

ЧЕТЫРЕ ВОПРОСА ПОСЛЕ ЭКСПЕРТИЗЫ

Б.Г. Гордон, директор НТЦ ЯРБ, доктор технических наук

Настоящее время останется в истории России как период формирования правового поля во всех сферах жизни общества, в том числе и в хозяйственной. Вступление в силу Конституции Российской Федерации, Гражданского, Бюджетного и Налогового кодексов, федеральных законов "Об использовании атомной энергии", "О радиационной безопасности населения" создало правовую основу и в области использования атомной энергии. Однако в ряде случаев она не соответствует практике организации работ, сложившейся в бывшем СССР. Конфликты и недоразумения между субъектами хозяйственной деятельности зачастую связаны с различным пониманием духа и буквы законов. Молодость правового поля противоречит практике пожилых людей, руководящих отраслью.

Упомянутые законы позволяют выделить ведомства и организации, участвующие в использовании атомной энергии:

- органы управления использованием атомной энергии, в частности Минатом России;
- эксплуатирующие организации, например концерн "Росэнергоатом";
- организации, ответственные за разработку проекта объектов использования атомной энергии, например Атомэнергопроект;
- организации, выполняющие работы и предоставляющие услуги эксплуатирующим организациям; к их числу относятся РНЦ "КИ", ФЭИ, НИКИЭТ, а также строительные, ремонтные и другие организации;
- органы регулирования безопасности при использовании атомной энергии по ядерной и радиационной безопасности - это Госатомнадзор России.

В статье рассматриваются четыре вопроса, возникшие у специалистов института научной поддержки регулирующего органа по поводу осуществления участниками использования атомной энергии своей основной деятельности. Целью статьи не является критика действующих законов, стремление к изменению их отдельных статей. Римляне говорили: "Dura lex, sed lex" – закон суров, но это закон. Следует пожить в современном правовом поле, присмотреться к его плодам и только после всестороннего анализа можно начать думать о его перепахивании.

Кто главный на площадке?

Практика организации экспертизы документов, обосновывающих безопасность атомных станций, сформировалась после вступления в силу [1]. Большинство из этих документов создано до 1995 г. и не вполне соответствует сегодняшним требованиям, отражающим современный опыт науки и техники и учитывающим подходы зарубежных специалистов к обоснованию безопасности. Сложилась парадоксальная ситуация: чем хуже качество представляемых технических обоснований безопасности, отчетов по обоснованию безопасности, отчетов по углубленной оценке безопасности, тем больше средств требуют за свою продукцию от эксплуатирующих организаций проектно-конструкторские организации, поскольку последние, по сути, являются монополистами на рынке научных услуг и концерн может только просить, а не требовать от них необходимые материалы.

Чтобы конкретизировать ответ на вопрос заголовка, рассмотрим для примера действующую АЭС с ВВЭР. Тогда перечень основных участников будет выглядеть так: Минатом, концерн "Росэнергоатом", АЭП, РНЦ "КИ", ОКБ "Гидропресс", Госатомнадзор России, группа поддержки, в которую входят заводы-изготовители, строительно-монтажные, ремонтные и наладочные организации, НИИ, вузы и т.п. Самой атомной станции нет в числе легитимных участников, так как Минатом России уже признал "Росэнергоатом" эксплуатирующей организацией, хотя имел возможность признать ею и атомную станцию. В происходящей сейчас реструктуризации электроэнергетики все атомные станции будут входить в состав генерирующей компании в качестве ее филиалов. То есть значение эксплуатирующей организации еще более усиливается, и это уже результат управления использованием атомной энергии, а не правовая норма.

В прежние времена на площадке было несколько "главных": научный руководитель - РНЦ "КИ" (тогда еще не РНЦ), главный конструктор - ОКБ "Гидропресс", генеральный проектировщик - АЭП. У каждой организации была своя более или менее четко очерченная сфера деятельности и ответственности. И сейчас названия участников зачастую используются благодаря продолжающему действовать приказу Министра по атомной энергии. Но эта терминология ныне не обязательна для других ведомств.

