

ХИМИЧЕСКАЯ И БИОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ВЫПУСК, ПОСВЯЩЕННЫЙ ИТОГАМ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ
«НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ХИМИЧЕСКОЙ И
БИОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ (2009–2014 ГОДЫ)»



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ВСЕРОССИЙСКИЙ ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ И ТЕХНИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК (ВИНИТИ РАН)
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УНИТАРНОЕ ПРЕДПРИЯТИЕ «ЦЕНТРАЛЬНЫЙ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ХИМИИ И МЕХАНИКИ» (ФГУП «ЦНИИХМ»)

**ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕГУЛЯТОРНЫХ ПРАКТИК ДЛЯ
РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ
ХИМИЧЕСКИХ ВЕЩЕСТВ И ПРОДУКЦИИ В ПРОМЫШЛЕННОСТИ И
ТОРГОВЛЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**EXPERIENCE OF APPLYING INTERNATIONAL REGULATORY PRACTICES FOR
DEVELOPING SYSTEM OF STATE REGULATION OF HANDLING CHEMICALS AND
CHEMICAL PRODUCTION IN INDUSTRY AND COMMERCE
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

*С.А. Цыб¹, П.А. Стороженко², Д.О. Скобелев³, А.Г. Чистяков⁴,
Н.М. Муратова³, А.Ю. Орлов¹, Е.В. Збитнева³*

*Tsyb S.A., Storozhenko P.A., Skobelev D.O., Chistyakov A.G.,
Muratova N.M., Orlov A.Yu., Zbitneva E.V.*

¹ Министерство промышленности и торговли РФ

² ГНЦ РФ ФГУП «ГосНИИ химии и технологии элементоорганических соединений», г. Москва

³ ФГУП «Всероссийский НИИ стандартизации материалов и технологий», г. Москва

⁴ Российский Союз химиков, г. Москва

Непрерывное развитие и интенсификация производства приводит к увеличению количества заболеваний и смертей, вызванных негативным воздействием химических веществ. Вклад заболеваний, вызванных негативным воздействием химических веществ, в продолжительность и качество жизни населения является значительным и диктует необходимость выработки адекватных мер реагирования и разработки целостной системы государственного регулирования обращения химических веществ и продукции. В основу разработки системы положены нормативные правовые акты и документы стратегического планирования Российской Федерации, а также межгосударственные соглашения, договоренности и стандарты, разработанные под эгидой международных организаций и форумов, прежде всего в рамках Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ), представляющего собой глобальную политику и стратегию, одобренные правительствами более 175 государств мира и заинтересованными неправительственными организациями в целях защиты здоровья людей и экосистем от вреда, причиняемого токсичными химическими веществами. Концепция развития системы государственного регулирования обращения химических веществ и продукции в промышленности и торговле Российской Федерации представляет собой совокупность взглядов на систему государственного регулирования обращения химических веществ и продукции и приоритетные направления ее развития, включая цель, принципы, основные задачи, а также механизмы их реализации в рамках полномочий Минпромторга России в указанной сфере деятельности. Статья посвящена анализу рекомендаций СПМРХВ для достижения рационального регулирования обращения химических веществ и их учету в Концепции. Концепция аккумулировала основные тенденции развития систем рационального регулирования обращения химических веществ и продукции, предлагаемые Стратегическим подходом.

Ключевые слова: Стратегический подход; глобальный план действий, области деятельности, базовые элементы Стратегического подхода; рациональное регулирование химических веществ; Концепция развития системы государственного регулирования обращения химических веществ и продукции.

Continuous development and intensification of industry increases the number of diseases and deaths caused by the negative impact of chemicals. Health problems caused by the negative impact of chemicals contribute significantly in lifetime and life quality of the population and dictate the need to develop the appropriate responses and to create an integrated system of state regulation of handling chemicals and chemical production. The development of such system is based on regulatory legal acts and strategic planning documents of the Russian Federation, as well as on intergovernmental agreements, arrangements and standards developed under the auspices of international organizations and forums, in particular, within the framework of the Strategic Approach to International Chemicals

Management (SAICM). SAICM is a Strategic Approach to International Chemicals Management approved by the governments of more than 175 countries in the world together with relevant non-governmental organizations aiming at protecting human health and ecosystems from harms caused by toxic chemicals. The concept of developing the system of state regulation of handling chemicals in the industry and trade of the Russian Federation is a plurality of aspects concerning the system of state regulation of handling chemicals and priorities of its development, including its purpose, principles, major tasks, as well as mechanisms for their implementation under the authority of the Russian Ministry of Industry and Trade regarding this sphere of activity. This article analyzes the recommendations of SAICM in order to achieve the sound regulation of handling of chemicals within this concept. The concept has accumulated basic trends of developing systems of sound regulation of handling chemicals, which are proposed by the strategic approach.

Keywords: strategic approach; global plan of action, areas of activity, basic elements of strategic approach; sound regulation of handling chemicals; concept of development of state system of regulation of handling chemicals.

Важнейшую роль в повышении комфорта и качества жизни людей играют новые химические вещества и изготовленная на их основе промышленная продукция. Однако непрерывное развитие и интенсификация производства (более 90% технологических цепочек в промышленности и торговле связано с обращением химических веществ и продукции) приводит к тому, что 8,3% смертей и 5,7% заболеваний в мире (в пересчете на потерянные годы здоровой жизни) обусловлено негативным воздействием химических веществ на человека. Для сравнения, мировое бремя раковых заболеваний составляет меньшую долю (5,1% от общего числа потерянных лет здоровой жизни). Усугубляет ситуацию тот факт, что 45% заболеваний, вызванных воздействием химических веществ, приходится на детей в возрасте до 15 лет [1].

