

атомная СТРАТЕГИЯ

www.proatom.ru

СЕНТЯБРЬ 2008

ЖЖ

ГЛАВНАЯ ТЕМА НОМЕРА:

ЯДЕРНЫЙ НАДЗОР

#03(35)



Содержание

О государственном регулировании ядерной и радиационной безопасности в России.
В.А. Сидоренко. 3

Федеральное законодательство — это живой механизм. **В.А. Язев** 4

Эта деятельность требует, прежде всего, высокой квалификации.
С.А. Адамчик 5

О некоторых проблемах законодательного обеспечения безопасности атомной энергетики
В.М. Лазарев 7

Аварии и инциденты с радиационными последствиями на объектах использования атомной энергии. **Т.Ю. Богданова** 7

В шаге от эшафота.
Б.Г. Гордон 8

Система регулирования безопасности. **Б.Г. Гордон** 9

Надзирать над самим собой?
А.М. Букринский 9

Государственное регулирование безопасности — наша компетенция.
Е.А. Миколайчук 10

Сложно формализуемый вопрос.
Абу Мусаб Заркави 11

Бить в колокола! **В.Б. Иванов** 12

Пока не взорвалась же...
Ю.Г. Вишневецкий 13

Атомный надзор, который нужен России. **А.М. Букринский** 14

Ответственность и независимость главных субъектов обеспечения безопасности.
А.М. Букринский 16

Органы регулирования ЯРБ, имеющие коллегиальную структуру. 17

Победа снова наша! **УЭХК** 18

Флаг не спускать!
Т.А. Девятова 20

Под куполом льдов.
В.Я. Барановский, Н.Я. Щербина 23

Проблемы подводного флота России и не только флота.
Н.Г. Мормуль 26

Атомная энергетика России. Ренессанс или реанимация?
В.В. Карпов 27

Аутсорсинг. Анфас и в профиль.
Т.Д. Щепетина 31

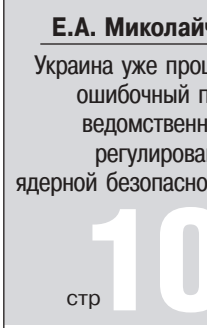
Часть или целое. **Д.А. Тайц** 34



В.А. Язев

Совмещение функций государственного управления и хозяйствующего субъекта — это сознательная политика для эффективного управления отраслью

4
стр



Е.А. Миколайчук

Украина уже прошла ошибочный путь ведомственного регулирования ядерной безопасности

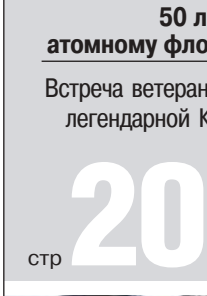
10
стр



А.М. Букринский

Атомный надзор. Независимый или вернуть времена Минсредмаша?

14
стр



50 лет атомному флоту

Встреча ветеранов легендарной К-3

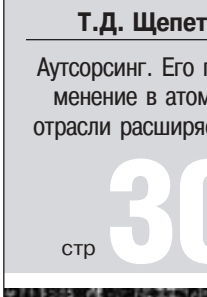
20
стр



В.В. Карпов

Чем обернутся «управленческие ошибки» для будущего атомных станций?

27
стр



Т.Д. Щепетина

Аутсорсинг. Его применение в атомной отрасли расширяется

30
стр



Беспредельность, обитающая в локальном

Часть и Целое. Вселенная в греческом зерне

34
стр



О.В. Двойников,
главный редактор

Грешим, господа?

Во время подготовки этого номера журнала я задавал себе вопрос: «Кому может быть интересна тема «Ядерный надзор»? Кому и сколько экземпляров этого выпуска журнала адресовать? Кто самый компетентный и главный начальник в стране, который прочитает и поймет, что оператор установки никогда не должен совмещать функции государственного регулирования безопасности? Прочитает и поймет, что Минатом умер окончательно со всеми своими причиндалами и организационными пережитками, и на его останках родилась новая, действующая по принципам международного права, организация. Причем, вполне возможно, что организаций таких в стране будет несколько, и все они будут действовать в одном конкурентном поле. Одним словом, прочитает этот самый большой начальник наш журнал и наведет в стране порядок, «окончательный» порядок, как говорил когда-то профессор Преображенский, как требует того здравый смысл и международные конвенции о ЯРБ и по безопасному обращению с РАО и ОЯТ. Мое беспокойство небеспокойно, поскольку напрямую влияет на экономику редакции — все-таки тираж журнала ограничен, и хотелось бы получить максимальный эффект при малых возможностях.

Может быть, адресовать журнал в организацию, использующую атомную энергию, например, в Госкорпорацию Росатом? — Вряд ли это эффективно. Атомных специалистов там осталось крайне мало, «культура безопасности центрального аппарата Росатома имеет устойчивый негативный тренд» и тема ядерного надзора интересует у них, пожалуй, только узкий круг чиновников, у которых интересы и позиция, принципиально противоположные той, которую пытаются донести до читателей авторы на страницах этого выпуска журнала. Чиновники ГК уже получили право регулятора в области безопасности и потому наотрез отказались от моего предложения поучаствовать в обсуждении темы в компании с такими общепризнанными специалистами как С.А. Адамчик, Е.А. Миколайчук, В.А. Сидоренко, А.М. Букринский, Б.Г. Гордон, Ю.Г. Вишневецкий. Список таких специалистов можно бы и продолжить, включив в него представителей МАГАТЭ и многих ядерных держав. Благо забота о ядерной безопасности давно стала темой международной. Просто, возможности редакции не позволили привлечь всех, кто обеспокоен положением нынешнего государственного ядерного надзора. Чиновников ГК Росатом, естественно, все устраивает, их лоббистские возможности удачно реализованы, а предстоящее финансирование темы РАО и ОЯТ не предусматривает лишнего внимания со стороны. Деньги любят тишину. Зачем ввязываться в рискованные дискуссии и возбуждать общественность, когда финансирование уже пошло? Судите сами, проект федерального бюджета предусматривает выделение в течение ближайших трех лет 47,5 млрд рублей на финансирование ФЦП «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015».

Может быть, адресовать журнал российскому обществу? Казалось бы, после чернойбыльской встряски общественность даже без специальной подготовки, должна чувствовать опасность. Ведь по логике не кто иной, как российский народ — носитель суверенитета и единственный источник власти должен быть заинтересован в том, чтобы его, народные, поручения по обеспечению безопасности исполнялись беспрепятственно и профессионально. Но страна наша большая, народ разобщен, озабочен выживанием, поэтому проблема безопасности больше волнует не нашу, а зарубежную общественность.

Зеленым? Противникам атомных технологий? Но в последнее время в стройном хоре о ядерном ренессансе их колоратурное сопрано все чаще можно

слышать совместно с басовитыми чиновниками атомного ведомства.

Правительству? — Не думаю. Ведь правительство любой страны отвечает в основном за экономику, а безопасность, как известно, требует только расходов, не принося сиюминутных прибылей. Пойди, объясни им, что именно безопасность, в конечном счете, как раз и гарантирует развитие экономики. Достучаться до первых лиц вряд ли удастся, поскольку они употребляют информацию только в пережеванном виде, и желательнее от своих, проверенных источников. Росатом здесь конкурентов не имеет. Можно, конечно, рассказать нашему Правительству примеры из истории, например, о том, что даже генерал Пиночет создавая свою эффективную экономическую модель управления, первым делом разделил исполнительную и надзорную функции правительства. И таких примеров предостаточно.

А может, направить журнал в Государственную думу или Федеральное собрание? Они принимают законы, утверждают бюджеты и проводят парламентские слушания по вопросам использования атомной энергии. Однако, не уверен, что это правильное решение. ГД уже приняла 1 декабря 2007 г. Федеральный закон № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» в отступление от статьи 15 Конституции РФ, нарушив тем самым приоритет общепризнанных принципов и норм международного права над положениями российского законодательства. Согласно этим конвенциям, регулирование ядерной и радиационной безопасности должно быть отделено от функций любых органов или организаций, занимающихся содействием использованию или использованием атомной энергии таким образом, чтобы исключалась возможность заинтересованного давления на регулирующий орган.

Может быть губернаторам? — Пожалуй. Они-то уж точно заинтересованы в безопасном развитии своего региона и наверняка поддержат все разумные инициативы. Однако каковы их полномочия? Смогут ли они, будучи назначенцами Президента, твердо отстаивать свои позиции? Большой вопрос. Учитывая это, мне проще и дешевле направить журнал прямо Президенту. Ведь согласно закону об использовании атомной энергии он единственный персонал несет ответственность и принимает решения по вопросам безопасности при использовании атомной энергии. Однако, реально взвесив свои возможности, я отказался и от этой затеи. Все-таки Президент слишком далеко, окружен плотной стеной советников и в условиях нынешних экономических и политических кризисов вряд ли снизойдет до ядерной безопасности.

А может прямо обратиться к Богу? Вопрос-то ведь важный, да и журнал посылать не нужно. Ведь дал же Господь нам жизнь, и сказал, благословляя Ноя и сынов его: «Плодитесь и размножайтесь, и наполняйте землю». Ну, может не к самому Господу, а к представителям его на земле. Может быть, они обратят внимание на то, что при той организации регулирования безопасности, которая сложилась в нашей стране, никто не гарантирован от аварий. Сдача в эксплуатацию большого Калининского третьего блока, сомнительное расследование инцидентов в 2007 г на исследовательском реакторе ФГУП «ИРМ» ИВВ-2м в городе Заречном Свердловской области, при которых из-за разгерметизации тепловыделяющих сборок произошло дополнительное облучение персонала, — опасные прецеденты. А что будет в условиях массового строительства блоков? Так что, существует прямая угроза нашим обязательствам плодиться и размножаться. Еще пару серьезных аварий и вряд ли мы сможем воспроизводить себе подобных.



Главная тема номера — «Ядерный надзор»

№

3 (35), сентябрь 2008 г.

Основан в Санкт-Петербурге в марте 2002 г. Учредитель и Издатель ЗАО «ОВИЗО»

Свидетельство о регистрации журнала «Атомная стратегия»: № ПИ 2-6494 от 21.03.2003 в Северо-Западном окружном межрегиональном территориальном управлении Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций (г. Санкт-Петербург)

Редакционный совет: Язев В.А., Иванов В.Б., Нигматулин Б.И.

Главный редактор — Олег Двойников. Редактор сайта www.proatom.ru — Людмила Селивановская. Редактор — Тамара Девятова. Дизайн — Владимир Мочалов. Верстка — Андрей Голубков.

Почтовый адрес: 196070, Санкт-Петербург, а/я 127, ЗАО «ОВИЗО» Тел./факс: (812) 717-9194, 380-5003, 380-5004, 717-7782, 958-9004.

E-mail: info@proatom.ru; www.proatom.ru

Подписано в печать 16.09.2008 г. За содержание публикуемых в журнале информационных и рекламных материалов ответственность несут авторы. Редакция предоставляет возможность высказаться по существу, однако имеет свое представление о проблемах, которое не всегда совпадает с мнением авторов.

Редакция рукописи не возвращает и оставляет за собой право редактирования информационных материалов.

Распространение: почтовая рассылка специалистам предприятий и организаций атомной отрасли, политикам, руководителям крупнейших предприятий и организаций энергетики, участникам выставок и конференций, подписчикам и рекламодателям.

Редакция благодарна авторам статей и рекламодателям за поддержку журнала «Атомная стратегия».

Все дизайн-разработки изготовлены в дизайн-студии «ОВИЗО» и не подлежат

воспроизведению без письменного разрешения редакции журнала «Атомная стратегия».

При перепечатке ссылка на журнал «Атомная стратегия» и предприятие «ОВИЗО» обязательна. Журнал «Атомная стратегия» выходит с периодичностью 8 раз в год.

Отдел рекламы: тел. (812) 717-9194, 717-7782; Стоимость подписки на один экземпляр с рассылкой в пределах России — 780 рублей.

О государственном регулировании ядерной и радиационной безопасности в России



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

Специфическая опасность деятельности, связанной с использованием ядерных материалов и радиоактивных веществ, определила особое внимание к формированию в мире единого согласованного подхода в обеспечение того, чтобы использование ядерной энергии было безопасным и хорошо регулируемым.

Этой цели посвящен целый ряд международных конвенций, участником которых является Россия. Центральной в этом ряду международных соглашений является «Конвенция о ядерной безопасности».

Подтверждая, что ответственность за ядерную безопасность лежит на государстве, под юрисдикцией которого находится ядерная установка, Конвенция определила, что государство создает «законодательную и регулируемую основу» для обеспечения безопасности ядерных установок и «учреждает или назначает регулирующий орган, которому поручается реализация законодательной и регулирующей основы» и «который наделяется надлежащими полномочиями, компетенцией и финансовыми и людскими ресурсами, необходимыми для выполнения порученных ему обязанностей».

Это создает базу для единого подхода во всех странах к определению места, полномочий и дееспособности государственного органа регулирования безопасности в ядерной области.

Основополагающим правовым актом России, регулирующим отношения в области использования атомной энергии, является Федеральный закон «Об использовании атомной энергии». В рамках этого закона основным направлением регулирования правовых отношений является регулирование вопросов обеспечения безопасности, согласующееся с международной практикой.

В июне 2008 года исполнилось 25 лет со дня образования государственного надзора в области использования атомной энергии в нашей стране. Фактически, только события в США на АЭС «Три-Майл-Айленд» и чернобыльская катастрофа послужили толчком, чтобы в государстве поняли, что созданная структура жизненно необходима, так как основная ее задача гарантировать населению от имени государства безопасность при использовании атомной энергии. В 1986 году в бывшем СССР были пред-

приняты радикальные меры для эффективного функционирования государственного надзора за ядерной и радиационной безопасностью, созданного в 1983 году.

Распад СССР и образование Российской Федерации привели к созданию Госатомнадзора России, который находился в ведении Президента Российской Федерации.

В дальнейшем Госатомнадзор России терял свой статус и сферы деятельности, в 1994 году был передан в ведение Правительства Российской Федерации, а в настоящее время растворился в нижних структурах федеральных органов исполнительной власти.

Так, в начале 2004 года федеральный орган исполнительной власти, осуществлявший государственное регулирование ядерной и радиационной безопасности, был расформирован как самостоятельный орган, и его остатки были включены в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору. Затем, в 2008 году, эта Федеральная служба, включающая подразделения, осуществляющие функции государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности, была переведена в ведение Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, что привело к невозможности выполнения функции государственного регулирования (потеря полномочий и сокращение численности).

Созданному в результате проведенного реформирования объединенному надзорному органу – Ростехнадзору были вменены полномочия, существовавшие ранее у Госатомнадзора России и у Госгортехнадзора России, а также полномочия по надзору в электроэнергетике, экологическому надзору, надзору за безопасностью гидросооружений, надзору за производством и обращением взрывчатых веществ и по строительному надзору. Диапазон задач, возложенных на этот государственный орган, не имеет прецедента в мировой практике.

Неядерным направлениям надзорной деятельности свойственны подходы к решению проблем безопасности, существенно отличающиеся от подходов, принятых в мировой практике для целей регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

Отрицательный опыт слияния надзорных органов уже был в Советском Союзе в период с 1989 года по 1991 год, когда был создан

Госпроматомнадзор СССР путем объединения Госатомэнергонадзора СССР и Госгортехнадзора СССР. Практика показала, что такое слияние снизило внимание к вопросам ядерной и радиационной безопасности. Вопросы регулирования ядерной и радиационной безопасности неизбежно оттеснялись на задний план иными вопросами, связанными с большим количеством чрезвычайных ситуаций в других поднадзорных отраслях и многочисленных случаях травматизма на производстве. Проблемы ядерной и радиационной безопасности растворялись в проблемах совершенно других, более многочисленных, но не всегда важных с точки зрения их возможных негативных последствий для страны в целом.

Сегодня в проблеме государственного регулирования ядерной безопасности в России следует обратить особое внимание на принятые законодательные акты, сопровождавшие создание государственной корпорации «Росатом».

До последнего времени в соответствии с законодательством России существовала исключительно государственная собственность на ядерные материалы (включая радиоактивные отходы, содержащие ядерные материалы) и ядерные установки. В рамках опережающего развития атомной энергетики были предприняты действия по реконструкции отрасли, подразумевающие переход на полноценные рыночные отношения в мирной атомной энергетике, в том числе и в секторе международных торгово-рыночных отношений.

Федеральный закон «Об особенностях управления имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» законодательно подтверждает возможность передачи в собственность юридических лиц ядерных материалов и ядерных установок (в том числе и определенные права иностранных юридических лиц), тем самым вводит в гражданский оборот ядерные материалы и ядерные установки.

Федеральный закон «О государственной корпорации «Росатом» вносит принципиальные изменения в структуру государственного управления хозяйственно-экономической деятельностью и осуществления функций государственной власти.

Эти законодательные акты вносят принципиальные изменения в правовые отношения в сфере использования атомной энергии и делают предельно актуальным усиление государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности.

Таким образом, заданные тенденции развития атомной энергетики России указывают на возрастающие требования к органу государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, диктуемые намечаемым ростом роли атомной энергетики в экономике страны, возрастанием объемов практических задач, принципиальными изменениями в организационно-правовой базе отрасли.

Следует отметить, что в международной практике происходит постоянное усиление статуса органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

В Соединенных Штатах Америки, обладающих крупнейшим парком атомных электростанций на основах частной собственности, изначально действует государственный орган по ядерной безопасности с соответствующими своим задачам полномочиями, финансированием и штатной численностью.

Усилились государственные позиции регулирующих органов во Франции и Канаде.

Соответствующие решения по выделению органа регулирования в качестве отдельного органа исполнительной власти были приняты, в конечном счете, на Украине с учетом рекомендаций миссии МАГАТЭ.

В целях реализации задач по усилению государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, поставленных Президентом России в «Основах государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2010 года и дальнейшую перспективу», утвержденный 4 декабря 2003 года, необходимо выделение самостоятельного федерального органа исполнительной власти, подчиненного Правительству, с полным набором функций регулирования – нормативной, разрешительной и надзорной, обеспеченного адекватными людскими, финансовыми и материальными ресурсами, который бы целиком сосредоточился на решении задач безопасности при использовании атомной энергии.

<p>1983 19 июля</p> <p>Образован Государственный комитет СССР по надзору за безопасным проведением работ в атомной энергетике (Госатомэнергонадзор СССР)</p>	<p>1989 27 июня</p> <p>На базе Госатомэнергонадзора СССР и Госгортехнадзора СССР образован союзно-республиканский Госпроматомнадзор СССР.</p>	<p>1991 31 декабря</p> <p>создан Государственный комитет по надзору за ядерной и радиационной безопасностью при Президенте Российской Федерации (Госатомнадзор РСФСР, затем – России).</p>	<p>2002 22 апреля</p> <p>Утверждено Положение о Федеральном надзоре России по ядерной и радиационной безопасности</p>	<p>2004 9 марта</p> <p>Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности переименован в Федеральную службу по атомному надзору</p>	<p>2004 20 мая</p> <p>Федеральная служба по технологическому надзору и Федеральная служба по атомному надзору преобразованы в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)</p>
---	--	---	--	--	---



В.А.Язев
Вице-спикер Госдумы,
член комитета по энергетике

Федеральное законодательство — ЭТО ЖИВОЙ МЕХАНИЗМ

— **Валерий Афонасьевич, беспокоят ли сегодня российских законодателей вопросы ядерной и радиационной безопасности?**

— Беспокоили всегда. Беспокоят сегодня, и будут беспокоить в дальнейшем. Слава Богу, у нас в последние годы — по сути, после Чернобыля — не было каких-то серьезных инцидентов, я уж не говорю об авариях на объектах ядерного, энергетического и оружейного комплекса. Однако это не дает оснований расслабляться, считать, что у нас все в совершенстве. За последние десять лет мы, на мой взгляд, к сожалению, ослабили позиции Ростехнадзора. Изменился его статус: раньше он был госкомитетом в подчинении премьер-министра правительства. Сегодня он подчиняется Минприроды, которое должен и проверять. Ростехнадзор ушел из таких ответственных надзорных отраслей, как, скажем, внутридомовое газовое оборудование.

— **Почему статус государственного атомного надзора все время падает, а численность его персонала сокращается?**

— А кто сказал, что его численность была оптимальна? Это не предмет обсуждения в данном случае. Вопрос — в статусе госатомнадзора среди других органов исполнительной власти. На мой взгляд, он должен быть достаточно высоким, не зависимый от ведомств, комитетов, министерств, которые госатомнадзор должен проверять по определению.

— **А кто, действительно, сказал, что сегодняшний статус и численность персонала госатомнадзора оптимальны? На какие экспертные оценки опиралось это решение? Привлекались ли депутаты к его выработке?**

— Зачем депутаты? Мы принимаем законы. Приняли закон «О Правительстве Российской Федерации», утвердили бюджет на содержание правительства. Дальше уже министерства и ведомства распределяют между собой компетенции, премьер-министр утверждает численный состав министерств, ведомств, комитетов, федеральных служб, федеральных агентств. Думаю, там все сосчитано, как положено.

В любом случае, сколько бы людей ни дали, всегда руководитель-чиновник будет говорить: нас мало, надо увеличить. Вместе с тем я бы огульно не ратовал за увеличение численности. Это, на мой взгляд, неправильно, нужны более эффективные методы работы, в том числе более эффективные методы приборного контроля с использованием современных достижений науки. Надо использовать более эффективные методы управления. Как сейчас модно говорить — инновации.

— **Кто обладает правом законодательной инициативы, и кто сегодня инициирует решения в области ядерной и радиационной безопасности?**

— Тех, кто является субъектами права законодательной инициативы, определяет Конституция Российской Федерации. Этим правом обладает каждый депутат, Совет Федерации, губернаторы, законодательные органы субъектов федерации, правительство Российской Федерации, президент и еще Верховный Суд. Вести подготовку законопроектов, выступать с инициативой, но, пропуская ее через правительство, могут все министерства. Сегодня — если мы говорим о ядерной и радиационной безопасности — этим правом обладает и госкорпорация «Росатом». Она инициирует разработку законодательных актов.

— **Вы в своей депутатской практике инициировали разработку каких-либо законодательных актов в области ядерной и радиационной безопасности?**

— Такая практика у меня есть. Я соавтор нескольких законопроектов о внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации, которые стали самостоятельными законами. Также являюсь автором большого количества поправок, скажем, к закону о госкорпорации «Росатом», об Атомэнергпроме, к базовому закону об использовании атомной энергии.

— **Частью 3 статьи 5 закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»», он был наделен функциями по регулированию ядерной и радиационной безопасности. Допустимо ли это в свете международных конвенций, к которым мы присоединились?**

— Это была сознательная позиция. Дело в том, что в современных условиях госкорпорация «Росатом» — тот же Средмаш, который был в СССР. Совмещение в «Росатоме» функций государственного управления и функций хозяйствующего субъекта — это сознательная политика для более эффективного управления отраслью, для большей мобильности. Сейчас надо посмотреть правоприменительную практику: как это будет реализовываться, придало это или нет дополнительный импульс, и не будет ли, скажем, приводить к ослаблению ядерной и радиационной безопасности? В случае необходимости и появления каких-то негативных оценок, неконструктивных факторов, внесем коррективы.

