

Структура модели национальной системы регулирования обращения химической продукции¹

Описана модель национальной системы регулирования обращения химической продукции/химических веществ Российской Федерации, подробно рассмотрены объекты регулирования, участники системы, национальные приоритеты, индикаторы и инструменты государственного регулирования, информационные ресурсы и другие аспекты. Рассмотрены вопросы эффективной работы механизмов информирования участников системы об опасности химической продукции в процессе ее обращения



Д.О. Скобелев

директор ФГУП «ВНИЦСМВ»,
Москва, Россия,
csmv@vnicssmv.ru

П.А. Стороженко

генеральный директор ГНЦ
РФ ФГУП «Государственный
научно-исследовательский
институт химии и технологии
элементоорганических
соединений»,
Москва, Россия,
член-корреспондент РАН,
д-р хим. наук, профессор

Е.В. Журба

начальник сектора
ФГУП «ВНИЦСМВ»,
Москва, Россия

Н.М. Муратова

начальник отдела
ФГУП «ВНИЦСМВ»,
Москва, Россия,
канд. техн. наук

Активное участие в международных организациях и их структурах — ценный механизм обмена опытом по наилучшим регуляторным практикам стран-участниц, возможность получить экспертное мнение высокого класса о проводимых в стране реформах системы регулирования. Это существенный механизм учета национальных экономических интересов: зачастую решения о регулировании различных категорий химических веществ или химической продукции могут рассматриваться в качестве нетарифных барьеров для торговли.

В современном мире совместная работа в рамках данных международных структур является важнейшим условием полноценной интеграции страны в мировую систему торгово-экономических связей. Полноценная деятельность в соответствующих структурах различных участников системы регулирования — правительства, научного сообщества, промышленности — становится необходимым условием эффективного использования механизма международного сотрудничества в рамках национальной системы регулирования.

Основной, но не исчерпывающий список международных документов и структур в области регулирования обращения химической продукции/химических веществ представлен на рис. 5.

Инструменты государственного регулирования

Различные задачи, определяемые в рамках национальных приоритетов, решаются государством с помощью инструментов государственного регулирования, наиболее

приемлемых для каждого из обозначенных объектов.

Прежде всего это национальные правовые и нормативные акты, регулирующие данную область. В таблице приведены основные законодательные акты, регулирующие в настоящее время оборот химических веществ и их смесей на территории Российской Федерации и Таможенного союза.

Многие из существующих законов, подзаконных актов, указов, других правовых и нормативных актов могут иметь отношение к регулированию обращения химических веществ, даже если их действие не ограничивается этими веществами или они не нацелены непосредственно на управление их обращением. Это, однако, не означает, что все важные аспекты управления химическими веществами учтены и между этими актами существует полная взаимодополняемость.

В свою очередь, правовые и нормативные акты, а также системы управления содержат конкретные административные процедуры и механизмы, обеспечивающие регулирование обращения химической продукции/химических веществ.

Ряд механизмов используется в системах регулирования для различных типов регулируемых объектов на разных стадиях их жизненного цикла.

Например, для обеспечения учета химических веществ государство может потребовать от промышленности осуществлять регистрацию химического вещества/химической продукции или подавать уведомление о его(ее) производстве/импорте. В ходе данных процедур государство может получить информацию об опасных свойствах химических веществ, специфическую

¹ Окончание. Начало см.
в № 9–10/2013

ключевые слова

химическая продукция/
химические вещества, объекты
регулирования, индикаторы
регулирования, информационные
ресурсы, инструменты
государственного регулирования

Таблица

Законодательство Российской Федерации и Таможенного союза в области регулирования обращения химической продукции