Приведенные факты свидетельствуют о необходимости адекватного реагирования и актуальности разработки целостной системы государственного регулирования обращения химических веществ и продукции.

В основу разработки такой системы должны быть положены межгосударственные соглашения, договоренности и стандарты, разработанные под эгидой ООН, организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и других международных организаций и форумов.

В числе наиболее представительных результатов деятельности международного сообщества – создание в 2006 году так называемого Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (далее – Стратегический подход, СПМРХВ), представляющего собой глобальную политику и стратегию, одобренные правительствами более 175 государств мира и заинтересованными неправительственными ор-

ганизациями в целях защиты здоровья людей и экосистем от вреда, причиняемого токсичными химическими веществами.

В итоговом документе Резолюции 66-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН «Будущее, которого мы хотим» участники подтвердили свою приверженность такому подходу к рациональному регулированию химических веществ и удалению отходов на всех уровнях, который позволил бы действительно, эффективно, согласованно и скоординированно реагировать на возникающие проблемы и вызовы, а также подчеркнули необходимость продолжения и укрепления многосекторального и многостороннего участия и необходимость дальнейшего укрепления Стратегического подхода [2].

Всемирный саммит также установил амбициозные глобальные цели этого процесса – достижение рационального регулирования химических веществ на протяжении всего их жизненного цикла таким образом, чтобы к 2020 году добиться «сведения к минимуму вреда, причиняемого использованием и производством химических веществ здоровью людей и окружающей среде» («Общая цель СПМРХВ-2020»). Принятие таких обязательств было подтверждено на Саммите «большой двадцатки» в 2012 году.

В число координаторов Стратегического подхода в настоящее время входят 175 правительств (из них 158 представлены министерствами охраны окружающей среды или министерствами иностранных дел и 17 – министерствами здравоохранения, труда или сельского хозяйства) и 85 неправительственных организаций, включая широкий круг представителей промышленности и гражданского общества. Стратегический подход содействовал установлению связей, координации и участию со стороны всех групп заинтересованных сторон в рамках блока вопросов, ка-

сающихся обеспечения безопасности химических веществ и отходов.

Выполнение СПМРХВ в значительной степени зависит от активности соответствующих межгосударственных организаций, особенно от семи организаций-членов и двух организаций-обозревателей, участвующих в реализации всеобъемлющей глобальной Межорганизационной программы по рациональному регулированию химических веществ (МПРХВ). Членами МПРХВ являются: Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП); Организация ООН по промышленному развитию (ЮНИДО); обучающий и научно-исследовательский институт ООН (ЮНИТАР); Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ); Организация ООН по продовольствию и сельскому хозяйству (ФАО) и Международная организация труда (МОТ); двумя организациями-наблюдателями являются: Программа развития ООН (ПРООН) и Всемирный банк.

МПРХВ занимается содействием в решении конкретных вопросов по безопасному обращению с химическими веществами. Основными направлениями деятельности этой программы являются: содействие внедрению и ведению регистров выбросов и переносов загрязнителей, создание единых правил классификации и маркировки, оценка химических веществ с точки зрения рисков для здоровья и окружающей среды, разработка и согласование методологий оценки риска химических веществ, поддержание глобальных порталов информации о химических веществах, содействие включению вопросов обращения с химическими веществами в национальные планы развития, решение проблем устаревших пестицидов, предотвращение и ликвидация химических аварий и чрезвычайных ситуаций.

В последнее десятилетие МПРХВ играет ведущую роль в разработке и реализации СПМРХВ. МПРХВ работает в тесной взаимосвязи с Секретариатом СПМРХВ и планирует продолжать сотрудничество по мере приближения к выполнению целей стратегии, предусмотренных на 2020 год. В этой области достижения МПРХВ включают:

- содействие разработке СПМРХВ в качестве со-организатора первой Международной конференции по химической безопасности, состоявшейся в Дубае, на которой был окончательно разработан и одобрен Стратегический подход;

- принятие на себя ведущей роли в решении возникающих принципиальных вопросов СПМРХВ, при сохранении ведущей роли ВОЗ и ЮНЕП в отношении свинца, содержащегося в красках, ЮНЕП - остатков химических веществ в продуктах; ЮНИДО - электронных отходов; ОЭСР и ЮНИТАР - нанотехнологий и наноизделий; ЮНЕП и ВОЗ - химических веществ, воздействующих на эндокринную систему; и ОЭСР и ЮНЕП - перфторированных химических веществ;

- оказание помощи странам в разработке и осуществлении проектов Программы ускоренного запуска СПМРХВ с помощью как непосредственной работы со странами в качестве «агентств по реализации» проекта, так и участия в комитетах, рассматривающих предложения по проектам и вырабатывающих рекомендации для Транс-фонда проекта;

- обзор хода выполнения Глобального плана действий в рамках СПМРХВ, в котором организации-участницы МПРХВ названы в качестве «исполнителей» почти 300 видов деятельности, и выдвижение предложений о дальнейших шагах по достижению предусмотренной на 2020 год цели обеспечения надежного обращения с химическими веществами.

В настоящее время МПРХВ готовится реагировать на возможности и вызовы, которые возникнут в ближайшие 20 лет, оказывая содействие реализации СПМРХВ и нового документа о ее общей направленности и руководящих указаниях, а также содействуя достижению Целей ООН в области устойчивого развития и программы действий в области развития на период после 2015 года и продолжая модифицировать и расширять сотрудничество с другими организациями, работающими в области химической безопасности.

