

РОЛЬ РОСТЕХНАДЗОРА В РЕГУЛИРОВАНИИ БЕЗОПАСНОСТИ АТОМНОЙ СФЕРЫ ТЭК



ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ,
ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМУ И АТОМНОМУ НАДЗОРУ

Валерий Сергеевич Безубцев

В настоящее время в соответствии с Положением о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии со своей компетенцией следующие функции:

- по выработке и реализации государственной политики;
- по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере технологического и атомного надзора;
- по контролю и надзору за безопасностью при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

Выполняя указанные выше функции, Ростехнадзор в части атомного надзора является:

- органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии;
- органом государственного строительного надзора;
- регулирующим органом в соответствии с Конвенцией о ядерной безопасности и Объединенной конвенцией о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, а также компетентным органом Российской Федерации в соответствии с поправкой к Конвенции о физической защите ядерного материала.

Государственное регулирование ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии

В атомной сфере ТЭК Ростехнадзор осуществляет государственное регулирование ядерной и радиационной безопасности, в том числе на атомных станциях и предприятиях ядерного топливного цикла, являющихся объектами ТЭК.

Основами регулирующей деятельности являются: нормативно-правовое регулирование, лицензирование и разрешительная деятельность, осуществление надзора за ядерной и радиационной безопасностью.

Деятельность по нормативно-правовому регулированию включает разработку проектов федеральных законов, постановлений Правительства Российской Федерации, разработку федеральных норм и правил, руководств по безопасности, других нормативных документов и осуществляется по следующим направлениям:

- участие в разработке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, связанных с реализацией установленных задач и полномочий Ростехнадзора;
- разработка предложений по внесению изменений в действующие законодательные и иные нормативные правовые акты в целях актуализации содержащихся в них требований;
- разработка и принятие федеральных норм и правил в области использования атомной энергии;
- разработка и принятие методических документов в сферах деятельности поднадзорных организаций;
- разработка и принятие руководящих документов, определяющих аспекты регулирующей деятельности для объектов использования атомной энергии;
- разработка и принятие документов, регламентирующих деятельность структурных подразделений центрального аппарата и территориальных органов при реализации полномочий Ростехнадзора, а также деятельность организаций, находящихся в ведении Ростехнадзора.

Регулирование обеспечения безопасности в области использования атомной энергии основывается на разрешительной деятельности, которая включает лицензирование деятельности организации, выдачу разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии персоналу объектов использования атомной энергии, на выбросы и сбросы радиоактивных веществ в окружающую среду.

Исполняя государственную функцию по лицензированию деятельности в области использования атомной энергии, Ростехнадзор осуществляет выдачу лицензий на размещение, сооружение, эксплуатацию объектов использования атомной энергии, на использование ядерных материалов при выполнении научно-исследовательских работ и для некоторых других видов деятельности.

Исполняя государственную функцию по выдаче разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам объектов использования атомной энергии, Ростехнадзор выдает такие разрешения руководящему и оперативному персоналу этих объектов.

Исполняя государственную функцию по выдаче разрешений на выбросы и сбросы радиоактивных веществ в окружающую среду, Ростехнадзор выдает такие разрешения объектам использования атомной энергии.

В рамках деятельности по осуществлению надзора за ядерной и радиационной безопасностью объектов использования атомной энергии, включая надзор за учетом и контролем ядерных материалов и физической защитой поднадзорных объектов использования атомной энергии, Ростехнадзор осуществляет надзор и контроль:

- за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии, за условиями действия лицензий, разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии;



- за ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасностью на объектах использования атомной энергии;
- за физической защитой ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов;
- за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области обращения с радиоактивными отходами;
- за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов использования атомной энергии;
- за выполнением международных обязательств Российской Федерации в области обеспечения безопасности при использовании атомной энергии.

В настоящее время Ростехнадзор осуществляет регулирование ядерной и радиационной безопасности на 17 атомных станциях (Балаковской, Балтийской, Белоярской, Билибинской, Калининской, Кольской, Курской, Ленинградской, Ленинградской АЭС-2, Нижегородской, Нововоронежской, Нововоронежской АЭС-2, Ростовской, Северской, Смоленской, Тверской, Центральной).