Законодательство Таможенного союза	Законодательство Российской Федерации
Соглашение Таможенного союза о санитарных мерах от 11 декабря 2009 года	Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ
Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в Таможенном союзе от 18 ноября 2010 года	Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ
Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования, утвержденные Решением Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 года № 299	Федеральный закон «О санитарно-противоэпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ
Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами — членами Таможенного союза в торговле с третьими странами, утвержденный Решением Комиссии Таможенного союза от 19 ноября 2009 года № 132	Федеральный закон «О промышленной безопасности производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ
	Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ
	Руководство по оценке риска для здоровья населения при воздействии химических веществ, загрязняющих окружающую среду, утвержденное 5 марта 2004 года Государственным главным врачом Российской Федерации
	Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2603-р «Об утверждении Национальной программы реализации принципов надлежащей лабораторной практики Организации экономического сотрудничества и развития в деятельности российских испытательных центров (лабораторий) в области неклинических лабораторных исследований объектов, содержащихся в пестицидах, косметической продукции, лекарственных средствах для медицинского применения, лекарственных средствах для ветеринарного применения, пищевых и кормовых добавках, а также в химических веществах промышленного назначения»

5. Международная деятельность

5.1. Участие в международных соглашениях / процедурах / конвенциях

- 5.1.1. Стокгольмская конвенция
- 5.1.2. Повестка дня на 21 век: Комиссия по устойчивому развитию
- 5.1.3. Лондонские указания ЮНЕП
- 5.1.4. Кодекс поведения ФАО
- 5.1.5. Монреальский протокол
- 5.1.6. Соглашения международной организации труда 170
- 5.1.7. Рекомендация ООН для транспортировки опасных грузов
- 5.1.8. Рекомендация ООН СГС (GHS)
- 5.1.9. Базельское соглашение
- 5.1.10. Лондонское соглашение
- 5.1.11. GATT/ WTO соглашения (касающиеся торговли химическими веществами)
- 5.1.12. Конвенция по химическому оружию
- 5.1.13. Региональное/субрегиональное соглашение

5.2. Участие в международных организациях по вопросам регулирования химических веществ

- 5.2.1. АТЭС (ХДАТЭС)
- 5.2.2. ОЭСР (Комитет по химии)
- 5.2.3. Межправительственный форум по химической безопасности
- 5.2.4. Международная программа по химической безопасности
- 5.2.5. Всемирная организация здравоохранения
- 5.2.6. ООН ЭКОСОС
- 5.2.7. Международная организация труда

Рис. 5.

Международные документы и структуры, оказывающие влияние на систему регулирования обращения химической продукции/химических веществ РФ

информацию об их потенциальном воздействии на здоровье человека и окружающую среду, а также другую информацию, необходимую для оценки их социально-экономического значения.

В некоторых странах регулирующие органы требуют от производителей и импортеров предоставлять отчетность о производимой/импортируемой продукции, например об объемах поставок, и другие статистические данные. Подобный механизм получения информации является важным для установления национальных приоритетов в области регулирования обращения химических веществ/химической продукции.

На основании доступной информации государство принимает решения по мерам управления рисками при обращении того или иного химического вещества. Такими механизмами могут являться установленные на законодательном уровне требования к субъектам деятельности — от них мо-

жет требоваться получение лицензии на осуществление деятельности.

Снизить риски от обращения химической продукции до приемлемого уровня позволят меры по информированию работников и общественности о способах безопасного обращения с такой продукцией. В частности, может быть законодательно закреплено требование проводить классификацию опасностей химических веществ/продукции и осуществлять их маркировку.

Государство может регулировать количество выбросов, обязывая производителей получать на них разрешения, и предоставлять льготы тем из них, кто работает с учетом принципов «зеленой» химии.

Одним из основных механизмов управления рисками от обращения химических веществ является запрещение или ограничение производства, импорта и применения на территории страны отдельных химических веществ. Решения об ограничении или запрещении химических веществ оказывают значительное влияние на экономику, поэтому механизм социально-экономического анализа последствий запрета или ограничения данного химического вещества должен быть обязательно включен в процедуру принятия регулирующего решения.

На рис. 6 представлены основные инструменты государственного регулирования модели системы регулирования обращения химической продукции/химических веществ РФ.

