



Обеспечение безопасного обращения химических веществ и смесей в Европейском Союзе, Финляндии и Российской Федерации

Т.В.Крамкова

Советник департамента Государственно-правового управления
Президента Российской Федерации

Ключевые слова: химическая продукция, охрана окружающей среды, классификация, регистрация и маркировка химических веществ, регламент REACH, техническое регулирование

Адрес для корреспонденции: kramkova@yandex.ru

Химические вещества (ХВ) и их смеси широко используются во всех сферах деятельности человека — в промышленности, сельском хозяйстве, быту. В настоящее время в хозяйственном обороте находится около 100 тысяч ХВ, которые содержатся в химической, нефтехимической, парфюмерно-косметической, пищевой продукции, лекарственных средствах и т.д. При этом 95% мирового производства приходится на долю всего 1,5 тысяч ХВ, в том числе токсичных (пестицидов, тяжелых металлов и их соединений, продукции нефтехимии, содержащей полициклические ароматические углеводороды, и т.п.).

На современном этапе экономического развития отказ от использования химических соединений в хозяйственной практике невозможен, и особое значение приобретает выработка подходов к регулированию их безопасного производства и обращения с учетом экологических, экономических и социальных аспектов.

Особенности международно-правового регулирования в сфере безопасного обращения ХВ и смесей

Необходимость регулирования безопасного производства и обращения ХВ и смесей обусловлена, прежде всего, их потенциальной опасностью для здоровья человека,

животных, растений и окружающей среды. Осознание опасности последствий накопления в окружающей среде химических веществ антропогенного происхождения и последующая активизация деятельности государств, а также развитие международного сотрудничества, направленного на обеспечение безопасного обращения ХВ и смесей, произошло сравнительно недавно — лишь в конце XX в. В настоящее время наиболее актуальными вопросами в указанной сфере являются оценка опасностей, связанных с ХВ (степень их токсичности, канцерогенности и т.д.), создание унифицированной классификации ХВ, выработка единых принципов обмена информацией о ХВ, унификация подходов к управлению использованием ХВ в целях предотвращения техногенных аварий и т.д.

Координация международного сотрудничества в этой сфере в настоящее время осуществляется Международной программой по химической безопасности, которая активно взаимодействует с Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Международной организацией труда (МОТ) и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) по вопросам, касающимся различных аспектов

КРАМКОВА Татьяна Владимировна

Кандидат юридических наук, кандидат географических наук. С 2002 г. работает в Администрации Президента РФ, советник департамента Государственно-правового управления Президента РФ. Член подкомиссии по техническому регулированию, применению санитарных, ветеринарно-санитарных и фитосанитарных мер Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции; член Экспертного совета по градостроительной деятельности Комитета Государственной Думы по строительству и земельным отношениям. Участвует в разработке и экспертизе проектов федеральных законов по вопросам градостроительной деятельности, природопользования, экологии, технического регулирования.

оценки химической опасности и экологической обоснованного обращения с ХВ.

Результатом международного сотрудничества в указанной сфере стало принятие таких важных международно-правовых актов, как Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (Монреальский протокол, 1987), Конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (Роттердамская конвенция, 1998), Конвенция о стойких органических загрязнителях (Стокгольмская конвенция, 2001).

Монреальский протокол направлен на сокращение использования и прекращение производства некоторых озоноразрушающих веществ (хлорфторуглеродов).

Цель Роттердамской конвенции — способствовать обеспечению общей ответственности государств в международной торговле отдельными опасными ХВ и пестицидами для охраны здоровья человека и окружающей среды от потенциально вредного воздействия и содействия экологически обоснованному использованию этих веществ путем облегчения обмена информацией о свойствах опасных ХВ и пестицидов. Под действие Роттердамской конвенции подпадают уже запрещенные или строго ограниченные на национальном уровне ХВ, включая пестициды, особо опасные пестицидные составы и промышленные ХВ.

Стокгольмская конвенция нацелена на сокращение использования, прекращение производства и последующую полную ликвидацию ХВ — стойких органических загрязнителей, указанных в приложениях к этой Конвенции (пестициды, ядохимикаты и др.).

Для содействия информированию об опасности ХВ в 2002 г. Экономический и Социальный Совет ООН (ECOSOC) принял Согласованную на глобальном уровне систему классификации и маркировки ХВ — СГС (GHS) в качестве стандарта классификации ХВ и передачи информации об их опасности.

Система СГС (GHS) предлагает логический комплексный подход к:

- определению опасности ХВ;
- применению критериев опасности для классификации ХВ, пользуясь согласованной методикой;
- передаче информации об опасности с помощью маркировки продукции и паспортов безопасности.