Политической основой СПМРХВ является Дубайская декларация и Общепрограммная политическая стратегия, в которых изложены цели, задачи, потребности, финансовые вопросы, основные принципы, индикаторы оценки и результативности внедрения СПМРХВ, а также Глобальный план действий.

Общепрограммная стратегия гласит: «Понимается, что основными участниками осуществления Стратегического подхода являются правительства и региональные организации экономической интеграции, межправительственные организации, неправительственные организации и отдельные лица, связанные с регулированием химических веществ на протяжении всего их

жизненного цикла, из всех соответствующих секторов, включая, но не ограничиваясь этим, промышленность, окружающую среду, здравоохранение, сельское хозяйство, соответствующие экономические виды деятельности, сотрудничество в области развития, труда и науки».

Материалы региональных совещаний, проводимых под эгидой Стратегического подхода в 2013–2014 годах, были положены в основу формирования перечня из 11 базовых элементов, значение которых на национальном и региональном уровнях было признано крайне важным для достижения цели рационального регулирования химических веществ.

Решениями форумов Стратегического подхода заинтересованным сторонам было предложено разработать на основании базовых элементов перечень основных мероприятий для рационального регулирования химических веществ и отходов в целях оказания помощи при оценке прогресса в деле достижения промежуточных этапов на национальном уровне, руководства региональной деятельностью, установления национальных приоритетов для осуществления Стратегического подхода и создания взаимосвязей с целями в области устойчивого развития.

На основе результатов достигнутого странами прогресса в области осуществления Стратегического подхода и с учетом выявленных базовых элементов было определено шесть основных областей деятельности [3] для реализации Общепрограммной стратегии и достижения общей цели 2020 года.

Отмечалось, что существует потребность в большем участии и усилении ответственности предприятий по переработке и сбыту продукции, в частности отраслей промышленности, с целью рассмотрения вопроса о распределении и использовании химических веществ в производстве продукции и на всем протяжении их жизненного цикла, а также в более содержательном подходе к рациональному управлению.

В контексте Стратегического подхода рекомендовано расширить руководство обращением химических веществ на всем протяжении технологической цепочки – от производителей сырья к обрабатывающим предприятиям, опираясь в соответствующих случаях на существующие инициативы. Для привлечения пользователей химикатов в промышленном секторе к достижению цели 2020 года было предложено разработать и использовать как внутриотраслевые, так и межотраслевые стратегии.

Для достижения рационального регулирования химических веществ крайне важно, чтобы на национальном и региональном уровнях присутствовали все или как можно больше из 11 базовых элементов регулирования.

Всем заинтересованным сторонам надлежит внести свой вклад в создание, демонстрацию и предоставление информации об экономической ценности рационального регулирования химических веществ таким образом, чтобы это было понятно всем участникам национальных процессов планирования и составления бюджетов. В качестве приоритетных критериев следует рассматривать преимущества принятия мер, с одной стороны, и издержки бездействия, с другой.

Предприятия, организации гражданского общества и национальные регуляторы должны работать совместно для выявления эффективных способов распространения информации о составляющих продукта, инструментах сравнительного анализа, оценке альтернатив и доведения этой информации до сведения работников, пользователей и потребителей.

Особое внимание следует обратить на необходимость создания координационного центра. Это предлагается сделать не только в интересах постоянного мониторинга, актуализации и наращивания информационного контента по профильным аспектам проблемных вопросов, но и для обобщения и творческого осмысления постоянно обновляемых знаний и интеллектуального потенциала участников процесса.

Указанные процедуры имеют самое непосредственное отношение к созданию информационно-аналитического сегмента сервисных служб как самого координационного центра, так и его реципиентов на периферии организационной инфраструктуры, характеризующегося более развитой и устойчивой системой обмена первичной структурированной информацией. Необходимо поощрять участников процесса за стремление наращивать свой вклад в обмен данными с последующей пересадресацией наиболее значимых результатов анализа заинтересованным субъектам системы.

Предприятиям промышленности следует пересмотреть свой подход к конфиденциальности деловой информации с тем, чтобы, обеспечив защиту своих законных интересов, не препятствовать распространению актуальной информации об охране здоровья, безопасности и окружающей среде среди поставщиков, продавцов, работников, пользователей и потребителей.

Производители и поставщики химических веществ должны предоставить доступ к информации об их воздействии и связанном с ними вреде торговым организациям, работникам, потребителям и пользователям на всех уровнях цепочки поставок с тем, чтобы обеспечить безопасное производство, использование и удаление химических веществ экологически обоснованным образом. Производители химических веществ должны сотрудничать с потребителями в целях выявления рисков, связанных с использованием химических веществ, которые поддаются регулированию, за счет применения менее опасных веществ и процессов.

Заинтересованным сторонам Стратегического подхода надлежит разрабатывать и укреплять глобальные, региональные и национальные комплексные системы мониторинга и надзора с тем, чтобы способствовать принятию своевременных и основанных на фактических данных решений в отношении регулирования химических веществ. Кроме того, необходимо разработать механизм, облегчающий доступ к информации о воздействии химических веществ на здоровье человека и окружающую среду.

С целью обеспечения необходимого уровня политической поддержки и финансирования для достижения к 2020 году цели по рациональному регулированию химических веществ важно продемонстрировать убедительный и непрерывный прогресс.

Анализ мирового опыта свидетельствует о наличии целого ряда направлений регулирования обращения химических веществ, нашедших свое отражение в ряде международных документов.

