

## Обеспечение доверия к ОВОС

*Fanny Bazile, CEA, Alain Tournyol du Clos, Technicatome, Франция*

### **Введение**

Во многих странах для получения разрешения на работы, связанные с ядерными вопросами, используется следующая схема:

- a) Эксплуатирующая организация предоставляет необходимые обоснования безопасности (включая ОВОС). Они могут быть разработаны собственными силами и/или с помощью внешних специалистов, конструкторов и проч. Тем не менее, ответственность за разработку обоснований лежит на эксплуатирующей организации.
- b) Документы по безопасности рассматриваются независимым органом, действующим в качестве технической поддержки Органу надзора за безопасностью (ОНБ). Обычно это итеративный процесс. В конце этого процесса орган технической поддержки направляет документы в Орган надзора за безопасностью совместно с дополнительными собственными анализами и рекомендациями.
- c) Затем Орган надзора за безопасностью принимает решение давать или не давать запрашиваемое разрешение или лицензию, с замечаниями или без них, на определенный период и т.п.
- d) Если разрешение предоставлено, Орган надзора за безопасностью в процессе работы проводит инспекции на объекте для проверки соответствия документации.

Решения Органа надзора за безопасностью принимаются на основе анализа соотношения затрат и выгод. Этого трудно достичь если затраты включают затраты на событие с очень маленькой вероятностью возникновения, но большими последствиями. Это еще сложнее, если выгоды распространяются на всю страну, а риски ограничены только в ближайшем окружении.

Кроме того, в демократических странах население должно доверять, что анализ затрат-выгод был выполнен и его результаты соответствуют правительственным (ОНБ) решениям. В противном случае, население заявит своими голосами о своем неудовлетворении.

### **Проблемы**

ОВОС является ключевым фактором для получения одобрения населения, поскольку он ориентирован на то, что станет с объектом. Однако во многих странах становится все труднее и труднее убедить население, что в ОВОСе все учтено, он правильно выполнен, и его выводам можно верить.

Давайте рассмотрим, почему это так. Имеются три уровня проблем.

## **Уровень 1. Доверие правительству**

В последние десятилетия многие мероприятия в части здравоохранения населения (зараженная кровь, коровье бешенство, и проч.) показали, что предыдущие решения правительства были неправильными, так же как и оценки риска. Растет подозрение, что правительственные эксперты на самом деле не являются независимыми и они находятся под давлением промышленного лобби. Неправительственные организации (НО) представляются как единственно и действительно независимыми и они пытаются доказать это, постоянно занимая позицию, противоположную позиции правительства. Местное население в основном видит, что НО могут помочь получить больше преимуществ (в плане новых рабочих мест, локально потраченных средств и др.).

## **Уровень 2: Вопросы обороны**

Общей практикой является иметь различные органы надзора за безопасностью для гражданских установок и для военных установок. В части ОВОС это вносит определенную трудность: результаты деятельности военных установок - как при нормальной эксплуатации, так и в случае аварии - будут воздействовать на гражданские территории и население. Поэтому необходимо очень тесное взаимодействие между обоими органами надзора, поскольку любое решение, даже очень маловажное, будет использоваться оппонентами в попытках остановить весь проект.

## **Уровень 3: Зарубежное мнение**

В некоторых случаях все заинтересованные стороны относятся к одной стране, в которой находится установка. Это вносит дополнительную трудность, поскольку мнение населения других стран, вовлеченных в процесс, видит в основном затраты (в плане финансового риска), а не выгоды... Недавно это было продемонстрировано при обсуждениях по АЭС Темелин, Игналина и Козлодуй. Это также относится и к программе глобального партнерства.

## **Решения: опыт Франции**

Мы не претендуем на то, что мы имеем решения, которые годятся на все случаи жизни; мы просто рассказываем наш опыт по решению (или попытке решения) этих трудностей.

