

О НЕОБХОДИМОСТИ ВЫВОДА ИЗ-ПОД ДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ" ОБЪЕКТОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ

А. М. Букринский (НТЦ ЯРБ Госатомнадзора России)

Федеральный закон "О техническом регулировании" был принят Государственной Думой в конце 2002 г. Введение его мотивировано необходимостью применения единых правил установления требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или предоставлению услуг практически во всех отраслях национальной экономики с целью исключения необоснованных ограничений предпринимательской деятельности в большей степени, чем это минимально необходимо для защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей.

Если введение этого закона и достижение указанной выше цели являются актуальными для многих отраслей национальной экономики, то этого нельзя сказать про область использования атомной энергии, где интересы предпринимательской деятельности не являются определяющими, а высшим приоритетом служит безопасность, т.е. применяется принцип, прямо противоположный указанной выше цели нового закона. Угроза жизни и здоровью людей, окружающей среде, включая животный и растительный мир, при использовании атомной энергии возникает в связи с применением на объектах использования атомной энергии ядерных материалов и радиоактивных веществ, способных в случае аварий воздействовать на живую природу губительным для нее ионизирующим излучением. Поэтому для безопасного использования атомной энергии необходимо разработать такие подходы к техническому регулированию ядерной и радиационной безопасности, которые бы исключили возможность радиационного воздействия сверх установленных наукой

и практикой допустимых уровней облучения живой природы и радиационного загрязнения окружающей среды.

В наибольшей степени указанное выше противоречие с новым законом в области использования атомной энергии характерно для атомной энергетики, с которой связана наибольшая потенциальная опасность и которая в то же время способна обеспечивать народное хозяйство самой дешевой электроэнергией с практически неисчерпаемыми запасами ядерного топлива. При этом ее особенность состоит в том, что при нормальной работе атомной электростанции все образующиеся при сжигании ядерного топлива вредные вещества не выбрасываются в окружающую среду, а накапливаются внутри контуров реакторной установки. За счет этого атомные станции оказывают минимальное воздействие на население и окружающую среду, меньшее, чем альтернативные источники энергии на органическом топливе, постоянно выбрасывающие в окружающую среду отходы своего производства и являющиеся в отличие от атомной энергетики одними из существенных вкладчиков в формирование так называемого парникового эффекта. Однако в случае аварии на атомной электростанции возникает большая опасность.

Техническое регулирование деятельности в области использования атомной энергии было сформировано в Российской Федерации на базе Федерального закона "Об использовании атомной энергии". В его основе лежит приоритетность безопасности перед любыми другими интересами участников этой деятельности, и этим оно отличается от технического регулирования в других отраслях народного хозяйства. Безопасность обеспечивается за счет тесного взаимодействия эксплуатирующих организаций и независимого от них регулирующего органа, четкого разделения между ними ответственности и создания стимулов для постоянного стремления

эксплуатирующих организаций к повышению безопасности. Только на основе такой системы отношений можно избежать тяжелых аварий в атомной энергетике типа Чернобыльской и реализовать ее огромный экономический и экологический потенциалы.

Действующая в настоящее время система технического регулирования ядерной и радиационной безопасности складывалась в течение более чем 30 лет и вобрала в себя огромный опыт создания и эксплуатации объектов использования атомной энергии, включая опыт Чернобыльской аварии, и полностью соответствует международной практике, а также таким международным конвенциям, как "Конвенция о ядерной безопасности" и "Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами", к которым Россия присоединилась.

Переход к техническому регулированию в области использования атомной энергии на основе Федерального закона "О техническом регулировании" приведет к разрушению эффективно действующей в настоящее время системы и, по существу, противоречит положениям пункта 4 статьи 3 этого закона, согласно которому "если международным договором Российской Федерации в сфере технического регулирования установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора, а в случаях, если из международного договора следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта, применяются правила международного договора и принятое на его основе законодательство Российской Федерации". Такие правила установлены в упомянутых выше конвенциях и реализованы в соответствии с ними в Федеральном законе "Об использовании атомной энергии".

В соответствии с этим законом государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии осуществляют специально уполномоченные на то Президентом Российской Федерации или по его поручению Правительством Российской Фе-

дерации федеральные органы исполнительной власти. Эти органы в пределах своей компетенции наряду с другими полномочиями разрабатывают, утверждают и вводят в действие обязательные для исполнения нормы и правила в области использования атомной энергии; осуществляют в целях обеспечения безопасности лицензирование деятельности в области использования атомной энергии, т.е. выдают лицензии на право ведения работ в этой области; осуществляют надзор за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии, за соблюдением условий действия лицензий на право ведения работ; осуществляют надзор за ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасностью, надзор за физической защитой ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ, надзор за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов; проводят экспертизу безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, в том числе с привлечением независимых экспертов; проводят инспекции, связанные с выполнением своих полномочий; контролируют разработку и реализацию мероприятий по защите работников объектов использования атомной энергии, населения и охране окружающей среды в случае аварии при использовании атомной энергии.