В частности, в документах СПРМХВ констатируется реализация многосекторального и многостороннего подхода к регулированию химических веществ и продукции (табл. 1), демонстрирующего имплементацию Глобального плана действий СПРМХВ [4], а также степень реализации его положений в Австралии, Канаде, Китае, США, ЕС. Представленные области деятельности включают широкий спектр вопросов, в том числе проведение испытаний и исследований, внедрение Согласованной на глобальном уровне системы классификации опасности и маркировки химической продукции (далее - СГС), оценку и управление рисками негативного воздействия химических веществ на человека и окружающую среду в сфере здравоохранения, безопасности и гигиены труда, управления отходами и охраны окружающей среды, торговли, оборота грузов, развитие инструментов и процессов информирования об обращении стойких органических загрязнителей (далее - СОЗ), пестицидов, выбросах и переносе загрязнителей, чрезвычайных ситуациях, связанных с химическими веществами, содействие реализации добровольных инициатив промышленности и другие вопросы.

Таблица 1. Имплементация Глобального плана действий СПРМХВ

№ п/п	Области деятельности	Страны				
		Австралия	Канада	КНР	США	ЕС
1	Оценка эффективности управления обращением химических веществ с целью выявления пробелов и принятие приоритетных мер (действий)	+	+	+	+	+
2	Здравоохранение	+	+	+	+	+
3	Охрана здоровья детей	+	+	-	+	+
4	Безопасность и гигиена труда	+	+	+	+	+
5	Реализация СГС	+	+	+	+	+
6	Высокотоксичные пестициды - управление рисками и снижение рисков	+	+	+	+	+
7	Программы по пестицидам, борьба с ухудшением здоровья и опасностью для окружающей среды от воздействия пестицидов	+	+	+	+	+
8	Программы по пестицидам, борьба с ухудшением здоровья и опасностью для окружающей среды от воздействия пестицидов	+	+	+	+	+
9	Экологически чистое производство	+	+	+	+	+
10	Восстановление загрязненных участков	+	+	+	+	+
11	Свинец в топливе		+			
12	Рациональная сельскохозяйственная практика	+	+	+	+	+
13	РВТ, vPvB ; вещества, обладающие канцерогенными или мутагенными свойствами или оказывающие пагубное воздействие, в частности, на репродуктивную, эндокринную, иммунную или нервную системы; СОЗ	+	+	+	+	+
14	Ртуть и другие химические вещества, вызывающие обеспокоенность в мире; химические вещества, про-	+	+	+	+	+

№ п/п	Области деятельности	Страны				
		Австралия	Канада	КНР	США	ЕС
	изводимые или используемые в больших объемах; широко применяемые химические вещества; другие химические вещества, вызывающие обеспокоенность на национальном уровне					
15	Оценка рисков, управление рисками и информирование о них	+	+	+	+	+
16	Управление отходами (и минимизация их образования)	+	+	+	+	+
17	Разработка превентивных и ответных мер по уменьшению последствий для окружающей среды и здоровья человека, вызванных чрезвычайными ситуациями, связанными с химическими веществами	+	+	+	+	+
18	Исследования, мониторинг и сбор данных	+	+	+	+	+
19	Данные об опасных свойствах химикатов и обеспечение их доступности	+	+	+	+	+
20	Содействие участию промышленности и степень ее ответственности	+	+	+	+	+
21	Управление информацией и ее распространение	+	+	+	+	+
22	Жизненный цикл	+	+		+	+
23	Регистр выбросов и переноса загрязнителей - создание национальных и международных регистров	+	+		+	+
24	Образование и обучение (повышение осведомленности общественности)	+	+	+	+	+
25	Участие заинтересованных сторон	+	+		+	+
26	Реализация комплексных национальных программ рационального регулирования химических веществ на гибкой основе	+	+	+	+	+
27	Международные соглашения	+	+	+	+	+
28	Учет социальных и экономических факторов, правовых, политических и институциональных аспектов	+	+	+	+	+
29						
30	Ответственность и компенсация	+	+	+	+	+
31	Периодический пересмотр регулирования и совершенствование правил регулирования	+	+		+	+
32	Особо охраняемые природные территории	+	+	+	+	+
33	Предотвращение незаконного оборота токсичных и опасных грузов	+	+	+	+	+
34	Торговля и окружающая среда	Данные не найдены	- « -	- « -	- « -	- « -
35	Гражданское общество и общественный интерес к участию неправительственных организаций	Данные не найдены	- « -	- « -	- « -	- « -
36	Наращивание потенциала в поддержку национальных мер	+	+	+	+	+

Примечание: Знаком плюс («+») отмечены области с высокой степенью проработки плана в указанных странах, знаком минус («-») - с низкой степенью проработки, области деятельности со средней степенью проработки не отмечены

Для решения поставленных выше задач по заданию Минпромторга России ряд неправительственных организаций (Некоммерческое партнерство «Координационно-информационный центр содействия предприятиям по вопросам безопасности химической продукции», Российский Союз химиков во взаимодействии с другими профессиональными объединениями) разработал проект Концепции развития системы государственного регулирования обращения химиче-

ских веществ и продукции в промышленности и торговле Российской Федерации (далее - Концепция). Концепция представляет собой совокупность взглядов на систему государственного регулирования обращения химических веществ и продукции и приоритетные направления ее развития, включая цель, принципы, основные задачи, а также механизмы их реализации в рамках полномочий Минпромторга России в указанной сфере деятельности. В основу разработки Кон-

цепции положены нормативные правовые акты и документы стратегического планирования Российской Федерации, положения международных договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация, а также международный опыт в данной сфере деятельности.

