

НАВСТРЕЧУ МИССИИ МАГАТЭ

Гордон Б.Г., директор НТЦ ЯРБ, профессор МИФИ

Если не случится ничего экстраординарного, то в ноябре 2009 г. в Россию прибудет группа сотрудников специального подразделения МАГАТЭ (Integrated Regulatory Review Service – IRRS), осуществляющего оценку деятельности государственных органов, регулирующих безопасность при использовании атомной энергии. Строго говоря, их надо бы называть IRRT (Review Team), но во многих документах уже прижилось сочетание «миссия МАГАТЭ-IRRS». За две недели более 20-ти ведущих международных экспертов планируют ознакомиться с организацией, проведением и результатами разработки регулирующих документов, лицензирования, экспертизы, инспекций – всего того, что составляет существо государственного регулирования безопасности.

1. В связи с тем, что перечисленные компоненты регулирующей деятельности входят в состав функций двух ведомств, работа миссии затронет Министерство природных ресурсов и экологии (МПРиЭ) и подведомственный ему Ростехнадзор. Эксперты предполагают изучить работу центральных аппаратов обоих ведомств, территориальных органов и подведомственных организаций Ростехнадзора, участвующих в реализации этих функций. Помимо информирования читателей об этом событии, мне хотелось бы поделиться некоторыми соображениями по подготовке к работе данной миссии.

Цель миссии МАГАТЭ – оценить, насколько условия существования, функции и реальная деятельность национального органа регулирования безопасности при использовании атомной энергии (НОР) соответствуют международным обязательствам, принятым на себя государством. Если выявляются несоответствия, то государству даются рекомендации по устранению препятствий в регулировании безопасности.

В отличие от пролетариев, регуляторы всех стран уже давно соединены юридически посредством международных конвенций, входящих в состав национального законодательства, практикой регулирования, добровольными межгосударственными организациями и т.п. Известно, что Российская Федерация присоединилась к целому ряду международных договоров в области использования атомной энергии. Три из них [1-3] содержат сходные требования к статусу и полномочиям НОР. Это означает, что функции федеральных органов исполнительной власти, регулирующих безопасность, не могут устанавливаться произвольно, а должны соответствовать тем, которые содержатся в принятых конвенциях. Так, например, статья 7 «Законодательная и регулирующая основа» [1] гласит:

1. Каждая Договаривающаяся сторона создает и поддерживает законодательную и регулирующую основу для обеспечения безопасности ядерных установок.

2. Законодательная и регулирующая основа предусматривает:

1) введение соответствующих национальных требований и регулирующих положений в области безопасности;

2) систему лицензирования в отношении ядерных установок и запрещение эксплуатации ядерной установки без лицензий;

3) систему регулирующего контроля и оценки ядерных установок в целях проверки соблюдения действующих регулирующих положений и условий лицензий;

4) обеспечение выполнения действующих регулирующих положений и условий лицензий, включая приостановку действия, изменение или аннулирование.

В Статье 8 «Регулирующий орган» говорится о компетенции и функциях данного органа:

1. Каждая Договаривающаяся сторона учреждает или назначает регулирующий орган, которому поручается реализация законодательной и регулирующей основы, упомянутой в Статье 7, и который наделяется надлежащими полномочиями, компетенцией и финансовыми и людскими ресурсами, необходимыми для выполнения порученных ему обязанностей.

2. Каждая Договаривающаяся сторона принимает соответствующие меры для обеспечения эффективного разделения функций регулирующего органа и функций любых других органов или организаций, которые занимаются содействием использованию или использованием ядерной энергии.

Все суверенные государства самостоятельно устанавливают структуры и полномочия национальных органов власти: судов, парламентов, министерств. Никто не может диктовать независимому государству, как должен быть устроен парламент или какими функциями должны быть наделены те или иные ведомства. Исключительное отношение международного права к регулированию безопасности при использовании атомной энергии проистекает из особенностей атомной энергетики, ее тесной связи с ядерно-оружейным комплексом и огромным опасным потенциалом глобального воздействия, который не должен реализовываться [4]. В МАГАТЭ существует множество комиссий и экспертных групп по проверке эксплуатирующих организаций, систем нераспространения, выполнения гарантий и т.п. Но именно IRRS оценивает работу **государственных органов власти** и дает рекомендации по их совершенствованию. Этим объясняется особое положение НОР среди других государственных органов и пристальное внимание к ним международного сообщества.