Механизмы саморегулирования

Для снижения риска от обращения химических веществ не всегда необходимы правовые инструменты, в определенных случаях могут использоваться механизмы саморегулирования, включая, например, системы поощрения или добровольные программы, разработанные в промышленности.

Данную категорию механизмов регулирования целесообразно рассмотреть отдельно. Например, к механизмам саморегулирования можно отнести добровольные программы промышлен-

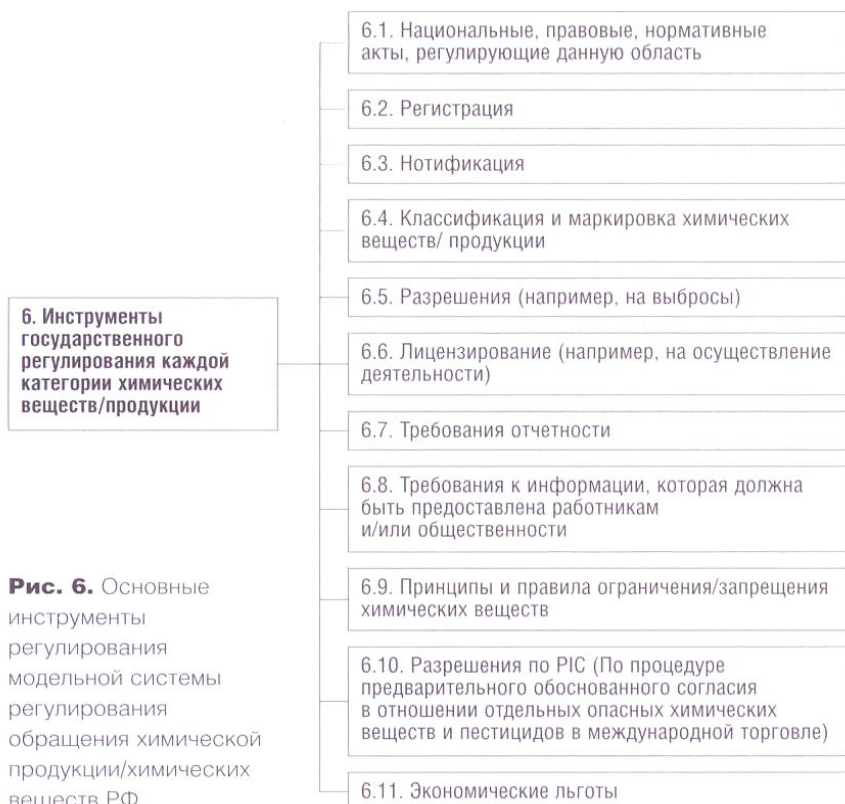


Рис. 6. Основные инструменты регулирования модельной системы регулирования обращения химической продукции/химических веществ РФ



Рис. 7. Механизмы саморегулирования как элемент модельной системы регулирования обращения химической продукции/химических веществ РФ

ности, такие как «Ответственная забота» (Responsible Care) и «Управление продукцией» (Product Stewardship) (рис. 7).

Ответственная забота — глобальная инициатива химической промышленности, способствующая повышению эффективности деятельности компании по защите здоровья человека, безопасности и экологичности продукции, а также стимулирует развитие и внедрение принципов устойчивой химии.

В рамках данной программы была разработана Глобальная стратегия управления продукцией, способствующая управлению химической промышленностью, включая информирование о рисках, связанных с этой продукцией на протяжении всей цепи поставок. Глобальная стратегия управления продукцией (GPS) представляет собой инструмент для компаний по повышению безопасности использования химической продукции за счет самостоятельного проведения оценки ее рисков.

Еще одной добровольной инициативой является Международный свод правил и норм по распространению и использованию пестицидов Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (Кодекс поведения ФАО). Данный свод правил устанавливает стандарты и правила использования пестицидов с целью снижения риска для здоровья и окружающей среды и применяется на добровольной основе.

Промышленность, отраслевые структуры и организации также могут на добровольной основе осуществлять содействие при реагировании на чрезвычайные ситуации, связанные с использованием химической продукции.

