

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ ХИМИЧЕСКИХ ВЕЩЕСТВ И ПРОДУКЦИИ

DEVELOPING STATE REGULATION OF HANDLING CHEMICALS AND CHEMICAL PRODUCTION

*С.А. Цыб¹, Д.О. Скобелев², А.Г. Чистяков³, Н.М. Муратова²,
А.Ю. Орлов¹, Е.В. Збитнева²*

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

¹ Министерство промышленности и торговли РФ

² ФГУП «Всероссийский НИИ стандартизации материалов и технологий», г. Москва

³ Российский Союз химиков, г. Москва

Постоянный экономический рост, а также изменения в производстве, продвижении, использовании и утилизации химических веществ и продукции в мировом масштабе характеризуются так называемой химической интенсификацией экономики. Правительства многих стран мира уже предприняли национальные законодательные инициативы для ограничения количества потенциально опасных ситуаций, возникающих из-за растущего объема химических веществ и продукции на рынке. Настоящая статья посвящена проблемам развития государственного регулирования обращения химических веществ и химической продукции на территории Российской Федерации и Единого экономического пространства. Авторами проведен анализ содержания проекта технического регламента «О безопасности химической продукции» и Концепции развития государственного регулирования обращения химических веществ и продукции. Концепция играет важную роль в достижении эффективности государственного регулирования в рассматриваемой сфере. Для достижения установленных целей недостаточно только принять законодательный акт (например, технический регламент), необходимо также разработать и ввести в действие ряд подзаконных актов, обеспечивающих соответствующую информационно-аналитическую и техническую инфраструктуру, предусмотреть и реализовать комплекс мероприятий по содействию реализации положений законодательного акта на практике.

Ключевые слова: технический регламент «О безопасности химической продукции», согласованная на глобальном уровне система классификации опасности и маркировки химической продукции (СГС), акты Совета ОЭСР по вопросам обращения химических веществ, технологическая модернизация промышленности, Концепция развития государственного регулирования обращения химических веществ и продукции.

Continuous economic growth and challenges in production, promotion, use and utilization of chemical substances and products on a global scale are characterized by a so-called chemical intensification of economy. Governments all over the world have already taken national legislative initiatives to limit the number of potentially dangerous situations that arise due to the increasing amount of chemicals on the market. This article deals with problems of state regulation of handling chemicals and chemical products over the territory of the Russian Federation and the Common Economic Space. The authors have analyzed the content of the draft technical regulations "On safety of chemical products" and the concept of state regulation of handling chemicals. The concept plays an important role in achieving the efficiency of state regulation in this sphere. To achieve the set goals, it is not enough to take a legislative act (e.g. technical regulations), but it is also necessary to develop and put in force a number of regulations to ensure the proper information-analytical and technical infrastructure, as well as to provide and implement a series of measures promoting implementation of this legislation into practice.

Keywords: technical regulations "On safety of chemical products", Globally Harmonized System of Classification and Labeling of Chemicals (GHS), acts of OECD Council on treatment of chemical substances, technological modernization of industry, concept of state regulation of handling chemicals.

В современных условиях очень актуальными являются проблемы развития государственного регулирования обращения химических веществ и химической продукции на территории Российской Федерации.

ской Федерации и Единого экономического пространства. В законодательстве развитых стран значительное внимание уделяется вопросам, связанным с оценкой степени опасности, регистрацией, классификацией, производством, обращением и маркировкой химических веществ и смесей. В Российской Федерации указанные задачи фактически остаются за рамками правового регулирования.

В 2002 году 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 по широкому спектру продукции, которые должны были стать полноценной нормативной правовой 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, юридического и 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 году, однако, так и не был ею рассмотрен.

В связи с активными интеграционными процессами, связанными с созданием Таможенного союза и формированием Единого экономического пространства, было принято решение о передаче функций по принятию технических регламентов на уровень Таможенного союза. Решением Комиссии Таможенного союза от 08.12.2010 № 492, были предусмотрены первоочередная разработка и принятие в 2011 г. технического регламента Таможенного союза «О безопасности химической продукции». Российской Федерацией внутригосударственное согласование проекта было завершено в установленные сроки.

