

СТАТЬИ

ВЗГЛЯД ИЗНУТРИ НА АТОМНЫЙ НАДЗОР

Б.Г. Гордон, директор НТЦ ЯРБ, вице-президент Ядерного общества России

Написать статью на тему, вынесенную в заголовок, мне предложил исполнительный вице-президент Ядерного общества России (ЯОР) С.В. Кушнарев*. Он посетовал, что большинство членов Ядерного общества не знают толком ни нового руководства Ростехнадзора, ни его планов, ни его отношения к весьма специфической, но очень важной государственной функции – регулированию безопасности при использовании атомной энергии. И было бы своевременно в журнале ЯОР изложить свое мнение об этом. Честно говоря, я читаю прессу весьма избирательно: только то, что относится к атомной энергетике. И удивился такой постановке вопроса. Осенью 2006 г. я участвовал в пресс-конференции в Российской газете, на которой руководитель Ростехнадзора К.Б. Пуликовский дал исчерпывающие ответы на вопросы журналистов и общественности. После нее в СМИ появилось несколько пространных материалов о планах Ростехнадзора, в том числе и о его “атомной” составляющей. Может быть, членам ЯОР была бы интересна оценка деятельности ведомства не его руководством, а так сказать, изнутри – сотрудниками самого ведомства.

Признаться, я не умею писать по заказу. Все темы моих статей сначала вызывали внутренний импульс, занимали эмоционально: я думал над ними, мучался, искал решения и только после этого начинал писать то, что, как мне казалось, могло заинтересовать людей.

Однако давняя приязнь к С.В. Кушнареву, внимательное отношение ко всему, что мы с ним обсуждаем, перевели его предложение в неожиданно заманчивую плоскость. В декабре 2006 г. исполнился ровно год, как руководителем Ростехнадзора назначен К.Б. Пуликовский. До него с лета 2003 г. А.Б. Малышев был начальником Госатомнадзора, а с мая 2004 г. он исполнял обязанности руководителя Ростехнадзора. Первым начальником Госатомнадзора России был Ю.Г. Вишневский, а до него с 1986 г. по 1991 г. председателем Госатомэнергонадзора СССР и Госпроматомнадзора СССР был В.М. Малышев.

В 1987 г. был образован наш институт, и мне показалось интересным рассмотреть 2006 г. с точки зрения сотрудника, 20 лет проработавшего в НТЦ ЯРБ сначала начальником лаборатории, а с 1994 г. – директором. Такая постановка темы становится не только полезной, но и очень важной для НТЦ ЯРБ, поскольку позволяет в двадцатилетней перспективе подвести итоги и наметить планы дальнейшего развития. Более того, она оказывается и весьма актуальной в настоящее время, когда Росатом взял четкий курс на развитие атомной энергетики, курс, который ставит новые задачи и перед Ростехнадзором, и перед институтом его научной поддержки.

Рассмотрение итогов и результатов прошедшего года на фоне двадцатилетней истории НТЦ ЯРБ может, в свою очередь, заинтересовать и само руководство Ростехнадзора, позволит ему лучше узнать перспективы и потенциал института, объективно оценить его значение и важность для осуществления регулирующей деятельности. Как было сказано: “На прошлое наводим мы бинокли, оно ж глядит на нас сквозь микроскоп”.

Приступая к раскрытию темы, хотел бы подчеркнуть, что все сказанное ниже – моя собственная оценка. Как зачастую приходится повторять: мнение Ростехнадзора выражает один человек – его руководитель, все остальные выражают сомнения. При анализе деятельности института могут возникнуть различные соображения, и, разумеется, хотелось бы, чтобы деятельность НТЦ ЯРБ оценивали по результатам его работы, а не по публицистическим экзерсисам его директора.

* Статья направлена в журнал Ядерного общества России. Но так как немногие сотрудники Ростехнадзора являются членами ЯОР, то мы перепечатаем ее в нашем журнале.