Уже тогда на площадке действующей атомной станции поражало большое количество ученых, которые привозили и устанавливали свою аппаратуру, проводили измерения, писали отчеты, давали рекомендации и т.п. Разумеется, в период освоения энергоблока, накопления опыта эксплуатации тщательные и всесторонние исследования его работы необходимы и для повышения эффективности, и для обеспечения безопасности. Они заканчивались предложениями по совершенствованию эксплуатации, иногда реализовывались на действующих энергоблоках или включались в проекты строящихся энергоблоков. В результате на российских атомных станциях практически нет одинаковых энергоблоков, и только Билибинская АЭС избежала этой участи благодаря удаленности от научных центров.

Такое положение стало возможным потому, что **техническую политику совершенствования эксплуатации осуществляли научный руководитель и главный конструктор**, которые восполняли

недостаток знаний и предварительных обоснований изучением режимов работы действующего энергоблока. Не все режимы и процессы можно изучать на экспериментальных установках и компьютерах: есть комплекс испытаний, проводимых только на энергоблоке. Но помня о том, что чернобыльская авария произошла во время таких стационарных испытаний, следует их число сводить к минимуму. Российские атомные станции и сейчас остаются полигоном для научных исследований, хотя, казалось бы, роль эксплуатирующей организации определена в [1]: "Эксплуатирующая организация несет всю полноту ответственности за безопасность ядерной установки, радиационного источника и пункта хранения, а также за надлежащее обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами".

Остается надеяться, что генерирующая компания изменит имеющуюся практику. **Совершенствование эксплуатации будет осуществляться только эксплуатирующей организацией и только тогда, когда оно будет направлено на достижение основной цели компании - безопасного производства электроэнергии.**

Компания должна иметь лицензию Госатомнадзора, свидетельствующую об обеспечении безопасности производства электроэнергии. Лицензия содержит условия действия, направленные на **обеспечение** и **обоснование** безопасности. Указанное разделение достаточно условно, но в обоих случаях эксплуатирующая организация привлекает выполняющие работы и предоставляющие ей услуги организации поддержки, в число которых входят РНЦ "КИ", АЭП и ОКБ "Гидропресс". В итоге концерн весьма зависит от качества документов, разрабатываемых проектными и конструкторскими организациями, и не имеет эффективных рычагов воздействия на последние. То есть рыночные механизмы еще не реализованы в полной мере.

Одна из причин заключается в том, что указанные государственные организации административно подчинены Минатому и во многом "питаются" его заказами, особенно путем разработки проектов зарубежных АЭС. То есть на взаимодействие участников на площадке накладывается возмущающее воздействие органа управления, связанное с тем, что компетенция Минатома в современном правовом поле не совпадает со сложившимися традициями Средмаша. Согласно [2], одними из основных задач Минатома являются "обеспечение ядерной, радиационной и пожарной безопасности предприятий и организаций ядерного комплекса", а также "управление в пределах своей компетенции деятельностью предприятий и организаций ядерного комплекса". Для этого он "организует и координирует работы по обеспечению безопасности...", "организует подготовку и проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий аварий и катастроф на предприятиях и в организациях ядерного комплекса и осуществляет соответствующий государственный контроль за их выполнением...", "обеспечивает в установленном порядке безопасность на предприятиях и в организациях ядерного комплекса в случае неспособности этих предприятий и организаций осуществлять функции эксплуатирующей организации в части обеспечения безопасности".

В русском языке глагол "обеспечивать" имеет два значения - гарантировать и снабжать. На практике "обеспечение безопасности" воспринимается как снабжение всем необходимым для гарантирования безопасности. Хотел бы обратить внимание на то, что согласно [1], в компетенцию органов управления входит "разработка и реализация мер по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии в подведомственных им организациях", а это отнюдь не то же самое, что "обеспечение безопасности". Кроме того, в [2] задача обеспечения безопасности несколько не соответствует задаче "обеспечения безопасности ... в случае неспособности предприятий осуществлять функции эксплуатирующих организаций". То есть вторая задача является как бы частным случаем первой, более общей задачи.