Что касается международных конвенций в области использования атомной энергии, то мы ратифицировали не все из них. Относительно

их цель. На мой взгляд, сегодняшняя реформа и динамичное развитие атомной энергетики и промышленности ни в коей мере не ослабляют требования и ситуацию с ядерной и радиационной безопасностью.

— **Темпы ввода новых мощностей, предусмотренные федеральной целевой программой развития атомного энергопромышленного комплекса, настолько высоки, что уникальны. Не получится в период пуско-наладочных и других ответственных работ аврал, который может сказаться на безопасности?**

— Его нельзя допускать. Хотя, в какой-то мере, такие опасения обоснованы. Причина отставания от графика системная, ведь со времени Чернобыля, мы не строили многие годы. Здесь принципиально важен подход: мы задали жесткие темпы развития отрасли и должны им соответствовать. У нас на Среднеуральском машиностроительном заводе, сегодня он называется Уральский электрохимический комбинат, был директор Андрей Иосифович Савчук, Герой Соцтруда. Он говорил: надо ставить жесткие планы, а жизнь их подкорректирует; если будешь ставить планы комфортные — они не выполняются. Сегодня у нас развернуто действительно масштабное строительство, и я убежден, что, в конце концов, строительство всех станций войдет в график. Знаю команду Сергея Кириенко и его лично. Он требовательный руководитель и эффективный управленец.

Что же касается требований по ядерной и радиационной безопасности, то все они будут выполнены. Никакими требованиями мы не поступимся, этого не будет.



тех, что ратифицированы, мы должны тогда их исполнять в своем законодательстве, то я не помню ни одного замечания, ни одного упрека, ни от Главного государственно-правового управления Президента Российской Федерации, ни от правового управления Госдумы, ни от других субъектов правозаконодательной инициативы в том, что мы нарушаем какие-то международные договоренности.

— **Атомный бизнес сегодня быстро развивается. Способен атомный надзор в его нынешнем состоянии поспевать за темпами развития атомной энергетики и промышленности?**

— Развитию атомной отрасли придали импульс, в том числе, два таких мощнейших закона, как законы о госкорпорации «Росатом» и о внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием закона о госкорпорации «Росатом». В этом и была

— **Жизнь — сама собой — вносит коррективы. А депутаты могут корректировать планы Росатома?**

— Еще несколько лет руководитель атомной отрасли будет раз в полгода отчитываться перед Госдумой о ходе реформирования Росатома — эта «новелла» была вставлена в закон о госкорпорации «Росатом». Поэтому депутаты напрямую влияют на этот процесс — мы своим постановлением оформляем отчет руководителя отрасли. Ход реализации федеральной целевой программы мы видим и в бюджетном процессе, поскольку контролируем освоение бюджетных денег и утверждаем отчеты по исполненному бюджету — это тоже прерогатива Госдумы.

— **Как складываются взаимоотношения Росатома с Госдумой?**

— Взаимоотношения складываются очень конструктивно, идет тесное сотрудничество. При нашем комитете есть подкомитет по атом-

ной энергетике. У Росатома есть представители, статс-секретари, которые постоянно работают в Думе. У меня лично, у председателя нашего комитета, у руководства Думы есть спецсвязь с Росатомом.

Вообще, надо сказать, Госдума последние годы очень детально занималась проблемами атомной отрасли. Скажем, мы бьемся за пятый блок Курской атомной станции. По настоянию Думы в федеральную целевую программу включили белоярский блок с реактором БН-800. Дума выбила бюджетное финансирование по плавучей станции на базе реактора КЛТ40С и на проектирование другой плавучей станции с ВВЭР-300. То есть, здесь есть понимание, что атомная отрасль в целом и атомная энергетика имеют первостепенное значение для России. И у нас очень хорошо отстроены рабочие взаимоотношения с нынешним руководством Росатома.

— **В то же время среди атомщиков есть критические мнения о руководстве Росатома и его действиях. Слышите ли вы эту, другую сторону?**

— Конечно. Я живу в городе Новоуральске, где расположен Уральский электрохимический комбинат. Знаю реакцию руководства завода, начальников цехов, моих когда-то однокашников, на то, как проходит реформирование Росатома. Бываю в федеральных ядерных центрах, таких как Арзамас, Обнинск, на производственном объединении «Маяк». В «Курчатовском институте» у меня дружеские отношения с Евгением Велиховым. Я хорошо знаю отрасль, поэтому мне понятна и оборотная сторона медали.

Естественно в атомной отрасли никогда не было единого мнения, ведь это очень высокотехнологическая сфера деятельности, наука, по сути. Там всегда идут научно-практические дискуссии, постоянно идет поиск, и, принимая решения, руководству отрасли приходится занимать ту или другую — научную, естественно, — позицию. Однозначной оценки ее нет, и, я думаю, не надо этого.

— **В структурах атомной отрасли жестко соблюдается субординация. Как вы считаете, достаточно ли возможностей, хотя бы в среде самих атомщиков, чтобы любой мог публично транслировать свое мнение и оспаривать иное, невзирая на ранги?**

— Это вопрос, наверно, к работникам атомной отрасли, которые не могут озвучить свою идею. Сегодня закрытым является ядерно-оружейный комплекс. Он был, есть и будет закрытым. Все остальное сегодня публично обсуждается. Другое дело в том, что атомная отрасль — тема узко специализированная. Устраивать ее обсуждение на телевидении и в прессе с огромными тиражами не имеет смысла — все равно посмотрит, прочитает, условно говоря, пять тысяч человек.

Если вопрос о ценах на нефть, на нефтепродукты, на продовольствие можно и нужно выносить на суд широкой общественности, то обсуждение вопросов атомной отрасли подразумевает, и специальную аудиторию, и специальных арбитров, которые могли бы сформулировать выводы. Потому что иначе, никакой продуктивной дискуссии не получится. Какие-нибудь говоруны перекричат специалистов, мол, не надо завозить облученное ядерное топливо в Россию, причем будут говорить: защитим Россию от ядерных отходов. Хотя для специалиста это не одно и то же. Вот это, в том числе, накладывает какие-то ограничения на дискуссии. А так, на мой взгляд, никаких ограничений нет.

— **А вообще-то имеет значение, насколько общество интересуется вопросами той же ядерной и радиационной безопасности?**

Наша деятельность требует высокой квалификации



С.А.Адамчик
Заместитель
руководителя
Ростехнадзора

— **Сергей Анатольевич, кого сегодня в нашей стране волнует безопасность атомной отрасли?**

— Наверно, в большей мере население. Хотя у меня такое впечатление складывается, что ему уже все равно — оно не очень активно. Его провоцируют на формирование отдельных мнений, особенно в районах строительства атомных станций, а в целом наше население проявляет активность только, если что-то случается. Даже достаточно страшное событие — Чернобыльская катастрофа — сегодня уже стало забываться.

Безопасность нашей атомной отрасли больше озабочены на Западе, потому что та авария, которая случилась у нас 23 года назад, наложила отпечаток на область использования атомной энергии во всем мире. Во многих странах она была свернута, во многих ограничена. И был период, когда эта область техники вообще не имела развития. Для общества это потеря, потому что технический прогресс остановить нельзя.

Один австрийский писатель говорил, что технический прогресс — это хорошо, но его плоды иногда взрываются. С одной стороны он, может быть, прав. С другой стороны, огонь тоже опасен, а человек всю жизнь им пользуется, понимая, что огонь — это благо, но нужно соблюдать меры безопасности, чтобы не получить ожоги и ущерб. Также и в области использования атомной энергии. Просто эта область понятна специалистам и непонятна населению, из-за чего вызывает его тревогу.

— **Вы говорите об аварии 1986 года на Чернобыльской АЭС: «у нас». Есть мнение, что концерн «Росэнергоатом» и его филиалы, наши атомные станции, не должны никаким образом ассоциироваться с Чернобылем, что это трагическое событие произошло в другой стране и в те времена, когда о «Росэнергоатоме» не было и речи. Что вы думаете об этом?**

— Применение технологий подобных ядерным технологиям границ не имеет. Тем более что последствия аварии на них трансграничные. И если сегодня будет неприятность в этой области в любой другой стране, это также скажется на нашей деятельности, на нашем развитии.

Тогда был Советский Союз. Одни и те же ученые, конструкторы разрабатывали технологии и для Украины и для России, эксплуатировало атомные станции Министерство энергетики СССР. Те же технологии применяются сегодня в Российской Федерации — это 11 энергоблоков с РБМК. Конечно, они модернизированы, их характеристики изменены, но вы-

страивать границы: то было в Украине, а это у нас — нельзя. Надо делать правильные выводы и не допускать подобных событий.

В нашем государстве очень много сделано с тех пор. Прежде всего, разработаны и приняты законы, связанные с использованием атомной энергии, которые регулируют отношения и роли государства, министерств и ведомств, местных органов и даже населения. Например, предусмотрено проведение общественных слушаний при сооружении объектов использования атомной энергии. Сегодня готовится закон о ядерном страховании, и граждане нашей

государственной корпорации по атомной энергии». То, что эта структура будет работать в рамках законодательства, тоже плюс. В общем-то, все направлено на то, чтобы атомную энергию использовать безопасно, эффективно, на пользу населению нашей страны.

— **Есть в этом заслуга органов, которые регулируют безопасность в области использования атомной энергии?**

— Их деятельность не очень заметна для населения и, может быть, для органов власти. Вот работу спасателей всегда видно, всегда слышно. Деятельность МЧС — каждый день в прессе и на телевидении. Но люди, наверно, хотят жить так, чтобы никого спасать не надо было. Знаете выражение: «Государство, в котором есть место для подвига, не очень благоприятно для нормальной жизни?»

Деятельность надзорных органов направлена на то, чтобы не было чрезвычайных ситуаций. В своей повседневной работе мы занимаемся совершенствованием нормативов, анализом мероприятий, оценкой безопасности, проведением инспекций на предприятиях и так далее. В общем-то, рутинная нудная и мало кому понятная работа, тем более что она не освещается в прессе, поскольку не связана с героизмом. Эта деятельность требует высокой квалификации, прежде всего, и нормальных взаимоотношений между тем, кто использует атомную энергию, и тем, кто занимается регулированием ядерной и радиационной безопасности.

Наши процедуры предусматривают проведение проверок и в выходные дни и в ночное время. И не для того, чтобы помешать предприятию иметь положительные экономические результаты, а для того, чтобы оно работало безопасно при использовании столь потенциально опасных технологий.

страны должны понимать, что они защищены, то есть если человеку все же будет нанесен какой-то ущерб, он будет возмещен.

Мы присоединились к международным конвенциям: в 1996 году — к Конвенции о ядерной безопасности, затем была ратифицирована Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим ядерным топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами. То есть мы приняли принципы обеспечения безопасности, которые сформулированы в мире, обеспечиваем их выполнение и, кроме того, отчитываемся перед международным сообществом о том, что наше государство привержено этим принципам и исполняет их. Такие отчеты идут раз в три года, и в апреле этого года делегация Российской Федерации отчиталась перед международным сообществом о выполнении положений Конвенции о ядерной безопасности уже в четвертый раз. Наш доклад был воспринят достаточно хорошо, потому что мы имеем положительные результаты в этой области.

Сегодня в нашей стране приняты и уже реализуется программа развития атомного энергопромышленного комплекса, которая ставит очень большие задачи в области использования атомной энергии. Должны быть построены новые сверхсовременные объекты. Создана госкорпорация «Росатом» и принят закон «О госу-

Государственный атомный надзор создан для того, чтобы гарантировать населению нашей страны безопасность при использовании атомной энергии. Фактически основная наша задача — это профилактическая деятельность. Она направлена на то, чтобы были выполнены оценки безопасности объектов использования атомной энергии, чтобы для предприятий атомной отрасли были правильно выработаны нормативы в области безопасности и чтобы эти нормативы соблюдались.

Я считаю, то, что было сделано в нашей стране после аварии на Чернобыльской АЭС, и те результаты, которые сегодня достигнуты, это результаты совместной работы тех, кто эксплуатирует объекты использования атомной энергии, и органов регулирования безопасности. После чернобыльской трагедии у нас на государственном уровне было принято решение, что все ответственные операции на АЭС, например, пуски энергоблоков, ремонты, испытания выполняются только после того, как представитель регулирующего органа проведет соответствующую инспекцию и официально даст заключение о том, что эту операцию можно выполнять — нарушений безопасности нет. И в течение 23 лет это безукоризненно выполняется.

В последнее время через средства массовой информации формируется мнение, что

— Оно интересуется, но с учетом своей просвещенности и с учетом яркости подачи материала. Ярче всего его подают противники развития атомной отрасли, крикуны. Чтобы взбудоражить общественное мнение, этого достаточно.

— **При входе в вашу приемную висит цитата Дмитрия Медведева, которая заканчивается словами: «Мы должны сделать жизнь населения нашей страны комфортной и безопасной». Какие планируются решения в ближайшее время в области государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности?**

— Базовые решения приняты. Их надо исполнять. Мы ждем от правительства внесения ряда законопроектов: «О ядерной и радиационной безопасности», «Об обращении с отработавшим ядерным топливом и об обращении с радиоактивными отходами», «О выводе из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ», «О дисциплине работников организаций с особо опасным производством в области использования атомной энергии», «О гражданской ответственности за ядерный ущерб и ее финансовом обеспечении». Эти законы очень важны с точки зрения обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

В законе о госкорпорации «Росатом» принято решение о создании специальных фондов: по обеспечению ядерной и радиационной безопасности, по обеспечению физической защиты объектов учета и контроля ядерных материалов и радиоактивных веществ, по обеспечению вывода из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения радиоактивных отходов. Законодательно такие фонды созданы. Их нужно наполнять деньгами и обеспечивать ядерную и радиационную безопасность поколениям, будущим за нами.

— **Будут ли вноситься изменения в закон о госкорпорации «Росатом»?**

— Мы не трогаем пока только Конституцию России и конституционные законы, хотя некоторые из них менялись. Федеральное законодательство — это живой механизм: мы приняли законы — пошла правоприменительная практика, скажем, в области надзора за ядерной и радиационной безопасностью — увидим несовершенство закона — примем законопроекты и законы о внесении изменений. Почему нет?

— **В сентябре работники атомной промышленности отмечают свой профессиональный праздник. Что вы хотели бы сказать им по этому поводу?**

— Я десять лет проработал на заводе по обогащению урана. После этого долгие годы работал в Газпроме. Потом занялся политикой. Но самое интересное время для меня — это, конечно, работа на Уральском электрохимическом комбинате. По-доброму завидую работникам атомной отрасли — в какой интересной сфере человеческой деятельности они работают, живут. Во-первых, занимаются интересной работой, во-вторых, очень важной для страны.

Россия держит сегодня сорок процентов рынка по обогащению урана. Атомная энергетика занимает серьезные позиции в стране — порядка шестнадцати процентов по выработке электроэнергии. Реализация федеральной целевой программы приведет к увеличению этой роли до 23-25 процентов. В дальнейшем у нас — термоядерная энергетика, которая будет развиваться, совершенно очевидно, на основе ядерно-энергетического комплекса. Поэтому я поздравляю работников атомной отрасли с тем, что они занимаются в жизни таким интересным делом. Здоровья, удачи, успехов всем!

Интервью взяла Ольга ПЕТРОВА

у нас много надзорных органов и они тормозят развитие экономического прогресса. Говорят, что государственный инспектор должен быть на объекте раз в два года или еще реже. В июле этого года на пресс-конференции по поводу 25-летия со дня подписания постановления правительства о создании Госатомнадзора СССР — независимого надзорного органа в области ядерной и радиационной безопасности — журналисты уже не спрашивали меня: насколько правильно объективно полно мы выполняем оценку безопасности по новым проектам? Подход стал другим: сколько длительно идет проверка и как ее ускорить?

Надзорные органы, в том числе и в области использования атомной энергии, создавались не для того, чтобы тормозить прогресс, а для того, чтобы наши предприятия работали безопасно. Специалисты государственного атомного надзора находятся на объектах каждый день. Наши процедуры предусматривают проведение проверок и в выходные дни и в ночное время. И не для того, чтобы помешать предприятию иметь положительные экономические результаты, а для того, чтобы оно работало безопасно при использовании столь потенциально опасных технологий. Эта практика принята во всем мире. И не следует различать виды надзорной деятельности в различных областях, смешивать и формировать единые подходы к ним.

ции объектов, чтобы в итоге вся эта деятельность осуществлялась безопасно.

— **Как соотносятся между собой уровни компетенций Росатома и органа государственного надзора за его деятельностью?**

— При использовании мирного атома регулирующим органом у нас был Ростехнадзор — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Недавно Ростехнадзор введен в ведение Минприроды. Как будет работать эта структура, покажет время.

— **Об атомной отрасли говорят, что она современная, высокотехнологичная и развивающаяся. Можно ли сказать об атомном надзоре?**

— Как раз так сказать об атомном надзоре нельзя. Хотя, я считаю, что регулирование ядерной безопасности должно соответствовать тем масштабам развития в области использования атомной энергии, которое осуществляется в стране. Иначе быть не должно, иначе неправильно.

К сожалению, вся деятельность Ростехнадзора связана с тем, что его постоянно переподчиняли и переименовывали, «сливали»-«разливали». За 25 лет атомному надзору пришлось пережить, так сказать, реформы семь раз — фактически каждые три года происходили какие-то изменения. И каждый такой шаг приводил к одному — к потерям темпа и возможности работать. К потерям,

— **Назовите проблемные стороны взаимоотношений инспекторов и представителей объектов использования атомной энергии.**

— Здесь возникает очень интересный вопрос. В последнее время я получаю много документов, в том числе и от Прокуратуры Российской Федерации. Позиция Прокуратуры: обнаружил нарушение — должен применять санкцию. То есть Прокуратура считает, что мы должны работать, как ГИБДД. У нас другой подход, совсем другие принципы: государство потенциально наделяет нас полномочиями применить санкции, но не для того, чтобы мы были органом карающим. Схема, когда мы ловим «нарушителя» и наказываем, может привести к одному — от нас будут прятаться, скрывать нарушения, вопросы безопасности правильно решаться не будут, и свои задачи мы не выполним.

Наша задача, чтобы на предприятии был порядок. И применение санкций мы проводим, когда понимаем, что это действительно будет полезно и в воспитательной цели и в профилактической. В атомной энергетике существует понятие «культура безопасности». Оно сформулировано на международном уровне, и как раз там написано, что применение санкций должно быть взвешенным, и санкции должны применяться только в том случае, когда это может

занимаемся, такова, что здесь беды допустить нельзя.

— **Сами вы имеете возможности напоминать законодателям, что такие решения необходимо принимать?**

— В той ситуации, в которой сегодня находится атомный надзор, это достаточно сложно. Мы находимся в Ростехнадзоре и составляем примерно десятую часть его численности. У руководителя Ростехнадзора, кроме атомного направления, масса других задач. Теперь ситуацию усложняет еще и то, что мы находимся в ведении Минприроды. У его руководителя масса проблем: это и состояние окружающей среды, и водопользование, и недропользование и так далее. Сможет ли Министерство в своей деятельности один из приоритетов отдать не профильному к основной деятельности атомному надзору, мне очень сложно сказать. Мы стали еще дальше от правительства и от возможности выйти на него.

Тем не менее, потенциальная опасность использования атомной энергии и те международные обязательства, которые мы взяли на себя в области регулирования при использовании атомной энергии, заставят уделять этой области достаточно много внимания. Государственный надзор за ядерной и радиационной безопасностью должен иметь статус, компетенции и ресурсы для эффективного выполнения своих функций. Сегодня я не могу сказать, что мы всем этим обеспечены в полной мере.

— **Сколько и какие объекты вы сегодня контролируете?**

— Прежде всего, это атомные электростанции — 31 действующий энергоблок, 4 энергоблока в режиме подготовки к выводу из эксплуатации и 5 энергоблоков сооружаются. Далее — 904 завода-изготовителя оборудования, 540 предприятий и организаций, которые выполняют работы и предоставляют услуги для атомных станций. Следующее направление — предприятия ядерного топливного цикла: это 32 предприятия, 312 объектов, 15 промышленных реакторов, 30 установок переработки ядерных материалов, пункты их хранения. Следующее направление — исследовательские реакторы: 75 ядерных установок и 6397 радиационно опасных объектов народного хозяйства. Следующее направление — российский мирный атомный флот: 28 объектов, 10 атомных ледоколов, 6 судов атомного технологического обслуживания, пункты хранения ядерных материалов, плавучий завод переработки жидких радиоактивных отходов, сооружается плавучий энергоблок.

Самое пристальное внимание атомного надзора, прежде всего, к ядерным установкам: это атомные станции, исследовательские реакторы, судовые ядерные установки, ядерные установки предприятий топливного цикла.

— **Какова численность вашего персонала?**

— Центральный аппарат — 72 человека. В начале 1990-х годов было 211 человек. Региональные структуры — 1062 человека.

— **Вы можете сейчас с полной ответственностью гарантировать населению России безопасность при использовании атомной энергии?**

— Мы стараемся при тех ресурсах, которые у нас есть, выполнить все наши процедуры, соблюсти все нормативные документы, выполнить функции, которые на нас возложены, но мы не имеем сегодня запаса прочности для того, чтобы обеспечить эффективное регулирование безопасности при реализации программы развития атомной отрасли. Если в ближайшее время ситуация не изменится, мы просто не сможем осуществлять свою деятельность и должны будем проинформировать как население нашей страны, так и мировую общественность, что эту деятельность мы вынуждены прекратить.

Я считаю, если государство создает регулирующий орган по ядерной и радиационной безопасности, то должны быть нормативные акты, которые регулируют, регламентируют ее деятельность. Поэтому необходимо издание закона о регулировании ядерной и радиационной безопасности и создание условий — социальных и материальных — для того, чтобы в этой структуре работали квалифицированные специалисты. В той области, которой я занимаюсь и отвечаю за нее, завтра должно быть немного лучше, чем сегодня. К сожалению, пока могу сказать, что вчера было немного лучше, чем сегодня, и это неправильно.

Интервью взяла Ольга ПЕТРОВА



Чернобыльцы ИТЦ ЯРБ

Не все понимают, что такое «ядерная безопасность», и я хотел бы пояснить это понятие на таком примере: мы загружаем ядерное топливо в реактор атомного ледокола, и он три года работает на этой загрузке. То есть мы обладаем колоссальной энергией и создали условия, чтобы управляемо брать ту ее долю, которая нам нужна сейчас. В этом основной смысл ядерной безопасности. Если энергия выделится самопроизвольно, то произойдет ядерная авария с радиационными последствиями. Чернобыльская катастрофа связана как раз с тем, что была временно утеряна возможность управлять цепной реакцией.

Люди должны понимать, что там, где есть ядерные материалы в количестве, при котором возможно выделение энергии, там всегда есть ядерная опасность.

