

ГОСАТОМНАДЗОР – ГОСУДАРСТВЕННАЯ СТРУКТУРА РОССИИ XXI ВЕКА

В 2003 году исполняется 20 лет существования государственного органа, регулирующего ядерную и радиационную безопасность (ЯРБ). Этот юбилей побуждает подвести промежуточные итоги работы нашего ведомства, очертить его роль и место в структуре федеральных органов исполнительной власти, сформулировать актуальные проблемы и наметить перспективы его дальнейшей деятельности.

Россия относится к числу немногих экономически развитых стран, создавших и развивающих собственные технологии использования атомной энергии, собственную правовую и организационную систему обеспечения и регулирования ядерной и радиационной безопасности.

Правовую основу государственного регулирования составляют международные конвенции, признанные Российской Федерацией, федеральные законы, распорядительные документы Президента и Правительства Российской Федерации. Предлагаемая вашему вниманию статья дает полное и четкое представление о сегодняшнем состоянии государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности.

Цель создания и основные вехи становления. Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное регулирование ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии в мирных и оборонных целях (за исключением регулирования санитарно-гигиенических и природоохранных аспектов радиационной безопасности, а также деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения).

Цель государственного регулирования – формирование условий, при которых гарантируется защита работников объектов использования атомной энергии, населения и окружающей среды от недопустимого радиационного воздействия

и предотвращение неконтролируемого распространения и использования ядерных материалов.

Это определение Госатомнадзора России, соответствующее Федеральному закону «Об использовании атомной энергии», сложилось не сразу, а является следствием развития понимания в обществе необходимости государственного независимого регулирующего органа в области использования атомной энергии.

Становление государственного надзора в России за ядерной и радиационной безопасностью уходит своими корнями в организацию системы ядерной и радиационной безопасности в организациях Министерства среднего машиностроения Советского Союза в ходе процесса создания и производства ядерного оружия.

До 1991 года в СССР в области использования атомной энергии отсутствовали государственные законы, управление отраслью осуществлялось правительственными постановлениями и распорядительными документами ведомств и были реализованы только разрозненные элементы государственного регулирования ЯРБ. Разработка норм и правил велась бессистемно, обязательность их выполнения не была закреплена юридически, ответственность за их нарушение регулировалась ведомственными, административными документами, а не законодательно. Государственный надзор за соблюдением норм и правил, за безопасностью деятельности осуществлялся только в атомной энергетике, да и то не на всех АС, на остальных объектах Минсредмаша сохранялся ведомственный надзор. Лицензирование деятельности в этой области как государственного разрешительного механизма не существовало.

Подробно история создания Госатомнадзора изложена в монографии «Регулирование ядерной и радиационной безопасности» (М., 2003). В таблице 1 приведены основные вехи его создания.

Иногда возникает вопрос, как в начале 90-х годов в отсутствие «атомных» законов и международных конвенций родилась концепция регулирования ядерной и радиационной безопасности, сформулированная в виде

двух заявлений о политике и, по существу, полностью реализованная за последующее десятилетие. Надо сказать, что это понимание складывалось из многих источников. Большое значение имело изучение отечественной практики эксплуатации АЭС и международных документов по организации регулирования ЯРБ.

Отечественный опыт эксплуатации включает в себя и печальный опыт Чернобыля, который выявил недостатки надзора, сформулированные при анализе причин этой аварии. Вот фрагмент из доклада Правительственной комиссии по расследованию причин аварии на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 года:

«Госатомэнергонадзор не обеспечил надлежащего контроля за соблюдением правил и норм по ядерной и технической безопасности, а также требований инструкций и регламентов по эксплуатации атомных электростанций, не в полной мере использует предоставленные Комитету права.

Руководители Комитета действуют нерешительно, не пресекают нарушений норм и правил безопасности со стороны работников министерств и ведомств, атомных станций, предприятий, поставляющих оборудование и приборы, нередко идут им на уступки, чем подрывают дисциплину и снижают ответственность за эксплуатационную надежность атомных станций».