Можно констатировать, что **подзаконный акт [2] содержит более сильную норму, чем установлено в федеральном законе [1]**. Это позволяет работникам аппарата Минатома вмешиваться в деятельность эксплуатирующих организаций, несмотря на то, что "полнота ответственности за безопасность" лежит не на органе управления, а на эксплуатирующей организации.

Я далек от мысли указывать специалистам органа управления, многих из которых знаю лично и весьма уважаю, как следует разрабатывать и реализовывать меры по обеспечению безопасности. Они используют самые разные - от издания приказов и указаний до управления с помощью создания нормативных документов, от прямых инвестиций в безопасность до формирования налоговых и тарифных льгот. Хочу подчеркнуть, что существующая практика отношений между министерством и концерном не вполне соответствует [1]. Не дай Бог, нам оказаться современниками еще одной крупной аварии, но по действующему законодательству орган управления будет нести за нее только административную ответственность, а эксплуатирующая организация - уголовную. Об этом следует помнить.

Казалось бы, признав концерн эксплуатирующей организацией, назначив его руководство, Минатом не должен бы вмешиваться в хозяйственную деятельность концерна ни по эксплуатации, ни по сооружению достраиваемых блоков: и действующие, и новые энергоблоки повышают установленную мощность атомных станций и финансовую мощь концерна. Поэтому последний заинтересован в совершенствовании эксплуатации и увеличении числа своих атомных станций. Вот чем концерн не будет заниматься, так это разработкой революционных типов реакторов.

Я писал в [3], что в условиях, когда от начала разработки до сооружения прототипа новой реакторной установки проходят десятки лет, ни одна реакторостроительная или генерирующая компания не будет вкладывать средства в НИР и ОКР революционных типов реакторов. Потому что в рыночных условиях это вывод капитала из оборота. Только правительственные или даже межгосударственные организации могут решать стратегические задачи. Именно здесь - приоритетная песочница Минатома, а не площадка, где производится энергия.

Пока же отношение Минатома к концерну напоминает некоторые семьи, в которых дети уже выросли и оперились, а родители по-прежнему стремятся направлять и контролировать каждый их шаг. Так что четкое разграничение ответственности, которое декларирует [1], должно быть реализовано с начала деятельности генерирующей компании.

Кто заказывает музыку?

Госатомнадзор поручил НТЦ ЯРБ организовать экспертизу обосновывающих документов и разработку нормативных документов по безопасности использования атомной энергии (НД). Стремясь повысить качество этих работ, НТЦ ЯРБ привлекает к ним значительное число специалистов из различных ведомств и организаций. Для оплаты труда экспертов заключаются хозяйственные договоры на организацию экспертизы и разработки НД.

В действующем гражданском законодательстве отношения заказчика и подрядчика четко определены [4]: заказчик выдает техническое задание и платит деньги, подрядчик выполняет работы и передает ее результаты заказчику, сохраняя авторские права на ноу-хау, научные отчеты, патенты и иную новую продукцию. Внутри этих очерченных законом границ существуют некоторые особенности, связанные с тем, что на традиционные отношения подряда накладываются дополнительные условия, вытекающие из других законов, в частности [1].

Для примера рассмотрим коллизии, возникающие при разработке НД. Минатом и Госатомнадзор входят в состав федеральных органов исполнительной власти. В области разработки федеральных норм и правил по ядерной и радиационной безопасности (ФНП) у этих ведомств существуют партнерские отношения: им поручено осуществлять указанную деятельность. При этом Минатом имеет значительно больший людской и финансовый потенциал, а Госатомнадзор - право утверждать ФНП и обязанность нести ответственность за их содержание. Возможный произвол Госатомнадзора в разработке ФНП ограничен необходимостью получения положительного заключения Минатома на каждый проект ФНП. И не было прецедента, чтобы ФНП утверждались без заключения, подписанного ответственным должностным лицом Минатома, обычно в ранге заместителя министра. ФНП служат важнейшим рычагом управления при разработке мер по обеспечению безопасности, о которых шла речь в предыдущем разделе.

