

СТАТЬИ

Почему необходимо вывести из-под действия Федерального закона “О техническом регулировании” объекты использования атомной энергии

Пояснительная записка к открытому обращению к Президенту Российской Федерации

А.М. Букринский, заслуженный энергетик России,
В.А. Сидоренко, член-корреспондент РАН

От редакции

В июньском номере “Бюллетеня по атомной энергии” за 2004 г. опубликовано открытое обращение к Президенту Российской Федерации “О необходимости вывода из-под действия Федерального закона “О техническом регулировании” объектов использования атомной энергии”. Это обращение – крик души двух авторитетных ведущих специалистов в области идеологии ядерной и радиационной безопасности. Я использую такую метафору потому, что во все нижестоящие инстанции авторы уже стучались и без успеха. После Президента остается только Господь, но боюсь, что результат этих обращений будет тот же.

Кто может решить проблему вывода атомной отрасли из сферы действия одиозного закона? 226 депутатов Думы, объединенные этой идеей. Чем и как объединить их? Ну, чем – понятно, а как? Но не уговорами же. В существующих отношениях между законодательной и исполнительной властью нужна ясная и внятная позиция Правительства.

К сожалению, прошли времена, когда в атомной отрасли мнение Правительства выражал Средмаш. А зачастую он и не нуждался в этом мнении. Судя по тем силам, которые участвовали в разработке Федерального закона “О техническом регулировании” (далее – закон) и принятии его Думой, позицию Правительства в 2001 – 2002 гг. формировали конкретные лица из Администрации Президента, аппарата Правительства и Госстандарта. Тогда Минатом никак не проявил своего отношения к выводу отрасли из-под действия закона, и только Госатомнадзор в соответствии с установленными процедурами осуществлял активные действия, направленные на это. Вместе с Госатомнадзором выступила в печати с открытым письмом группа ученых-атомщиков, которых я бы назвал авторитетнейшими и известнейшими, если бы сам не был в их числе.

В настоящее время ситуация существенно изменилась. Закон действует, и я еще не слышал о нем ни одного доброго слова. Напротив, список критических статей может занять целую страницу. К руководству Правительством пришли другие люди. Ключевые позиции в Администрации Президента и аппарате Правительства занимают лица, не засвеченные в поддержке закона. В новообразованном Минпромэнерго есть целый Департамент технического регулирования, которым руководят весьма прагматичные и широко эрудированные специалисты. Именно они сейчас готовят предложения по изменениям в указанный закон. В эти предложения и следует включить формулировку, приемлемую для всех сторон, заинтересованных в выведении атомной отрасли из сферы действия закона.

Конечно, можно добиваться прямого исключения объектов использования атомной энергии из-под действия закона, как предлагают авторы обращения к Президенту. Но можно рассмотреть и более дипломатичный подход.

В законе есть статья 4.3, которая гласит:

”Федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера, за исключением случаев, установленных статьей 5 настоящего Федерального закона”.

Специалистам понятно, что эта статья вступает в противоречие со статьями 6, 20 и 25 закона “Об использовании атомной энергии”, которые устанавливают обязательность федеральных норм и правил и поручают их разработку государственным органам управления использованием атомной энергии, а разработку и введение в действие – государственным органам регулирования безопасности при использовании атомной энергии. Новыми Положениями о Росатоме и Ростехнадзоре эти ведомства отнесены как раз к упомянутым в Федеральном законе “Об использовании атомной энергии” государственным органам. Так что надо или вносить изменения в закон “Об использовании атомной энергии”, или начать статью 4.3 словами “Если иное не установлено законодательством Российской Федерации” и далее по тексту. По существу, это добавление выводит атомную отрасль из-под действия закона, поскольку сохраняет действующую систему федеральных норм и правил, а также процедуру их разработки и механизм применения, что особенно важно.

Вообще говоря, в нормальных условиях подобных оговорок можно было бы и не делать. Ведь понятно, что вновь вводимые законы не должны противоречить уже существующим и должны бы работать только на том правовом поле, которое еще не покрыто уже действующими законодательными нормами. Однако только после принятия Федерального закона “О техническом регулировании” развернулась дискуссия о последствиях его распространения на область использования атомной энергии. В настоящее время готовится проект изменений в закон. Так что такое дополнение было бы отнюдь не лишним.

