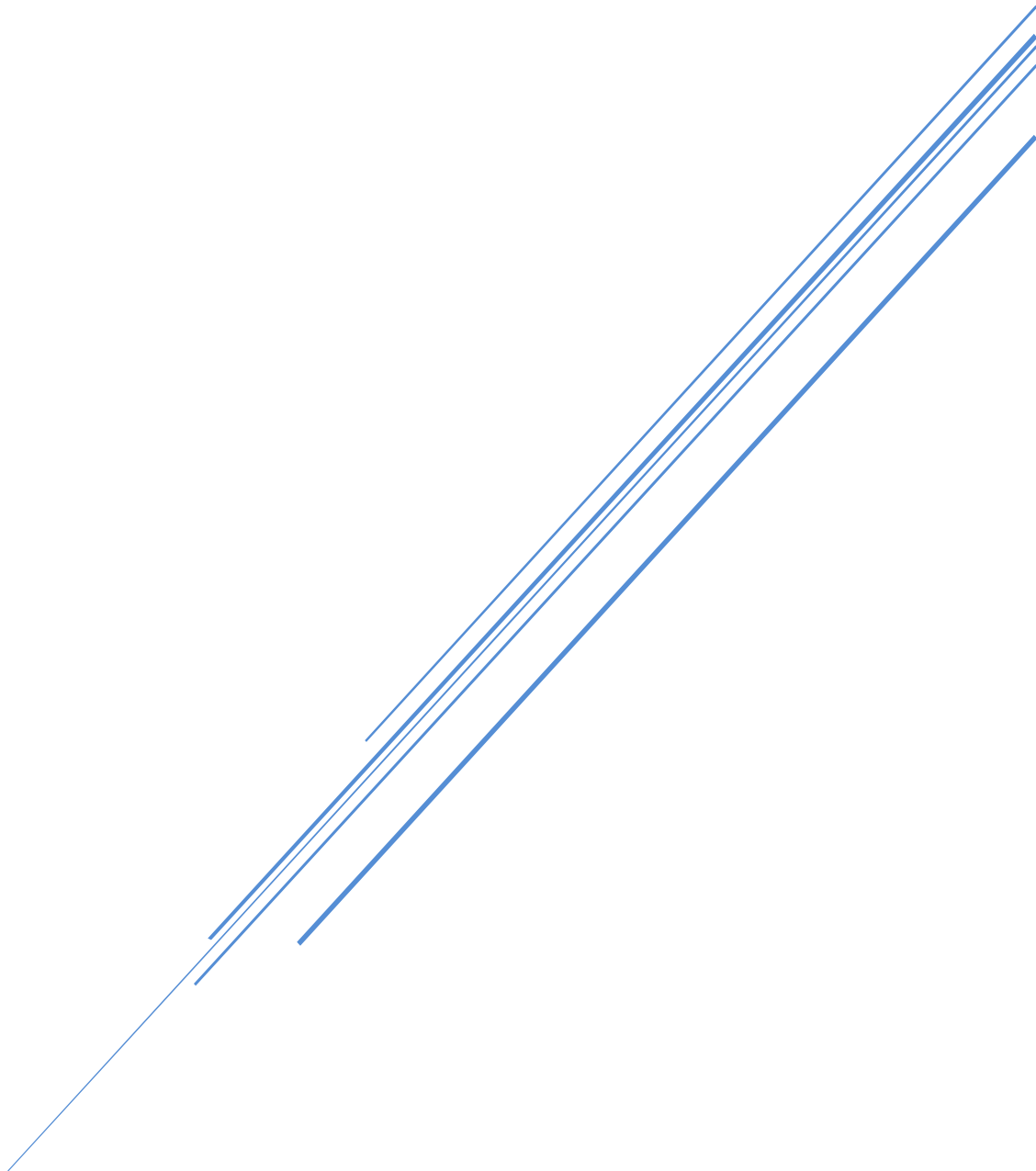


**Механизмы по обмену информацией
между государственными органами,
уполномоченными в сфере
управления химическими
веществами в Кыргызской
Республике**



АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА
Бишкек, 2017 г.