Информационные ресурсы

Для эффективного решения задач, поставленных государством в рамках системы регулирования, могут использоваться разные типы информационных ресурсов. Выбор типа зависит от используемого инструмента регулирования. Существует ряд ресурсов, без которых сложно представить систему регулирования обращения химической продукции. Так, один из обязательных типов информационных ресурсов — база данных правовых и нормативных документов в этой области регулирования.

Также необходим ряд информационных ресурсов, обеспечивающих учет химических веществ/химической продукции, их производителей и импортеров. В зависимости от выбранного государством объекта и инструмента регулирования это могут быть национальные реестры, перечни существующих на территории страны химических веществ, реестры пестицидов, реестры производителей, государственных документов о регистрации, лицензий и т.д.

Отдельный тип информационных ресурсов — базы данных, включающих информацию, которая позволяет оценить социально-экономическое значение химического вещества, обращающегося в составе продукции на территории страны. К данному типу могут относиться базы данных об объемах производства и импорта вещества, видах его использования в составе различной продукции, статистика продаж и т.д.

Другой вид информационных ресурсов — базы данных, содержащие информацию об идентификации хими-

ческих веществ, их свойствах, опасных для здоровья человека и окружающей среды. В мире существует большое количество баз данных с подобной информацией, в том числе открытых государственных ресурсов.

Система регулирования обращения химической продукции/химических веществ Российской Федерации предусматривает возможность использования международных баз данных с учетом необходимости предварительного их рассмотрения на предмет качества

содержащейся в них информации и ее применимости для России.

Информационные ресурсы с данными мониторинга, например с отчетами о промышленных авариях и авариях на транспорте, статистикой отравлений и данными о профессиональных заболеваниях, являются важным источником информации о воздействии химического вещества и вместе с информацией, полученной из предыдущих источников, используются для расчетов рисков этого химического вещества.