МАГАТЭ не навязывает государствам свои услуги. Все миссии организуются после официального приглашения. Разумеется, в каждой стране решающую роль в подготовке такого приглашения играет сам НОР. При этом учитываются разные обстоятельства: политические, финансовые, организационные. Польза для НОР от этих миссий огромна: демонстрация своих достижений, обсуждение принятых национальных форм регулирования безопасности, сопоставление этих форм с другими, их совершенствование и т.д.

Когда к нам приходят в гости друзья, мы прибираем квартиру, наряжаемся, готовим вкусные блюда. Но вряд ли кому-то придет в голову приглашать друзей для оценки нашей жизни, квартирных условий, семейных взаимоотношений. Тем более, если в компании друзей могут оказаться незнакомцы. Так что в нашем обиходе нет аналогов подобным мероприятиям. Тем не менее, надо четко понимать, что к нам едет не ревизор, что работа миссии – не проверка, а помощь в совершенствовании атомного надзора, способ увидеть себя со стороны: «Хоть нет пророчествам числа, но нет в отечестве пророка». Заинтересованные мнения зарубежных коллег должны помочь НОР сделать его работу еще лучше и эффективнее.

Уже целый ряд государств провел у себя подобную оценку: Великобритания, Франция, Япония, Германия и т.д. Последствия деятельности этих миссий были самые различные. После работы миссии IRRS на Украине в конце 90-х гг. был создан отдельный Комитет по регулированию безопасности, который короткое время даже был подчинен Президенту, а сейчас – Правительству Украины. В те годы НОР Украины входил в состав Министерства экологии, а после этой

реорганизации министр и руководитель НОР сменили свои посты. Для украинского государства эта реорганизация пошла на пользу. Нынешнему влиянию, компетенции, законодательному обеспечению НОР Украины можно только позавидовать, что продемонстрировала и подтвердила миссия IRRS в 2008 г.

Решения готовят и принимают люди, исходя из самых разных соображений. Длительное время Россия уклонялась от приглашения миссии IRRS, пока при подготовке к Генеральной конференции МАГАТЭ в 2007 г. этот вопрос не был решен положительно. Очевидно, тогдашнее руководство Ростехнадзора, Росатома и МИДа оценивало ситуацию с регулированием безопасности в стране как стабильную и комфортную для приглашения гостей. Это лишний раз свидетельствует о том, насколько тщетны попытки смертных предвидеть будущее.

2. В настоящее время (январь 2009 г.) состояние НОР России не выглядит определенным. Свою точку зрения по этому вопросу я сформулировал в [5]. С тех пор мало что изменилось. В положениях МПРиЭ и Ростехнадзора нет четкого указания, что они являются регулирующими органами. Готовящиеся изменения в положение [6] не посягают на регулирующий статус Ростехнадзора. Положение [7] сохраняет свою силу, так что этими постановлениями Правительства Ростехнадзор без сомнений отнесен к НОР. МПРиЭ, сохраняя функцию принятия нормативных правовых актов в области безопасности при использовании атомной энергии [8], также бесспорно является НОР.

Однако упоминавшиеся выше компоненты регулирования безопасности: разработка нормативных документов, лицензирование (включая экспертизу) и надзор тесно связаны между собой. Сами нормативные документы: правовые, обязательные (федеральные нормы и правила – ФНП), технические, рекомендательные (руководства по безопасности – РБ), процедурные, административные (руководящие документы – РД) также очень взаимосвязаны. Ясных организационных мероприятий по формированию единой согласованной политики объединения всех этих компонентов, функций и форм до сих пор не проведено. Причина этого кроется в объективных трудностях объединения разнородных ведомств с разными возможностями, историей, опытом. Среди них и отсутствие в МПРиЭ специалистов, знающих атомные объекты, и преувеличение сотрудниками атомного надзора роли технического образования, и возникающие из-за этого различия в языке общения, и просто трудности межведомственного взаимодействия в нашей затейливой системе управления. Перечень межведомственных проблем можно продолжить, но все они легко и мягко могут быть при обоюдном стремлении навстречу друг другу со временем решены. Хотя пока такому развитию событий препятствуют многие обстоятельства.