На этих АЭС эксплуатируется 32 энергоблока, из которых 4 энергоблока находятся в стадии подготовки к выводу из эксплуатации (1-й и 2-й блоки Нововоронежской АЭС; 1-й и 2-й блоки Белоярской АЭС), 10 энергоблоков – в стадии сооружения (1-й и 2-й блоки Ленинградской АЭС-2; 1-й и 2-й блоки Нововоронежской АЭС-2; 3-й и 4-й блоки Ростовской АЭС; 1-й блок Балтийской АЭС; 4-й блок Белоярской АЭС; 5-й блок Курской АЭС; 5-й блок Балаковской АЭС). Для 11 энергоблоков ведется деятельность по их размещению (2-й блок Балтийской АЭС; 3-й и 4-й блоки Ленинградской АЭС-2; 1-й и 2-й блоки Нижегородской АЭС; 1-й и 2-й блоки Северской АЭС; 1-й и 2-й блоки Тверской АЭС, 1-й и 2-й блоки Центральной АЭС).

Ростехнадзор также надзирает за более чем 1400 заводами – изготовителями оборудования и предприятиями, выполняющими работы и оказывающими услуги организациям, эксплуатирующим объекты использования атомной энергии.

Кроме АЭС, под надзором Ростехнадзора находятся 14 промышленных предприятий ядерного топливного цикла (ПЯТЦ), 65 научно-исследовательских, проектных организаций, организаций, выполняющих работы и предоставляющих услуги ПЯТЦ, в том числе осуществляющих перевозки, хранение ядерных материалов и выполняющих иные работы для предприятий ядерного топливного цикла. В число поднадзорных объектов входят 27 ядерных установок по переработке ядерных материалов (добыча и переработка природного урана, разделение изотопов урана, производство ядерного топлива, переработка отработавшего ядерного топлива и др.); 16 пунктов хранения ядерных материалов, отработавшего ядерного топлива и радиоактивных отходов.

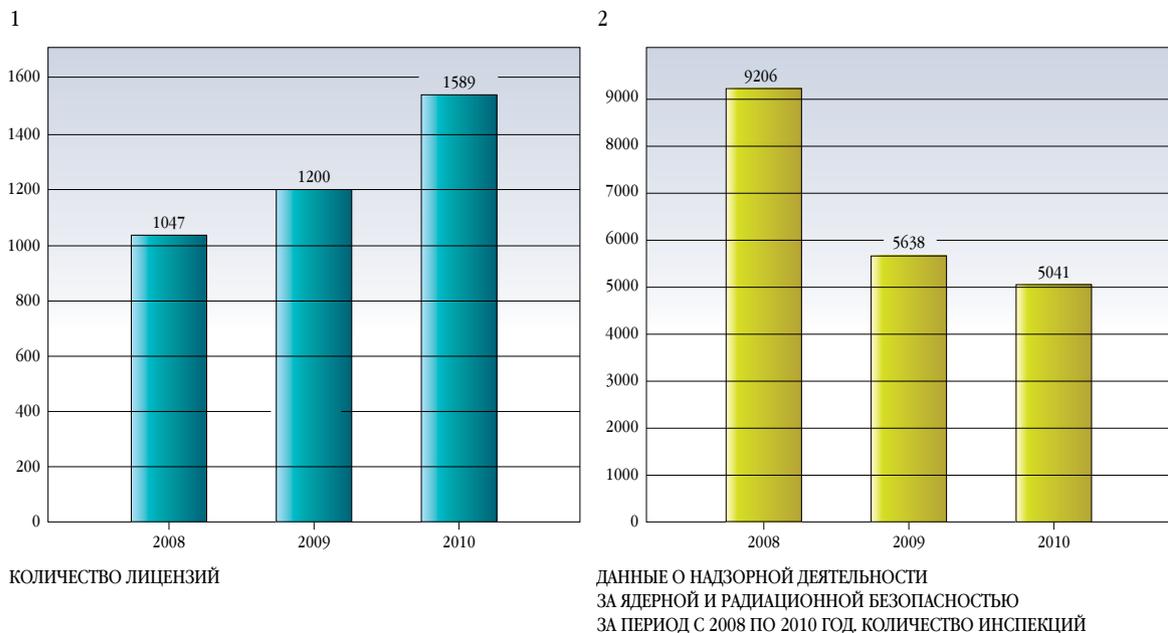
Лицензирование деятельности в области использования атомной энергии осуществляется Ростехнадзором в соответствии с Федеральным законом «Об использовании атомной энергии», «Положением о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации, и административным регламентом по лицензированию этой деятельности.