Основными целями разработки технического регламента «О безопасности химической продукции» явились:

- установление обязательных для применения и исполнения требований безопасности к химической продукции при ее обращении для

обеспечения защиты жизни и здоровья человека, имущества, охраны окружающей среды, а также предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей относительно ее назначения и безопасности;

- реализация Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 года;

- гармонизация требований безопасности с требованиями Согласованной на глобальном уровне системы классификации опасности и маркировки химической продукции (далее – система ООН-СГС) в части, касающейся классификации, маркировки, а также оформления паспорта безопасности химической продукции;

- установление обязательных норм для химической продукции, включая правила обращения на рынке, требования безопасности, обеспечение соответствия требованиям безопасности, правила оценки соответствия, маркировка единым знаком обращения продукции на рынке государств-членов Таможенного союза;

- устранение дублирования и противоречий между документами государств-членов Таможенного союза;

- снижение технических барьеров в торговле и обеспечение свободного перемещения химической продукции, выпускаемой в обращение на территории государств-членов Таможенного союза.

Помимо общих требований безопасности, документ устанавливает также требования к классификации химической продукции, предупредительной маркировке, паспорту безопасности, содержит правила идентификации химической продукции и вводит понятие нотификации новых химических веществ.

Проект технического регламента распространяется на химическую продукцию, под которой подразумеваются химические вещества и их смеси.

В приложении к регламенту приведен перечень продукции, на которую его действие не распространяется.

В отношении минеральных удобрений, синтетических моющих средств и товаров бытовой химии, а также лакокрасочных материалов действие регламента распространяется в части, касающейся классификации по опасным свойствам, предупредительной маркировки и требований, предъявляемых к Паспорту безопасности.

Проект технического регламента Таможенного союза «О безопасности химической продукции» - нормативный правовой акт, устанавливающий

ливающий обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (к продукции или к процессам). В данном случае – это химическая продукция и связанные с ней требования (правила и формы оценки ее соответствия, правила идентификации, требования к терминологии, маркировке и правилам ее нанесения). Требования к процессам производства, использования, хранения, перевозки (транспортирования), реализации, утилизации (переработки) химической продукции устанавливаются в технических регламентах Таможенного союза, действие которых распространяется на отдельные виды химической продукции.

Проект технического регламента законодательно закрепляет внедрение на территории Единого экономического пространства системы ООН-СГС, которая включает согласованные критерии классификации опасности химических веществ и смесей в зависимости от их опасности для здоровья человека и окружающей среды, а также опасностей, обусловленных физико-химическими свойствами, и согласованные элементы системы информирования, включающие требования к маркировке и паспортам безопасности.

Для применения и исполнения требований технического регламента разработано около 150 стандартов, в том числе:

- стандарты по классификации опасности химической продукции в соответствии с рекомендациями системы ООН-СГС;
- стандарт, устанавливающий основные требования к паспорту безопасности химической продукции в части его построения, содержания, изложения и оформления включаемой в него информации, в соответствии с рекомендациями системы ООН-СГС;
- стандарт, устанавливающий требования к составлению предупредительной маркировки химической продукции в соответствии с рекомендациями системы ООН-СГС;
- стандарты на методы испытаний на базе документов ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития).

Вместе с тем до настоящего времени технический регламент Таможенного союза «О безопасности химической продукции» так и не был принят.

В связи с этим в 2012 году в рамках процесса присоединения России к ОЭСР было рекомендовано учесть положения ряда нормативных документов Совета ОЭСР по вопросам государствен-

ного регулирования в сфере производства, торговли и обращения химических веществ и продукции, а также конфиденциальности данных, относящихся к данным о химических веществах и продукции (табл. 1).

В соответствии с указанными нормами странам-членам ОЭСР рекомендуется:

- инициировать и развивать процедуры, которые могут использоваться для оценки потенциальных эффектов воздействия химических веществ на человека и окружающую среду, в частности, вести статистику производства, импорта и продаж химических веществ и продукции;
- систематически оценивать все химические вещества и продукцию до их выпуска на рынок на основании установленных принципов и опираясь на установленный предпродажный набор данных;
- обеспечить доступность достаточной информации о свойствах веществ до их выпуска на рынок в составе продукции.

Кроме этого, необходимо:

- признать Систему взаимного признания данных;
- создать или развивать национальные программы по систематическим исследованиям и оценке химических веществ и проводить исследования и оценку опасности химических веществ совместно с другими странами-членами ОЭСР;
- внедрить положения об охране прав собственности на сведения, предоставленные в уведомлениях о новых веществах, о списке сведений, которые не могут быть конфиденциальными, и об обмене конфиденциальной информацией.

