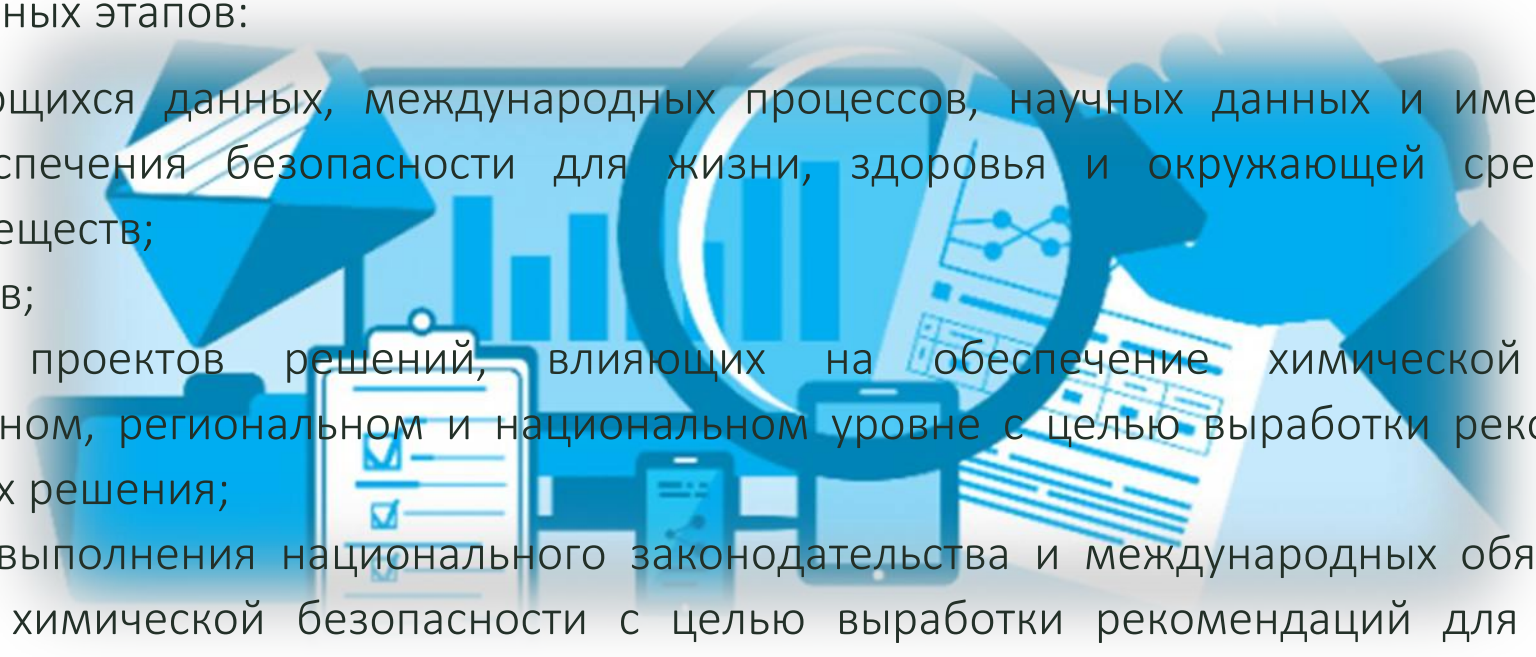
Использование данных общественного мониторинга по выполнению законодательства в области химической безопасности в работе государственных структур Кыргызской Республики

Независимая экологическая экспертиза

Бишкек - 2021

Общественный мониторинг

Общественный мониторинг выполнения национального законодательства и международных обязательств в области обеспечения химической безопасности можно условно разделить на несколько взаимосвязанных этапов:



- Анализ имеющихся данных, международных процессов, научных данных и имеющейся практики в области обеспечения безопасности для жизни, здоровья и окружающей среды от воздействия химических веществ;
- Оценка рисков;
- Мониторинг проектов решений, влияющих на обеспечение химической безопасности на субрегиональном, региональном и национальном уровне с целью выработки рекомендаций для лиц, принимающих решения;
- Мониторинг выполнения национального законодательства и международных обязательств в области обеспечения химической безопасности с целью выработки рекомендаций для лиц, принимающих решения.

Далее представлены примеры использования данных общественного мониторинга по выполнению соответствующих законодательных и подзаконных актов в работе госструктур.