В нынешней структуре правительства Ростехнадзор подведомствен МПРиЭ, но с него никто не снимал ответственность за лицензирование и надзор. В мировой практике регулирования безопасности общепризнано, что среди трех компонентов регулирования (нормативные документы, лицензирование, надзор) основное значение имеет лицензирование. Этому вопросу также много внимания уделено в [4]. В ряде стран нормативное регулирование осуществляется не на основе обязательных нормативных правовых актов, введение которых в России входит в функции МПРиЭ, а на базе рекомендательных документов, которые не являются правовыми документами и должны бы утверждаться Ростехнадзором.

В России в 2006–2007 гг. также наметились изменения в подходах. После того, как основной массив ФНП был разработан для всех атомных объектов, Ростехнадзор, исходя из опыта их применения, приступил к пересмотру их содержания и классификации. Именно на 2009 г. было запланировано начать структурное обновление системы ФНП.

Наряду с межведомственными проблемами существует, к сожалению, глобальная проблема недостатка специалистов в атомном надзоре, о которой уже давно заявляют и в других странах. Чернобыльская авария и в этой области нанесла серьезный ущерб. «Распалась связь времен», и там, где специалистов и так было мало, растет число вакансий. За последние пять лет в руководстве атомного надзора сменилось пять человек. Но главное, в территориальных органах, на местах, происходит неподготовленная смена лидеров, а ведь надзор осуществляется именно там, на объектах.

Наряду с перечисленными межведомственными и ведомственными проблемами нельзя упустить из виду общее состояние нашей страны. По мнению многих специалистов, 2009 г. вряд ли назовут удачным. Невозможно предвидеть финансово-экономическое состояние России, зависящее от цен на нефть и газ, курса валют, уровня безработицы, тяжести природных и техногенных катаклизмов и т.п. Развивающиеся сейчас кризисные явления не благоприятствуют стабильности экономики, от которой напрямую зависят условия и возможности регулирования безопасности.

Вместе с тем, само посещение России (перелеты, переезды, суточные, гостиницы) стоит немалых денег и осуществляется за счет средств принимающей стороны (условия МАГАТЭ). Стоимость посещения миссиями других стран составляла 300–400 тыс. евро. Дополнительные работы обоих ведомств в течение года по подготовке к деятельности миссии могут быть оценены еще в несколько миллионов евро. При общем стремлении к сокращению бюджетных расходов эти затраты хотя и не критичны, но явно несвоевременны. Таким образом, приходится констатировать, что нынешнее состояние НОР – не самое подходящее для его оценки.

3. В этих условиях важна консолидированная, согласованная, взвешенная позиция всех участников регулирования безопасности по отношению к грядущей работе миссии IRRS. Уже сейчас начата работа по так называемой самооценке органов регулирования. Проведено стартовое совещание с руководством миссии. Получены несколько тысяч вопросов от МАГАТЭ, касающихся конкретного состояния регулирующей деятельности по всему спектру регулируемых объектов. Готовятся наши ответы, которые еще будут уточняться и обсуждаться на промежуточных совещаниях с представителями миссии. То есть НОР должен будет прежде всего сам оценить собственное состояние и перспективы, а затем получить от членов миссии рекомендации по результатам самооценки. В процессе самой миссии эксперты МАГАТЭ будут беседовать с руководством МПРиЭ и Ростехнадзора, специалистами центрального аппарата и инспекторами на площадках, работниками атомных станций и предприятий топливного цикла, учеными НТЦ ЯРБ и организаций Росатома. Они будут не только изучать ответы на вопросы, заданные после самооценки НОР, но и наблюдать за инспекциями, приуроченными к их визиту. То есть сама процедура деятельности миссии предусматривает всестороннее, тщательное знакомство со всеми аспектами работы НОР.