Минпромторг России, как разработчик проекта технического регламента, в рамках своих полномочий предложил учесть положения актов Совета ОЭСР, не нашедших отражения в проекте регламента, в документах, призванных конкретизировать усилия по реализации проекта ТР (так называемые документы второго уровня). Эти предложения получили поддержку заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. Было предложено разработать проекты:

- Решений Совета ЕЭК (Евразийской экономической комиссии):
- о предоставлении свидетельства на право использования данных, касающихся здоровья человека и охраны окружающей среды, содержащихся в документах, разработанных в рамках нотификации новых химических веществ;
- о порядке отнесения вещества к ограниченному в применении, запрещенным и порядке их замещения на более безопасные аналоги;

- о представлении информации о производстве, импорте и продажах химической продукции;

Решений Коллегии ЕЭК:

- о порядке ведения Реестра химических веществ и продукции;

- о полноте сведений, предоставляемых в рамках нотификации;

- о конфиденциальности данных, представляемых в документах, разработанных в рамках нотификации новых химических веществ;

- о порядке составления Отчета о химической безопасности;

- о представлении конфиденциальной информации о химических веществах и продукции другим государствам.

Таблица 1. Нормативные документы ОЭСР по обращению химических веществ

Номер документа	Наименование нормативного документа Совета ОЭСР
C(74)215	Рекомендация Совета ОЭСР об оценке потенциального экологического воздействия на окружающую среду
C(77)97	Рекомендация Совета ОЭСР об учреждении принципов в отношении процедур и требований для предупреждения эффектов химических веществ на человека и окружающую среду
C(82)196	Решение Совета ОЭСР, касающееся минимальной предпродажной базы данных при оценке химических веществ и смесей
C(87)90	Решение-рекомендация Совета ОЭСР по систематическим исследованиям и оценке существующих химических веществ
C(90)163	Решение-рекомендация Совета ОЭСР о совместном исследовании и оценке, снижении риска существующих химических веществ
C(83)96	Рекомендации Совета ОЭСР об охране прав собственности на сведения, предоставленные в уведомлениях о новых веществах
C(83)97	Рекомендация Совета ОЭСР об обмене конфиденциальными сведениями о химических веществах
C(83)98	Рекомендация Совета ОЭСР в отношении перечня ОЭСР неконфиденциальных сведений о химических веществах
C(81)30	Решение Совета ОЭСР о взаимном признании данных при оценке химических веществ
C(89)87	Решение-рекомендация Совета ОЭСР о соответствии принципам надлежащей лабораторной практики
C(97)114	Решение Совета о присоединении стран, не являющихся членами ОЭСР, к нормативным документам Совета в отношении взаимного признания данных при оценке химических веществ [C(81)30(Final) and C(89)87(Final)]

Предложенные решения были положительно встречены экспертами Комитета по химии ОЭСР. Однако во время межгосударственных обсуждений на уровне экспертов России, Республики Беларусь и Республики Казахстан было принято решение указанную совокупность проектов трансформировать и представить в виде двух самостоятельных документов, включая: «Порядок формирования и ведения Реестра химических веществ и смесей» и «Порядок нотификации новых химических веществ».

Проект «Порядка формирования и ведения Реестра химических веществ и смесей» описывает ту часть системы регулирования обращения химических веществ и продукции, без которой невозможно обеспечить полноценный учет химических веществ, находящихся в обращении на

территории страны и Таможенного союза. В соответствии с положениями проекта технического регламента Таможенного союза «О безопасности химической продукции» химическое вещество, не нотифицированное в Реестре химических веществ и смесей Таможенного союза, является новым химическим веществом.

Проектом «Порядка формирования и ведения Реестра химических веществ и смесей» предусматривается, в частности, что ведение Реестра химических веществ и смесей Таможенного союза (далее – Реестр) осуществляет Евразийская экономическая комиссия в электронном виде. Порядок ведения национальных частей Реестра определяет уполномоченный орган государства-члена Таможенного союза в соответствии с положениями национального законода-

тельства. В случае наличия в государстве-члене Таможенного союза того или иного государственного информационного ресурса, уполномоченный орган осуществляет процедуру ведения Реестра в рамках процессов сбора, хранения, обработки, обмена и распространения информации с использованием данного информационного ресурса. Формирование и базовое наполнение Реестра осуществляет Евразийская экономическая комиссия на основании национальных перечней, реестров и баз данных государств-членов Таможенного союза и их основных торговых партнеров, а также иных источников информации по решению ЕЭК.

Процесс нотификации новых химических веществ предусмотрен проектом технического регламента Таможенного союза «О безопасности химической продукции». Однако в нем отсутствует подробная процедура представления заявителем информации уполномоченному органу, характеристики запрашиваемой информации, в том числе вопросы конфиденциальности предоставляемых сведений.

В «Порядке нотификации новых химических веществ» изложены необходимые требования к полноте сведений о химических веществах, представляемых в рамках процесса нотификации новых химических веществ, в том числе с учетом минимального предпродажного набора данных ОЭСР, подробно описывается процедура нотификации, и приводятся шаблоны необходимых форм документов.