— **Как у вас складываются отношения с Росатомом?**

— Взаимоотношения с Росатомом нормальные, деловые. У нас, у каждой структуры, сформулированы свои задачи. Росатом отвечает за развитие атомной энергетики, за использование атомной энергии — безусловно, безопасное использование. Мы отвечаем за государственное регулирование безопасности в области использования атомной энергии. Это разделение выполнено потому, что вопросы развития и эксплуатации не всегда совпадают с целями безопасности. И поскольку ядерные технологии имеют чрезвычайную потенциальную опасность, то во всем мире специально создаются структуры, которые отдельно от использования атомной энергии имеют функции только регулирования безопасности. Это позволяет оценивать деятельность органа использования атомной энергии и принимать необходимые меры при проектировании, строительстве и эксплуата-

прежде всего, людей. Мы можем самоликвидироваться в этом процессе.

Я двенадцать лет работал начальником Управления по надзору за безопасностью атомных станций. За это время из моего управления ушло 19 человек. Люди уходили в промышленность, потому что мы не в два-три раза, а то и на порядок в меньшую сторону отличаемся в зарплате от работников промышленности. Люди уходили, потому что старели, а молодых привлечь мы не можем. То есть сегодня созданы все условия для того, чтобы эта структура прекратила существование или была абсолютно некомпетентна, что аналогично, потому что тогда она не имеет никакого смысла.

Мы были укомплектованы высококвалифицированными специалистами после аварии на Чернобыльской атомной станции. Причем специальным постановлением Совета Министров СССР были выделены ресурсы для того, чтобы в атомный надзор привлечь хороших специалистов. Работник атомного надзора это не просто чиновник. Это специалист, который хорошо знает технологию производства на уровне технического руководства предприятия. И, кроме того, он должен знать законы, постановления правительства, нормативные акты, надзорные процедуры — знать и уметь правильно применять.

Сегодня, при том уровне материального обеспечения, которое дает нам государство, ситуация с комплектованием квалифицированными кадрами у нас достаточно тяжелая. А брать некомпетентного специалиста — значит приводить к упадку деятельность, которую мы осуществляем. Последняя реформа привела к сокращению численности атомного надзора, что, с моей точки зрения, необъяснимо.

быть полезно для дальнейших работ в области безопасности. Получается, что сегодня Прокуратура определяет порядок действия инспекторов в области использования атомной энергии?

Что касается взаимоотношений с предприятиями: сегодня предприятия имеют финансовые возможности, чтобы повышать безопасность, и мы, естественно, взаимодействуем с ними, чтобы работы по повышению безопасности осуществлялись. Эта длительная кропотливая повседневная работа дает очень хорошие результаты. Например, Кольская атомная станция на 4 энергоблоках имела в начале 1990-х годов 36-39 нарушений в год. Сейчас — 2-3 нарушения. Потому что разработала и реализовала эффективные мероприятия по повышению безопасности. Это и есть результат той деятельности, которую регулирующие органы, Росатом, коллективы атомных станций, эксплуатирующая организация осуществляют совместно.

— **Что-то меняет акционирование концерна «Росэнергоатом», создание холдинга «Атомэнергопром» и госкорпорации «Росатом»?**

— Изменения, которые произошли, это не только акционирование концерна «Росэнергоатом» и создание новых структур в атомной отрасли. Это и то, что владеть ядерными материалами и использовать их могут теперь в России и юридические лица. Это требует совсем другого подхода с точки зрения государства к регулированию вопросов ядерной и радиационной безопасности. И, я думаю, что такие решения должны быть приняты. Наверно, не все еще поняли, насколько остро стоит эта проблема. К сожалению, у нас вспоминают о надзорных органах, когда возникает какая-то беда. А та область, которой мы

О некоторых проблемах законодательного обеспечения безопасности атомной энергетики

Динамичные изменения мировой экономики, происходящие в последние годы, обострили потребность человечества в экологически чистой энергии. Бесперебойное снабжение энергоресурсами – это ключевое условие сохранения и развития экономики и повышения уровня жизни. Однако развитие мировой ресурсной базы все сильнее отстает от динамики спроса. По сути, мир вступил в масштабный и системный энергетический кризис, поскольку рост потребления безальтернативен, а возможности традиционных технологий и ресурсной базы объективно ограничены. Происходящее глобальное потепление и загрязнение окружающей среды может привести к катастрофическим последствиям и угрозе для сохранения современной цивилизации. В этих условиях достижение целей долговременного экономического развития России без необратимого ухудшения экологии мы связываем с развитием атомной энергетики.



В.М. Лазарев
Советник
Председателя
Совета Федерации
Федерального
Собрания, д. т. н.

ватной оценки действий всех юридических и физических лиц, а также государственных органов, отвечающих за использование атомной энергии. Это условие, которое сегодня выполняют все государства – члены указанной Конвенции.

В нашей стране эти функции возложены на Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

В последние годы безопасность ядерно- и радиационно-опасных объектов, включая объекты оборонно-промышленного комплекса, в целом обеспечивается. На эти цели ежегодно расходуется свыше 20 млрд. рублей собственных

разделения функций регулирования безопасности, ликвидации территориальных органов, уменьшения финансирования.

В составе Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям создана подкомиссия по атомной энергетике. При заместителе Председателя Совета Федерации А.П.Торшине создан специализированный экспертно-консультативный совет по безопасному развитию атомной отрасли, надзорных органов, научной общественности и органов власти регионов присутствия атомного комплекса. Эти структуры верхней палаты российского парламента рассматривают и дают квалифицированную оценку всем законодательным аспектам, связанным с безопасностью и развитием атомной энергетики, проводят экспертизу и дают предложения по внесению изменений в законопроекты на всех этапах их подготовки и прохождения через Парламент.

Для законодательного обеспечения рыночного развития атомной энергетики, в 2007 году Парламентом Российской Федерации были приняты федеральные законы от 5 февраля 2007 года № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «РОСАТОМ» и от 1 декабря 2007 года № 318-ФЗ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «РОСАТОМ». В составе рабочих групп по подготовке указанных законов, активно работали члены Совета Федерации, внесшие более ста поправок в окончательную редакцию законов.

В настоящее время эксперты Совета Федерации совместно со специалистами Ростехнадзора принимают активное участие в подготовке концепции законопроекта «О ядерной и радиационной безопасности».

Среди первоочередных задач законодателей стоит также скорейшая разработка и принятие федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами». Отсутствие современного правового регулирования в данной области тормозит развитие атомной энергетики, препятствует решению накопившихся проблем, в основном обусловленных последствиями работ по созданию ядерного оружия в годы «холодной войны» и на первоначальном этапе развития атомной энергетики. Указанный законопроект должен заложить правовые основы, определить принципы, систему и порядок обращения с радиоактивными отходами. Основанием для разработки данного федерального закона стал План реализации Основ государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2010 года и дальнейшую перспективу (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2005 г. №2237-р).

Начавшийся перевод атомной промышленности на рыночные рельсы приводит к коренному изменению атомного права, и основная задача Парламента – привести федеральное законодательство в соответствие с экономическими реалиями, обеспечив законодательное регулирование безопасности использования атомной энергии. Можно сказать, что ближайшая задача федеральных органов законодательной власти – создание целостной системы законодательного обеспечения всех государственных органов, ответственных за функционирование и обеспечение безопасности атомной отрасли.



Т. Ю. Богданова,
и.о. начальника
лаборатории, на-
учный сотрудник
отдела безопасно-
сти предприятий
топливного цикла
(ОБ ПТЦ) НТЦ ЯРБ

Аварии и инциденты с радиационными последствиями на объектах использования атомной энергии

В круг задач НТЦ ЯРБ входит сбор и анализ информации по ядерной и радиационной безопасности объектов использования атомной энергии, подготовка рекомендаций для совершенствования работы Ростехнадзора. Исходными материалами для анализа служат отчеты российских объектов использования атомной энергии, а также информация, предоставляемая непосредственно органами регулирования ядерной и радиационной безопасности зарубежных стран и материалы МАГАТЭ.

Ниже представлены сведения об авариях и инцидентах с радиационными последствиями, которые произошли на объектах использования атомной энергии за последние 10 лет (во всем мире и в России), сгруппированные по видам объектов.

Атомные станции

Сведения о нарушениях в работе атомных станций 31 страны мира поступают в разработанную МАГАТЭ информационную систему - Incident Reporting System. Россия входит в состав участников этой системы. В специальных отчетах МАГАТЭ публикуются сведения об инцидентах в работе атомных станций стран – членов информационной системы за каждые 2 года.

По данным этих отчетов, все имевшие место за последние годы инциденты на атомных станциях относятся к 1-3 категориям по Международной шкале ядерных событий (INES). Как в России, так и в мире, событий категории 4-7 по шкале INES (аварий) не было.

Предприятия ядерного топливного цикла

В 1999 году на заводе по изготовлению топлива в Японии, в г. Токаймура произошла ядерная авария. В результате аварии 2 рабочих умерли в течение года от лучевой болезни, а люди, проживавшие в непосредственной близости от предприятия, несмотря на организованную эвакуацию, получили дозы облучения до 21 мЗв.

В России за период 1998-2008 гг. ядерных аварий не было. Инциденты с радиационными последствиями (2 категория по шкале INES - переоблучение персонала и радиоактивное загрязнение промплощадки) произошли в 1999 году на ФГУП «Сибирский химический комбинат» и в 2007 году на ФГУП ПО «МАЯК». В Сибири два работника предприятия в результате инцидента получили дозы облучения 76 и 156 мЗв; на ФГУП ПО «МАЯК» пять работников получили дозы облучения от 52 до 77 мЗв (предел, установленный нормами радиационной безопасности – не более 50 мЗв в год).

Исследовательские реакторы

В 1998-2008 гг. произошло 7 инцидентов с радиационными последствиями на исследовательских реакторах Аргентины (2), Бельгии (1), Бразилии (1), Пакистана (2) и США (1).

В России в 2007 г. на исследовательском реакторе ФГУП «ИРМ» ИВВ-2м (г. Заречный Свердловской обл.) произошло 3 инцидента, при которых из-за разгерметизации тепловыделяющих сборок произошло дополнительное облучение персонала (без превышения установленных нормами радиационной безопасности пределов).

Ядерные энергетические установки судов и плавучих технических баз

Ядерных и радиационных аварий и других инцидентов на ядерных энергетических установках судов и плавучих технических баз за последние 10 лет не было.

Соразмерно планам развития отрасли необходимо наращивать усилия и планировать затраты на подготовку кадров, а также обеспечение ядерной и радиационной безопасности эксплуатируемых и создаваемых объектов.

В энергетической стратегии России до 2020 года сформулированы положения, определяющие роль и место атомной энергетики. Она будет реализовываться за счет внедрения перспективных и инновационных проектов, обеспечивая постепенный переход на качественно новый уровень ядерных энергетических технологий по безопасности и экологии. Этому предшествовала огромная работа всех органов законодательной и исполнительной власти.

Однако, за масштабностью планов не надо забывать о том, что чуть не похоронило атомную энергетику в 80-х годах прошлого столетия. Ведь атомная энергетика - это не только экономические перспективы, дивиденды, киловатты и продукция, получаемая с помощью ядерных технологий. Соразмерно планам развития отрасли необходимо наращивать усилия и планировать затраты на подготовку кадров, а также обеспечение ядерной и радиационной безопасности эксплуатируемых и создаваемых объектов.

Основами государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2010 года и дальнейшую перспективу, утвержденными Президентом Российской Федерации (4 декабря 2003 г. № Пр-2196), обеспечение ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии признано одной из важнейших составляющих национальной безопасности Российской Федерации. Мировой и отечественный опыт показывают, что снижение требований к обеспечению ядерной и радиационной безопасности приводит к масштабным и долговременным негативным последствиям для населения. Поэтому контроль за обеспечением ядерной и радиационной безопасности находится в поле постоянного внимания верхней палаты Парламента.

В соответствии с Международной конвенцией по ядерной безопасности, к которой Россия присоединилась в 1996 году, безопасность атомной энергетики должны контролировать независимые специализированные органы. Такое разделение деятельности управляющих и контролирующих органов необходимо для адек-

средств эксплуатирующих организаций. Вместе с тем, для развития соответствующих надзорных органов и обеспечения выполнения ими функций в рамках конвенции по ядерной безопасности, необходимо законодательно обеспечить соответствующий уровень материального стимулирования и социальных гарантий инспекторского состава наравне с соответствующими специалистами объектов использования атомной энергии. Решение данных задач является необходимой, но недостаточной мерой для обеспечения качества выполнения поставленных перед Ростехнадзором задач, которое страдает в результате административной суеты, реорганизаций, бюрократических барьеров, разделения функций регулирования безопасности, уменьшения финансирования и ликвидации территориальных органов, других непродуманных действий, напрямую влияющих на полноту и качество контроля за безопасностью ядерно- и радиационно-опасных объектов. Достаточно сказать, что в начале девяностых годов только центральный аппарат органа атомного надзора насчитывал более двухсот специалистов. На данный момент «атомная» часть центрального аппарата Ростехнадзора состоит из двух управлений примерно по тридцать человек в каждом.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации постоянно уделяет внимание законодательной работе по обеспечению ядерной и радиационной безопасности при создании и эксплуатации объектов использования атомной энергии. В качестве основных проблем регулирования ядерной и радиационной безопасности Председатель Совета Федерации С.М. Миронов отметил:

- недостаточный уровень материального стимулирования и социальных гарантий, который не обеспечивает наличие работы инспекторского состава наравне с соответствующими специалистами объектов использования атомной энергии;

- снижение качества выполнения поставленных перед Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору задач в результате бюрократических барьеров,



Б.Г. Гордон
директор ИТЦ ЯРБ, профессор МИФИ

В шаге от эшафота

«Чтобы никогда не бояться смерти, всегда думай о ней»
Сенека

Вспоминаю диссидентскую шутку студенческих времен: «Жизнь человеку дается только один раз. И прожить ее надо там...». Хотя сам я ни разу не делал попыток последовать этому совету, но с тех пор неоднократно побывал «там» и видел, что везде свои недостатки, недовольства, опасности. «Свое счастье, свои мыши, своя судьба». Именно в этом стоическом смысле я воспринимаю гегелевскую максиму: «Все действительное — разумно», ибо все иные варианты, может быть, не менее разумные, не реализовались, а действительность — вот она. Живет.

Я давно с удовольствием и пользой со трудничая с журналом «Атомная стратегия», внимательно читаю его именно потому, что он дает высказаться самым разным разумным людям и не боится, так сказать, дуть против ветра. Проблемы атомного надзора сейчас, в августе 2008 г. могут показаться второстепенными: люди гибнут, власть вздрагивает, баррель скачет, Солженицын умер... Но атомная технология, может быть, одна из последних, которые Россия еще сохранила и которая, вместе с ракетной, сохраняет Россию независимой.

Поэтому посвящение целого номера проблеме атомного надзора весьма своевременное, актуально и свидетельствует о таланте редакции чутко реагировать на болезненные симптомы отрасли. Что такое атомный надзор? Полторы тысячи человек на всю страну — капля в море, процент от промили. Но как капля сохраняет все химические свойства моря, так ситуация с атомным надзором иллюстрирует основное свойство нашего времени — стратификацию некомпетентности. Первое значение слова компетенция — объем знаний. Некомпетентность — родовое свойство всех смертных, неизмеряемое, оцениваемое интуитивно и скорее кличка, чем имя. Стратификация некомпетентности прослеживается в атомной отрасли в разных формах, например, по отношению к атомному надзору.

Она выражается не столько в незнании правовых основ, невежестве, недостаточности практического опыта, а в самонадеянной убежденности, что недостатки знаний можно компенсировать другими качествами, относящимися не к разуму, а к чертам характера: уверенность, жесткость, напористость.

Это беда всей страны, из населения которой почти сто лет миллионы лучших и талантливых уносили революции, войны, эмиграции, репрессии. И я не устаю печалиться о том, что мы все оставимся — потомки и носители обремененного генофонда, что такая действительность оказалась впору нашему разуму.

И это не просто публицистические экзерсисы. Знание безгранично, предмет изменчив, поэтому первый признак профессионала — анализ специальной литературы, чтение книг и статей по профессии. А для тех, чья власть растет, число предметов умножается, давно придуманы экспертные советы, независимые общества, концентрирующие свои знания и транслирующие рекомендации. Самая большая трудность сейчас — чтобы твоё мнение, статья, книга попали наверх. Но даже, если попадут, неизвестно, будут ли прочитаны.

Еще одна из характерных черт нашего времени — социальная шизофрения: на словах все говорится и пишется правильно, а на деле происходит иначе. Причем, если в советские времена эта шизофрения была распространена

на среди пишущих, то сейчас она переместилась в среду принимающих решений.

С точки зрения практической пользы все выступления на сайтах, в журналах, газетах — это выпуск пара в свисток как раз тех, кто думает, что мог бы участвовать в экспертных советах, аналитических совещаниях и т.п. Поэтому самый разумный выбор — действовать на уровне своей компетенции, реализовывать те решения, которые принимаешь сам. При этом возникает иллюзия, что, обеспечившие успех методы и подходы могут быть распространены и оказаться полезными для других. Хотя это не всегда так.

Стратификация некомпетентности — это системное следствие концентрации власти, осуществлявшейся в нашей стране в рамках кадровых, административных и социальных реформ. Так, под колеса административной реформы 2004 года попал атомный надзор. В те годы я участвовал в экспертных группах, состоявших из реформаторов и представителей ведомств. Я был в числе последних, то есть на стороне власти, и с удивлением обнаружил, что эти реформаторы незнакомы не то, что с зарубежной практикой регулирования безопасности, но и с отечественной правовой основой использования атомной энергии. Хотя атомный надзор действительно мал, но международные конвенции, принятые Россией, ставят его в особое положение среди всех остальных органов власти, но знают об этом, пожалуй, еще только в МИДе.

Государственная необходимость атомного надзора реализовалась в год его создания в 1983 г., а программа обновления ведет свой отсчет от Чернобыльской катастрофы

Я не раз писал о том, что любая страна volna создавать или не создавать Минфин, Минэнерго или Минатом. Она может назвать последний агентством, корпорацией или товариществом по вере. Но если страна подписала Конвенцию о ядерной безопасности или Объединенную конвенцию о безопасности обращения с ОЯТ и безопасности обращения с РАО и намерена соблюдать фундаментальные принципы безопасности, то она обязана иметь независимый от Росатома регулирующий орган, выполняющий вполне определенные, регламентированные этими конвенциями функции, полномочия и ресурсы. Поэтому западные специалисты так чутко отслеживают все пертурбации атомного надзора, для них именно его мнения отражают оценки безопасности атомных объектов в нашей стране.

В 2008 г. Организация экономического сотрудничества и развития опубликовала доклад: «Цели регулирования в обеспечении ядерной безопасности». В первом абзаце утверждается: «Ответственность ядерного регулятора заключается в надзоре за действиями оператора для обеспечения безопасной работы установки». И далее четко изложен современный мировой опыт введения национальных требований по безопасности, лицензирования и оценок безопасности, которые входят в полномочия регулятора. Там же можно найти следующее разъяснение: «Регуляторы сами не достигают безопасности. Их ответственность — наблюдать за уровнем безопасности, достигнутым операторами, выносить

Вариант	Статус	Прямой начальник	Финансирующий орган
1	Самостоятельный регулирующий орган	Президент	Дума
2	—	—	Минфин
3	—	Премьер	—
4	—	Вице-премьер	—
5	—	Министр природы	Минприроды
6	В составе Ростехнадзора	Премьер	Минфин
7	—	Вице-премьер	—
8	—	Министр природы	Минприроды
9	В составе корпорации «Росатом»	Гендиректор корпорации	Корпорация

заключение об адекватности этого уровня, а затем, если необходимо, принимать соответствующие регулирующие действия».

Казалось бы, в докладе всего 35 страниц. Читай тот, кому поручены реформы, и действуй согласно общепринятым рекомендациям. Из них можно сделать разные выводы, поэтому целесообразно учесть практику формирования регулирующих органов в разных странах.

Однако те насколько человек, которые готовили реформы, по-видимому, не были осведомлены ни о собственном законодательстве, ни о зарубежной практике организации регулирования безопасности. В настоящее время приходится спешно исправлять сделанные ошибки и есть разные мнения, каким должен быть статус регуливающего органа с учетом и мировой практики, и отечественных реалий. Участвуя в обсуждениях, я предложил использовать известную всем атомщикам концепцию

Хотел бы подчеркнуть, что ликвидация независимого регуливающего органа оказывается выгодной лично его нынешним работникам. Персонал регуляторов составил бы меньше процента от численности специалистов корпорации. Профессионалы в этой области все на счету и в Москве, и на местах, так что уж в зарплате они бы точно выиграли. Что же касается выхода на западные рынки, то о нем можно будет забыть: кто же поверит продавцу, рекламирующему свой товар и навязывающему собственные оценки его безопасности. А то — еще хуже, если предлагаемые за рубежом российские проекты АС будут лицензироваться западными регуляторами.

Прежде, чем двигаться дальше, следует сделать одно уточнение. Разумеется, бюджет в России принимает Дума. Но практика формирования расходов органов исполнительной власти такова, что все попытки Госатомнадзора повысить свое содержание во время чтения закона о бюджете в Думе проваливались. Может быть, другие органы власти были более успешны, но в существующей процедуре утверждения бюджета оказывалось невозможно вносить поправки в установленные Минфином лимиты расходных обязательств Госатомнадзора. Если бы существовала такая процедура, как в США, с финансовым и содержательным отчетом атомного надзора в профильных комитетах Думы, тогда бы в таблице можно было бы оставить Думу. А так, реальный распорядитель расходов — Минфин.

Таблица наглядно демонстрирует справедливость заглавия статьи и ее интенцию. Движение атомного надзора вниз по вариантам таблицы — наглядная иллюстрация стратификации некомпетентности. Если падение продолжится, независимый регулирующий орган исчезнет. К сожалению, среди некоторых специалистов все еще бытует мнение, что в атомном надзоре столько недостатков и слабостей, что его основные функции следует передать Росатому. В работе каждого органа есть недостатки, которые нуждаются в исправлении. Можно сказать, что прическа Ростехнадзора не нравится многим. И если мои коллеги предлагают парикмахера, но наши оппоненты — гильотину.

Разумеется, я не знаю, какие статьи окажутся в данном журнале, какие мнения прозвучат по поводу рассматриваемой проблемы. Но не исключено, что официальная позиция Росатома прозвучит весьма конструктивно и толерантно. Но по тому, в какой строчке таблицы к концу 2008 г. разместится российский регулирующий орган, можно будет судить о реальных замыслах и возможностях власти, зависящих от многих объективных факторов, личных пристрастий, авторитетности мнений и т.п.

По крайней мере, в момент написания этой статьи даже в Положении о Ростехнадзоре нет функции, что он является регулирующим орга-

¹ Гордон Б.Г. Практика законодательства в области использования атомной энергии. Бюллетень по атомной энергии № 5-6, 2008 г.

ном. Переместить его вверх по таблице может только высшая власть, а для этого момент уж очень неподходящий. Но даже если изменения произойдут, необходим целый комплекс согласованных мер, чтобы отойти от края эшафота, на котором находится сейчас атомный надзор.

Как «первый шаг ребенка есть первый шаг к его смерти», так формирование Госатомнадзора в 1991 г. таило в себе причины сегодняшнего положения дел. В отличие от людей государственные органы могут жить долго, если в них есть нужда и программа совершенствования. Чтобы далеко не ходить, к таким органам относится Ростехнадзор, ведущий свою историю с 1719 г. от Берг — коллегии Петра.

