

СТАТЬИ

Дай Бог, чтобы те, кто идут после нас, нашли пути, нашли в себе твердость духа и решимость, стремясь к лучшему, не натворить худшего.

Академик Ю.Б. Харитон

К вопросу о реализации Федерального закона “О техническом регулировании”

Г. А. Новиков, заместитель начальника Управления ядерной и радиационной безопасности Росатома

Реализация Федерального закона “О техническом регулировании” по-прежнему встречается с существенными затруднениями и далека от своего успешного завершения.

Если на первом этапе реализации (2003-2004 гг.) этот процесс тормозился неприятием федерального закона, тайным или явным нежеланием переходить на обязательные технические регламенты и необязательные национальные стандарты, ломая годами сложившуюся нормативную систему, то в 2005 г. благодаря “массированным акциям” Минпромэнерго России и “привыканию к неизбежности” принятого федерального закона, а также формированию Перечней Правительства Российской Федерации технических регламентов, подлежащих разработке, дело, наконец, перешло в практическую плоскость, но встретилось с еще большими трудностями.

Практически еще и сейчас никто толком не знает, как должны выглядеть технические регламенты, какую часть существующей нормативной базы и в каком виде они должны включать в себя. Споры идут, несмотря на соответствующие нормы федерального закона, методические проработки и разъяснения на семинарах-совещаниях и просто совещаниях, на принятую концепцию реализации Федерального закона “О техническом регулировании” в атомной отрасли и концепцию разработки общего технического регламента по ядерной и радиационной безопасности.

В результате различными отраслями разработано несколько десятков (около 50) проектов технических регламентов, абсолютное большинство из которых раскритиковано на общественных слушаниях, возвращено для дальнейшей работы Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и не принято Правительством Российской Федерации.

Тем не менее, надо что-то делать, притом делать так, чтобы самим “стремясь к лучшему, не натворить худшего”, используя слова академика Ю.Б.Харитона, и чтобы получить одобрение, в первую очередь Института законодательства и сравнительного правоведения и Правительства Российской Федерации.

С этой целью Минпромэнерго России организовало проведение ряда семинаров-совещаний. На них экономические и юридические институты, институты оценки риска и другие, необходимые для разработки технических регламентов институты высказывали свое мнение, которое они собираются оформить как методические рекомендации по разработке технических регламентов.

Автор участвовал в некоторых семинарах-совещаниях, оставивших после себя разное впечатление:

- неблагоприятное по экономическому обоснованию: докладчики призывали к повышению безопасности без дополнительных затрат вместо оптимизации затрат для достижения нормативного уровня безопасности;
- нейтральное по правовым вопросам: каких-либо новых сведений или методик, конкретизирующих нормы федерального закона или порядок разработки технических регламентов, представлено не было;
- положительное по анализу риска: доложенная информация совпала с позицией и предложениями, которые автор неоднократно слышал и встречал в научно-технической литературе, включая методики оценки риска, и даже сам публично высказывал задолго до принятия Федерального закона “О техническом регулировании”. Эта позиция в какой-то мере обобщена в данной статье.

Это, конечно же, вызвано субъективными знаниями и позицией автора, но, тем не менее, хочу все же обсудить сегодняшнюю ситуацию с реализацией Федерального закона “О техническом регулировании” и с разработкой технических регламентов в атомной отрасли, тем более что автору уже приходилось официально высказывать свою позицию по результатам семинара-совещания, проведенного 1 марта 2006 г. Минпромэнерго России совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Академией народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, экономическим факультетом МГУ им. М.В. Ломоносова, Российским научным обществом анализа риска и другими организациями по теме: “Вопросы разработки технических регламентов”, а также на семинаре-совещании по разработке перечня регламентов, проведенном 16 и 17 марта 2006 г. в ФГУП “ЦНИИАТОМИНФОРМ”, по теме: “Подготовка единого перечня технических регламентов в области использования атомной энергии”.

Вначале хотелось бы посмотреть на некоторые нормы Федерального закона “О техническом регулировании” и их наличие или отсутствие в уже имеющейся нормативной базе атомной отрасли: что же, вообще говоря, нового дает закон, который отдельные участники семинаров-совещаний сравнивали по своей значимости с введением частной собственности в России, с переделом собственности.