Проекты указанных документов одобрены Научно-техническим советом по развитию химико-технологического и лесопромышленного комплексов в Российской Федерации Минпромторга России (протокол от 20.11.2014 г. № 11-14/1) и направлены в ЕЭК для успешной реализации технического регламента.

Разработка проекта технического регламента Таможенного союза «О безопасности химической продукции» осуществлялась Минпромторгом России как головным федеральным органом по техническому регулированию.

Одновременно, в соответствии с Положением о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 438, и постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2005 № 303 «О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации» Минпромторг России как уполномоченный орган Россий-

ской Федерации в сфере промышленной политики:

- осуществляет в пределах своей компетенции контроль за экспортом и импортом химикатов;

- обеспечивает оказание услуг и работ для государственных нужд в сфере химической промышленности;

- оказывает государственные услуги в сфере обеспечения развития прогрессивных технологических процессов и производств;

- организует разработку и реализацию федеральных целевых и ведомственных программ, научно-технических и инновационных проектов, направленных на развитие высоких промышленных технологий и материально-технической базы организаций химической промышленности;

- осуществляет функции по поддержке экспорта промышленной продукции, обеспечению доступа на рынки товаров и услуг, применению мер нетарифного регулирования;

- обеспечивает защищенность критически важных объектов химического профиля с целью снижения до минимума или полного исключения опасности негативного воздействия их технологических процессов, продукции и отходов производства на здоровье людей и окружающую среду;

- взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в области обеспечения химической безопасности.

Развитие указанных услуг (работ) получило новый импульс с принятием ряда законодательных актов, в том числе Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации», а также Основ государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Президентом Российской Федерации от 01.11.2013 № Пр-2573, иных подзаконных актов.

Положения приведенных документов в той или иной степени касаются регулирования деятельности промышленных предприятий (при этом более 90% технологических цепочек в промышленности и торговле связано с обращением химических веществ и продукции). Только в химической промышленности России в настоящее

время функционирует более 13 тысяч предприятий. Каждое из них, в зависимости от масштабов производства, использует в своей деятельности от десятков до нескольких сотен номенклатур химических веществ и продукции в качестве сырья, полупродуктов и финальных изделий.

Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» предусматривает, в том числе создание федеральной государственной информационной системы (ГИС) промышленности, содержащей информацию о состоянии отраслей промышленности и прогнозе их развития, ориентированной на разработку системы отраслевых балансов. Согласно Правилам создания, эксплуатации и совершенствования государственной информационной системы промышленности (утвержденным постановлением Правительства РФ от 25 июля 2015 г. № 757) создание ГИС промышленности, в том числе направлено на обеспечение:

- создания и развития современной промышленной инфраструктуры и инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, соответствующих целям и задачам, определенным документами стратегического планирования на федеральном уровне;

- снижения риска чрезвычайных ситуаций техногенного характера на объектах промышленной инфраструктуры.

ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» определяют, что «нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях гарантирующего сохранения благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности государственного регулирования хозяйственной и (или) иной деятельности для предотвращения и (или) снижения ее негативного воздействия на окружающую среду». В законе, наряду с понятием «наилучшие доступные технологии», вводятся нормативы допустимого воздействия на окружающую среду (нормативы допустимых выбросов, сбросов, технологические нормативы, технические нормативы и т.д.), а также временно разрешенные выбросы и сбросы.

Кроме того, Правительством Российской Федерации (распоряжение от 8 июля 2015 г. № 1316-р) утвержден перечень загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды.

На международном уровне задачи регулирования обращения химических веществ и продук-

ции решаются в рамках следующих международных организаций и форумов:

а) Комитет по химии ОЭСР - участвуют представители 34 стран, а также бизнес-сообщества (распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.03.2014 № 409-р головная роль возложена на Минпромторг России);

б) Химический диалог форума АТЭС (Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество) – участвуют представители 21 страны, а также национальных профессиональных объединений и союзов (головная роль Минпромторга России определена поручением Правительства РФ от 4.02.2012 № ИШ-П2-601);

в) Подкомитет экспертов ООН-СГС: в 2002 году на Всемирном саммите по устойчивому развитию международное сообщество приняло СГС. Российская Федерация (в лице Минпромторга России) наравне с США и ЕС является страной-лидером в проекте Подкомитета экспертов ООН-СГС по созданию глобального списка химических веществ, классифицированных в соответствии с критериями СГС (всего в работе подкомитета принимают участие представители 25 стран, стран ЕС и 19 международных организаций). При этом классификация опасности химической продукции может явиться ценообразующим фактором и нетарифным барьером в международной торговле химической продукцией в случае различий в классификации между страной-экспортером и страной-импортером;

г) «Стратегический подход к международному регулированию химических веществ» (СПМРХВ, 2006 г.). 175 правительств и 85 неправительственных организаций, а также межправительственные организации ООН участвуют в реализации всеобъемлющей глобальной Межорганизационной программы по рациональному регулированию химических веществ, включая ЮНЕП, ЮНИДО, ЮНИТАР, ОЭСР, ФАО, МОТ, ПРООН и Всемирный банк.

