета отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и используемых производственных объектов к конкретной категории риска. Принятые Роспотребнадзором подходы к классификации объектов по классам опасности и соответствующей периодичности проверок приведены в таблице 1.



Таблица 1

**Зависимость периодичности проверок от класса объекта**

<b>Класс объекта по потенциальному риску причинения вреда</b>	<b>Характеристика риска</b>	<b>Периодичность проверок</b>
1 класс	Чрезвычайно высокий риск	Постоянно (не реже 1 раза в полгода)
2 класс	Высокий риск	Не реже 1 раза в 2 года, не чаще 1 раза в год
3 класс	Значительный риск	Не реже 1 раза в 3 года, не чаще 1 раза в год
4 класс	Средний риск	Не чаще 1 раза в 3 года
5 класс	Умеренный риск	Не чаще 1 раза в 5 лет
6 класс	Низкий риск	Освобождаются от планового контроля

На втором этапе в пилотных регионах были отработаны элементы взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти. Был выполнен сбор данных и проведено отнесение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и видов их деятельности к определенному классу опасности по степени потенциального риска причиненного вреда здоровью. Проведены научно-практические конференции и региональные совещания на базе пилотных территориальных органов, по результатам обсуждения итогов апробации были внесены изменения в соответствующие методические рекомендации [26].

При осуществлении надзорных функций Роспотребнадзором применяются следующие критерии отнесения субъектов и объектов надзора к классам опасности [26]:

- численность населения, находящегося под влиянием деятельности субъекта и объекта надзора;
- степень «законопослушания», которая характеризуется количеством выявленных нарушенных пунктов санитарного законодательства и законодательства в сфере защиты прав потребителей за 3 года;
- наличие на объекте неудовлетворительных факторов среды обитания, подтвержденных лабораторно за 3 года (учитываются несоответствующие установленным нормативам результаты лабораторных исследований и испытаний в надзоре, мониторинге, имеющиеся в ФБУЗ результаты по производственному контролю);
- связь объекта с заболеваемостью населения – групповая, вспышечная; заболеваемость, превышающая средние значения для территории в организованных коллективах.

Далее расчет риска и классификация субъекта и объекта надзора определяются при использовании специально разработанного программного средства.

Отнесение субъекта надзора к определенному классу опасности является основанием для установления периодичности плановых надзорных мероприятий. Максимально допустимая частота плановых проверок определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В рамках риск-ориентированного подхода периодичность и объем плановых проверок на объекте могут быть изменены, условием такого изменения являются: отсутствие нарушений санитарного законодательства в ходе последней плановой проверки; отсутствие обоснованных жалоб на деятельность объекта от населения, других юридических лиц, органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Основные итоги третьего этапа – организовано внедрение риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности во всех территориальных органах, разработан алгоритм действий территориальных органов и сформулированы реестры юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с учетом задач классификации субъектов и объектов надзора по классам вреда.

Сформирован реестр субъектов предпринимательской деятельности, обеспечено функционирование информационной системы для внесения территориальными органами сведений о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, а также консультирование территориальных органов по его заполнению.

К объектам низкого уровня риска с выводом их из-под планового надзора отнесены около 54 % объектов транспортной инфраструктуры и транспорта, около 44 % объектов, предоставляющих коммунальные и персонально-социальные услуги, около 33 % промышленных предприятий и порядка 6 % детских и подростковых организаций. Следствием внедрения риск-ориентированного подхода стало снижение на 30 % (в первую очередь, на объектах низкого риска для населения) плановых проверок в 2016 г. по сравнению с 2015 г. [22].

### ***Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России)***

Под надзором ФМБА России находится более 700 организаций с особо опасными условиями труда, 22 ЗАТО, 27 городов и 8 поселков с общей численностью населения почти 3,5 млн. человек (перечень организаций и территорий утвержден Распоряжением Правительства [27]).

Отнесение организаций к конкретному классу опасностей является основанием для установления периодичности плановых проверок, объемов и содержания надзорных мероприятий. Учитывая общую систему органов и учреждений с Роспотребнадзором России, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, на территории применяются аналогичные методические рекомендации для определения классов опасности [22]. Зависимость периодичности плановых проверок, осуществляемых ФМБА России, приведена в таблице 2.

Таблица 2

**Зависимость периодичности плановых проверок от вида  
хозяйственной деятельности объекта надзора**

<b>Наименование организаций и виды деятельности</b>	<b>Кратность плановых проверок</b>	<b>Примечание</b>
Радиационно опасные объекты	1 раз в 2 года	Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ [28]
Объекты уничтожения химического оружия и другие химически опасные производства	1 раз в 3 года	Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ [17]
Медицинские организации	1 раз в 2 года	Постановление Правительства РФ от 23.11.2009 №944 [29]
Проверки медицинских организаций в сфере безопасности донорской крови и ее компонентов	1 раз в 3 года	Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ [17]
Организации малого и среднего бизнеса	1 раз в 3 года	Согласно Федеральному закону от 13.07.2015 № 246-ФЗ, с 01.01.2016 по 31.12.2018 не проводятся плановые проверки [19]
Дошкольное и начальное образование, школы	Не чаще 1 раза в год	Постановление Правительства РФ от 23.11.2009 № 944 [29]
Деятельность летних лагерей на время каникул	1 раз в год перед началом каникул и далее не чаще 1 раза в смену	
Предоставление социальных услуг с обеспечением проживания	Не чаще 1 раза в год	

***Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)***

Согласно положению о Роскомнадзоре [30], Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций осуществляет государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, телевизионного вещания и радиовещания.

Перечни юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отнесенных к значительной категории риска, размещены на интернет-страницах территориальных органов Роскомнадзора [31]. Следует отметить, что начиная с 2017 г., при формировании «Плана проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Роскомнадзором» для целей реализации риск-ориентированного подхода учитываются следующие факторы:

– о назначении административного наказания или решении о приостановлении и (или) об аннулировании лицензии, дате их вступления в законную силу и дате окончания проведения проверки, по результатам которой они приняты;

– о присвоении деятельности юридического лица и индивидуального предпринимателя определенной категории риска, определенного класса (категории) опасности, об отнесении объекта государственного контроля (надзора) к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности.