СГС является международным стандартом классификации ХВ и передачи информа-

ции об опасности. Это инструмент, который страны могут взять за основу при разработке всеобъемлющей национальной программы химической безопасности.

Регулирование безопасного обращения ХВ и смесей в Финляндии и Европейском Союзе

В Финляндии, как и во многих других странах Европейского Союза (ЕС), традиционно повышенное внимание уделяется вопросам безопасного обращения ХВ и смесей. Это обусловлено наличием достаточно развитого сектора химической промышленности (нефтехимия, производство лакокрасочной продукции и т.д.), а также вниманием к проблемам охраны окружающей среды.

Для безопасного применения ХВ и предотвращения отрицательных последствий их воздействия необходимо информировать общественность об опасности химикатов.

В настоящее время страны ЕС, в том числе Финляндия, и многие другие страны Организации экономического сотрудничества и развития при регулировании отношений в сфере безопасности ХВ и смесей берут за основу международную классификацию СГС, согласно которой все ХВ делятся по степени и видам опасности, связанным с:

- физико-химическими свойствами (взрывчатые вещества, воспламеняющиеся газы, воспламеняющиеся жидкости, окисляющиеся жидкости и т.д.);
- воздействием на здоровье человека (острая токсичность, канцерогенность, мутагенность, репродуктивная токсичность и т.д.);
- опасностью для окружающей среды (опасность для водной среды).

Предусматривается, что информацию о химической опасности продукции можно передавать разными способами, например, в виде маркировки на контейнере, в виде паспорта безопасности, прилагаемого к ХВ, или с помощью плакатов, наклеек или этикеток. К такой информации обычно относится обозначение опасности в виде текста и (или) символа. Кроме того, информация об опасности может содержать сообщения по безопасному применению или обращению продукции, а также другие виды мер предосторожности.

Полномочия в области безопасности химической продукции в Финляндии распределены между Агентством технической безопасности и химических веществ (Tukes), Министерством здравоохранения и социального обеспечения и Министерством окружающей среды. Кроме того, вопросами

производства и хранения ХВ занимается также Министерство занятости и экономического развития.

На уровне ЕС указанные вопросы находятся в сфере ведения Европейского химического агентства (ЕСНА), которое находится в Хельсинки.

Национальное законодательство Финляндии в сфере производства и обращения ХВ и смесей представлено Законом о ХВ (744/1989).

Однако, поскольку Финляндия является с 1995 г. членом ЕС, более существенное значение имеет европейское законодательство, а именно:

- ▶ Регламент ЕС 1907/2006, касающийся регистрации, оценки, разрешения и ограничения ХВ (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals, REACH);
- ▶ Регламент ЕС 1272/2008 о классификации, маркировке и упаковке ХВ и смесей (Classification, Labelling and Packaging of substances and mixtures, amending and repealing, CLP) (вступил в силу 20.01.2009, внес изменения в Директивы 67/548/ЕЭС и 1999/45/ЕС, а также в Регламент REACH);
- ▶ Регламент ЕС 648/2004 о моющих средствах;
- ▶ Регламент ЕС 850/2004 о стойких органических загрязнителях;
- ▶ Регламент ЕС 689/2008, касающийся экспорта и импорта опасных химических веществ;
- ▶ Директива ЕС 98/8 о размещении биоцидных продуктов на рынке.

Следует также отметить, что с целью имплементации положений Роттердамской конвенции в законодательство ЕС разработан Регламент ЕС об экспорте и импорте опасных ХВ, касающийся в настоящее время 63 ХВ.

Регламенты ЕС имеют прямое действие: вступают в силу на территории Финляндии в неизменном виде, и национальным законодательством определяются лишь полномочия органов власти. Что касается директив ЕС, то их необходимо инкорпорировать в национальное законодательство.

Кроме того, Финляндия, как и большинство стран ЕС, является стороной Роттердамской и Стокгольмской конвенций.

В настоящее время основными документами, регулирующими производство и обращение ХВ и смесей в Финляндии и ЕС, являются Регламенты REACH и CLP. В соответствии с указанными актами производство и обращение химической продукции

на территории ЕС носит разрешительный характер. Так, необходимо, чтобы любое используемое, новое ХВ или смесь (а для предприятий — все вещества, производимые ими или импортируемые на территорию ЕС в количестве более 1 тонны в год) были зарегистрированы в реестре, который ведет ЕСНА.

