

Александр ЗАЖИГАЛКИН, Надежда ЗВЕРКОВА,  
Анна МАКАРОВА, Дмитрий СКОБЕЛЕВ

## ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОГО ОБРАЩЕНИЯ ХИМИЧЕСКОЙ ПРОДУКЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Объемы производства и использования химической продукции в мире постоянно возрастают, что не только приводит к увеличению уровня загрязнения окружающей среды, но и повышает опасность, связанную с вредным воздействием химической продукции на человека. По данным ООН, в мире каждый год появляется примерно 1,5 тыс. новых видов химической продукции дополнительно к тем 80 тыс., которые производятся в настоящее время. Кроме того, производство и применение химической продукции сопряжены с риском возникновения аварийных и чрезвычайных ситуаций, во многих случаях обусловленных недостоверной оценкой опасности химической продукции и недостаточным информированием потребителей об опасности<sup>1</sup>.

**В** Российской Федерации данная проблема приобретает особую актуальность, поскольку, несмотря на то, что Россия является одним из крупнейших мировых производителей и потребителей химической продукции, единые подходы к безопасному обращению химической продукции в РФ до сих пор не разработаны, а требования российского законодательства в этой области постоянно усложняются и модифицируются.

Основой законодательства РФ в области безопасного обращения химической продукции является Конституция РФ, гарантирующая гражданам России право «на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии», а также «на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены» (ст. 37, 42). Положения указанных выше статей Конституции РФ реализуются в ряде нормативно-правовых актов РФ, конкретизирующих требования в области

<sup>1</sup> ВОЗ, 63-я сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения, п. 11.18 предварительной повестки дня от 25.03.2010 (A63/21).



**В России сегодня одновременно действуют несколько противоречащих друг другу систем классификации. Это обусловлено тем, что основные нормы и правила, содержащие требования по обеспечению безопасного обращения химической продукции, отражены в различных ведомственных нормативных документах**

безопасного обращения химической продукции.

Общие требования в области безопасного обращения химической продукции и веществ устанавливаются ФЗ № 7 «Об охране окружающей среды», в области безопасного использования химических веществ на производстве — ФЗ № 197 «Трудовой кодекс РФ». Так, в соответствии со ст. 47 ФЗ № 7 «производство и обращение потенциально опасных химических веществ допускаются на территории РФ после проведения необходимых токсиколого-гигиенических и токсикологических исследований этих веществ, установления порядка обращения с ними, природоохранных нормативов и государственной регистрации этих веществ».

В свою очередь, Трудовой кодекс РФ декларирует, что используемые в производстве «материалы и химические вещества, в том числе иностранного производства, должны соответствовать государственным нормативным требованиям охраны труда и иметь декларацию о соответствии и (или) сертификат соответствия» (ст. 215).

Таким образом, все используемые на территории РФ химические вещества должны проходить процедуру токсикологических исследований, соответствовать ряду санитарно-гигиенических требований, требованиям безопасности и иметь подтверждение соответствия данным требованиям. В настоящее время процесс установления подобных требований к химической продукции главным образом регулируется ФЗ № 184 «О техническом регулирова-

нии», ФЗ № 52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и Соглашением Таможенного союза РФ, Республики Беларусь и Республики Казахстан по санитарным мерам.

ФЗ № 184 «О техническом регулировании» регламентирует отношения, возникающие:

- при разработке, принятии, применении и исполнении *обязательных* или *добровольных* требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации;
- при оценке соответствия продукции *обязательным* / *добровольным* требованиям.

В первую очередь, настоящий закон устанавливает необходимость разработки технических регламентов (ТР) на продукцию (исходя из принципов применения единых правил установления требований к продукции или к связанным с ними процессам) и содержит требования к составу и применению ТР. В настоящее время на территории РФ действуют следующие ТР, устанавливающие требования к химической продукции:

- 1) ФЗ № 123 «ТР о требованиях пожарной безопасности» от 22.07.2008;
- 2) ТР «О безопасности пиротехнических составов и содержащих их изделий», утвержденный Постановлением Правительства РФ № 1082 от 24.12.2009;
- 3) ТР «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизель-

ному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту», утвержденный Постановлением Правительства РФ № 118 от 27.02.2008;

4) ТР Республики Казахстан «Требования к безопасности лакокрасочных материалов и растворителей», утвержденный Постановлением Правительства РФ № 132 «Об обязательных требованиях в отношении отдельных видов продукции и связанных с требованиями к ней процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, содержащихся в ТР Республики Казахстан, являющейся государством-участником Таможенного союза» от 09.03.2010;

5) ТР Республики Казахстан «Требования к безопасности синтетических моющих средств и товаров бытовой химии», утвержденный Постановлением Правительства РФ № 132 от 09.03.2010;

6) ТР Республики Казахстан «Требования к безопасности пестицидов (ядохимикатов)», утвержденный Постановлением Правительства РФ № 132 от 09.03.2010.