Определение категории риска для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется исходя из критериев отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в области связи к категории риска, приведенной в приложении к Постановлению Правительства [20]. Зависимость периодичности плановых проверок от установленной категории риска объекта приведена в таблице 3.

Таблица 3

**Зависимость периодичности плановых проверок  
от установленной категории риска**

<b>Категория риска</b>	<b>Определение</b>	<b>Периодичность плановых проверок</b>
Низкий риск	Отсутствие обстоятельств предусмотренных ниже приведенными категориями риска.	Не проводятся
Умеренный риск	Наличие в течение последних 5 лет нарушения обязательных требований в области связи, не связанного с привлечением к административной ответственности	Не чаще, чем 1 раз в 5 лет
Средний риск	Наличие в течение последних 3 лет нарушений по статьям КоАП [32]: статья 13.3, статья 13.4 (в случаях, не связанных с созданием радиопомех), статьи 13.5 – 13.9; статья 14.1; статья 19.4; статья 19.4.1; статья 19.5; статья 19.7.10; статья 20.25	Не чаще, чем 1 раз в 3 года
Значительный риск	Наличие в течение последних 3 лет нарушений по статьям КоАП [32]: часть 2 статьи 13.4 (в случае создания радиопомех), часть 1 статьи 13.18	1 раз в 3 года

Приведенная в таблице 3 зависимость периодичности плановых проверок от установленной категории риска свидетельствует о том, что реализованный в Роскомнадзоре риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, в первую очередь, основан на анализе хозяйственной деятельности объектов надзора, то есть носит динамический характер.

*Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору  
(Ростехнадзор)*

Постановлением Правительства [21] энергетический надзор, осуществляемый Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, включен в перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода.

В целях реализации положений Постановления Правительства [20] Ростехнадзором осуществляется разработка проекта постановления «О внесении изменений в Положение об осуществлении федерального государственного энергетического надзора» (далее – проект постановления).

Проект постановления направлен на внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении федерального государственного энергетического надзора. Проект постановления устанавливает критерии отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска при осуществлении федерального государственного энергетического надзора.

Проект постановления предусматривает отнесение субъектов электроэнергетики, теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций и потребителей электрической энергии к категориям высокого, значительного, среднего, умеренного и низкого риска, установление дифференцированного подхода к проведению плановых проверочных мероприятий в зависимости от соответствующих категорий, а также динамическую модель управления рисками с присвоением поднадзорным субъектам категории риска в зависимости от наличия фактов административного правонарушения.

В качестве основных характеристик поднадзорных субъектов электроэнергетики, теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций и потребителей электрической энергии при отнесении к определенной категории риска в проекте постановления приняты: установленная мощность, максимальная мощность и пропускная способность электрической сети.

Выбор установленной мощности в качестве основной характеристики обусловлен степенью влияния на размер потенциальных негативных последствий, в частности, ограничение режима поставки электрической и тепловой энергии, экономический, экологический или социальный ущерб в случаях возникновения повреждений или отключений оборудования объектов. Несоблюдение юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями отнесенных к более высоким категориям риска требований безопасности в случае развития аварийной ситуации окажет влияние на более обширную территорию и приведет к более масштабным негативным последствиям, отключению большего количества потребителей, социально значимых объектов. В таблице 4 приведены критерии отнесения в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами электроэнергетики и потребителями электрической энергии, а также теплоснабжающих организаций и теплосетевых организаций к определенной категории риска.

Таблица 4

**Зависимость периодичности плановых проверок от установленной категории риска и характера хозяйственной деятельности объекта надзора**

	Категория риска				
	I	II	III	IV	V
	Высокая категория риска	Значительная категория риска	Средняя категория риска	Умеренная категория риска	Низкая категория риска
Плановые проверки	1 раз в 3 года	1 раз в 4 года	не чаще 1 раз в 5 лет	не чаще 1 раз в 6 лет	не проводятся
Электрические станции (установленная мощность)	Более 500 МВт	от 150 до 500 МВт	от 50 до 150 МВт	от 1 до 50 МВт	Менее 1 МВт
Объекты электросетевого хозяйства (пропускная способность электрической сети)	Более 500 МВт	от 100 до 500 МВт	от 5 до 100 МВт	от 0,15 до 5 МВт	Менее 0,15 МВт
Электроустановки потребителей (максимальная мощность)	Более 500 МВт	от 100 до 500 МВт	от 5 до 100 МВт	от 0,15 до 5 МВт	Менее 0,15 МВт (потребители 1 и 2 категории)
Тепловые установки и сети (установленная мощность)	-	-	более 10 МВт	от 0,15 до 10 МВт	Менее 0,15 МВт
Субъекты оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике	-	-	все	-	-

Согласно проекту постановления, в случае если субъект электроэнергетики, теплоснабжающая организация, теплосетевая организация или потребитель электрической энергии эксплуатируют объекты разной мощности или пропускной способности электрической сети, то организации присваивается наиболее высокая категория риска согласно мощности или пропускной способности электрической сети, отвечающей наиболее высокой категории риска. Кроме того, если эксплуатируемый объект электроэнергетики, объект теплоснабжения является единственным источником тепловой и (или) электрической энергии в системе энерго- и теплоснабжения, то организации, эксплуатирующей этот объект, присваивается более высокая категория риска.

### **3. Анализ международного опыта в части риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии**

В соответствии с Паспортом [14] внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии должно реализовываться с учетом имеющихся стандартов и рекомендаций ОЭСР, а также требований МАГАТЭ.

Требованием 26 документа МАГАТЭ [33] предусмотрено проведение проверок с применением подхода, в соответствии с которым частота и объем проверок должны быть соразмерны радиационным рискам, характеризующим конкретный ОИАЭ или вид деятельности. Кроме того, в [33] указано, что результаты проверок должны учитываться при проведении последующих проверок. Также рекомендации и сведения по реализации риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности приведены в документах МАГАТЭ [34], [35] и документе ОЭСР [36].