Следовало проанализировать отмеченные Правительственной комиссией недостатки и создать условия для исключения их из дальнейшей деятельности Госатомнадзора России. Удалось привлечь к этой работе единомышленников, которые разделяли эти представления и участвовали в разработке концептуальных положений. Так, в 1991 году были сформулированы основные принципы нашей работы, которые впоследствии были претворены в жизнь.

Следует отметить два принципиальных отличия Госатомнадзора России от его союзных предшественников.

Во-первых, в число его функций, помимо надзорных, были включены разработка и введение в действие нормативно-технических документов, содержащих критерии и требования ядерной и радиационной безопасности, и выдача разрешений на виды деятельности при условии обеспечения безопасности. Тем самым Госатомнадзор России в соответствии со сложившейся международной практикой становился не просто надзорным, а государственным регулирующим органом (табл. 1).

Во-вторых, на Госатомнадзор России возлагалась задача организации и осуществления государственного регулирования безопасности при производстве и использовании атомной энергии, ядерных материалов и радиоактивных веществ в мирных и оборонных целях. Таким образом, сфера деятельности Госатомнадзора России вышла за пределы атомных станций и ядерных реакторов и включила в себя предприятия ядерного топливного цикла, ядерные установки судов и объекты народно-хозяйственного назначения.

Государственная политика России в обеспечении ядерной и радиационной безопасности. С самого начала своего образования Госатомнадзор России занял активную позицию в создании атомного законодательства

и в формировании механизмов государственного регулирования ЯРБ. Оба эти направления осуществлялись параллельно, в одном комплексе мер, основанных на отечественном опыте эксплуатации объектов использования атомной энергии, достижениях атомной науки и техники, международных рекомендациях.

Госатомнадзор России активно участвовал в разработке как международных конвенций, так и федеральных законов в области использования атомной энергии. После вступления в силу федеральных законов «Об использовании атомной энергии» и «О радиационной безопасности населения» и принятия Россией Конвенции о ядерной безопасности Госатомнадзором России были подготовлены проекты постановлений Правительства, содержащие порядок разработки федеральных норм и правил и Положение о лицензировании деятельности при использовании атомной энергии. Вступление в силу в 2002 году нового Положения о Госатомнадзоре России завершило процесс законодательного оформления государственного регулирования ЯРБ и создало юридические механизмы действия нормативных правовых документов.

Один неглупый современник заметил, что безопасность – это как брюки на мужчине: замечаешь лишь их отсутствие. И, действительно, комфортное состояние человека ощущается в первую очередь как отсутствие угрозы его жизни и здоровью. Конституционные права человека на жизнь, охрану здоровья и на благоприятную окружающую среду «неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения». Поэтому во всех странах, использующих атомную энергию, создается государственная система обеспечения и регулирования ядерной и радиационной безопасности.

Обеспечение ЯРБ – основной принцип государственного правового регулирования и важнейшая составляющая национальной безопасности России. Отмечу известное обстоятельство, что в русском языке глагол «обеспечить» имеет два основных значения: оградить от опасности, гарантировать безопасность, а также снабдить всем необходимым. В применяемом контексте оба значения сливаются как снабжение всем необходимым для гарантирования безопасности.

В нашей стране, как мне кажется, существует разрыв между действительным обеспечением безопасности и восприятием общества состояния своей защищенности от угроз. Это касается всех видов безопасности, и в том числе ЯРБ. Устранение этого разрыва – основная задача всех ветвей власти, основа устойчивого развития государства и общественного согласия.

Обеспечение ЯРБ базируется на следующих основных принципах:

1. ЯРБ должна быть непременным условием осуществления любой деятельности в области использования атомной энергии, состоящим из трех требований.

1.1. Непревышение допустимых пределов индивидуальных доз облучения граждан от всех источников ионизирующего излучения.