Общей целью СПМРХВ является «использование и производство химических веществ таким образом, при котором неблагоприятные последствия для здоровья человека и окружающей среды будут минимальными» («Цель-2020»). Принятие таких обязательств было подтверждено на Саммите «Большой двадцатки» в 2012 году.

В настоящее время во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 28.07.2015 № АХ-П9-5069 проводятся работы по формированию межведомственной рабочей группы по вопросам участия Российской Федерации в деятельности СПМРХВ под сопредседательством представителей Минприроды России

и Минпромторга России и с участием представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (МИДа России, Минздрава России, Минсельхоза России, Минобороны России, Минтранса России, Минстроя России, Минэнерго России, Минэкономразвития России, Роспотребнадзора, Росприроднадзора, Ростехнадзора), неправительственных организаций (ФАНО России, РАН, РСПП, РСХ, НП «КИЦ»).

Технологическая модернизация промышленности, как стратегический вектор устойчивого развития Российской Федерации, предусматривает повышение конкурентоспособности промышленного производства без ухудшения состояния окружающей среды.

Важнейшая составляющая устойчивого развития – формирование и упрочение системы государственного регулирования обращения химических веществ и продукции.

Выступая на пленарном заседании 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (28 сентября 2015 г., Нью-Йорк) Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «... устанавливая квоты на вредные выбросы, используя другие по своему характеру тактические меры, мы, может быть, на какой-то срок и снимем остроту проблемы, но, безусловно, кардинально ее не решим. Нам нужны качественно иные подходы. Речь должна идти о внедрении принципиально новых природоподобных технологий, которые не наносят урон окружающей среде, а существуют с ней в гармонии и позволяют восстановить нарушенный человеком баланс между биосферой и техносферой. Это действительно вызов планетарного масштаба. Убежден, чтобы ответить на него, у человечества есть интеллектуальный потенциал».

30 октября 2015 года Президент Российской Федерации на заседании Совета Безопасности Российской Федерации указал на то, что «надо активнее переходить на безопасные, экологичные технологии в промышленности, внедрять жесткие современные стандарты, чтобы стимулировать использование технологий, которые снижают, а еще лучше – полностью исключают риски».

Организацией Объединенных Наций в «Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» закреплено, что с целью содействия всеохватной и устойчивой индустриализации необходима модернизация инфраструктуры и переоборудование промышленных предприятий за счет повышения эффективности использования ресурсов и более широкого при-

менения чистых и экологически безопасных технологий промышленных процессов.

Опираясь на нормативные правовые акты и документы стратегического планирования, положения международных договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация, а также международный опыт в данной сфере деятельности, Минпромторгом России разработана и подготовлена к утверждению Концепция развития государственного регулирования обращения химических веществ и продукции, поддержанная Минэкономразвития России, Минприроды России, МЧС России, Минздравом России, Минэнерго России, Ростехнадзором, ФСКН России, ФАНО, а также Российским союзом промышленников и предпринимателей и Российским Союзом химиков [1, 2]. Системообразующая функция этого документа – создание условий, необходимых для устойчивого развития промышленности, повышения ее инвестиционной привлекательности, конкурентоспособности выпускаемой продукции, импортозамещения, а также последовательного снижения негативного воздействия химических веществ и продукции. Концепция выделяет приоритетные направления развития системы государственного регулирования обращения химических веществ и продукции и предлагает конкретный план мероприятий по каждому из направлений.

Для понимания важности и необходимости Концепции развития государственного регулирования обращения химических веществ и продукции и технического регламента Таможенного союза «О безопасности химической продукции» в таблице 2 рассмотрено их основное содержание.

Анализ содержания проекта технического регламента Таможенного союза «О безопасности химической продукции» и Концепции свидетельствует о том, что оба документа разработаны в едином ключе и взаимно дополняют друг друга.

Статус Технического регламента как нормативного правового акта Евразийского экономического союза, указывает на его безусловно приоритетный характер по отношению к Концепции. Технический регламент устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к химической продукции и (или) к связанным с ней процессам.

