

К вопросу о применении дифференцированного (риск-ориентированного) подхода при регулировании безопасности в области использования атомной энергии

Государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. № 170–ФЗ «Об использовании атомной энергии» и положениями Конвенции о ядерной безопасности от 17 июня 1994 г. и Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами от 5 сентября 1997 г. в соответствии с режимом глобальной ядерной безопасности.

В соответствии с основополагающими принципами безопасности МАГАТЭ (п. 3.15 SF-1) безопасность всех установок и видов деятельности следует оценивать в соответствии с дифференцированным подходом (Graded Approach). Под дифференцированным подходом понимается метод организации и осуществления регулирования безопасности деятельности в области использования атомной энергии, учитывающий особенности каждого ОИАЭ (тип ОИАЭ, потенциальная радиационная опасность ОИАЭ, стадия жизненного цикла ОИАЭ, конструкционные особенности ОИАЭ, и т.д.), при котором меры, реализуемые органами государственного регулирования безопасности, по выполнению возложенных на них функций, соразмерны потенциальной опасности ОИАЭ и деятельности в области использования атомной энергии.

В соответствии со статьей 24 Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. № 170–ФЗ «Об использовании атомной энергии» меры, реализуемые органами государственного регулирования безопасности, по выполнению возложенных на них полномочий должны быть соразмерны потенциальной опасности объектов использования атомной энергии (далее - ОИАЭ) и деятельности в области использования атомной энергии (далее - дифференцированный подход).

Ростехнадзор последовательно реализует указанное положение при выполнении своих функций путем дифференцированного подхода, в том числе при осуществлении нормативного правового регулирования безопасности, лицензировании деятельности в области использования атомной энергии и применения методов риск-ориентированного подхода (risk informed approach) при реализации контрольно-надзорных функций в отношении объектов использования атомной энергии.

Объекты использования атомной энергии дифференцируются по потенциальной радиационной опасности, то есть возможным радиационным воздействиям объекта на население и персонал при радиационной аварии. При этом потенциально наиболее опасными являются объекты, при аварии на которых возможно облучение не только работников объекта, но и населения. К ним относятся атомные станции, исследовательские ядерные установки, объекты ядерного топливного цикла, пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных отходов, суда и иные плавсредства с ядерными реакторами и радиационными источниками.

При лицензировании деятельности в области использования атомной энергии (включая выдачу (переоформление) лицензий, а также отзыв и возобновление лицензий) дифференцированный подход применяется в части разделения полномочий между центральным аппаратом Ростехнадзора и его межрегиональными территориальными управлениями по надзору за ядерной и радиационной безопасностью. Дифференцированный подход используется также при установлении требований к документам, обосновывающим безопасность объектов и (или) видов деятельности при лицензировании.

Исходя из дифференцированного подхода установлена градация применяемых санкций в зависимости от тяжести нарушения: в статье 9.6 КоАП РФ установлена отдельная категория грубого нарушения федеральных норм и правил в области использования атомной энергии (далее – ФНП), аналогичная категория определена в отношении нарушений условий действия лицензии, по

отдельным направлениям надзора установлены методики оценки тяжести нарушений.

Российская нормативная правовая база, регламентирующая безопасность в области использования атомной энергии, в целом гармонизирована с принципами и подходами МАГАТЭ, поэтому в ней широко применяется дифференцированный подход. Перечень федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, а также содержащиеся в них требования дифференцированы по типам ОИАЭ, их потенциальной радиационной опасности и этапам их жизненного цикла и т.д. Так, в ФНП часть требований к обеспечению безопасности являются общими для всех категорий ОИАЭ, а часть требований категоризируется: установлены более строгие требования по безопасности к ОИАЭ более высокой категории опасности.

Безопасность блоков АЭС (являющихся одними из наиболее технических сложных ОИАЭ, относящимися к I категории потенциальной радиационной опасности, регулируется 47 ФНП, а безопасность радиационных источников (технологически более простых по сравнению с энергоблоками АС) регулируется 17 ФНП. Для закрытых радионуклидных источников (ЗРИ) требования по безопасности дифференцированы в зависимости от категории радиационной опасности.

Федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии осуществляется на основе статьи 24.1 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170–ФЗ «Об использовании атомной энергии» и постановления Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 года №1044.

При осуществлении федерального государственного надзора предусмотрены комплексные и целевые проверки (инспекции), плановые и внеплановые (выездные и документарные) проверки (инспекции). Программа проверки (инспекции) составляется с учетом дифференцированного подхода в зависимости от потенциальной опасности объекта использования атомной энергии.

На наиболее потенциально опасных ОИАЭ (ядерно-опасных объектах) федеральный государственный надзор осуществляется в режиме постоянного надзора, как элемента дифференцированного (риск-ориентированного) подхода без ограничений по количеству контрольно-надзорных мероприятий в рамках такого надзора.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 г. № 373 «О режиме постоянного государственного надзора на объектах использования атомной энергии» определены наиболее потенциально опасные ОИАЭ (ОИАЭ с наибольшим риском), порядок осуществления постоянного государственного надзора, в том числе проверок и отдельных мероприятий по контролю на ОИАЭ повышенной опасности, а распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 № 610-р - перечень ОИАЭ на которых установлен режим постоянного надзора.

Для менее радиационно-опасных объектов, таких как объекты, на которых эксплуатируются ЗРИ, установлен иной порядок государственного регулирования безопасности. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2012 г. № 1184 предусмотрен порядок, в рамках которого для организаций, обращающихся только с закрытыми радионуклидными источниками 4 и 5 (наименьших) категорий опасности, предусмотрен упрощенный порядок разрешений на осуществление деятельности в виде регистрации, без проведения экспертизы безопасности по сравнению с порядком получения лицензии для организаций, осуществляющих обращение с ЗРИ 1-3 категорий и других видов радиационно-опасных объектов.

Проведенные в 2009 и 2013 гг. миссии МАГАТЭ по комплексной оценке регулирующей деятельности в Российской Федерации подтвердили эффективность установленной в Российской Федерации системы регулирования безопасности, включая систему федерального государственного надзора в области использования атомной энергии. Очередную миссию МАГАТЭ планируется провести в 2023 году.

Выполненный по поручению президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам в 2017 г сравнительный анализ обязательных требований и контрольно-надзорных функций в области регулирования безопасности при использовании атомной энергии, показал соответствие российской практики положениям международных конвенций, стандартам МАГАТЭ по безопасности, универсальным принципам Организации экономического сотрудничества и развития и лучшим международным практикам. Результаты выполненного анализа показали, что риск-ориентированный подход в надзорной деятельности стран с высокоразвитой атомной энергетикой, как элемент дифференцированного подхода регулирования безопасности, является вспомогательным инструментом для перераспределения инспекционных ресурсов с более «благополучных» объектов на менее «благополучные». Применение риск-ориентированный подхода не отождествляется с сокращением численности инспекторского состава (количества проверок) или изменением направлений надзорной деятельности.

Таким образом, в Российской Федерации установлен и реализуется хорошо зарекомендовавший себя и опирающийся на требования МАГАТЭ и рекомендации международных организаций дифференцированный (риск-ориентированный) подход к регулированию безопасности в области использования атомной энергии, введение дополнительных механизмов не требуется.