

Атомному надзору – 40 лет

В июле 2023 г. исполняется 40 лет государственному органу, регулирующему ядерную и радиационную безопасность в Российской Федерации.

В 1980 г. Советом Министров СССР была принята программа сооружения АЭС, которой предусматривалось до 1990 г. довести мощности АЭС до 100 ГВт. Ускоренные темпы сооружения и ввода в эксплуатацию АЭС предопределили потребность в создании независимого государственного органа, осуществляющего надзор за ядерной и радиационной безопасностью.

14 июля 1983 г. вышло постановление Совета Министров СССР, одобряющее создание государственного органа на базе Управления по надзору в атомной энергетике Госгортехнадзора СССР, а также подразделений Государственной инспекции по ядерной безопасности СССР Министерства среднего машиностроения СССР и Государственной контрольно-приемочной инспекции при Министерстве среднего машиностроения СССР. 19 июля 1983 г. вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР № 9698-Х «Об образовании общесоюзного Государственного комитета СССР по надзору за безопасным ведением работ в атомной энергетике» (Госатомнадзор СССР). Эта дата считается «днем рождения» атомного надзора.

После аварии на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 г. возникла необходимость реформирования созданной надзорной структуры.

В 1986 г. было создано Министерство атомной энергетики СССР, которому были переданы все действующие и строящиеся АЭС, а также проектные, наладочные, ремонтные и другие организации, выполнявшие работы для атомной энергетики.

23 февраля 1987 г. вышло постановление Совета Министров СССР № 228 «О мерах по повышению эффективности и усилению надзора за безопасностью в атомной энергетике», было утверждено Положение о Государственном комитете СССР по надзору за безопасным ведением работ в атомной энергетике (Госатомэнергонадзор СССР). На надзорный орган были возложены задачи по разработке требований по безопасности, выдаче разрешений на эксплуатацию объектов атомной энергетики, координации проводимых министерствами и ведомствами научных исследований в обоснование безопасности, разработке норм и правил по безопасности атомной энергетики, рассмотрению проектов ядерных установок на соответствие требованиям норм и правил, а также по обеспечению контроля при проектировании и сооружении объектов использования атомной энергии и изготовлении оборудования для этих установок. Кроме того, надзорному органу было поручено осуществлять контроль за подготовкой и переподготовкой персонала поднадзорных объектов, устанавливать порядок проверки знаний у этого персонала, а также применять санкции в случаях выявления нарушений на поднадзорных объектах.

Для решения поставленных перед Госатомэнергонадзором СССР задач и выполнения возложенных на него обязанностей Госатомэнергонадзором СССР был наделен широким кругом полномочий. Госатомэнергонадзору СССР были предоставлены полномочия по проведению в любое время проверок всех подконтрольных объектов, по назначению проведения (в случае необходимости) министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями контрольных испытаний оборудования и материалов, по принятию решения в случае разногласий между министерствами и ведомствами по вопросам обеспечения безопасности объектов атомной энергетики, в том числе при согласовании и утверждении нормативно-технических документов по безопасности, при рассмотрении проектов атомных станций, реакторных установок и подконтрольного оборудования. Госатомэнергонадзор СССР мог приостановить работу объектов атомной энергетики, запретить разработку и передачу проектной и конструкторской документации по объектам атомной энергетики и подконтрольному оборудованию, а также отгрузку подконтрольного оборудования в случаях несоблюдения правил и норм по безопасности.

Госатомэнергонадзором СССР был издан приказ от 12 мая 1987 г. № 58 «О создании при Госатомэнергонадзоре СССР Научно-технического центра по безопасности в атомной энергетике» (позднее переименованного в ФБУ «НТЦ ЯРБ»), главными задачами которого были определены:

- научно-техническое обеспечение надзора за безопасностью в атомной энергетике, включая разработку основных требований к безопасности объектов атомной энергетики;
- экспертиза проектных решений по обеспечению безопасности;
- проверка расчетов и экспериментальных исследований;
- тестирование программ расчетного анализа безопасности;

- анализ надежности и безопасности действующих атомных станций, разработка предложений по их повышению;
- организация разработки и издание нормативно-технической документации и материалов по обмену опытом в обеспечении безопасности объектов атомной энергетики.

