

СТАТЬИ

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЯДЕРНОЙ И РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ УСКОРЕННОГО РАЗВИТИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ

Беззубцев В.С. (Ростехнадзор), Шарафутдинов Р.Б. (НТЦ ЯРБ)

Главная цель деятельности государственных органов регулирования безопасности при использовании атомной энергии – создание и поддержание условий, при которых гарантируются:

- всесторонняя защита граждан, общества и государства от угрозы недопустимого радиационного воздействия;
- предотвращение неконтролируемого распространения и использования ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Можно утверждать, что в Российской Федерации, в основном, создана и поддерживается законодательная и регулирующая основа для обеспечения безопасности в области использования атомной энергии. Российская Федерация присоединилась к целому ряду международных конвенций и выполняет вытекающие из них обязательства [1 – 9]. Система нормативных документов, регламентирующих обеспечение ядерной и радиационной безопасности, отвечает современным требованиям МАГАТЭ.

Применяемые в лицензионной и надзорной деятельности процедуры соответствуют международной практике. Эти факты, в частности, были подтверждены в МАГАТЭ российской делегацией 11 – 22 мая 2009 г. во время представления Второго национального доклада Российской Федерации о выполнении обязательств, вытекающих из «Объединенной Конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами» (далее – Объединенная Конвенция).

Ускоренное развитие атомной энергетики безусловно должно сопровождаться усилением роли государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности. Этот факт подтверждается и зарубежной практикой. Так, в США и Франции, имеющих развитую атомную энергетику и активно ее развивающих, функционируют сильные органы государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности, функции которых установлены законодательно. Необходимость усиления государственного регулирования безопасности в таких условиях подчеркивается и МАГАТЭ. В материалах 52-ой сессии Генеральной конференции МАГАТЭ (29 сентября – 4 октября 2008 г.) отмечалось, что по мере сооружения АЭС существенно важно, чтобы осуществлялись строгие меры безопасности, включая создание компетентных, эффективных и независимых национальных регулирующих органов. Серьезная авария, где бы она ни произошла, нанесет ущерб любым перспективам крупномасштабного расширения использования ядерной энергии [10].

Усиление роли государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности в Российской Федерации должно осуществляться законодательно путем принятия специального закона с условным названием «О государственном регулировании ядерной и радиационной безопасности». Законодательно должны быть установлены полномочия и ответственность регулирующего органа, процедуры надзора, процедуры лицензирования, виды деятельности в области использования атомной энергии, подлежащие лицензированию, процедуры нормативного регулирования. Разработка специального закона была также рекомендована

МАГАТЭ при рассмотрении Второго национального доклада Российской Федерации о выполнении обязательств, вытекающих из Объединенной Конвенции.

Вместе с тем, чтобы не препятствовать эффективной деятельности промышленности по созданию нового оборудования и мощностей для атомной отрасли, использованию радионуклидной продукции низкой потенциальной опасности в промышленности, медицине, науке и в других направлениях использования атомной энергии, необходимо законодательно установить правовые механизмы, обеспечивающие снижение административных барьеров при безусловном обеспечении безопасности объектов использования атомной энергии.

Необходимо отметить, что в соответствии с политикой государства, направленной на ликвидацию административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности, принят Федеральный закон № 294 "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее – ФЗ № 294). Установленная ФЗ № 294 периодичность осуществления плановых проверок (один раз в три года) приведет к невозможности осуществления надлежащего государственного надзора за ядерной и радиационной безопасностью, поскольку данным законом не учитывается специфика осуществления государственного надзора (контроля) в указанной сфере.

На объектах использования атомной энергии (ядерных установках) состояние безопасности достигается и обеспечивается путем осуществления непрерывного надзора за соответствием осуществляемой деятельности требованиям безопасности, что обусловлено непрерывностью происходящих на поднадзорных объектах особо опасных процессов. Необходимость осуществления постоянного надзора на объектах атомной энергии предусмотрена международными обязательствами Российской Федерации в данной сфере [7, 9]. Распространение сферы действия ФЗ № 294 на надзор за ядерной и радиационной безопасностью в итоге может негативно повлиять на обеспечение безопасности на объектах использования атомной энергии.

При принятии решений о совершенствовании регулирования ядерной и радиационной безопасности необходим комплексный сбалансированный подход, обеспечивающий как снижение административных барьеров, так и гарантированное обеспечение безопасности. Снижение административных барьеров со стороны регулирующих органов, укрепление принципа разделения ответственности должно сопровождаться усилением ответственности эксплуатирующей организации за обеспечение безопасности в соответствии с основным принципом правового регулирования в области использования атомной энергии – обеспечением безопасности при использовании атомной энергии, – установленным статьей 2 Федерального закона "Об использовании атомной энергии".