Но глуповато выглядит человек, который публикует панегирики своему начальнику. Глупее, пожалуй, выглядит тот, кто его публично ругает. Люди моего поколения помнят блистательного Е.Евстигнеева в роли первого министра в “Голом короле”, который, тряся бородой, восклицал “прямо, грубо, по-стариковски: “Вы – великий человек, государь!”. Так что я постараюсь объективно излагать факты, оставляя их оценку читателю.

1. Напомню, что согласно [1], основными функциями регулирующего органа являются:

- **организация разработки, утверждение и введение в действие норм и правил** в области использования атомной энергии;
- **выдача разрешений (лицензий)** на право ведения работ в области использования атомной энергии;
- **осуществление надзора** за безопасностью;
- проведение **экспертизы и инспекции**;
- **контроль** за разработкой и реализацией мероприятий по защите работников объектов использования атомной энергии, населения и охране окружающей среды в случае аварии при использовании атомной энергии.

В какой мере Госатомнадзор исполнял перечисленные функции, как он был организован, как сам оценивал свою работу за 20 лет существования, хорошо видно из [2], в написании которой участвовали многие его тогдашние ведущие сотрудники.

2. Руководителем Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Указом Президента в конце 2005 г. был назначен К.Б. Пуликовский, бывший до этого полномочным представителем Президента по Дальневосточному федеральному округу, генерал-лейтенант в отставке.

Год – это достаточный период для конструктивного анализа состояния дел: что-то из существовавших организационных форм сохранено, что-то упразднено, какие-то формы наполнены новым содержанием, какие-то модернизированы. Представляется, что по сегодняшнему положению дел вполне можно оценивать позицию нынешнего руководства ведомства.

Когда в 2004 г. создали Ростехнадзор, то, наряду с целью объединения надзоров для сокращения количества надзорных органов, были надежды повысить эффективность технологического надзора за счет использования наработок атомного надзора. Критики объединения надзоров опасались, что атомный надзор растворится в большом ведомстве, потеряет свою специфику и станет слабее. Обе стороны исходили из представления о более совершенном атомном надзоре (хотя никто не возьмется создать шкалу или масштаб совершенства). И сейчас иногда сталкиваются желание унифицировать, сделать единообразными некоторые подходы, показатели, документы с позицией, что надо “подтягивать” технологический надзор к атомному.

На это есть разные точки зрения. Не скрою, что иногда приходится выслушивать и весьма пессимистические и резкие прогнозы. Я же склонен думать, что регулирование безопасности атомных объектов – деятельность важная и нужная. Поэтому она будет сохраняться и совершенствоваться руководством ведомства с учетом, кстати сказать, и международных рекомендаций.

Реальное положение таково, что сохранены территориальные органы бывшего Госатомнадзора во всех семи федеральных округах Российской Федерации и межтерриториальный округ, ответственный за передачу информации между подразделениями ведомства. В центральном аппарате по-прежнему три управления осуществляют регулирование безопасности объектов использования атомной энергии, подпадающих под действие [1], за исключением, как и раньше, источников, генерирующих излучение. Между прочим, названия “атомных” управлений ныне содержат термин “регулирование” в полном

соответствии с [1], а не “надзор”, как прежде и как принято в технологических управлениях. Это отражает правильное понимание руководством важности всех составляющих деятельности государственного ведомства и различия между регулированием безопасности объектов и надзором за их безопасностью. Мне это особенно приятно: в [4] содержатся обоснования указанной позиции.

В нынешней структуре Ростехнадзора существует даже явный перекоп в пользу “атомных” управлений. Судите сами. Из 15 управлений пять занимаются общими вопросами, без которых никуда не деться: финансы, кадры, методология регулирования и т.п. Всего же видов надзора 24, из них шесть наиболее крупные: атомный, технологический, экологический, строительный, энергонадзор и надзор за гидросооружениями. В свою очередь, технологический надзор может быть подразделен на еще целый ряд разновидностей. А уж по количеству поднадзорных объектов атомные составляют весьма малую часть. Тем не менее из 10 специализированных управлений три регулируют безопасность атомных объектов. Такая структура отражает значение, которое придается руководством ведомства именно атомному надзору. И это понимание можно только приветствовать.