Прежде всего остановимся на принципах технического регулирования, изложенных в одноименной статье 3 федерального закона. В кратком перечислении они выглядят как:

- принцип применения единых правил установления требований ко всем объектам технического регулирования;
- принцип соответствия технического регулирования уровню развития национальной экономики и научно-технического развития;
- принцип независимости органов по аккредитации и по сертификации от участников рынка;
- принципы недопустимости ограничений конкуренции и недопустимости совмещений одним органом полномочий на аккредитацию и сертификацию и ряд других.

Ни один из них не вызывает неприятия и не противоречит нормативной базе атомной отрасли. Другое дело, что здесь и по всему тексту закона подчеркнута выделены рыночные отношения, не очень характерные до недавнего времени для атомной отрасли, являющейся и сейчас наиболее государственной, управляемой и регулируемой государством (рис. 1). Несмотря на неизбежное усиление рыночных отношений в атомной отрасли, на что направлена проводимая новым руководством отрасли реструктуризация отрасли, государственные гарантии ее безопасности вряд ли будут отменены или ослаблены, поскольку это требование международного атомного права, что является приоритетом для атомного права России. Более того, именно в связи с развитием рыночных отношений ответственность государства (правовая и нравственная в первую очередь) за безопасность отрасли, безопасность государства, безопасность населения будет только возрастать, о чем свидетельствует принятие Основ государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации.

Так что принципы Федерального закона “О техническом регулировании” не противоречат и не мешают атомному праву и вполне могут быть усилены там, где это необходимо, во вновь разрабатываемых технических регламентах и национальных стандартах.

В число принципов не включен принцип учета техногенного риска, хотя он явно “просвечивает” сквозь формулировки этого закона, являясь его неоспоримым достоинством, и уж совсем в явном виде записан в статье 2 “Основные понятия” в определении безопасности продукции, процессов (и т.д.) как состояние, при котором отсутствует недопустимый риск ..., и в статье 7 “Содержание и применение технических регламентов”, в которой сказано, что требования технических регламентов должны устанавливаться с учетом степени риска причинения вреда. Кроме того, в пункте 9 статьи 7 сказано: “Ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры разрабатываются ... с учетом степени фактического научно обоснованного риска” (интересно все-таки: какого, фактического или научно обоснованного). При оценке степени риска могут приниматься во внимание положения международных стандартов, рекомендации международных организаций ...”. Дано и определение понятия риска (в статье 2), которое соответствует установившейся практике.

Система государственных гарантий безопасности в области использования атомной энергии



Рис. 1.

Однако, вряд ли это упоминание риска можно рассматривать и тем более использовать на практике как четко сформулированную норму закона, скорее как пожелание-рекомендацию.

Но, тем не менее, это пожелание уже давно реализовано в нормативной базе атомной отрасли.

Если посмотреть на методы государственного управления обеспечением безопасности атомной отрасли (рис. 2), то мы увидим, что вероятностный анализ безопасности, вслед за детерминистским, и

анализ риска давно стали практикой при определении мер обеспечения безопасности, при управлении безопасностью и управлении риском. Мы уже управляем риском, а не просто его учитываем.

Поэтому вполне естественно, что при разработке технических регламентов мы будем использовать те методы анализа риска, которые у нас уже разработаны и применяются, а также будем и далее разрабатывать новые методы анализа риска и совершенствовать существующие. Координацией указанной деятельности уже давно занимается межведомственный совет по анализу риска, существовавший при Департаменте ядерной и радиационной безопасности Минатома России. Такая задача на государственном уровне поставлена перед МЧС России, давно и широко использующим методы анализа риска.

