



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА
ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ, ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМУ И АТОМНОМУ НАДЗОРУ
(РОСТЕХНАДЗОР)**

ПРОТОКОЛ

11 сентября 2018 г.

№ К4С-2

**заочного заседания Комиссии по предупреждению и ликвидации
чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности
Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному
надзору**

Председатель Комиссии — руководитель Федеральной службы
по экологическому, технологическому и атомному надзору А.В. Алёшин

Члены Комиссии
по предупреждению
и ликвидации чрезвычайных
ситуаций и обеспечению
пожарной безопасности
Федеральной службы по
экологическому,
технологическому
и атомному надзору

А.В. Ферапонтов, А.В. Трембицкий,
А.Л. Рыбас, А.В. Бакатин,
В.В. Козивкин, С.Г. Радионова,
Д.А. Боков, Ю.Г. Агеев,
Г.П. Ермак, С.А. Жулина,
М.А. Климова, Е.Г. Кудрявцев,
М.И. Мирошниченко, Г.М. Селезнев,
Д.И. Фролов, Д.А. Яковлев,
М.В. Макарчук

Приглашенные работники иных
организаций

А.А. Хамаза (ФБУ «НТЦ ЯРБ»)

ПОВЕСТКА:

О гармонизации понятийного аппарата Ростехнадзора и МЧС России
в области промышленной безопасности и в области защиты населения
и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

РАССМОТРЕЛИ:

В соответствии с Положением о Федеральной службе по экологическому,
технологическому и атомному надзору, утвержденным постановлением
Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401, Ростехнадзор
является уполномоченным органом государственного регулирования

безопасности при использовании атомной энергии (органом федерального государственного надзора в области использования атомной энергии), уполномоченным органом в области промышленной безопасности (органом федерального государственного надзора в области промышленной безопасности). Особенности осуществления функций по регулированию безопасности определяются соответствующими основополагающими федеральными законами Российской Федерации (от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов») и устанавливаются в положениях о соответствующих видах федерального государственного надзора (Положение о федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 1044; Положение о федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2012 г. № 1170).

В каждом из вышеуказанных направлений государственного регулирования безопасности применяется собственная терминологическая база. Так, в статье 3 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ определены объекты его применения (объекты использования атомной энергии), такие как ядерные установки, радиационные источники, пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пункты хранения, хранилища радиоактивных отходов, ядерные материалы, радиоактивные веществ, радиоактивные отходы и другие. В Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ дано определение таким понятиям, как «опасный производственный объект», «авария», «инцидент» и другим.

Одновременно с реализацией возложенных полномочий в области государственного регулирования безопасности Ростехнадзор в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» обеспечивает деятельность двух функциональных

подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) – контроля за химически опасными и взрывопожароопасными объектами и контроля за ядерно и радиационно опасными объектами. РСЧС объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и осуществляет свою деятельность в целях выполнения задач, предусмотренных Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

К компетенции Ростехнадзора отнесены вопросы контроля за деятельностью поднадзорных организаций по вопросам аварийного реагирования, предупреждения, ликвидации и локализации последствий аварий на поднадзорных Ростехнадзору объектах.

При этом Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ определена собственная терминологическая база, включающая такие понятия, как «потенциально опасный объект», «критически важный объект», «чрезвычайная ситуация» и другие.

В целях гармонизации понятийного аппарата Ростехнадзора и МЧС России в области промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии и в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в рамках деятельности КЧС Ростехнадзора проведена аналитическая работа по определению терминов, используемых Ростехнадзором и МЧС России в соответствующих областях регулирования безопасности, для которых возможно их противоречивое или неоднозначное толкование.

По результатам проведенной работы Управлением специальной безопасности (Д.А. Боков), Управлением общепромышленного надзора (Г.М. Селезнев), ФБУ «Научно-технический центр ядерной и радиационной безопасности (А.А. Хамаза) подготовлены предложения по гармонизации

понятийного аппарата, используемого в деятельности Ростехнадзора и МЧС России в области промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии и в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (прилагаются).