Отмена постановления Правительства КР № 31

В 2019 году, изучая Постановление Правительства КР от 30 января 2015 года № 31 «Об утверждении ставок таможенных пошлин на ввоз (импорт) товаров на территорию Кыргызской Республики в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза», эксперты ОО «Независимая экологическая экспертиза» обнаружили присутствие в «Группе 29. Органические химические соединения» следующих опасных химических веществ:

- 1,2,3,4,5,6-гексахлорциклогексан (ГХГ (ISO)), включая линдан (ISO, INN)
- альдрин (ISO), хлордан (ISO) и гептахлор (ISO)
- гексахлорбензол (ISO) и ДДТ (ISO)
  (клофенотан (INN), 1,1,1-трихлор-2,2-бис(п-хлорфенил)этан)
- пентахлорфенол (ISO)
- диэлдрин (ISO, INN).

Отмена постановления Правительства КР № 31

Согласно данному постановлению, в том числе были введены пошлины на ввоз (импорт) товаров на территорию Кыргызской Республики, в состав которых входили химические вещества, запрещенные Стокгольмской конвенцией.

Было подготовлено письмо в правительство с обоснованием отмены постановления, как противоречащего обязательства Кыргызской Республики по Стокгольмской конвенции.

В результате переписки и переговоров с заинтересованными ведомствами было принято Постановление Правительства КР от 30 августа 2019 года № 444 «О признании утратившим силу постановления Правительства КР «Об утверждении ставок таможенных пошлин на ввоз (импорт) товаров на территорию КР в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза» от 30 января 2015 года № 31.

Электронные отходы:
проект «Совершенствование и укрепление законодательной базы для эффективного управления электрическими и электронным отходами в КР»

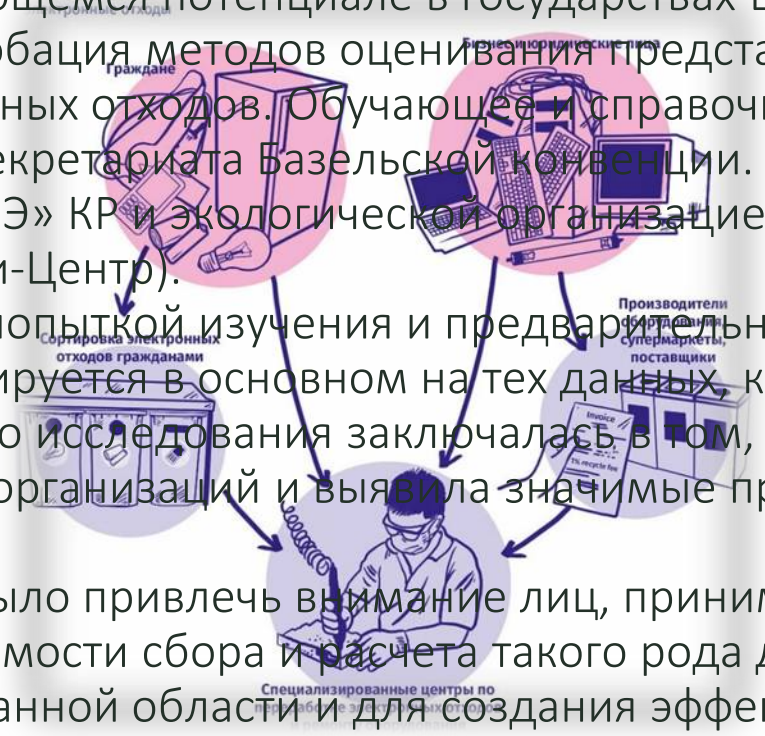
Проект реализован в 2017 году ОО «НЭЭ» при финансовой поддержке Секретариата Базельской Конвенции и UNEP.

Деятельность была направлена на разработку предложений и рекомендаций для Правительства КР на уровне законодательства с целью создания комплексного подхода и надлежащей системы управления в области обращения ОЭЭО.

Реализацией данного проекта было привлечено внимание лиц, принимающих решение, на актуальность введения в стране расширенной ответственности производителя на основе проведенных исследований международного опыта в области обращения с ЭО.

Электронные отходы: проект «Предварительная и первоначальная оценка электронных отходов для Центральной Азии с фокусом на Кыргызстан и Таджикистан»

- Целью исследования было обобщение доступных данных в регионе для получения необходимых знаний о текущей ситуации и имеющемся потенциале в государствах Центральной Азии в области регулирования ОЭЭО, а также апробация методов оценивания представленных в руководстве «Методология по оценке электронных отходов. Обучающее и справочное руководство» - использовано по рекомендации Секретариата Базельской конвенции.
- Работа была осуществлена ОО «НЭЭ» КР и экологической организацией РТ «Фонд поддержки гражданских инициатив» (Дастгири-Центр).
- Эта работа была первоначальной попыткой изучения и предварительной оценкой сложившейся ситуации в странах ЦА, так как базируется в основном на тех данных, которые были доступны на момент работы. Уникальность этого исследования заключалась в том, что такого рода работа была проведена силами общественных организаций и выявила значимые проблемы в области обращения ЭО для стран региона.
- Одной из главных задач проекта было привлечь внимание лиц, принимающих решение, к проблеме электронных отходов – о необходимости сбора и расчета такого рода данных для усовершенствования политики в данной области и для создания эффективной системы управления ЭО как на национальном уровне, так и в регионе.