Проведенный анализ показал, что риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности полностью или частично реализован в таких странах как: Франция, США, Корея, Белоруссия, Индия, Китай, Болгария, Армения и Казахстан. Ниже приведена информация о реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии зарубежными регулирующими органами.

#### ***Французская Республика***

Контрольно-надзорная деятельность в отношении ИР, ОЯТЦ и прочих ОИАЭ (за исключением АЭС) осуществляется в соответствии с инструкцией ASN/INS/202 [37]. Согласно [37], риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности основан на принятой во Франции классификации объектов – С1, С2, С3.

В инструкции [37] отмечено, что в зависимости от класса объекта, устанавливается следующая периодичность плановых проверок:

- от 4 до 10 в год (для объектов класса С1);
- от 2 до 4 в год (для объектов класса С2);
- от 0,5 до 2 в год (для объектов класса С3).

Следует отметить, что принятая во Франции модель риск-ориентированного подхода не является строго статической. Регулятор, в зависимости от условий эксплуатации ОИАЭ, а также проводимых на нем работ, может как увеличить число плановых проверок в год, так и уменьшить их. Например, плановое число проверок ИР MASURCA (класс С2) составляет 3 проверки в год. Однако в силу того, что с площадки исследовательского реактора MASURCA вывезены ЯМ, число проверок сокращено до одной проверки в год.

Планирование проверок действующих АЭС осуществляется в соответствии с инструкцией ASN/INS/210 [38]. Согласно [38], при проведении плановых инспекций действующих на АЭС



направления проверок группируются в отдельные темы, которым присваивается соответствующая частота проверок:

- 1 раз в год по направлениям: «управление» (в нормальных и аварийных режимах), «радиационная защита», «состояние барьеров безопасности»;
- 2 раза в год по направлениям: «организационные и человеческие факторы», «состояние систем, оборудования и сооружений», «предупреждение и реагирование на чрезвычайные ситуации», «влияние на окружающую среду».

### *Соединенные Штаты Америки*

В соответствии с документом NRC [39] при осуществлении контрольно-надзорной деятельности за эксплуатацией ИР применяется дифференцированный подход, основанный на классификации ИР по их мощности. Согласно [39], ИР подразделяются на 3 класса, каждому из которых присвоена своя периодичность проверок:

- 1 раз в год – ИР первого класса (мощностью от 2 МВт и более);
- 1 раз в 2 года – ИР второго класса (мощностью менее 2 МВт);
- 1 раз в 3 года – ИР третьего класса (окончательно остановленные реакторы).

### *Республика Корея*

Контрольно-надзорная деятельность в области использования атомной энергии в Республике Корея регламентируется документом [40]. Согласно [40], устанавливается следующая частота проверок ОИАЭ:

- для АЭС – не реже чем раз в 20 месяцев (проверки на АЭС с РУ типа PWR проводятся в период ППР каждые 18 месяцев, на АЭС с РУ типа CANDU в период технического обслуживания энергоблока);
- для исследовательских и учебных реакторов – не реже 1 раза в 2 года;
- для ОЯТЦ – 1 раз в год;
- для радиационно опасных объектов – от 1 проверки в год до 1 проверки раз в 5 лет, в зависимости от специфики объекта. Например, для организаций, использующих радиоизотопную продукцию с активностью до 3000 Ки в виде закрытых источников излучения и до 0,1 Ки в виде открытых источников излучения, выполняются плановые проверки 1 раз в 5 лет, при использовании источников излучений выше указанных активностей плановые проверки проводятся 1 раз в 3 года.

Объем инспекционного контроля на ОИАЭ определяется в соответствии с Положением Комиссии по ядерной и физической безопасности [41], в котором отмечено, что периодичность отдельных направлений проверок определяется с учетом значимости конкретного направления, специфики объекта, а также национального и международного опыта эксплуатации объектов такого типа.

### ***Республика Беларусь***

Порядок проведения проверок Госатомнадзором в отношении строящейся белорусской АЭС регулируется указом Президента Республики Беларусь [42] и постановлением Правительства Республики Беларусь [43]. Согласно [42, 43], для строящейся Белорусской АЭС предусмотрен режим постоянного контроля (надзора).

Порядок и частота проведения проверок объектов, использующих источники ионизирующих излучений (ИИИ), регламентируются указом Президента Республики Беларусь [44], который предусматривает изменение интенсивности плановых проверок в зависимости от категории по степени радиационной опасности ИИИ.

В соответствии с положениями [44] для объектов, на которых осуществляется деятельность с использованием ИИИ I и II категорий по степени радиационной опасности, установлена периодичность плановых проверок не чаще 1 раза в год, при этом если по результатам последней плановой проверки не выявлено нарушений законодательства, то проверки проводятся не чаще 1 раза в 2 года. Для объектов, на которых осуществляется деятельность с использованием ИИИ III и IV категорий по степени радиационной опасности, устанавливается периодичность плановых проверок не чаще 1 раза в 3 года, при этом если по результатам последней плановой проверки не выявлено нарушений законодательства, то не чаще 1 раза в 5 лет.

### ***Республика Индия***

Согласно сообщению Совета по регулированию атомной энергии Индии (AERB), представленному в докладе [45], интенсивность проверок ОИАЭ зависит от его потенциальной опасности:

- еженедельно – для АЭС, находящихся в стадии строительства, в части обеспечения промышленной безопасности;
- ежеквартально – для АЭС, находящихся в опытно-промышленной эксплуатации;
- 1 раз в полгода – для АЭС, находящихся в процессе эксплуатации;
- 1 раз в год – для прочих ОИАЭ, обладающих высокой потенциальной опасностью.

В соответствии с документом AERB/RF/SM/G-3 [46], регламентирующим процедуру проверки радиационных установок, частота проверок также зависит от степени потенциальной опасности объекта. Согласно [46], инспекции промышленных гамма-облучательных установок высокой мощности, промышленных радиографов, гамма-облучательных камер, предприятий, производящих радиоактивные источники, осуществляются с периодичностью 1 раз в 3 года, а объектов с меньшей потенциальной опасностью, такие как: промышленные ускорительные установки, объекты, осуществляющие промышленное производство приборов, содержащих радиоактивные источники, – 1 раз в 5 лет.