Вместе с тем пока идет обсуждение изменений в закон он действует, и ему надо подчиняться. НТЦ ЯРБ, исполняя поручение Ростехнадзора, активно участвует в разработке технических регламентов. Составлены концепции и технические задания на четыре технических регламента. Атомная часть Ростехнадзора совместно с Росатомом и организациями Минздрава и РАН разработала первую редакцию общего технического регламента “О ядерной и радиационной безопасности”. Он переведен на английский язык. Уже организованы и проведены четыре международных семинара по анализу содержания этого регламента. Обсуждены и проанализированы замечания и предложения по его содержанию, полученные от группы технических экспертов стран-участниц “восьмерки”.

Ростехнадзор вместе с Росатомом и Минздравом согласовал правительственную программу разработки первоочередных технических регламентов, утвержденную распоряжением Правительства от 6 ноября 2004 г. № 1421-р, то есть идет системная и планомерная созидательная работа. Кстати сказать, авторы публикуемой статьи активно в ней участвуют.

Таким образом, в настоящее время осуществление технического регулирования в области использования атомной энергии происходит параллельно по двум направлениям. С учетом этого следует рассматривать публикуемую ниже статью.

Б. Гордон

1. Цели реформы технического регулирования в России и соответствие этим целям объектов использования атомной энергии

Необходимость реформы технического регулирования в России определилась переходом страны к рыночной экономике. Новая концепция технического регулирования реализована в Федеральном законе “О техническом регулировании”. Как отмечается в разработанном Рабочей группой Администрации Президента Российской Федерации руко-

водстве “Что нужно знать о реформе технического регулирования”, принятый в декабре 2002 года закон определяет механизмы, которые должны способствовать достижению следующих основных целей:

- ликвидации препятствий в виде необоснованных административных барьеров для развития бизнеса (прежде всего, избыточного ведомственного нормирования и контроля, обязательной сертификации);

- снятию ограничений для технического прогресса и нововведений (главным образом, обязательных требований стандартов);
- стимулированию предпринимательской инициативы, в том числе путем активного вовлечения бизнеса в нормотворческий процесс.

Далее в этом же руководстве отмечается, что в целом идеология закона может быть сведена к следующим основным принципам.

В условиях рынка обязательными (подлежащими обязательному нормированию и государственному контролю) являются исключительно требования безопасности. Параметры качества (потребительских достоинств) регулируются экономическими и правовыми отношениями между субъектами рынка. Эти отношения регулируются государством не прямым нормированием, а исключительно обеспечением законосообразности такого рода отношений.

Эти требования собираются в специальных нормативно-правовых документах – технических регламентах. Общие технические регламенты регулируют технические аспекты экономики в целом, специальные технические регламенты – отдельные виды деятельности.

Введение обязательных норм переносится с ведомственного уровня на уровень общегосударственной политики – федеральных законов, а также указов Президента, ратифицированных международных договоров, а также постановлений Правительства, действующих до принятия данного регламента законом. Тем самым признается, что техническое регулирование – нормирование и контроль – является одним из основных инструментов выработки и реализации макроэкономической политики.

Закладывается стратегическая установка перехода от крайне обременительного и заведомо неэффективного дорыночного контроля на контроль на рынке.

Принципиально более демократичной становится процедура подготовки и принятия документов новой нормативно-правовой базы, открывающая возможность самого активного участия в

этом процессе для предпринимательского и научно-технического сообщества.

Чтобы понять, возможно ли распространить реформу технического регулирования на объекты использования атомной энергии, техническое регулирование которых в настоящее время осуществляется на основе Федерального закона “Об использовании атомной энергии”, необходимо разобраться, в какой мере эти объекты соответствуют всем приведенным выше положениям реформы.

Среди объектов технического регулирования в области использования атомной энергии можно выделить следующие:

- ядерные материалы и содержащая их продукция;
- радиоактивные вещества и содержащая их продукция;
- процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, для которых источником опасности служат ядерные материалы, радиоактивные вещества и содержащая их продукция;
- сооружения и нестандартное оборудование объектов использования атомной энергии;
- стандартное оборудование, приборы и другая продукция, применяемая на объектах использования атомной энергии.

Свободное обращение на рынке ядерных материалов, радиоактивных веществ и содержащей их продукции недопустимо, так как в соответствии с международной Конвенцией о физической защите ядерного материала и Федеральным законом “Об использовании атомной энергии” такие материалы и вещества подлежат государственному учету, контролю и физической защите. Это же относится к объектам использования атомной энергии, на которых реализуются процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, для которых источником опасности служат ядерные материалы, радиоактивные вещества и содержащая их продукция.

