

Асқарова А.О.,
Сүлейменова С.Ж.

**Правовые вопросы
совершенствования
экологического
законодательства в сфере
химической безопасности**

Решительные меры по преобразованию общественных отношений представляют сложный процесс, который требует всестороннего изучения и глубокого теоретического осмысления представителями различных научных направлений, в том числе и правоведами. Усиливающееся негативное влияние химических веществ на здоровье населения, производственную, социальную инфраструктуру, увеличение риска чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных химических объектах различной организационно-правовой формы представляют угрозу жизнедеятельности человека, национальной безопасности, социально-экономическому развитию Казахстана.

Всё указанное ставит новые задачи перед учеными, является почвой для правовых исследований в области обеспечения химической безопасности.

Ключевые слова: химическая безопасность, химические вещества, экологическое право, экологическое законодательство, правовое регулирование, правовое обеспечение.

Askarova A.O.,
Suleimenova S.Zh.

**Legal issues of improving
environmental legislation in the
field of chemical safety**

Decisive steps to transform social relations are a complex process that requires thorough study and deep theoretical understanding of representatives of various scientific fields, including lawyers. The growing negative impact of chemicals on human health, industrial and social infrastructure, increasing the risk of extreme situations on potentially dangerous chemical facilities of various organizational and legal form of a threat to human life, national security, social and economic development of Kazakhstan. All the above poses new challenges to the scientists, is a breeding ground for legal research in the field of chemical safety.

Key words: chemical safety, chemicals, environmental law, environmental law, regulation, legal support.

Асқарова А.О.,
Сүлейменова С.Ж.

**Химиялық қауіпсіздік
саласындағы экологиялық
заңнаманы жетілдіру
мәселелері**

Қоғамдық қатынастарды өзгертуге байланысты шешуші шаралар әр түрлі ғылыми бағыт өкілдерінің, соның ішінде құқықтанушылардың терең теоретикалық түсінуі мен жан-жақты зерттеуді талап ететін күрделі процесс. Химиялық заттардың халық денсаулығына, өндірістік, әлеуметтік инфрақұрылымға ұлғайып келе жатқан жағымсыз әсері, әр түрлі ұйымдастырушылық-құқықтық нысандарда қауіпті химиялық объектілерде төтенше жағдайлардың орын алу қаупінің өсуі адамның өмір сүруіне, ұлттық қауіпсіздікке және ҚР-дың әлеуметтік-экономикалық дамуына қауіп төндіруде. Аталғандардың барлығы ғалымдардың алдына жаңа міндеттер қояды, сонымен қатар, химиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету саласында құқықтық зерттеулерге негіз болып табылады.

Түйін сөздер: химиялық қауіпсіздік, химиялық заттар, экологиялық құқық, экологиялық заңнама, құқықтық реттеу, құқықтық қамтамасыз ету.

**ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ ХИМИЧЕСКОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ**

Понимая химическую безопасность как состояние защищенности персонала, населения, объектов экономики и инфраструктуры, а также окружающей среды от химической опасности в любом ее проявлении, при котором предотвращаются, преодолеваются или предельно снижаются негативные последствия потенциального возникновения такой опасности, рассмотрим подробнее этот вопрос, исходя из следующих посылок.

Безопасность, как известно, это положение, при котором кому-либо, чему-либо не угрожает опасность. То есть безопасность всегда предметна и не существует без угроз. Необходимым условием возникновения опасности острой или хронической интоксикации, других поражений химической природы является существование источников риска и их воздействия на персонал объектов экономики и инфраструктуры, население и окружающую среду.

Формирование этих условий и их трансформация в реальные инциденты, как правило, представляет определенную детерминированную причинно-следственную связь событий, явлений, действий (или бездействий), которые зачастую берут начало или связаны с состоянием общества.

Таким образом, химическая безопасность (равно как и любая другая разновидность: радиационная, биологическая и т. д.) определяется способностью государства на национальном уровне (а также мирового сообщества, в случае, касающемся трансграничных или глобальных проблем) к созданию и поддержанию таких условий путем выработки такой политики, включая соответствующую нормативно-правовую базу и механизмы ее реализации, при которых обеспечивается гарантированный уровень безопасности.

