



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

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Публикация подготовлена при финансовой поддержке Трастового фонда Специальной программы, которая поддерживается щедрыми взносами Европейского Союза, Швеции, США, Германии, Норвегии, Финляндии, Нидерландов, Австрии, Дании и Бельгии

This publication has been produced with the financial assistance of the Special Programme Trust Fund which is supported by the generous contributions of the European Union, Sweden, the USA, Germany, Norway, Finland, The Netherlands, Austria, Denmark and Belgium.

Б и ш к е к 2017

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.

Осуществлено в рамках проекта «Укрепление потенциала для осуществления на национальном уровне международных соглашений, связанных с химическими веществами и отходами»

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.