Основание

Кыргызская Республика ратифицировала ряд международных конвенций¹, а также приняла значительное количество нормативных правовых актов на национальном уровне, направленных на надлежащее управление химическими веществами и предусматривающих обязательства по выполнению требований по защите окружающей среды и здоровья человека. В целях обеспечения безопасности в области обращения химических веществ, улучшения координации, а также эффективного взаимодействия государственных органов Правительство Кыргызской Республики (далее - КР) в 2015 году утвердило две программы, основной задачей которых было принятие комплекса мер, направленных на безопасное управление химическими веществами:

Программа Правительства КР по внедрению международной системы классификации опасности и маркировки химических веществ в КР и План мероприятий по ее реализации на 2015-2017гг.² (далее – Программа по маркировке химвеществ), и

- (1) Программа Правительства КР по надлежащему управлению химическими веществами в КР на 2015-2017гг. (далее – Программа по управлению химвеществами)³.

Указанные правительственные программы определяют основные проблемы в области обращения химических веществ и предлагают пути их решения. Одной из таких проблем является слабая координация и сотрудничество в вопросах обмена и использования информации между государственными органами, в ведении которых находятся вопросы обращения химических веществ. Необходимо отметить, что данная проблема на сегодняшний день не утратила актуальности и является основным препятствием в обеспечении химической безопасности в КР.

Программа по маркировке химвеществ и Программа по управлению химвеществами содержат описание мер по обеспечению эффективного взаимодействия между государственными органами, в частности, проведение работы по институциональной оптимизации государственного управления химическими веществами. На данном этапе *рекомендуется* предпринять шаги по завершению плана действий в обеих правительственных программах (описано ниже), направленных на оптимизацию государственного управления, так как именно ее отсутствие создает предпосылки для слабой координации / дублирования функций, а также отсутствия обмена/слабого обмена информацией между государственными органами.

¹ Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях, Роттердамская конвенция о процедуре заблаговременного информированного согласия в международной торговле некоторыми видами опасных химических веществ и пестицидов, и Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением.

² Утверждена постановлением Правительства КР от 22 апреля 2015 года № 235.

³ Утверждена постановлением Правительства КР от 2 марта 2015 года № 91.

Координационная Комиссия

В правительственных программах немаловажная роль отводится работе Координационной комиссии по содействию безопасному управлению химическими веществами, в том числе содержащими полихлордифенилы (далее – КК). В ее функции, помимо прочего, входит работа над улучшением координации и эффективного взаимодействия заинтересованных государственных органов. По сути, КК должна была стать площадкой для обсуждения вопросов взаимодействия между государственными органами, отсутствия обмена/слабого обмена информацией, а также выработки порядка, правил межведомственного взаимодействия и обмена информацией при обращении химической продукции для задействованных в этой сфере государственных органов. Однако, на сегодня КК не выполняет возложенные на нее функции по ряду причин.

1. Рабочий орган Координационной Комиссии

КК была создана распоряжением Правительства КР в 2012⁴. При создании основным организационным рабочим органом КК было определено Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации КР (далее - Минсельхоз). В соответствии с Положением о Минсельхозе⁵, за данным ведомством закреплены функции по безопасному обращению пестицидов и агрохимикатов, что составляет только один сегмент в управлении химическими веществами, в то время как вопросы государственного регулирования и управления химическими веществами, а также координации выполнения обязательств по международным конвенциям по химической безопасности (Стокгольмской, Роттердамской и Базельской), закреплены за Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР (далее - ГАООСЛХ).

В целях оптимизации государственного управления в Программе по управлению химическими веществами⁶ было запланировано внесение изменений в распоряжение Правительства КР для определения ГАООСЛХ основным организационным рабочим органом КК вместо Минсельхоза. Однако, на сегодня данная работа не завершена. В этой связи, *рекомендуется* в первую очередь внести изменения в соответствующее распоряжение Правительства КР и определить рабочим органом КК ГАООСХЛ, так как именно этот орган выполняет основные функции в вопросах обеспечения химической безопасности, и именно он должен осуществлять общую координацию деятельности других государственных органов в вопросах обращения химических веществ и межведомственного взаимодействия.