Методы государственного управления обеспечением безопасности в атомной отрасли

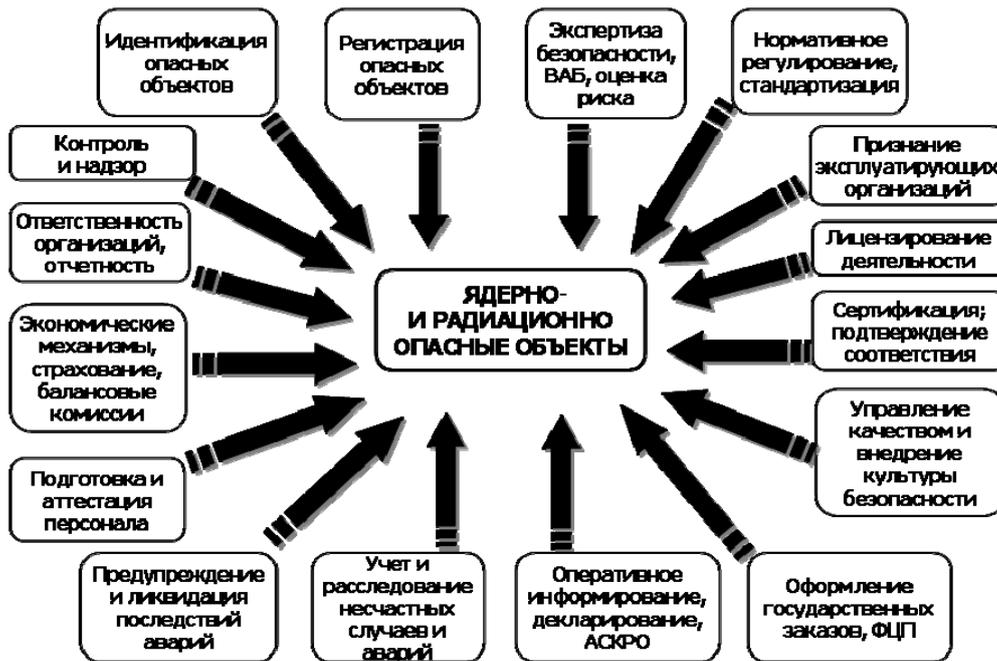


Рис. 2.

Как видно, и здесь нет ничего нового, против которого можно было бы возражать при реализации Федерального закона "О техническом регулировании" в атомной отрасли.

Но это как раз и плохо, что нет ничего нового! Действительно, мы давно проводим оценку риска для тех или иных объектов и технологий и получаем какую-то величину. Ну и что дальше? Зачем нам эта величина и как ее использовать? Оказывается, она нужна, в основном, в познавательных, научных и моральных целях, что, конечно, хорошо, но недостаточно. Получив конкретную величину риска, начинают рассуждать и прикладывать ее к нашим общим представлениям о зонах риска (рис. 3). И если эта величина попадает в зону пренебрежимого риска, то можно ударить себя в грудь и сказать: "Мы хорошие парни и вообще молодцы". Если величина попадает в зону недопустимого риска, то можно смущенно сказать: "Не очень хорошо получилось" и поскорее забыть об этом печальном факте, так как никто не заставляет нас немедленно принять радикальные меры.

Поэтому в Федеральном законе "О техническом регулировании" надо было не рекомендовать "учитывать" (не понятно, каким образом) риск ущерба, а установить для него предельно допустимые величины для разных категорий работников и населения и, возможно, видов опасностей, как это сделано в ряде стран.

К обсуждению вопроса риска ущерба нам придется еще вернуться, учитывая его возможно центральную, главенствующую роль во всем техническом регулировании, а пока посмотрим на то, как должно осуществляться техническое регулирование, о чем сказано в статье 7 "Содержание и применение технических регламентов", в главе 4 "Подтверждение соответствия", в главе 6 "Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов", а также в статье 2 "Основные понятия".

Здесь надо сказать, что основными новациями Федерального закона "О техническом регулировании", кроме риска, являются сами понятия: техническое регулирование, оценка соответствия и подтверждение соответствия. Ранее эти понятия в отечественном правовом регулировании, как правило, не использовались.

Зоны риска и их возможные границы для профессиональных работников в современной России

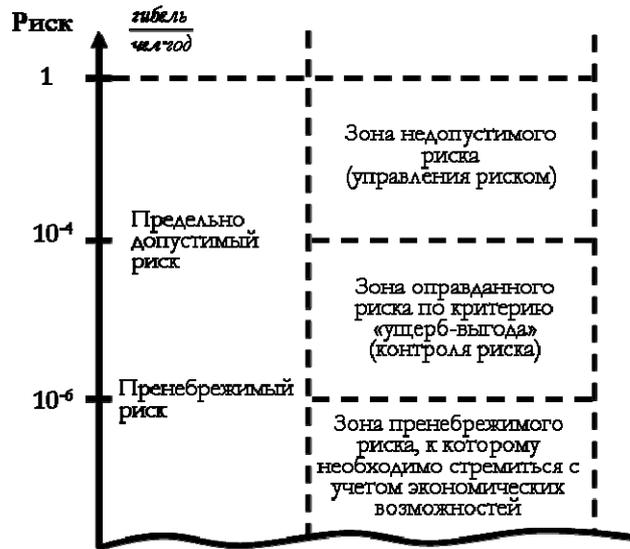


Рис. 3.

