

Генеральная конференция

GC(58)/INF/20

16 сентября 2014 года

Общее распространение

Русский

Язык оригинала: английский

Пятьдесят восьмая очередная сессия

Пункт 13 предварительной повестки дня
(GC(58)/1, Add.1, Add.2 и Add.3)

Сообщение Председателя Международной группы по ядерной безопасности (ИНСАГ) от 20 августа 2014 года

20 августа 2014 года Генеральный директор получил письмо Председателя ИНСАГ, в котором излагается его взгляд на нынешние новые проблемы безопасности. Настоящим вышеупомянутое письмо распространяется для сведения Генеральной конференции.

ИНСТИТУТ НАУКИ КАРНЕГИ

20 августа 2014 года

Уважаемый Генеральный директор Аmano,

Обращаюсь к Вам в своем качестве Председателя Международной группы по ядерной безопасности (ИНСАГ). Как это предусмотрено ее кругом ведения, ИНСАГ готовит "рекомендации и высказывает мнения относительно нынешних новых проблем безопасности" для МАГАТЭ и других сторон. Находясь на посту Председателя, я обычно стремился выполнять эту обязанность от имени ИНСАГ путем дополнения различных докладов ИНСАГ годовым докладом по вопросам оценки безопасности. Мои предыдущие доклады размещены на веб-сайте ИНСАГ по адресу: <http://goto.iaea.org/insag>.

Как Вам известно, мировое ядерное сообщество сконцентрировало внимание на аварии на АЭС "Фукусима-дайити" и постаралось добиться того, чтобы уроки этой аварии были усвоены и учтены. Мировое сообщество приняло энергичные меры для повышения безопасности АЭС при помощи "стресс-тестов", национальных планов действий, усиления систем безопасности, улучшения аварийного планирования и многих других шагов. Меры реагирования на аварию были агрессивными и всесторонними. Одновременно с этим в связи с фукусимской аварией МАГАТЭ реализует План действий, который предполагает обнародование доклада на сессии Генеральной конференции в 2015 году. Ряд членов ИНСАГ, включая меня, активно занимаются рецензированием этого доклада. Ввиду большой работы, ведущейся МАГАТЭ в настоящее время, и существования множества других докладов и мероприятий, посвященных изучению этой аварии, мы на ней здесь останавливаться не будем. Вместо этого в данном письме будут рассмотрены слабые места некоторых институциональных систем по обеспечению ядерной безопасности.

Сегодня широко признается тот факт, что важным слагаемым усилий по достижению высоких показателей безопасности является укрепление культуры безопасности. См., к примеру, "Key Practical Issues in Strengthening Safety Culture" (INSAG-15, 2002) ("Ключевые практические вопросы укрепления культуры безопасности"), стр. 5 англ. текста. Для формирования надлежащей культуры безопасности требуется множество атрибутов, но главными из них являются следующие: (1) готовность постоянно учиться, при которой изыскиваются и реализуются возможности для улучшения безопасности, и (2) выработка критического отношения, при котором регулирующие органы, операторы и частные лица постоянно ставят под сомнение адекватность существующего положения дел, чтобы определить пути улучшения безопасности. Главную ответственность за обеспечение безопасности должны нести, конечно же, операторы атомных электростанций (АЭС), и поэтому существование надлежащей культуры безопасности у операторов АЭС и является предметом пристального внимания со стороны официальных регулирующих органов и Всемирной ассоциации организаций, эксплуатирующих атомные электростанции (ВАО АЭС). Но демонстрируют ли компетентные органы государств-членов такой же уровень открытости, какого они требуют от операторов АЭС? Факты не всегда подтверждают это предположение.

Г-ну Юкии Аmano
Генеральному директору
МАГАТЭ

Хотя после фукусимской аварии государства-члены (и ядерная отрасль) сделали много шагов для изменения ситуации, которые достойны всяческого одобрения, на международной арене наметились некоторые признаки возможного угасания стимула к изменениям и улучшениям. Некоторые тому свидетельства были отмечены в связи с шестым совещанием договаривающихся сторон Конвенции о ядерной безопасности (КЯБ) по рассмотрению, которое проходило с 24 марта по 4 апреля 2014 года. Каждая договаривающаяся сторона обязана подготовить доклад и ответить на вопросы, заданные другими. Такое взаимодействие между сторонами – единственное предусмотренное в КЯБ средство обеспечения того, что ее обязательства выполняются. Ранее ИНСАГ уже замечала:

"Для успеха процесса КЯБ необходимо, чтобы все договаривающиеся стороны демонстрировали открытость и подлинное стремление внести те усовершенствования, которые рекомендуются им партнерами. Главной целью каждой договаривающейся стороны на совещаниях по рассмотрению должен быть сбор как можно большего числа полезных идей и уроков для дальнейшего повышения уровня безопасности, а не демонстрация того, каких вершин она, по ее мнению, достигла".

«Strengthening the Global Nuclear Safety Regime» (INSAG-21, 2006) ("Укрепление глобального режима ядерной безопасности"), стр. 10 англ. текста. В этом смысле шестое совещание по рассмотрению дает повод для разочарования.