Государственная необходимость атомного надзора реализовалась в год его создания в 1983 г., а программа обновления ведет свой отсчет от Чернобыльской катастрофы. Тогдашний руководитель В.М. Малышев добился немалых ресурсов в виде достаточно высокого фонда оплаты труда своих сотрудников, квартирного резерва и обязательного в советские времена перечня льгот. Все это позволило сформировать вполне профессиональный состав и в центральном аппарате, и в территориальных органах.

После развала СССР Ю.Г. Вишневецкий приступил к созданию российского регулирующего органа, который бы существенно отличался от советского надзора и, в основном, соответствовал бы по своим полномочиям международной практике и рекомендациям МАГАТЭ. Имея еще советский кадровый потенциал, он весьма преуспел в этом, хотя в центральном аппарате новых людей с мест можно было пересчитать по

пальцам. Память о Чернобыле быстро тускнела, и вместе с ней падало понимание в правительственных кругах значения Госатомнадзора. Жилищного фонда в Москве не было, зарплаты оставались низкими, молодежь в надзор не шла.

Лицензионные процедуры совершенствовались, опыт регулирования накапливался, научное обеспечение улучшалось, но люди старели. За это время атомная технология выпала из числа престижных для молодежи. Приток специалистов практически иссяк еще в конце прошлого века. Административная реформа 2004 г. еще ускорила этот процесс. Поэтому, в какую бы строчку таблицы не переместился регулирующий орган, его руководству, придется решать финансовые и организационные проблемы в очень трудных условиях.

Несколько раз на сайтах я читал комментарии типа «в этой стране ничего хорошего не будет», «только еще один Чернобыль образумит правительство» и т.п. Я так не думаю. Вряд ли кто из регуляторов хотел бы восстановления ведомственного престижа такой ценой. В конце концов, все мы, и Росатом, и Ростехнадзор, на своих местах работаем для предотвращения аварий; межведомственные распри меркнут при такой перспективе.

Положение любого надзорного органа невыгодно, потому что показатели его работы отрицательны — отсутствие аварий, а не количество квт-часов, тонн нефти, кубометров газа и т.п. Так в нормальной жизни мы замечаем только отсутствие кислорода. Но это позиция обывателя. Претензии к сделанному властью и состоят в том, что по отношению к атомному надзору она нахо-

дится на уровне обывательского непрофессионального сознания, полагая, что кислород будет всегда, и не понимая важности вклада регулирующих действий в обеспечение безопасности.

Справедливости ради следует отметить, что к состоянию атомного надзора сейчас, в августе 2008 г. привлечено внимание самого высшего руководства страны. В настоящее время изучаются предложения по разрешению следующих проблем:

- недостаточный уровень материального стимулирования и социальных гарантий, который не обеспечивает наличие условий работы инспекторского состава наравне с соответствующими специалистами объектов использования атомной энергии;

- снижение качества выполнения поставленных перед Ростехнадзором задач в результате бюрократических барьеров, разделения функций регулирования безопасности, ликвидации территориальных органов, уменьшения финансирования.

Природный оптимизм позволяет надеяться, что эти проблемы будут решены в ближайшее время и подкреплены законодательными документами. Появился шанс исправить ошибки прошлого, сделать действительность чуть более разумной. Его нельзя упустить!

В заключение признаюсь, что эпиграф вспомнился мне, когда я анализировал таблицу. Но значение его оказалось шире. Ведь помня об ограниченности отпущенного времени, не забудешь и о границах своих знаний, своих возможностей. Автор постоянно осознает собственную некомпетентность, прежде всего. В этом смысле любая наша деятельность — акт стоического самопознания.

Система регулирования безопасности

Гордон Б.Г.

Я с интересом читаю отзывы на свою статью на сайте. Собственно для того редакция и разместила ее до публикации, чтобы можно было прокомментировать отклики. Я признателен их авторам, хотя не привык дискутировать с анонимами. Многие отзывы глубоки и точны. Читатели сайта прекрасно разбираются в ситуации, понимают, почему атомный надзор оказался в таком положении. Но у меня сложилось впечатление, что многие суждения происходят не от знания, а от эмоций и по аналогии.

Действительно, содержание регулирующей деятельности весьма специфично, мало где описано, является делом жизни узкого круга людей. На огромную Россию — всего полторы тысячи регуляторов. Вот почему вместо комментариев я счел целесообразным кратко, тезисно описать систему регулирования безопасности, исходя из своего 20-летнего опыта работы в институте научного обеспечения регулирующего органа.

В соответствии с конвенциями и законом «Об использовании атомной энергии» регулирование ядерной и радиационной безопасности состоит из трех основных элементов, каждый из которых, в свою очередь, обеспечивается перечисленными ниже видами регулирующих действий.

Нормативные документы (НД)

- Разработка и согласование с другими ведомствами
- Утверждение и введение в действие
- Анализ практики применения НД предприятиями отрасли и территори-

- альными органами Ростехнадзора
- Анализ практики применения НД при экспертизе и инспекциях
- Анализ зарубежных НД и рекомендаций МАГАТЭ
- Совершенствование и пересмотр
- Разъяснение содержания и применения требований НД
- Систематизация НД
- Издание и распространение НД

Лицензирование

- Рассмотрение обосновывающих документов
- Проведение экспертизы обосновывающих документов
- Формирование условий действия лицензий
- Выдача лицензий, ведение их реестра
- Сопровождение лицензий (подготовка изменений в них по результатам инспекций, экспертиза периодических оценок безопасности)
- Анализ и систематизация условий действия лицензий (УДЛ) для возможного перевода в требования НД
- Предложения по совершенствованию нормативных документов
- Предложения по организации инспекций
- Предложения по совершенствованию обосновывающих документов
- Выдача разрешений персоналу
- Анализ международного опыта

Надзор

- Инспекции и санкции
- Рассмотрение годовых отчетов и другой информации лицензиата
- Совершенствование процедур инспекций

- Систематизация и анализ причин нарушений требований НД и УДЛ
- Предложения по совершенствованию НД и УДЛ
- Проверка знаний персонала
- Регистрация оборудования и систем
- Систематизация результатов инспекций
- Обеспечение информационно-аналитического центра
- Независимое информирование общества о безопасности объектов
- Анализ международного опыта

Вместе все перечисленные виды деятельности составляют систему регулирования в нашей стране. Жирным шрифтом выделены взаимосвязи видов регулирующих действий. Знание содержания и процедур этих действий концентрируется, анализируется и передается при обучении студентов и повышении квалификации работников Ростехнадзора.

Представляется очевидным, что все эти виды деятельности столь взаимосвязаны, вытекают одно из другого, что нельзя без разрушения целого взять и передать один из элементов, например, разработку нормативных документов, в другое ведомство, как это сделано сейчас. Это настолько наглядно следует из приведенного описания системы регулирования, что больше никаких дополнений не требуется. Sapienti sat.

Конечно, все можно придумать. Государственное устройство не менее пластично, чем человек. Только вещи надо называть своими именами. И человек, обладающий подобными дефектами, в обиходе назывался бы просто — калека.

Надзирать над самим собой?

Это обращение А.М. Букринский заслуженный энергетик России, адресовал в редакции специализированных СМИ в мае этого года. Ни мы, ни наши коллеги из других изданий не опубликовали его тогда. Мы посчитали его эмоциональным и не лишеным убедительных аргументов, но лоббированием ведомственных интересов. Однако реакция читателей на вполне нейтральную информацию о коллегиальных органах регулирования пробудила смутное беспокойство, и мы подумали, что будет не лишним еще раз внимательно вчитаться в этот текст:

Уважаемые господа, не придумал ничего лучшего, как обратиться прямо к Вам со своим голосом вопиющего в пустыне. Прямо на наших глазах происходит уничтожение атомного надзора, который с таким трудом был создан 25 лет тому назад в результате огромных усилий. В мировой практике принято с этого начинать развитие атомной энергетики в стране. У нас же относительно независимый атомный надзор был создан спустя почти 30 лет после пуска первой в мире атомной электростанции.

Причем вопреки решению Правительства, но благодаря личному вмешательству Генерального секретаря Андропова Ю.В. Эта поучительная история описана в моей статье «Неизвестные страницы из истории создания Госатомнадзора России», напечатанной в юбилейном сборнике «Госатомнадзору России — 20 лет», изданном Научно-техническим центром по ядерной и радиационной безопасности (НТЦ ЯРБ) в 2003 году.

Сейчас же мы наблюдаем следующую картину. Сначала объединили достигший с момента образования современного мирового уровня Госатомнадзор России со всеми другими надзорами, оставшимися по методам и уровню своей деятельности такими же, как и были в советские времена, хотя даже в Советском Союзе такой опыт объединения себя не оправдал. Теперь же весь объединенный надзор понизили в ранге, передав его из ведения непосредственно Правительства в ведение министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Внешне, казалось бы, что это вполне логично, но на самом деле — ведет в никуда. Атомная отрасль это особая область, требующая для регулирования и надзора за её безопасностью особого подхода, не свойственного ни одной другой области, в том числе охране природных ресурсов. Такие подходы выработаны мировой практикой и были восприняты Госатомнадзором России. Сейчас происходит их целенаправленное разрушение.

Я уже говорил об этом на сайте nuclear.ru в комментарии к интервью председателя комитета Госдумы РФ по экономической политике, предпринимательству и туризму Е. А. Федорова. «Новый «Росатом» — это усовершенствованный Минсредмаш» от 11.10.2007 г., на его восторженные заявления о возрождении этого бывшего монстра, представлявшего собой государство в государстве, который сам себя регулировал и надзирал. Но не надо забывать, что на совести этого ведомства лежит чернобыльская авария, последствия которой до сих пор расхлебываются.

К сожалению, в принятом Федеральном законе «О Госкорпорации «Росатом» последний уже объявлен регулирующим органом наряду с Ростехнадзором. На недавнем слушании по вопросу безопасности атомной отрасли в Государственной думе ГК «Росатом» и Ростехнадзору рекомендовано разработать концепцию нормативно-правового обеспечения технического регулирования в области использования атомной энергии, подготовить предложения по повышению эффективности государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, включая вопросы усиления контроля и надзора, выдачи разрешений, организации государственной экологической экспертизы и лицензирования деятельности в данной сфере.

Какую же концепцию может предложить первый исполнитель (!?) поручения Правительства — ГК «Росатом»? Это все равно, что поручить волку обеспечивать безопасность овец, или зайцу стеречь капусту. Госкорпорация «Росатом» днем и ночью видит как она полностью заберет себе функции атомного надзора, а её рядовые специалисты, в том числе участвовавшие в слушании, уже не стесняются открыто об этом высказываться в прессе, например, в №4 журнала «Безопасность окружающей среды», придумывая для оправдания своей позиции всякие нелепые аргументы, вроде того, что международная Конвенция о ядерной безопасности не запрещает надзирать над самими собой.

О какой концепции можно говорить, если подготовленный Ростехнадзором проект федерального закона о регулировании ядерной и радиационной безопасности, крайне необходимый, не имеет перспективы, так как блокируется ГК «Росатом». Судя по приведенной на сайте nuclear.ru информации, на слушании о нем даже упоминалось, как и о необходимости внесения изменений в недавно принятый ФЗ «О Госкорпорации «Росатом»» в связи с допущенными в нем нарушениями международного атомного права.

Очень печально, что уроки Чернобыля так быстро оказываются забытыми, но, к сожалению, приходится констатировать, что это так. Мои обращения к Президенту Путину В.В. и в Совет Федерации по поводу указанных нарушений международного права закончились отписками.

Ваши специализированные СМИ не должны быть равнодушными или безразличными к происходящему, ведь Вы все молодые люди и Вам, и особенно Вашим детям, еще долго жить в этой стране. Возьмите интервью у независимых экспертов, например, у Сидоренко В.А., или даже у Адамчика С.А., хотя он и чиновник. Возбудите дискуссию вокруг этой проблемы, но не будьте безразличны.

Букринский А.М., заслуженный энергетик России. 21.05.2008 г.

Государственное регулирование безопасности — это наша компетенция



Е.А. Миколайчук

В 1995 г. в результате реорганизации органа регулирования ядерной и радиационной безопасности Украины практически утратил свою самостоятельность и на пути его прямых взаимоотношений с руководством страны был установлен дополнительный некомпетентный бюрократический барьер. Только в 2000 году Правительство исправило свою ошибку и выделило его в самостоятельную структуру, подведомственную Правительству Украины, с полномочиями в соответствии с «Конвенцией о ядерной безопасности» и «Объединенной конвенцией о безопасности обращения с ОЯТ и о безопасности обращения с РАО».

В России реорганизации Федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное регулирование ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии оказались более разрушительными — между остатками органа регулирования ядерной и радиационной безопасности и Правительством Российской Федерации образовано 2 непроходимых некомпетентных бюрократических барьера, фактически заслон. Таким образом, сегодня Россия стоит в начале пути, который Украина уже прошла.

На мои вопросы любезно согласилась ответить Председатель Государственного комитета ядерного регулирования Украины Елена Анатольевна Миколайчук.

— Елена Анатольевна, в 1995 году орган, регулирующий ядерную безопасность Украины, в результате реорганизации был включен в состав Министерства охраны окружающей среды и ядерной безопасности. Что это была за реорганизация, и с чем было связано такое решение?

— Данная реорганизация была инициативой тогдашнего Министра охраны природы, который в качестве аргумента использовал существование в Германии Федерального министерства экологии, защиты окружающей среды и безопасности реакторов (BMU). В результате центральный аппарат ликвидированного регулирующего органа стал частью созданного Министерства охраны окружающей среды и ядерной безопасности; функцию надзора выполняла Главная государственная инспекция по ядерной безопасности, подчиненная названному Министерству; функции регулирования радиационной безопасности были по умолчанию делегированы региональным инспекциям того же Министерства.

— Как работал этот орган, будучи в ведении Министерства охраны окружающей среды и ядерной безопасности, и почему через пять лет его вернули в прямое подчинение Премьер-министра?

— Все описанные метаморфозы привели к тому, что функции надзора и лицензирования выполнялись в значительной степени автономно. Со временем неестественность такого разделения стала очевидной настолько, что на необходимости «воссоединения» надзора и лицензирования настаивали не только представители регулятора, но и сам Министр — «виновник» происшедшего, будучи уже на тот момент избранным народным депутатом. В результате административной реформы в марте 1999 года, была создана Государственная администрация ядерного регулирования, но существовала она недолго. В декабре 1999 года на очередном витке административной реформы было создано министерство экологии и природных ресурсов, в состав которого ее и включили — уже в виде Департамента ядерного регулирования с сохранением автономной инспекции. Однако к тому моменту понимание смысла «независимый регулятор» в обществе было достаточно высоким. В результате появился ряд обращений как от общественных организаций, так и от народных депутатов разных фракций к Президенту с требованиями

восстановления и усиления независимого статуса ядерного регулятора.

В 2000 году начались активные работы по достройке энергоблоков на Ровенской и Хмельницкой АЭС. Украина снова стала страной с развивающейся атомной энергетикой, что, в свою очередь, продиктовало необходимость создания независимого регулирующего органа, способного обеспечить надлежащий уровень ядерной безопасности. И уже 5 декабря 2000 года Президент принял решение о создании Государственного комитета ядерного регулирования Украины как центрального органа исполнительной власти со специальным статусом. Правда, после этого функции по регулированию радиационной безопасности еще два с половиной года по-прежнему выполняло Министерство охраны природы.

Если же отвлечься от внешней оболочки, то о необходимости создания независимого регулирующего органа красноречиво свидетельствует пример 1999 года. На заседании Коллегии Госадминистрации ядерного регулирования рассматривался вопрос о состоянии оборудования на Чернобыльской АЭС. По результатам рассмотрения данного вопроса было определен конечный срок эксплуатации 3-го энергоблока ЧАЭС без существенной модернизации и замены оборудования — 15 ноября 2000 года. Минэкоресурсов от этого решения отмахнулось и определило свой срок — 15 декабря 2000 года. В результате 3-ий блок ЧАЭС остановился сам 6 декабря 2000 года, полностью оправдав прогноз регулятора. Это не единственный факт, еще раз подтверждающий, что регулирующий орган должен быть способен донести свою позицию до «верхушки» и отстаивать ее независимо от политических или экономических мотивов.

— Обеспечивают ли сегодня организационная структура государственного регулирования ядерной безопасности и законодательная база Украины выполнение фундаментальных принципов безопасности, определенных «Конвенцией о ядерной безопасности» или «Объединенной конвенцией о безопасности обращения с ОЯТ и безопасности обращения с РАО»? Известны ли Вам узкие места в организации и в законодательстве, и какие законодательные акты необходимо еще принять?

— Одним из эффективных инструментов независимой проверки организационной структуры государственного регулирования ядерной безопасности является миссия МАГАТЭ «Комплексный обзор регулирующей деятельности» (IRRS). Первая полномасштабная миссия IRRS проходила во Франции. Украина, где указанная миссия проходила в июне текущего года, стала второй.

По результатам работы миссии эксперты МАГАТЭ отметили, что украинское ядерное законодательство отвечает международным требованиям и включает все наиболее важные международные конвенции.

Что касается организационной структуры государственного регулирования, то результаты той же миссии продемонстрировали, что существующая в Украине система государственного регулирования также вполне удовлетворяет международные требования и должным образом выполняет, поставленные перед ней задачи.

Следует подчеркнуть, что на протяжении последних 4-х лет Правительством, несмотря даже на его неоднократные смены, был не просто задекларирован, а действительно предпринят ряд мер по укреплению институциональных возможностей и независимости Госатомрегулирования: увеличен штат, бюджет регулирующего органа.

Со своей стороны регулирующий орган также прилагает усилия, направленные на повышение эффективности своей деятельности, дальнейшего улучшения своих позиций. Так, в августе

этого года Комитет успешно завершил внедрение системы управления качеством согласно ISO 9001:2001. С целью юридического закрепления независимого статуса разработан законопроект, определяющий статус и функции органа ядерного регулирования, и предусматривающий его реформирование в Национальную комиссию.

— Имеет ли Комитет ядерного регулирования Украины право законодательной инициативы, и какие законодательные акты были инициированы им за последние 5 лет? Как проводится эта работа?

— Формально права законодательной инициативы у Госатомрегулирования нет. Таким правом в Украине наделены только Президент, Кабинет Министров и народные депутаты. Однако одной из основных функций регулирующего органа является участие в совершенствовании национального законодательства. За последние несколько лет специалистами регулирующего органа были подготовлены проекты Закона Украины «О ратификации Дополнительного протокола к Соглашению между Украиной и МАГАТЭ о применении гарантий в связи с договором о нераспространении ядерного оружия», Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О физической защите ядерных установок, ядерных материалов, радиоактивных отходов, других источников ионизирующего излучения, Закона Украины «О внесении изменений в закон Украины «О разрешительной деятельности в сфере использования ядерной энергии», Закона Украины «О ратификации Поправки к Конвенции о физической защите ядерного материала» и закона Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины в связи с ратификацией поправки к Конвенции о физической защите ядерного материала».

Перечисленные законопроекты выносились на рассмотрение Верховной Рады через Кабинет Министров Украины, а некоторые из них были подкреплены и представлениями народных депутатов.

— Какие Вы используете нормативные документы и как организована их разработка? В каком направлении совершенствуются стандарты безопасности и нормативная база Украины (европейском, американском, российском)?

— Определение критериев, требований и условий безопасности — одно из основных направлений деятельности Госатомрегулирования. Комитет ведет активную работу по «обновлению» существующей системы норм, правил, стандартов по ядерной и радиационной безопасности, которая досталась Украине в наследство от Советского союза, разработке новых нормативных документов.

Сегодня не осталось ни одного документа бывшего СССР, правопреемником которого является Госатомрегулирование, который не был бы пересмотрен или не находится в процессе пересмотра. В 2005 году эта работа стала носить системный характер, причем поставленная цель — избавиться до 2012 года от всех правил, доставшихся от СССР и заменить их современными требованиями, сегодня уже не кажется недостижимой.

При разработке новых и пересмотре старых нормативных документов проводится комплексный анализ норм документов, действующих и в России, и в США, и в странах Евросоюза, и стандартов, принятых МАГАТЭ. Поэтому определенной географической направленности у нас нет. Наше направление — достижение наивысшего уровня ядерной и радиационной безопасности.

— Как организовано взаимодействие Госатомрегулирования Украины и Ростехнадзора России. Каковы перспективы и направление их развития?

— Регулирующие органы Украины и России всегда вели плотное и весьма результативное сотрудничество. Правда, реформы, проводившиеся

в наших странах, время от времени вносили некоторую сумятицу. Однако сегодня существует четкая направленность на усиление сотрудничества между украинским и российским регулирующими органами в сфере использования ядерной энергии. Сегодня наше сотрудничество сосредоточено в основном на вопросах продления сроков эксплуатации энергоблоков, оценки прочности корпуса реактора, безопасности введения в эксплуатацию и вывода из эксплуатации энергоблоков АЭС.

В то же время хочу отметить, что в последние годы отношения поддерживались скорее по инициативе Украины. В будущем хотелось бы, чтобы российская сторона была более активной. Обмен практическим опытом между украинским и российским регулирующими органами может быть необычайно полезным для обеих сторон, хотя бы потому, что Украина и Россия эксплуатируют одни и те же типы реакторов.

— Достаточно ли у Госатомрегулирования финансовых и кадровых ресурсов для выполнения поставленных задач? Как Вы подбираете специалистов для работы инспекторами? Какое соотношение уровней заработной платы Ваших инспекторов и контролируемых ими работников эксплуатирующих организаций?

— Я уже упоминала, что последние четыре года проводилась активная работа по усилению институциональных возможностей регулятора. Для сравнения: годовой бюджет Госатомрегулирования в 2003 году составлял 4,645 млн. гривен, а в штате было 176 человек; к 2008 бюджет вырос до 21,893 млн. гривен, а штат до 292 человек.

Зарплату наших инспекторов мы стараемся, без помощи Правительства, конечно, поддерживать на достойном уровне, ненамного меньшем, чем у работников эксплуатирующей организации. Так, буквально 10 сентября этого года Кабинет Министров Украины принял постановление, устанавливающее специальную надбавку государственным инспекторам по ядерной и радиационной безопасности в размере 50% от должностного оклада за особые условия работы. Таким путем мы решаем вопрос закрепления квалифицированных кадров в центральном аппарате и региональных инспекциях по радиационной безопасности. Что касается инспекторов, постоянно работающих на площадках АЭС, то еще с 1997 года они приравнены к условиям оплаты труда соответствующих специалистов эксплуатирующей организации (например, начальник инспекции на АЭС = заместитель ГИС по безопасности).

— Известны ли Вам случаи коррупции в структурах Госатомрегулирования? Если да, то как с ними боретесь и какие меры профилактики проводите?

Случаев коррупции в Госатомрегулировании зафиксировано не было. Но, даже несмотря на такое благоприятное состояние дел, мы принимаем различные профилактические меры.

Одним из эффективных механизмов предотвращения проявлений коррупции стало внедрение системы управления качеством по стандарту GSY ISO 9001:2001. Работа по внедрению системы управления качеством была окончена Госатомрегулированием в августе этого года и, безусловно, будет способствовать тому, что все процессы регулирования, особенно в части разрешительной деятельности, станут гибче и прозрачнее.