Согласно новому федеральному закону, все эти функции расчленены, а некоторые из них, такие, например, как лицензирование, исключены вовсе. Вместе с тем, как показал более чем десятилетний опыт деятельности Госатомнадзора России, именно комплексное исполнение всех этих функций единым государственным органом позволило обеспечить безопасность российских атомных электростанций и довести ее до современного международного уровня. Важнейшим условием успеха этой деятельности, как показала практика, является предусмотренное принятым в соответствии с Федеральным законом "Об использовании атомной энергии" Положением о лицензировании деятельности в

области использования атомной энергии формирование условий действия лицензии, в соответствии с которыми на действующих электростанциях постоянно ведется работа по повышению их уровня безопасности. Этими условиями учитываются индивидуальные особенности каждого конкретного энергоблока и предписываются к исполнению предлагаемые эксплуатирующими организациями меры по повышению безопасности. По новому законодательству такое становится невозможным, поскольку регулирующий орган как таковой вообще ликвидируется, а сохраняющийся орган государственного надзора не может выходить в своей деятельности за рамки, установленные в технических регламентах. Вместе с тем объекты использования атомной энергии относятся к объектам, срок службы которых превышает 30 лет, а за это время требования безопасности должны неоднократно изменяться в сторону ужесточения в соответствии с достижениями науки и техники. Поэтому при новом законодательстве для того, чтобы избежать преждевременного закрытия дорогостоящих объектов использования атомной энергии, технические регламенты будут законсервированы, а прогресс в области повышения безопасности объектов использования атомной энергии будет приостановлен.

Еще одним фактором снижения уровня безопасности при новой системе технического регулирования является предусмотренный в соответствии новым законом механизм разработки и принятия технических регламентов. Разработчиком проекта технического регламента по новому закону может быть любое лицо. Внесенный в Государственную Думу проект федерального закона о техническом регламенте направляется Государственной Думой в Правительство Российской Федерации, которое в течение месяца направляет в Государственную Думу отзыв, подготовленный с учетом заключения экспертной комиссии по техническому регулированию. Экспертиза проектов технических регламентов осуществляется экспертными комиссиями по техническому регулированию, в состав которых на паритетных началах включаются представители федеральных орга-

нов исполнительной власти, научных организаций, саморегулируемых организаций, общественных объединений предпринимателей и потребителей. При таком подходе технические регламенты будут больше отвечать интересам предпринимателей и потребителей, чем государственным интересам обеспечения безопасности. В действующей системе технического регулирования регулирующий орган не принимает участия на паритетных началах в работе различных комиссий разработчиков и потребителей, а лишь наблюдает за их работой и принимает самостоятельные решения в рамках своих полномочий. Только так можно обеспечить приоритет интересов государства по обеспечению безопасности.

В новой системе технических регламентов запрещено устанавливать требования к конструкции и исполнению, за исключением случаев, когда из-за отсутствия требований к конструкции и исполнению с учетом степени риска причинения вреда не обеспечивается достижение указанных в пункте 1 статьи 6 Федерального закона "О техническом регулировании" целей принятия технического регламента. Вместе с тем для технологически сложных объектов использования атомной энергии, являющихся наиболее потенциально опасными, именно такие требования формируют их свойство обеспечивать безопасность. К ним относятся такие требования, как требование реализации концепции глубокоэшелонированной защиты, требование обеспечивать безопасность на основе свойств внутренней самозащищенности и принципов устройства реактора, принципы резервирования, независимости и разнообразия, требования к обеспечению качества и культуры безопасности.

В действующей системе технического регулирования обязательные требования, носящие общий характер, дополняются рекомендациями по способам их реализации, излагаемыми в специально разрабатываемых под эгидой регулирующего органа руководства по безопасности. Эксплуатирующие организации, на которых Федеральным законом "Об использовании атомной энергии" возложена вся полнота ответственности за безопасность, сами принимают реше-

ния о конкретных способах реализации обязательных требований. Если эти конкретные технические решения отличаются от рекомендуемых в руководствах по безопасности, то должно быть доказано, что их эффективность не ниже рекомендуемых. Эти вопросы являются предметом взаимодействия регулирующего органа с эксплуатирующими организациями при лицензировании. Тем самым реализуется рекомендательный принцип технического регулирования, который, как показывает многолетний отечественный и зарубежный опыт, является наиболее эффективным. Предлагаемая в новом законе система технического регулирования носит предписывающий характер, что приведет к разрушению важнейшего принципа обеспечения безопасности – принципа разделения ответственности и к переносу ответственности с эксплуатирующих организаций на органы, принимающие обязательные для исполнения требования, что, по существу, означает переход к безответственности.

В заключение хочется задать вопрос: зачем же с таким трудом построенную в России после распада Советского Союза на основе Федерального закона "Об использовании атомной энергии" систему технического регулирования ядерной и радиационной безопасности, эффективно действующую уже в течение более 10 лет, отвечающую всем международным требованиям и конвенциям, к которым Россия присоединилась, заменять новой, основанной на пресловутом едином подходе к техническому регулированию простых объектов типа пивного ларька, опасность которых невелика, и сложных технических объектов типа атомной электростанции, потенциальная опасность которых носит глобальный характер? Неужели для России недостаточно примеров проявления известного российского менталитета "все разрушить, а затем..." и это очередной из них? Пока не поздно, этот разрушительный процесс необходимо остановить, по крайней мере, для объектов использования атомной энергии.