Ключевыми национальными нормативными правовыми актами, положения которых легли в основу принципиальной возможности формирования Концепции, явились следующие документы:

1. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», предусматривающий, в том числе:

а) создание государственной информационной системы (ГИС) промышленности - федеральной государственной информационной системы, содержащей информацию о состоянии отраслей промышленности и прогнозе их развития, ориентированной на разработку системы отраслевых балансов. Это позволило в рамках Концепции сформулировать возможность и необходимость создания информационно-аналитической подсистемы, как неотъемлемой части ГИС промышленности, в интересах аккумулирования и обработки информации об обращении химических веществ и продукции на территории Российской Федерации на протяжении всего их жизненного цикла, как основы для выработки предложений по поддержке принятия решений регулятором в области импортозамещения, локализации современных промышленных технологий и поддержки импорта;

б) заключение с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации соглашений о реализации промышленной политики. Это позволило предусмотреть в Концепции, что указанные соглашения могут в том числе содержать вопросы обращения химических веществ и продукции;

в) меры стимулирования деятельности в сфере промышленности (финансовая, информационно-консультационная поддержка, поддержка научно-технической и инновационной деятельности, поддержка развития кадрового потенциала, внешнеэкономической деятельности, предоставление государственных и муниципальных преференций, иные меры поддержки), а также меры по внедрению наилучших доступных технологий (далее - НДТ) в промышленном производстве (информационно-технические справочники по НДТ и методические рекомендации

об их применении должны содержаться в ГИС промышленности).

2. Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривающий, в том числе:

а) введение понятий НДТ, временно разрешенных выбросов (сбросов), технологических показателей и нормативов;

б) утверждение Правительством Российской Федерации перечня загрязняющих веществ, в отношении которых принимаются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды, а также перечней НДТ.

Эти положения в Концепции нашли более широкую трактовку с учетом тенденций регулирования обращения химических веществ и продукции, получивших свое отражение в Глобальном плане действий СПРМХВ. На этом фоне следует особо подчеркнуть тезис, содержащийся в докладе ЮНЕП «Глобальная перспектива в области химических веществ и их рационального использования», о том, что страны с динамично развивающейся экономикой имеют возможность «проскочить» фрагментированные секторальные подходы регулирования химических веществ и продукции (регулирование на рабочих местах, регулирование выбросов, регулирование отходов, регулирование готовых изделий и др.), которые являлись традиционной составляющей государственной политики химического регулирования в развитых странах. В связи с этим в Концепции отражена, как было показано выше, такая важная область деятельности для осуществления целей, изложенных в Общепрограммной стратегии для достижения общей цели 2020 года, как поощрение и укрепление приверженности Стратегическому подходу и многосекторального участия;

в) государственную поддержку в осуществлении инвестиционной деятельности, направленной на внедрение НДТ и реализацию иных мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду.

Сбалансированная совокупность современных наилучших практик – конкурентоспособных технологий в промышленном секторе Российской Федерации, должна обеспечивать устойчивое развитие промышленности, повышение ее инвестиционной привлекательности, конкурентоспособности выпускаемой продукции, а также последовательное снижение негативного воздей-

ствия химических веществ и продукции на человека и окружающую среду.

При этом Минпромторг России определен федеральным органом исполнительной власти, ответственным за разработку концепции реализации перехода на принципы НДТ, внедрение современных технологий в промышленном секторе Российской Федерации и обеспечение реализации пилотных проектов внедрения НДТ в субъектах Российской Федерации в 2016-2022 годах.

3. Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации», указывающий в числе целей стандартизации повышение качества продукции, выполнения работ, оказания услуг и повышение конкурентоспособности продукции российского производства. При этом цели стандартизации достигаются путем реализации ряда задач, в том числе:

- внедрение передовых технологий, достижение и поддержание технологического лидерства Российской Федерации в высокотехнологичных (инновационных) секторах экономики;

- повышение уровня безопасности жизни и здоровья людей, охрана окружающей среды, охрана объектов животного, растительного мира и других природных ресурсов, имущества юридических лиц и физических лиц, государственного и муниципального имущества, а также содействие развитию систем жизнеобеспечения населения в чрезвычайных ситуациях;

- обеспечение рационального использования ресурсов;

- устранение технических барьеров в торговле.

4. Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, согласно которым целью государственной политики является последовательное снижение до приемлемого уровня риска негативного воздействия опасных химических факторов на население и окружающую среду.

Основами, в том числе, предусматривается:

- внедрение и применение СГС, разработка современных методов идентификации, всестороннего изучения химических веществ и смесей;

- обеспечение деятельности центров проведения исследований химических веществ и смесей промышленного назначения, в том числе обеспечение их соответствия требованиям надлежащей лабораторной практики, центров

разработки безопасных химических технологий, центров содействия предприятиям по вопросам безопасности химической продукции;

- повышение эффективности доступа к информации о химической продукции на основе паспортов безопасности;

- ликвидация источников химической опасности и рекультивация территорий, загрязненных в результате прошлой хозяйственной деятельности;

- разработка и внедрение современных методов, средств и технологий защиты населения и окружающей среды от негативного воздействия опасных химических факторов.

Вышеперечисленные задачи были рассмотрены в качестве определяющих при формулировании задач Концепции.

Кроме того, при разработке Концепции учитывались национальные приоритеты в соответствии с положениями Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», увязанные с целевыми установками иных основополагающих документов стратегического планирования, в частности, Стратегии-2020.

Концепция демонстрирует приверженность принципам Стратегического подхода к рациональному регулированию обращения химических веществ и продукции.