Две оставшиеся группы объектов технического регулирования в области использования атомной энергии, хотя

сами по себе не являются ядерно- или радиационно опасными и по этой причине могли бы свободно обращаться на рынке, но от их характеристик и качества существенным образом зависит безопасность объектов использования атомной энергии, на которых реализуются процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, для которых ядерные материалы – источник опасности, радиоактивные вещества и содержащая их продукция. По указанной причине и эти две группы объектов технического регулирования нельзя полностью избавить от действующих административных ограничений.

2. Особенности ядерной технологии

В регулировании рыночных отношений (назовем это “торговым правом”) безопасность служит ограничивающим фактором, в то время как в “атомном праве” безопасность является главной целью.

Если воспользоваться сжатой формулировкой, то основным регулирующим принципом гражданской деятельности в области ядерно- и радиационно опасной технологии является следующий принцип: все запрещено, если специально не разрешено.

Принятый во всем мире указанный принцип исходит из единства этой технологии и технологий ядерного оружия и порожден специфической, новой областью опасности для здоровья и жизни человека. Обостренное восприятие населением и общественным мнением этой опасности было поддержано рядом крупных аварий, произошедших в период освоения ядерной технологии как для военных, так и для мирных задач.

Важный фактор обострения негативного восприятия – сочетание двух обстоятельств – наличие и масштаб опасности не воспринимаются органами чувств человека. В таком плане это практически единственная технология из всего набора других носителей технической опасности. Даже электромагнитное излучение в сильных полях ощущается человеком, а аналогичное восприятие ионизирующего излучения происходит только в процессе воздействия радиации

в дозах, заведомо превосходящих смертельные. В то же время чувствительность измерительных средств, фиксирующих наличие радиации этого рода (измерение γ -, β -, α -, n -излучения) превосходит возможности фиксации всех других видов технологической опасности и на много порядков величины опережает достижение порогов реальной опасности для человека.

Основная опасность объектов использования атомной энергии, на которых используются или происходит обращение с ядерными материалами, радиоактивными веществами или содержащей их продукцией, связана не столько с самими этими материалами и веществами, сколько с возможностью аварий, при которых могут образовываться и выделяться в окружающую среду радиоактивные вещества в больших количествах. Для предотвращения этого стратегическая установка реформы технического регулирования о переходе от дорыночного контроля на контроль на рынке совершенно неприемлема. В соответствии с международными подходами в этой области такой контроль необходим на всех этапах жизненного цикла объекта использования атомной энергии, включая размещение, проектирование, изготовление, сооружение, эксплуатацию и вывод из эксплуатации. Важнейшую роль при этом играют программы обеспечения качества, стратегическая установка которых прямо противоположна указанной выше в описании идеологии реформы технического регулирования. Такой параметр качества, как надежность оборудования объекта использования атомной энергии, играет важнейшую роль для обеспечения его безопасности.

Все эти вопросы регулируются действующей системой технического регулирования в области использования атомной энергии на основе Федерального закона “Об использовании атомной энергии”, полностью соответствующую международной практике в этой области и не соответствующую целям реформы, вводимой Федеральным законом “О техническом регулировании”.

Во всех странах, развивающих ядерную технологию (кроме Советского Союза и теперь России), основные зако-

нотательные акты в указанной области, регулирующие ее безопасность (как правило, это законы об использовании атомной энергии), и сопровождающие подзаконные акты, нормы и правила принимались в самом начале развития подобного рода работ.

В России стадия принятия соответствующих федеральных законов задержалась, однако сам процесс внедрения документов, регулирующих и нормирующих эту деятельность, начался довольно давно, и на определенной стадии вся система ядерной и радиационной безопасности стала развиваться и совершенствоваться в полном соответствии с международными подходами и критериями.

Базовые основы международного атомного права и регулирования безопасности этой деятельности – конвенции МАГАТЭ и системы руководств МАГАТЭ.

Характерно то, что ИСО, формирующее структуру способствующих обеспечению ядерной и радиационной безопасности международных стандартов, после многих лет работы над этой проблемой взяло полностью за основу своих документов документы, разработанные в рамках МАГАТЭ.

Структура системы обеспечения ядерной и радиационной безопасности в целом в мировом сообществе и в каждой стране содержит все элементы государственного регулирования и контроля, лицензирования по признаку обеспечения безопасности, технического регламентирования и нормирования. Она опирается на принципы разделения ответственности всех участников работы в этой области технологии, отработанную практику оценки и проверки и экспертизу. Действуют международные негосударственные структуры.

3. Об уровне обязательного нормирования

Выше в качестве одного из достоинств реформы технического регулирования указывалось на перенос обязательного нормирования с ведомственного уровня на уровень общегосударственной политики.