Среди значимых событий в лицензионной деятельности Ростехнадзора за последний год можно отметить выдачу лицензий на размещение 1-го и 2-го блоков Северской АЭС, 1-го и 2-го блоков Балтийской АЭС, 3-го и 4-го блоков Ленинградской АЭС-2, выдачу лицензии на сооружение 1-го блока Балтийской АЭС, лицензии на эксплуатацию 4-го блока Калининской АЭС.

Проведенные концерном «Росэнергоатом» дополнительные исследования и изыскания на площадке Нижегородской АЭС дали основания для принятия решения о выдаче Ростехнадзором лицензий на размещение 1-го и 2-го блоков Нижегородской АЭС. Вместе с тем выданные лицензии содержат ряд требований по проведению дополнительных изысканий, разработке и созданию на площадке системы мониторинга и проведению оценок карстового риска.

Лицензирование в области использования атомной энергии является одним из основных механизмов государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности, од-





нако эта деятельность нуждается в дальнейшем совершенствовании для снижения административных барьеров в области использования атомной энергии и без ущерба для безопасности лицензируемых объектов и видов деятельности. Важным шагом в этом направлении является внесение поправок в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии», находящийся на рассмотрении в Государственной Думе. С принятием этих поправок упростится механизм выдачи разрешений на деятельность с источниками ионизирующих излучений низких категорий опасности; деятельность предприятий, выполняющих работы и оказывающих услуги организациям, эксплуатирующим объекты использования атомной энергии, будет осуществляться без лицензий Ростехнадзора, а под контролем самих эксплуатирующих организаций лицензиат сможет получать лицензию на несколько видов деятельности и для нескольких объектов использования атомной энергии. Поправками в закон также будет установлен приоритет требований по обеспечению ядерной и радиационной безопасности над требованиями, устанавливаемыми другими федеральными законами.

Важным направлением регулирующей деятельности Ростехнадзора остается государственный надзор за ядерной и радиационной безопасностью объектов использования атомной энергии. Эта деятельность осуществляется управлениями Центрального аппарата Ростехнадзора и шестью его межрегиональными территориальными управлениями по надзору за ядерной и радиационной безопасностью.

Среди наиболее важных проведенных инспекций последнего года – комплексные инспекции на Смоленской, Калининской и Ленинградской АЭС. Особо следует отметить комплексную инспекцию на Кольской АЭС, проведенную в конце 2009 года совместно с финским органом регулирования ядерной и радиационной безопасности.

Такие совместные инспекции традиционно проводятся на Ленинградской и Кольской АЭС, при этом последняя совместная инспекция на Кольской АЭС проводилась около 15 лет назад. Результаты проведенной модернизации АЭС и работы по обеспечению безопасности были положительно оценены как Ростехнадзором, так и финским органом регулирования, при этом было отмечено, что ряд выполненных на станции работ может быть рекомендован не только для российских, но и для финских АЭС.

Анализ результатов инспекций показывает, что повысилась эффективность проверок, проводимых на АЭС. Так, общее число инспекций уменьшилось почти в два раза (рис. 2), при этом число выявленных нарушений увеличилось в три раза. Основные причины выявленных нарушений связаны с недостатками организации деятельности поднадзорных организаций, низкой исполнительской дисциплиной и недостаточным ведомственным контролем.



За последний год количество нарушений в работе объектов использования атомной энергии остается на уровне прошлых лет. Аварий на поднадзорных объектах использования атомной энергии не было, происшествий, имеющих радиационные последствия для персонала, населения и окружающей среды, также не было зафиксировано.

Деятельность Ростехнадзора по повышению уровня ядерной и радиационной безопасности в атомной сфере ТЭК

Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.07.2006 №605 утверждена Федеральная целевая программа «Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007–2010 годы и на перспективу до 2015 года», с 1 января 2009 года эта ФЦП трансформирована в «Программу деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009–2015 годы)», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 20.09.2008 №705.

