



Правовое регулирование безопасного обращения с химическими веществами

М.М. БРИНЧУК (Институт государства и права РАН), Е.А. ИВАНОВ (Госгортехнадзор России), Е.В. КЛОВАЧ, В.И. СИДОРОВ (НТЦ «Промышленная безопасность»)

Принятие закона «О безопасности химических веществ» диктуется необходимостью защитить человека и окружающую среду от воздействия химических веществ. Вред, наносимый человеку и окружающей среде при обращении с химическими веществами, многократно увеличивается, если при использовании их на производстве нарушаются требования промышленной безопасности, в результате чего происходят аварии, сопровождающиеся выбросами веществ в воздух, почву и воду. Кроме того, отсутствие законодательного регулирования безопасного обращения с химическими веществами приводит к «экспорту» загрязнения окружающей среды. В погоне за дешевыми сырьем и трудовыми ресурсами, а также в связи с высокими правовыми требованиями по охране окружающей среды от загрязнения опасными веществами в развитых странах нередко практикуется строительство предприятий, при эксплуатации которых предусмотрено использование опасных веществ в странах с менее строгим правовым экологическим режимом. «Экспорт» загрязнения окружающей среды осуществляется также посредством ввоза готовых препаратов или отходов, не разрешаемых или ограниченных к применению и захоронению в собственной стране по соображениям охраны окружающей среды и здоровья людей.

Вопросы правового регулирования безопасного обращения с химическими веществами последние четверть века активно решались на международном и национальном уровнях. В Европейском сообществе большая работа в этом направлении проводится в рамках международных организаций, таких как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная

организация труда (МОТ), и программ: Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Межправительственный форум по безопасности химических веществ, Международная программа «Химическая безопасность» и др.

Совместно с ЮНЕП, МОТ и ВОЗ организовали 25–29 апреля 1994 г. в Стокгольме Международную конференцию по безопасности химических веществ. На ней был создан Межправительственный форум по безопасности химических веществ и определены основные направления деятельности по безопасному обращению с веществами. К ним относятся: расширение и ускорение процесса проведения международной оценки опасностей, связанных с химическими веществами; согласование деятельности по классификации и маркировке химических веществ; обмен информацией о токсичных веществах и связанных с ними опасностях; разработка программ уменьшения опасностей; расширение национального потенциала и возможностей при использовании химических веществ; предотвращение незаконного международного оборота токсичных и опасных веществ.

Моделью национального законодательства по безопасному обращению с химическими веществами можно считать Конвенцию МОТ «О безопасности при использовании химических веществ на производстве» № 170, принятую в 1990 г. [1]. Сфера действия Конвенции распространяется на стадии производства, использования, хранения и транспортирования химических веществ.

Конвенция рекомендует, чтобы каждое государство — член МОТ — разрабатывало, осуществляло и периодически пересматривало «последовательную политику по безопасности при ис-

пользовании химических веществ на производстве в свете национальных условий и практики».

Анализ зарубежного законодательства о химических веществах выявляет широкий диапазон правовых способов регулирования обращения с ними на стадии производства — от общего запрета или установления разрешительного порядка до требований инструктивного и предупредительного порядка. Законы некоторых государств содержат не прямые требования к производителям веществ и к используемым технологиям, а предоставляют право исполнительным органам власти ограничивать или разрешать производство путем установления лицензионного порядка [2].

Комитет экологической политики ЕЭК ООН принял на своей второй сессии в 1995 г. «Рекомендации правительствам стран ЕЭК с переходной экономикой по разработке национальных приоритетов и политики в области управления химическими веществами» [3]. Рекомендациями предусмотрены следующие мероприятия по безопасному обращению с химическими веществами: разработка комплексного национального законодательства по веществам, а также систем классификации веществ; государственный контроль за безопасным использованием веществ; представление импортерами и производителями данных, необходимых для оценки опасности и риска; обеспечение информацией потребителей и лиц, имеющих дело с химическими веществами, и другие требования.

Все эти принципы заложены в проект Федерального закона «О безопасности химических веществ». При его разработке дискуссионным остался вопрос о корректности названия законопроекта. Первоначальное его название «Об опасных веществах» имело много сторонников. Вопрос об опасности или потенциальной опасности вещества — спорный. По имеющимся данным, в мире известно до 10 млн. наименований химических веществ, из которых более 50 тыс. признаны потенциально опасными [4]. Однако существует и другая точка зрения. Авторы специально проведенного под эгидой ООН исследования утверждают, что любое химическое вещество токсично при определенных условиях воздействия [5]. С правовой точки зрения необходимо законодательно обеспечить безопасное обращение с любым веществом, поскольку оно способно нанести ущерб человеку и (или) окружающей среде в результате взрыва, пожара, выброса или при его обычном использовании.