Кроме того, прилагаются усилия для того, чтобы сделать прозрачнее и процесс принятия решений, минимизировать существующий субъективизм. Все это в комплексе дает нам неплохой результат в работе по профилактике проявлений коррупции.

— Как складываются у Вас отношения с эксплуатирующими организациями и возглавляющими их структурами власти? Как разделена деятельность по регулированию

безопасности между Госатомрегулированием и НАЭК «Энергоатом»?

– Отношения с эксплуатирующими организациями и министерствами, под ведомством которых они находятся, складываются непросто. Порой решения, принимаемые регулирующим органом, и критика с его стороны, мягко говоря, бывают неприятны. Однако нам удается поддерживать конструктивные взаимоотношения, эффективными механизмами для достижения которых является проведение совместных рабочих совещаний, создание межведомственных групп для обсуждения проблемных вопросов и т.д.

Вторая часть вопроса мне, откровенно говоря, не очень понятна. НАЭК «Энергоатом» и Минтопэнерго, которому компания подчиняется, безусловно, осуществляют надзор и контроль за своей деятельностью, но то, что касается государственного регулирования безопасности – исключительно компетенция Госатомрегулирования.

– Какие лицензии Вы выдаете и каково их общее количество?

– Лицензирование деятельности в сфере использования ядерной энергии осуществляется согласно Закону Украины «О разрешительной деятельности в сфере использования ядерной энергии» (11.01.2000) и ряду других подзаконных актов. Госатомрегулирование осуществляет в установленном законом порядке лицензирование деятельности по проектированию ядерных установок или хранилищ для захоронения РАО, переработки урановых руд, перевозке радиоактивных материалов, обращению с РАО, производству и обращению с ИИИ, подготовке персонала для эксплуатации ядерных установок; деятельности, связанной с обеспечением физзащиты ядерных материалов, РАО, других ИИИ и ядерных установок; деятельности эксплуатирующей организации на отдельном этапе жизненного цикла ядерных установок или хранилищ для захоронения РАО; деятельности, связанной с осуществлением персоналом непосредственного управления реакторными установками АЕС.

В 2007 году Госатомрегулированием было выдано 276, а за первое полугодие 2008 года – 181 лицензия на осуществление отдельных видов деятельности.

– Кто и как контролирует деятельность организаций, выполняющих работы и оказывающих услуги эксплуатирующим организациям?

Осуществление контроля, о котором идет речь, – задача эксплуатирующей организации. Однако мы должны быть уверены в том, что эксплуатирующая организация контролирует деятельность подрядных организаций должным образом. Поэтому Госатомрегулирование может инициировать со своей стороны проведение проверки системы управления качеством эксплуатирующей организации, ряда других проверок как эксплуатирующей организации, так и подрядных организаций.

– Как взаимодействуете со СМИ?

Ядерная сфера, регулируемая Комитетом, является очень чувствительной для украинцев. Что, собственно, не удивительно для страны, пережившей Чернобыль. Как правило, средства массовой информации осознают ту ответственность, которую они несут, освещая вопросы ядерной и радиационной безопасности, поэтому цели у нас, что касается объективного и своевременного информирования общественности, совпадают.

Госатомрегулирование, прежде всего, позиционирует себя как открытый источник компетентной и оперативной информации о состоянии ядерной и радиационной безопасности в Украине, и свои отношения со СМИ строит исходя, именно, из этого. В работе с масс-медиа Госатомрегулирование использует как общезвестные, так и собственные методы. Так, помимо классической рассылки пресс-релизов, ведения сайта, проведения брифингов и пресс-конференций, горячих телефонных линий, Госатомрегулирование ежегодно готовит и распространяет среди СМИ Доклад о состоянии ядерной и радиационной безопасности Украины. Кроме того, активно привлекаем журналистов, особенно тех, с кем давно сотрудничаем, к внутренней жизни Комитета: приглашаем их на заседания Коллегии, Научно-технического совета Госатомрегулирования, другие значимые для нас события.

Ваши планы на будущее?

Команда, которая сейчас работает в Госатомрегулировании, поставила перед собой цель – сделать украинский регулирующий орган самым эффективным и держаться этого уровня. Думаю, что в скором будущем нам удастся это реализовать.

Подготовил О.В. Двойников

Сложно формализуемый вопрос

يواقرزلا ب عصم وبا

(Абу Мусаб Заркави)

Рассмотрим в общих чертах зависимость функции качества безопасности от параметров. Эта задача довольно сложная с точки зрения формализации и, что следует брать в расчёт, некорректно поставленная. Всё же, приведённые ниже рассуждения, возможно, окажутся полезными.

Под качеством безопасности ОИАЭ (не только находящегося в эксплуатации, строящегося, выводящегося и выведенных из эксплуатации, но и планируемых к реализации) предлагается понимать отклонения от законодательно закреплённых требований безопасности. Представим функцию качества безопасности ОИАЭ как зависимость от следующих параметров:

$$K_B = K_B(U, R, M, C) \quad (1)$$

где U – обобщённая функция управления ОИАЭ (включая саму систему управления управляющей организацией), остановимся на уровне иерархии Госкорпорация «Росатом» и Ростехнадзор; R – обобщённые ресурсы ОИАЭ и системы управления ими (финансовые, технологические, сырьевые и т. д.); M – обобщённые средства ОИАЭ и системы управления ими (включая кадры); C – система показателей, на основании которой делается вывод о безопасности ОИАЭ. Приведён неполный список параметров, от которых зависит функция качества безопасности ОИАЭ, но остановимся на них, он показателен.

Обобщённую функцию управления ОИАЭ представим как:

$$U = U(U_{ХД}, U_{РЕГ}) \quad (2)$$

$$\text{где } U_{ХД} = U_{ХД}(U_1, U_2, \dots, U_n, \dots) \quad (3)$$

– обобщённая функция управления процессами хозяйственной деятельности ОИАЭ с иерархической структурой, где индекс «1» обозначает обобщённую функцию управления управляющей организацией (например, ГК «Росатом»), «2» – обобщённую функцию управления организацией, непосредственно подчинённой организации с иерархией «1» (например, ОАО «Атомэнергопром», ФГУПы ЯОК), «3» – обобщённую функцию управления организацией, непосредственно подчинённой организации с иерархией «2» (например, ОАО «Концерн Росэнергоатом») и т. д.;

$$U_{РЕГ} = U_{РЕГ}(U_{НОРМ}, U_{ЛИЦ}, U_{НАДЗ}) \quad (4)$$

– обобщённая функция регулирования в области безопасности ОИАЭ, которая зависит от нормативного регулирования, лицензирования, надзорной (контрольной) функции.

В свою очередь, обобщённая функция управления организацией зависит от планирования $U_{n,PLAN}$, управления производством продукции $U_{n,DO}$ (включая управление финансами, издержками, продажами, НИОКР, производством инновационной и рутинной продукции и пр.), регистрации результатов и их показателей $U_{n,REG}$, контроля деятельности $U_{n,CONTR}$, корректирующего воздействия $U_{n,COR}$:

$$U_n = U_n(U_{n,PLAN}, U_{n,DO}, U_{n,REG}, U_{n,CONTR}, U_{n,COR}) \quad (5)$$

Параметры U_n и $U_{РЕГ}$ также являются функциями нескольких параметров.

$U_{ХД}$ имеет свою цель – извлечение максимальной прибыли, минимизация издержек при выполнении своих функций. Какая имеется опасность – ясно и без пространных выкладок: жёсткая и сильная зависимость $U_{РЕГ}$ от $U_{ХД}$. Как это выглядит – замена выражения (4) на выражение:

$$U_{РЕГ} = U_{РЕГ}(U_{НОРМ}(U_{ХД}, Z_1), U_{ЛИЦ}(U_{ХД}, Z_2), U_{НАДЗ}(U_{ХД}, Z_3)) \quad (6)$$

где Z_1 – обобщённые параметры, влияющие на $U_{НОРМ}$, $U_{ЛИЦ}$, $U_{НАДЗ}$ и не учитывающие влияние $U_{ХД}$ соответственно.

Внешне это выглядит безобидно: ОИАЭ работают, по «абсолютной величине» воздействие $U_{РЕГ}$ небольшое и носит эволюционный характер (иначе эта обратная связь стала бы кризисной для $U_{ХД}$). Почему бы на эту связь на основе своего опыта не повлиять более самостоятельно, корпоративно?

Ошибка определения качества безопасности ОИАЭ (остановимся на простейшем случае её определения):

$$\Delta K_B = \left(\frac{\partial K_B}{\partial U} \right)^2 (\Delta U)^2 + \left(\frac{\partial K_B}{\partial R} \right)^2 (\Delta R)^2 + \left(\frac{\partial K_B}{\partial M} \right)^2 (\Delta M)^2 + \left(\frac{\partial K_B}{\partial C} \right)^2 (\Delta C)^2 \quad (7)$$

где ΔU , ΔR , ΔM , ΔC погрешности параметров U, R, M, C, соответственно.

Более подробно посмотрим на ΔU и её составляющие:

$$\Delta U = \left(\frac{\partial U}{\partial U_{ХД}} \right)^2 (\Delta U_{ХД})^2 + \left(\frac{\partial U}{\partial U_{РЕГ}} \right)^2 (\Delta U_{РЕГ})^2 \quad (8)$$

где

$$\Delta U_{РЕГ} = \left(\frac{\partial U_{РЕГ}}{\partial U_{НОРМ}} \right)^2 (\Delta U_{НОРМ})^2 + \left(\frac{\partial U_{РЕГ}}{\partial U_{ЛИЦ}} \right)^2 (\Delta U_{ЛИЦ})^2 + \left(\frac{\partial U_{РЕГ}}{\partial U_{НАДЗ}} \right)^2 (\Delta U_{НАДЗ})^2 \quad (9)$$

обозначения очевидны.

Погрешности $U_{НОРМ}$, $U_{ЛИЦ}$, $U_{НАДЗ}$:

$$\Delta U_{НОРМ} = \left(\frac{\partial U_{НОРМ}}{\partial Z_1} \right)^2 (\Delta Z_1)^2 + \left(\frac{\partial U_{НОРМ}}{\partial U_{ХД}} \right)^2 (\Delta U_{ХД})^2,$$

$$\Delta U_{ЛИЦ} = \left(\frac{\partial U_{ЛИЦ}}{\partial Z_2} \right)^2 (\Delta Z_2)^2 + \left(\frac{\partial U_{ЛИЦ}}{\partial U_{ХД}} \right)^2 (\Delta U_{ХД})^2,$$

$$\Delta U_{НАДЗ} = \left(\frac{\partial U_{НАДЗ}}{\partial Z_3} \right)^2 (\Delta Z_3)^2 + \left(\frac{\partial U_{НАДЗ}}{\partial U_{ХД}} \right)^2 (\Delta U_{ХД})^2$$

В случае слабой связи от управления процессами хозяйственной деятельности ОИАЭ ($U_{ХД}$) погрешности $U_{НОРМ}$, $U_{ЛИЦ}$, $U_{НАДЗ}$ носят условно известный характер (накоплена статистика), и эта ситуация соответствует применимости (4) для описания $U_{РЕГ}$ и

$$\frac{\partial U_{НОРМ}}{\partial U_{ХД}} = \frac{\partial U_{ЛИЦ}}{\partial U_{ХД}} = \frac{\partial U_{НАДЗ}}{\partial U_{ХД}} \approx 0 \quad (11)$$

в (10). И эта граница в (11) – « ≈ 0 » между « $\neq 0$ » довольно зыбкая и требует запасов.

В случае необходимости описания $U_{РЕГ}$ с помощью (6) (случай 2) $U_{НОРМ}$, $U_{ЛИЦ}$, $U_{НАДЗ}$ сильно возрастают даже в случае малости $\frac{\partial U_{НОРМ}}{\partial U_{ХД}}$, $\frac{\partial U_{ЛИЦ}}{\partial U_{ХД}}$, $\frac{\partial U_{НАДЗ}}{\partial U_{ХД}}$, поскольку $\Delta U_{ХД}$ имеет высокое значение, и $U_{ХД}$ определяется выражениями (3) и (5). Что значит более живописным языком случай 2: в случае такой организации «системы качества» по безопасности ОИАЭ ошибки хозяйственной деятельности атомной отрасли, включая управленческие, будут автоматически вызывать большие ошибки определения качества безопасности ОИАЭ (см. (7), (8) и (9)). Более того, у «регулятора» безопасности ОИАЭ будет серьёзный конфликт интересов при ведении хозяйственной деятельности, кроме уже имеющихся, внутренних (например, между центральными аппаратами Госкорпорации «Росатом» и ОАО «Атомэнергопром»), что, как правило, вызывает разнообразные «законодательные инициативы», снижающие законодательно закреплённые требования безопасности и/или вызывающие регресс качества безопасности. Дополнительным «аргументом» у пока «регулируемого объекта» в пользу реализации «случая 2» является подмена понятий внутриотраслевого обеспечения безопасности и независимого государственного регулирования в области безопасности ОИАЭ.

Осталось только добавить, что передача Госкорпорации «Росатом» функций регулятора в области безопасности ОИАЭ является случаем 2... И в настоящее время Госкорпорация «Росатом» является регулятором для ОИАЭ ЯОК. Не пора бы из этого негативного опыта сделать выводы? Следует особо подчеркнуть, что культура безопасности центрального аппарата Госкорпорации «Росатом» имеет устойчивый негативный тренд, и фундаментальные причины роста дефицита безопасности «растут» как по своей амплитуде, так и по количеству. Возникают риторические вопросы типа: «Почему люди не просто далёкие от отрасли и не чувствующие её проблем, но и не имеющие ни базового, ни послевузовского отраслевого образования и опыта работы в ней назначаются на руководящие должности? Это революция? (примеры? – Щедровицкий, Синицин, Обозов, Ельфимова список можно продолжить). Но, возможно, есть такая профессия быть членом команды Кириенко»). Вышеизложенное также имеет непосредственное отношение к культуре безопасности ОИАЭ.

Примером вышесказанного являются 3 инцидента в 2007 г. во ФГУП «ИРМ»: «пережгли» ТВС, нагрузили персонал дополнительными дозовыми нагрузками, продукты ОЯТ вышли в первый контур. Что вопиюще в этом случае: 3 раза подряд однотипные инциденты. Одна из основных причин их повторяемости – умышленное нарушение регламента расследования нарушений, в первую очередь членами комиссии от Росатома (Их фактическое соучастие в сокрытии причин нарушений и халатного отношения к своим обязанностям, т. к. часть причин нарушений была очевидна, но о них умышленно умолчали, а часть причин умышленно не захотели выявлять. Причины инцидентов «назначили», но они по своему влиянию были третьестепенными. Соответственно, и были выработаны методы устранения тех причин, которые были далеко неглавные). Свою роль сыграла некомпетентность в области обеспечения безопасности ОИАЭ, управленческих и технологических вопросах атомной отрасли и халатность начальника Управления Росатома, который курировал работу ФГУП «ИРМ» в Росатоме и участвовал в комиссии (Управление атомной энергетики и ЯТЦ Росатома).

В изложенном выше нет никакой новизны (эти подходы практикуют уже почти 30 лет в атомной энергетике), более того, непонятно, почему приходится обращаться к языку формальной логики (пусть и по сложно формализуемому вопросу) и писать длинные формулы, чтобы доказывать то, что уже давно доказано и очевидно.



Валентин Борисович Иванов не так давно сам был представителем эксплуатирующей организации, и более того, в должности первого заместителя Министра отвечал за производственную деятельность и безопасность в атомной отрасли. Как и от большинства производителей высокого ранга от него я также ожидал услышать традиционную критику в адрес Ростехнадзора и поддержку усиления функций по регулированию безопасности в корпорации Росатом. О днако, я ошибся. Возможно, формированию его позиции способствовала работа в Комитете по энергетике в Государственной Думе. Возможно, возобладал здравый смысл, гражданская позиция, опыт и профессионализм. Так или иначе, в ответах на мои вопросы его складывающейся вокруг ядерного надзора в России показалась мне логичной и убедительной.

Бить в колокола!

— в 2004 году орган, регулирующий ядерную безопасность России, был расформирован, а в 2008 году включен в состав Министерства природы. С чем связаны эти решения, кто их инициировал и с какой целью? Поддерживали ли вы эти решения, будучи депутатом ГД?

— Начну ответ с того, как и почему был организован РОСАТОМНАДЗОР? Основной причиной создания такого отдельного, теоретически независимого, государственного органа регулирования, которому были со временем поручено и лицензирование, была авария на ЧАЭС. Исторически, Министерство Среднего Машиностроения никому не давало возможности вмешиваться в его «внутреннюю жизнь», имело собственный аппарат регулирования и контроля. Если в начальный период освоения атомной энергии и создания ядерного оружия, такой подход был оправдан, то позднее, когда стала быстрыми темпами развиваться атомная энергетика, было просто необходимо создать независимый государственный орган регулирования. Худо — бедно, РОСАТОМНАДЗОР набирал силу и опыт, хотя он никогда не был по настоящему независимым, так как не имел достаточного бюджета для заказа собственных исследований, проведения системных экспертиз. Но,

государственного контроля за ядерной безопасностью и законодательная база России выполнение фундаментальных принципов безопасности, определенных «Конвенцией о ядерной безопасности» и «Объединенной конвенцией о безопасности обращения с ОЯТ и безопасности обращения с РАО»? Известны ли вам узкие места в организации надзора и в законодательстве, и какие законодательные акты необходимо еще принять?

— Ответить: «не обеспечивают государственного контроля за ядерной безопасностью» не могу, так как, слава Богу, крупных заметных инцидентов нет. Но, на мой взгляд, это ничего не значит, инциденты могут медленно «зреть». Атомная отрасль — это комплекс ядерно- и радиационно-опасных технологий, поэтому для обеспечения безопасности требуются не только профессиональных управленцев технологиями и оборудованием, но и профессиональных независимых наблюдателей. В связи с этим считаю, что не хватает законодательного оформления обязательности независимости органа регулирования в области атомной энергетики. Остальное поправимо.

Ясно одно, что при столь глубокой

документам. А вот полноту и системность таких документов определяет Правительство, Законодательный орган, наука и общественность. Почему нет большой активности в этой сфере. К сожалению, приходит на ум: «Пока гром не грянет, мужик не перекрестится». Отсутствие в верхних эшелонах управления отраслью профессионалов, переживших опыт инцидентов и аварий, полностью представляющих риск аварий и возможные последствия, привело к успокоенности, излишней уверенности, а главное к разрушению схемы ответственности, в которой за все отвечает самый верх руководства. «Стрелочников» найдут.

Соответствует ли сегодняшний потенциал Ростехнадзора (кадровый, финансовый) требованиям по обеспечению надежного регулирования безопасности (контроля, лицензирования). Известны ли вам случаи коррупции в структурах ядерного надзора? Если да, то, как с ними бороться и какие меры профилактики проводить? Каковы причины этой коррупции?

— Не соответствует. Ослаблен, мало высокопрофессиональных специалистов. Роль и значение работы регулирующего органа принижены. Но, главное, нет достаточного бюджета, даже на зарплату не хватает. Где уж тут заказывать специальные исследования для того, чтобы контролировать технологии и процедуры управления. Все разработки нормативных документов проводятся за счет средств заказчика, а это понятно большая зависимость.

Относительно коррупции без следствия и прокуратуры лучше ничего не говорить, хотя догадываться можно. А вот то, что из-за нищеты ГАН приходится помогать его работникам, включать их соисполнителями в договора, давать специальные заказы, покупать офисное оборудование, это в середине 90-х было.

— Существует ли почва для коррупции и сокрытия нарушений со стороны эксплуатирующей организации (Росатома) при существующем разделении функций между Росатомом и Ростехнадзором?

— Я бы не назвал такое состояние почвой для коррупции. Скорее — это защита корпоративных интересов. Не предоставление всех фактов, желание «не выносить сор из избы», стараться устранить все последствия своими силами и т.п. всегда было полезным для любых корпораций, не обязательно в атомной отрасли. Но для атомной энергетики и промышленности, вспоминая Кыштым, Чернобыль другие аварии в настоящее время это смертельно опасно. Мир не простит никакого повторения, а поэтому за политической безопасностью в Корпорации и ее частях должен быть независимый надзор. Оппонент скажет, что тогда коррупционное поле переместится в область надзора, на-верно, так, но следует приглядеться к французскому опыту, где управление регулированием и надзором осуществляется коллегиально руководством нескольких Министерств (в нашем случае, например, Росатом, Росатомнадзор, МЧС, Минприроды, Минз-

драв). Мне кажется, в этом случае коррупция будет сильно затруднена, другое дело, как это все организовать без забюрокративания?

— Кто и как контролирует деятельность организаций, выполняющих работы и оказывающих услуги эксплуатирующим организациям? Обеспечивает ли этот контроль необходимый уровень безопасности?

— Контролировать работы и их качество в первую очередь должен заказчик, для которого эта работа делается. Но правила требуют наличия лицензии для выполнения определенного рода работ, кто должен давать такие лицензии — непростой вопрос. Сейчас это делает регулирующая организация на основании определенной номенклатуры представленных документов, иногда проводя специальные проверки. Это, видимо, необходимо, но главное в лицензировании — это качество завершенных работ и их соответствие техническим заданиям, проектам, требованиям нормативных документов. А это делает заказчик. Кто же ближе к лицензиям? Пока у лицензирующего органа не будет механизма и способности оценивать качество, я полагаю, качество лицензирования не будет на нужном уровне.

— Известны ли вам аварийные ситуации на ядерных объектах за последние пять лет работы, которые подтверждают необходимость реорганизации ядерного надзора?

— Официальных данных об аварийных ситуациях в средствах массовой информации я не встречал. По слухам неприятный инцидент с выбросом радиоактивности был в ИРМ (Заречное), они пока не могут работать на полной мощности, но это слухи, а истинное состояние дел мне неизвестно. Очень плохо, если слухи верны, а мы опять чего-то скрываем от общественности. Это не только нарушение закона, но и неправильная политика, последствия которой мы «хлебнули» после закрытости Минсредмаша.

— Сможет ли надежно выполнять свои функции Регулятор (Ростехнадзор) в рамках существующей организационной структуры при активном строительстве атомных объектов (ФЦП)?

— Однозначно нет! Ситуацию нужно исправлять, бить в колокола, если мы не хотим принести вред будущему атомной энергетике.

— Какие организационные меры в области регулирования безопасности необходимо предпринять в ближайшем будущем для обеспечения безопасного функционирования ядерных объектов в России? Кто несет за это ответственность и как это сделать?

— Настоятельно необходимо восстановить и усилить ГОСАТОМНАДЗОР. Ответственно за это Правительство РФ. Мировой опыт есть, нужно его изучать и делать поправку на российскую действительность, потерю чувства ответственности при бесконечных преобразованиях, реконструкциях, высокие зарплаты высококвалифицированных специалистов, старение отрасли и «лихие» планы развития.