Стратегический подход для достижения цели 2020 года рекомендует использовать как внутриотраслевые, так и межотраслевые стратегии. Концепция является отраслевым документом стратегического планирования, и ее положения увязаны с целевыми установками документов стратегического планирования.

В свою очередь, принципы развития системы государственного регулирования обращения химических веществ и продукции в Российской Федерации взаимоувязаны с шестью основными областями деятельности для осуществления целей, изложенных в Общепрограммной стратегии для достижения общей цели 2020 года (табл. 2).

Как следует из табл. 2, одной из основных областей деятельности для осуществления целей, изложенных в Общепрограммной стратегии для достижения общей цели 2020 года, является поощрение и укрепление приверженности Стратегическому подходу и многосекторального участия. В Концепции этому вопросу уделяется особое внимание: системообразующая функция этого документа - подтверждение и согласование заинтересованными участниками единого видения целей, задач и результатов развития государ-

ственного регулирования обращения химических веществ и продукции. Так, согласно Концепции, Правительством Российской Федерации определяются полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере реализации промышленной политики (в том числе в области государственного регулирования обращения химических веществ и продукции). Указанные органы власти разрабатывают перечни химических веществ и продукции, а также критерии и пороговые значения их негативного воздействия на человека и окружающую среду в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны труда, промышленной безопасности, оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пестицидов и агрохимикатов, обеспечения пожарной безопасности, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, охраны окружающей среды, строительства, транспорта, экспорта продукции (товаров) и в иных областях.

Кроме того, в сфере охраны окружающей среды устанавливается перечень областей применения НДТ как технологий производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемых на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды при условии наличия технической возможности их применения. При этом оценивается экономическая эффективность их внедрения (за определенный период) и эксплуатации, наряду с применением ресурсо- и энергосберегающих методов. Остальные требования и нормы могут рассматриваться в качестве ограничений применения НДТ.

Кроме того, в сфере охраны окружающей среды устанавливается перечень областей применения НДТ как технологий производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемых на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды при условии наличия технической возможности их применения. При этом оценивается экономическая эффективность их внедрения (за определенный период) и эксплуатации, наряду с применением ресурсо- и энергосберегающих методов. Остальные требования и нормы могут рассматриваться в качестве ограничений применения НДТ.

Таблица 2. Основные области деятельности, рекомендуемые СПМРХВ, и принципы развития системы государственного регулирования обращения химических веществ и продукции в Российской Федерации

Основные области деятельности, рекомендуемые СПМРХВ	Принципы развития системы государственного регулирования обращения химических веществ и продукции в Российской Федерации
Повышение ответственности заинтересованных сторон: поощрение и укрепление приверженности Стратегическому подходу и многосекторального участия	Взаимодействие и координация деятельности в условиях нормативного разграничения полномочий и ответственности федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и субъектов промышленной деятельности в сфере обращения химических веществ и продукции
Укрепление национальных законодательных и нормативных рамок в интересах регулирования химических веществ	Совершенствование законодательства Российской Федерации с учетом общепринятых норм международного права в решении глобальных, национальных и региональных проблем, связанных с регулированием обращения химических веществ и продукции
Актуализация вопросов рационального регулирования химических веществ в области устойчивого развития	Устойчивое развитие промышленности Российской Федерации за счет внедрения оптимального комплекса наилучших практик, обеспечивающего неразрывную взаимосвязь между производством конкурентоспособной химической продукции и последовательным снижением его негативного воздействия на человека и окружающую среду
Учет возникающих вопросов политики	Соответствие задач и мер государственного регулирования уровням рисков негативного воздействия химических веществ и продукции, а также обеспечение системного подхода при реализации мероприятий, направленных на предотвращение указанных рисков или последовательное снижение их уровней
Содействие обеспечению доступа к информации: улучшение доступа к информации на всех уровнях общества	Повышение осведомленности населения Российской Федерации в области обеспечения безопасного обращения химических веществ и продукции
Оценка прогресса в области продвижения к цели 2020 года	Повышение качества и защищенности среды обитания от рисков негативного воздействия химических веществ и продукции

Регулятор, наряду с полномочиями в сфере реализации промышленной политики, установленными Правительством Российской Федерации, заключает с высшими исполнительными ор-

ганами государственной власти субъектов Российской Федерации соглашения о реализации промышленной политики, которые могут, в том

числе, содержать вопросы обращения химических веществ и продукции. рационального регулирования химических веществ (табл. 3).