Госатомнадзор поручил НТЦ ЯРБ организацию разработки ФНП, выделяя для этой цели средства государственного бюджета по определенным статьям. Однако существует перечень документов, актуальность и безотлагательность создания которых признана обоими ведомствами, но на разработку которых бюджетных средств не хватает. В подобных случаях НТЦ ЯРБ заключает контракт с соответствующим департаментом Минатома.

Процедура разработки ФНП установлена Правительством, едина и не зависит от способа ее финансирования. Тем не менее иногда отношения подряда провоцируют сотрудников аппарата Минатома диктовать содержание ФНП разработчикам, хотя многие из них специалисты организаций самого Минатома. Логика таких работников проста: "Я плачу деньги, и я заказываю музыку". Повторяю, деньги - государственные, но распределяют их, распоряжаются ими чиновники. Однажды дело дошло до задержки оформления отчетных документов, торможения выплаты денег за законченные этапы, потому что содержание документа (кстати, согласованного специалистами и Минатома, и Госатомнадзора) не удовлетворяло этого чиновника. Для нормализации положения потребовалось вмешательство руководства департамента.

Особенность взаимоотношений указанных ведомств состоит в том, что хотя деньги платит Минатом, результат разработки - ФНП - передается в Госатомнадзор на подготовку к утверждению. Используя приведенную выше поговорку, можно сказать, что это в ресторане заказывает музыку тот, кто платит. Скажем, в консерватории вы платите деньги и слушаете ту музыку, которую для вас исполняют. А ходить в консерваторию понуждает закон, установивший, что оба ведомства должны разрабатывать ФНП совместно.

Насколько обязательны федеральные нормы и правила?

В статье 6 [1], посвященной ФНП, установлено, что "после введения в действие указанные нормы и правила являются обязательными для всех лиц, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и действуют на всей территории Российской Федерации". Там же сказано: "Перечень федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, а также изменения в указанный перечень и дополнения к нему утверждаются Правительством Российской Федерации". Порядок разработки ФНП, а также внесения изменений и дополнений в них установлен в [5].

Казалось бы, приведенного в [1] достаточно для понимания обязательности ФНП. Тем не менее при взаимодействиях с заявителем, организуемых при экспертизе, в иных дискуссиях с представителями Минатома нередко слышишь, что, мол, пока ФНП не внесены в Перечень, утверждаемый Правительством, они не обязательны для исполнения.

Действительно, существует период времени, когда ФНП уже утверждены и введены в действие регулирующим органом, а дополнения в Перечень еще не утверждены постановлением Правительства. Период тем длительнее, чем большее количество ФНП, включаемых в Перечень, то есть чем интенсивнее Госатомнадзор и Минатом разрабатывают ФНП. Иногда он растягивается более чем на год, так как

дополнения в Перечень должны пройти определенную Правительством процедуру согласования заинтересованными ведомствами.

Именно на этот случай распространяется правовая норма, установленная в [5]: "Федеральные нормы и правила вступают в силу с даты их опубликования в официальном печатном органе, если иное не оговорено в этих нормах и правилах или в постановлениях (приказах) об их утверждении". Таким образом решается вопрос, являющийся заголовком данного раздела.

Иногда при использовании ФНП возникает вопрос о необходимости их государственной регистрации в Минюсте. Правила регистрации установлены в [6], но, к сожалению, в них отсутствует ясное определение понятия "нормативный правовой акт". В 1999 г. вышел приказ Министра юстиции, разъясняющий применение этих правил. В нем содержится ссылка на Постановление Госдумы, где это понятие определено через понятие "правовая норма", под которой "принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение". Я бы не стал комментировать этот пассаж законотворческой мысли еще и потому, что такое право имеет только сам законодательный орган. Отмечу лишь, в соответствии с [1] ФНП обязательны для лиц, осуществляющих деятельность только в области использования атомной энергии. Следовательно, основываясь на букве определения, по этому признаку ФНП не содержат правовых норм.

