

МИССИЯ МАГАТЭ – ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОСТЕХНАДЗОРА



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ,
ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМУ И АТОМНОМУ НАДЗОРУ
Алексей Владиславович Алёшин

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, включая государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии путем формирования требований, обеспечивающих защиту работников (персонала) объектов использования атомной энергии, населения и окружающей среды от недопустимого радиационного воздействия при использовании атомной энергии в мирных целях, предотвращение несанкционированных действий при обращении с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами, а также надзор за выполнением этих требований.

На пути достижения указанных целей Ростехнадзор стремится использовать передовой мировой опыт и подходы, включая рекомендации международных организаций в области использования атомной энергии, а также практику зарубежных органов государственного регулирования. Специалисты Ростехнадзора принимают активное участие в деятельности комитетов и комиссий международных организаций, работе конференций, симпозиумов, семинаров и в других зарубежных и международных мероприятиях, связанных с обсуждением вопросов регулирования и обеспечения безопасности объектов использования атомной энергии.

Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) в целях повышения эффективности деятельности национальных регулирующих органов государств-членов организует миссии по всесторонней комплексной оценке соответствия регулирующей деятельности нормам безопасности МАГАТЭ (Миссия IRRS, Integrated Regulatory Review Service Mission).

Регулирующая деятельность государства может оцениваться в ходе одной или нескольких миссий IRRS, при этом каждая из них рассматривает области, соответствующие потребностям стра-

ны. Миссия IRRS проводится группой международных экспертов, возглавляемой представителем руководящего уровня органа регулирования государства – члена МАГАТЭ. Результатом работы миссии является определение тех областей, которые требуют дальнейшего совершенствования, и формирование принимающей стороной плана действий по устранению выявленных недостатков.

В течение определенного срока, как правило, от двух до четырех лет, может быть проведена повторная миссия (постмиссия), в ходе которой принимающее государство и группа международных экспертов оценивают результаты выполнения плана действий по итогам предыдущей миссии. Кроме того, постмиссия IRRS позволяет провести оценку дополнительных технических и политических областей регулирующей деятельности, определить положительные практики и эффективные методики самооценки и обеспечить обратную связь для пересмотра норм безопасности МАГАТЭ.

Миссия МАГАТЭ в 2009 году

В соответствии с официальным запросом Российской Федерации международная группа из 22 экспертов в области ядерной и радиационной безопасности, безопасности при обращении с радиоактивными отходами и их транспортировке посетила Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Ростехнадзор с 16 по 27 ноября 2009 года.

Цель миссии заключалась в экспертной оценке российской системы регулирования безопасности атомных электростанций, исследовательских реакторов, систем обращения с радиоактивными отходами, объектов ядерного топливного цикла, промышленных и медицинских источников, соответствующих типов деятельности и эффективности выполнения Ростехнадзором регулирующих функций.

Миприроды России и Ростехнадзор при поддержке научно-технических организаций представили группе экспертов IRRS в качестве справочного материала значительный объем документации и результаты глубокой самооценки, включая отчет с выводами и предварительный план действий по повышению эффективности регулирующей деятельности.

По результатам миссии российской стороне были даны рекомендации и предложения, а также отмечен положительный опыт по следующим направлениям:

- ответственность и функции правительства,
- глобальный режим безопасности,
- ответственность и функции регулирующего органа,
- система административного управления регулирующего органа,
- разрешительная деятельность,
- экспертиза и оценка,
- инспекции,
- санкции,
- нормы и правила.

В целях выполнения рекомендаций и реализации предложений миссии IRRS Ростехнадзором был разработан и утвержден план действий, содержащий 46 мероприятий, направленных в том числе на совершенствование законодательной и нормативной основы регулирования, улучшение взаимодействия между российскими органами регулирования, обеспечение Ростехнадзора необходимыми человеческими и финансовыми ресурсами, разработку процедур и инструкций, связанных с регулированием, и их изменение.

Миссия по комплексной оценке регулирующей деятельности оказала значительное влияние на развитие нормативного правового регулирования в области использования атомной энергии.