В Российском законодательстве вопросы обращения с веществами частично регулируются за-

конами «Об охране окружающей природной среды», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О безопасном обращении с пестицидами и ядохимикатами», «О пожарной безопасности» и др. Отдельные нормы устанавливаются в подзаконных актах, таких как постановление Правительства «О государственной регистрации потенциально опасных химических и биологических веществ» от 12.11.92 № 869; постановление Правительства «О мерах по обеспечению безопасности при перевозке опасных грузов автомобильным транспортом» от 23.04.94 № 372 и др. Однако во всех перечисленных документах отсутствуют такие механизмы регулирования безопасного обращения с веществами, как испытание, регистрация и классификация веществ, составление информационных листов безопасности вещества и другие требования, используемые в международном праве и законодательствах развитых промышленных стран.

К основным задачам проекта Федерального закона «О безопасности химических веществ» относятся: установление требований к испытаниям веществ до степени, достаточной для выявления их способности оказывать вредное воздействие на человека и окружающую среду, а также определение с учетом данных, полученных при испытаниях, требований, обеспечивающих безопасное обращение с химическими веществами при их производстве (импорте), транспортировании, хранении, использовании и утилизации; наделение компетентных органов полномочиями запрещать или определять условия производства, введения на рынок и применения таких веществ, ссылаясь на требования закона. В проекте Федерального закона «О безопасности химических веществ» регулируются общественные отношения по обращению с веществами при их создании, испытании, экспертизе, производстве, транспортировании, хранении, использовании, утилизации, торговле, включая ввоз на территорию Российской Федерации и вывоз с ее территории.

В отличие от некоторых международных и национальных законодательных актов, действующих при обращении с химическими веществами, в проекте Федерального закона «О безопасности химических веществ» предусматривается установление требований безопасности к веществу не только с учетом его токсических свойств, а также его пожаро- и взрывоопасных, окислительных свойств, устойчивости к окружающей природной среде. В связи с таким комплексным подходом государственная политика в области безопасного

обращения с веществами не может осуществляться одним специально уполномоченным органом исполнительной власти.

В соответствии с законопроектом Правительством Российской Федерации определяются федеральные органы исполнительной власти, специально уполномоченные при обращении с химическими веществами, осуществляющие: охрану окружающей среды от вредных воздействий химических веществ; предупреждение и ликвидацию вредных воздействий химических веществ на организм человека; разработку и утверждение критериев классификации химических веществ по степени опасности; государственное нормативное регулирование промышленной безопасности на опасных производственных объектах, на которых обращаются химические вещества; государственный контроль и надзор за охраной труда при обращении с химическими веществами; формирование и реализацию государственной политики по нормативному обеспечению, проведению испытаний и сертификации; государственный контроль и надзор за соблюдением обязательных требований нормативных правовых актов и государственных стандартов; государственное регулирование при обращении с взрыво- и пожароопасными веществами; государственное управление и координацию в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций при обращении с химическими веществами; государственный таможенный контроль и надзор за ввозом на территорию Российской Федерации опасных химических веществ; государственную экспертизу результатов испытаний химических веществ и их регистрацию.

Один из главных регулирующих механизмов в области безопасного обращения с веществами — обязательное проведение их испытаний. В рассматриваемом законопроекте установлено, что испытания проводятся для всех веществ, планируемых к использованию, в целях определения состава, свойств и характеристик вещества, установления характера и класса опасности, его предельно допустимых концентраций в воздухе рабочей зоны на объектах окружающей среды, разработки методов их определения в воздухе, воде и почве, предупреждения вредного воздействия вещества при обращении с ним.

Проект Федерального закона «О безопасности химических веществ» содержит требование обязательного проведения государственной экспертизы результатов испытаний вещества. Эта норма — попытка внедрения принципов надле-

жащей лабораторной практики в России, установленной в Лондонских руководящих принципах, поскольку она направлена на оценку качества проведенных испытаний и обоснованности принимаемых мер по обеспечению безопасного обращения с веществом, на оценку используемых при испытаниях методик [2].

Цель испытаний веществ — отнесение их к определенному классу опасности. В отношении веществ, классифицированных как опасные, проектом Федерального закона «О безопасности химических веществ» устанавливаются дополнительные требования к производству, ввозу на территорию Российской Федерации, транспортированию, хранению и использованию.

Первоначальная идея разработчиков законопроекта о введении унифицированной классификации для различных видов опасности и установления в законе критериев опасного вещества в дальнейшем была отвергнута. Объединение различных подходов к классификации повлекло бы за собой отмену большого количества действующих в России нормативных технических документов и используемых в промышленности. Применяемая в России классификация базируется в основном на следующих стандартах: ГОСТ 12.1.0011—78 (СТ СЭВ 2775—80) «Смеси взрывоопасные»; ГОСТ 19433—88 «Грузы опасные»; ГОСТ 12.1.044—89 (СТ СЭВ 4831, СТ СЭВ 6219—88, МС ИСО 4589, СТ 6527—88) «Пожаровзрывоопасность веществ и материалов»; ГОСТ 12.1.007—76 «Вредные вещества».