Эта программа предусматривает:

- достройку энергоблоков высокой готовности;
- продление сроков эксплуатации действующих энергоблоков;
- ввод в эксплуатацию новых атомных станций с темпами не менее 2 ГВт в год;
- формирование нормативной правовой и нормативно-технической базы атомной энергетики в соответствии с мировыми требованиями.

Ее реализация обеспечит рост выработки электроэнергии на атомных станциях до 23% от общего количества электроэнергии, вырабатываемой в России.

Для обеспечения запланированного темпа сооружения энергоблоков атомных станций, их безопасной и экономичной эксплуатации необходима адекватная, стабильная, технически и экономически обоснованная нормативная база, стимулирующая развитие атомного энергопромышленного комплекса.

В связи с этим работа по совершенствованию всего комплекса действующих законодательных, нормативных правовых актов и нормативных документов по безопасности объектов атомного энергопромышленного комплекса, защите персонала и населения, охране окружающей среды является актуальной.

С учетом этого нормотворческая деятельность Ростехнадзора в 2010 и 2011 годах была направлена на реализацию:

- Плана мероприятий, связанных с выполнением второго этапа реализации «Основ государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2010 года и дальнейшую перспективу», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.12.2005 №2237-р (в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 20.08.2009 №1224-р);
- отдельных поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по разработке нормативно-правовых актов.

В целях реализации данных мероприятий в 2010 и 2011 годах Ростехнадзор принимал участие в разработке и согласовании следующих законопроектов:

- «О внесении изменений в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии»;
- «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части проведения государственного контроля и надзора в области использования атомной энергии»;



- «О внесении изменений в федеральные законы «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
- «О ядерных установках военного назначения»;
- «О выводе из эксплуатации объектов использования атомной энергии»;
- «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В 2010 году Ростехнадзор рассмотрел более 100 актов, поступивших на межведомственное согласование из федеральных органов исполнительной власти, из них законопроектов – 40, указов Президента Российской Федерации – 3; проектов постановлений Правительства Российской Федерации – 41, проектов распоряжений Правительства Российской Федерации – 14.

В 2011 году в закон «Об использовании атомной энергии» внесены важные изменения, которые сняли ограничения по проведению Ростехнадзором инспекций на поднадзорных объектах. Ранее эти ограничения были установлены Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и серьезно нарушали сложившуюся и положительно зарекомендовавшую инспекционную практику. Внесенными поправками законодательно установлены виды инспекций, их продолжительность, частота проведения и, самое важное, то, что на наиболее ядерно опасных и радиационно опасных объектах законодательно установлен режим постоянного надзора, так, как это делается и сейчас на атомных станциях, некоторых исследовательских реакторах, объектах ядерного топливного цикла.

В целях реализации положений Федерального закона «Об использовании атомной энергии» в 2010 и 2011 годах проводилась работа по совершенствованию системы действующих и разработке новых проектов федеральных норм и правил в области использования атомной энергии.

Этап создания системы федеральных норм и правил можно считать успешно завершённым. Действующая система федеральных норм и правил состоит из 89 документов, которые имеют следующие области распространения:

- на все объекты использования атомной энергии – 23;
- на атомные станции – 22;
- на исследовательские ядерные установки – 10;
- на объекты ядерного топливного цикла – 15;
- на ядерные установки судов – 8;
- на радиационные источники – 4;
- на обращение с радиоактивными отходами – 7.

В рамках работ по совершенствованию системы федеральных норм и правил начата разработка проекта федеральных норм и правил «Цели и принципы обеспечения безопасности при использовании атомной энергии» в качестве основополагающего документа. Этот документ должен определить основные принципы обеспечения безопасности и положения по их реализации, которые должны быть впоследствии раскрыты в системе федеральных норм и правил.

Всего в 2010 году находились в разработке 32 федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии. Из них 9 федеральных норм и правил в области использования атомной энергии были подготовлены к утверждению Ростехнадзором.

Очевидно, что сочетание обязательных требований по безопасности, содержащихся в федеральных нормах и правилах, и рекомендаций, определяющих точку зрения органа государственного регулирования безопасности на их выполнение, содержащихся в руководствах по безопасности, составит оптимальную систему нормативного регулирования ядерной и радиационной безопасности объектов и видов деятельности в области использования атомной энергии, рекомендованную Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ).