РЕШИЛИ:

1. Принять к сведению предложения по гармонизации понятийного аппарата, используемого в деятельности Ростехнадзора и МЧС России в области промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии и в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

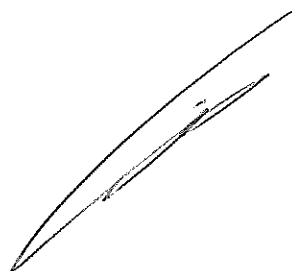
2. Управлению специальной безопасности (Д.А. Боков) в срок до 21 сентября 2018 года направить указанные предложения в МЧС России для учета и использования в работе, а также в целях принятия дальнейших совместных решений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации в пределах компетенции.

Председатель Комиссии
по предупреждению
и ликвидации чрезвычайных
ситуаций и обеспечению пожарной
безопасности
Федеральной службы
по экологическому,
технологическому и атомному
надзору



А.В. Алёшин

Ответственный секретарь Комиссии
по предупреждению
и ликвидации чрезвычайных
ситуаций и обеспечению пожарной
безопасности
Федеральной службы
по экологическому,
технологическому и атомному
надзору



Д.А. Боков

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по гармонизации понятийного аппарата, используемого в деятельности Ростехнадзора и МЧС России в области промышленной безопасности и в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

I. В области промышленной безопасности

1. О критически важных объектах и опасных производственных объектах

Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон № 68-ФЗ) введено понятие «критически важный объект» (далее – КВО). К КВО относят объект, нарушение или прекращение функционирования которого приведет к потере управления экономикой Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации, ее необратимому негативному изменению (разрушению) либо существенному снижению безопасности жизнедеятельности населения. Кроме того, Федеральным законом № 68-ФЗ дано определение понятия «потенциально опасный объект» как объект, на котором расположены здания и сооружения повышенного уровня ответственности, либо объект, на котором возможно одновременное пребывание более пяти тысяч человек.

Оба вышеуказанных понятия являются основополагающими в системе государственного регулирования защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и широко используются в нормативных правовых актах и ведомственных документах, разрабатываемых МЧС России.

И Федеральный закон № 68-ФЗ, и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты распространяются в том числе на деятельность промышленных предприятий (организаций), на производствах которых используются химически опасные, взрывопожароопасные вещества.

Обеспечение безопасности на таких предприятиях (организациях) регулируется также иными нормативными правовыми актами. Одним из них является Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О безопасности опасных производственных объектов» (далее – Федеральный закон № 116-ФЗ) – основополагающий в области промышленной безопасности. Этим федеральным законом введено понятие «опасный производственный объект» (далее – ОПО). К ОПО относятся предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты:

на которых получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются в определенных данным Федеральным законом количествах опасные вещества;

используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы (за исключением лифтов, подъемных платформ для инвалидов), эскалаторы в метрополитенах, канатные дороги, фуникулеры;

получаются, транспортируются, используются расплавы черных и цветных металлов, сплавы на основе этих расплавов с применением оборудования, рассчитанного на максимальное количество расплава 500 килограммов и более;

ведутся горные работы (за исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых и разработки россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ), работы по обогащению полезных ископаемых;

осуществляется хранение или переработка растительного сырья, в процессе которых образуются взрывоопасные пылевоздушные смеси, способные самовозгораться, возгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления, а также осуществляется хранение зерна, продуктов его переработки и комбикормового сырья, склонных к самосогреванию и самовозгоранию.

При этом ОПО в зависимости от уровня потенциальной опасности

аварий на них для жизненно важных интересов личности и общества подразделяются в соответствии с критериями, указанными в Федеральном законе № 116-ФЗ, на четыре класса опасности I-IV.

При этом при отнесении предприятий (организаций) к КВО в настоящее время классы опасности ОПО в явном виде не учитываются.