На практике же технический характер ФНП общепризнан специалистами и Госатомнадзором, и Минатомом, и Минюстом, и других ведомств, и ФНП вместе с ГОСТами и СНИПами, разумеется, относится к нормативно-техническим документам, т.е. они не затрагивают "права, свободы и обязанности человека и гражданина" [6]. Поэтому необходимость регистрации ФНП в Минюсте, по моему мнению, отсутствует, что находит свое подтверждение в соответствующих документах Минюста, направляемых в Госатомнадзор.

Сколько нужно нормативных документов?

Экспертиза, организуемая НТЦ ЯРБ, базируется на действующих НД. В последние годы от специалистов разных ведомств можно слышать, что выпущено слишком много НД. Это мнение следует проанализировать.

Система отечественных НД представляет собой пирамиду, состоящую из пяти уровней [3]:

1. Конституция Российской Федерации, международные конвенции, законы.
2. Нормативные и правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации.
3. Федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии.
4. НД регулирующих органов.
5. НД органов управления использованием атомной энергии.

Такая классификация соответствует мировой практике и количественному соотношению документов различных ведомств. Основу пирамиды составляют тысячи ОСТов, ГОСТов, СНИПов, других отраслевых и межотраслевых НД, концентрирующих отечественный опыт создания и использования ядерных технологий. Эти документы разрабатывались специалистами разных организаций в течение многих лет, часть их носит закрытый характер и не может соответствовать конвенциям и законам, ратифицированным и принятым сравнительно недавно. Значительная часть этих НД, как и документы четвертого уровня, обязательны только для специалистов утвердивших их ведомств, в то время как первые три группы НД необходимы для всех юридических и физических лиц.

ФНП, которые разрабатываются в настоящее время, включают в себя некоторые общие нормы и правила, отчасти взятые из документов основного, пятого, уровня. Именно благодаря активной деятельности Госатомнадзора и Минатомом по разработке ФНП создается представление о большом количестве НД. На самом деле подавляющее число НД является отраслевыми и межотраслевыми. Перед органами управления использованием атомной энергии назрел серьезный вопрос анализа, пересмотра и упорядочения всех НД с точки зрения соответствия их современному законодательству, существующему опыту проектирования и эксплуатации, современному уровню развития науки и техники.

Особенность проблемы состоит в том, что ФНП утверждаются Госатомнадзором, а **пересматривать надо отраслевые и межотраслевые НД**. Как это делать, в каких организационных формах, за какие средства - это и есть актуальнейшая проблема. Жизнь подсказывает ответы на поставленные вопросы. Прекращение действия НД - не просто отмена тех или иных документов. Последние надо пересматривать с точки зрения соответствия современному законодательству, взять из них все нужное и действенное, перекомпоновать и расположить в соответствующем месте создаваемой ведомственной системы НД.

Во многом эта работа весьма похожа на ту, которой занимается НТЦ ЯРБ в рамках уставной деятельности по разработке ФНП. Поэтому с согласия Госатомнадзора НТЦ ЯРБ может участвовать в такой работе. При этом должны ставиться две цели: первая - сформировать перечень и план разработки актуальных ФНП, вторая - высказать предложения по прекращению действия устаревших НД. НТЦ ЯРБ готов взять на себя организацию указанной работы, но инициативу в ее постановке должны проявлять соответствующие органы управления использованием атомной энергии.

Заключение

Поднимаясь с колен, на которые ее поставил Чернобыль, отечественная атомная энергетика постепенно занимает то место в экономике, которое должно ей принадлежать по праву. Решение

рассмотренных в данной статье вопросов позволит сконцентрировать усилия ведомств на их собственных задачах, ликвидировать межведомственные барьеры, повысить эффективность совместной работы.

Литература

1. Федеральный закон "Об использовании атомной энергии".
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 1997 г. № 392 "Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по атомной энергии".
3. Гордон Б.Г. Правовые и нормативные основы регулирования ядерной и радиационной безопасности. МИФИ. 2000 г.
4. Гражданский Кодекс Российской Федерации.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. № 1511 "Об утверждении Положения о разработке и утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии".
6. Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.