Так, 30 ноября 2011 года был принят Федеральный закон №347-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях регулирования безопасности в области использования атомной энергии». Данный закон внес концептуальные изменения в регулирование отношений, возникающих в области использования атомной энергии, в том чис-



ле в области безопасности опасных производственных объектов, в области технического регулирования и безопасности гидротехнических сооружений.

В целях реализации новых изменений, внесенных в этот закон, были подготовлены предложения о разработке новых нормативных документов и внесении изменений в действующие акты Правительства Российской Федерации, которые были реализованы в более чем 20 постановлениях и распоряжениях правительства. Среди них:

- постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2012 года №1037 «О внесении изменений в Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (в части установления уполномоченного органа государственного регулирования безопасности и отдельных полномочий);
- постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2012 года №1184 «О регистрации организаций, осуществляющих деятельность по эксплуатации радиационных источников, содержащих в своем составе только радионуклидные источники четвертой и пятой категорий радиационной опасности» (в редакции постановления от 29 марта 2013 года №280);
- постановление Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2012 года №1265 «О федеральных нормах и правилах в области использования атомной энергии»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 года №280 «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2013 года №362 «Об особенностях технического регулирования... в области использования атомной энергии...»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2013 года №387 «Об утверждении Положения об отнесении юридического лица к организации научно-технической поддержки уполномоченного органа государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии».

Кроме того, была проведена работа по разграничению полномочий и функций между органами государственного регулирования ядерной, радиационной, пожарной, промышленной безопасности в области использования атомной энергии. Данные предложения были в основном учтены в подписанных межведомственных документах Ростехнадзора, МЧС России, ФМБА России, Роспотребнадзора.

Следует отметить, что Ростехнадзор постоянно совершенствует систему нормативного правового регулирования с учетом положений, норм и руководств МАГАТЭ. Действующая в настоящее время система федеральных норм и правил включает 86 документов.

В целях совершенствования системы федеральных норм и правил (ФНП), а также в рамках выполнения рекомендаций и реализации предложений миссии IRRS Ростехнадзором были подготовлены предложения о внесении изменений в действующие ФНП и руководства по безопасности, а также о разработке новых.

В частности, были разработаны документы по следующим направлениям:

- применение вероятностного анализа безопасности и риск-информативных методов для атомных станций;
- обеспечение безопасности при выводе из эксплуатации различных объектов использования атомной энергии;
- безопасность при транспортировании радиоактивных материалов (с целью гармонизации требований, установленных в ФНП, с действующими нормативными документами МАГАТЭ).

Также в целях повышения эффективности регулирующей деятельности Ростехнадзором был разработан ряд документов, таких как Положение о системе управления качеством Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в области государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, «Открытость и прозрачность в области государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии. Заявление о политике» и Заявление о политике по применению вероятностного анализа безопасности и риск-информативных методов для атомных станций.



1



ПОСТМИССИЯ. ПРЕДСТАВИТЕЛИ МАГАТЭ И РОСТЕХНАДЗОРА.
ЗДАНИЕ РОСТЕХНАДЗОРА, ТАГАНСКАЯ УЛ., Д. 34/1

2



ПРЕСС-КОНФЕРЕНЦИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПОСТМИССИИ
С ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ, ПРАВИТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, МАГАТЭ И РОСТЕХНАДЗОРА.
19 НОЯБРЯ 2013 ГОДА, ЗАЛ «ЦЮРИХ», «SWISSÔTEL КРАСНЫЕ ХОЛМЫ»

Ростехнадзор принимал активное участие в подготовке предложений к Основам государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденным Президентом Российской Федерации в 2012 году, в которых в качестве основного направления было определено «совершенствование государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии», что отвечало рекомендациям и предложениям миссии IRRS.

Постмиссия МАГАТЭ в 2013 году

В период с 11 по 19 ноября 2013 года проводилась постмиссия IRRS (рис. 1) с целью анализа выполнения рекомендаций и предложений миссии IRRS 2009 года, а также с целью оценки регулирующей деятельности по двум дополнительным направлениям: аварийная готовность и реагирование; уроки аварии на японской АЭС «Фукусима-1» для органа регулирования.

