

СТАТЬИ

Уважаемые читатели!

Предложение четырех депутатов Государственной Думы о внесении изменений в федеральный закон «Об использовании атомной энергии» вызвало ряд откликов. Партнеры России по «восьмерке» высказали нашему Президенту озабоченность попытками законодательного оформления передачи важнейшей части регулирующих функций управляющему ведомству. Высшее руководство МАГАТЭ, ведущие специалисты Комиссии Европейского Союза, руководители национальных регулирующих органов ведущих зарубежных стран обеспокоены этим же.

Наряду с этими откликами редакция получила письмо Минатома России, содержащее отзыв на мою статью, напечатанную в «Вестнике Госатомнадзора России» № 5 за 2000 г. Мы печатаем полученное письмо без изменений.

В отзыве предельно четко сформулирован коренной пункт разногласий двух ведомств: является ли лицензирование деятельности в области использования атомной энергии, осуществляемое в целях обеспечения безопасности, одним из основных компонентов регулирования безопасности? Или, как это написано в отзыве Минатома России, «регулирование безопасности – это деятельность, базирующаяся на двух основополагающих «китах»:

- разработка норм и правил, которые устанавливают требования к безопасному использованию атомной энергии;*
- надзор за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии, за условиями действия лицензий на право ведения работ в области использования атомной энергии, выданных лицензирующим органом».*

Ответ на этот вопрос, содержащийся в действующем законодательстве, не удовлетворяет Минатом России, так как именно в этом пункте он пытается изменить закон. Поэтому следует обратиться к международной практике и, прежде всего, к высшим фундаментальным нормативным документам МАГАТЭ. Редакция предложила авторитетнейшему специалисту в этой области А.М. Букринскому прокомментировать полученный отзыв. Комментарий печатается также без изменений.

*Председатель
редакционного совета*

Б.Г.Гордон

Уважаемый Борис Григорьевич !

С большим интересом ознакомился с Вашей статьей о законотворчестве в области использования атомной энергии, опубликованной в Вестнике Госатомнадзора России № 5 за 2000 год и считаю своим долгом ответить по тем исключительно важным вопросам и проблемам, поднимаемым Вами в статье.

Движение к прогрессу никогда не было и не будет прямой поступательной линией.

Наполеон, на которого Вы ссылаетесь в статье, находясь в ссылке на острове Святой Елены вспоминал, что все его 50 выигранных битв ничего не значат, так как все эти победы перечеркнуло одно Ватерлоо и потомки будут вспоминать в первую очередь его Гражданский Кодекс, закон, на принципах которого сегодня живет практически вся западная демократия и над совершенствованием которого Наполеон работал все время пока находился у власти.

Движение без корректировки курса означает ни что иное как движение по замкнутому кругу. Именно поэтому прогресс человеческой цивилизации со времен Соломона и Юлия Цезаря есть процесс с постоянным, непрерывным осмыслением пройденного пути, корректировки, а порой и изменения курса развития. Человечество во всех областях его деятельности движется этапами и это есть объективная реальность.

... Вступление в силу в 1995 году Федерального закона «Об использовании атомной энергии» действительно явилось безусловным благом для нашей страны и общества в целом, так как было создано правовое поле в области использования атомной энергии.

Но в настоящее время именно практика применения Закона выявила целый ряд его недостатков, требующих соответствующих изменений и дополнений, а не «амбиции новых чиновников», как Вы пишете в статье.

В рамках обсуждения проблемы я вообще хотел бы предостеречь Вас от подобных подходов при обсуждении столь сложных вопросов, каким, безусловно, является, вопрос лицензирования.

Получается, что когда Закон принимался – «над ним работали ведущие специалисты заинтересованных министерств и ведомств...», каждое слово законов обсуждалось по несколько раз», а когда появляется проект Закона по дополнениям и изменениям, Вы говорите об «амбициях новых чиновников».

Это очень упрощенный подход к проблеме и думаю что он никогда не приведет к истине.

А истина заключается в том, что в настоящее время проект Федерального закона получил положительное заключение во многих комитетах Государственной Думы, в Верховном Суде Российской Федерации, в Высшем арбитражном Суде Российской Федерации, и наконец, в Правительстве Российской Федерации.