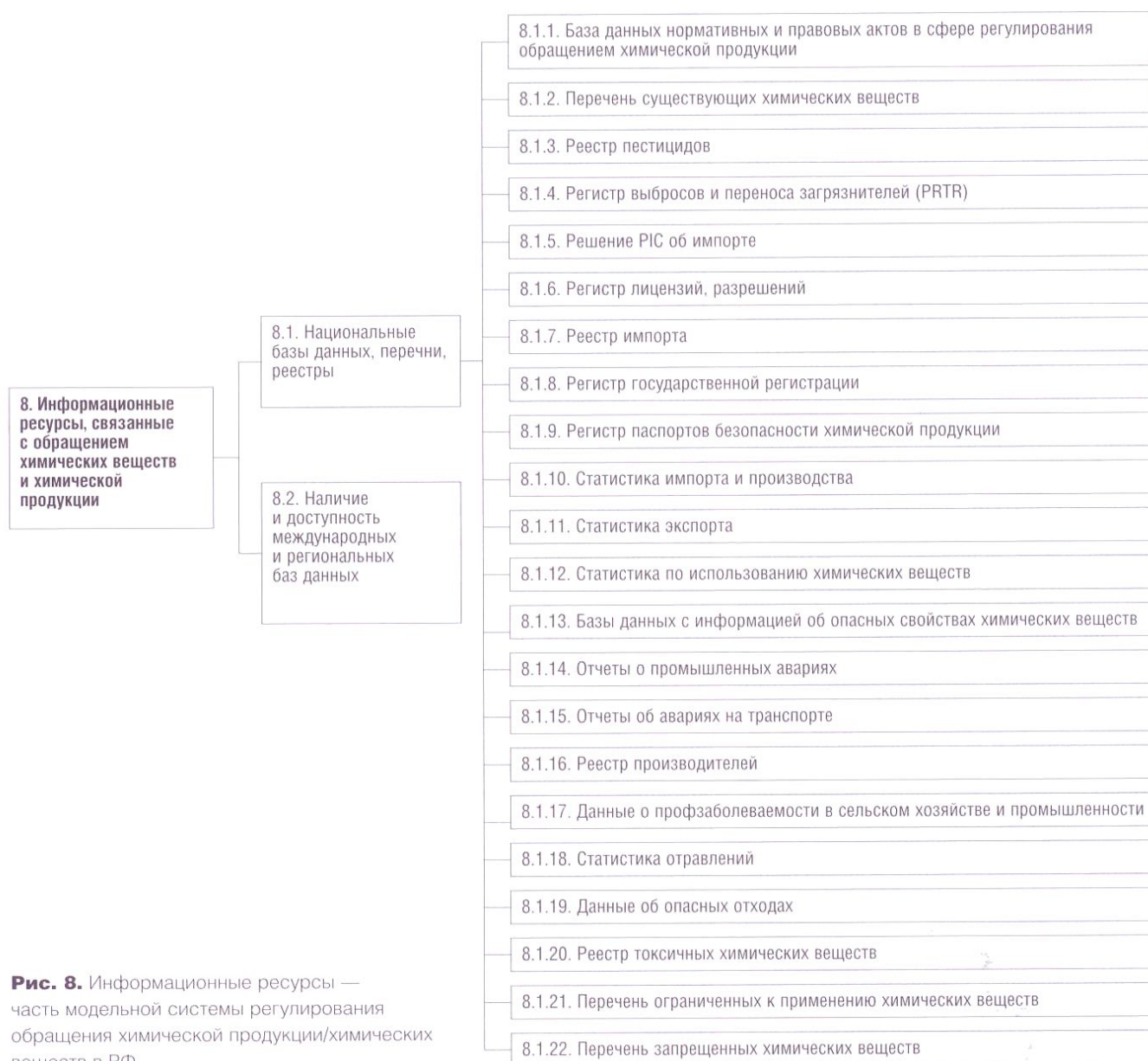


Рис. 8. Информационные ресурсы — часть модельной системы регулирования обращения химической продукции/химических веществ в РФ

Отдельно должны существовать информационные ресурсы со списками разрешенных, ограниченных к применению и запрещенных химических веществ вместе с документами, на основании которых принималось регулирующее решение.

Описанные выше информационные ресурсы схематично представлены на рис. 8.

Лабораторная инфраструктура

Для получения необходимой информации о свойствах химического вещества в целях осуществления его регулирования необходимо наличие соответствующей лабораторной инфраструктуры, услугами которой может воспользоваться как государство, так и промышленность.

В лабораторную инфраструктуру входят аккредитованные испытательные лаборатории (центры), созданные на базе производственных предприятий, научно-исследовательских и учебных институтов, некоммерческих организаций и проч.; центры коллективного пользования; инновационные центры, действующие на базе высших учебных заведений, научно-исследовательских центров и т.д.

Россия имеет обширную лабораторную инфраструктуру. Аккредитованные лаборатории (центры) проводят работы по подтверждению соответствия. Лаборатории, как правило, специализируются на проведении испытаний (измерений, исследований) определенных видов продукции или проведении определенных видов испытаний (измерений, исследований).

Система регулирования обращения в Российской Федерации предусматривает наличие испытательных лабораторий (центров), соответствующих принципам Надлежащей лабораторной практики (GLP). Именно в них могут быть получены токсикологические и экотоксикологические данные о химических веществах, признание которых может стать возможным в других странах — членах ОЭСР.

Центры коллективного пользования и инновационные центры также

9. Лабораторная инфраструктура (испытательная база)

9.1. Наличие аккредитованных испытательных центров (лабораторий)

9.2. Наличие испытательных лабораторий (центров), соответствующих принципам надлежащей лабораторной практики (Good Laboratory Practice, GLP)

9.3. Центры коллективного пользования

9.4. Инновационные центры

9.5. Распределенный испытательный центр

могут заниматься научно-исследовательскими работами. Они оснащены современным оборудованием, имеют высококвалифицированных сотрудников, в том числе профессоров, докторов и кандидатов наук, и соответствующие помещения. В стране, однако, таких центров немного, а их создание требует больших капиталовложений.