Таблица 2. Анализ содержания проекта технического регламента Таможенного союза «О безопасности химической продукции» и Концепция развития государственного регулирования обращения химических веществ и продукции

Характеристика (процесс)	Проект Технического регламента Таможенного Союза «О безопасности химической продукции»	Концепция
Статус документа	Нормативный правовой акт ЕАЭС	Межведомственный документ, согласованный Минприроды России, Минэкономразвития России, МЧС России, Минздравом России, Минэнерго России, Ростехнадзором, ФСКН России, ФАНО, РСПП и РСХ
Объект/предмет регулирования	Химическая продукция	Правоотношения между регулятором и субъектами промышленной деятельности, связанные с обращением химических веществ и продукции на протяжении их жизненного цикла
Цель	Защита на таможенной территории Таможенного союза жизни и здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей (приобретателей)	Создание условий 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
Базовый принцип достижения поставленной цели	В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 года)	Сбалансированность интересов регулятора и субъектов промышленной деятельности путем реализации мер по управлению рисками
Ориентация на национальные и международные приоритеты	В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 года)	Деятельность регулятора и субъектов промышленной деятельности осуществляется с учетом и на основе национальных и международных приоритетов
Внедрение СГС	Правила идентификации химической продукции Требования к классификации химической продукции Требования к предупредительной маркировке Требования к паспорту безопасности	Обеспечение реализации внедрения СГС в рамках плана мероприятий по реализации Концепции

Характеристика (процесс)	Проект Технического регламента Таможенного Союза «О безопасности химической продукции»	Концепция
Исследования химических веществ и продукции для получения новых данных	Регистрация химической продукции, нотификация новых химических веществ (исследований) при регистрации, нотификации	Обеспечение регулятора данными об опасных свойствах химических веществ и продукции, в том числе до их выпуска в обращение; обеспечение условий проведения исследований для идентификации, получения физико-химических, токсикологических и экотоксикологических характеристик, гармонизованных с международными документами; содействие развитию лабораторной инфраструктуры, в том числе лабораторий, удовлетворяющих требованиям GLP, а также распределенных испытательных центров; разработка и использование научно апробированных вычислительных моделей «структура-свойство»; содействие обеспечению взаимного признания существующих данных об опасности химических веществ и продукции (системы взаимного признания данных)
Сбор, учет, систематизация, хранение, обработка информации об обращении химических веществ и продукции	Проект документа подразумевает указанный процесс, но не содержит конкретной информации по реализации соответствующих процедур	Выполнение уполномоченной организацией 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
Оценка опасности, уровней и рисков негативного воздействия химических веществ и продукции в соответствии с ООН-СГС	Регистрация химической продукции, нотификация новых химических веществ Отчет о химической безопасности	Разработка проекта национального перечня химических веществ, классифицированных в соответствии с критериями ООН-СГС; разработка методики консолидированной оценки рисков негативного воздействия группы загрязняющих химических веществ, для определения технологии в качестве НДТ; разработка методики интегральной оценки рисков негативного воздействия химических веществ и продукции с учетом соответствующих требований и норм; разработка предложений по порядку отнесения химических веществ и продукции к ограниченным, запрещенным к применению, производству или импорту на основании результатов оценки рисков негативного воздействия химических веществ и продукции (в том числе с учетом национальных приоритетов); содействие в разработке и применении менее опасных аналогов химических веществ и продукции; разработка и внедрение механизмов мониторинга содержания опасных химических веществ в изделиях.