Кстати, «техническое регулирование», в соответствии со статьей 2 федерального закона, – это «правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения требований (обязательных или на добровольной основе) к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации... и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия...» с целью обеспечения безопасности.

Однако, правовое регулирование отношений с целью обеспечения безопасности уже давно, очень жестко и весьма успешно осуществляется в атомной отрасли в соответствии с Федеральным законом «Об использовании атомной энергии», рядом других международных и отечественных нормативных законодательных и рекомендательных документов, в том числе рекомендаций МАГАТЭ.

Понятие «оценка соответствия» – пожалуй, центральное смысловое понятие федерального закона. Оно означает ни что иное, как просто «прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявленных к объекту».

Формами оценки соответствия являются государственный контроль (надзор) (очевидно, главная форма), аккредитация, испытания, регистрация, подтверждение соответствия, приемка и ввод в эксплуатацию объекта, строительство которого закончено.

Помилуйте, но здесь указаны все старые слова – формы оценки соответствия, которые давно используются в атомной отрасли (см. рис. 2) и не только. Да у нас ни один ядерно- или радиационно опасный объект не работает без приемки и ввода в эксплуатацию, регистрации, контроля (надзора) и т.п. Так что же здесь нового? Может быть новое в понятии «подтверждение соответствия», выделенном в отдельную главу и принципиально отделяемом отдельными участниками процесса реализации технического регулирования от понятия «оценка соответствия»?

На мой взгляд, этого делать (отделять) нельзя, поскольку в статьях 7 и 3 сказано, что подтверждение соответствия всего лишь форма (одна из форм) оценки соответствия. В свою очередь, «подтверждение соответствия» имеет свои формы – сертификация (опять старое и давно используемое понятие и процесс) и декларирование соответствия (вот это, пожалуй, новое слово, хотя и вполне понятное – все мы уже давно заполняем налоговые декларации).

Так что же все-таки такое «подтверждение соответствия»? Оказывается (статья 2), что это – «документальное удостоверение соответствия объекта предъявляемым требованиям».

А что, разве остальные формы оценки соответствия проводятся не на документальной основе, разве результаты государственного контроля (надзор), аккредитации, испытания, приемки и ввода в эксплуатацию и т.д. осуществляются по телефонному звонку, а не оформляются официальными документами вплоть до правительственного уровня, например, при Правительственной (государственной) комиссии по вводу в эксплуатацию? Разве запрет на передачу продукции, полное или частичное приостановление производства или прекращение действия декларации о соответствии или сертификата соответствия, осуществляемые органом государственного контроля (надзора), не являются документальным удостоверением соответствия или несоответствия, т.е. подтверждением соответствия по определению статьи 2?

В чем же тогда смысловая, а не по названиям и употребляемым словам разница между оценкой соответствия и подтверждением соответствия?

Ну ладно, ввели законодатели новые термины и ввели, Бог им судья. Важно, что, по сути дела, они ничего нового не обозначают.

Более того, в атомной отрасли есть еще две формы оценки соответствия, не упомянутые в федеральном законе, но присутствующие на рис. 2, – лицензирование и признание эксплуатирующих организаций. Странно, что две такие важнейшие формы оценки соответствия, а хотите – подтверждения соответствия, освященные международным атомным правом, не используются в федеральном законе. И что же теперь с ними делать: забыть, как забыл о них Федеральный закон “О техническом регулировании”, или использовать, как велит международное атомное право? (Здесь я хочу напомнить, что уже на самом первом заседании Коллегии Росатома 30 июня 2004 г. было обсуждено и записано в решение №1/1 (приказ от 09.07.2004 № 36), что необходимо разработать Федеральный закон “О лицензировании и техническом регулировании деятельности в области использования атомной энергии”. Впрочем, это решение дальнейшего развития – реализации не получило.)

Таким образом, рассмотрение принципов и форм технического регулирования, показывает, что они не вступают в противоречие с существующей нормативной базой атомной отрасли и более того, в основном, давно реализованы в ней. То есть техническое регулирование атомной отрасли давно осуществляется (реализовано) существующей нормативной базой атомной отрасли и даже в более широких формах по сравнению с определенными Федеральным законом “О техническом регулировании”.