### ***Китайская Народная Республика***

В отчете IRRS [47] отмечено, что в соответствии с «Программой регулирования и контроля радиационной безопасности и защиты» частота плановых проверок зависит от характера

деятельности ОИАЭ. Для предприятий по изготовлению радиоизотопной продукции установлена периодичность проверок – 4 раза в год; для предприятий, использующих радиационные источники «I категории» в медицинских целях, – 1 раз в год; для предприятий, использующих радиационные источники и облучательные установки «I категории» в немедицинских целях, – 2 раза в год.

Частота проверок может быть изменена в сторону увеличения или уменьшения в соответствии с условиями эксплуатации ОИАЭ.

### ***Республика Болгария***

Периодичность плановых проверок ОИАЭ в Республике Болгария определяется в соответствии с методикой QMS-IA-P-02/2 [48]. Согласно [48], для каждого из направлений проверки, в зависимости от инспектируемого ОИАЭ, устанавливается своя интенсивность проверок – 1 раз в год, либо 1 раз в 3 года и, кроме того, варьируется число привлекаемых инспекторов и продолжительность проверки.

Например, проверка обеспечения физической защиты хранилища РАО в с. Нови-Хан проводится один раз в три года силами 2-х инспекторов в течение одного дня, в то время как проверка физической защиты АЭС «Козлодуй» проводится ежегодно силами 3-х инспекторов в течение трех дней.

### ***Республика Армения***

Плановые проверки Армянской АЭС осуществляются в соответствии с программой периодических проверок [49], положениями которой предусматривается дифференцированный подход к интенсивности направлений плановых проверок. В зависимости от важности направления проверки устанавливается одна из следующих интенсивностей проверок: 4 раза в год, 2 раза в год, 1 раз в год, 1 раз в 2 года.

Максимальная интенсивность проверок, четыре раза в год, предусмотрена для направления «организации учета и контроля ядерных материалов». Дважды в год осуществляются проверки таких направлений, как: «организация технического обслуживания и ремонта систем, конструкций и элементов, важных для безопасности», «соответствие требованиям водно-химического режима». Минимальная интенсивность проверок – один раз в два года предусмотрена для таких направлений как, «обращение с РАО (за исключением проверки радиационной безопасности обращения РАО)», «аварийное планирование и готовности».

### ***Республика Казахстан***

Порядок проведения проверок на ОИАЭ в Республике Казахстан регламентируется положениями Предпринимательского кодекса [50]. Согласно статье 141 Предпринимательского Кодекса [50], периодичность проведения проверок при осуществлении контроля и надзора в области использования атомной энергии определяется в соответствии с утвержденными критериями

оценки степени риска [51]. Согласно [51], критерии оценки степени риска формируются посредством объективных и субъективных показателей (критериев).

Объективные критерии определяются исходя из четырех категорий потенциальной радиационной опасности [51]:

- к I категории относятся установки, при аварии на которых возможно радиационное воздействие на население за пределами санитарно-защитной зоны и могут потребоваться меры по защите населения;
- ко II категории относятся установки, при аварии на которых радиационное воздействие ограничивается территорией санитарно-защитной зоны;
- к III категории относятся установки, при аварии на которых радиационное воздействие ограничивается площадкой размещения;
- к IV категории относятся установки, при аварии на которых радиационное воздействие ограничивается только рабочими помещениями.

Согласно [51], к группе высокой степени риска относятся субъекты (объекты), отнесенные к I, II и III категории потенциальной радиационной опасности, а также деятельность по транспортировке радиоактивных веществ, радиоизотопных ИИИ, РАО. В группу, не отнесенную к высокой степени риска, включены субъекты (объекты), отнесенные к IV категории потенциальной радиационной опасности, а также деятельность по представлению услуг в области использования атомной энергии, деятельность на территориях бывших испытательных ядерных полигонов и других территориях, загрязненных в результате проведенных ядерных взрывов, деятельность по специальной подготовке специалистов в области использования атомной энергии.

В отношении проверяемых субъектов (объектов), отнесенных к высокой степени риска, применяется особый порядок проведения проверок на основании полугодовых графиков. При этом, согласно [51], плановые проверки должны проводиться не чаще одного раза в год для объектов, отнесенных к I и II категории потенциальной радиационной опасности (АЭС, ИЯУ, объекты ЯТЦ), и не чаще, чем один раз в три года, для объектов, отнесенных к III категории потенциальной радиационной опасности. Следует отметить, что на основании анализа субъективных (динамических) критериев оценки степени риска для субъекта надзора может быть изменена вышеуказанная периодичность плановых проверок.

В качестве субъективных критериев оценки степени риска приняты нарушения требований в области использования атомной энергии, выявленные на ОИАЭ в ходе ранее проведенных проверок. По степени значимости такие нарушения требований разбиты на три группы:

- грубые нарушения (нарушения, которые могут привести к облучению персонала и населения выше установленных норм; радиационному загрязнению территории предприятия и/или окружающей среды; потере управления источником ионизирующего излучения на объектах I и II категории);
- значительные нарушения (нарушения санитарно-эпидемиологических требований к обеспечению радиационной безопасности на объектах I, II и III категории);
- незначительные нарушения (несоблюдение условий квалификационных требований для деятельности в области использования атомной энергии на объектах IV категории).

Полный перечень субъективных критериев оценки степени рисков с указанием их степени значимости приведен в приложении к [51].

Оценка хозяйственной деятельности субъекта за отчетный период осуществляется путем расчета общего показателя степени риска –  $P$  по следующей формуле:

$$P = 30 \cdot n_{\text{незнач}} + 70 \cdot n_{\text{знач}} + 100 \cdot N_{\text{груб}}, \quad (1)$$

где:

$n_{\text{незнач}}$  – доля незначительных нарушений от общего числа незначительных требований, установленных в [51];

$n_{\text{знач}}$  – доля значительных нарушений от общего числа значительных нарушений, установленных в [51];

$N_{\text{груб}}$  – количество грубых нарушений, установленных в [51].