Постмиссия МАГАТЭ высоко оценила деятельность Ростехнадзора по совершенствованию государственного регулирования безопасности в области использования атомной энергии. Группой экспертов IRRS (рис. 2) было отмечено, что рекомендации и предложения изначальной миссии IRRS были учтены в плане действий Ростехнадзора, во многих областях достигнут значительный прогресс, большое число мероприятий по совершенствованию регулирующей деятельности было проведено и после реализации плана.

Так, с 2009 года в российское ядерное законодательство были внесены значительные изменения, что способствовало усилению роли и функций Ростехнадзора. Изменения коснулись федеральных законов «Об использовании атомной энергии», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О техническом регулировании», «Об обеспечении единства измерений» и других нормативных актов РФ.

Представители группы экспертов МАГАТЭ отметили следующие изменения по сравнению с 2009 годом:

- развитие нормативной правовой базы по вопросам регулирования ядерной и радиационной безопасности в Российской Федерации;
- независимость Ростехнадзора в качестве государственного органа регулирования безопасности и расширение его полномочий и регулирующих функций;
- качественно новый уровень взаимодействия Ростехнадзора с другими федеральными органами исполнительной власти, участвующими в деятельности по проведению регулирующего надзора.



3



ПРОТИВОАВАРИЙНАЯ ТРЕНИРОВКА НА ТЕМУ «РАДИАЦИОННАЯ АВАРИЯ НА НОВОВОРОНЕЖСКОЙ АЭС С ОТРАБОТКОЙ ДЕЙСТВИЙ ПРОТИВОАВАРИЙНОЙ МОБИЛЬНОЙ ТЕХНИКИ». ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР РОСТЕХНАДЗОРА

4



ПОСЛЕ ПРОВЕДЕНИЯ ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОГО СОВЕЩАНИЯ ПОСТМИССИИ. ПРЕДСТАВИТЕЛИ МАГАТЭ И РОСТЕХНАДЗОРА. ЗДАНИЕ РОСТЕХНАДЗОРА, ТАГАНСКАЯ УЛ., Д. 34/1

Эксперты также подчеркнули, что Ростехнадзор эффективно продолжает деятельность по совершенствованию нормативно-правовой базы с учетом норм безопасности МАГАТЭ для обеспечения стабильного режима регулирования ядерной и радиационной безопасности в отношении всех видов деятельности в области использования атомной энергии.

В ходе постмиссии эксперты положительно оценили эффективную работу независимых консультативных органов Ростехнадзора, таких как научно-технический совет и общественный совет, а также успешное взаимодействие Ростехнадзора с федеральными органами исполнительной власти и организациями при подготовке нормативных документов в области использования атомной энергии.

Группа экспертов МАГАТЭ также признала своевременными и эффективными незамедлительные действия российской стороны по результатам анализа аварии на АЭС «Фукусима-Дайичи», включая программу мероприятий по участию заинтересованных российских ведомств и организаций в реализации Плана действий МАГАТЭ по ядерной безопасности, предусматривающую в том числе дополнительную оценку состояния безопасности действующих и сооружаемых АЭС и исследовательских реакторов.

В частности, Ростехнадзором проведен полный анализ действующей нормативной базы в области использования атомной энергии, определяющей безопасность АЭС, включая аварийную готовность и реагирование эксплуатирующей организации в случае аварии на атомной станции, и обозначены основные направления для ее совершенствования. Признана необходимой доработка нормативной базы в области использования атомной энергии в части дополнения требований к противоаварийной документации (руководствам по управлению запроектными авариями, в том числе тяжелыми авариями); требований к учету внешних воздействий природного и техногенного происхождения в проектах АЭС, в том числе для ослабления последствий природных и техногенных воздействий, интенсивность которых превышает учитываемую в проектных основах; требований к размещению атомных станций; правил проектирования сейсмостойких АЭС.

По результатам постмиссии IRRS международными экспертами были выработаны рекомендации и предложения для дальнейшего повышения эффективности регулирующей деятельности Ростехнадзора в соответствии с нормами безопасности МАГАТЭ, а также определены хорошие практики, которые могли бы быть рекомендованы для использования органами регулирования безопасности при использовании атомной энергии других государств – членов МАГАТЭ.