Уместно подчеркнуть, что важнейшие **функции ведомства в области атомного надзора полностью сохранены**. Видеть это может любой, кто сопоставит [3] с Положением о Госатомнадзоре России, содержащимся в [2] *. Это именно те функции, которые зафиксированы в [1] и в других нормативных правовых актах, касающихся безопасности при использовании атомной энергии.

Более того, подготовлены и направлены в Правительство изменения в [3], обеспечивающие усиление роли регулирующего органа. Так что юридически и организационно Ростехнадзор нисколько не потерял, а скорее дополнительно приобрел власть. Однако, имея власть, надо уметь ею распоряжаться. Для этого нужно еще иметь достаточное финансовое и кадровое обеспечение.

3. Оценить финансовое состояние Ростехнадзора и сравнить его с бюджетом Госатомнадзора сложно, так как у нас нет данных для вычленения в общем бюджете Ростехнадзора доли, идущей на атомный надзор. В [5] на Ростехнадзор выделено 4,85 млрд. руб. Это более чем в 20 раз больше финансирования Госатомнадзора, бюджет которого, согласно [6], составлял 224,8 млн. руб.

Но есть такой оборот речи – метонимия, когда о целом судят по его части. Он точен настолько, насколько выбранная часть показательна, репрезентативна для всего целого. Я считаю, что НТЦ ЯРБ безусловно является органичной, неотъемлемой частью ведомства, и поэтому все процессы, происходящие в нем, широта замыслов, многообразие возможностей однозначно характеризуют динамику и направления деятельности ведомства в целом. В частности, тенденцию изменения нашего бюджета легко проследить, сопоставляя наполнение статьи “Обеспечение деятельности подведомственных учреждений” в 2003 и 2007 гг. Так вот, за пять лет наш бюджет увеличился с 18,3, до 36,7 млн. руб., то есть вдвое.

Другой, более важный показатель – текучесть кадров, особенно в территориальных органах. Насколько можно судить по нижним и средним звеньям центрального аппарата, их количественный и персональный состав практически сохранился. Что же касается высшего звена (заместители руководителя Госатомнадзора, начальники управлений и их заместители), то в период смены руководства и административной реформы 2003-2005 гг. из центрального аппарата уволено 10 человек, причем это те, кто формировал политику ведомства и представлял его во внешнем мире. Причины увольнения самые разные: кто-то достиг предельного возраста для госслужбы, кто-то мужественно боролся с болезнью, кто-то нашел более престижную работу. По крайней мере приятно, что двое

* Кстати сказать, [2] до сих пор представляется весьма полезной книгой, так как там в положении имеются два основных федеральных закона, девять международных конвенций по атомному праву, принятых Российской Федерацией, и все три Заявления о политике бывшего Госатомнадзора. Я сужу по тому, что до сих пор в НТЦ ЯРБ поступают заказы на приобретение [2]. Парадоксально, но Госатомнадзора уже нет, а описание его деятельности еще востребовано.

из них работают в штате НТЦ ЯРБ, а ряд других регулярно привлекаются нами к работам по гражданским правовым договорам.

4. Огромное значение не только для НТЦ ЯРБ, но и для будущего атомного надзора имеет инициатива руководства ведомства по изменению источников финансирования экспертизы безопасности объектов использования атомной энергии. До сих пор эти экспертизы НТЦ ЯРБ проводил по договорам с заявителями, среди которых крупнейшим был концерн “Росэнергоатом”. В [2] и [7] подробно описаны процедуры организации экспертизы. Они прошли неоднократную оценку международным сообществом и признаны вполне соответствующими [8].

Не скрою, отношения исполнителя-заказчика между экспертной организацией и лицензиатом вызывают искушение у последнего использовать гражданско-правовые механизмы для воздействия на содержание экспертных работ. Этому искушению могут воспрепятствовать только власть и авторитет регулирующего органа. И за 12 лет работы директором я вспоминаю считанные попытки такого рода, да и те исходили от работников среднего звена концерна, а не от его ответственных лиц. Идеологического давления наши эксперты не ощущали. Проблемы возникали тогда, когда на нас вдруг сваливались внезапные работы, а особенно, когда выполненные работы не оплачивались вовремя. В 2006 г. “задержка” составила девять месяцев и явилась одной из причин рождения нового подхода к оплате экспертных работ.