Во-первых, в области использования атомной энергии в этом нет никакой необходимости. Практически все объекты использования атомной энергии в России находятся в государственной собственности, за исключением не имеющих оборонного назначения и применяемых в медицине, научных исследованиях и промышленности радиоактивных веществ и радиационных источников, которые могут находиться в собственности юридических лиц в порядке, установленном Федеральным законом “Об использовании атомной энергии”. Поэтому в области использования атомной энергии государство может проводить любую необходимую политику.

Во-вторых, повышение уровня обязательного нормирования неизбежно снижает его эффективность и оперативность, делает это нормирование более абстрактным и менее гибким. Для опасных объектов использования атомной энергии в сфере нормативного регулирования необходим определенный компромисс, который и обеспечивается действующей системой технического регулирования на основе Федерального закона “Об использовании атомной энергии”.

В соответствии с этим законом обязательные требования устанавливаются в федеральных нормах и правилах в области использования атомной энергии, выполнение которых обязательно при осуществлении любого вида деятельности. Перечень федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, а также изменения в указанный перечень и дополнения к нему утверждаются Правительством Российской Федерации. В этих нормах и правилах формулируются обязательные требования в виде не только общих целей, критериев и принципов, но и достаточно конкретных требований к важным для безопасности системам и элементам объектов использования атомной энергии, их конструкции и исполнению, что Федеральным законом “О техническом регулировании” допускается лишь в виде исключения.

Нормы и правила в области использования атомной энергии разрабатываются и утверждаются по определенной, достаточно демократичной проце-

дуре в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Порядок разработки норм и правил в области использования атомной энергии предусматривает предварительное опубликование в официальном печатном органе проектов указанных норм и правил, за исключением норм и правил в области использования атомной энергии, составляющих государственную тайну, и возможность их обсуждения.

Указанные нормы и правила учитывают рекомендации международных организаций в области использования атомной энергии, в работе которых принимает участие Российская Федерация.

Нормы и правила в области использования атомной энергии вводятся в действие после утверждения их федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным Президентом Российской Федерации, или по его поручению Правительством Российской Федерации осуществлять государственное регулирование безопасности в области использования атомной энергии.

На этот же орган возложено лицензирование деятельности в области использования атомной энергии, т.е. выдача разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии, а также осуществление надзора за безопасностью, проведение экспертизы и инспекций, контроля за разработкой и реализацией мероприятий по защите работников объектов использования атомной энергии, населения и охране окружающей среды в случае аварий.

Важный элемент обязательных требований в области использования атомной энергии – условия действия лицензии, включающие требования регулирующего органа по безопасности лицензируемого вида деятельности с учетом его специфических особенностей, что невозможно сделать при формировании обязательных требований лишь на уровне закона.

В действующей системе технического регулирования обязательные требования, носящие общий характер, дополняются рекомендациями по способам их реализации, излагаемыми в специально разрабатываемых под эгидой ре-

гулирующего органа руководства по безопасности. Эксплуатирующие организации, на которых Федеральным законом “Об использовании атомной энергии” возложена вся полнота ответственности за безопасность, сами принимают решения о конкретных способах реализации обязательных требований. Если конкретные технические решения отличаются от рекомендуемых в руководствах по безопасности, то должно быть доказано, что их эффективность не ниже, чем рекомендуемых. Эти вопросы являются предметом взаимодействия регулирующего органа с эксплуатирующими организациями при лицензировании.

Все это находится в полном соответствии с международными нормами по мирному использованию атомной энергии, Конвенцией о ядерной безопасности и Объединенной конвенцией о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, к которым присоединилась Россия.

Процедура разработки и принятия обязательных требований, предусмотренная Федеральным законом “О техническом регулировании”, неприемлема для области использования атомной энергии. Учитывая опасность этой области и в основном нерыночный характер отношений в ней, она неизбежно приведет к снижению уровня требований к безопасности и самой безопасности. Особенностью области использования атомной энергии является то, что ее опасность носит в основном потенциальный характер, а защита от нее стоит очень дорого. Поэтому в указанной области введен особый принцип – принцип культуры безопасности, согласно которому высшим приоритетом деятельности в этой области является безопасность, а не интересы предпринимательской деятельности или какие-либо другие интересы. По этой причине приобщение предпринимательского сообщества к нормотворческой деятельности не будет способствовать повышению безопасности объектов использования атомной энергии.