Положения Концепции охватывают 11 базовых элементов СПМРХВ для достижения цели

Таблица 3. Сопоставление положений Концепции и базовых элементов СПМРХВ

Базовые элементы СПМРХВ	Положения Концепции
Правовые механизмы, охватывающие жизненный цикл химических веществ и отходов	<p>1. Правоотношения между основными участниками процессов государственного регулирования – регулятором и субъектами промышленной деятельности, связанные с обращением химических веществ и продукции на протяжении их жизненного цикла¹⁾</p> <p>2. Участие в разработке проектов²⁾:</p> <p>а) федерального закона «О химической безопасности»;</p> <p>б) федеральной целевой программы «Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2015 – 2020 годы)»;</p> <p>в) постановления Правительства Российской Федерации по вопросам разграничения полномочий и ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации;</p> <p>г) постановления Правительства Российской Федерации по вопросам разработки мер по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях (СОЗ);</p> <p>д) постановления Правительства Российской Федерации по вопросам ограничения использования ртути в сельском хозяйстве и других секторах экономики;</p> <p>е) постановления Правительства Российской Федерации по вопросам разработки и создания системы производственного контроля и государственного надзора за обращением и удалением отходов, содержащих СОЗ, включая полихлорбифенилы, предусматривающей обязанность предприятий по осуществлению инвентаризации источников образования отходов, содержащих СОЗ, включая полихлорбифенилы.</p>
Национальные, субрегиональные и региональные механизмы правоприменения и обеспечения соблюдения договоренностей	<p>1. Участники процессов государственного регулирования в своей деятельности ориентируются на национальные и международные приоритеты³⁾.</p> <p>2. Основными задачами в области оценки эффективности государственного регулирования обращения химических веществ и продукции являются⁴⁾:</p> <p>а) создание системы целевых индикаторов для осуществления оценки эффективности государственного регулирования в данной сфере деятельности;</p> <p>б) разработка предложений по оценке экономического ущерба, связанного с отсутствием процессов регулирования в данной сфере деятельности («цена бездействия»);</p> <p>в) мониторинг эффективности выполнения субъектами промышленной деятельности установленных требований.</p>
Осуществление соответствующих международных конвенций	<p>1. Развитие международного сотрудничества в сфере регулирования обращения химических веществ и продукции⁵⁾;</p> <p>2. Разработка и реализация моделей укрепления международного сотрудничества в области наилучших практик регулирования и интеграции в межгосударственные и международные системы обеспечения химической безопасности²⁾.</p>
Прочные институциональные рамки и механизмы координации деятельности соответствующих заинтересованных сторон	<p>Участие в разработке проекта федерального закона «О химической безопасности», закрепляющего механизмы координации деятельности соответствующих заинтересованных сторон²⁾.</p>
Сбор данных и информации и системы для обмена ими между соответствующими заинтересованными сторонами на базе подхода, основанного на понятии жизненного	<p>1. Сбор, систематизация, учет, хранение и обработка информации об обращении химических веществ и продукции в промышленности и торговле Российской Федерации⁵⁾;</p> <p>2. Основными задачами в области сбора, учета, систематизации, хранения, обработки информации об обращении химических веществ и продукции на территории Российской Федерации являются⁴⁾:</p>

Базовые элементы СПМРХВ	Положения Концепции
цикла	а) формирование и ведение перечней химических веществ и продукции, находящихся в обращении в промышленности и торговле Российской Федерации; б) разработка информационно-аналитической подсистемы по проблеме «Развитие промышленных технологий и регуляторных практик» как сегмента государственной информационной системы промышленности, ориентированной на разработку системы отраслевых балансов, аккумулирующей информацию об обращении химических веществ и продукции на территории Российской Федерации на протяжении их жизненного цикла.
Участие промышленности и ее ответственный подход, в том числе меры политики и системы возмещения затрат, а также включение рационального регулирования химических веществ в корпоративные виды политики и практики	1. В основе достижения поставленной цели лежит сбалансированность интересов регулятора и субъектов промышленной деятельности, которая обеспечивается путем реализации мер по управлению рисками ⁶⁾ . 2. Субъекты промышленной деятельности осуществляют реализацию добровольных инициатив, программ и специальных систем поощрения, разработанных в целях сокращения риска негативного воздействия химических веществ и продукции на человека и окружающую среду, таких, как «Ответственная Зарбота» (Responsible Care) и «Глобальная стратегия управления продукцией» (Global Product Strategy), в качестве механизмов саморегулирования ⁵⁾ . 3. Развитие механизмов стимулирования деятельности промышленных предприятий, сопряженных с реализацией механизмов саморегулирования промышленности ²⁾ .
Осуществление Согласованной на глобальном уровне системы классификации и маркировки химических веществ	Основными задачами развития международного сотрудничества в сфере регулирования обращения химических веществ и продукции является разработка предложений по организационному и информационно-аналитическому обеспечению и сопровождению деятельности регулятора, включая вопросы внедрения наилучших практик регулирования, СГС ⁵⁾ .
Включение финансового обеспечения регулирования обращения химических веществ в процессы составления национальных бюджетов и планов в области развития	Информационное, технологическое и аналитическое сопровождение и поддержка принятия регулирующих решений в сфере обращения химических веществ и продукции ⁵⁾ .
Оценка риска, связанного с химическими веществами, посредством использования передового опыта	1. Исследования химических веществ и продукции для получения новых данных; оценка опасности, уровней и рисков негативного воздействия химических веществ и продукции на человека и окружающую среду ⁵⁾ . 2. Разработка предложений по проведению систематической оценки и исследований химических веществ, находящихся в обращении в промышленности и торговле Российской Федерации. 3. Разработка методологии и установление порядка оценки рисков негативного воздействия химических веществ и продукции на человека и окружающую среду ²⁾ .
Укрепление потенциала для предотвращения и устранения последствий химических аварий, в том числе отравления	1. Разработка и использование надлежащих технологических, информационных и защитных мер по управлению рисками ⁵⁾ . 2. Разработка предложений по реализации программно-целевым методом мероприятий в области создания эффективных средств индивидуальной защиты, обеззараживания и контроля качества окружающей среды, систем жизнеобеспечения, а также рекультивации территорий ранее выведенных из эксплуатации объектов промышленной инфраструктуры и возвращения их в хозяйственный оборот ²⁾ .
Мониторинг и оценка воздействия химических веществ на здоровье людей и состояние окружающей среды	1. Оценка эффективности соблюдения требований, устанавливаемых в ходе государственного регулирования обращения химических веществ и продукции ⁵⁾ . 2. Разработка научно-методологических подходов к проведению социально-экономической оценки регулирующего воздействия в области обращения химических веществ и продукции ²⁾ .