Для начала были выбраны те объекты, лицензирование которых осуществляет центральный аппарат Ростехнадзора. После многократных консультаций и обсуждений в высшем руководстве Правительства, Минфина, Минобрнауки в бюджете 2007 г. предусмотрены средства для оплаты экспертизы безопасности этих объектов. Представляется, что такое нововведение нельзя расценивать иначе, как **усиление роли и власти регулирующего органа, обеспеченное финансовой независимостью от эксплуатирующих организаций.**

Необходимо отметить и принципиальную разницу в организации двух направлений нашей деятельности: экспертиза и разработка нормативных документов. Если экспертиза обоснований безопасности, согласно вышеприведенной цитате из [1], – это составляющая регулирования безопасности, то разработка норм и правил в области использования атомной энергии – это функция также и органов управления использованием атомной энергии, в частности, Росатома (статья 20 [1]).

Существует распространенное заблуждение, что Ростехнадзору выделяются финансовые средства специально для разработки норм и правил. К сожалению, это не так. Ни в [5], ни в [6] такой статьи расходов нет. Упомянутая выше статья бюджета “Обеспечение деятельности подведомственных учреждений” частично гарантирует деятельность по разработке нормативных документов **только сотрудников НТЦ ЯРБ**. Разработка же норм и правил, по определению [1], – **межведомственная задача**, и для ее решения Ростехнадзор организует привлечение специалистов разных ведомств.

Именно потому, что нормативные документы делаются не для Ростехнадзора, а в первую очередь для отрасли, уже много лет используются как механизмы федеральных целевых программ, так и прямые договоры НТЦ ЯРБ с Росатомом, концерном “Росэнергоатом” и другими заинтересованными организациями. **Межведомственный характер федеральных целевых программ обеспечивает строгое исполнение атомного законодательства.** И руководство Ростехнадзора бережно, но твердо отстаивает сложившиеся связи и процедуры.

Как директор НТЦ ЯРБ не могу не остановиться еще на одном достижении руководства ведомства, непосредственно касающемся нашего центра. С 2002 г. мы, напрягая все силы, осуществляли реконструкцию здания НТЦ ЯРБ. Бюджетные средства поступали в таком размере, что завершение работ представлялось возможным лет через десять. Решительные, но дипломатичные действия руководства ведомства создали финансовую основу для сдачи здания в эксплуатацию уже в 2007 г. И есть все основания полагать, что ожидания ведомства будут выполнены нами в срок.

Решение финансовых вопросов создало почву для реализации планов кадрового обеспечения. Накопившиеся в НТЦ ЯРБ проблемы омоложения кадров, повышения квалификации персонала, аттестации экспертов и т. п. решаются системно и согласованно с руководством ведомства.

Все это позволяет нам начать осуществление в 2007 г. целого ряда важнейших структурных и идеологических преобразований. Среди них можно перечислить следующие:

- разработка проекта федерального закона с предварительным названием “О государственном регулировании ядерной и радиационной безопасности”;
- создание согласованного межведомственного словаря терминов в области использования атомной энергии;
- формирование завершеного оптимального комплекта федеральных норм и правил, переработанных с учетом вышеупомянутого словаря;
- создание на базе НТЦ ЯРБ учебного центра по повышению квалификации сотрудников ведомства и для упрочения обратной связи с работниками наших округов и инспекций.

Последнее мероприятие имеет особенно важное значение. Мы рассчитываем, что более эффективное сотрудничество ученых с практиками на местах повысит обоснованность наших рекомендаций, а с другой стороны, даст возможность регулярной финансовой поддержки сотрудников инспекций и центрального аппарата, привлекая их в качестве соисполнителей вышеперечисленных работ.