Подготовил О.Двойников

Министерство Среднего Машиностроения никому не давало возможности вмешиваться в его «внутреннюю жизнь», имело собственный аппарат регулирования и контроля. Если в начальный период освоения атомной энергии и создания ядерного оружия, такой подход был оправдан, то позднее, когда стала быстрыми темпами развиваться атомная энергетика, было просто необходимо создать независимый государственный орган регулирования

тем не менее, налаживался механизм взаимодействия с отраслью, Минатом стал не только «поддаваться», но и взаимодействовать, хотя со скрипом. После ввода в действие в 1995 году «Закона об атомной энергии» действия РОСАТОМНАДЗОРА стали полностью легитимными и, главное, все более полезными для отрасли с точки зрения безопасности ее объектов. Я бы мог привести такие примеры и из опыта работы директором НИИ Атомных Реакторов и первым заместителем Министра.

Кто и почему инициировал реформу 2004 года, я не знаю. Я, будучи депутатом ГД, сразу же написал письмо новому Председателю Правительства РФ М.Е. Фрадкову с категорическими возражениями против понижения уровня регулирующего органа. До сих пор считаю это грубейшей, если не фатальной ошибкой.

— Обеспечивают ли сегодня организационная структура

реструктуризации управления атомной отраслью, происходящей приватизации, корпоративные интересы, интересы акционерных обществ, всегда будут в противоречии с затратной частью деятельности обеспечением максимальной безопасности. Роль и значение независимого регулирующего органа возрастает. Придется ждать накопления опыта.

— Какой орган государства должен выступить арбитром в продолжающемся много лет споре между Регулятором (ГАН, Ростехнадзор) и эксплуатирующей организацией (Минатом, Росатом) о полномочиях и почему этот орган себя до сих пор не проявляет?

— Арбитром может быть только суд, определяющий соответствие действий эксплуатирующей и регулирующей организаций существующим законам, техническим регламентам, другим официальным нормативным



Ю.Г. Вишневский

Пока не взорвалась же...

Каковы планы руководителей госкорпорации «Росатом» по воссозданию Минсредмаша конкретизировались в части сосредоточения внутри корпорации надзорных и регулирующих функций. Существующий надзорный орган уже не справляется со своими обязанностями или Росатом окреп настолько, что готов сам ответственно гарантировать гражданам безопасность? С этим и другими вопросами мы обратились к эксперту — Юрию Георгиевичу Вишневскому, который в течение 12 лет возглавлял Госатомнадзор.

— Как Вы оцениваете нынешнее состояние атомного надзора?

— На мой взгляд, сейчас недопустимо снизился уровень самого надзора. Из него ушли люди с научным мышлением — А.Т.Гуцалов, А.А.Матвеев, П.П.Александров, А.М.Букринский и другие. Объединение под единым руководством атомного, строительного, экологического и горного надзоров неизбежно ведет к снижению качества управления безопасностью. Если у нас сегодня взорвалась шахта, все внимание руководства сосредотачивается на проблемах горняков. Если произошел взрыв в газовом хозяйстве, под особый контроль берут эксплуатацию газораспределительной системы. Все остальное на продолжительное время уходит из поля зрения. Следуя этой логике, можно предположить, что внимание к проблемам атомного надзора проявится после значимого инцидента. Но это абсурд!

Попытки забрать под себя атомный надзор предпринимались и раньше. Такие намерения были, например, со стороны Министерства по чрезвычайным ситуациям. Тогда мне удалось убедить Сергея Шойгу в том, что основные функции Госатомнадзора выходят за рамки компетенций МЧС.

После пяти лет существования Ростехнадзор вводят в структуру Министерства природных ресурсов и экологии, которое в свою очередь в скором времени ждет разделение на Минресурсы и Минприроды, составной частью которого будет надзорная служба. Хотелось бы задать вопрос: кто будет, если, не дай Бог, что-то случится, нести ответственность за радиационный ущерб? Министр Трутнев?

Каждая реорганизация, связанная с объединением, укрупнением, уносит около 20 % численности персонала. При этом ожидаемая экономия часто оборачивается неожиданными проблемами.

— Какой статус, по Вашему мнению, должен иметь атомный надзор?

— Убежден, что атомный надзор должен быть независимым государственным органом, подотчетным правительству. Его деятельность не должна ограничиваться надзорными функциями, но включать разработку и введение в действие нормативно-технических документов, содержащих критерии и требования ядерной и радиационной безопасности, лицензирование видов деятельности, связанных с радиационными рисками, и контроль за соблюдением условий действия этих лицензий. С такими задачами Госатомнадзор успешно справлялся на протяжении продолжительного периода.

Совокупность всех этих функций и полномочий делает атомный надзор государственным регулирующим органом, что соответствует сложившейся мировой практике.

В обеспечение гарантий конституционных прав человека на жизнь, охрану здоровья, благоприятную окружающую среду все страны, использующие атомную энергию, создают систему обеспечения и регулирования ядерной и радиационной безопасности. Система эта включает по-

нятие «культура безопасности», смысл которого состоит в безусловном приоритете безопасности над всеми другими целями использования атомной энергии. Обеспечение ЯРБ — первейший долг эксплуатирующих организаций. Атомный надзор в соответствии со своей компетенцией осуществляет от имени государства и в интересах граждан, регулирование, которое способствует безопасному и эффективному использованию ядерных технологий.

— Деятельность атомного надзора должна финансироваться из госбюджета, т.е. за счет налогоплательщиков? Хотелось бы понять, что именно мы покупаем и по какой цене.

— Конечно, кроме законодательного обеспечения независимости регулирующих решений, атомный надзор должен обладать достаточными кадровыми и финансовыми ресурсами для реализации своих полномочий и прав. Помимо центрального аппарата, необходимо укомплектовать специалистами региональные отделения и инспекции. Учитывая, что с 2005 года экспертиза безопасности объектов проводится не за счет эксплуатирующих организаций, надзор должен располагать достаточными средствами для привлечения квалифицированных экспертов.

— Госатомнадзор инициировал лицензирование областей деятельности, непосредственно не сопряженных с радиационным риском. Не противоречит ли это международным нормам?

— Лицензии на проектирование и изготовление оборудования — это вынужденная мера. Причина — низкое качество исполнения. Материалы, представляемые на получение лицензии позволяют отсеивать тех, кто заведомо не в состоянии обеспечить требуемое качество, а проверки выполнения условий действия лицензии дают возможность в какой-то степени контролировать процесс. В развитых странах регуляторы имеют дело с конечным продуктом — проектом, изделием или объектом.

Так же вынужденной мерой была организация ГАНовской приемки изделий на предприятии-изготовителе. Эта услуга имела определенную цену — 3% от стоимости изделия.

Был случай, когда мы отправили в брак сразу несколько корпусов, изготовленных на Атоммаше. А украинские атомщики решили сэкономить на наших услугах и закупили на Атоммаше корпуса для Южно-Украинской АЭС без нашей приемки. Когда получили брак, обратились к нам. Что мы им могли посоветовать? Сдать эти корпуса в металлолом, чтобы хоть частично компенсировать издержки...

— Часто сотрудники атомного надзора балансируют на грани закона и противозаконной деятельности? Известны случаи злоупотреблений, например, недавняя история начальника Контрольного управления Козыря.

— Когда встает вопрос о санкциях в отношении нарушителя, инспектор часто оказывается в двусмысленной ситуации. Возникает соблазн договориться полюбовно, т.е. закрыть на что-то глаза за определенное вознаграждение. Каждый такой случай не отследить, поэтому я всегда настаивал на рассмотрении вопроса о наказании в судебном порядке. Квалифицированный инспектор должен иметь уровень компетенций не ниже начальника цеха. А зарплата инспектора существенно меньше, чем в специалиста того же уровня в эксплуатации. Приходилось выработать какие-то стимулирующие схемы доплат, в том числе, из средств предприятий. Надо сказать, что руководители станций относились к этому с пониманием — ни одному директору второй Чернобыль не нужен.

Печально, что масштабы коррупции стремительно растут, что сейчас лицензии покупаются и

продаются, особенно в тех в областях, где риски высоки, а негативные последствия аварий катастрофичны.

Вы возглавляли Госатомнадзор в то время, когда Россия начинала строить атомные энергоблоки в Иране, Индии и Китае. Как строились отношения с национальными надзорными органами?

— Мы оказывали консультационные услуги, когда к нам обращались за помощью, принимали изготовленное оборудование. Иранцы в начале сотрудничества провели экспертизу нашего заключения, для чего привлекли комиссию МАГАТЭ, убедились в нашей объективности, и в дальнейшем мы работали с ними через ЗАО «Безопасность».

С китайскими блоками было сложнее. Там опытный и квалифицированный надзорный орган, который ориентирован на конечный результат — получение кондиционного атомного энергоблока. В этом случае российским поставщикам приходится, чтобы избежать рекламаций, обращаться к нашим инспекторам. Индийцы, изучив китайский опыт, пошли по тому же пути.

Росатом ведет переговоры об экспорте плавучих АЭС в страны с проблемным уровнем культуры безопасности. Как в этих случаях будет осуществляться надзор и регулирование?

— В этих случаях заказчик покупает только электроэнергию, произведенную на плавучих АЭС. На всех этапах ее жизнедеятельности ответственность за ее безопасную эксплуатацию будет лежать на поставщике.

В 1991 году Госатомнадзор был образован при Президенте России. Почему в дальнейшем он был переведен в ведение Правительства и как это отразилось на его деятельности?

— С распадом Советского Союза распался и Госпроматомнадзор. Решить вопросы, связанные с созданием российского надзорного органа мне было проще с Борисом Николаевичем Ельциным — мы были знакомы. При этом мне удалось убедить его в том, что военная часть атомной отрасли также нуждается в независимом федеральном надзоре, и на Госатомнадзор была возложена задача регулирования безопасности при производстве и использовании атомной энергии, ядерных материалов в оборонных целях. Так в сферу нашей деятельности попали предприятия ЯТЦ и судовые ядерные установки.

В начале 90-х годов ядерные боеприпасы везли на территорию России из стран СНГ. Пригодных для хранения помещений не хватало. В очередной раз разногласия с Министерством обороны возникли по поводу строительства хранилища делящихся материалов на ПО «Маяк». Мы изначально забраковали площадку для строительства. Зачем перевозить плутоний в центр России, вместо того, чтобы устроить хранилище в горных выработках под Красноярском? Нам сказали, что такое решение принято, чтобы поддержать экономически «Маяк». Второй вопрос к проекту: почему сооружение рассчитывается на падение американского самолета F-16, а если упадет пассажирский Ту-154? Ведь они значительно тяжелее, да и пролетают они над «Маяком» гораздо чаще. В ответ на это, нам сообщили, что этот объект более нам не подконтролен, как и остальные объекты, относящиеся к ядерно-оборонному комплексу. Оказывается П.Грачев, который был тогда министром обороны, по пути из ЦКБ в Барвиху уговорил Ельцина подписать соответствующее распоряжение.

Действительно, откуда в том проекте взялся американский самолет? Может быть, в память о том, что строительство ХДМ финансировали американцы.

— Это миф из серии «зарубежная помощь для обеспечения безопасности радиационно-опасных объектов в России». Как правило, выделялись 5-10% от необходимых средств. При этом спонсоры получали доступ на режимное предприятие, да еще и лоббировали интересы своих фирм в качестве поставщиков.

А почему Вы так решительно возражали против распространения Закона о техническом регулировании на объекты использования атомной энергии?

— В 2002 году мне с большим трудом удалось на 7 лет вывести атомную отрасль из-под действия этого закона. Семилетний срок истекает.

Кудрин и компания предложили ввести в действие технические регламенты, в одночасье отменив более 50 тысяч ГОСТов, ОСТов и прочих нормативных документов. Сегодня всем, кроме авторов закона, понятно, что эта новация провалилась. Но тогда за свои возражения я получил от М.Касьянова указание о неполном служебном соответствии. Да и отставкой с должности по достижении 60 лет я обязан этому Закону.

Сегодня Росатом возглавляют менеджеры, а не специалисты. Как это скажется на судьбе отрасли?

— Это сложный вопрос. На мой взгляд, менеджеры нужны, но первые лица, определяющие техническую политику, должны быть специалистами. Доверяя менеджерам и бывшим силовикам, руководство страны мало и редко прислушивается к специалистам.

Вам пришлось взаимодействовать с тремя главами атомного ведомства. Как складывались эти отношения?

— Строго говоря, даже с четырьмя. Когда я начинал работу в надзорном ведомстве Минатомом возглавлял В.Ф.Коновалов. В.Н.Михайлов — оружейник, по-военному обязательный. Были случаи, когда он говорил: «Твои ребята что-то у нас накопили, но у нас сейчас аврал. Как только разберемся со своими проблемами, все исправим». И можно было не проверять — все замеченные недостатки будут устранены в оговоренный срок.

Самым непродуктивным из-за постоянных споров оказался период руководства Е.О.Адамова. Ничего личного, конфликты носили идеологический характер. Адамов считал, что если Минсредмаш существовал без атомного надзора, значит, без него можно обойтись. Я возражал ему, приводил в качестве аргумента чернобыльскую аварию, которая случилась, когда надзор был еще совсем слаб и малочислен. Кроме того, нужно было учитывать, что атомное хозяйство разрасталось, регулирование усложнялось, да и исполнительская дисциплина была уже не та, что в Минсредмаше. Спорили мы и по ввозу отработавшего ядерного топлива. Адамов был сильным руководителем, несколько авторитарным, возможно, его стремление к созданию рыночных отношений в отрасли было несколько преждевременным.

О А.Ю.Румянцеве скажу только, что он, по крайней мере, не мешал нашей надзорной деятельности.

На прощанье Юрий Георгиевич посетовал, что говорить о проблемах атомного надзора не с кем. Генерал К.Пуликовский уже не годился в собеседники; как раз во время интервью пришла новость о его отставке с поста руководителя Ростехнадзора.

Тем временем чувство опасности притупляется, мы привыкаем жить в окружении форс-мажоров, которые трудно предвидеть, еще труднее — предотвратить. На этом фоне атомная отрасль выглядит сегодня почти образцом стабильности — «пока не взорвалась же...»

Беседовала Л.Селивановская

Атомный надзор, который нужен России



А.М.Букринский,
заслуженный энергетик России

Стихийно возникшая дискуссия на сайте www.proatom.ru вокруг темы атомного надзора показала большой интерес к ней со стороны многих участников, а большая острота высказываний, порой выходящая за рамки приличия, свидетельствует о болезненном восприятии этой темы многими специалистами.

Тема действительно актуальна в условиях грандиозных планов развития атомной энергетики и не соответствующих этим планам административных преобразований, к сожалению, отрицательно влияющих на обеспечение ядерной и радиационной безопасности.

В ходе дискуссии проявились две тенденции: одна ратовала за полное возвращение атомной отрасли к временам Минсредмаша, когда и управление отраслью и надзор за ядерной и радиационной безопасностью были сосредоточены в одном ведомстве, другая — отстаивала необходимость независимого государственного атомного надзора, соответствующего международным принципам.

Эта тема интересует не только специалистов, но и широкую общественность, поэтому следует продолжить её обсуждение, опираясь на объективную информацию по этому вопросу.

Объекты использования атомной энергии и особенности обеспечения их ядерной и радиационной безопасности

К объектам использования атомной энергии (ОИАЭ) обычно относят предприятия, производства, установки или организации, на которых ведутся работы с ядерными материалами или радиоактивными веществами, или с содержащими их изделиями. Это — атомные электростанции или отдельные энергоблоки, исследовательские ядерные реакторы, плавсредства с силовыми ядерными установками, предприятия ядерного топливного цикла или отдельные их производственные линии, установки медицинского назначения, использующие радиационные источники и многое другое. Для всех этих объектов источниками опасности являются ядерные материалы и радиоактивные вещества, применяемые на них, или образующиеся в процессе производства.

Величина опасности, связанной с этими материалами и веществами, зависит от их количества и может носить как глобальный, так и весьма ограниченный характер, в пределах самой установки, или площадки, на которой установка расположена.

Глобальный масштаб опасности характерен для таких предприятий как атомные электростанции, некоторые предприятия ядерного топливного цикла, исследовательские реакторы достаточно большой мощности и др. Опасность глобального масштаба угрожает не только персоналу, обслуживающему ОИАЭ, но и окружающей среде и населению прилегающих территорий. Эта опасность может также носить трансграничный характер, как это имело место при чернобыльской аварии. Опасность, ограниченная установкой или площадкой её размещения, грозит, в основном, только работникам этого предприятия.

Естественно, что подход к обеспечению безопасности ОИАЭ и надзор за её обеспечением (атомный надзор) должен быть различным и зависеть от величины опасности. Там, где опасность носит ограниченный характер и относится только к работникам данного производства, обеспечение безопасности этих работников и надзор за её обеспечением мало чем отличается от других производств с источниками опасности и соответствующими мероприятиями по охране труда такими, например, как электробезопасность или предотвращение травматизма при повреждении оборудования и т.п.. Там же где опасность носит глобальный характер, необходимы особые подходы.

Ввиду абсолютной неприемлемости последствий тяжёлых аварий на ОИАЭ, для которых опасность носит потенциально глобальный характер, обеспечение их безопасности и, соответственно, надзор за её обеспечением не могут ограничиваться только реагированием на нежелательные события и извлечением уроков из имеющегося опыта, как это делается в традиционных областях промышленности. Здесь необходимо включать существенный пласт превентивной аналитической деятельности, предполагающей значительно большую вовлечённость научных и научно-технических организаций, как в обеспечение безопасности, так и в контроль такого обеспечения со стороны органов надзора.

Для атомных электростанций, являющихся одним из основных представителей этой группы ОИАЭ, безопасность строится на концепции глубоко эшелонированной защиты, предусматривающей множество барьеров и уровней их защиты на пути распространения радиоактивных веществ и излучения в окружающую среду, таким образом, что тяжёлые последствия нарушения в работе АЭС могут наступить только в том случае, если откажут все или несколько барьеров и уровней защиты.

Для того, чтобы обнаружить нарушение в работе АЭС до того, как оно перерастет в тяжёлую

аварию применяются методы математического моделирования АЭС и её систем, позволяющие определить необходимые для контроля состояния АЭС признаки. Современный уровень развития вычислительной техники позволяет сделать это достаточно детально и с высокой степенью надёжности. Применение методов вероятностного анализа безопасности, также достигших к настоящему времени высокого уровня совершенства, позволяет определить значимость для безопасности различных нарушений и отказов по их вкладу в вероятность тяжелой аварии и правильно установить приоритеты технического обслуживания и контроля в процессе эксплуатации и соответственно надзора за этими операциями.

Самым трудным для обеспечения безопасности и соответствующего контроля является так называемый человеческий фактор, т.е. влияние на работу АЭС человека-оператора и другого эксплуатационного персонала. Для воздействия на него, по урокам чернобыльской аварии, было введено специальное понятие «культура безопасности», необходимость поддержания которой на высоком уровне стала одним из важнейших принципов обеспечения безопасности АЭС.

Если для ОИАЭ с ограниченным уровнем опасности ответственными за безопасность труда являются сами работники и владелец объекта или эксплуатирующая организация, а со стороны государства требуется лишь установить правила (законодательные нормы), по которым они должны взаимодействовать, и контролировать их исполнение, то в случае объектов типа АЭС государство несет непосредственную ответственность за безопасность населения и окружающей среды. Поэтому государство должно учредить специальный орган, независимый от тех, кто работает в интересах использования атомной энергии, который бы от лица государства контролировал деятельность и процессы производства на таких опасных объектах, защищая тем самым интересы общества и государства. Очень важно, чтобы деятельность такого органа была достаточно открытой, и чтобы он пользовался доверием общества и государства.

Международные требования по обеспечению безопасности опасных объектов использования атомной энергии

Конвенция о ядерной безопасности [1], принятая 17 июня 1994 года Дипломатической конференцией, созданной Международным агентством по атомной энергии, являющаяся составной частью международного права в области использования атомной энергии, устанавливает, что каждая принявшая Конвенцию страна учреждает или назначает регулирующий орган, которому поручается реализация законодательной и регулирующей основы и который наделяется полноточными, компетенцией, финансовыми и людскими ресурсами, необходимыми для выполнения порученных ему обязанностей. При этом каждая страна принимает соответствующие меры для обеспечения эффективного разделения функций регулирующего органа и функций любых других органов или организаций, которые занимаются содействием использованию или использованием ядерной энергии.

Под законодательной и регулирующей основой Конвенция предусматривает:

- 1) введение соответствующих национальных требований и регулирующих положений в области безопасности;
- 2) систему лицензирования в отношении ядерных установок и запрещение эксплуатации ядерной установки без лицензии;
- 3) систему регулирования контроля и оценки ядерных установок в целях проверки соблюдения действующих регулирующих положений и условий лицензий;
- 4) обеспечение выполнения действующих регулирующих положений и условий лицензий, включая приостановку действия, изменение или аннулирование.

Примерно такие же положения предусмотрены Объединенной конвенцией о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами [2] в отношении отработавшего топлива, образующегося в результате эксплуатации гражданских ядерных реакторов, и в отношении радиоактивных отходов в тех случаях, когда радиоактивные отходы образуются в результате гражданской деятельности.

Примерно такие же положения содержатся в Поправке [3] к Конвенции о физической защите ядерного материала [4], недавно одобренной Советом Федерации России, в отношении ядерного материала, используемого в мирных целях, в том числе в хранилищах и транспорте, включая международный транспорт, а также в отношении ядерных установок, используемых для мирных целей. Разница с первыми двумя конвенциями состоит лишь в том, что государственный орган, реализующий законодательную и регулирующую основу, здесь назван не регулирующим, а компетентным.