В то же время с 01.07.2010 на территории России, Белоруссии и Казахстана вступило в силу Соглашение по санитарным мерам от 11.12.2009, устанавливающее новые требования к ввозу и обращению продукции на территории Таможенного союза (ТС) этих государств.

В целях реализации соглашения Решением Комиссии ТС № 299 от 28.05.2010 были утверждены и вступили в силу следующие документы:

1) Положение о порядке осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля) за лицами и транспортными средствами, пересекающими таможенную границу ТС, подконтрольными товарами, перемещаемыми через таможенную границу ТС и на таможенной территории ТС;

2) Единый перечень товаров, подлежащих санитарно-эпидемиологическо-

му надзору (контролю) на таможенной границе и таможенной территории ТС;

3) Положение о порядке оформления Единой формы документа, подтверждающего безопасность продукции (товаров);

4) Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю).

В соответствии с перечисленными выше документами для продукции, входящей в разд. II Единого перечня, подтверждение безопасности (соответствия продукции Единым санитарным правилам) с 01.07.2010 осуществляется в форме *государственной регистрации*.

Следует отметить, что Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования ТС в ряде случаев дублируют требования существующих ТР, например для лакокрасочной продукции, что не только вызывает затруднения у производителей при оформлении документов на продукцию, но и препятствует эффективному регулированию ее безопасного обращения.

Кроме того, до введения в действие Соглашения ТС соответствие продукции санитарно-эпидемиологическим требованиям регулировалось ФЗ № 52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», в соответствии с которым продукция допускалась к обращению при наличии санитарно-эпидемиологических заключений или свидетельства о государственной регистрации (старого образца). Согласно информации, представленной в настоящее время на официальном сайте Роспотребнадзора, на продукцию, которая

ранее подлежала санитарно-эпидемиологической экспертизе с выдачей санитарно-эпидемиологических заключений, но теперь не включена в перечень продукции, подлежащей государственной регистрации, будут также выдаваться документы, подтверждающие безопасность продукции, преимущественно в форме деклараций о соответствии. Однако вопрос о порядке оформления таких документов остается открытым. Таким образом, основной проблемой регулирования безопасного обращения химической продукции в РФ является несогласованность требований действующего в этой области законодательства.

Еще одним примером проблем подобного рода могут служить разногласия в существующих в РФ системах классификации химической продукции. В России сегодня одновременно действуют несколько противоречащих друг другу систем классификации. Это обусловлено тем, что основные нормы и правила, содержащие требования по обеспечению безопасного обращения химической продукции, отражены в различных ведомственных нормативных документах: Ростехнадзора, Минтранса, Минздравсоцразвития, Минсельхоза, Росстандарта, а также в ряде федеральных законов РФ, таких как: ФЗ № 7 «Об охране окружающей среды», ФЗ № 116 «О промышленной безопасности», ФЗ № 52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и т.п. При этом необходимо отметить, что отсутствие закона, связывающего эти документы в единую систему, и привело к тому, что некоторые из документов вышеназванных ведомств зачастую дублируют друг друга

или вступают друг с другом в противоречие.

В качестве характерного примера проблем, обусловленных подобной ситуацией, можно привести действующие в настоящее время ГОСТ 12.1.005 и ГОСТ 12.1.007 (Росстандарт), гигиенические нормативы — ГН 2.2.5.1313-03 (Минздравсоцразвития) и ГН 1.2.1323-03 (Минсельхоз), в которых одно и то же вещество, выпускаемое по одному и тому же стандарту (например, сульфат меди), согласно требованиям вышеперечисленных документов, может относиться к различным классам опасности (таблица). Подобные различия в классификации создают трудности при оценке реальной опасности химической продукции для производителей и поставщиков.

Также несовершенство существующей законодательной системы зачастую является препятствием для эффективного взаимодействия РФ с международным сообществом по вопросам безопасного обращения химической продукции.