Для того, чтобы полностью передать ГАООСХЛ координирующие функции в управлении химическими веществами, *необходимо* параллельно инициировать внесение изменений в постановление Правительств КР об утверждении Программы по маркировке химических веществ,⁷

⁴ Распоряжение Правительства КР от 12 июля 2012 года N 335-р.

⁵ Положение о Министерстве сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики, утвержденное постановлением Правительства КР от 11 ноября 2016 года № 576.

⁶ П. 1.3.1. Плана действий к Программе по управлению химическими веществами.

⁷ Постановление Правительства КР от 22 апреля 2015 года № 235

а именно, координацию реализации данной Программы и плана мероприятий возложить на ГАООСЛХ вместо Минсельхоза.

2. Состав КК

В соответствии с распоряжением Правительства КР о создании КК в ее состав вошли представители ключевых министерств и ведомств. Однако, данный список является неполным и включает не все государственные органы, задействованные в процесс управления химическими веществами (регулирования, контроля и надзора). *Рекомендуется* дополнить состав КК следующими ведомствами: Государственная таможенная служба КР, Министерство внутренних дел КР, Министерство транспорта и дорог КР, Министерство труда и социального развития КР (и возможно другие заинтересованные ведомства).

3. Положение о КК

КК действует на основании Положения о Координационной Комиссии (далее – Положение о КК), утвержденного распоряжением вице-премьер министра Т.Д. Сарпашева. В Положении о КК детально прописаны функции Комиссии, однако, отсутствуют функции и полномочия рабочего органа КК. В этой связи, *рекомендуется*, более детально прописать функции рабочего органа КК, так как КК является коллегиальным органом и по сути должна стать площадкой для обсуждения стратегий/планов/программ/предложений/проектов нормативных-правовых актов, которые, в свою очередь, должны готовиться/систематизироваться/предлагаться от имени рабочего органа КК.

Помимо этого, *рекомендуется* в Положении о КК прописать основные принципы и правила информационного взаимодействия между членами КК, и разработать отдельное Приложение к Положению о КК, где указать направление обмена информацией между членами КК по вопросам химической безопасности, содержание такой информации, а также периодичность обмена информацией.⁸

Данный путь по оптимизации взаимодействия государственных органов в управлении химическими веществами представляется наиболее эффективным (по сравнению с разработкой межведомственного регламента, как указано ниже), так как внесение вышеуказанных изменений и дополнений в Положение о КК не займет много времени и ресурсов ввиду того, что Положение о КК утверждается самой Комиссией и не требует длительной процедуры согласования и утверждения документа между различными ведомствами. В последующем, в случае возникновения необходимости улучшить/оптимизировать обмен информацией в области обращения химических веществ между государственными органами, достаточно будет внести изменения/дополнения в Приложение к Положению о КК и утвердить его на заседании КК.

⁸ На примере Порядка информационного взаимодействия между заинтересованными государственными органами, утвержденного постановлением Правительства КР от 19 октября 2007 года № 483.

Межведомственный регламент

Правительство КР в 2013г. утвердило Типовой регламент взаимодействия государственных органов исполнительной власти по реализации смежных функций (далее – Типовой Регламент). Если у государственных органов присутствуют смежные функции, то они могут разработать регламент взаимодействия по реализации смежных функций.

В Программе по маркировке химических веществ было запланировано разработать подобный регламент - межведомственный регламент взаимодействия по смежным функциям в области регулирования и обмена информацией при обращении химической продукции для задействованных в этой сфере государственных органов исполнительной власти⁹. Однако, на сегодня данный регламент не был разработан. В случае же его дальнейшей разработки и согласования/утверждения с государственными органами, задействованными в сфере обращения химических веществ, эффективность данного документа будет минимальная по следующим причинам.

Согласно Типовому Регламенту существует порядок заключения регламентов взаимодействия, когда один из органов инициирует вопрос заключения регламента, и после получения согласия другого государственного органов, регламент разрабатывается совместно. В итоге, регламент подписывается каждым государственным органом. Для разработки подобного рода регламентов государственные органы должны определить, в первую очередь, смежные функции в регулировании тех или иных вопросов, а потом определить порядок выполнения смежных функций в целях избежания дублирования.