Утвержденные Президентом РФ «Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2010 года и дальнейшую перспективу» называют совершенствование государственного регулирования в области использования атомной энергии, включая повышение эффективности лицензионной деятельности, таким же приоритетным направлением государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, как и совершенствование государственного управления.

Во избежание снижения уровня ядерной и радиационной безопасности совершенствование нормативного правового регулирования в области использования атомной энергии должно проводиться поэтапно путем:

- постепенного перехода на установление лицензионных и надзорных процедур адекватных потенциальной опасности видов деятельности в области использования атомной энергии;
- одновременного усиления роли и ответственности органов управления в области использования атомной энергии и эксплуатирующих организаций в обеспечении ядерной и радиационной безопасности установлением соответствующих правовых механизмов аттестации, регистрации, оценки соответствия, обеспечения качества и др. в атомной отрасли.

В качестве первоочередных мероприятий по оптимизации регулирования ядерной и радиационной безопасности могут рассматриваться следующие:

1. Проведение классификации организаций, выполняющих работы и предоставляющих услуги для эксплуатирующих организаций в зависимости от потенциальной опасности выполняемых работ и услуг. На основе этой классификации будет возможно обоснованно исключить из числа лицензируемых видов деятельности неопасные работы и услуги, а также деятельность по проектированию отдельных категорий объектов, конструированию и изготовлению отдельных видов оборудования, установив законодательно порядок регистрации организаций.

2. Категорирование закрытых радионуклидных источников по потенциальной радиационной опасности, что позволит осуществлять обоснованный дифференцированный подход к лицензированию видов деятельности с их использованием. В настоящее время Ростехнадзором завершена разработка проекта окончательной редакции ФНП "Общие положения обеспечения безопасности радиационных источников", содержащих, в том числе, категорирование радионуклидных источников по их потенциальной опасности.

На основе этой категоризации будет возможно сократить число лицензируемых видов деятельности с закрытыми радионуклидными источниками, исключив из числа лицензируемых видов деятельности виды деятельности с неопасными источниками и установив законодательно порядок их регистрации и декларирования.

При сокращении числа лицензируемых видов деятельности с источниками ионизирующего излучения необходимо также учитывать тот факт, что из общего числа поднадзорных организаций, выполняющих работы с радиоактивными веществами, радиоактивными отходами и радионуклидными источниками (2179 организаций по состоянию на 31 декабря 2008 г.) около 40 % не имели ведомственной принадлежности (ОАО, ЗАО, ООО или организации другой формы собственности). Их деятельность осуществляется вне какого-либо министерства, агентства, службы или госкорпорации, в компетенцию которых входило бы признание их "эксплуатирующей организацией" в соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 июля 2006 г. № 412.

3. Исключение из лицензируемых видов деятельности в области использования атомной энергии проведение экспертизы проектной, конструкторской, технологической документации и документов, обосновывающих обеспечение ядерной и радиационной безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, деятельности по обращению с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами. Установление порядка регистрации (аккредитации) экспертных организаций.

При усилении роли органов управления в области использования атомной энергии и ответственности эксплуатирующих организаций в обеспечении ядерной

и радиационной безопасности необходимо установление правовых и контрольных механизмов, обеспечивающих должное качество работ и услуг, предоставляемых эксплуатирующим организациям, создание эффективных систем управления качеством и безопасностью, соответствующих современным международным стандартам.

Это является необходимым условием сохранения существующего уровня безопасности объектов использования атомной энергии при снижении административных барьеров со стороны органов регулирования.

При развитии атомной промышленности должно быть особенно четкое и ясное разделение компетенции и ответственности органов регулирования безопасности и органов управления.

Учитывая сложный и комплексный характер накопленных в настоящее время правовых проблем в области обеспечения безопасности и регулирования безопасности при использовании атомной энергии, а также невозможность устранения имеющихся пробелов и недостатков законодательства в области использования атомной энергии посредством внесения изменений только в закон "Об использовании атомной энергии" или соответствующие постановления Правительства Российской Федерации, целесообразно продолжить разработку законопроекта "О государственном регулировании ядерной и радиационной безопасности" и соответствующих поправок в Федеральный закон "Об использовании атомной энергии" и Федеральный закон "О государственной корпорации "Росатом".

Использованная литература

1. Международная конвенция об ответственности операторов ядерных судов, 1962 г.
2. Международная конвенция об охране человеческой жизни на море, 1974 г.
3. Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии, 1986 г.
4. Конвенция о физической защите ядерного материала, 1987 г.
5. Конвенция об оказании помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, 1987 г.
6. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном пространстве, 1991 г.
7. Конвенция о ядерной безопасности, 1996 г.
8. Конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб, 1997 г.
9. Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, 1998 г.
10. Доклад Комиссии видных деятелей о будущем Агентства "Укрепление глобального ядерного порядка в интересах мира и процветания: Роль МАГАТЭ до 2020 года и в последующий период", GOV/2008/22-GC(52)/INF/4, IAEA, 2008.