Примечания: ¹⁾ Предмет регулирования; ²⁾ План мероприятий; ³⁾ Основные элементы системы регулирования; ⁴⁾ Основные задачи в области развития системы; ⁵⁾ Приоритетные направления развития системы; ⁶⁾ Цели развития системы.

Секретариат СПМРХВ распространил доклад «Общая направленность и указания для достижения к 2020 году цели рационального регулирования химических веществ», в котором указал на то, что «промышленный сектор должен и далее укреплять рациональное регулирование химических веществ при разработке, производстве и использовании химических веществ и связанных с ними продуктов. Следует активнее добиваться вклада промышленного сектора за счет, во-первых, прямого привлечения промышленности, а также разработки мер политики, определяющих роли промышленности и правительств и их обязательства по разделению между собой ответственности за рациональное регулирование химических веществ и соответствующих затрат; и, во-вторых, за счет более широкого применения экономических инструментов, нацеленных на интернализацию промышленностью соответствующих расходов на рациональное регулирование химических веществ и отходов».

Включение рационального регулирования химических веществ в национальные приоритеты, процессы и бюджеты планирования развития может повлиять на многостороннее и двустороннее сотрудничество в области оказания помощи в целях развития за счет оказания поддержки включению рационального регулирования химических веществ в приоритеты финансирования в качестве приоритетной области или междисциплинарного вопроса, а также в процесс разработки мер политики и в меры по обеспечению соблюдения законодательства, регулирующего производство и использование химических веществ.

Концепция отражает баланс интересов регулятора и субъектов промышленной деятельности. Целью развития системы государственного регулирования обращения химических веществ и продукции, установленной в соответствии с документами стратегического планирования, является создание условий, необходимых для устойчивого развития промышленности, рационального повышения ее инвестиционной привлекательности, конкурентоспособности выпускаемой продукции, импортозамещения, а также последовательного снижения негативного воздействия химических веществ и продукции на объекты промышленности и окружающей среды с тем, чтобы экономический рост не сопровождался ухудшением состояния окружающей среды.

Баланс интересов регулятора и субъектов промышленной деятельности обеспечивается путем реализации мер по управлению рисками,

включая технологические меры, защитные меры и информационные меры, что соответствует задачам Стратегического подхода.

Концепция предусматривает создание уполномоченной организации, ориентированной на решение следующих задач:

- выполнение функций оператора информационно-аналитической подсистемы государственной информационной системы промышленности, ориентированной на разработку отраслевых балансов химических веществ и продукции и аккумулирующей информацию об их обращении на протяжении жизненного цикла;

- информационно-аналитическое, научно-методологическое и экспертное сопровождение и поддержка принятия решений в области регулирования обращения химических веществ и продукции в сфере государственной промышленной политики на этапах формирования и оценки результативности профильных документов стратегического планирования, программ и проектов, включая импортозамещение и локализацию современных отечественных и зарубежных технологий, в том числе в качестве наилучших доступных технологий;

- участие в разработке и продвижении на международных площадках (Подкомитет экспертов Организации Объединенных Наций по Согласованной на глобальном уровне системе классификации опасности и маркировки химической продукции, Химический диалог форума АТЭС, Комитет по химии ОЭСР, Стратегический подход к международному регулированию химических веществ, БРИКС, Шанхайская организация сотрудничества и другие международные площадки) российских инициатив, касающихся правил обращения химических веществ и продукции для создания благоприятных условий экспорта российской промышленной продукции, преодоления нетарифных барьеров и развития международного сотрудничества.

Таким образом, Концепция аккумулировала основные тенденции развития систем рационального регулирования обращения химических веществ и продукции, предлагаемые Стратегическим подходом.

Периодические обзоры прогресса внедрения Стратегического подхода в соответствии с пунктом 24 Общепрограммной стратегии СПМРХВ проводит Международная конференция по регулированию химических веществ. Очередная сессия Международной конференции, предваряющая Всемирный саммит по устойчивому развитию 2020 года, состоялась в сентябре 2015 года.

Изложенное со всей очевидностью указывает на своевременность и безусловную практическую значимость выполненных концептуальных разработок по развитию системы регулирования обращения химических веществ и продукции в промышленности и торговле в Российской Федерации. Хотелось бы в заключение подчеркнуть, что многое стало возможным благодаря активному взаимодействию с международным экспертным сообществом, использованию опыта наилучших регуляторных практик с учетом национальных и международных приоритетов, а также ключевых российских нормативных актов, положения которых легли в основу принципиальной возможности написания Концепции.

Список литературы

1. BioMed Central. Environmental Health. – Prüss-Ustün et al. Knowns and unknowns on burden of disease due to chemicals: a systematic review Environmental Health, 2011, 10:9. Режим доступа: <http://www.ehjournal.net/content/10/1/9>.
2. Организация Объединенных Наций Генеральная Ассамблея. Шестидесят шестая сессия Пункт 19 повестки дня. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 27 июля 2012 года A/RES/66/288. – 68 с. – Режим доступа: <http://www.se4all.org/sites/default/files/I/2015/08/A-RES-66-288-2012-The-future-we-want.pdf>.
3. SAICM/OEWG.2/INF/2. Background information: overall orientation and guidance for achieving the 2020 goal of sound management of chemicals. – 32 p. – Режим доступа: http://www.saicm.org/images/saicm_documents/OEWG2/Meetingdocs/FINAL/INFDOCS/KI403574-%20EOWG2-%20INF2.pdf.
4. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде ЮНЕП. Стратегический подход к управлению в области химических веществ на международном уровне, включающий Дубайскую декларацию об управлении в области химических веществ на международном уровне, общепрограммную стратегию и глобальный план действий. – 124 с.