Таким образом, повышение уровня обязательного нормирования в области использования атомной энергии, ни-

чего не решая, приведет лишь к снижению достигнутой в России после Чернобыльской аварии культуры безопасности и соответственно безопасности объектов использования атомной энергии.

4. О ядерной и радиационной безопасности

Понятия “ядерная и радиационная безопасность” являются ключевыми для области использования атомной энергии. Они тесно связаны друг с другом, вместе с тем между ними есть и различие. Понятие “радиационная безопасность” всегда предполагает наличие радиационного источника. В частности, таким источником может быть ядерный материал, особенно, если с ним произошли какие-либо ненормальные события, например ядерная авария. Особенность ядерного материала как радиационного источника состоит в том, что в процессе его запланированного или незапланированного деления образуются радиоактивные продукты деления, которые и представляют собой основную радиационную опасность. Их количество зависит от характера протекания процессов деления и в отличие от других радиационных источников непостоянно и заранее неизвестно. При использовании ядерного материала в качестве ядерного топлива на энергетических объектах использования атомной энергии радиоактивные продукты деления накапливаются с течением времени в матрице топлива и частично в специальных контурах ядерной установки и не представляют опасности для работников установки, населения и окружающей среды. Только в случае аварии эти накопленные продукты могут выделиться, что и представляет собой потенциальную опасность. Здесь следует отметить, что мы имеем дело с накапливаемыми во времени свойствами, способными причинить вред не сразу, а после преодоления определенного порога накопления, по отношению к которым, как сказано в упомянутом выше руководстве Рабочей группы Администрации Президента и соответственно в самом законе, недопустимо включать требования в технический регламент. Вместе с тем это сама суть ядерной безопасности объектов использования атомной энергии.

Ионизирующее излучение в той или иной мере характерно для большинства встречающихся в природе материалов. Поэтому вопросы радиационной безопасности носят всеобщий характер. Ядерная же безопасность связана только со способным к делению ядерным материалом.

Вместе с тем пунктом 4 статьи 8 Федерального закона “О техническом регулировании” установлено, что по вопросам ядерной и радиационной безопасности разрабатывается общий технический регламент, т. е. регламент для любых видов продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации или для экономики в целом. Однако, как ясно из сказанного выше, вопросы ядерной безопасности возникают только там, где имеет место обращение с ядерными материалами. А это может иметь место только в специализированной отрасли, относящейся к области использования атомной энергии. Следовательно, вопросы ядерной безопасности не могут быть предметом общего технического регламента. Вопросы же радиационной безопасности могут иметь место в отношении практически любых видов продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, поскольку радиоактивность как источник ионизирующего излучения широко распространена в природе и в народном хозяйстве. Следовательно, радиационная безопасность действительно может быть предметом общего технического регламента.

Поэтому, вероятно, не случайно на рис. 1 упомянутых выше рекомендаций Рабочей группы Администрации Президента, иллюстрирующем соотношение общих и специальных технических регламентов, среди общих технических регламентов указана только радиационная безопасность. Здесь при принятии Федерального закона “О техническом регулировании” явно произошло недоразумение, которое необходимо исправить.

Таким образом, в любом случае упоминание ядерной безопасности из Федерального закона “О техническом регулировании” необходимо исключить, а действующую систему технического ре-

гулирования ядерной безопасности и связанной с ней радиационной безопасности на основе Федерального закона "Об использовании атомной энергии" сохранить, как отвечающую всем международным требованиям и целям безопасности России как государства.

Здесь следует особо подчеркнуть, что опасно и недопустимо полностью разрывать ядерную и радиационную безопасность, разнося их в разные сферы законодательного регулирования безопасности, так как радиационная безопасность является основной формой проявления опасности в сфере атомного права.

5. Реформа технического регулирования и Соглашение по техническим барьерам в торговле ВТО

Реформа технического регулирования связана с подготовкой России к вступлению во Всемирную торговую организацию (ВТО), где действует упомяну-

тое в заголовке этого раздела соглашение по техническим барьерам в торговле. По этой причине многие положения Федерального закона "О техническом регулировании" соответствуют положениям этого соглашения.

Почти все страны, развивающие атомную энергетику, являются членами ВТО. Вместе с тем в области использования атомной энергии у них действуют те же подходы, что и у России, базирующиеся на упоминавшихся международных конвенциях и других международных документах, разрабатываемых такими организациями, как МАГАТЭ и др.

Почему же в России необходимо ломать эту общепринятую в мире практику? Из сказанного выше очевидно, что этого не следует и нельзя делать, а допущенные при принятии Федерального закона "О техническом регулировании" неувязки необходимо исправить и как можно быстрее.