### **А – убеждение французской общественности**

Опыт нескольких событий в ядерном секторе привел нас к пониманию, что формирование доверия к ядерно-опасным работам зависит от двух типов критериев:

- Научно-технические: научные знания, имеющиеся степень неопределенности, вероятностное обоснование.....,
- Организационные и процедурные: независимость экспертизы, плюрализм рассмотрения, учет политических, экономических и социальных факторов в той же степени, что и технических, четкое определение области ответственности и границ полномочий сторон, участвующих в процессе принятия решений.

В процессе принятия решений следует учитывать два уровня: конечно, научные знания необходимы для создания доверия, но не только они, особенно когда это касается мнения местного населения и заинтересованных сторон.

Примером сложности этого является трудности решения вопроса захоронения HLLLW (высокоактивных долгоживущих отходов) во Франции.

В 80-х путаница между научным пониманием и политическим решением по поводу обращения с HLLLW привела к приостановке процесса выбора места захоронения. ("Миссия Гранит"). Технические специалисты встречались с местными деятелями, принимающими решения на каждой площадке, которая может использоваться для захоронения в геологических формациях, но эти участники не были вовлечены в процесс принятия решений с самого начала. Поэтому общего понимания целей не было, а было подозрение, что специалисты не говорят всей правды о надежности и безопасности принимаемых решений. Местные митинги протеста против данного проекта препятствовали успеху проекта.

В 1991 году член французского правительства Christian Bataille предложил проект закона о развитии НИР по обращению с HLLLW. Этот закон определяет три направления, которые должны быть улучшены за счет НИР, и предусматривает, что Парламент должен принять решение на основе результатов НИР в 2006 г.

Закон Bataille конкретно определяет этапы и соответствующие задачи научной экспертизы, выполняемой независимой комиссией (Национальная комиссия по рассмотрению (НКР), и политического решения, за которое отвечает Парламент на основе НКР и Парламентского комитета по оценке научно-технических вариантов (ПКОНТВ). Мы не знаем, каким будет решение Парламента, но мы видим, что такой порядок до сего времени был хорошо воспринят различными заинтересованными сторонами, включая НО.

Но в 90-х во Франции, как и в других демократиях, традиционная система представительства становится все менее и менее легитимной. Видимость демократического участия возрастает, и люди хотят, чтобы их услышали те, кто принимает решения. Ядерная промышленность попробовала несколько способов вовлечения (заинтересованных сторон) для решения данного вопроса, но важно отметить, что участие заинтересованных сторон не охватывает весь процесс принятия решений, а только некоторые последние его этапы и общественные обсуждения.

Можно привести два примера такой динамики вовлечения:

- Местные комиссии по информации рядом с ядерными площадками, через которые ядерные эксплуатирующие организации передают местным заинтересованным организациям свои результаты, данные по экологии и проч. Они не являются инстанциями, принимающими решения.
- Местные обсуждения проекта CEDRA в Кадараше, на которых были организованы 9 митингов для представления нового проекта хранилища отходов до начала этапа общественных слушаний.

Таким образом, французский опыт показывает, что техническое совершенство является исходным требованием для формирования доверия, но заинтересованным сторонам,

которые отвечают за разные цели, нужны и другие гарантии, которые основываются на процедурной прозрачности.