При совершенствовании критериев отнесения объектов всех форм собственности к КВО и ПОО с учетом риск-ориентированного подхода Ростехнадзор предлагает придерживаться «статической» модели определения рисков, которая основана на классификации объектов по их потенциальной опасности для работников, населения и окружающей среды и зависит от типа, формы и количества опасного вещества, используемого на объекте, масштаба негативных последствий, вызванных нарушением в работе объекта. Такой подход позволит создавать перечни КВО и ПОО и поддерживать их в актуальном состоянии на основе сведений из реестра опасных производственных объектов, получаемых от Ростехнадзора.

Также при создании единого перечня критически важных опасных производственных объектов (предприятий) может быть учтен опыт Минпромторга России, которым в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20.02.2004 № 96 «О сводном реестре организаций оборонно-промышленного комплекса» ведется перечень организаций, включенных в сводный реестр организаций оборонно-промышленного комплекса.

2. О паспортах безопасности

Термин «паспорт безопасности» используется в ряде нормативных правовых актов в различных значениях, что может привести к недостаточному выполнению требований к защищенности объектов. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 1244 утверждены Правила разработки требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) и паспорта безопасности объектов (территорий), в соответствии с которыми паспорт

безопасности объекта (территории) является документом, связанным с антитеррористической защищенностью объекта. Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 1244 федеральными органами исполнительной власти и Госкорпорацией «Росатом» разработаны требования к антитеррористической защищенности и форме паспортов безопасности подведомственных объектов, которые утверждены соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации. Например, постановление Правительства Российской Федерации от 18.12.2014 № 1413 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) промышленности и формы паспорта безопасности объектов (территорий) промышленности», постановление Правительства Российской Федерации от 29.08.2014 № 876 «Об антитеррористической защищенности объектов Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и другие.

В то же время приказом МЧС России от 04.11.2004 № 506 утвержден Типовой паспорт безопасности опасного объекта, содержание которого относится к мероприятиям по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на опасном объекте.

Таким образом, на ОПО может быть разработано два документа с одинаковым названием «паспорт безопасности», но различным содержанием.

Предлагается рассмотреть возможность корректировки приказа МЧС России от 04.11.2004 № 506 в целях устранения несогласованности требований к форме и содержанию паспорта безопасности объекта.

II. В области безопасности при использовании атомной энергии

1. О зонах планирования защитных мероприятий

Документом «Типовое содержание плана защиты населения в случае аварии на радиационном объекте», утвержденным 19.05.2006 Министром Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

С.К. Шойгу (далее - Типовое содержание), предусмотрено три вида зон противоаварийного планирования:

- зона планирования превентивных мероприятий,
- зона планирования неотложных мероприятий,
- зона планирования ограничительных защитных мероприятий.

Согласно таблице 1 Типового содержания среди всех трех зон зона планирования превентивных мероприятий имеет минимальный радиус, зона планирования ограничительных защитных мероприятий имеет максимальный радиус, а зона планирования неотложных мероприятий - промежуточный между двумя другими зонами радиус. При этом в пункте 1.2 Типового содержания применяется термин «зона планирования защитных мероприятий» и указано, что ее радиус равен внешнему радиусу зоны планирования ограничительных защитных мероприятий.

Следует отметить, что в соответствии со Схемой территориального планирования Российской Федерации в области энергетики, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.08.2016 № 1634-р (далее - Схема), зоны планирования защитных мероприятий и зоны планирования мероприятий по обязательной эвакуации населения объектов использования атомной энергии (далее – ОИАЭ) относятся к зонам с особыми условиями использования территорий, планируемых для размещения объектов федерального значения в области энергетики, при размещении атомных электростанций и объектов хранения, захоронения и переработки радиоактивных отходов.