Согласно [51], если показатель степени риска ( $P$ ) находится в интервале от 0 до 60, то субъект (объект) освобождается от периодичности проверок, установленных для особого порядка. Если показатель степени риска ( $P$ ) превышает 60, то субъект (объект) не освобождается от особого порядка проведения проверок.

Согласно выполненному анализу, риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности полностью или частично реализован во всех рассмотренных странах на уровне, не ниже статической модели оценки риска.

#### **4. Предложения по концепции внедрения риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии в Российской Федерации**

Основные предложения по концепции внедрения риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии основаны на работе [52].

Согласно [52], в зависимости от применяемых критериев риска, модели оценки риска можно условно разделить на «статические» и «динамические». Более сложная «динамическая» модель оценки риска, в отличие от «статической», предусматривает изменение категории риска в зависимости от выявленных фактов нарушений обязательных требований и имевших место случаев причинения вреда.

Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного надзора в области использования атомной энергии целесообразно осуществлять в несколько этапов (см. рис. 2) [52], переходя от более простой «статической» модели оценки риска к более сложной «динамической». При этом следует отметить, что предполагаемые модели оценки риска носят объективный характер.

### Статическая модель оценки риска

На первом этапе внедрения риск-ориентированного подхода предлагается использовать статическую модель оценки риска, установив пять классов опасности, как это показано в таблице 5. В качестве критериев отнесения (критериев риска) предлагается использовать постоянные критерии риска. Принимая во внимание значительное количество ОИАЭ (несколько тысяч) в качестве основного критерия риска, применяемого для отнесения объекта к соответствующему классу опасности, предлагается использовать существующую категоризацию объектов по их потенциальной радиационной опасности согласно ОСПОРБ 99/2010 [53], что позволит минимизировать как временные, так и финансовые затраты на присвоение объектам соответствующих классов опасности.

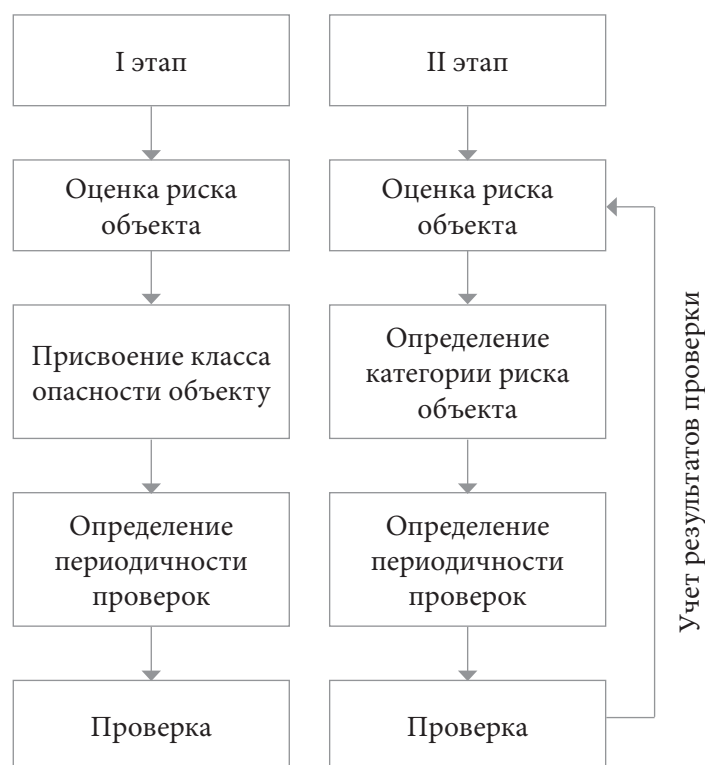


Рис. 2. Этапы внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность

Для отнесения объекта к IV классу опасности критерии риска, помимо категории потенциальной радиационной опасности, предлагается дополнить иными факторами, не обусловленными ядерной или радиационной опасностью, а именно:

- наличием оборудования, работающего под избыточным давлением;
- возможностью воздействия на промышленные объекты, размещенные на тех же площадках, на которых размещены ОИАЭ, взрывных ударных волн (вследствие возникновения химической реакции или теплофизического процесса), либо ударов от летящих предметов, обладающих значительной кинетической энергией;

– возможностью воздействия на промышленные объекты, размещенные на тех же площадках, на которых размещены ОИАЭ, значительного температурного или химического воздействия, превышающего предельные значения, при которых обеспечена работоспособность оборудования.

Таблица 5

**Классы опасности и соответствующие им критерии риска  
и порядок осуществления контроля в рамках  
статистической модели оценки риска**

<b>Класс опасности</b>	<b>Критерии риска (категория радиационной опасности по ОСПОРБ-99/2010 [53])</b>	<b>Порядок осуществления контроля</b>
I	I категория	Постоянный государственный надзор, плановые проверки не реже 1 раза в 2 года
II	II категория	Плановые проверки не чаще 1 раза в 2 года, но не реже 1 раза в 3 года
III	III категория	Плановые проверки не чаще 1 раза в 3 года, но не реже 1 раза в 4 года
IV	IV категория и наличие дополнительных факторов риска, не обусловленных ядерной или радиационной опасностью объекта	Плановые проверки не чаще 1 раз в 5 лет
V	IV категория	Плановые проверки не проводятся

Как видно из таблицы 5, предложенный порядок осуществления контроля предусматривает снижение интенсивности контрольно-надзорных мероприятий в отношении менее опасных ОИАЭ IV – V класса опасности, число которых достаточно велико, и, напротив, повышение периодичности плановых проверок более опасных ОИАЭ, относящихся к I – II классам опасности. При этом в отношении наиболее опасных ОИАЭ, относящихся к I классу опасности, устанавливается режим постоянного государственного надзора, как это предусмотрено статьей 13.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ [17] и проектом Федерального закона [16]. Максимальную периодичность проверок ОИАЭ III класса опасности предлагается оставить без изменений. Ввиду того, что ОИАЭ, относящихся к I – II классам опасности, существенно меньше, чем относящихся к более низким классам, предложенный порядок осуществления контроля позволит оптимизировать распределение ресурсов регулирующих органов, сконцентрировав усилия на наиболее опасных объектах.