Так в чем же дело? Очевидно, дело в различии форм (названий) нормативных документов, требуемых Федеральным законом “О техническом регулировании” в виде обязательных технических регламентов и рекомендательных национальных стандартов и нормативных документов атомной отрасли в виде обязательных правил, норм, ГОСТов и т.п. Неужели все дело в этом? Неужели мы опять “не так видим”, как сказал первый Президент России Б. Ельцин, и просто надо сесть так, как хочет ВТО?

Давайте попробуем сесть так. Последняя (на момент написания статьи) попытка в этом направлении была предпринята на семинаре-совещании 16 и 17 марта 2006 г. в ФГУП “ЦНИИАТОМИНФОРМ”.

Первая рабочая группа, созданная на этом совещании, определила по результатам многих предыдущих работ участников, в том числе по разработке Перечня и проекта Перечня технических регламентов Правительства Российской Федерации, что для того, чтобы сесть так, как хочет ВТО, и перевести все обязательные требования безопасности существующей нормативной базы атомной отрасли (многих сотен основных документов, в том числе более 300 федеральных норм и правил, более 300 ГОСТов, около 700 ОСТов и свыше 2300 СТП (РД) в технические регламенты необходимо разработать 35 технических регламентов (без учета ядерного оборонного комплекса). Из них 14 технических регламентов (опять же без учета ядерного оборонного комплекса) должны разрабатывать Росатом и Ростехнадзор как основные разработчики в сотрудничестве с другими заинтересованными ведомствами (рис. 4). 21 технический регламент должен разрабатываться иными ведомствами, а Росатом должен только отслеживать свои интересы и согласовывать проекты регламентов.

Перечень технических регламентов, предложенных для разработки рабочей группой №1 на семинаре-совещании в ФГУП «ЦНИИАТОМИНФОРМ» 17 марта 2006 г.

1. О ядерной и радиационной безопасности (Общий технический регламент).
2. О ядерной и радиационной безопасности объектов топливного цикла.
3. О ядерной и радиационной безопасности объектов, сооружений и комплексов с ядерными реакторами.
4. О радиационной безопасности при обращении с радиационными источниками, содержащими радиоактивные вещества.
5. О требованиях безопасности радиационной техники и ядерного приборостроения.
6. О требованиях к оборудованию и изделиям для объектов использования атомной энергии.
7. О требованиях ядерной и радиационной безопасности при обращении с радиоактивными отходами.
8. О требованиях ядерной и радиационной безопасности при хранении ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиационных источников.
9. О ядерной и радиационной безопасности при транспортировании ядерных материалов и радиоактивных веществ.
10. О требованиях к физической защите ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ.
11. О требованиях к учету и контролю ядерных материалов.
12. О требованиях к учету и контролю радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.
13. О безопасности производственных процессов добычи, обогащения и переработки урана и тория.
14. О радиационной и экологической безопасности в районе размещения ФГУП «ПО «Маяк».

Кроме того, были определены области действия и объекты технического регулирования для каждого регламента и списки нормативных документов атомной отрасли, на основании которых должен разрабатываться каждый технический регламент, и обязательные требования, которые должны быть включены в технические регламенты.

Можно предположить, что это будет не простая работа даже для простой компиляции требований из существующей базы в технические регламенты, для определения объема этой компиляции. И даже в этом случае, видимо, кроме технических регламентов, должен быть еще более низкий уровень документов, которые должны содержать обязательные требования либо их детализацию, например, в ТЗ на раз-

работку объекта технического регулирования или в контракте на выполнение соответствующей работы. Для этого как раз и нужна новая редакция статьи 5 “Особенности технического регулирования” Федерального закона “О техническом регулировании”, включающая, кроме обороны и государственной тайны, как сейчас предусмотрено законом, еще и атомную отрасль, как сформулировано в предложениях Росатома по корректировке закона.

И все равно путь разработки как минимум 14 основных технических регламентов, содержащих полный набор минимально необходимых требований по обеспечению безопасности, при таком прямолинейном подходе, в лоб, представляется не оптимальным и почти невыполнимым.

Логика говорит о том, что, если Федеральный закон “О техническом регулировании” требует установить минимально необходимые требования по обеспечению безопасности в технических регламентах, а сами технические регламенты должны приниматься в форме закона, то и содержание технических регламентов должно быть минимальным по объему и максимально общим по содержанию (“Закон должен быть кратким”, как говорил Луций Анней Сенека), т.е. должны устанавливаться требования для некоего всеобщего показателя, которые затем можно достигать любыми добровольно выбранными путями.