На сегодня РФ ратифицировала ряд международных конвенций в области безопасного обращения химической продукции, в том числе:

- Венскую конвенцию об охране озонового слоя (1985 г.);
- Хельсинкскую конвенцию по защите морской среды района Балтийского моря (1974 г.);
- Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (1992 г.).

К сожалению, есть ряд важных международных соглашений, решение о ратификации которых до сих пор не принято:

- Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (СОЗ) (2001 г.), целью которой является ограничение или прекращение производства всех преднамеренно продуцируемых СОЗ. Ратификация данной конвенции позволит России использовать ее механизмы для привлечения технологических, финансовых и информационных ресурсов в целях обеспечения безопасного

**Несовершенство существующей законодательной системы зачастую является препятствием для эффективного взаимодействия РФ с международным сообществом по вопросам безопасного обращения химической продукции**

**Классификация химических веществ в соответствии с законодательством РФ на примере сульфата меди**

Ведомство	Класс опасности	Комментарии
Росстандарт ГОСТ 12.1.007–76	2	Высокоопасное вещество
Ростехнадзор ФЗ № 116-ФЗ от 21.06.1997	Нет	Не классифицируется как опасное вещество
МПР России ГОСТ 17.4.1.02–83	2	Умеренно опасное вещество
Минсельхоз Методические рекомендации № 2001/26	3	Умеренно опасное вещество
Роспотребнадзор Постановление главного государственного санитарного врача РФ № 76 от 30.04.2003	2	Высокоопасное вещество
Минтранс ГОСТ 19433–88	9 (степень 3)	Малоопасное ядовитое вещество
Рекомендации ООН — СГС	4	Вредно при попадании на кожу и при проглатывании

обращения химической продукции, в частности продукции, содержащей СОЗ. Сегодня одним из основных препятствий ратификации конвенции является отсутствие в России законодательной базы, регламентирующей использование СОЗ с учетом региональных условий и международных требований.

- Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (1999 г.), ратификация которой дает право каждой стране-участнице самостоятельно решать вопрос о ввозе или запрещении ввоза ряда потенциально опасных веществ на свою территорию без процедуры предварительного обоснованного согласия. Участие в конвенции даст возможность России противостоять недостаточно обоснованным и невыгодным решениям о включении в приложение конвенции некоторых веществ (в том числе имеющего важное экономическое значение хризотилового асбеста), а также модифицировать существующее законодательство в области маркировки и правил безопасного обращения продукции с учетом международных требований. Основным препятствием присоединения РФ к конвенции является необходимость выполнения ряда финансовых обязательств.

- Орхусская конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решения и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды (1998 г.) и Конвенция ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1991 г.), ратификация которых создаст правовую основу для гармонизации российского законодательства с законодательством ЕС, в частности будет способствовать разработке механизмов раскрытия экологической информации и информации о намечаемой хозяйственной деятельности общественности и заинтересованным гражданам.
- Конвенция об учреждении Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). «Дорожная карта» присоединения РФ к Конвенции 2007 г. Вступление в ОЭСР является для России важным шагом, несущим нашей стране значительные экономические выгоды. Однако для присоединения к конвенции РФ в числе прочего должна провести гармонизацию законодательства в области химической безопасности с соответствующим законодательством стран-членов ОЭСР в целях обеспечения сопоставимости применяемой нормативно-правовой базы в сфере защиты человека и окружающей среды.
- Конвенция МОТ № 170 «О безопасности при использовании химических

веществ на производстве» (1993 г.), целью которой является предотвращение травматизма и сокращение числа заболеваний, вызываемых использованием химической продукции и продукции на производстве. Ратификация данной конвенции предполагает использование единой для всей химической продукции и продукции системы классификации и маркировки, например Рекомендаций ООН по перевозке опасных грузов — при транспортировании химической продукции, что в настоящее время российским законодательством не предусмотрено.

Таким образом, очевидна необходимость совершенствования российского законодательства в части снятия существующих внутренних противоречий, что может быть достигнуто, в частности, путем использования международных рекомендаций и гармонизации с международными требованиями.

**Александр Владимирович ЗАЖИГАЛКИН** — кандидат юридических наук, заместитель руководителя Росстандарта;  
**Надежда Владимировна ЗВЕРКОВА** — старший научный сотрудник ФГУП «ВНИЦСМВ»;  
**Анна Сергеевна МАКАРОВА** — кандидат технических наук, начальник отдела ФГУП «ВНИЦСМВ»;  
**Дмитрий Олегович СКОБЕЛЕВ** — директор ФГУП «ВНИЦСМВ»