### *Динамическая модель оценки риска*

На втором этапе предлагается осуществить переход от классов опасности и используемой для их определения статической модели оценки риска, предложенной на первом этапе, к категориям риска, присваиваемым с использованием динамической модели оценки риска, преимуществом которой является более высокий уровень гибкости (возможность учета текущих действий поднадзорных субъектов по исполнению обязательных требований). В соответствии с проектом Федерального закона [16] при оценке категории риска объекта помимо степени тяжести, частоты возникновения, трудности преодоления и возможности распространения потенциальных негативных последствий (учитываемых при определении класса опасности) должна учитываться вероятность несоблюдения обязательных требований безопасности. В связи с этим на данном этапе целесообразно учитывать результаты плановых и внеплановых проверок, нарушения, выявленные в рамках постоянного государственного надзора, имевшие место нарушения в работе ОИАЭ, учитываемые в соответствии с федеральными нормами и правилами. Также источниками информации могут быть результаты противоаварийных учений и тренировок.

Основа для внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность закладывается еще на первом этапе, на котором определяющим фактором является категория потенциальной радиационной опасности. На втором этапе внедрения риск-ориентированного подхода предлагается помимо используемых на первом этапе постоянных факторов (статические факторы) учитывать при определении категории риска такие факторы, как: наличие или отсутствие нарушений обязательных требований и нарушений в работе ОИАЭ (динамические факторы) (таблица 6).

Представленные в таблице 6 периодичности проверок обеспечивают выполнение положений проекта Федерального закона [16], а именно:

- для объектов чрезвычайно высокого риска (I категория риска) установлен режим постоянного государственного надзора и минимальная периодичность плановых контрольно-надзорных мероприятий;
- для объектов высокого и значительного риска (II и III категории риска) установлены максимальная и минимальная периодичность проведения плановых контрольно-надзорных мероприятий;
- для объектов среднего и умеренного риска (IV и V категории риска) установлена максимальная периодичность проведения плановых контрольно-надзорных мероприятий;
- для объектов низкого риска (VI категория риска) не предусмотрено проведение плановых контрольно-надзорных мероприятий;
- предусмотрено снижение категории риска объектов в случае добросовестного исполнения обязательных требований.

Таблица 6

**Категории и соответствующие им критерии риска,  
а также порядок осуществления контроля в рамках  
динамической модели оценки риска**

Категория риска	Критерии риска		Порядок осуществления контроля
	Статические факторы (категория по ОСПОРБ-99/2010 [53])	Динамические факторы	
I	I категория	Не применяется	Постоянный государственный надзор, плановые проверки не реже 1 раза в 2 года
II	II категория	$KП \geq K1$	Плановые проверки не чаще 1 раза в 2 года, но не реже 1 раза в 3 года
III	II категория	$KП < K1$	Плановые проверки не чаще 1 раза в 3 года, но не реже 1 раза в 4 года
	III категория	$KП \geq K2$	
IV	III категория	$KП < K2$	Плановые проверки не чаще 1 раза в 4 года
	IV категория и наличие дополнительных факторов риска	$KП \geq K3$	
V	IV категория и наличие дополнительных факторов риска	$KП < K3$	Плановые проверки не чаще 1 раз в 5 лет
	IV категория	$KП \geq K4$	
VI	IV категория	$KП < K4$	Плановые проверки не проводятся

В связи с тем, что вероятность несоблюдения обязательных требований характеризуется не только фактом наличия или отсутствия хотя бы одного грубого нарушения, но и количеством менее значимых нарушений, при определении критериев риска целесообразно учитывать количество и значимость нарушений, выявленных за определенный период контрольно-надзорной деятельности. Таким образом, модель оценки риска на втором этапе предусматривает постоянный централизованный сбор информации обо всех нарушениях всех поднадзорных объектов, и такую деятельность целесообразно поручить организациям научно-технической поддержки Ростехнадзора, в функции которых в соответствии с Федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ [18] входит научно-техническое обеспечение государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

Принимая во внимание широкий спектр возможных нарушений (как по виду нарушений, так и по их значимости), для функционирования модели оценки риска на втором этапе в числе прочего должны быть определены:

- подходы к оценке в баллах за нарушение каждого вида;
- пороговые значения баллов для изменения категории риска (величины К1 – К4 в таблице 6).

Для совокупного учета в одном показателе таких разнородных факторов, как нарушения обязательных требований и нарушения в работе объектов использования атомной энергии, предлагается использовать комплексный показатель (КП), оцениваемый в баллах по формуле:

$$\text{КП} = w_{\text{знач}} \cdot n_{\text{знач}} + w_{\text{незнач}} \cdot n_{\text{незнач}} + \sum_i N_i \cdot W_i, \quad (2)$$

где:

$w_{\text{знач}}$  – коэффициент значимости значительного нарушения обязательных требований;

$n_{\text{знач}}$  – количество значительных нарушений обязательных требований, выявленных за определенный период;

$w_{\text{незнач}}$  – коэффициент значимости незначительного нарушения обязательных требований;

$n_{\text{незнач}}$  – количество незначительных нарушений обязательных требований, выявленных за определенный период;

$i$  – индекс, обозначающий категорию нарушения в работе ОИАЭ;

$N_i$  – количество нарушений  $i$ -ой категории в работе ОИАЭ, зарегистрированных за определенный период;

$W_i$  – коэффициент значимости  $i$ -ой категории нарушения в работе объекта использования атомной энергии.

Конкретные характеристики ( $w_{\text{знач}}$ ,  $w_{\text{незнач}}$ ,  $W_i$ ) модели оценки риска на втором этапе, как и пороговые значения баллов для изменения категории риска (величины К1 – К4 в таблице 6) могут быть определены различными методами, такими как: экспертные оценки, упрощенные методики или точные методы (например, ВАБ).