Характеристика (процесс)	Проект Технического регламента Таможенного Союза «О безопасности химической продукции»	Концепция
Поддержка принятия регулирующих решений в сфере обращения химических веществ и продукции	Результаты реализации могут быть использованы для принятия регулирующих решений	Выполнение уполномоченной организацией функций по информационно-аналитическому, научно-методологическому и экспертному сопровождению и поддержке принятия регулирующих решений в сфере обращения химических веществ и продукции 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 НДТ
Оценка эффективности государственного регулирования обращения химических веществ и продукции	Не предусмотрено назначением документа	Создание системы целевых индикаторов; оценка экономического ущерба, связанного с нарушением или отсутствием процессов рационального регулирования в данной сфере деятельности («цена бездействия»), а также экономических выгод от их эффективной реализации; мониторинг эффективности выполнения субъектами промышленной деятельности установленных требований
Меры по управлению рисками	Проект касается информационных мер – паспорта безопасности и предупредительной маркировки	Меры по управлению рисками: - технологические меры: разработка и использование научно обоснованного комплекса конкурентоспособных современных технологий, в т.ч. НДТ; - защитные меры: создание и применение эффективных средств индивидуальной защиты, обеззараживания и контроля качества окружающей среды, систем жизнеобеспечения, ликвидации источников химической опасности, а также рекультивации территорий ранее выведенных из эксплуатации объектов промышленной инфраструктуры и возвращения их в хозяйственный оборот; - информационные меры: своевременное обеспечение регулятора достоверной информацией для поддержки принятия регулирующих решений и обеспечения взаимодействия с участниками процессов регулирования обращения химических веществ и продукции
Развитие международного сотрудничества в сфере рационального регулирования обращения химических веществ и продукции	В рамках Договора о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 года)	Выполнение уполномоченной организацией функций в данной сфере деятельности, в том числе по выработке предложений: по активному формированию и продвижению на международных площадках выгодных для российских экспортеров международных норм (как инструмента нетарифного регулирования обращения продукции на внешних рынках), в том числе: по организационному и информационно-аналитическому обеспечению и сопровождению деятельности регулятора, представляющего Российскую Федерацию на заседаниях Подкомитета ООН - СГС, Химического диалога форума АТЭС, Комитета по химии ОЭСР, СПМРХВ, БРИКС, ШОС и других международных площадках, включая вопросы внедрения наилучших практик регулирования, СГС и оказания мер поддержки

В Концепции разработан комплекс мер, направленных на устранение пробелов нормативного правового регулирования.

Объектом регулирования в рамках проекта технического регламента Таможенного союза «О безопасности химической продукции» является химическая продукция, выпускаемая в обращение на таможенной территории Таможенного союза. Предмет регулирования в рамках Концепции шире – в этом качестве рассматриваются правоотношения между регулятором и субъектами промышленной деятельности, связанные с обращением химических веществ и продукции на протяжении их жизненного цикла.

Основной направленностью проекта технического регламента Таможенного союза «О безопасности химической продукции» является защита на таможенной территории Таможенного союза жизни и здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей (приобретателей). При этом достижение указанной цели в рамках проекта технического регламента предусмотрено на стадии обращения химической продукции, в то время как положения Концепции охватывают как стадию производства, так и стадии обращения химических веществ и продукции.

Как уже отмечалось, в техническом регламенте и документах второго уровня нашли свое отражение положения ряда актов Совета ОЭСР. В частности, в них были заложены требования к основным процессам регулирования обращения химических веществ и продукции, таким как ведение учета химических веществ в обращении, оценка опасности химической продукции в соответствии с рекомендациями ООН-СГС, сбор минимальной предпродажной базы по новым химическим веществам, необходимость проведения исследований химических веществ, возможность использования вычислительных методов структура-свойство для определения опасности химических веществ без проведения дополнительных исследований и оценка риска новых химических веществ в отношении здоровья человека и окружающей среды.

В Концепции эти вопросы рассматриваются уже в составе комплексных направлений с постановкой конкретных задач в рамках плановых мероприятий по реализации приведенных выше требований, предусмотренных в техническом регламенте.

Кроме этого, Концепция включает положения, не предусмотренные в проекте технического регламента, но являющиеся направлениями и ин-

струментами наилучших регуляторных практик в сфере регулирования обращения химических веществ и продукции (например, положения в отношении поэтапной оценки риска химических веществ, находящихся в обращении в отношении здоровья человека и окружающей среды; оценки риска одновременного негативного воздействия химических веществ на здоровье человека и окружающую среду; реализации перехода промышленности на принципы наилучших доступных технологий (НДТ); регулирования химических веществ в изделиях; мероприятий в целях повышения эффективности и качества государственного регулирования, а также установление процессов международного взаимодействия с целью устранения дублирования усилий).

Концепция затрагивает не только оценку рисков, но и меры по управлению рисками (технологические, защитные, информационные).

Так, технологические меры по управлению рисками, разрабатываются при головной роли Минпромторга России в рамках технических рабочих групп, под эгидой Бюро НДТ и Межведомственного совета по НДТ.

Как было указано ранее, ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» оперируют понятиями «временно разрешенные выбросы» и «временно разрешенные сбросы», которые устанавливаются на период выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды или реализации программы повышения экологической эффективности в соответствии с графиком достижения установленных нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, технологических нормативов.

Эти решения позволяют предприятиям на законном основании заниматься последовательной модернизацией производств в интересах выпуска конкурентоспособной продукции.