Как показывает практика, регламенты взаимодействия заключаются между двумя государственными органами. В случае вопросов обращения химических веществ, количество государственных органов, вовлеченных в процесс обращения химических веществ, намного больше, и не у всех могут быть смежные функции, но при этом может остро стоять вопрос о необходимости обмена информацией. В этой связи, создание большого количества регламентов взаимодействия между разными государственными органами, задействованными в сфере обращения химических веществ, представляется неэффективным и затратным с точки зрения ресурсов и времени. Наиболее предпочтительным (оптимальным) вариантом для информационного обмена между государственными органами, как было указано выше, является использования площадки КК.

⁹ П. 1 Раздел II Плана мероприятий по реализации Программы по маркировке химических веществ.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Исходя из вышеизложенного, в целях улучшения координации и обмена информацией между государственными органами, вовлечёнными в процесс обращения химических веществ, представляется целесообразным предпринять следующие шаги:

1. Внести изменения и дополнения в распоряжение Правительства КР о создании КК для:
 - a) включения всех государственных органов, задействованных в регулирование, контроль и надзор за обращением химических веществ и продукции;
 - b) определения ГАООСХЛ организационным рабочим органом КК. При этом, можно конкретно указать какой департамент/центр/внутреннее подразделение ГАООСХЛ будет выполнять функции рабочего органа;
2. Внести изменения и дополнения в постановление Правительства КР об утверждении Программы по маркировке химвеществ с целью закрепления функций по координации исполнения Программы и плана мероприятий за ГАООСХЛ вместо Минсельхоза.
3. Внести изменения и дополнения в Положение о КК для:
 - a) определения функций и полномочий рабочего органа КК;
 - b) определения основных принципов и правил информационного обмена между задействованными государственными органами;
 - c) разработки отдельного Приложения по информационному обмену с указанием государственных органов, участвующих в процессе обмена информацией, направление обмена информацией (от кого - кому), содержание информации и периодичность.

Доступ к информации о химической безопасности

Не менее актуальной проблемой на сегодня является отсутствие информации в публичном доступе о том, каким образом КР выполняет свои обязательства по международным конвенциям по химической безопасности¹⁰, о том, какие проекты осуществляются донорскими организациями для обеспечения химической безопасности в КР и т.д. Большая часть такой информации аккумулируется в ГАООСХЛ.

¹⁰ По трем химическим конвенциям существует объединенный веб-сайт (<http://www.basel.int>, <http://www.pic.int>, <http://chm.pops.int>), на котором публикуется отчеты участвующих государств, в том числе КР. Необходимо отметить, что на сайте поиск затруднен из-за наличия большого объема информации, которая при этом доступна только на английском, испанском и французском языках. На сайте ГАООСХЛ такая информация отсутствует.

В соответствии с Законом КР "О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики" от 28 декабря 2006 года N 213, одним из способов распространения информации является опубликование соответствующих материалов на официальном сайте государственного органа. В этой связи, *рекомендуется* внести изменения и дополнения в Положение о ГАООСЛХ, утвержденном постановлением Правительства КР от 20 февраля 2012 года N 123, в целях установления обязательства ГАООСЛХ публиковать на своем официальном сайте на постоянной основе следующую информацию: национальные доклады/отчеты КР по выполнению обязательств по международным конвенциям и договорам в сфере охраны окружающей среды и химической безопасности; информацию о реализации проектов международных организаций в области химической безопасности на территории КР, а также другую информацию по химической безопасности.

В случае выбора другого инструмента, как например, издания протокольного поручения ГАООСХЛ публиковать информацию на своем сайте, существует риск, что это обязательство может исполняться на нерегулярной основе. Если же это обязательство ввести в Положение о ГАООСЛХ, тогда это будет законодательно закреплённой функцией, и у более широкого круга общественности будут рычаги контроля за исполнением данной функции в соответствии с законодательством КР.