Хотя персональный состав миссии пока не известен, легко прогнозировать, что большинство в ней будет состоять из хорошо известных нам экспертов, которые прекрасно осведомлены о прежних состояниях НОР, лично знакомы со многими специалистами не только из НОР, но и из Росатома, Энергоатома и т.п. Для своей работы они используют все доступные им источники информации, и можно вполне рассчитывать на объективную и адекватную оценку ими регулирующей деятельности в нашей стране.

Впрочем, насколько можно судить, никто из ответственных за прием миссии лиц не собирается строить «потемкинские деревни». Напротив, всем россий-

ским участникам при подготовке к приему миссии дана рекомендация ясно и откровенно отвечать на вопросы, предоставлять запрашиваемые документы и объективную информацию. Тем не менее, независимо от централизованных директив, каждый сотрудник атомного надзора, который будет участвовать в приеме миссии, должен будет сам решать дилемму: то ли из «патриотизма» умерить критические порывы, то ли, исходя из культуры безопасности, высветить негативные стороны существующего положения атомного надзора.

Рассмотрим эти субъективные тенденции по существу. Часто можно слышать выражения: не следует выносить сор из избы, выставлять наружу грязное белье и т.п. Что же жить вместе с мусором или носить нечистое исподнее лучше? Черчилль заметил: «Патриотизм – последнее прибежище негодяев», но немного найдется людей, с удовольствием демонстрирующих недостатки своей страны. На эту тему можно привести множество различных мнений. На мой взгляд, лучше других высказался А.С. Пушкин, хотя ему было тогда всего 27 лет: «Я, конечно, презираю отечество мое с головы до ног – но мне досадно, если иностранец разделяет со мной это чувство».

По сути различие обеих позиций – во временном интервале. Сиюминутные интересы для некоторых могут показаться важнее долговременных. Но культура безопасности – это отличительный профессиональный признак всех работников области использования атомной энергии. Она характеризуется тем, что в условиях любого выбора на первое место всегда ставятся интересы безопасности, а потом уже все остальные. Само понятие «культура безопасности» родилось после Чернобыльской аварии и служит компасом для специалистов в ориентировании среди любых обстоятельств.

4. В условиях существующих различий в позициях можно предложить чрезвычайно эффективный эвристический прием. Перенесемся мысленно на год вперед. В начале 2010 г. специалисты IRRS подготовят отчет о работе миссии, в котором будут содержаться рекомендации по совершенствованию деятельности НОР. А что, разве мы их сейчас не знаем? Разве они уже не сформулированы? Неужели надо дожидаться международных советов для улучшения своей работы? Уже сейчас необходимо подготовить правительственное постановление о наделении МПРиЭ и Ростехнадзора статусом регулирующего органа, внеся соответствующую норму в Положения обоих ведомств.

Но этого мало. Еще в 2007 г. Ростехнадзор подготовил законопроект с условным названием «О государственном регулировании ядерной и радиационной безопасности». Содержащиеся в нем правовые нормы вытекают из анализа отечественной практики регулирования безопасности в соответствии с действующим в атомной отрасли законодательством, произошедшими структурными и юридическими изменениями, рекомендациями международных документов и т.п. В законопроекте сделаны попытки уменьшить количество лицензируемых видов деятельности, классифицировать однородные объекты использования атомной энергии по степени потенциальной опасности, усовершенствовать механизмы регулирования в связи с изменениями форм собственности на атомные объекты, дифференцировать обязательные требования безопасности и гармонизировать их с формами технического регулирования. Все это, в конечном счете, направлено на то, чтобы законодательно установить нормы и формы регулирующей деятельности, на усиление НОР, то есть на то же, что является конечной целью миссии IRRS. Не будем останавливаться на факторах, противодействующих разработке законопроекта, о них подробно сказано в [9].