Ртутьсодержащие товары и отходы: проект «Охрана здоровья людей и окружающей среды от непреднамеренных выбросов СОЗ и ртути в результате ненадлежащего обращения с медицинскими отходами»

- Проект осуществлен ПРООН КР при финансовой поддержке ГЭФ.
- В рамках проекта при участии экспертов ОО «НЭЭ» были разработаны проекты НПА: проект закона и проект постановления ПКР, направленные на ограничение ввоза ртутьсодержащих изделий, посредством введение экономических механизмов на принципе РОП.
- Разработанный проект закона прошел все необходимые процедуры согласования - принят и является действующим: закон КР от 12 апреля 2019 года № 47 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (Кодекс КР о неналоговых доходах, Закон КР "Об отходах производства и потребления").

- Постановлением правительства КР от 23 марта 2021 года №111 «О внесении изменений в постановление Правительства КР «Об утверждении Порядка обращения с опасными отходами на территории КР№» от 28 декабря 2015 года №885 были внесены изменения относительно обращения с ртутьсодержащими отходами
- Разработка данных НПА была крайне актуальна и необходима в связи с тем, что в рамках ЕАЭС такие страны-члены как Россия, Белоруссия в 2014 г. и Армения в 2013 г. подписали и ратифицировали Конвенцию Минамата по ртути. Ближайший торговый партнер - Китай также в 2013 г. стал стороной конвенции.

- Можно предположить, что поток товаров, содержащих ртуть, из Китая и стран ЕАЭС, подписавших конвенцию Минамата, будет концентрироваться в Кыргызстане - возможен риск заполнения рынка Кыргызстана большим количеством ртутьсодержащих товаров, от которых эти страны должны будут избавиться в течение определенного времени, пока не наступит срок запрета их импорта и экспорта. Принятием данных НПА страна обезопасит себя посредством ограничения ввоза на территорию КР товаров, содержащих ртуть и принятием надлежащих мер по их переработке.

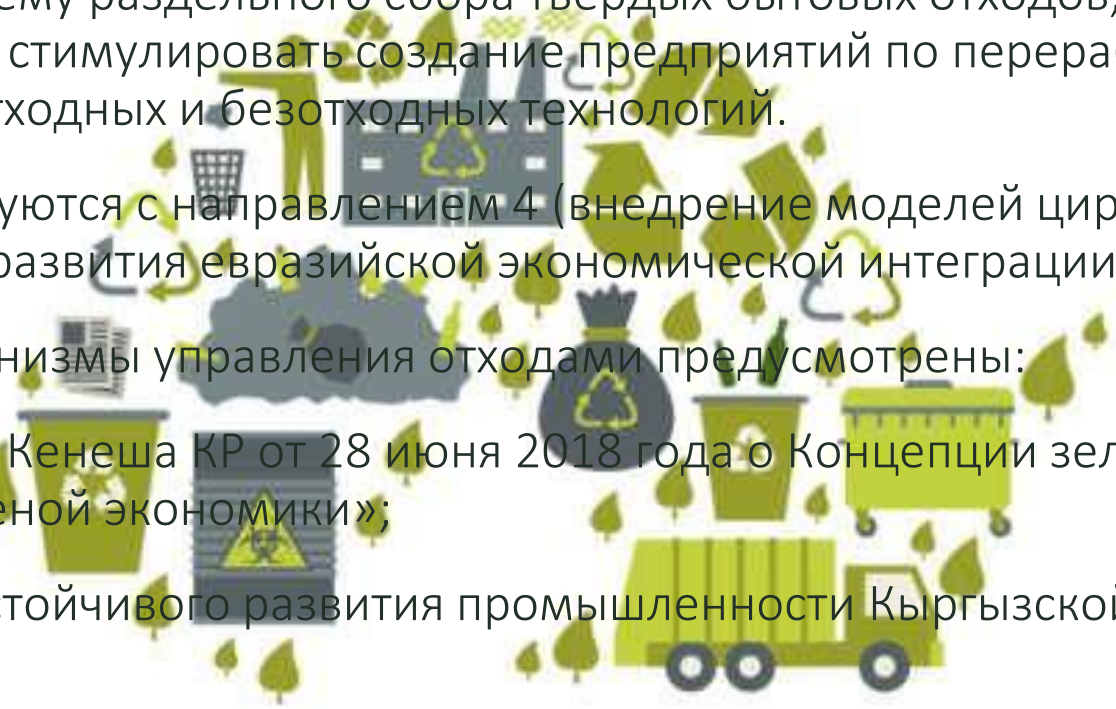
Введение экономических механизмов

Указ президента КР «О мерах по обеспечению экологической безопасности и климатической устойчивости», подписанный и вступивший в силу 19 марта 2021 года, в том числе, предписывает повсеместно внедрять систему раздельного сбора твердых бытовых отходов, обеспечить развитие рынка вторичных ресурсов, стимулировать создание предприятий по переработке, утилизации отходов, внедрение малоотходных и безотходных технологий.