Формирование атомного надзора России и его последующие трансформации

Впервые относительно независимый атомный надзор — Госатомэнергонадзор СССР, был создан в 1983 г., спустя почти 30 лет после пуска в Советском Союзе Первой в мире атомной электростанции. Ему был поручен надзор за безопасным ведением работ на атомных электростанциях и судах морского флота с ядерными энергетическими установками. Все остальные работы в области использования атомной

Комментарии читателей сайта www.proatom.ru

Прокуратуру никто не отменял

Модель регулирования безопасности в области использования атомной энергии (далее Область), как и модель регулирования в любой другой области человеческой деятельности должна базироваться на трех составляющих: нарушение чего-либо и соответствующее ему наказание, а так же института, связывающего между собой две первые составляющие. Предлагается всего-то определить, что же есть это. Понятно, что «объектом» нарушения должен быть некий незыблемый свод правил и основных приёмов обеспечения безопасности и такой свод существует. В настоящий момент в области наличествует достаточно совершенная, даже отвечающая международным стандартам, база нормативных документов (Федеральных норм и правил), а так же руководств по безопасности и руководящих документов, созданная за весь период использования атомной энергии в нашей стране совместно со специалистами надзорного органа, научно-исследовательских институтов, центров, а так же эксплуатирующей организации и министерства. О гармонич-

ности правил и норм, их адекватности современным условиям, конечно, можно спорить, а можно и создать, скажем некий комитет при государственной думе РФ и, отбирая на конкурсной основе его представителей, занимаясь при необходимости их гармонизацией и усовершенствованием. Если не хочется «трогать» и без того «затроганную» ГД РФ, есть еще и уважаемая РАН, которая на своей платформе вполне в состоянии разместить, подобную комиссию или секцию. При этом, создав такую структуру, о такой ее независимости их гармонизации при выпуске новых или перевыпуске «старых» норм и правил можно было бы только мечтать. В это трудно поверить, но в правовая база для создания отмеченного в первом абзаце «соответствующего наказания» так же определена. И определена она не где, как в ФЗ «Об использовании атомной энергии». В данном законодательном акте существует Глава XIII, предусматривающая Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области. Как всегда здесь, конечно же, нет ни какой конкретики, но ведь это же вполне поправимо. Теперь перейдем к главному вопросу, а именно к вопросу о

том, кто же будет регулировать или, по просту сказать, контролировать выполнение или невыполнение федеральных норм и правил, а так же других нормативных документов, используемых в области? И ответ здесь прост: если это хочет взвалить на себя «коммерсант» или «промышленность», то, собрав все национальные флаги страны нужно передать им их прямо в руки! Только не забыть предупредить о том, что в стране еще никто не отменял Прокуратуру РФ, по сути, и сейчас являющуюся главным независимым (надо бы подчеркнуть) мерилом отношений между эксплуатирующей организацией и надзорным органом. Как информация будет попадать в обозначенный выше орган, я думаю всем понятно. На местах всегда есть ответственные люди, для которых безопасность не просто слово! А проверка специалистов всех предприятий и учреждений области на знание правил и норм проходит повсеместно. Более того, внедряемые в настоящее время системы качества этому процессу только подспорье. Настоящий Ростехнадзор сейчас завален «письмами от общественности», в которых содержатся жалобы, просьбы проверить и т.д. По сути, основной зада-

чей регулирующего органа является связь с общественностью, или если хотите PR. Таким образом, Ростехнадзор сейчас, в соответствии со своими полномочиями, организуя свои проверки и экспертизы, «на выходе» формирует условия действия лицензии. Прокуратура «на выходе» формирует государственное обвинение. То есть сейчас Ростехнадзор является неким буфером между промышленностью и карающим органом. Стоит только на минуточку представить, что будет, если все эти «письма от общественности» будут ложиться на столы следователям из прокуратуры, как сразу станет понятно, что о необходимости создания такого буфера заговорит сама же «самостоятельная промышленность»! Как видно из сказанного, для регулирования в области уже все в наличии и на местах. Дело за прецедентами.

А ларчик просто открывался...

Основную идею, которая движит т.н. руководством атомной отрасли в своей деятельности, можно сформулировать словами известного шулерского тоста: «Чтобы у нас все было, а нам за это ничего не было!» Отсюда и создание корпорации, как уход от государственного контроля и стремление взять функции органа гос. регулирования. Ждем нового Чернобыля?

Ситуация нетерпима

В моей статье совместно с В.А. Сидоренко «Роль и значение культуры технического регулирования безопасности», напечатанной в Бюллетене по атомной энергии №7 в 2007 году, я высказал всю мою неприязнь к этому новому образованию (Ростехнадзору), в которое, как в болото, окунули бывший Госатомнадзор России. Я всегда был далек от вопросов коррупции, и если знал о ней, то, главным образом, из информации в СМИ. Но, тем не менее, мне кажется, что в Госатомнадзоре России коррупция, если и была, то не в таких масштабах и не в таких грубых формах. Это еще одна сторона вреда объединения, которое было произведено четыре года назад. И все-таки нет оснований для ликвидации атомного надзора, или воссоздания его в иных, не менее порочных формах. Ясно одно, что ситуация с атомным надзором нетерпима и её необходимо менять, но не так, как это происходило до сих пор, от чего становилось только хуже. Свое видение этой проблемы я предложу главному редактору для новой дискуссии. Но от неё толку будет мало, если лица, принимающие решение её не замечают, или на неё не реагируют. Букринский А.М.

энергии остались под ведомственным надзором Минсредмаша СССР.

Естественно, что методы надзорной деятельности в новом органе были приняты такими же, как и в других отраслях промышленности. Понятно так же, что создание этого органа не могло повлиять на предотвращение чернобыльской аварии, поскольку он еще только формировался. Однако уже по итогам анализа причин чернобыльской аварии специально созданной для этого МАГАТЭ группой INSAG и самим Госатомнадзором СССР стала очевидной непригодность старых подходов к обеспечению безопасности АЭС и надзора за ней. Критика использовавшихся тогда методов надзора и пути преобразования были представлены в статье [5], подготовленной совместно с руководителями Госатомнадзора СССР, объединенного к этому времени с Госгортехнадзором СССР в единый орган Госпроматомнадзор СССР. Однако реализовать эти преобразования оказалось возможным только после распада Советского Союза в 1991 году и создания нового Госатомнадзора России.

Первоначально это был Государственный комитет по надзору за ядерной и радиационной безопасностью при Президенте Российской Федерации и на него возлагалось государственное регулирование и надзор за безопасным производством и использованием ядерных материалов, атомной энергии и радиоактивных веществ в мирных и оборонных целях. В дальнейшем, при сохранении сокращенного названия «Госатомнадзор России», полное наименование этой структуры неоднократно изменялось. Она постепенно была переведена из ведения Президента в ведение Правительства, а сфера её деятельности была ограничена только мирными целями. Тем не менее, сфера деятельности этого органа была существенно расширена по сравнению с его советским предшественником Госатомнадзором СССР.

К 2004 году это был находящийся в ведении Правительства России Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности, который специальным указом Президента был назначен органом государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности.

В процессе формирования нового атомного надзора России на основе общепринятых международных подходов происходило создание института эксплуатирующих организаций, как важнейшего и неперемного элемента этих подходов. Если раньше организация, эксплуатирующая объект использования атомной энергии, отвечала только за собственно эксплуатацию, то теперь необходимо было, чтобы эксплуатирующая организация отвечала не только за собственно эксплуатацию, но и в целом за безопасность объекта. Для надлежащего выполнения этой важной задачи эксплуатирующей организации необходимо было иметь свою собственную службу контроля и надзора.

В 2004 году Госатомнадзор России был объединен с целым рядом других надзорных органов и создана Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), к руководству которым пришли люди весьма далекие от атомного надзора. С этого началось планомерное разрушение российского атомного надзора. Ведь недаром же классиком сказано, что «в одну телегу впрячь не можно коня и трепетную лань». Более подробно последствия такого объединения представлены в статье [6].

Следующий этап разрушения атомного надзора России связан с Постановлением Правительства от 29 мая 2008 г. N 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации». Этим Постановлением Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору была передана в ведение упомянутого министерства, ничего общего не имеющего с атомным надзором, а на Ростехнадзор возложены функции «по контролю и надзору в сфере безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения)». Однако такие функции Федеральным законом «Об использовании атомной энергии» [7] не были установлены. В ФЗ «Об использовании атомной энергии» установлены функции по государственному регулированию безопасности при использовании атомной энергии. Однако такие полномочия упомянутым Постановлением с Ростехнадзора были сняты, но ни на кого другого не возложены.

Упомянутым Постановлением на МПР возложен ряд полномочий, которые раньше исполнялись Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, таких как самостоятельное принятие нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, включая разработку федеральных норм и правил в области использования атомной энергии и ряда других. Как будут реализовываться эти полномочия, когда разработка таких актов Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору не предусмотрена, остается непонятным.

Исполнение полномочий регулирующего и компетентного органов в соответствии с упомянутыми выше международными Конвенциями, ранее возлагавшееся на Ростехнадзор, также ни на кого не возложено.

Таким образом, к настоящему времени сложилось положение, когда выполнение принятых Российской федерацией международных Конвенций не обеспечено. Более того, допущено нарушение их отдельных положений.

Не обеспечено так же необходимо в соответствии с ФЗ «Об использовании атомной энергии» регулирование ядерной и радиационной безопасности, кроме как в нарушение международного права Госкорпорацией «Росатом». Более подробно эти нарушения рассмотрены в статье [8].

Федеральный закон «Об использовании атомной энергии»

Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» был принят Государственной думой Российской Федерации в 1995 году. Этим законом были впервые установлены правовые отношения в области использования атомной энергии и новые принципы технического регулирования безопасности в этой области, отраженные в международных конвенциях. Тем самым была установлена предусмотренная упомянутыми конвенциями законодательная основа и определена регулирующая основа в виде обязательных для выполнения федеральных норм и правил, утверждение которых в соответствии с положениями конвенций было поручено регулирующему органу.

Вместе с тем осуществить полный переход от методов надзора, применявшихся в Советском Союзе, к новым методам, соответствующим упомянутым международным конвенциям, было затруднительно. Эксплуатирующие организации в это время только начали формироваться и не могли взять на себя в полном объеме контроль организаций, выполняющих для них работы и услуги. Требовался определенный переходный период. Поэтому Федеральным законом «Об использовании атомной энергии» такой контроль в форме лицензирования был возложен на орган государственного регулирования безопасности. Еще некоторые отступления от международных принципов, имеющиеся в законе [7], рассмотрены в статье [9].

Атомный надзор и коррупция

Коррупция – это системное явление, которое возникает в определенных условиях. Для возникновения коррупции необходима финансовая мотивация и незначительный риск ответственности. Такие условия сложились, практически, во всех надзорных органах России, в том числе и в атомном надзоре. Этому способствовал огромный объем разрешительных процедур для деятельности, не сопряженной с радиационным риском, и крайне низкий уровень заработной платы инспекторов атомного надзора по сравнению с зарплатой тех, кого они должны контролировать.

Коррупция в атомном надзоре – это всегда двойное преступление. С одной стороны – это взяточничество, а с другой – нарушение определенных требований, установленных для обеспечения безопасности. Кроме того, так как контролируемые должностные лица ОИАЭ расплачиваются не личными, а государственными средствами, то это еще и хищение государственной собственности.

Особенно опасна для общества и государства коррупция в подразделениях атомного надзора, контролирующими ОИАЭ, последствия аварий на которых могут носить глобальный характер.

Для подавления коррупции в атомном надзоре необходимо устранить условия, способствующие её возникновению и ужесточить ответственность.

Для этого, прежде всего, необходимо вывести из под непосредственного контроля атомным надзором все виды деятельности, не сопровождающиеся возникновением радиационного риска. Такая деятельность должна контролироваться эксплуатирующими организациями в рамках их полной ответственности за обеспечение безопасности. Атомный же надзор должен контролировать деятельность эксплуатирующих организаций по обеспечению безопасности, в том числе и то, как они контролируют работающие на них подрядные организации.

Непосредственный контроль регулирующим органом организаций, выполняющих работы и услуги для эксплуатирующих организаций, кроме создания благоприятной почвы для коррупции, снижает ответственность эксплуатирующих организаций за обеспечение безопасности, переносит её на регулирующий орган. Эксплуатирующая организация должна иметь полную возможность самостоятельно принимать все решения, влияющие на безопасность, без какого то бы ни было внешнего давления, в том числе и со стороны регулирующего органа, если только речь не идет

о нарушениях требований федеральных норм и правил.

Объем и характер разрешительных процедур атомного надзора должен быть дифференцирован в зависимости от опасности ОИАЭ. Из ведения органа государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности следует вывести все ОИАЭ, радиационный риск деятельности которых не носит глобального характера. Их деятельность должна контролироваться иными органами контроля и надзора. За счет этого может быть сокращена численность нынешнего состава атомного надзора и существенно повышена заработная плата инспекторам, контролирующим, опасные объекты использования атомной энергии.

Заключение

Каким же следует быть атомному надзору? Отвечая на этот вопрос можно заключить следующее.

1. Необходимо, как минимум, восстановить статус атомного надзора как органа государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности, существовавший до 2004 года, а еще лучше – каким он был установлен при создании Госатомнадзора России.

2. Необходимо ограничить деятельность этого органа только объектами использования атомной энергии, опасность которых носит глобальный характер.

3. Необходимо ужесточить ответственность за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей как должностными лицами регулирующего органа, так и должностными лицами эксплуатирующих организаций. При этом выявленные факты коррупции следует рассматривать как отягчающее вину обстоятельство.

Для осуществления всех необходимых реорганизаций следует ускорить разработку федерального закона о регулировании ядерной и радиационной безопасности. Необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» и другие законодательные акты, а также полностью восстановить полномочия эксплуатирующей организации, обеспечивающие ей независимость при принятии решений, влияющих на ядерную и радиационную безопасность, в том числе и от выше стоящих органов управления, нарушению при образовании Госкорпорации «Росатом».

Литература.

1. Конвенция по ядерной безопасности//Безопасность России. Регулирование ядерной и радиационной безопасности. М.: МГОФ «Знание», НТЦ ЯРБ Госатомнадзора России, 2003. 2. Обновленная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами//Безопасность России. Регулирование ядерной и радиационной безопасности. М.: МГОФ «Знание», НТЦ ЯРБ Госатомнадзора России, 2003. 3. INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material. IAEA international law series. No. 2. Vienna. 2006. 4. Конвенция о физической защите ядерного материала//Безопасность России. Регулирование ядерной и радиационной безопасности. М.: МГОФ «Знание», НТЦ ЯРБ Госатомнадзора России, 2003. 5. Букринский А.М., Сидоренко В.А., Штейнберг Н.А. Безопасность АС и ее государственное регулирование// Безопасность труда в промышленности. №5 1990, М. «недра». 6. А.М. Букринский, В.А. Сидоренко. культура технического регулирования безопасности// Бюллетень по атомной энергии №7, 2007 г. 7. Федеральный закон «Об использовании атомной энергии», № 170-ФЗ, М.: 1995. 8. Букринский А.М. Апостериорный разбор принятия федерального закона о государственной корпорации «Росатом»//Ядерная и радиационная безопасность. 2008. № 1. 9. Букринский А.М. МАГАТЭ о роли эксплуатирующей организации и государственного регулирующего органа в обеспечении безопасности использования атомной энергии// Ядерная и радиационная безопасность. 2007. № 2.

www.proatom.ru www.proatom.ru www.proatom.ru www

А может быть к лучшему,

что Росатом будет сам себя контролировать? Ему ведь самому Чернобыль точно не нужен. Может быть он и создаст приличную структуру, направит туда своих толковых спецов, чтобы у себя-то в кормушке порядок навести. А независимые контролеры – это хорошо в идеале, а реально у нас получается как всегда – только невежество да откаты (чего стоит только одна ВО «Безопасность»).

Почему молчат ветераны?

Меньше года понадобилось Ю.Г.Вишневному, чтобы в сложнейших условиях развала СССР создать действенный и высокоорганизованный Госатомнадзор России. Пять лет ушло на то, чтобы в условиях «стабильности» уничтожить (в том числе и нравственно) его детище. Не обратится ли редактору proatom.ru к этому мудрому деятелю (дай Бог ему здоровья) с просьбой высказать свою точку зрения на происходящее и дать совет – куда ж нам плыть?

Светлые воспоминания

Нельзя развивать ядерную энергетику без сильного и независимого органа регулирования. Я проработал в ГАНе 12 практически с момента его основа-

ния. И до сих пор поддерживаю добрые, товарищеские отношения с бывшими и действующими ГАНовцами. Проработав под началом трех председателей (Кулова, Малышева и Вишневого) возьму на себя смелость утверждать то, о чем я писал в предыдущих постах. Наиболее светлые и теплые воспоминания у меня остались от работы с Н.А. Штейнбергом и А.Т. Гуцаловым.

Принципиальных мало

Из книги А.С.Дятлова «Чернобыль. Как это было» (<http://lib.ru/MEMUARY/CHERNOBYL/dyatlow.txt>):

«Если О. Казачковский мог и не знать точные обстоятельства аварии, то В.А. Сидоренко хорошо знает и реактор РБМК, и обстоятельства аварии, и причины аварии, и как информировали зарубежных специалистов. Сам еще до аварии писал создателям реактора, какой он (реактор) «хороший», только принципиальности и смелости не хватало для остановки эксплуатации, хотя и основания, и права были.» В УК это квалифицируется как халатность. Но ведь совпартоменклатура не судят!

Классику читать нужно

«ДРАКОН» ЕВГЕНИЯ ШВАРЦА:

«ГЕНРИХ: Но позвольте! Если глубоко рас-

смотреть, то я лично ни в чем не виноват. Меня так учили. ЛАНЦЕЛОТ: Всех учили. Но зачем ты оказался первым учеником, скотина такая?»

У каждого своя правда

Что пишет А.С.Дятлов, пусть будет на его совести. Но В.А.Сидоренко всегда был противником РБМК, развивая направление ВВЭР. Насколько я знаю, и в ГАН он попал против своей воли на почве связанного с этим конфликта со своим шефом. От РБМК он получил только дозы во время ликвидации. А остановитесь эксплуатацию в те времена, да о чем Вы говорите. Может быть, Вы слишком молоды и не были свидетелем тех времен? Так поинтересуйтесь результатами независимых расследований МАГАТЭ или, хотя бы, бывшего ГАН. Букринский А.М.

Обратитесь к зарубежному опыту

Каким должен быть надзор в России? Однозначно – сильным. Конечно, в этом вопросе опираться только на международную практику нельзя. У нас своя специфика, свое законодательство. Однако, не нужно и отмахиваться от зарубежного опыта. В частности, в Швеции ранее было 2 очень сильных регулирующих (надзорных) органа: один в области радиацион-

ной защиты, другой – в области ядерной безопасности. Совсем недавно учрежден единый орган радиационной безопасности, на который возложены функции центрального регулирующего органа в области радиационной защиты и ядерной безопасности. Целями этого являлись не только усиление надзора и контроля за атомной промышленностью, но создание общего подхода к регулированию ядерной и радиационной безопасности. Возможно, и нам следует подумать о том, чтобы объединить в одну сильную организацию атомный надзор и ФМБА.

Причина в непрофессионализме

(публикуется в сокращенном виде)

Недостаточный профессионализм сегодня превратился в достоинство. Об этом мне уже приходилось писать (<http://www.proatom.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=218>). Статья была опубликована, правда в урезанном виде.

Главным выводом представляется следующий – непрофессионализм становится квалифицирующим признаком пригодности уже на высших государственных постах. То есть, патологический процесс происходит на уровне головного мозга, если провести аналогию между система-

ми управления человеческим организмом и государственной машиной. Сложившаяся система подбора и назначения на ключевые государственные должности людей, не имеющих, мягко говоря, достаточного профессионального опыта, способна только усугубить и без того крайне непростую российскую действительность. Невозможно представить, что командиром президентского авиалайнера может быть назначен преподаватель Академии гражданской авиации, никогда не управлявший даже «кукурузником». Или, что проведение нейрохирургической операции будет доверено врачу-проктологу, к тому же, не имеющему достаточной практики. А непрофессионализм контролеров из атомнадзора, являющегося «внебренным ребенком минсредмаша», только усугубляется по причине системного характера.

Ростехнадзор более не независим

Правительство РФ, подавая закон о ГК «Росатом», мало позаботилось о подготовке этого закона, как и сам Росатом. В результате закон вышел с таким количеством принципиальных дыр и глупостей, что дальше некуда. И внесенные изменения не изменяют его серьезных недостатков. Правовое управление в агентстве, в ГК ОЧЕНЬ слабое.

(Продолжение на стр. 16)

Ответственность и независимость главных субъектов обеспечения безопасности

А.М.Букринский,
заслуженный энергетик России

Атомные технологии могут использоваться безопасно, однако здесь, как ни в какой другой области, необходимо строго соблюдать наработанные мировой практикой каноны. Среди важнейших культура безопасности, один из основных элементов которой — независимость эксплуатирующей организации и регулирующего органа.

Атомные технологии, особенно используемые для производства электроэнергии, являются чрезвычайно опасными, так как оперируют большим количеством ядерного материала, из которого в случае аварии может выделиться огромное количество радиоактивных веществ, опасных для населения и окружающей среды. Этого, однако, можно избежать. Сравним опыт тяжелых аварий на атомной станции «Три-Майл-Айленд» (США) и чернобыльской АЭС. В первом случае радиация за пределами площадки станции, благодаря защитным системам, практически осталась на уровне естественного фона. На ЧАЭС же подходы к безопасности были существенно иными, менее ответственными, характерными для советской командно-административной системы, и в результате последствия аварии оказались очень тяжелыми. После этой катастрофы концепция безопасности АЭС в СССР, а затем и в России коренным образом изменилась и стала в основном такой же, как и в других странах, развивающих атомную энергетику.

С тех пор прошло более 20 лет. Из аварий извлечены уроки, принят ряд важнейших международных конвенций, внесены серьезные изменения в нормы безопасности. В качестве одной из главных причин чернобыльской аварии и ее тяжелых последствий мировое сообщество признало недостаток культуры безопасности, и с тех пор это понятие повсеместно внедрено в практику. В его основе — приоритет безопасности перед любыми другими целями деятельности на всех уровнях управления, вплоть до государственного.

Основополагающие положения и принципы МАГАТЭ

Мировой опыт безопасного использования атомной энергии обобщен в документах МАГАТЭ. Конвенция по ядерной безопасности, принятая в 1994 году, в качестве основных обязательств стран-членов МАГАТЭ установила положения о правовой и регулирующей основах обеспечения безопасности и об ответственности обладателей лицензий. Должно быть предусмотрено введение соответствующих национальных требований и регулирующих положений, лицензирование ядерных установок, их контроль и оценка регулирующим органом, обеспечение выполнения регулирующих положений и условий действия лицензий. Учреждается регулирующий орган, наделенный надлежащими полномочиями, компетенцией, финансовыми и людскими ресурсами. Государство принимает меры для обеспечения эффективного разделения функций регулирующего органа и других органов или организаций, занимающихся использованием или содействием использованию атомной энергии. При этом оно следит за тем, чтобы основная от-

ветственность за безопасность ядерной установки была возложена на обладателя лицензии, и он выполнял свои обязанности. В дальнейшем эти положения были развиты в документах МАГАТЭ. В 1995 году они нашли отражение в федеральном законе РФ «Об использовании атомной энергии».

В стандарте МАГАТЭ высшего уровня «Базовые принципы безопасности», формулирующем цель и основные принципы ядерной и радиационной безопасности для всех типов установок и видов деятельности в области использования атомной энергии, первые 2 принципа — «Ответственность за безопасность» и «Роль правительства» соответствуют указанным положениям Конвенции.

Ответственность эксплуатирующей организации

Суть требований, сформулированных в первом принципе, такова. Ответственность за безопасность должна лежать на лицах или организациях, отвечающих за установки или деятельность, приводящую к возникновению радиационных рисков. Эксплуатирующая организация должна иметь разрешение на проведение деятельности, сопряженной с возможностью радиационного воздействия.

В соответствии с этим принципом организация, получившая лицензию на эксплуатацию установки или деятельность, приводящую к возникновению радиационного риска, несет ответственность за установление и поддержание необходимой компетентности; обеспечение необходимой подготовки и информации; установление процедур и организацию поддержки безопасности при любых условиях; подтверждение пригодности проекта, должного качества установок и деятельности, а также связанного с ними оборудования; обеспечение безопасного контроля всех радиоактивных материалов (используемых, производимых, хранимых, транспортируемых) и производимых радиоактивных отходов.

Ответственность должна реализовываться в соответствии с целями безопасности и требованиями, установленными или одобренными регулирующим органом, и обеспечиваться системой административного управления. Она подразумевает обязанность самостоятельно принимать решения, влияющие на безопасность. Очень важно правильно выстроить отношения эксплуатирующей организации с регулирующим органом и другими организациями, в том числе с вышестоящими органами управления, которые могут влиять на ее решения. Рамки регулирования должны быть минимальными. Выбор субподрядчиков и их работа тоже должны контролироваться эксплуатирующей организацией.