Большое место в планах НТЦ ЯРБ занимает участие Ростехнадзора в исполнении Федеральной целевой программы “Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года”. Вместе с тремя специализированными управлениями центрального аппарата подготовлены предложения, направленные на совместное межведомственное сотрудничество, обеспечивающее повышение эффективности регулирующей деятельности.

Есть у нас и нерешенные проблемы. Процесс разделения функций между подведомственными Ростехнадзору организациями не завершен. Приведу только один пример.

НТЦ ЯРБ был образован постановлением Правительства СССР в 1987 г. Его предназначение и тематическая направленность были подтверждены распоряжением Президента Российской Федерации в 1991 г. Однако, в последние несколько лет, еще при Ю.Г. Вишневым, центральный аппарат стал передавать в другие организации международные проекты, связанные с российскими объектами, которые прежде всегда выполнял НТЦ ЯРБ. Эта практика приводит к тому, что на одном и том же энергоблоке атомной станции экспертизу отчета по обоснованию безопасности блока в целом делал НТЦ ЯРБ (за деньги концерна “Росэнергоатом”), а экспертизу обоснований безопасности отдельного оборудования, поставляемого из-за рубежа, выполняли иные организации (за деньги Еврокомиссии, Министерства энергетики США и т. п., которые позволяют на порядок большую оплату экспертов).

Не стоило бы выносить эти проблемы, которые, безусловно, будут правильно решены, во внешний мир, если бы в их основе не лежали заблуждения, весьма характерные для нынешнего времени. Целый ряд ответственных деятелей нашего государства полагают конкуренцию главным двигателем рыночных отношений, обязательных для всего государственного хозяйства. Однако анализ механизмов западных организаций, осуществляющих научное обеспечение регулирования безопасности, свидетельствует, что это не всегда так.

Независимо от форм собственности на объекты использования атомной энергии, научно-техническое обеспечение государственных регулирующих органов осуществляют: в США – Research NRC, во Франции – IRSN, в Германии – GRS и т. д. И это вытекает из логики конкуренции, которая возникает при **множестве покупателей** между отдельными производителями. В нашем случае НТЦ ЯРБ – производитель нормативных документов, экспертных заключений и другой научной продукции. А потребитель (покупатель) продукции один – наше ведомство, точнее, тот конкретный государственный служащий, который принимает решение на основе результатов научных работ. Тогда наличие **нескольких организаций** является не конкуренцией, а соперничеством за благосклонность того, кто распределяет международные проекты. Пора завершить переходный период создания организационных форм и зафиксировать непересекающиеся области научного обеспечения в уставах подведомственных организаций.

5. Завершая статью, хочу отметить, что всего несколько человек в руководстве Ростехнадзора имеют полное представление обо всех аспектах деятельности ведом-

ства. И я отнюдь не вхожу в их число. Мои знания ограничиваются лишь отдельными гранями деятельности атомного надзора, наблюдаемыми с точки зрения института научного обеспечения. Я старался описать то, что вижу, не исключая бросающихся в глаза проблем, еще требующих решения.

Регулирование безопасности – деятельность весьма специфическая. Ведомство не отвечает за **обеспечение или обоснование** безопасности, которая законодательно определена как состояние защищенности человека и окружающей среды. Но в конечном счете все усилия Ростехнадзора направлены на сохранение и поддержание этого состояния в нашей стране.

Литература

1. Федеральный закон “Об использовании атомной энергии”. № 170-ФЗ от 21.11.1995.
2. Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Регулирование ядерной и радиационной безопасности/Колл. авт. - М.: МГОФ “Знание”, НТЦ ЯРБ, 2003.
3. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 “О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору”.
4. Гордон Б.Г. Идеология безопасности. - М.: НТЦ ЯРБ., 2006.
5. Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2007 год”.
6. Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2003 год”.
7. Гордон Б.Г. О тьме истин // Учебное пособие по курсу “Повышение квалификации при подготовке к аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий”. - М.: НТЦ ЯРБ, 2003.
8. Конвенция о ядерной безопасности. // Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Регулирование ядерной и радиационной безопасности/Колл. авт. - М.: МГОФ “Знание”, НТЦ ЯРБ, 2003.