В качестве такого максимально всеобщего показателя для безопасности любого вида деятельности и объекта технического регулирования, который вошел бы в технические регламенты и в жизнь, мог бы легко учитываться и достаточно просто оцениваться, в настоящее время наиболее подходит риск ущерба. При этом риск ущерба в наиболее простой (грубой) форме, которую можно внедрять уже сейчас, выглядит как риск гибели человека в год. Следующей формой риска ущерба может быть экономически-стоимостная форма риска в виде величины (стоимости в рублях) потерь в год.

Вторую форму риска можно пока иметь в виду и работать для ее введения в ближайшем будущем, но для этого надо хорошо проработать как раз рыночные, стоимостные показатели, в том числе, например такой, как стоимость одной спасенной жизни. Знание стоимости спасенной жизни пригодится нам и при нормировании величины риска гибели человека, поскольку она может использоваться для оптимизации мер управления риском.

Таким образом, предлагается в виде единого нормированного показателя в каждом техническом регламенте использовать риск гибели человека в год в области или на объектах, регулируемых этим техническим регламентом.

В этом случае планируемый к разработке технический регламент “О безопасности ядерно-топливного цикла” будет называться “О риске гибели в ядерно-топливном цикле”, а технических регламент “О безопасности транспортирования радиоактивных материалов” – соответственно “О риске гибели при транспортировании радиоактивных материалов” и т.д.

При этом в каждом техническом регламенте должна быть задана величина предельно-допустимого риска гибели, например, для ядерно-топливного цикла – $R = 3 \cdot 10^{-5} \frac{\text{гибель}}{\text{чел} \cdot \text{год}}$, а для транс-

портирования радиоактивных материалов – $R = 5 \cdot 10^{-5} \frac{\text{гибель}}{\text{чел} \cdot \text{год}}$ и т.д.

Наряду с этой основной нормой технический регламент должен содержать схемы (ссылки на методики) оценки и подтверждения величины риска. Схемы и методики оценки и подтверждения соответствия не должны изобретать велосипед, а должны базироваться на уже нормативно закреплённых в атомной отрасли основных показателях, таких, например, как наличие барьеров безопасности для оценки ядерной и радиационной безопасности, величинах эффективного коэффициента размножения нейтронов и категориях оборудования для ядерной безопасности, величинах дозовых пределов и классах помещений для радиационной безопасности и т.п.

Все же конкретные методы достижения нормативной величины риска, управления риском, выбора оптимальных мер могут содержаться в рекомендательных документах второго уровня и составляют как раз ту свободу действий и выбора предпринимателей, за которую (свободу) так ратует федеральный закон.

Тем самым в технических регламентах и документах второго уровня мы в наиболее строгой и полной форме и духе будем соответствовать принципам и идеям Федерального закона “О техническом регулировании”. Чтобы добиться этого в целом в техносфере и в пределах государства Российского, необходимо разработать главный, всеобщий технический регламент “О техногенном риске в Российской Федерации”. Именно такой регламент рекомендовала включить в Перечень Правительства Российской Федерации первая группа, созданная и работавшая 16 и 17 марта 2006 г. на семинаре-совещании в ФГУП “ЦНИИАТОМИНФОРМ”.

В этом главном техническом регламенте должны быть заданы две конкретные числовые нормы – интегральный риск гибели профессионального работника за счет влияния техносферы, например, на уровне $R = 10^{-4} \frac{\text{гибель}}{\text{чел} \cdot \text{год}}$ и интегральный риск гибели человека из населения за счет воздействия техно-

сферы, например, на уровне $R = 10^{-5} \frac{\text{гибель}}{\text{чел} \cdot \text{год}}$.

Величины рисков должны быть выбраны обоснованно, исходя из современного состояния и возможностей экономики России и реально существующих величин рисков в России. Здесь же возможно ука-

зание целевых ориентиров величин риска и, возможно, мер стимуляции предпринимателей на их достижении, а также указание целевых ориентиров на введение риска в экономически-стоимостной форме.

Кроме того, как требует федеральный закон, должны быть определены в общем виде минимально необходимые схемы оценки и подтверждения соответствия, конкретизация которых является задачей остальных (специальных) технических регламентов, о чем говорилось выше.