Вместе с тем, исходя из природы химически опасных веществ и используемых технологий на всех стадиях «жизненного цикла», включая процессы утилизации, обеспечить стопроцентную безопасность для людей и окружающей среды, в соответствии с современным пониманием проблемы, практически невозможно.

Исходя из такого понимания проблемы, наиболее рациональным, если не единственно возможным, путем реального снижения риска химического поражения персонала производствен-

ных объектов, населения и окружающей среды является строгое соблюдение порядка введения в обращение новых химически опасных продуктов и технологий, проектирования и создания соответствующих производств, неукоснительное соблюдение технологических регламентов, включая требования безопасности, которые, в свою очередь, должны гарантированно обеспечивать заданный научно обоснованный уровень безопасности с учетом современных знаний, технических, технологических и экономических возможностей, а также критериев безопасности, в соответствии с принятыми в установленном порядке нормативно-правовыми актами (стандартами, нормами, нормативами, правилами и т. д.).

Разумеется, указанные меры не исчерпывают всей проблемы. В этой плоскости лежит и обучение персонала, его обеспечение средствами индивидуальной и коллективной защиты, социальная защищенность, включая оплату труда, система страхования от несчастных случаев и профессиональных заболеваний и другие меры при контроле со стороны государства и общественности.

Все эти и другие меры в производственной сфере реализуются в рамках соответствующих положений Конституции РК, Гражданского кодекса РК, Трудового кодекса РК, Законов Республики Казахстан «О техническом регулировании» от 9 ноября 2004 года [1], «О безопасности химической продукции» от 21 июля 2007 года [2], других нормативно-правовых актов, в том числе касающихся пожарной и экологической безопасности, а также санитарно-гигиенических и других требований.

Важнейшим элементом обеспечения химической безопасности в производственной сфере является осуществляемая в настоящее время и масштабная работа по аттестации рабочих мест по условиям труда, выработка мер по их приведению в соответствие с действующим в Республике Казахстан порядком и нормативной базой, включая обеспечение средствами индивидуальной и коллективной защиты.

Отдельным направлением обеспечения химической безопасности являются меры по снижению риска использования химически опасных продуктов, включая химическое оружие и его компоненты в вооруженных конфликтах и террористических акциях.

В целом, химическая безопасность, представляя сложную проблему, состоящую из множества разноуровневых элементов с многочисленными и многофакторными связями, должна

решаться в рамках государственного регулирования с учетом всех составляющих системы химической безопасности и рассматриваться как неотъемлемая часть национальной безопасности, основы обеспечения устойчивого функционирования и развития государства.

В целом, законодательная база Республики Казахстан по вопросам химической безопасности была унаследована от прежнего режима и не приведена в соответствии с международными требованиями и правилами.

Поэтому правовое обеспечение химической безопасности является одним из важнейших направлений укрепления национальной безопасности Республики Казахстан.

Необходимость повышения уровня химической безопасности обусловлена следующими факторами:

- нарастающим количеством опасных объектов с близкими к предельным или полностью исчерпанными техническими и технологическими ресурсами;
- наличием накопителей токсических производственных отходов, территорий, подвергшихся техногенному загрязнению в процессе хозяйственной деятельности предприятий и организаций промышленности, наряду с отсутствием предприятий по переработке (утилизации) опасных химических веществ;
- возрастанием вероятности экологических катастроф, связанным с широкомасштабным использованием экологически несовершенных технологий в промышленности, сельского хозяйства, энергетики, на транспорте;
- ослаблением функций государственного надзора и технического регулирования в обеспечении химической безопасности.

В этой связи, целью государственной политики в области обеспечения химической безопасности является постепенное снижение до минимального приемлемого уровня риска воздействия опасных химических факторов на население, производственную и социальную инфраструктуру и природную среду. Решение этой задачи может быть достигнуто путем создания государственной системы обеспечения химической безопасности Республики Казахстан, предусматривающей категорирование, прогнозирование, предупреждение и парирование угроз химической безопасности, ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций в результате воздействия химических факторов.

Обеспечение химической безопасности на территории Республики Казахстан может быть

достигнуто в результате своевременного и эффективного выполнения органами исполнительной власти и органами местного самоуправления организационных, санитарно-противоэпидемических, ветеринарных, фитосанитарных и инженерно-технических мероприятий, предусмотренных нормативными правовыми актами и направленными на нейтрализацию (парирование) негативного влияния вредных и опасных химических факторов и (или) уменьшение их воздействия на население и окружающую среду.