ОСНОВНЫЕ ВЕХИ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСАТОМНАДЗОРА РОССИИ

| Дата | Событие |
|------------|--|
| 1946 | Создание Государственной службы контроля радиационной безопасности |
| 1958 | Образование отраслевой научно-исследовательской лаборатории в ФЭИ и отдела ядерной безопасности в ИАЭ (ныне РНЦ «Курчатовский институт») |
| 22.10.1970 | Постановление Совета Министров СССР «Об образовании государственного надзора за обеспечением технической и ядерной безопасности при сооружении и эксплуатации атомных электростанций, опытных и исследовательских ядерных реакторов и установок» |
| 1972 | Создание Государственной инспекции по ядерной безопасности Минсредмаша СССР |
| 19.07.1983 | Образование Госатомэнергонадзора СССР |
| 26.04.1986 | Авария на IV блоке Чернобыльской АЭС |
| 23.02.1987 | Создание Научно-технического центра по безопасности в атомной энергетике (ныне НТЦ ЯРБ) |
| 27.06.1989 | Образование Госпроматомнадзора СССР |
| 1991 | Образование Госатомнадзора РСФСР (ныне Госатомнадзор России) |
| 1995 | Вступление в силу Федерального закона «Об использовании атомной энергии» |
| 22.04.2002 | Утверждение Положения о Федеральном надзоре России по ядерной и радиационной безопасности |

1.2. Поддержание на возможно низком и достижимом уровне, с учетом экономических и социальных факторов, индивидуальных доз облучения и числа облучаемых лиц при использовании любого источника ионизирующего излучения.

1.3. Запрещение всех видов деятельности по использованию источников ионизирующего излучения, при которых полученная для человека и общества польза не превышает возможного вреда, причиненного дополнительным к естественному радиационному фону облучением.

2. Возмещение ущерба, причиненного радиационным воздействием.

3. Исключительная ответственность эксплуатирующих организаций за обеспечение безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, а также за надлежащее обращение с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами.

4. Государственное регулирование деятельности в области использования атомной энергии. Независимость органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии при принятии ими в соответствии с законодательством Российской Федерации регулирующих решений и действий.

5. Доступность информации, связанной с использованием атомной энергии, если эта информация не содержит сведений, составляющих государственную тайну.

Эти принципы не являются умозрительными, а вытекают из отечественного опыта эксплуатации атомных объектов, существующего уровня науки и техники, соответствуют нормам международного права и согласованы с международной практикой использования атомной энергии.

Государственная система обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации поддерживается деятельностью федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществлять государственное управление использованием атомной энергии и государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии, а также иных органов, сил и средств, реализующих меры правового, организационного, экономического и иного характера, направленные на обеспечение безопасности личности, общества и государства от угрозы недопустимого радиационного воздействия.

Федеральные органы исполнительной власти, имеющие в своем ведении организации, которые занимаются деятельностью по использованию атомной энергии, включая разработку, изготовление, испытание, эксплуатацию и утилизацию ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения,



осуществляют государственное управление использованием атомной энергии в отношении этих подведомственных им организаций. Права органов государственного управления этими организациями установлены гражданским и административным законодательством.

Органы государственного управления использованием атомной энергии обеспечивают организацию работ по определению перспективных направлений использования атомной энергии, оказание содействия развитию науки в целях создания новых технологий (включая технологии обращения с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом), разработки новых материалов, изделий и процессов, определению и развитию новых направлений использования атомной энергии.

Деятельность федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление использованием атомной энергии, не должна совмещаться с деятельностью по государственному регулированию безопасности при использовании атомной энергии.

Государственное регулирование ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии, включая разработку, изготовление, испытание, эксплуатацию и утилизацию ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, должно осуществляться в едином правовом поле, на основе системы федеральных норм и правил, с использованием единых подходов и практики осуществления государственного регулирования безопасности, организации и проведения инспекций ядерной и радиационной безопасности. Права органов государственного регулирования безопасности по отношению к организациям, занимающимся деятельностью в области использования атомной энергии, установлены международными конвенциями и федеральными законами.

Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное регулирование ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии в мирных целях, должны иметь законодательно установленную независимость при принятии ими в соответствии с законодательством Российской Федерации регулирующих решений и действий, обладать надлежащими полномочиями и правами в отношении регулирования безопасности, позволяющими принимать решения регулирующего характера и применять санкции без давления, обусловленного интересами, которые противоречат целям безопасности, обеспечиваться достаточными кадровыми и финансовыми ресурсами для реализации своих полномочий и прав.