В системе регулирования обращения химической продукции/химических веществ Российской Федерации предусмотрено создание распределенных испытательных центров. Такой центр не требует создания новых лабораторий или вложения средств в существующие с целью их модернизации, он создается на базе действующих лабораторий с использованием их потенциала при наличии организационно-методического центра. Распределенный испытательный центр гораздо легче адаптировать к быстро изменяющимся международным практикам.

Лабораторная инфраструктура системы регулирования обращения химической продукции/химических веществ РФ представлена на рис. 9.

Механизмы информирования

Достижение задач системы регулирования, связанных с уменьшением риска от обращения химической продукции, в значительной степени зависит от того, насколько эффективно работают механизмы информирования различных участников системы регулирования об опасности химической продукции в процессе ее обращения.

Рис. 9. Лабораторная инфраструктура модельной системы регулирования обращения химической продукции/химических веществ РФ

справка

Центры информирования существуют в ряде стран, таких как США (CHEMTREC, Американский химический совет), Канада (CANUTEC, Канадский центр по информированию в экстренных ситуациях при транспортировке химических веществ), Великобритания (NCEC, Национальный центр по информированию об опасности химической продукции)



Рис. 10. Информирование об опасностях — обязательный элемент модельной системы регулирования обращения химической продукции/химических веществ РФ

Информационные источники осуществляют информирование в пассивном режиме. Распространенными способами информирования потребителей об опасности химической продукции в процессе ее обращения являются предупредительная маркировка и Паспорта безопасности, в которых описываются основные свойства химической продукции, представляющие опасность для здоровья человека и окружающей среды, в том числе и опасность, связанная с физико-химическими свойствами, а также правила безопасного обращения.

Паспорт безопасности является составной частью технической документации на химическую продукцию и предназначен для обеспечения потребителя достоверной информацией по безопасности промышленного применения, хранения, транспортирования и утилизации химической продукции, а также ее использования в бытовых целях.

В Российской Федерации Паспорт безопасности составляется на основании информации, полученной из компетентных источников, таких как аварийные карточки, карты российского Регистра потенциально опасных химических и биологических веществ, сертификаты, нормативно-техническая документация, сведения различных баз данных и т.д.

Предупредительная маркировка предназначена для информирования

потребителей о возможной опасности химической продукции для здоровья человека и окружающей среды при определенном ее воздействии, а также о мерах по предотвращению данного воздействия. Информация представляется посредством графических символов и краткого описания опасности.

Одним из элементов модели системы регулирования РФ является Центр информирования в экстренных ситуациях, связанных с оборотом химической продукции, позволяющий оперативно и своевременно обеспечить необходимой информацией любое заинтересованное лицо в случае возникновения инцидента.

Центры информирования могут представлять собой государственные и/или коммерческие организации, оказывающие круглосуточную консультационную поддержку заинтересованным лицам (местным государственным органам и службам, грузоотправителям и грузополучателям, промышленным предприятиям, потребителям и т.д.). Формы информирования об опасностях, связанных с обращением химической продукции/химических веществ, приведены на рис. 10.

Таким образом, нами описана модель системы регулирования обращения химической продукции/химических веществ Российской Федерации. Данная система — сложная, многокомпонентная, с большим количеством взаимосвязей между ее элементами. Она как живой организм постоянно изменяется и совершенствуется под действием внешних (например, международное регулирование в данной области) и внутренних факторов (национальные приоритеты). В связи с этим целесообразна более подробная проработка элементов и механизмов этой системы, а также ее постоянная актуализация. ■

Список литературы

1. Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS). Fifth revised edition. United Nations. New York and Geneva, 2013.
2. Боссель Х. Показатели устойчивого развития: Теория, метод, практическое использование / Отчет, представленный на рассмотрение Балатонской группы: пер. с англ. — Тюмень: Изд-во «ИПОС» СО РАН, 2001.