27 июня 1989 г. Госгортехнадзор СССР был преобразован в союзно-республиканский Государственный комитет СССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике (Госпроматомнадзор СССР). В соответствии с распоряжением Совета Министров СССР от 22 сентября 1989 г. № 1680р в ведение Госпроматомнадзора СССР передавались организации и учреждения бывших Госгортехнадзора СССР и Госатомэнергонадзора СССР.

В последующем практика показала, что слияние Госатомэнергонадзора СССР и Госгортехнадзора СССР в единый надзорный орган не дало положительного результата, так как произошло своего рода «растворение» Госатомэнергонадзора СССР в структуре более крупного по численности Госгортехнадзора СССР. Также значительно отличались подходы к организации надзорной деятельности.

В связи с этим, при образовании российских органов государственной власти на базе союзных органов управления, в 1991 г. было произведено разделение функций и образован Госатомнадзор РСФСР, впоследствии Госатомнадзор России. На Госатомнадзор России возлагалась задача организации и осуществления государственного регулирования безопасности при производстве и использовании атомной энергии, ядерных материалов и радиоактивных веществ в мирных и оборонных целях. Таким образом, сфера деятельности Госатомнадзора России вышла за пределы атомных станций и исследовательских ядерных установок и включила в себя предприятия ядерного топливного цикла, научно-исследовательские и проектные организации, объекты различных отраслей промышленности. В число функций Госатомнадзора России, помимо надзорных, были включены разработка и введение в действие нормативных документов, содержащих критерии и требования ядерной и радиационной безопасности, и выдача разрешений на виды деятельности при условии обеспечения безопасности. В результате Госатомнадзор России, в соответствии со сложившейся международной практикой, стал не просто надзорным органом, а органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

Ключевым этапом в истории государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности России явилось вступление в силу в 1995 г. Федерального закона № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», направленного на защиту здоровья и жизни людей, охрану окружающей среды, защиту собственности при использовании атомной энергии и призванного способствовать развитию атомной науки и техники, содействовать укреплению международного режима безопасности в области использования атомной энергии. Впервые в России были определены правовые основы и принципы регулирования отношений, возникающих при использовании атомной энергии, в развитие которых был принят ряд подзаконных нормативных актов.

Вступление в силу Положения о Федеральном надзоре России по ядерной и радиационной безопасности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2002 г. № 265, завершило очередной этап правового становления государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности.

В марте 2004 г. Указом Президента Российской Федерации № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Госатомнадзор России был преобразован в Федеральную службу по атомному надзору, подчиненную Министерству промышленности и энергетики, затем Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 – в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), подчиняющуюся непосредственно Правительству Российской Федерации и ведущую свою деятельность независимо от органов исполнительной власти, осуществляющих управление использованием атомной энергии. Положением о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401, за Ростехнадзором был закреплён статус уполномоченного органа государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 Ростехнадзор был передан в ведение Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Были изменены структура ведомства, его численность и полномочия. Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации были переданы полномочия по выработке государственной политики

и нормативно-правовому регулированию в сфере безопасности при использовании атомной энергии наряду с осуществлением аналогичных функций в сфере охраны окружающей среды и государственной экологической экспертизы. При этом за Ростехнадзором сохранялись полномочия по осуществлению функций по контролю и надзору в сфере безопасности при использовании атомной энергии и лицензированию деятельности в области использования атомной энергии.

Однако принятое ранее решение было изменено Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2010 г. № 780, которым Ростехнадзор был выведен из подчинения Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 717, Ростехнадзору был возвращен его статус независимого органа государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

Завершением очередного этапа реформирования государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности явилось принятие Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 347-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях регулирования безопасности в области использования атомной энергии», имплементировавшего в отечественное законодательство целый ряд принципов и требований по регулированию безопасности, содержащихся в международных конвенциях в области использования атомной энергии, а также в нормах безопасности МАГАТЭ.