Состав и полномочия органов государственного управления использованием атомной энергии и органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что в настоящее время такой подход реализован не полностью. Отсутствует федеральный закон об использовании атомной энергии в оборонной технике. Государственное регулирование в этой области осуществляется организациями Минобороны

России, то есть сохраняется положение, когда один орган отвечает и за обеспечение ЯРБ, и за надзор за ней.

Содержание регулирующей деятельности полностью зафиксировано в положении о Федеральном надзоре России по ядерной и радиационной безопасности. Здесь уместно привести только его основные функции:

- разрабатывает, утверждает и вводит в действие в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии;
- формирует соответствующие разделы утверждаемого Правительством Российской Федерации перечня федеральных норм и правил в области использования атомной энергии;
- выдает в установленном порядке эксплуатирующим организациям, а также организациям, выполняющим работы и предоставляющим услуги в области использования атомной энергии, лицензии на осуществление деятельности по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, деятельности по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами, а также иных видов деятельности в области использования атомной энергии, подлежащих лицензированию Федеральным надзором России по ядерной и радиационной безопасности;
- организует проведение экспертизы безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, в том числе с привлечением независимых экспертов;
- в пределах своей компетенции организует и осуществляет государственный надзор:
 - за соблюдением требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии;
 - за выполнением условий действия разрешений (лицензий) на осуществление деятельности в области использования атомной энергии, выданных Федеральным надзором России по ядерной и радиационной безопасности;
 - за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

Количество основных объектов регулирования ЯРБ на конец 2002 года приведено в таблице 2.

Взаимодействие с другими ведомствами. Государственные органы исполнительной власти осуществляют свои функции в соответствии с положениями, утверждаемыми Правительством. Процедура утверждения предусматривает согласование с заинтересованными ведомствами. Казалось бы, нет ничего сложного в том, чтобы, разработав перечень властных функций, распределить их между ведомствами, исключая их дублирование.

Но существуют традиции, тенденции и амбиции, которые оказывают свое влияние на взаимодействие ведомств. Вот почему действующее законодательство не всегда четко и однозначно определяет распределение ведомственных функций. Подготов-



Таблица 2

**ОСНОВНЫЕ ОБЪЕКТЫ
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЯДЕРНОЙ И РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

| Наименование объектов | Объекты регулирования ядерной и радиационной безопасности | Количество объектов, шт. |
|--|---|--------------------------|
| Ядерные установки | Блоки атомных электрических станций, исследовательские ядерные установки, суда (ледоколы и лихтеровозы) с ЯЭУ, промышленные реакторы, установки по производству ядерного топлива, комплексы для проведения НИР и ОКР с ядерными материалами, установки по переработке ядерных материалов (обогащение, химико-металлургическое и гидрометаллургическое производство и др.), комплексы по переработке отработавшего ядерного топлива, уранодобывающие комплексы | 213 |
| Пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных отходов | Отдельностоящие хранилища отработавшего ядерного топлива АЭС, стационарные сооружения для хранения ядерных материалов, полигоны хранения отвалного гексафторида урана, хранилища отработавшего ядерного топлива АЭС, судовых установок и промышленных реакторов, контейнеры-хранилища жидких высокоактивных отходов, водоемы-хранилища жидких РАО, объекты хранения твердых РАО, пункты подземного захоронения жидких РАО, станции переработки жидких РАО | 454 |
| Радиационные источники в народном хозяйстве | Медицинские, научные, исследовательские лаборатории и другие объекты, на которых ведутся работы с открытыми радионуклидными источниками; комплексы, установки, аппараты, оборудование и изделия с закрытыми радионуклидными источниками (технологические и медицинские облучательные установки, дефектоскопы, радиоизотопные приборы, радиоизотопные термоэлектрические генераторы) | 16745 |
| Пункты хранения радиоактивных веществ и радиоактивных отходов в народном хозяйстве | Пункты хранения радиоактивных веществ «Изотоп», имеющие межрегиональное значение; пункты хранения радиоактивных веществ, не имеющие межрегионального значения, расположенные на объектах использования атомной энергии в народном хозяйстве; хранилища радиоактивных отходов «Радон», имеющие межрегиональное значение; хранилища радиоактивных отходов, не имеющие межрегионального значения, расположенные на объектах использования атомной энергии в народном хозяйстве; хранилища радиоактивных отходов, содержащие только естественные радионуклиды | 1508 |

ливаемая административная реформа управления призвана упорядочить взаимодействие ведомств, исключить дублирование функций и сделать систему органов власти более четкой и прозрачной.