В соответствии с российским законодательством Правительство Российской Федерации определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере реализации промышленной политики (в том числе в области государственного регулирования обращения химических веществ и продукции), которые, применительно к сфере своих полномочий, разрабатывают перечни химических веществ и продукции, влияющих на человека и окружающую среду, а также критерии и пороговые значения их негативного воздействия (далее – требования и нормы), в т.ч. в области:

- санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- охраны труда;
- промышленной безопасности;
- оборота наркотических и психотропных веществ, их прекурсоров;
- пестицидов и агрохимикатов;
- обеспечения пожарной безопасности;
- защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- строительства;
- транспорта;
- экспорта продукции (товаров);
- и иных областях.

Указанные требования и нормы в алгоритме оценки эффективности предпринимаемых мер могут рассматриваться в виде ограничений, как и иные сведения, имеющие значение для практического применения НДТ.

Предложенная в Концепции модель по аналогии с модернизацией природоохранного законодательства может быть в значительной степени диверсифицирована инициативами контрольно-надзорных органов путем перевода используемых норм и правил во временно разрешенные показатели, позволяющие тем самым обеспечить технологическую модернизацию промышленного комплекса Российской Федерации с использованием новых инструментов государственной поддержки в соответствующих сферах государственного регулирования.

Защитные меры разрабатываются при головной роли Минпромторга России в части:

- создания эффективных средств индивидуальной защиты, обеззараживания и контроля качества окружающей среды (в том числе химического анализа и контроля), а также систем жизнеобеспечения – по линии ОАО «Корпорация «Росхимзащита» - вертикально интегрированной структуры, находящейся в ведении Минпромторга России (100% акций принадлежит Российской Федерации);

- ликвидации источников химической опасности ранее выведенных из эксплуатации объектов промышленной инфраструктуры, рекультивации и возвращения в хозяйственный оборот их территорий - по линии ФГУП «ГосНИИОХТ».

В рамках реализации ряда поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в настоящее время формируется Центр компетенций Корпорации, осуществляются программные мероприятия по созданию федерального центра безопасных химических технологий и федерального центра испытаний средств мониторинга, обнаружения и ин-

дикации химических веществ в различных средах.

Информационные меры разрабатываются при головной роли Минпромторга России в рамках создания вышеупомянутой государственной информационной системы промышленности.

Концепция играет важную роль в достижении эффективности государственного регулирования в рассматриваемой сфере. Для достижения установленных целей недостаточно только принять законодательный акт (например, технический регламент), необходимо также разработать и ввести в действие ряд подзаконных актов, обеспечивающих соответствующую информационно-аналитическую и техническую инфраструктуру, предусмотреть и реализовать комплекс мероприятий по содействию реализации положений законодательного акта на практике.

Ключевым мероприятием, лежащим в основе выполнения задач, изложенных в Концепции, является создание специализированного учреждения в качестве уполномоченной организации Минпромторга России в сфере рационального государственного регулирования обращения химических веществ и продукции.

При этом необходимо опираться на наилучшие практики для достижения эффективного регулирования в рассматриваемой сфере, предусматривающие сокращение издержек для бизнеса, повышение уровня конкуренции и увеличение социальных выгод от экономической деятельности. К таким практикам относятся, в частности, обеспечение прозрачности процессов регулирования, участие заинтересованных сторон в формировании и реализации процессов и инструментов регулирования.

Разработанная Минпромторгом России в рамках своих полномочий Концепция развития государственной системы регулирования обращения химических веществ и продукции призвана служить этой цели.

В заключение, следует подчеркнуть близость принципов, лежащих в основе Концепции - «Сбалансированность интересов регулятора и субъектов промышленной деятельности в области обращения химических веществ и продукции» и в основе Экологической доктрины Российской Федерации - «Поиск баланса между освоением природных ресурсов и сохранением уникальной природы нашей планеты» [3]. Достойно ответить на эти вызовы можно при условии консолидации интеллектуальных и технологических возможностей законодательной и исполнительной власти, науки и образования, гражданского общества и бизнеса.

Список литературы

1. Цыб, С.А., Стороженко, П.А., Скобелев, Д.О., Чистяков, А.Г., Кондратьев, В.Б., Муратова, Н.М., Орлов, А.Ю., Збитнева, Е.В. О Концепции развития системы госрегулирования обращения химических веществ и продукции // Компетентность. – 2015. – № 6 (127). – С. 8-16.

2. Цыб, С.А., Стороженко, П.А., Скобелев, Д.О., Чистяков, А.Г., Кондратьев, В.Б., Муратова, Н.М.,

Орлов, А.Ю., Збитнева, Е.В. О Концепции развития системы госрегулирования обращения химических веществ и продукции // Компетентность. – 2015. – № 7 (128). – С. 14-19.

3. Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 12255-р).