Таким образом, система технического регулирования в атомной отрасли и в Российской Федерации с учетом проекта Перечня технических регламентов Правительства Российской Федерации может выглядеть так, как приведено на рис. 4.

Как видно, предлагается не такой уже и новый подход к реализации Федерального закона «О техническом регулировании». Мы говорим о нем все более настойчиво уже не первый десяток лет. В практическом плане он частично реализован на добровольной основе без законодательного закрепления конкретных норм (величин) и схем их оценки и подтверждения в ряде отраслей, в первую очередь, в атомной отрасли.

В последнее время этот подход все более овладевает научной общественностью (примером чего может служить Декларация Российского научного общества анализа риска об установлении предельно-допустимого уровня риска) и властными структурами, например, официальное поручение МЧС России разработать единые межведомственные методики оценки риска ущерба и типовые паспорта опасных объектов с указанием величин риска ущерба для конкретных источников опасности.

Возможная схема технического регулирования в Российской Федерации и атомной отрасли



Рис. 4.

По-видимому, настало время реализовывать этот подход в техническом регулировании, тем более что всем нам предстоит существенная реконструкция и переработка действующей нормативной базы в этой области.

Нам действительно предстоит существенная реконструкция и переработка действующей нормативной базы в атомной отрасли. Одна только разработка технических регламентов чего стоит!

В первую очередь, в атомной отрасли должна быть разработана система технических регламентов, адекватная системе обеспечения безопасности атомной отрасли и базирующаяся на духе и нормах Федерального закона «О техническом регулировании» с учетом атомного права России.

Нормы рассматриваемого федерального закона говорят, что в атомной отрасли должен быть один общий технический регламент «О ядерной и радиационной безопасности», но почему-то сразу о двух видах опасностей, в основе которых лежат существенно различающиеся физические процессы и которые регулируются существенно различающимися организационными и техническими мерами, а также минимальный набор специальных технических регламентов, которые необходимы только в том случае, если «требования общих технических регламентов не достигают цели (недостаточны), предусмотренные стать-

ей 6 Закона ... степень риска причинения вреда выше, предусмотренной общим техническим регламентом" (статья 8).

Но как определить необходимость специальных технических регламентов априори до разработки общего технического регламента?

Сейчас идет очередная разработка очередного Перечня технических регламентов Правительства Российской Федерации, и неудивительно, что этот Перечень, эту систему технических регламентов различные специалисты видят по-разному, иногда с точностью до наоборот.

Вообще говоря, прежде чем разрабатывать Перечень технических регламентов, надо четко представить себе, что и как мы будем регулировать техническими регламентами, а что документами второго уровня. Необходимы определенные концептуальные проработки системы технических регламентов и достижение консенсуса.

Сейчас Перечень технических регламентов составляется по принципу различия видов работ (транспортирование, хранение и т.п.) или объектов технического регулирования (реакторы, источники, радиоактивные отходы и т.п.) (см. Перечень технических регламентов). Но может оказаться, что основные требования по обеспечению безопасности, особенно если нам удастся ввести обобщающие показатели типа риска ущерба, будут одни и те же для большинства объектов технического регулирования. И тогда надобность в большинстве специальных технических регламентов, в соответствии со статьей 8 федерального закона, отпадет. В качестве иллюстрации этого положения можно привести нормы радиационной безопасности, устанавливающие единую величину – 20 мЗв в год для любых объектов, видов работ и видов излучений.

Такой подход позволяет по-новому подойти к построению возможной схемы технического регулирования, предложенной ранее (рис. 4), сохранив в ней три уровня технических регламентов и четко привязав величину риска ущерба к виду опасности, реализация которой этот ущерб создает (рис. 5). Для этого общий технический регламент "О риске ядерной и радиационной безопасности" необходимо разделить на два общих технических регламента:

- "О радиационном риске в Российской Федерации";
- "О риске ядерной аварии при использовании атомной энергии".

Кроме общего технического регламента "О радиационном риске в Российской Федерации", на мой взгляд, необходимо и достаточно еще три специальных технических регламента, которые будут регулировать процессы, величины рисков для которых могут превышать (в настоящее время практически превышают) величины рисков, установленные общим техническим регламентом, и учитывать особенности объектов технического регулирования. Это радиационный риск при снятии с эксплуатации, утилизации и реабилитации; радиационный риск при медицинских процедурах; радиационный риск при реагировании на аварии и ликвидации их последствий.