Хотя многие страны представили превосходные доклады, очевидно, что для некоторых стран полноценное участие в совещании по рассмотрению было скорее досадной необходимостью, чем возможностью поучиться чему-то новому. Статистика обескураживает: из 76 договаривающихся сторон только 69 приняли участие в совещании по рассмотрению, 11 не представили национальный доклад, 22 представили доклады по истечении крайнего срока (что ограничило возможности для их рассмотрения другими договаривающимися сторонами) и 34 не задали ни одного вопроса и не сделали ни одного замечания. Конечно же, у многих договаривающихся сторон нет атомных электростанций, и этим они могут оправдывать свое бездействие. Однако уровень участия все же вызывает огорчение ввиду того, что даже у тех стран, у которых нет собственных атомных электростанций, есть все основания заботиться об адекватном уровне безопасности АЭС за пределами их границ. Излишне говорить, что обязанность договаривающихся сторон представлять доклады и посещать совещания по рассмотрению предусмотрена в самой Конвенции (КЯБ, статьи 5 и 24). Не может не огорчать отсутствие полноценного участия на совещании, состоявшемся спустя всего лишь три года после аварии на АЭС "Фукусима-дайити", когда сторонам есть еще чему поучиться друг у друга.

О подобном же отсутствии интереса говорит и опыт оказания МАГАТЭ услуг по рассмотрению. В своем прошлогоднем письме я указал на многие положительные моменты, с которыми связаны услуги по рассмотрению, и выразил озабоченность тем, что некоторые государства-члены не пользуются ими так широко, как этого хотелось бы (письмо Р. А. Месерва на имя Генерального директора Аmano, 21 августа 2013 года). Эти услуги полезны со многих точек зрения:

- рассмотрение внешними экспертами со свежим взглядом позволяет заострить внимание на важных вопросах, которые в ином случае могли бы остаться незамеченными или неправильно истолкованными;
- подготовка к рассмотрению дает стимул к проведению трезвой самооценки, которая и сама может выявить проблемы безопасности;
- рассмотрение позволяет расширить опыт участников;

- широкая доступность отчетов обеспечивает прозрачность и укрепляет доверие общественности;
- участие в рассмотрении показывает, что каждое государство-член несет ответственность не только перед своими гражданами, но и перед соседними странами;
- участие демонстрирует твердую приверженность обеспечению безопасности;
- повторные рассмотрения гарантируют, что извлеченные уроки эффективно учитываются в работе.

Хотя мы и осознаем, что услуги МАГАТЭ по экспертному рассмотрению – это только одно из средств обеспечения компетентности регулирующего органа, они являются особенно полезными. К сожалению, еще есть страны, которые не воспользовались возможностью поучиться чему-то новому, открывающейся благодаря этим услугам, но я был рад узнать о том, что спрос на такие рассмотрения растет. Некоторые регулирующие органы в странах, где действуют АЭС, ни разу не принимали у себя миссию в рамках комплексных услуг по рассмотрению вопросов регулирования (ИРРС), а некоторые страны лишь в ограниченном объеме воспользовались услугами Группы по рассмотрению вопросов эксплуатационной безопасности (ОСАРТ), касающимися анализа ситуации на их АЭС. Другие страны провели у себя рассмотрения в ограниченном объеме, которые могли и не выявить потенциально существующие серьезные недостатки. Такое нежелание проводить всеобъемлющие рассмотрения несовместимо с готовностью постоянно учиться и выработкой критического отношения – важными аспектами культуры безопасности.

Есть и другой аспект использования услуг по рассмотрению, о котором следует упомянуть. Как показывает опыт некоторых членов ИНСАГ, многие из которых часто имели дело с миссиями по рассмотрению, кое-кто не готов соглашаться с объективными оценками по итогам рассмотрения существующего у него положения дел. Ознакомление с проектом отчета той организации, где проводится рассмотрение, для исправления фактологических ошибок – это часть нормального рабочего процесса. В этом контексте страна имеет полное право добиваться устранения ошибочных утверждений. Однако мы понимаем, что на проводимых по тексту отчета переговорах могут вовсе не только исправляться ошибки; иногда организация, где проводилось рассмотрение, может предпринимать агрессивные попытки смягчить или задушить конструктивную критику. Один из неотъемлемых атрибутов надлежащей культуры безопасности – это готовность иметь дело с фактами. Таким образом, подобная реакция на рассмотрение не может не вызывать глубокого разочарования.

Один из основных уроков, вынесенных из фукусимской аварии, состоит в том, что во главу угла должно быть поставлено формирование надлежащей культуры безопасности у всех тех, кто имеет отношение к ядерной отрасли. Широко признается, что она должна быть ключевой составляющей в работе лицензиатов. Однако ответственность несут не только лицензиаты, но и компетентные органы государств-членов. Один из главных уроков аварии на АЭС "Фукусима-дайти" состоит в том, что необходимо укреплять "глубокоэшелонированную защиту", включающую в себя институциональные барьеры, которые позволяли бы обеспечить высокий уровень ядерной безопасности за счет высокой и действенной культуры безопасности. ИНСАГ ведет работу, которая, как мы надеемся, послужит фундаментом для наращивания усилий МАГАТЭ и других сторон в этой области.

С момента принятия Плана действий МАГАТЭ по ядерной безопасности прошло уже три года. За это время были сделаны крупные шаги вперед. Сегодня следует подумать над тем, каким образом ядерное сообщество могло бы развить успехи, достигнутые благодаря Плану действий и многим другим усилиям, которые были предприняты. Это должно предполагать укрепление существующих механизмов повышения безопасности, а также выработку новых подходов. Например, можно было бы обсудить вопрос о том, следует ли развивать существующий ассортимент услуг МАГАТЭ по экспертному рассмотрению в таком направлении, чтобы это способствовало дальнейшему прогрессу в реализации Плана действий.

Надеюсь, что это письмо окажется полезным. Как всегда, просьба обращаться ко мне во всех случаях, когда ИНСАГ может предложить помощь в этом или в других вопросах.

С уважением,

Искренне Ваш,

[Подпись]

Ричард А. Месерв

Копия: членам ИНСАГ
Денису Флори