Процесс регистрации в реестре ЕСНА достаточно сложный, длительный и затратный для производителей. Для каждого регистрируемого ХВ создается досье, включающее исчерпывающую информацию о свойствах ХВ, его производстве и химической безопасности с точки зрения физико-химических свойств, влияния на окружающую среду, экотоксичности, токсического действия. При этом осуществляется классификация ХВ по степени их канцерогенности, мутагенности, влияния на репродуктивную систему и окружающую среду.

Безопасность ХВ и смесей подтверждается специальными исследованиями, анализами и тестами в лабораториях, имеющих специальную аккредитацию (CLP-лаборатории), по методикам, рекомендованным Организацией экономического сотрудничества и развития (в настоящее время рекомендованы к применению 44 методики).

Этот процесс требует финансовых затрат, времени (от 1 месяца до 2 лет в особо сложных случаях, например, если требуются экотоксикологические тесты), наличия квалифицированных специалистов, лабораторий и т.д. В связи с этим для координации усилий и минимизации затрат на исследования опасных свойств ХВ компании создают консорциумы, которые организуются на добровольной основе на основе соглашения (определяются сфера деятельности, право собственности на информацию, распределение расходов и т.д.).

Следует отметить, что в некоторых консорциумах участвуют и российские компании (в частности, ООО «Сибур»).

В ЕС существует обязательный информационный форум по обмену информацией о веществах (Substance Information Exchange Forum, SIEF) для организаций, регистрирующих одно и то же ХВ. Обмен информацией необходим, прежде всего, в целях недопущения параллельных регистраций одного и того же ХВ (основной принцип REACH: «одно вещество — одна регистрация»).

На основе досье формируется отчет о химической безопасности ХВ, включающий анализ рисков и иные данные, необходимые для составления паспорта безопасности.

Основным результатом регулирования безопасного обращения ХВ и смесей является то, что *без паспорта безопасности обращение ХВ и смесей на территории ЕС не допускается*.

Обращает на себя внимание отлаженность механизмов подтверждения соответствия продукции и процессов установленным нормам, жесткие требования, предъявляемые к методикам и методам тестирования, испытательным лабораториям и органам по сертификации, а также высокий уровень информационной поддержки субъектов хозяйственной деятельности в Финляндии и в ЕС в целом.

Опыт регулирования безопасного обращения ХВ в ЕС может быть использован в российских условиях для решения проблем гармонизации законодательства Российской Федерации с законодательством ЕС в этой сфере.

Проблемы регулирования безопасного обращения ХВ и смесей в Российской Федерации

Расширение торгово-экономических связей со странами Организации экономического сотрудничества и развития и иными развитыми странами, растущая взаимозависимость национальных экономик, глобальная интеграция рынков, вступление Российской Федерации в ВТО требуют от нашей страны создания стабильной законодательной базы, корректировки национального законодательства в соответствии с международно-признанными нормами и правилами, его унификации с законодательством других стран в соответствующих сферах, в том числе в сфере регулирования безопасного обращения химической продукции, ХВ и смесей.

В настоящее время правовое регулирование в этой сфере в Российской Федерации является достаточно противоречивым и фрагментарным. На законодательном уровне отсутствует единый законодательный акт, в котором на комплексной основе регулировались бы отношения в сфере безопасного обращения химической продукции. Исключение составляют лишь отношения в сфере безопасного обращения пестицидов и агрохимикатов, которые урегулированы в Федеральном законе «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами».

Отдельные нормы, имеющие отношение к названной проблеме, содержатся в федеральных законах «Об охране окружающей среды», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О промышлен-

ной безопасности опасных производственных объектов», «О техническом регулировании», «Об отходах производства и потребления», «Об уничтожении опасного химического оружия», «Об обращении лекарственных средств» и некоторых других федеральных законах. Однако производство и обращение значительной части химической продукции, веществ и смесей по-прежнему либо регулируется существенно устаревшими ведомственными актами, либо совсем не урегулировано.

Следует признать, что многие вопросы, которым уделяется значительное внимание в законодательстве развитых стран (например, вопросы, связанные с оценкой степени опасности, регистрацией, классификацией, производством, обращением и маркировкой ХВ и смесей), в Российской Федерации фактически остаются за рамками правового регулирования.

В настоящее время наиболее важным и перспективным направлением регламентации указанных вопросов остается техническое регулирование. В 2002 г. был принят Федеральный закон «О техническом регулировании», согласно которому обязательные требования к продукции, а также к процессам ее производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации должны устанавливаться техническими регламентами. В соответствии с названным Федеральным законом Правительством РФ был подготовлен ряд проектов технических регламентов в форме федеральных законов и постановлений Правительства РФ по широкому спектру продукции, которые должны были стать полноценной нормативно-технической базой, обеспечивающей химическую, физическую, механическую и иные виды безопасности.