Кроме общего технического регламента "О риске ядерной аварии при использовании атомной энергии", на мой взгляд, необходим только один специальный технический регламент для объектов, выводимых из эксплуатации, где возможен повышенный уровень риска. Все остальные объекты технического регулирования, по-видимому, могут быть охвачены общим техническим регламентом. На рис. 5, правда, показаны еще два специальных технических регламента, необходимость которых требует доказательства.

Схема построения и Перечень технических регламентов для атомной отрасли

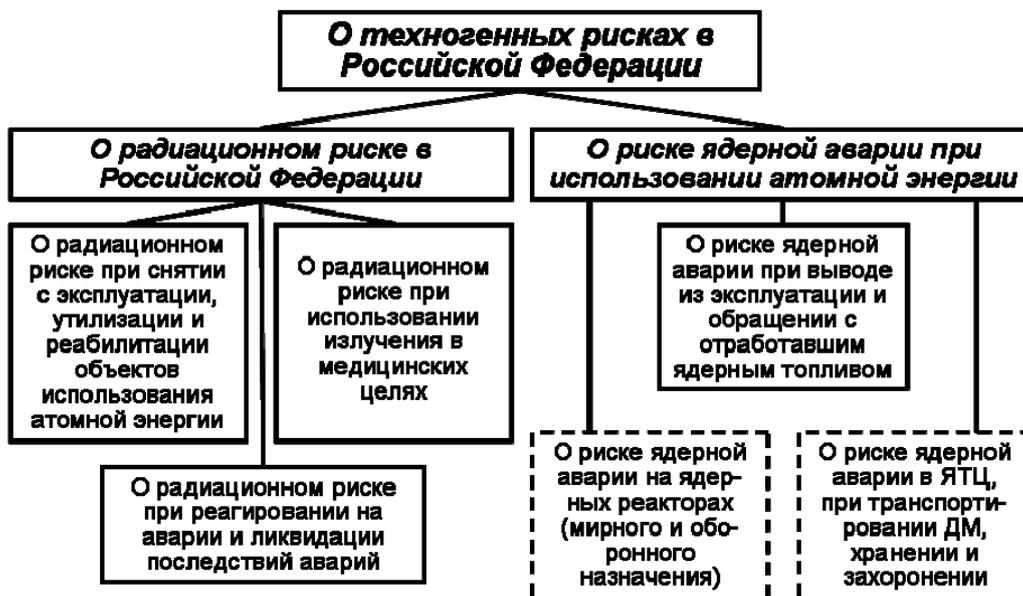


Рис. 5.

На мой взгляд, если мы примем в качестве схемы построения и Перечня технических регламентов указанное на рис. 5 предложение, то все остальные нормативно-технические документы по безопасности атомной отрасли могут быть безболезненно и без особых изменений (конечно, желательно их более строгое взаимосогласование, актуализация и чистка от повторов и излишних требований) переведены в ряд документов установившейся практики, национальных стандартов и стандартов организаций для их использования в качестве доказательной базы при оценке соответствия требованиям принятых технических регламентов, как это и предусмотрено Федеральным законом "О техническом регулировании".

Подводя итог сказанному выше можно сделать следующие выводы.

1. Техническое регулирование, буквально как правовое регулирование отношений в области обеспечения безопасности объектов технического регулирования, и оценка соответствия, буквально как "прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту" (статья 2 Федерального закона "О техническом регулировании"), давно и успешно осуществляются в атомной отрасли и в полной мере соответствуют принципам и смысловому содержанию этого закона, дополнительно включая две формы оценки соответствия, требуемые международным атомным правом, – признание эксплуатирующих организаций и лицензирование деятельности.
2. В то же время существуют определенные процессуальные различия в осуществлении технического регулирования, в структуре системы нормативных документов, их форме и содержательной части. Основным отличием, на мой взгляд, является отсутствие в структуре действующей системы нормативных документов атомной отрасли технических регламентов, которые и надо разработать, и установить уровни обязательности документов системы.
3. Федеральный закон "О техническом регулировании" представляет легитимную возможность ввести в технические регламенты при их разработке в качестве обобщенной нормы безопасности риск ущерба (статья 7), а также отразить такие важнейшие для атомной отрасли понятия, требуемые международными документами, как менеджмент качества и культура безопасности, что соответствует рекомендациям статьи 7.

Необходимо в полной мере и в наиболее оптимальной форме реализовать эту возможность.