Состояние дел в различных сферах обеспечения химической безопасности позволяет сделать вывод, что защищенность населения и окружающей среды на территории Казахстана от воздействия опасных химических факторов не доведена до уровня, при котором отсутствуют недопустимые риски причинения им вреда.

На фоне значительного ухудшения санитарно-эпидемиологической, ветеринарно-санитарной, фитосанитарной и экологической обстановки в Республике Казахстан, а также упадка биотехнологической и химической промышленности появились новые химические угрозы для национальной безопасности страны. Стало очевидным, что опасность могут представлять следующие факторы:

- трансграничные заносы на территорию Казахстана известных и неизвестных ранее неэндемичных патогенов и экopatогенов;

- применение на территории Республики Казахстан опасных химических веществ в террористических целях;

- применение против Республики Казахстан различных видов химического и биологического оружия, предназначенного для смертельного поражения или причинения иного вреда, созданного за рубежом на базе новейших достижений в области геномики, протеомики, генной инженерии патогенов, экopatогенов, а также органической и неорганической химии.

Среди химических веществ особую опасность в Казахстане представляют стойкие органические загрязнители (СОЗ). В мае 2001 года Правительством Республики Казахстан была подписана Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях. Стойкие органические загрязнители – разнородная группа химических веществ, обладающих токсическими свойствами, проявляющих устойчивость к разложению, характеризующихся биоаккумуляцией.

Химические соединения и смеси этой группы являются объектом трансграничного пе-

реноса по воздуху, воде и мигрирующими видами, а также осаждаются на большом расстоянии от источника их выброса, накапливаясь в экосистемах суши и водных экосистемах. В отличие от ядов, поражающих определенные органы, эти вещества разрушают систему внутренней регуляции. Даже в малых дозах СОЗ могут нарушить нормальные биологические функции, передаваться последующим поколениям и представлять реальную угрозу здоровью человека и окружающей среде. Значительную часть СОЗ в Казахстане составляют пестициды. Несмотря на огромное разнообразие новых средств защиты растений, до сих пор в анализируемых пробах обнаруживаются пестициды 1950-1960 годов. Промышленные СОЗ образуются и используются на предприятиях энергетической, нефтеперерабатывающей и химической промышленности. Отсутствует объективная оценка загрязнения природной среды СОЗ, т.к. существующая система мониторинга определяет лишь остаточные количества пестицидов в почвах и продуктах питания [3].

В рамках Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях необходимо разработать и принять Закон РК «О химической безопасности», в котором следовало бы предусмотреть: понятие химической безопасности; объекты и субъекты химической безопасности; принципы формирования государственной политики в области химической безопасности; государственную систему органов химической безопасности; права и обязанности субъектов хозяйственной деятельности по обеспечению химической безопасности; ограничения хозяйственной деятельности в случае возникновения угрозы химической безопасности; общественную систему химической безопасности и открытость информации об химической безопасности; ответственность за нарушения правил, требований химической безопасности; возмещение ущерба вследствие химической опасности; защита от внешних угроз химической безопасности; международные договоры и сотрудничество.

Существующая ситуация в области обращения с химическими веществами указывает на настоятельную потребность принятия специального Закона Республики Казахстан «Об обращении с химическими веществами» либо введения соответствующего раздела об обращении с химическими веществами в Экологический кодекс Республики Казахстан. При этом установление критериев классификации химических веществ, требований к их безопасному

обращению, мер по снижению рисков должно максимально соответствовать предписаниям актов международного права и учитывать опыт зарубежных стран.

Таким образом, наиболее значимыми для регулирования в данном Законе или соответствующего раздела об обращении с химическими веществами в Экологическом кодексе Республики Казахстан являются:

а) определение иерархии понятий (терминов) и принципов обращения с химическими веществами;

б) распределение полномочий между субъектами экологического управления; в) установление конкретных требований ко всем этапам (стадиям) обращения с химическими веществами и правовым инструментом, т.е. к их испытаниям (исследованиям), регистрации, лицензированию, рекламе, производству, транспортировке, хранению (в том числе складированию) – временному и постоянному, использованию, утилизации (удалению, уничтожению), допуску в оборот и т.п.;

