

О МЕРАХ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ

В.С. Свинцов (НТЦ ЯРБ)

Прошло четыре года после принятия Федерального закона "О техническом регулировании" (далее – Закон), страна накануне вступления во Всемирную торговую организацию, а федеральная система, необходимая для предотвращения поступления на внутренний рынок некачественной и опасной продукции, для защиты российского экспорта от отрицательных внешних воздействий, до сих пор находится в начальной стадии своего создания. Главными причинами сложившегося положения являются недостаточная проработанность и обоснованность ряда положений Закона, отсутствие требуемого организационного и методического руководства и эффективной координации работ по созданию основ технического регулирования.

Разработка технических регламентов любыми лицами на конкурсной основе, без предварительного анализа имеющейся нормативной базы, обоснованного определения объектов регулирования, структуры, состава, типового содержания и формы требуемых регламентов, их взаимосвязи, без установления обязательных приоритетов и очередности выполнения работ при отсутствии четко установленных степени участия, полномочий и меры ответственности за этот процесс федеральных органов исполнительной власти показала свою полную несостоятельность. В результате утвержденная Правительством программа разработки технических регламентов на 2004-2006 гг. была сорвана, что привело к необходимости включения вопроса о работе над техническими регламентами в состав приоритетных направлений деятельности Правительства на 2007 г.

Согласно Закону, после принятия каждого технического регламента федеральные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции должны разрабатывать необходимые для применения регламентов правила и методы исследований, испытаний и измерений, включая процедуры отбора образцов и проб. Эта работа, направленная на создание основного инструмента оценки соответствия при декларировании, обязательной сертификации, государственном контроле и надзоре, представляет собой не менее важную и ответственную задачу по сравнению с разработкой самих технических регламентов.

Выполнение данной задачи затруднено прежде всего в связи с отсутствием, за небольшим исключением, однозначно установленных полномочий и ответственности федеральных органов за ее решение. Дополнительным препятствием, усложняющим работу, является отсутствие статуса правил и методов и процедуры их согласования, аттестации и утверждения. В связи с этим выполнение работ в срок – от официального опубликования до вступления в силу технических регламентов, да еще при условии утверждения правил и методов Правительством, – совершенно нереально.

Вопросы организации деятельности по сертификации, аккредитации, государственному контролю и надзору на основе установленных Законом принципов технического регулирования проработаны наиболее слабо. В результате до сих пор не определены прямые правопреемники функций бывшего Госстандарта как национального органа по сертификации и аккредитации. Это не позволяет приступить к установлению организационных основ деятельности по сертификации и аккредитации, к созданию необходимых предпосылок для успешной и своевременной реорганизации существующих систем обязательной сертификации однородной продукции, не соответствующих установленным принципам.

При наличии федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных проводить государственный контроль и надзор в пределах предоставленных им полномочий, функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов возложены, до принятия Правительством решения о передаче этих функций другим федеральным органам, на Ростехрегулирование, не являющееся федеральной службой. Законом не предусмотрено решение важного вопроса метрологического обеспечения системы технического регулирования, кроме принятия технического регламента по единству измерений.

С учетом этих обстоятельств рассмотрим меры, которые необходимо принять в целях реализации технического регулирования в такой важной с точки зрения обеспечения безопасности области, как использование атомной энергии. Дополнительно примем во внимание факт вступления в силу федерального закона о реформировании российской атомной отрасли.

Он предусматривает создание государственной холдинговой корпорации "Атомэнергпром", в которую войдут все принадлежащие государству предприятия и объекты по добыче урана, его переработке, созданию ядерного топлива, атомному машиностроению и производству электроэнергии. Намечается акционировать не только предприятия Росатома с закреплением их акций за государством, но и передать корпорации принадлежащие государству пакеты акций предприятий отрасли, где есть и частные инвесторы. В результате обеспечивается, во-первых, установленное Конституцией нахождение в полном ведении Российской Федерации ядерной энергетики и расщепляющихся материалов, во-вторых, перевод на рыночные отношения реализацию государственной программы развития атомной энергетики и осуществление международного сотрудничества России в области ядерных материалов и строительства атомных станций.

В этой ситуации первое важное условие, определяющее успешное создание и эффективное применение системы технического регулирования в атомной отрасли, – установление полномочий и ответственности органа государственного управления использованием атомной энергии за разработку технических регламентов, необходимых для их применения правил и методов исследований, испытаний и измерений, за внедрение, реализацию требований и пересмотр регламентов, правил и методов с учетом достигнутого уровня развития материально-технической базы отрасли и научно-технического прогресса.

Второе не менее важное условие – установление и четкое распределение функций, полномочий и конкретной меры ответственности за разработку и применение технических регламентов, правил и методов исследований, испытаний и измерений, соблюдение их требований между осуществляющими государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии Ростехнадзором, Минздравсоцразвития, включая подведомственные ему федеральные службы в сфере благополучия человека и здравоохранения, и МЧС.

Установление и распределение функций и ответственности необходимо осуществить в рамках таких определенных Законом видов безопасности, как биологическая, пожарная, промышленная, ядерная и радиационная, в том числе ее технические, медико-биологические и санитарно-гигиенические аспекты. В случае необходимости эти функции и ответственность должны быть детализированы до такой степени, чтобы при разработке, внедрении и применении технических регламентов, правил и методов исследований, испытаний и измерений обеспечивалось полное взаимопонимание и эффективное взаимодействие этих органов между собой и с органом государственного управления использованием атомной энергии.