Вышеизложенные предложения по поэтапному внедрению риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность в области использования атомной энергии обладают рядом преимуществ, а именно:

- минимальные временные и финансовые затраты на начальном этапе внедрения риск-ориентированного подхода за счет использования существующей категоризации ОИАЭ по их потенциальной радиационной опасности;
- возможность эволюционного, а не революционного развития системы оценки риска с постепенным повышением уровня ее гибкости за счет дополнения используемых критериев риска различными динамическими факторами;
- возможность дальнейшего развития системы оценки риска за счет внедрения современных научно-обоснованных подходов вместо субъективных экспертных оценок.

## **5. Предложения в части риск-ориентированного подхода, направленные на совершенствование нормативного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии**

Порядок осуществления федерального государственного надзора в области использования атомной энергии установлен Положением [54].

В частности, Положение [54] содержит перечень вопросов, являющихся предметом проверок при осуществлении государственного надзора, должностных лиц, которые вправе осуществлять государственный надзор; элементы государственного надзора; положения, касающиеся комплексных и целевых проверок (инспекций), оформления результатов проверок (инспекций).

При этом частью 1 статьи 14 проекта Федерального закона [16] предусмотрено, что положения об осуществлении конкретных видов государственного контроля (надзора) должны содержать, в том числе:

- порядок организации и функционирования системы управления рисками при осуществлении государственного контроля;
- порядок организации и функционирования системы оценки результативности и эффективности государственного контроля;
- перечень форм, в которых допускается осуществление данного вида государственного контроля и др.

Кроме того, согласно части 3 статьи 26 проекта Федерального закона [16], в положениях о видах государственного контроля (надзора) должны быть закреплены перечни критериев отнесения (критериев риска) объектов государственного контроля (надзора) при осуществлении плановых форм государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, определяемые Правительством Российской Федерации.

Частью 6 статьи 28 проекта Федерального закона [16] установлено, что положения о видах государственного контроля (надзора) должны содержать периодичность проведения плановых форм государственного контроля (надзора) для каждой категории риска (класса опасности), если иное не предусмотрено федеральными законами.

В связи с тем, что в настоящее время вышеуказанные положения не установлены, после принятия проекта Федерального закона [16] необходимо внести соответствующие изменения в [54], а также в Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по федеральному государственному надзору в области использования атомной энергии, утвержденный приказом Ростехнадзора от 07.06.2013 № 248 [55] в части периодичности проведения форм государственного контроля (надзора).

Частью 2 статьи 28 проекта Федерального закона [16] предусмотрено, что постоянный государственный контроль (надзор) устанавливается для объектов, которым присвоена категория чрезвычайно высокого риска.

При этом в соответствии с частями 2, 3 статьи 35 проекта Федерального закона [16] к объектам чрезвычайно высокой категории риска относятся отдельные объекты использования атомной энергии, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации также утверждается порядок осуществления постоянного государственного контроля (надзора) (часть 5 статьи 35 проекта Федерального закона [16]).

На сегодняшний день порядок осуществления постоянного государственного надзора на объектах использования атомной энергии, включенных в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень объектов использования атомной энергии, в отношении которых вводится режим постоянного государственного надзора [56], установлен в Положении [57].

Учитывая вышеперечисленные положения проекта Федерального закона [16], после его принятия, а также после отнесения объектов использования атомной энергии к объектам чрезвычайно высокой категории риска необходимо внести соответствующие изменения в [56] и [57].

### **Заключение**

В рамках настоящей работы подготовлен обзор основных нормативных правовых актов, принятых и разрабатываемых в Российской Федерации, положения которых регламентируют риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Выполнен анализ опыта внедрения риск-ориентированного подхода в зарубежной и отечественной практике при осуществлении контрольно-надзорных функций.

Подготовлены предложения по формированию концепции внедрения риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии, а также разработаны предложения в части риск-ориентированного подхода, направленные на совершенствование нормативного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии.

### **Список используемых источников**

1. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина к Федеральному собранию Российской Федерации от 01.12.2016.
2. План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 – 2017 годы, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.04.2016 № 559-р.
3. Протокол заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 14.04.2015 № 141.
4. План первичных мероприятий по внедрению риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденный руководителем Ростехнадзора А.В. Алешиным 15 июля 2015 г.

5. Приказ Ростехнадзора от 30.09.2015 № 389 «Об утверждении Плана-графика реализации Плана первичных мероприятий по внедрению риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору».

6. План мероприятий по внедрению риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии на примере АЭС, утвержденный заместителем руководителя Ростехнадзора А.В. Ферапонтовым 27 ноября 2015 г.

7. Приказ Ростехнадзора от 12.08.2015 № 311 (зарегистрирован Минюстом России 4 сентября 2015 г., регистрационный № 38807) «Об утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии «Основные требования к вероятностному анализу безопасности блока атомной станции».

8. Приказ Ростехнадзора от 02.11.2016 № 458 «Об утверждении руководства по безопасности при использовании атомной энергии «Рекомендации по применению риск-информативного метода при обосновании риск-информативных решений, связанных с безопасностью блока атомной станции».

9. Приказ Ростехнадзора от 01.07.2016 № 281 «Об утверждении руководства по безопасности при использовании атомной энергии «Рекомендации по использованию вероятностного анализа безопасности при оценке нарушений в работе атомных станций».

10. Федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии «Положение о порядке расследования и учета нарушений в работе атомных станций» (НП-004-08), утвержденные постановлением Ростехнадзора от 14.05.2008 № 3.

11. Положение об отчетности в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденное приказом Ростехнадзора от 06.03.2018 № 101.

12. Приказ Ростехнадзора от 14.04.2016 № 151 «Об утверждении Плана-графика реализации плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 – 2017 годы».

13. Приказ Ростехнадзора от 10.08.2016 № 336 «Об утверждении Отраслевого плана исследований в области риск-ориентированной контрольно-надзорной деятельности».

14. Паспорт реализации проектов стратегического направления «Реформа контрольной и надзорной деятельности» в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору», утвержденный протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 21.02.2017 № 13 (2).

15. Сводный план сводного паспорта реализации проектов стратегического направления «Реформа контрольной и надзорной деятельности» в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору», утвержденный руководителем Ростехнадзора А.В. Алешиным 11 мая 2017 г.