В официальном отзыве Правительство Российской Федерации (исх. 3458П-П7 от 23.09.00) поддерживает проект Федерального закона и пишет, что в «современных условиях лицензирование является наиболее действенным методом государственного управления хозяйственной деятельностью в области использования атомной энергии. Существующая редакция закона не позволяет исполнительным органам государственной власти, осуществляющим управление использованием атомной энергии, лицензировать виды деятельности в этой области».

После этого, я думаю, что Вы понимаете, что внесение изменений и дополнений в существующий Федеральный закон «Об использовании атомной энергии», есть объективная необходимость, продиктованная пятилетней практикой его применения. Мы подошли к этапу необходимости совершенствования, улучшения и дальнейшего развития Закона, опираясь на опыт его применения. В НТЦ Госатомнадзора России, руководителем которого Вы являетесь, давно утвердилась практика, что работа по улучшению норм и правил – процесс непрерывный, требующий постоянного внимания в свете развития общества, науки и техники и т.д.

Так давайте совместно работать над изменениями к Закону, с тем, чтобы предельно четко и корректно разграничить пределы компетенции органов государственного управления использованием атомной энергии и органов регулирования безопасности.

2. По разделу статьи «Управление и регулирование».

Вы совершенно справедливо пишете, что лицензирование – это один из методов государственного регулирования.

Статья 1 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» прямо говорит, что Закон направлен на обеспечение единой государственной политики». Проведение единой государственной политики является первоочередной задачей Минатома России в соответствии с возложенными на него функциями.

Посмотрите статью 2 Федерального Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и Вы убедитесь, что разведены сами понятия «лицензирующие органы» и «надзор за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий», а в статье 12 прямо говорится, что государственные надзорные и контрольные органы... при выявлении нарушений лицензионных требований и условий, обязаны сообщать лицензирующему органу, выдавшему лицензию, о выявленных нарушениях и принятых мерах».

Совершенно очевидно, что изложенные выше нормы Закона и существующая реальность не соответствуют друг другу.

Не будете же Вы утверждать, что в настоящее время Госатомнадзор России как надзорный орган выявляет нарушения и докладывает сам себе как лицензирующему органу о выявленных нарушениях и принятых мерах.

В статье Вы достаточно подробно останавливаетесь на своем видении вопроса «регулирование безопасности».

Считаю полезным также высказаться по этому вопросу.

Регулирование безопасности – это деятельность, базирующаяся на двух основополагающих «китах»:

разработка норм и правил, которые устанавливают требования к безопасности использованию атомной энергии;

надзор за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии, за условиями действия лицензий на право ведения работ в области использования атомной энергии, выданных лицензирующим органом.

Путем разработки и введения норм и правил Госатомнадзор России и осуществляет на практике регулирование безопасности, вводя в нормы и правила критерии, технические и организационные принципы, обязательные для исполнения всеми предприятиями и организациями в области использования атомной энергии.

И Минатом России, выдавая своим предприятиям и организациям лицензии на право ведения заявленной хозяйственной деятельности, всегда будет находиться внутри «правового поля», границами которого являются области применения действующих норм и правил.

Надзор за соблюдением условий выданных лицензий равно как и надзор за соблюдением действующих норм и правил находится в компетенции Госатомнадзора России.

Так замыкается логический круг обеспечения безопасности: действующий свод норм и правил в области использования атомной энергии – хозяйственная деятельность предприятий и организаций Минатома на основе выданных лицензий – надзор за соблюдением норм и правил и условий выданных лицензий.

Особо хочу подчеркнуть, что наконец будет соблюдаться принцип независимости: Госатомнадзор России регулирует безопасность через свод действующих норм и правил и осуществляет надзор за их соблюдением и за условиями выданных лицензий, а Минатом России зан имается хозяйственной деятельностью.

Ведь что получается сегодня?

Госатомнадзор России сам разрабатывает нормы и правила, сам выдает лицензии на право ведения хозяйственной деятельности, сам формирует условия действия лицензий и, наконец, сам надзирает за условиями действия лицензий, норм и правил.

Это называется монополизм и к чему он ведет в конечном итоге – всем хорошо известно.

Но что самое главное – ответственность за обеспечение безопасности лежит на Минатоме Российской Федерации, а совсем не на Госатомнадзоре России. Получается как у известного героя кинофильма «Волга-Волга»: - «Кричать буду я, а отвечать будешь ты».