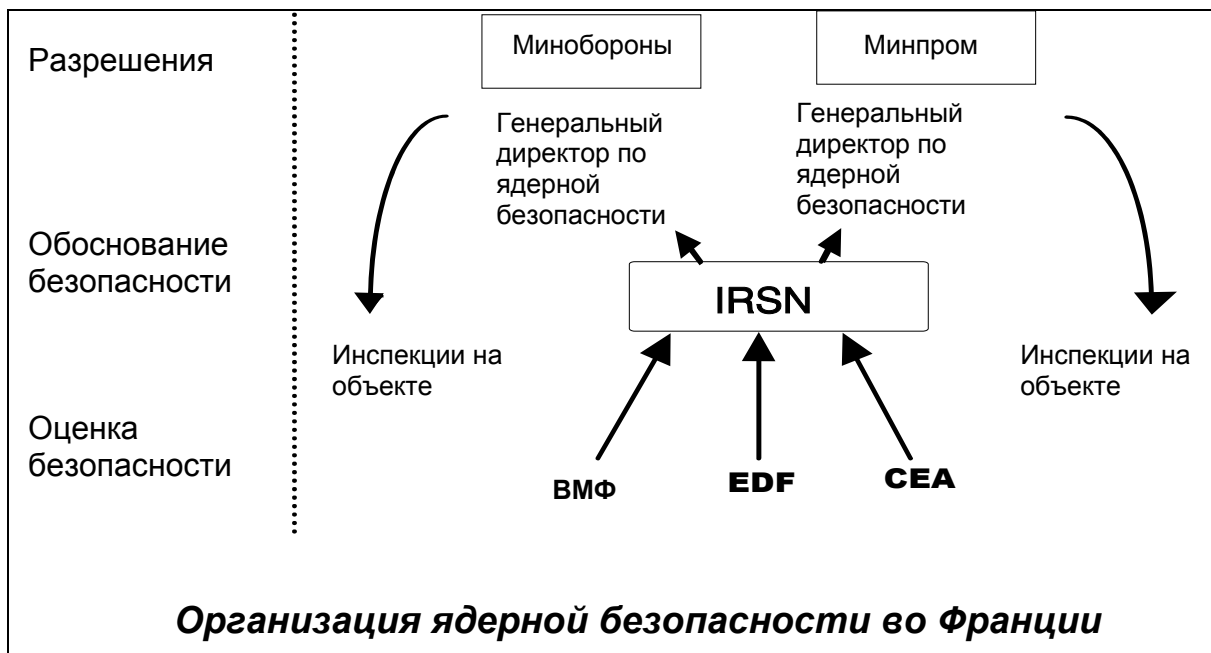
## **В – учет взаимодействия обороны и промышленности**

С самого начала французские министры обороны решили в максимальной степени придерживаться организации и принципам, задействованным для потребностей гражданской ядерной программы.

У нас есть два ведомства по ядерной безопасности, поскольку у них различные области ответственности, но орган технической поддержки один - IRSN.

IRSN является общественным образованием промышленного и коммерческого типа EPIC, полностью независимым от всех остальных организаций и подчиняющимся министерствам обороны, окружающей среды, промышленности, науки и здравоохранения. В зависимости от существа вопроса IRSN направляет свои отчеты и исследования или в Минпром, или в Минобороны, которые при необходимости дают свое разрешение, принимают решение надзорного свойства, и проводят инспекционные проверки на месте.

Приведенная ниже схема показывает организацию ядерной безопасности и радиационной защиты во Франции.



## **С – убеждение зарубежного общественного мнения**

У нас нет большого опыта убеждения зарубежной общественности, но некоторые французские АЭС находятся вблизи наших границ (Fessenheim около Германии и Choosz около Бельгии) и мы прекрасно понимаем, что в ближайшем будущем это станет проблемой.

Сегодня мы хотели бы дать четыре рекомендации по этому вопросу:

- a) нужно убедиться, что все документы и процедуры соответствуют международным нормативам, в первую очередь - рекомендациям МАГАТЭ;
- b) гармонизировать местные НТД, особенно те, которые относятся к управлению кризисными ситуациями в случае аварий (у нас имеется очень печальный опыт с "Чернобыльским облаком");
- c) отдавать предпочтение совместной работе, а не независимой оценке. В конце концов, ответственность лежит на Российской Федерации, как бы независима не была оценка. С другой стороны, совместная работа создает положительное отношение в странах-донорах;
- d) в максимальной степени придерживаться прозрачности, например, приглашая внешние инспекции на объекты (например, МАГАТЭ сыграло очень позитивную роль в Болгарии).

### **Заключение**

Мы находимся перед относительно новой сложной проблемой: убедить общественное мнение стран-доноров что проекты, которые финансируются в России, экологически безопасны и выполняются в соответствии с наилучшими международными стандартами.

Этого не добьешься только административными процедурами, но можно достичь сочетанием мер, включая сотрудничество по ОВОС и обеспечение прозрачности.