г) определение форм, методов и средств контроля за деятельностью по производству, хранению, транспортировке химических веществ;

д) установление в соответствии с современными общепризнанными международными принципами, нормами и требованиями экологического законодательства возможных пределов защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду, доступ к экологической информации и иных общих и специальных экологических прав;

е) выделение особо опасных сфер обращения с химическими веществами, в том числе при производстве и применении их в Вооруженных силах РК, иных силовых ведомствах в целях обороны страны, охраны национального суверенитета, безопасности и общественного порядка; в сельском хозяйстве – в целях повышения производительности сельскохозяйственной продукции и снижения издержек; в промышленности – в целях повышения рентабельности; в науке – в целях разработки новых технологий и в других сферах.

В трактовке, принятой на **Третьей Конференции** министров «Окружающая среда для Европы», проходившей в Софии в октябре 1995 г., где Казахстан принимал активное участие, экологически чистое производство определяется как «непрерывное приложение комплексной превентивной стратегии охраны окружающей среды к технологическим процессам и продук-

ции с целью снижения риска для здоровья людей и окружающей среды» [4].

С другой стороны, как показывает анализ мировой практики, чистое производство можно рассматривать как логичное завершение многоэтапного процесса преобразований в системе мер по охране окружающей среды: технологии «конца трубы» – малоотходные, ресурсосберегающие технологии – чистое производство, ориентированное на предотвращение образования отходов, а в случае их образования – на переработку отходов в местах их образования.

Основной технологический принцип чистого производства – сокращение отходов в технологическом процессе и повторное использование отходов в местах их возникновения (в тоже технологическом процессе или в другом, но внутри предприятия). В идеале в чистом производстве должны отсутствовать очистные сооружения и места складирования отходов.

И, наконец, есть еще одна сторона чистого производства – его функционирование предусматривает выпуск экологически чистой продукции, т.е. такой продукции, которая по возможности производится из возобновляемого сырья и вторичных материалов, не содержит посторонних вредных примесей, отличается низким уровнем энергопотребления при ее производстве и эксплуатации, не загрязняет окружающую среду. Естественно, что в том и в другом случаях термин «экологически чистое (чистая)» нельзя понимать буквально. Речь идет о степени экологической чистоты применяемых технологий и выпускаемой продукции, а не об абсолютной экологической чистоте, достижение которой в определенной степени достаточно утопично.

Становление чистого производства предполагает реализацию стратегии постепенного уменьшения вредного воздействия производства на окружающую среду за счет постоянного выполнения экологически эффективных мероприятий (проектов) организационного и технологического характера, нацеленных на изменение технологических процессов, состава продукции и технологий услуг.

Для предотвращения загрязнения окружающей среды усилия следует направлять на использование процессов, материалов, практических приемов или продукции таким образом, чтобы избегать, сокращать или регулировать выбросы, сбросы, образование отходов, применяя для этого весь арсенал современных достижений: изменения в производственном процессе, в механизмах управления, эффективное ресур-

сопользование и замену материалов, очистку отходов и вторичное использование материалов (рециклинг).

Основные принципы чистого производства включают в себя:

– локальность – ограничение появления и вредного воздействия загрязняющих веществ местом их образования;

– превентивность – предотвращение образования загрязняющих веществ и их отрицательного воздействия на стадиях, предшествующих их возможному появлению;

– системность – реализация экономически обоснованных способов предотвращения, сокращения, нейтрализации загрязняющих веществ на всех стадиях производственного процесса от сырья до готовой продукции;

– эколого-экономическую оценку принимаемых решений – комплексный подход к выбору оптимального варианта предотвращения загрязнения, предполагающего совокупную оценку как экологического, так и экономического эффектов;

– финансовую достижимость – наличие необходимых финансовых средств для реализации принимаемых решений;

– прибыльность – выгодность предотвращения загрязнения (образования отходов);

– непрерывность – последовательность реализации проектов, программ и планов в их постоянном развитии.