В частности, в качестве положительного опыта отмечены лидирующая роль Российской Федерации в международном сотрудничестве по усилению глобального режима ядерной безопасности, открытый диалог Ростехнадзора с органами регулирования других стран по обсуждению и применению наилучших практик и опыта выполнения функций государственного регулирования.

Российская Федерация при взаимодействии с международными и зарубежными организациями планомерно содействует эффективному развитию мер и программ по укреплению системы глобального режима ядерной безопасности после аварии на АЭС «Фукусима-Дайичи».



В частности, международными представителями был отмечен вклад России в реализацию Плана действий МАГАТЭ по ядерной безопасности. По мнению группы экспертов, Российская Федерация выполняет свои обязательства, участвует в необходимых международных мероприятиях, включая международные независимые экспертизы, и способствует международному сотрудничеству, с тем чтобы повышать безопасность в мировом масштабе.

В ходе постмиссии эксперты МАГАТЭ получили возможность принять участие в качестве наблюдателей в противоаварийной тренировке на тему «Радиационная авария на Нововоронежской АЭС с отработкой действий противоаварийной мобильной техники» (рис. 3).

В качестве примера положительной практики предотвращения аварий экспертами было отмечено внедрение Ростехнадзором методологии систематической оценки аварийных учений на АЭС и разработка исчерпывающих правил, определяющих требования к содержанию противоаварийных планов эксплуатирующих организаций, а также использование Ростехнадзором проактивного подхода для пересмотра в координации с другими соответствующими российскими ведомствами национальных правил по транспортировке радиоактивных материалов параллельно с обновлением соответствующих норм безопасности МАГАТЭ.

Кроме того, было отмечено проведение Ростехнадзором совместных с представителями зарубежных регулирующих органов инспекций объектов использования атомной энергии для обмена положительным опытом надзорной деятельности.

В настоящее время Ростехнадзор разрабатывает план действий, в который войдут мероприятия по выполнению полученных в ходе постмиссии IRRS рекомендаций.

Для дальнейшего повышения эффективности регулирующей деятельности Ростехнадзор планирует создать региональный центр по подготовке и обучению инспекторского состава, а также ведет работу по дальнейшему развитию информационно-аналитического центра, реализующего полномочия Ростехнадзора по организации и обеспечению функционирования системы контроля за объектами использования атомной энергии при возникновении на них аварий.

Подготовлены и внесены в Правительство Российской Федерации предложения о наделении Ростехнадзора полномочиями по оказанию содействия органам регулирования в области использования атомной энергии стран, в которых ведется строительство или планируется возведение АЭС по российским проектам.

В целях дальнейшего совершенствования регулирующей деятельности Ростехнадзора планируется провести анализ системы российских нормативных правовых актов в области регулирования безопасности при использовании атомной энергии на предмет соответствия нормам безопасности МАГАТЭ, а также обновленным в свете уроков аварии на АЭС «Фукусима-Дайичи» референтным уровням безопасности для находящихся в эксплуатации АЭС, определенным в документе Ассоциации западноевропейских органов регулирования в области использования атомной энергии (WENRA), разработанном в 2013 году. Кроме того, планируется подготовка предложений в области систематизации деятельности Ростехнадзора по участию в разработке документов МАГАТЭ.

По итогам постмиссии группой экспертов МАГАТЭ сделан вывод о том, что Ростехнадзор является эффективным и независимым органом государственного регулирования в области использования атомной энергии, деятельность которого направлена на обеспечение безопасности населения и окружающей среды (рис. 4).

Такие независимые партнерские миссии представляют собой, с одной стороны, инструмент для объективной оценки текущего состояния национальной инфраструктуры регулирования безопасности с точки зрения ее соответствия нормам МАГАТЭ, с другой – средство, позволяющее выявить национальный положительный опыт, который может быть рекомендован к применению в других странах – членах МАГАТЭ. В результате деятельность миссий способствует как повышению безопасности на национальном уровне, так и обеспечению режима глобальной ядерной безопасности.