Зона планирования защитных мероприятий предусмотрена как Типовым содержанием (согласно п. 1.2 которого ее радиус совпадает с внешней границей зоны ограничительных мероприятий), так и рядом федеральных норм и правил в области ядерной и радиационной безопасности (далее – ФНП). При этом терминологическое и сутевое (с точки зрения роли в противоаварийном планировании и проводимых

(планируемых) защитных мерах) позиционирование зоны планирования защитных мероприятий в ФНП и в Типовом содержании совпадают, но масштаб планирования защитных мер различен.

Если согласно ФНП зона планирования защитных мероприятий (см. определения данного термина, установленные в НП-032-01 и НП-050-03) является зоной вокруг ОИАЭ (без внутреннего радиуса), то зона планирования защитных мероприятий (зона ограничительных мероприятий) из Типового содержания является кольцевой зоной, имеющей внутренний и внешний радиусы. Данный подход Типового содержания не соответствует стандарту безопасности МАГАТЭ GSR part 7 «Готовность и реагирование в случае ядерной или радиологической аварийной ситуации» (пункт 5.38), а также техническому документу МАГАТЭ «Действия по защите населения в случае тяжелой аварии на легководном реакторе» (таблица 3) и НП-032-01 и НП-050-03.

С учетом изложенного представляется целесообразным исключить из Типового содержания внутренние радиусы зон противоаварийного планирования и исключить зону ограничительных мероприятий, используя вместо нее зону планирования защитных мероприятий, поскольку при исключении внутренних радиусов различий между зоной планирования защитных мероприятий и зоной ограничительных мероприятий не останется.

Исключение именно зоны ограничительных мероприятий, а не зоны планирования защитных мероприятий целесообразно, поскольку в ФНП и в Схеме используется именно термин «зона планирования защитных мероприятий», а также поскольку терминология GSR part 7 предусматривает защитные меры (это меры, направленные на снижение доз облучения), но не предусматривает ограничительных мер.

2. О введении режимов «Повышенная готовность» и «Чрезвычайная ситуация»

В соответствии с Положением о порядке объявления аварийной обстановки, оперативной передачи информации и организации экстренной помощи атомным станциям в случаях радиационно опасных ситуаций (НП-005-16) мощности дозы 10 мкЗв/ч в помещениях постоянного пребывания персонала, 2,5 мкЗв/ч на территории промплощадки и санитарно-защитной зоны и 0,1 мкЗв/ч на территории зоны наблюдения являются критериями объявления состояния «Аварийная готовность», которое в соответствии с определением данного термина, приведенным в приложении 1 к НП-005-16, требует введения режима «Повышенная готовность».

Режим «Повышенная готовность», как это следует из пункта 6 статьи 4.1 Федерального закона № 68-ФЗ, является режимом, отдельным от режима «Чрезвычайная ситуация».

При этом использование в качестве критериев объявления состояния «Аварийная готовность» мощностей доз совместно с признаками, основанными на технологическом состоянии энергоблока АЭС и на параметрах внешних воздействий, установленными в пунктах 5 и 6 НП-005-16, соответствует положениям пункта III.14 приложения 3 к стандарту безопасности МАГАТЭ GSG-02 «Критерии готовности и реагирования в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации», в котором с учетом опыта аварии на АЭС Фукусима-Дайичи рекомендовано отдавать предпочтение инициации аварийного реагирования на основе критериев по технологическим параметрам.

Следует отметить, что установленный в приказе МЧС России от 08.07.2004 № 329 подход, в соответствии с которым превышение указанных выше доз мощностей дозы 10 мкЗв/ч, 2,5 мкЗв/ч и 0,1 мкЗв/ч само по себе является критерием отнесения к чрезвычайной ситуации,

не соответствует требованиям НП-005-16 и стандарту безопасности МАГАТЭ.

В связи с вышеизложенным предлагается рассмотреть вопрос о внесении изменений в указанный приказ МЧС России в целях обеспечения единых подходов к введению режимов «Повышенная готовность» и «Чрезвычайная ситуация».