Согласно российскому законодательству эксплуатирующая организация должна быть признана таковой вышестоящим органом государственной власти, являющимся органом управления использованием атомной энергии, что вводит элемент дополнительного государственного контроля.

Роль правительства и регулирующего органа

Второй принцип стандарта МАГАТЭ предусматривает создание эффективной правовой и регулирующей основы безопасности, в том числе независимого регулирующего органа.

Роль правительства и регулирующего органа, раскрывается следующим образом. Правовая и правительственная структура обеспечивают регулирование деятельности, вызывающей радиационные риски. Правительство ответственно за принятие законодательства, регулирующих положений и других нормативных документов и мер, необходимых для эффективного выполнения его обязанностей и международных обязательств, и учреждения независимого регулирующего органа. Власти должны принимать меры для подготовки программ действий по снижению радиационных рисков, контролю над выбросами радиоактивных веществ и захоронению радиоактивных отходов. Они также должны обеспечить контроль над источниками радиации, за которые никакая другая организация не несет ответственности — естественные источники, не находящиеся под контролем и оставшиеся от чьей-либо деятельности.

При этом регулирующий орган должен иметь правовые полномочия, техническую и организаторскую грамотность, человеческие и финансовые ресурсы, чтобы выполнять свои обязанности эффективно и быть независимым от обладателей лицензий и других органов, чтобы исключить возможность давления заинтересованных сторон.

В руководстве МАГАТЭ по безопасности GS-G-1.1 выделены 6 аспектов независимости регулирующего органа: политический, правовой, финансовый, международный, компетентный, информирования общественности. Во всех этих аспектах регулирующий орган должен быть самостоятельным и не испытывать внешнего давления.

Правовые условия обеспечения независимости

Правовые отношения эксплуатирующей организации и регулирующего органа между собой, с партнерами, другими государственными организациями и общественностью должны быть установлены на законодательном уровне.

Федеральным законом РФ «Об использовании атомной энергии» это требование в основном выполнено. Тем не менее, существуют некоторые отступления от изложенных выше принципов.

Наиболее значительным из них является лицензирование деятельности организаций, выполняющих работы и предоставляющих услуги в области использования атомной энергии, независимо от наличия радиационного риска (ст. 26). В перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, входят проектирование и конструирование, изготовление оборудования, проведение экспертизы проектной, конструкторской, технологической документации и документов, обосновывающих обеспечение ядерной и радиационной безопасности. Все эти работы непосредственно не связаны с радиационными источниками. Чаще всего они проводятся для эксплуатирующих организаций, и их лицензирование регулирующим органом снижает ответственность за безопасность самой эксплуатирующей организации. Регулирующий орган должен контролировать организации, выполняющие работы или предоставляющие услуги в рамках основной лицензии, выдаваемой эксплуатирующей организации. Так как таких организаций очень много, необходимость получения ими лицензий лишь

увеличивает «коррупционную емкость» такой деятельности и нарушает принцип финансовой независимости регулирующего органа.

Статья 37 ФЗ устанавливает полномочия органов управления использованием атомной энергии определять организацию, ответственную за разработку проекта ядерной установки или пункта хранения. Это также ущемляет права эксплуатирующей организации и нарушает принцип ее ответственности.

Довольно двусмысленно положение статьи 20 о том, что разработка и реализация мер по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии в подведомственных организациях входит в компетенцию органов управления использованием атомной энергии. Тогда как правительство должно обеспечивать контроль лишь над теми источниками радиации, за которые никакая другая организация не отвечает.

В Советском Союзе роль эксплуатирующей организации была ограничена лишь ответственностью за эксплуатацию, а независимый (хоть и ограниченный), регулирующий орган — Госатомнадзор СССР — был создан лишь через 30 лет после пуска первой в мире атомной электростанции. Госатомнадзор России создавался в 1991 году при Президенте РФ. Остальные организации были подведомственны различным министерствам, входящим в правительство. Тем самым обеспечивалась независимость регулирующего органа от всех остальных организаций и ведомств.

Все эти неточности необходимо устранить при внесении изменений в российское законодательство в связи с реорганизацией атомного энергопромышленного комплекса. Однако при этом важно не разрушить то, что уже достигнуто.

В соответствии с принятым недавно федеральным законом об акционировании атомного энергопромышленного комплекса, создается основное акционерное общество, а эксплуатирующие организации, такие, как «Росэнергоатом» преобразуются в дочерние акционерные общества. Тут и необходимо на законодательном уровне обеспечить независимость эксплуатирующих организаций во всем, что касается безопасности, в том числе от вышестоящих организаций, ведь иначе невозможно реализовать принцип их полной ответственности. Необходимо исключить возможность навязывать эксплуатирующей организации установку, безопасность которых не подтверждена ею самой, а также организации, выполняющие для нее работы и услуги.

Вместе с тем будет велико искушение вновь ликвидировать независимость регулирующего органа и эксплуатирующей организации, и возложить все на органы, управляющие использованием атомной энергии. Такие попытки уже предпринимались 7 лет назад, когда лицензионное регулирование безопасности на предприятиях Минатома России, относящихся к военно-промышленному комплексу, перешло к самому Минатому.

Лицензирование подчиненных предприятий — это не признак «культуры безопасности», а лишь ее имитация. Только независимость эксплуатирующей организации и регулирующего органа могут обеспечить безопасное использование атомной энергии.

Безопасность окружающей среды,
№ 3, 2007 г.

Комментарии читателей сайта www.proatom.ru

(Продолжение. Начало на стр. 15)
Что требуется обеспечить при надзоре за объектами использования атомной энергии: качество контроля и его независимость. Может ли обеспечить качество контроля Ростехнадзор? На мой взгляд качество его контроля за объектами (надзора) низкое. На предприятиях ГК «Росатом» имеется куда больше подходящих специалистов. Может ли ГК «Росатом» обеспечить независимость надзора? Если исходить из того, что члены комиссий не должны быть финансово и функционально связаны с объектом контроля, то это легко обеспечивается. НО!!! Это только формальная сторона

вопроса!! На практике независимость при контроле ГК «Росатом» не может обеспечить по своей сути. И не было такой независимости у членов комиссий от Росатома (последние годы). На практике члены комиссий от Росатома идут первыми, кто нарушает регламенты расследования и установления причин нарушений - это факт, а ГК именно заинтересована в сокрытии причин нарушений и ненадлежащем расследовании. Отстаёт ли от этого Ростехнадзор? На мой взгляд, он более независим (если оставить в стороне «финансы», которые притекают от заинтересованной стороны через разные АНО).

Мнение бывшего

По моему мнению — самый правильный диагноз. Исходя из этого, если ничего не менять, то выхода нет, т.е. оба варианта плохие. Конечно, ведущим регулирующим (и надзирающим) органом должен быть по настоящему независимый (а не декоративный как сейчас) и компетентный Госатомнадзор, что возможно только, вернув ему тот статус, который был до 2004 г. и подняв финансирование на такой уровень, который бы позволил купить на конкурсной основе экспертов из Росатома в нужном количестве и номенклатуре. Без последнего условия лучше пусть надзирает сам Росатом за собой.

Бывший работник Госатомнадзора со стажем 6 лет. Ушел в связи с унизительной малой зарплатой.

Коррупционеры известны

Пришло время временщиков-авантюристов. Сначала обманув всех и вся протаскивали через закон «О Госкорпорации Росатом...» поправки в закон «Об использовании атомной энергии.» Потом, ссылаясь на коррумпированность Ростехнадзора, стали перетягивать одеяло на себя. По-существу, со стороны Росатома идет борьба за принятие бесконтрольных решений. Это означает то же, если производители российских автомобилей и строители дорог будут устанавливать правила автомобильного движения, выдавать лицензии (права) на вождение и медицинские справки.

Коррупция - понятие системное и не случайно этим занимается Президент РФ. Она невозможна в отдельной структуре. И в этом атомный надзор - дитя несмышленое по сравнению с Росатомом. Это хорошо известно всем, кто работает в атомной промышленности. Необходим государственный подход к решению проблем безопасности, тем более при имеющихся планах развития атомной энергетики.

Аварии скрывают

Возьмите недавние ЧП на Маяке, например...в ИРМе ... (3 подряд!). И ни одно расследование не установило причину нарушений, его системное исключение). Хотя, они и до СМИ так и не дошли, системных улучшений НЕТ, а наоборот...

Органы регулирования ЯРБ, имеющие коллегиальную структуру

В соответствии с положениями международных договоров (Конвенция о ядерной безопасности, Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами), требованиями и рекомендациями МАГАТЭ и АЯЭ ОЭСР, сложившейся мировой практикой и национальным законодательством стран, использующих атомную энергию в мирных целях, орган регулирования должен быть независим от органов власти.

В функции власти входит управление использованием атомной энергии и развитие атомной энергетики. Независимость органа регулирования понимается как свобода в принятии регулирующих решений, с учетом того, что во главу угла ставится не экономическая выгода, а обеспечение безопасности населения и окружающей среды.

В ряде стран с развитой демократией и развитым ядерным энергетическим сектором понятие независимости органа регулирования трактуется более широко. Речь идет об относительной независимости от правящих политических сил и партий, вернее о демократическом принципе учета мнения меньшинства при принятии решений. Для реализации такого принципа создается коллегиальный орган – Комиссия, члены которой, принимающие решение, выбираются по разным правилам в каждой отдельной стране. На настоящий момент коллегиальная структура органа регулирования ядерной и радиационной безопасности реализована в США, Канаде и Испании и находится в стадии формирования во Франции в соответствии с законом об открытости и безопасности в ядерной сфере от 13 июня 2006 года.

Комиссия по ядерному регулированию США. Комиссия по ядерному регулированию (КЯР) США возглавляется пятью комиссионерами, назначаемыми Президентом и утверждаемыми Конгрессом США на пятилетние сроки (комиссионер, как правило, может занимать свой пост не более двух пятилетних сроков). Каждый год истекает срок службы одного комиссионера, то есть, обеспечивается преемственность работы Комиссии. В соответствии с особенностями из-

бирательной системы США (двухпартийная система), три комиссионера представляют партию большинства в Конгрессе США, два комиссионера – партию меньшинства. Один из комиссионеров назначается Президентом США на должность Председателя КЯР. Председатель является главным должностным лицом и официальным спикером от КЯР. Он несет ответственность за осуществление административной, организационной работы, за долгосрочное планирование, расходование бюджета и ряд других функций Комиссии. Председатель имеет исключительные полномочия в выполнении всех функций КЯР. Комиссионеры курируют следующие направления работ КЯР: эффективность процесса регулирования; внутренние и внешние связи Комиссии; разработка стратегического плана; связь с общественностью и лицензиатами; правовые вопросы, связь с Конгрессом.

Решения по всем основным вопросам принимаются комиссионерами на коллегиальной основе в соответствии с рекомендациями комитетов комиссии, однако Председатель ввиду своих исключительных полномочий может заблокировать то или иное решение, направить его на доработку или предложить свой вариант.

Одним из основных плюсов организационной структуры КЯР США является независимость в принятии решений по всем важным для регулирования вопросам. Выплаты лицензиатов составляют основу бюджета КЯР США.

Комиссия по ядерной безопасности Канады. Комиссия по ядерной безопасности (КЯБ) Канады осуществляет регулирование использования атомной энергии, регулирование вопросов ядерной и физической безопасности ядерных материалов и предприятий ядерного топливного цикла, а также отвечает за соблюдение международных обязательств Канады по мирному использованию атомной энергии.

В соответствии с Актом по ядерной безопасности и контролю Комиссия должна состоять не более чем из семи постоянных членов, назначаемых Советом при королеве по представлению Губернатора Канады сроком не более чем на 5 лет. Также могут назначаться временные члены Комиссии (сроком не более 6 месяцев). Персонал Комиссии составляет примерно 550 человек.

Один из членов Комиссии является одновременно Президентом Комиссии и Главным исполнительным должностным лицом этой организации. Организация играет роль арбитража, принимая независимые решения в вопросах лицензирования связанной с атомной промышленностью деятельности, устанавливает юридически обязательные нормы и правила, а также отвечает за влияние атомной энергетики на здоровье населения и на окружающую среду. В настоящее время около 81% расходов КЯБ покрывается за счет средств, получаемых от сборов за выдачу лицензий и разрешений.

Комиссия по ядерной безопасности Испании. Комиссия по ядерной безопасности (КЯБ) Испании была образована в 1981 году по аналогии с КЯР США. КЯБ Испании состоит из пяти членов, один из которых является Президентом Комиссии. На ряде совещаний и международных конференций не раз отмечалось, что коллегиальная система органа регулирования Испании обеспечивает его независимость в большей степени, поскольку Правительство и оппозиционные партии должны придти к согласию при выборе комиссионеров и Президента Комиссии. В Испании Президент и один Комиссионер назначаются правящей политической партией, Вице-президент и еще один Комиссионер назначаются самой крупной оппозиционной партией, из партий, представленных в Правительстве, а еще один Комиссионер – второй по величине оппозиционной партией. Поскольку Комиссионеры являются представителями разных политических партий, решения не принимаются по политическим причинам. Президент и члены КЯБ Испании назначаются сроком на 6 лет, но срок полномочий истекает не одновременно для всех. Как правило, срок полномочий Президента и двух Комиссионеров истекает в один день, а двух других Комиссионеров – в другой, что обеспечивает преемственность.

Орган регулирования ядерной и радиационной безопасности (ОРЯРБ) Франции. В течение последних лет система регулирования ядерной и радиационной безопасности во Франции претерпела изменения в поисках оптимальной структуры для обеспечения независимости органа регулирования. Летом 2006 года был при-

нят закон, определяющий полномочия, функции и обязанности органа регулирования, а также его структуру. В соответствии с новым законом коллегиальный орган регулирования Франции будет представлять собой Комиссию, состоящую из пяти членов, назначаемых указом на основании их компетенции в области ядерной безопасности и радиационной защиты. Три члена Комиссии, включая ее председателя, назначаются Президентом Республики. Два других члена назначаются соответственно Президентом Национальной Ассамблеи и Президентом Сената. Срок полномочий членов Комиссии – 6 лет. Предельный возраст членов Комиссии – 65 лет. При образовании Комиссии, то есть при первом выборе ее членов, сроки их полномочий – разные для обеспечения в будущем преемственности в работе. Председатель комиссии назначается сроком на шесть лет, а срок полномочий двух членов Комиссии, назначаемых Президентом Республики, определяется жребием и составляет соответственно 4 и 2 года. Срок полномочий двух других членов Комиссии, назначаемых президентами парламентских ассамблей, определяется жребием и составляет соответственно 4 года для одного из них и 6 лет – для другого. Срок полномочий членов Комиссии не возобновляется.

В случае равенства голосов при принятии решений голос Председателя является решающим. Оплата труда Председателя и членов Комиссии осуществляется в соответствии с оплатой двух высших категорий правительственных служащих. В настоящее время во Франции идет формирование Комиссии. Результаты должны быть объявлены не позже, чем до конца октября 2006 года.

Плюсы коллегиальной структуры органа регулирования:

1. Независимость в принятии регулирующих решений не только от экономических, но и политических мотивов;
2. Преемственность в работе из-за разницы в окончании срока полномочий разных членов комиссии;
3. Четко определенные сроки полномочий.

Информация от читателя сайта www.proatom.ru

www.proatom.ru www.proatom.ru www.proatom.ru www

Комментарии читателей сайта www.proatom.ru

Борьба за деньги ФЦП

Вымогательство в узаконенной форме через созданные фирмы при региональных надзорах процветает. Гордон и Букринский защищают на уровне PR честь мундира, но реальность от этого не меняется. Росатом в лице Агапова и Ко (эксплуатирующая организация) пользуется ситуацией (и деньгами ФЦП «Обеспечение ЯРБ на 2008 г...») и тянут одеяло на себя. Так удобнее скрывать от общественности аварии. Да и коррупционная составляющая имеет место. Фактически, за эту коррупционную составляющую и идет борьба между Ростехнадзором и Росатомом. Но, это опасная ситуация и строить атомные объекты в такой стране нельзя. Лицензировать и вести контроль за деятельностью (по поручению общества) должна организация, независимая от корпорации Росатом. Ростехнадзор должен подчиняться только Президенту, и периодически отчитываться в ГД и СФ. Он не должен зависеть и от правительственных структур, поскольку цель Правительства экономика, а экономить на безопасности недопустимо. Сотрудник этой организации должен иметь статус и гарантии судьи и, конечно, высокий доход. Переход из корпорации Росатом в службы Ростехнадзора должен быть почетным для любого атомщика. Принципиальные решения Ростехнадзора должны приниматься только на коллегиальном уровне и оформляться как решения главы государства. Иначе мы превратим страну в ядерно-химическую помойку.

А я что говорил?

Уважаемый коллега, я полностью с Вами согласен и благодарю за здравомыслие. Атомный надзор необходимо реформировать и Вы начертали наилучший путь.

Но ведь нужно, чтобы это понимали не только мы, но и, как минимум, Президент. События же последних лет развивались, к сожалению, в обратном направлении. Я все время на них реагировал в моих статьях, обращениях к Президенту и в Совет Федерации, т.к. это перечеркивает всю мою жизнь, отданную борьбе (именно борьбе) за безопасность АЭС. Спасибо, Букринский А.М.

Мнение злого анонима

Госатомнадзор умер с «уходом» Вишневого и идеологов регулирования - Гуцалова, Матвеева и Мацулева. Осталось узаконенное «бандформирование» в количестве 60 человек центрального аппарата, живущее поборами с промышленности. Управление территориальными органами утрачено, и субъекты РФ отданы им «на кормление». Специалисты, имеющие свежий опыт работы на объектах, отсутствуют, в том числе в НТЦ ЯРБ. Реальный контроль безопасности осуществляют объектовые службы предприятий Росатома, объединяющиеся в настоящее время в корпоративный инспекторат. Не пора ли «закопать труп смердящий» и передать по факту регулирование безопасности Госкорпорации, в которой и работают реальные специалисты, а не коррумпированные чиновники, превратившие регулирование в частный бизнес? PS: судя по статье Б.Г.Гордона в «Бюллетене по атомной энергии», основная цель создания органа регулирования - контроль денежных потоков в Госкорпорации. Спасибо за откровенность, Борис Григорьевич!

Все под Богом ходим...

Передать регулирование корпорации - это опасно, но вот если ограничить область регулирования ядерными объектами

(остальными пусть продолжает заниматься саннадзор), продлить срок действия лицензий, сократить штат атомнадзора раз в 10-20, а оставшимся во столько же раз прибавить зарплату, то коррупционные возможности значительно снизятся. А для обеспечения полной независимости атомнадзора от земных властей предлагаю передать его в коллегиальное ведение РПЦ, муфтията и синагоги. Борис Григорьевич, - дарю Вам эту мысль!

Порядок наводить в государстве

Особые пути в области использования атомной энергии рано или поздно кончатся чернобылями. Если Вы такие умные, то, что же Вы не подаете в суд на коррумпированных чиновников за их вымогательство? Значит не все у Вас в порядке с безопасностью, раз Вы платите. Не нужно спешить закапывать надзор, а нужно наводить порядок, как и в государстве в целом. А.М. Букринский

Поборы идут

O. sancta simplicitas! Почему не подаем в суд? Да потому, что умные. Кто, например, подает в суд на ГИБДД? Себе дороже. Скажу по секрету, г-н Букринский, что поборы идут по схемам дона Вито Корлеоне, когда Вам делают предложение, от которого нельзя отказаться - нужно что-то обосновать, провести расчет и экспертизу, оценку и переоценку, изменить условия лицензии, разработать документ, сертифицировать, аккредитовать и т.д. Общее количество лицензий Ростехнадзора около 10-20 тысяч, в каждом условии действия из 30-50 пунктов, так что всегда найдется, к чему придраться, что и не имеет отношения к безопасности. Странно, что работа в НТЦ, Вы никогда не участвовали

в экспертизах и всего этого не знаете. PS: И, вообще, - кто умеет, тот делает, кто не умеет, тот учит (регулирует).

Ведомственный контроль не заменит государственный надзор

В атомном надзоре много различий, облегающих задачу борьбы с коррупцией. Все требования инспектора атомного надзора могут выдаваться только в письменном виде, и если они незаконны, то их можно опротестовать. Требования по ядерной и радиационной безопасности принимаются атомным надзором только по согласованию с промышленностью. Так что их нужно или выполнять, или ставить вопрос о пересмотре, если кто-то считает их избыточными. Все процедуры для этого предусмотрены. Если же это не делается, то значит нарушается ядерная и радиационная безопасность, а это преступление, в котором участвуют обе стороны.

В Вашем замечании затронут еще много важных вопросов и их следует обсуждать. Вопрос о количестве лицензий совершенно справедлив, но он вполне поддается решению в духе общих установок Президента по борьбе с коррупцией. Я на этот счет уже высказывал свою позицию в статье «МАГАТЭ о роли эксплуатирующей организации и государственного регулирования в обеспечении безопасности использования атомной энергии (Ежеквартальный журнал Ростехнадзора №2, 2007). Важным является также вопрос о квалификации работников регулирующего органа. Но он тоже решается на разумной основе. Во-первых, как правило, в надзор приходят люди после работы в промышленности. Так, например, я до работы в НТЦ ЯРБ 25 лет занимался разработками для АЭС, которые практически все до сих пор успешно эксплуатируются на АЭС с реакторами ВВЭР-440. За это время я получил 20 авторских свидетельств на изобретения и 18 зарубежных патентов, а

также звание Заслуженный изобретатель Чехословакии. Во-вторых, Все эти вопросы очень хорошо и давно отработаны у наших коллег на Западе. И нам следует у них поучиться, а не изобретать велосипед.

Об инспекторате Корпорации. Безусловно, ведомственная инспекция необходима, но в эксплуатирующей организации, реально ответственной за безопасность и качество всех работ, а не в Госкорпорации, представляющей собой непонятную помесь госструктуры со структурой предпринимательской, уже узурпировавшей ряд полномочий эксплуатирующей организации в нарушение международных принципов ядерной безопасности. Букринский А.М.

Давайте поговорим открыто

До коллегиальности еще нужно дорасти, говорить нужно о соответствии фундаментальным международным принципам безопасности, среди которых на первом месте независимость атомного надзора. Сейчас в России атомный надзор низведен до ничтожного уровня, то ли по невежеству, то ли целеустремленно. Нужно поднять дискуссию на эту тему, чтобы довести до Президента настоящего и бывшего суть вопроса. Неужели они хотят оказаться в положении Горбачева 1986 г.? А ведь чудес на свете не бывает. Как аукнется, так и откликнется. Так что давайте поговорим, не анонимно, как гости, а под своими фамилиями. Букринский А.М.

У России особый путь

А в России Конституцией не предусмотрено создание «коллегиальных органов», наделенных властными полномочиями. Все по анекдоту - первый конверт «вали на предшественника» Ростехнадзором уже использован, пришло время другому конверту - «начинай реорганизацию», а там, видимо, недалеко и до третьего... Почитайте Указ 1664 от 12.12.2007 и вспомните еще один анекдот - «Съесть-то он съест, да кто ж ему даст?»