К числу важнейших, как показывает мировой опыт, среди перечисленных выше принципов, делающих исключительно привлекательным создание экологически чистых производств в рамках конкретных предприятий, относится принцип прибыльности (выгодности), кратко формулируемый, как: «предотвращение загрязнения – выгодно». Любому предприятию предотвращение загрязнения окружающей природной среды или сокращение загрязнения должно быть выгоднее, чем расходование средств на очистку или выплату компенсаций. Поэтому преобразование промышленных производств в экологически чистые, разработка новых технологий должны быть нацелены на то, чтобы добиться работы предприятий с минимальным расходом ресурсов и минимальным вредным воздействием на окружающую среду. Чем быстрее этот принцип будет реализован на предприятиях, тем успешнее технологии и процессы в промышленности, в сельском хозяйстве и в сфере услуг будут приближаться к экологически чистым.

Выгоды, получаемые предприятиями от чистого производства, сводятся к следующим:

В сфере охраны окружающей среды:

– сокращение выбросов, сбросов загрязняющих веществ, уменьшение количества отходов;

– сокращение ресурсоемкости производства;

– сокращение землеемкости производства за счет уменьшения необходимости складирования отходов.

В сфере охраны труда:

– уменьшение риска для здоровья персонала;

– улучшение условий труда на рабочем месте, повышение безопасности рабочего места;

– повышение уровня привлекательности работы для молодежи.

В сфере экономики:

– сокращение затрат на сырье, энергию, топливо, воду;

– сокращение затрат на очистку сточных вод, пыли- и газообразных выбросов, утилизации отходов;

– сокращение транспортных расходов;

– уменьшение экологических платежей и штрафов;

– повышение цен на продукцию в связи с улучшением ее качественных характеристик;

– рост прибыли.

В отношениях с населением:

– повышение уровня репутации предприятия, создание благоприятного общественного мнения;

– сокращение жалоб населения в государственные контролирующие органы.

Таким образом, чистое производство олицетворяет собой стратегию предотвращения загрязнения окружающей среды, выполнение которой осуществляется посредством мер, не ведущих к ухудшению состояния окружающей среды и экономически выгодных.

Организация по достижению экологически чистого производства предусматривает обязательное привлечение к участию в ней администрации, созданию комиссии по выработке регламента, созданию рабочей группы для проведения анализа, выявления проблем, разработки и решения конкретных задач по внедрению проектов по производству на предприятии. Выработка возможных вариантов решения проблемы предотвращения загрязнения может касаться изменения ассортимента продукции, модификации производственных процессов, создания системы рециркуляции и вторичного использования

сырья, замены сырьевых материалов, модернизации оборудования.

Приоритетность действий по предотвращению загрязнения целесообразно осуществлять, добиваясь максимального результата при:

- устранении источника загрязнения;
- сокращении загрязнения у источника;
- вторичной переработке;
- разделении и концентрации потоков отходов;
- передаче отходов;
- получении энергии и материалов из отходов;
- сжигании отходов;
- транспортировке отходов на свалки.

На основе вышеизложенного возникает необходимость принятия государством краткосрочных и долгосрочных стратегий по ре-

гулированию использования химических веществ при применении экологически чистых производств, разработка которых является приоритетным направлением деятельности на страновом и региональном уровнях. Республика Казахстан имеет законодательную базу в области обеспечения химической безопасности, но она не в полной мере отражает требования химической безопасности.

Приоритетным в данной области является проведение критического анализа существующего законодательства, а также разработка и совершенствование норм национального законодательства с учетом общепризнанных международных подходов в области регулирования химической безопасности.

Литература

- 1 Закон Республики Казахстан «О техническом регулировании» от 9 ноября 2004 года // СПС «Параграф».
- 2 Закон Республики Казахстан «О безопасности химической продукции» от 21 июля 2007 года // СПС «Параграф»
- 3 Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (СОЗ) (Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants) принята 22 мая 2001 г. // <http://www.pops.int/>
- 4 <http://www.manufacture-seminars.ru/clause/clause/68893/2383/>

References

- 1 Zakon Respubliki Kazakhstan «O tekhnicheskome regulirovanii» ot 9 noyabrya 2004 goda / SPS «Paragraf»
- 2 Zakon Respubliki Kazakhstan «O bezopasnosti khimicheskoy produktcii» ot 21 iyulya 2007 goda / SPS «Paragraf»
- 3 Stokgolmskaya konventsiya o stoykikh organicheskikh zagryaznitelyakh (SOZ) (Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants) prinyata 22 maya 2001 g. // <http://www.pops.int/>
- 4 <http://www.manufacture-seminars.ru/clause/clause/68893/2383/>