Предложенный группой депутатов проект Федерального закона «Об использовании атомной энергии» дает всем нам сегодня реальный шанс создать действительно независимые друг от друга органы государственного управления использованием атомной энергии и органы регулирования безопасности, когда каждый из этих органов будет осуществлять свою деятельность и нести ответственность строго в рамках его компетенции.

3. Заключение.

В последнее время со стороны руководства Госатомнадзора России на самых разных уровнях приходится читать и слышать, что Минатом Российской Федерации стремится вернуть ситуацию в «предчернобыльские времена» и в угоду своим амбициям готов поступиться принципами обеспечения безопасности.

К сожалению, не избежали этого соблазны и Вы. Поверьте, читать, слышать все это обидно и больно.

Отрасль с момента аварии на Чернобыльской АЭС не просто изменилась, не просто многое сделано для повышения безопасности наших объектов, отрасль стала другой. И в первую очередь другими стали люди, для которых вопросы обеспечения безопасности стали, если хотите, вопросом «жизни и смерти».

И если сегодня отрасль поднимает вопрос об улучшении законодательной базы страны в области использования атомной энергии, то это диктуется не «амбициями новых чиновников», не «попыткой воскресить Средмаш», а исключительно заботой о национальных интересах нашей страны.

Прошу помнить об этом.

Первый Заместитель
Министра

В.Б. Иванов

Заместитель начальника
Управления делами

А.Д. Журавлев

КОММЕНТАРИЙ К ОТВЕТУ МИНАТОМА РОССИИ

В основополагающем документе МАГАТЭ по безопасности ядерных установок (Safety Series No 110 “The Safety of Nuclear Installation”, Safety Fundamentals) в статье 305 установлено, что регулирующий орган должен обладать полномочиями, компетенцией и ресурсами, чтобы:

- устанавливать стандарты по безопасности;
- лицензировать и инспектировать установки;
- устанавливать, контролировать и вводить в действие условия лицензий;
- обеспечивать, чтобы предпринимались корректирующие действия везде, где обнаружены небезопасные или потенциально небезопасные условия.

При этом должна быть обеспечена полная независимость регулирующего органа от организаций или органов, способствующих деятельности в области использования атомной энергии (статья 304). Ответственность же за безопасность ядерных установок лежит, прежде всего, на эксплуатирующей организации (статья 306).

То же самое установлено и в принятой в 1994 г. международной Конвенции по ядерной безопасности, к которой Россия присоединилась.

Легко видеть, что «основополагающие киты» регулирования безопасности, декларируемые в развернутом ответе Минатома России, указаны неправильно. Такие важные «киты», как **лицензирование, установление условий действия лицензий и побуждение лицензиата к принятию корректирующих мер** сознательно, а может быть по незнанию, опущены. Это непростительно для Минатома России, подписавшего от имени России Конвенцию о ядерной безопасности и представляющего от имени России почти во всех высших органах управления МАГАТЭ.

Из приведенных выше положений основополагающего документа МАГАТЭ очевидно, что орган управления использованием атомной энергии, каковым согласно закону «Об использовании атомной энергии» является Минатом России, не может регулировать безопасность и выдавать лицензии в целях её обеспечения. Лицензирование – это необходимый и единственно возможный механизм регулирования в тех случаях, когда регулирующий орган и объект регулирования независимы друг от друга. Именно этот случай предусмотрен Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», соблюдением которого так озабочен Минатом России, когда в ст. 4 в качестве критерия определения лицензируемых видов деятельности устанавливается невозможность их регулирования иными методами, кроме как лицензированием. Такие иные методы возможны при наличии отношений подчиненности между регулирующим субъектом и объектом регулирования, что и имеет место в случае Минатома России и управляемых им организаций и полностью отсутствует в случае Госатомнадзора России.

Регулирование безопасности путем разработки норм и правил без лицензирования, как это предлагает Минатом России, столь же неэффективно и бесполезно, как и разработка законов без дополнения их механизмами реализации.

Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» в части регулирования безопасности полностью соответствует международным нормам, а его изменение в угоду Минатому России действительно вернет ситуацию с безопасностью использования атомной энергии к дочернобыльским временам и к возрождению всемогущего «Средмаша», фактического виновника чернобыльской катастрофы.

А.М.Букринский – заслуженный энергетик России