В нынешних условиях скорейшее завершение разработки этого законопроекта становится главным мероприятием подготовки к миссии МАГА-

ТЭ. Ведь все сформулированные в нем предложения – результат многолетней системной самооценки НОР, проводимой не формально, а по существу, на различных совещаниях, научно-технических советах, коллегиях и т.п. То есть содержание подготовленного закона вытекает из самооценки, в которой участвовал весь коллектив атомного надзора в течение многих лет. Чем дальше мы продвигемся на пути разработки этого законопроекта, тем лучше будем выглядеть в глазах мирового сообщества и тем полезней будет работа миссии для безопасности наших атомных объектов и для страны в целом.

5. В заключение я хотел бы рассказать об одной из инициатив НТЦ ЯРБ, предложенной в рамках подготовки к миссии IRRS. Какие бы замечательные законы мы ни разработали, какие бы содержательные рекомендации ни представили международные эксперты, исполнять и реализовывать их предстоит людям, специалистам НОР. Проблема подготовки специалистов и повышения их квалификации остро стоит во всех странах. Предвидя ее, НТЦ ЯРБ еще десять лет назад начал системную деятельность по омоложению и повышению квалификации работников атомного надзора. В этом направлении достигнуты определенные успехи. Более четверти сотрудников НТЦ ЯРБ – это молодые специалисты из МИФИ, МХТУ, МВТУ и других избранных вузов. Часть из них уже вполне адаптировалась к специфике регулирования безопасности и вносит существенный вклад в нашу работу.

В связи с предстоящей миссией МАГАТЭ возникла идея провести репетицию ее деятельности, предоставив нескольким молодым специалистам роли международных экспертов. Согласно одной из философских систем XX в. [10], миссия МАГАТЭ, несмотря на всю серьезность намерений и важность результатов, вполне может рассматриваться как игра. Цель подобной игры – формирование «представления» и собственно о бытии, и об участниках, и о правилах самой игры. Молодые люди должны будут изучить необходимые документы, результаты самооценки, процедуры и подходы МАГАТЭ, участвовать в ряде инспекций, провести собеседования и, в конечном счете, дать критическую оценку НОР, а также самим документам и процедурам. Конечно, многое будет зависеть от состава, подготовки, знаний членов этой группы, но можно рассчитывать на непредвзятость, предприимчивость и свежий взгляд молодежи и на НОР, и на миссию IRRS, и на само МАГАТЭ, в мероприятиях которого многие из них уже участвовали.

Какие бы результаты ни получились, для молодых специалистов эта деловая игра, растянутая на несколько месяцев, могла бы стать хорошей стажировкой в их регулирующей деятельности. Существуют большие сомнения, достаточно ли у нас финансовых и людских ресурсов, будут ли получены целевые средства, дополнительные к той напряженной программе работ, которая предстоит НТЦ ЯРБ в 2009 г.

Как потешные полки Петра превратились в его отборную гвардию, так и наши молодые работники, пройдя эту школу, должны стать ядром будущей «армии» специалистов атомного надзора.

Мы ищем разные формы поддержания и сохранения контингента молодых специалистов, и реализация данного предложения несомненно послужила бы совершенствованию регулирования безопасности при использовании атомной энергии в нашей стране.

Литература

1. Конвенция «О ядерной безопасности». Вена, 1994.
2. Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами. Вена, 1997.
3. Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 130-ФЗ «О принятии поправки к Конвенции о физической защите».
4. Гордон Б.Г. О тьме истин. Учебное пос. по курсу «Повышение квалификации при подготовке к аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий». -М.: НТЦ ЯРБ, 2003.
5. Гордон Б.Г. В шаге от эшафота. Атомная стратегия, № 3(35), 2008.
6. Постановление Правительства РФ от 03.07.2006 г. № 412 «О федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление использованием атомной энергии и государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии».
7. Постановление Правительства РФ от 03.04.1996 г. № 377 «О принятии Конвенции о ядерной безопасности».
8. Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 г. № 404.
9. Гордон Б.Г. Практика законодательства в области использования атомной энергии. Бюллетень по атомной энергии, № 5-6, 2008.
10. Й. Хейзинга. Homo ludens/Человек играющий. -М.: Издательская группа «Прогресс», «Прогресс-Академия», 1992.