16. Проект Федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации», подготовленный Министерством экономического развития Российской Федерации.



17. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
18. Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».
19. Федеральный закон от 13.07.2015 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства».
21. Постановление Правительства РФ от 02.03.2017 № 245 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806».
22. Аналитическая записка «Обмен лучшими практиками применения риск-ориентированного подхода и оценки эффективности в контрольно-надзорной деятельности», Аналитический центр при Правительстве России, Москва, 2016 г.
23. Письмо МЧС России от 11 августа 2015 г. № 43-3828-19 «О методиках определения периодичности осуществления плановых надзорных мероприятий».
24. Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».
25. Приказ Роспотребнадзора от 26 декабря 2014 г. № 1302 «О внедрении Методических рекомендаций в «пилотных» территориальных органах Роспотребнадзора».
26. Методические рекомендации МР 5.1.0116-17 «Риск-ориентированная модель контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия. Классификация хозяйствующих субъектов, видов деятельности и объектов надзора по потенциальному риску причинения вреда здоровью человека для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий, утв. Роспотребнадзором 11.08.2017.
27. Распоряжение Правительства РФ от 21.08.2006 № 1156-р «Об утверждении перечней организаций и территорий, подлежащих обслуживанию ФМБА России».
28. Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
29. Постановление Правительства РФ от 23.11.2009 № 944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью».
30. Положение о федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 г. № 228.
31. <https://rkn.gov.ru/about/territorial/> на 02.02.2018 [электронный ресурс].
32. Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».



33. Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety, GSR Part 1 (Rev.1), IAEA, 2016.
34. Regulatory Inspection of Nuclear Facilities and Enforcement by the Regulatory Body, GS-G-1.3, IAEA, 2002.
35. Inspection of Radiation Sources and Regulatory Enforcement, GS-G-1.5, IAEA, 2004.
36. Working group on inspection practices. Comparison of Inspection Practices of Research Reactors in Relation to the Practices Carried Out at Nuclear Power Plants, NEA/CNRA/R (2004)1.
37. Инструкция SMQ/DRC/QTL/INS/ASN000202 «Обязательная часть периодических инспекций для установок LUDD и экспериментальных реакторов» (ASN/INS/202), 2015.
38. Инструкция SMQ/DCN/QTL/INS/ASN/000210/2014 «Тематика периодических инспекций АЭС, производящих электроэнергию» (ASN/INS/210), 2015.
39. NRC inspection manual (Chapter 2545) «Research and test reactor inspection program».
40. Enforcement Regulation of the Nuclear Safety Act, 2011 г.
41. Regulation on Items and Method of Periodic Inspection Nuclear Reactor Facilities (notice № 2016-07), NSSC.
42. Указ Президента Республики Беларусь от 16.02.2015 № 62 «Об обеспечении безопасности при сооружении белорусской атомной электростанции».
43. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25.02.2015 № 133 «Об утверждении положения об организации и осуществлении контроля (надзора) за обеспечением безопасности при сооружении и вводе в эксплуатацию белорусской атомной электростанции».
44. Указ Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике».
45. Nuclear Regulatory Framework: India, Technical meeting on recent licensing of new nuclear plants, Brazil, 2012.
46. Regulatory inspection and enforcement in radiation facilities, manual №AERB/RF/SM/G-3, AERB.
47. Integrated Regulatory Review Service (IRRS). Self-assessment report IRRS Follow-up Mission to People's Republic, 2016.
48. QMS-IA-P-02/2 «Procedure for inspection activities in nuclear facilities», BNRA.
49. Armenian Nuclear regulatory authority (ANRA). Anra's periodical inspection program.
50. Закон Республики Казахстан от 29.10.2015 № 375-V «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан»;
51. Совместный приказ Министра энергетики Республики Казахстан от 23 декабря 2015 года № 747 и Министра национальной экономики Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 811 «Об утверждении критериев оценки степени риска и проверочного листа в области атомной энергии».
52. Хамаза А. А. «Предложения по внедрению риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в области использования атомной энергии» // Ядерная и радиационная безопасность, № 1(79)-2016.
53. СП 2.6.1.2612-10 «Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99/2010)».

54. Положение о федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 15.10.2012 № 1044.

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

56. Перечень объектов использования атомной энергии, в отношении которых вводится режим постоянного государственного надзора, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 № 610-р.

57. Положение о режиме постоянного государственного надзора на объектах использования атомной энергии, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 № 373.

А.А. Хамаза, А.В. Курындин, А.В. Белоусов, М.Ю. Орлов

**Концепция внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность в области использования атомной энергии**

Препринт ФБУ «НТЦ ЯРБ»

Ответственный за выпуск Балалаечников А.В.  
Редактор Дорогавцева Е.А.  
Компьютерная верстка Большакова Н.Р.

Верстка выполнена в ФБУ «НТЦ ЯРБ»  
Подписано в печать 15.03.2018

ФБУ «НТЦ ЯРБ» является официальным издателем и распространителем нормативных актов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 20.04.06 № 384), а также официальным распространителем документов МАГАТЭ на территории России. Товарный знак ФБУ «НТЦ ЯРБ» зарегистрирован в Государственном реестре товарных знаков и знаков обслуживания Российской Федерации 19.06.2017. Тираж 100 экз.

Отпечатано в ФБУ «НТЦ ЯРБ»  
Москва, ул. Малая Красносельская, д. 2/8, корп. 5



Система менеджмента  
ISO 9001:2015  
[www.tuv.com](http://www.tuv.com)  
ID 9105068067



Система менеджмента качества  
ФБУ «НТЦ ЯРБ» сертифицирована на  
соответствие требованиям международного  
стандарта ISO 9001:2015 и национального  
стандарта Российской Федерации  
ГОСТ Р ИСО 9001-2015

ISBN 978-5-907011-16-8



9 785907 011168



ФБУ «НТЦ ЯРБ»

Москва, ул. Малая Красносельская, д. 2/8, корп. 5

[www.secnrs.ru](http://www.secnrs.ru)