Однако большинство из этих проектов не было принято вследствие серьезных разногласий между различными ведомствами и бизнес-группами, а также в связи с наличием существенных недостатков концептуального, редакционного и юридико-технического характера. В частности, проект технического регламента «О безопасности химической продукции» (проект федерального закона № 261818-5 «Технический регламент «О безопасности химической продукции») был разработан и внесен в Государственную Думу в 2009 г., однако так и не был рассмотрен Государственной Думой.

В связи с активными интеграционными процессами, связанными с созданием Таможенного союза и формированием единого

экономического пространства, в настоящее время принято решение о передаче функций по принятию технических регламентов на уровень Таможенного союза. Так, в целях формирования единого режима технического регулирования в ближайшее время должны быть приняты и введены в действие 47 единых союзных технических регламентов, которые будут иметь прямое действие на территории Беларуси, Казахстана и России.

Графиком разработки первоочередных технических регламентов Таможенного союза, который утвержден Решением Комиссии Таможенного союза от 08.12.2010 № 492, были предусмотрены разработка и принятие в 2011 г. технического регламента Таможенного союза «О безопасности химической продукции». Однако этот регламент до сих пор не принят, а лишь внесен на внутригосударственное согласование.

В аналогичной степени готовности находятся технические регламенты «О требованиях к удобрениям», «О безопасности синтетических моющих средств и товаров бытовой химии» и «О безопасности лакокрасочных материалов».

Следует также отметить, что ряд технических регламентов Таможенного союза уже принят, в частности, технические регламенты ТР ТС 006/2011 «О безопасности пиротехнических изделий» (вступил в силу с 15.02.2012), ТР ТС 009/2011 «О безопасности парфюмерно-косметической продукции» (вступил в силу с 01.07.2012), ТР ТС 013/2011 «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту» (вступает в силу с 31.12.2012), ТР

ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» (вступает в силу с 01.07.2013) и т.д.

Вместе с тем необходимо учитывать, что принятие технических регламентов Таможенного союза может заполнить существующий правовой пробел лишь отчасти, а многие вопросы, связанные с обращением ХВ и смесей, по-прежнему будут нуждаться в регулировании.

Отсутствие законодательного регулирования на национальном уровне в определенной степени могут восполнить ратифицированные Российской Федерацией в 2011 г. международные договоры — Роттердамская и Стокгольмская конвенции. Вместе с тем одной лишь ратификации указанных конвенций недостаточно. Как представляется, требуется закрепить в законодательстве Российской Федерации положения, касающиеся осуществления на национальном уровне процесса принятия соответствующих решений, распределения полномочий между органами государственной власти, прав и обязанностей хозяйствующих субъектов, ответственности и т.д. Например, одним из требований Стокгольмской конвенции является наличие у ее участников Национального (Государственного) плана выполнения Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях, который должен содержать предложения по конкретизации экологической политики в отношении стойких органических загрязнителей на ближайшую перспективу и определению путей решения экологических и технических проблем в нашей стране; в нем должны быть прописаны механизмы уменьшения непреднамеренных выбросов, в частности диоксинов, путем совершенствования действующих и создания новых экологически приемлемых технологий.

В связи с этим можно предположить, что в ближайшие годы нашей стране потребуется урегулировать в соответствующих нормативных правовых актах многие актуальные вопросы, касающиеся перехода к единой классификации и маркировке химических веществ; способов оценки опасностей, связанных с ХВ, с использованием международно принятых классификаций, стандартов и методик; порядка контроля за производством и обращением химической продукции; обмена информацией о токсичных ХВ и связанных с ними опасностях; безопасного уничтожения (утилизации) химической продукции и соответствующих отходов; создания государственных информационных систем в указанной сфере и т.д.

Ensuring safe handling of chemical substances and mixtures in the European Union, Finland and the Russian Federation

T.V. Kramkova, PhD in Law, PhD in Geography, Chief Adviser of the Department of State Legal Directorate of the President of the Russian Federation

The article is devoted to regulation of the safe production and treatment chemical products in the European Union, Finland and the Russian Federation. The questions of classification of chemical substances and mixtures according to their degree of danger to human health and the environment are discussed. Comparative analysis of international, European, Finnish and Russian legislation, regulating the relations in the sphere of safe management of chemical substances and mixtures are made. The author discusses prospects for the development of the legislation of the Russian Federation in the sphere of safety of chemical products, including technical regulations of the Customs Union.

Key Words: *chemical products, environmental protection, classification, registration and marking of chemicals, regulation REACH, technical regulation*

Corresponding address: kramkova@yandex.ru