Определить объекты технического регулирования, структуру, состав, содержание требуемых регламентов, их взаимосвязь необходимо на основе комплексного анализа существующей нормативной базы атомной отрасли. Работа должна быть организована органом государственного управления использованием атомной энергии и проведена под его руководством с участием органов государственного регулирования безопасности в этой области. В результате должны быть определены головные исполнители и соисполнители работ, сроки их выполнения, объемы и источники финансирования. Проводить работы целесообразно на основе обоснованно установленных приоритетов и строгой очередности их выполнения.

В области использования атомной энергии представляется целесообразным определять показатели безопасности, устанавливая обязательные требования к объектам технического регулирования, разрабатывать необходимые для их реализации правила и методы исследований, испытаний и измерений в рамках единого нормативно-технического документа. В исключительных случаях, при невозможности или нецелесообразности их совместного выполнения, связанные с этим работы должны

проводиться на основе их полной скоординированности с установлением схемы и механизма взаимодействия исполнителей.

Структура и нормативные значения показателей безопасности, обязательные требования, предъявляемые к объектам технического регулирования, должны устанавливаться на основе выявления всех возможных источников опасности, определения их свойств и особенностей, взаимосвязи и степени влияния на потенциальную опасность объекта в целом. Для основных объектов технического регулирования в области использования атомной энергии, таких как ядерные установки, предприятия по переработке ядерных материалов и ядерно-топливного цикла, пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилища радиоактивных отходов, необходимо изучить возможность применения интегрального показателя их безопасности, устанавливающего предельно допустимую величину риска, связанного с нарушением нормальной эксплуатации объектов, возникновением аварийных и чрезвычайных ситуаций.

Этот показатель должен учитывать не только внутренние источники опасности объектов, но и возможные внешние факторы, способные оказывать на них отрицательное воздействие. Он должен устанавливать предельно допустимую величину возможной потери, вреда и ущерба при условии обоснованного определения и безусловного соблюдения дифференцированных уровней безопасности для персонала объектов, находящегося вблизи населения и окружающей среды. Достижение этих уровней необходимо обеспечивать на основе оптимизации затрат, связанных с повышением надежности объектов, созданием специальных систем их защиты и принятием необходимых мер противодействия в случае возникновения опасных ситуаций. Показатель должен регулярно пересматриваться с учетом достигнутого уровня развития науки и техники.

Правила и методы исследований, испытаний и измерений должны обеспечивать экспериментальное определение значений показателей безопасности, проверку их соответствия нормам и требованиям с учетом условий эксплуатации объектов технического регулирования в области использования атомной энергии. Эффективность их следует устанавливать не только на основе необходимой точности и достоверности, воспроизводимости и сопоставимости результатов, но и учитывать продолжительность, трудоемкость и стоимость требуемых для этого процедур и операций. При этом обеспечение поступления объективной количественной информации будет определяться не только обоснованностью и правильностью выбора правил и методов, но и техническим уровнем и состоянием применяемых средств исследований, испытаний и измерений.

В связи с тем, что обязательной составной частью исследований, испытаний, а также контроля являются измерения, важное значение приобретают организация и эффективное осуществление государственного метрологического контроля и надзора. До внесения изменений в законодательные акты Российской Федерации функции по проведению этого контроля и надзора во всех отраслях экономики, а также лицензирование деятельности по изготовлению и ремонту средств измерений возложены на Ростехрегулирование.

Для повышения научно-технического уровня измерений, обеспечения необходимой точности, достоверности и стабильности их результатов целесообразно возложить функции по государственному метрологическому контролю в атомной отрасли, включая проведение испытаний с целью утверждения типа средств измерений, контроль за выпуском средств утвержденного типа, осуществление их поверки и калибровки, а также лицензирование деятельности по изготовлению и ремонту средств измерений, применяемых в атомной отрасли, на орган государственного управления использованием атомной энергии. Это позволит своевременно и обоснованно разрабатывать требования не только к метрологическим и техническим характеристикам средств измерений, но и к показателям их метрологической надежности, оказывать необходимое воздействие на достижение требуемого уровня качества разработки и изготовления средств, устанавливать на этой основе оптимальные сроки их службы и обоснованные интервалы между поверками и калибровками.

Законом установлено, что при проведении мероприятий по государственному контролю и надзору за соблюдением требований технических регламентов используются

необходимые для их применения правила и методы исследований, испытаний и измерений. Учитывая это обстоятельство, оправданно возложить на Ростехнадзор, как орган государственного регулирования безопасности в области использования атомной энергии, функции по совместному проведению государственного надзора за соблюдением требований технических регламентов и государственного метрологического надзора за состоянием и правильностью применения в атомной отрасли средств измерений, за соблюдением принятых правил и аттестованных методов измерений, общих метрологических норм и правил.

Согласно Закону, основными принципами технического регулирования при осуществлении деятельности по сертификации и аккредитации являются независимость органов по сертификации и аккредитации от производителей и потребителей продукции, недопустимость совмещения полномочий органа государственного контроля и надзора и органа по сертификации, а также недопустимость совмещения одним органом полномочий на аккредитацию и сертификацию. Кроме того, Закон устанавливает, что объектом обязательного подтверждения соответствия может быть только продукция, выпускаемая в обращение на территории Российской Федерации.

Это приводит к необходимости реорганизации действующей в атомной отрасли Системы сертификации оборудования, изделий и технологий для ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения путем исключения из объектов обязательной сертификации технологий как совокупности технологических процессов, а также существенного пересмотра организационной структуры Системы, не соответствующей установленным принципам технического регулирования.

Представляется, что принятие изложенных в статье мер, направленных на реализацию технического регулирования в области использования атомной энергии, будет способствовать повышению уровня доверия к отечественным объектам атомной отрасли и укреплению внешнеэкономических позиций России на мировом рынке ядерного топлива и строительства атомных станций.