В соответствии с внесенными изменениями в 170-ФЗ был закреплен принцип независимости органов государственного регулирования безопасности при принятии ими решений и осуществлении своих полномочий от органов управления использованием атомной энергии и от организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии.

Введенные в действие нормы 170-ФЗ в редакции Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 347-ФЗ, а также принятые соответствующие подзаконные нормативные правовые акты в области использования атомной энергии в целом создали законодательную и регулируемую основу безопасного использования атомной энергии и функционирования уполномоченного органа государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

За прошедшие годы Ростехнадзором сформирована система федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, устанавливающая обязательные требования по безопасности к объектам и деятельности в области использования атомной энергии, включающая в себя 108 документов. Кроме того, в целях содействия соблюдению требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии Ростехнадзором разработано и утверждено 144 руководства по безопасности при использовании атомной энергии. В качестве наилучшей практики нормативного правового регулирования Ростехнадзор ориентируется на международные стандарты безопасности МАГАТЭ, в деятельности комиссий и комитетов которого Ростехнадзор принимает активное участие.

После проведения в 2009 г. миссии МАГАТЭ «Комплексная оценка регулирующей деятельности в Российской Федерации» и в 2013 г. последующей пост-миссии МАГАТЭ была признана высокая эффективность действующей в Российской Федерации системы государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

Ростехнадзор осуществляет комплексную работу по совершенствованию государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, включающую, в том числе, мероприятия по систематической оценке, эффективности и пересмотру обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах.

Систематическая работа по актуализации нормативной правовой базы Российской Федерации в области использования атомной энергии, в частности федеральных норм и правил и руководств по безопасности, осуществляется в соответствии со Стратегическим планом реализации Концепции совершенствования нормативно-правового регулирования безопасности и стандартизации в области использования атомной энергии на 2021–2031 гг. и Стратегическим планом актуализации системы руководств по безопасности на период 2020–2025 гг.

Ростехнадзор активно сотрудничает с международными организациями: Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ), Форумом органов регулирования стран, эксплуатирующих реакторы ВВЭР (Форум ВВЭР), Ассоциацией Европейских организаций научно-технической поддержки (ETSON), Ассоциацией западноевропейских органов регулирования безопасности при использовании атомной энергии в мирных целях (WENRA) и др.

Развитие науки, техники и производства в области использования атомной энергии обуславливают необходимость разработки и внедрения новых проектных и конструкторских решений, технологий и конструкционных материалов, что, в свою очередь, допустимо только в случае создания условий, обеспечивающих защиту работников (персонала) объектов использования атомной энергии, населения и окружающей среды от недопустимого радиационного воздействия. Достижение указанной цели возможно при наличии современной сбалансированной нормативной правовой базы, позволяющей обеспечить успешное и безопасное функционирование атомного энергопромышленного комплекса. Современные тенденции развития атомной энергетики Российской Федерации предъявляют дополнительные требования к органу государственного регулирования безопасности.

В целях сохранения конкурентоспособности российских ядерных технологий на мировом рынке необходимо соблюсти разумное сочетание темпов совершенствования нормативных правовых актов и реализации инновационных и иных перспективных проектов Российской Федерации в области использования атомной энергии, технические решения в которых принимаются с учетом достигнутого уровня науки, техники и производства, принимая во внимание риски, возникающие при их создании.

За свою 40-летнюю историю российский атомный надзор прошел через множество государственных реформ, но, несмотря на все трудности и вызовы, всегда оставался привержен основной своей цели – созданию требований, выполнение которых гарантирует обеспечение защиты работников (персонала) объектов использования атомной энергии, населения и окружающей среды от недопустимого радиационного воздействия, а также предотвращение несанкционированных действий при обращении с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами в мирных целях.