События, произошедшие на АЭС «Фукусима» в марте 2011 года, еще раз показали, что безопасность атомной энергетики требует самого пристального внимания. Это событие послужило



толчком для пересмотра отношения к атомной энергетике во всем мире, при этом некоторые страны отказались от своих планов по развитию атомной энергетике, некоторые заявили о планах по закрытию своих энергоблоков АЭС. Руководством нашей страны было заявлено, что атомная энергетика остается для России одним из перспективных источников энергии, вместе с тем вопросы ее безопасности должны быть приоритетными.

В Российской Федерации сразу после аварии на АЭС «Фукусима» была начата деятельность по дополнительному анализу текущего состояния безопасности энергоблоков российских АЭС, которая проводилась как Ростехнадзором, так и организацией, эксплуатирующей российские АЭС, – концерном «Росэнергоатом».

Ростехнадзор выполнил внеплановые проверки АЭС в части защищенности от экстремальных внешних воздействий, а также готовности систем АЭС к работе в условиях таких воздействий. Особое внимание во время проверок обращалось на аварийное электроснабжение, обеспеченность теплоотвода от реакторов и бассейнов выдержки отработавшего ядерного топлива, водородную взрывобезопасность, на наличие процедур по действиям оперативного персонала при авариях и необходимых для этого средств, а также на другие аспекты.

Концерн «Росэнергоатом» оперативно провел внутренние контрольные проверки и противоаварийные тренировки на всех АЭС.

В апреле 2011 года на Ленинградской АЭС проведено совместное совещание Ростехнадзора, Госкорпорации «Росатом» и руководства концерна «Росэнергоатом» по обсуждению проблемных вопросов безопасности АЭС. По результатам совещания концерн «Росэнергоатом» подготовил «Программу повышения уровня безопасности АЭС в 2011 году и на дальнейшую перспективу», и началась ее реализация.

Параллельно с этой работой концерн «Росэнергоатом» выполнил анализ безопасности всех российских АЭС при воздействии на них внешних событий, так называемые стресс-тесты – термин, принятый в настоящее время в Европейском союзе для оценки безопасности европейских АЭС. Ростехнадзор выполнил экспертизу стресс-тестов действующих российских АЭС и подготовил соответствующий отчет, а перечень выявленных при экспертизе дефицитов безопасности АЭС был направлен в концерн «Росэнергоатом» для принятия необходимых решений.

На основе проведенной совместно с Госкорпорацией «Росатом» и концерном «Росэнергоатом» деятельности должен быть разработан национальный доклад Российской Федерации для его представления в 2012 году на внеочередной конференции МАГАТЭ по выполнению требований Конвенции о ядерной безопасности.

Международная деятельность

В первой половине 2010 года МАГАТЭ выпустило и представило России официальный отчет о результатах миссии МАГАТЭ по комплексной оценке регулирующей деятельности (IRRS), проведенной с 15 по 27 ноября 2009 года в России. Группа экспертов отметила, что в Российской Федерации имеется всесторонняя структура регулирования ядерной и радиационной безопасности, основанная на рекомендациях МАГАТЭ. Отчет миссии, кроме выявленных примеров положительной практики, содержит ряд рекомендаций и предложений по совершенствованию деятельности Ростехнадзора. Прежде всего, отмечена необходимость законодательного и ресурсного усиления органа государственного регулирования безопасности в области использования атомной энергии.

Для реализации этих предложений и рекомендаций подготовлен и утвержден «План действий Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по результатам миссии Международного агентства по атомной энергии «Комплексная оценка регулирующей деятельности в Российской Федерации», который предстоит выполнить в течение ближайших двух лет и показать результаты при проведении повторной миссии МАГАТЭ.



В последний год Ростехнадзор активизировал деятельность по установлению контактов с надзорными органами тех стран, которые выразили желание сооружать у себя энергоблоки АЭС по российским проектам и подписали соответствующие межправительственные соглашения. Были подготовлены, согласованы и подписаны двухсторонние соглашения с турецким и вьетнамским органами регулирования ядерной и радиационной безопасности по сотрудничеству при сооружении и эксплуатации АЭС на площадках в Турецкой Республике и Социалистической Республике Вьетнам, установлены контакты с органами регулирования безопасности Арабской Республики Египет, Иордании, Бангладеш и других стран.

В этом направлении предстоит длительная работа по передаче российского опыта регулирования ядерной и радиационной безопасности этим странам.