Госатомнадзор России полностью поддерживает эти цели и активно участвует в подготовке соответствующих документов. Но отмеченные выше специфические особенности обеспечения и регулирования ЯРБ накладывают свой отпечаток и должны быть непременно учтены в государственном строительстве. Речь идет о принципиально верном стремлении разделить правоустанавливающие и правоприменительные функции власти.

Иногда Госатомнадзор обвиняют в монополизме. Вот-де он сам утверждает нормы и правила и сам осуществляет надзор за их соблюдением. В этом мнении есть лингвистическая и сущностная ошибки. Первая со-

стоит в том, что, строго говоря, монополист – это единственный продавец. А Госатомнадзор осуществляет комплексное государственное воздействие, состоящее из законодательно установленных элементов.

А по существу, обязательные для выполнения нормы и правила разрабатываются совместно органами управления и регулирования. И этот важнейший момент нельзя игнорировать. Такая практика в области использования атомной энергии общепринята во всех странах, она основывается на специфических особенностях, отличающих эту область от иных промышленных областей, и зафиксирована в соответствующих статьях международных конвенций.

Справедливости ради следует отметить, что некоторую почву для недоразумения дает само наименование нашего ведомства, содержащее слово «надзор»,



побуждающее отнести Госатомнадзор к «надзорным ведомствам». Может быть, пришла пора для устранения подобных недоразумений переименовать Госатомнадзор в Федеральный орган регулирования ЯРБ, выведя его из разряда надзорных ведомств и наделив такими правами и обязанностями, которые он осуществляет на практике и которые полностью отвечают международному законодательству и Федеральному закону «Об использовании атомной энергии».

После чернобыльской аварии в практику всех организаций, использующих атомную энергию, вошло понятие «культура безопасности», смысл которого состоит в безусловном приоритете ЯРБ над всеми иными целями использования атомной энергии. Международные документы рекомендуют внедрение культуры безопасности во всех организациях, влияющих на использование атомной энергии, включая высшие государственные и правительственные структуры.

В данном контексте уместно подчеркнуть, что обеспечение ЯРБ должно быть более приоритетным, чем стремление к рыночным реформам, единообразию и унификации функций органов исполнительной власти. Тем более что Госатомнадзор регулирует не хозяйственную деятельность организаций, а ЯРБ при осуществлении ими любой деятельности.

Заключение. В настоящее время Госатомнадзор России независимо от эксплуатирующих организаций оценивает безопасность подведомственных объектов использования атомной энергии, анализирует все нарушения нормальной эксплуатации и инфор-

мирует население и Правительство о состоянии и изменении ЯРБ на этих объектах. Нынешнее состояние Госатомнадзора неопровержимо свидетельствует о том, что регулирование безопасности осуществляется в полном соответствии с отечественными традициями, действующим российским законодательством и сложившейся международной практикой.

Современная атомная энергетика России находится на подъеме. Неуклонно увеличивается количество выработанной электроэнергии, снижается количество нарушений эксплуатации, перспективные задачи стоят перед предприятиями ядерного топливного цикла. Президентом выдвинуты новые инициативы в области будущего развития ядерной промышленности. Современный Госатомнадзор России также развивает и совершенствует свою практику, он обладает необходимым коллективом высокопрофессиональных специалистов и наработанными процедурами, позволяющими полностью соответствовать стоящим перед ним задачам. Он наделен законодательными полномочиями, независимостью, ресурсами, организационным опытом и авторитетом, необходимыми для эффективного исполнения им своего предназначения.

Госатомнадзор России в соответствии со своей компетенцией не несет ответственности ни за обеспечение ЯРБ, ни за развитие области использования атомной энергии, но объективно его деятельность направлена на государственное регулирование ЯРБ, которое способствует достижению атомной промышленностью целей, поставленных перед ней Президентом и Правительством Российской Федерации.

ИНЖЕНЕР-ФИЗИК
Ю.Г. Вишнецкий