Учитывая, что решить в ближайшей перспективе проблему с классификацией веществ вряд ли удастся, законопроект перекладывает эту проблему на специально уполномоченные органы и организации, проводящие испытания вещества. Решение об отнесении химического вещества к определенному классу опасности принимается организацией, проводящей его испытания, а критерии отнесения вещества к опасному устанавливают федеральные органы исполнительной власти, специально уполномоченные в области обращения с химическими веществами.

Отдельная статья в законопроекте посвящена паспорту безопасности вещества. Требования к нему установлены ГОСТ Р.12.1.052—97, разработанным с учетом международных требований к информационным листам безопасности (Safety Data Sheet) [6]. Паспорт составляется в целях предоставления потребителю достоверной информации о безопасном использовании, хранении, транспортировании и утилизации вещества.

Для распознавания веществ и обеспечения людей, имеющих доступ к ним, информацией по безопасному обращению, все вещества должны иметь соответствующую маркировку, выполняемую производителем (поставщиком или иным распространителем) вещества, ответственным за качество маркировки, полноту и достоверность приводимой в ней информации. Маркировка должна включать классификацию степени опасности вещества, информацию о правилах обращения с ним, о мерах оказания первой помощи, о партии и серии вещества.

Чтобы осуществить контроль за безопасным использованием веществ, их следует регистрировать. Регистрация проводится на основании положительных заключений государственной экспертизы данного вещества всех федеральных органов исполнительной власти, специально уполномоченных в области обращения с химическими веществами. Для регистрации необходимо представить паспорт безопасности вещества; проект ГОСТа или другого нормативного документа для нового вещества; результаты проведения испытаний вещества, касающиеся отнесения его к определенному классу опасности, обоснования нормативов предельно допустимых концентраций веществ и методов определения их содержания в воздухе рабочей зоны и на объектах окружающей среды.

Государственная регистрация представляет собой включение вещества в Государственный регистр веществ. В действующем регистре потенциально опасных химических и биологических веществ регистрация осуществляется «на основе токсиколого-гигиенических и эколого-токсикологических исследований, гигиенической регламентации, гигиенических и экологических нормативов». В результате ограничения функций регистра, часть находящихся в обороте веществ (взрыво-, пожароопасных и т.д.) исключена из регистрации. Упомянутый в законопроекте Государственный регистр целесообразно создать на базе уже действующего, расширив его функции. Вещества, не включенные в Государственный регистр, не могут производиться и использоваться на территории Российской Федерации.

Важным элементом обеспечения безопасности при обращении с веществами призван служить разрешительный порядок их производства, ввоза и вывоза, транспортирования, хранения и использования. Однако в законопроекте разрешительный порядок лишь декларируется. Это связано с тем, что лицензионная деятельность доста-

точно полно урегулирована в действующем законодательстве: федеральных законах «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и «О лицензировании отдельных видов деятельности». Проект Федерального закона «О безопасности химических веществ» устанавливает требования к квалификации лиц, допускаемых к обращению с веществами, предусматривает меры по их учету, осуществлению государственного, производственного и общественного контроля за обращением с опасными веществами. Традиционно закон завершается регулированием международного сотрудничества.

Проектом Федерального закона «О безопасности химических веществ» предусматривается, что Российская Федерация исходит в своей политике из необходимости регулирования и безопасного обращения с веществами, развития международного сотрудничества при обращении с веществами в интересах настоящего и будущих поколений. Проект Федерального закона «О безопасности химических веществ» содержит правовые и организационные гарантии надлежащего обеспечения безопасности при обращении с веществами. Принятие этого законопроекта позволит создать базу данных по всем веществам, находящимся в обороте на территории Российской Федерации, предоставить информацию о них всем заинтересованным лицам, повысить безопасность при обращении с веществами.

Список литературы

1. Конвенция № 170 о химических веществах. — 1990 // Конвенции и рекомендации МОТ 19570 1990. — Т. II. МБТ, Женева, 1991.
2. ООН ЕЭК «Обзор национальной политики в области обращения с опасными химическими веществами в странах, находящихся на переходном этапе». — СЕР\АС.1/R.1 15 July 119.
3. UN/ECE: Management of Hazardous Chemicals// Environ. Policy and Law. — 1995. — № 6. — С. 25.
4. Ильин Л.А., Куценко С.А. Токсикологические проблемы в стратегии уменьшения опасности химических производств // Журнал Всесоюзного химического общества им. Д.И. Менделеева. — 1990. — № 4. — С. 41.
5. Принципы и методы оценки токсичности химических веществ. Ч. I. Женева. — 1981. — С. 20.
6. Commission Directive of 5 March 1991 defining and laying the detailed arrangements for the system of specific information relating to dangerous preparations in implementation of Article 88/379/EEC (91/155/EEC).