Данные инициативы согласуются с направлением 4 (внедрение моделей циркулярной экономики) Стратегических инициатив развития евразийской экономической интеграции до 2025 года.

Также экономические механизмы управления отходами предусмотрены:

- постановлением Жогорку Кенеша КР от 28 июня 2018 года о Концепции зеленой экономики «Кыргызстан - страна зеленой экономики»;
- пунктом 29.2 Стратегии устойчивого развития промышленности Кыргызской Республики на 2019-2023 годы;
- разделом 6 «Управления коммунальными отходами» Плана мероприятий по реализации Программы развития «зеленой» экономики в Кыргызской Республике на 2019-2023 годы.

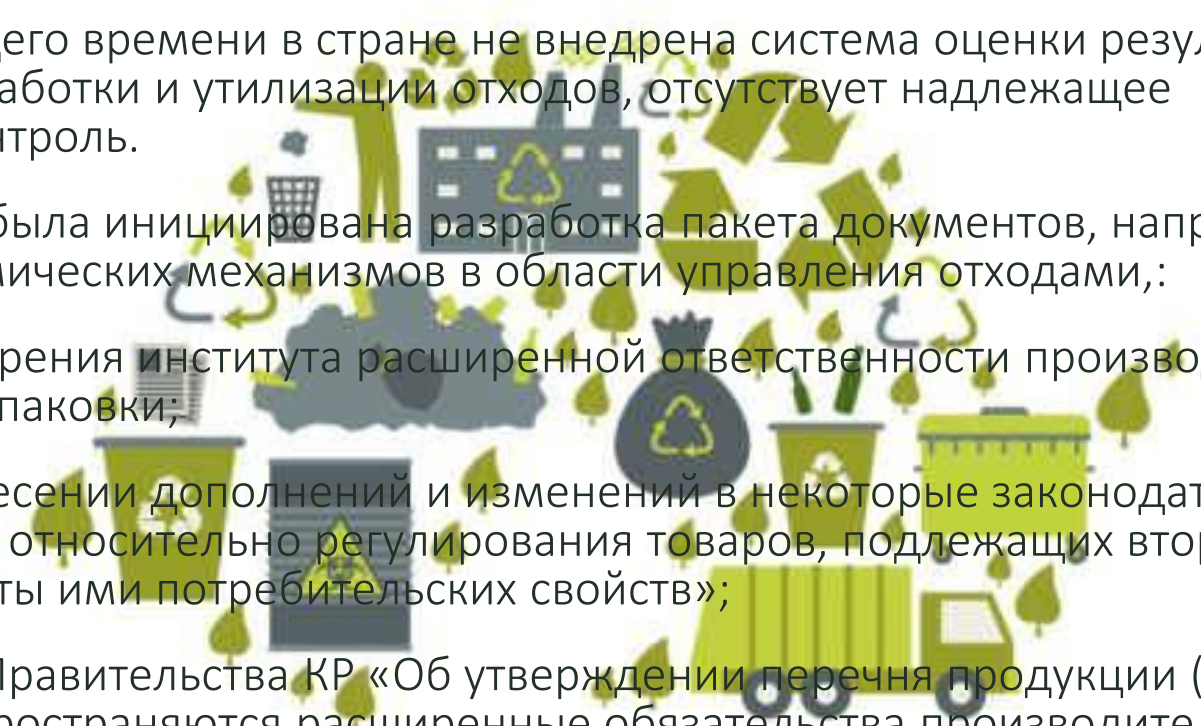


Введение экономических механизмов

В соответствие с законодательством в КР должен осуществляться раздельный сбор отходов для использования их в качестве вторичных материальных ресурсов и переработки, также регламентировано ведение первичного учета образования отходов, статистическая отчетность, паспортизация и разработка нормативно-технических документов в этой сфере.

Тем не менее, до настоящего времени в стране не внедрена система оценки результативности функционирования переработки и утилизации отходов, отсутствует надлежащее администрирование и контроль.

В связи с этим ОО «НЭЭ» была инициирована разработка пакета документов, направленных на введение в стране экономических механизмов в области управления отходами,:



- Проект Концепции внедрения института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки;
- Проект Закона КР «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики относительно регулирования товаров, подлежащих вторичной переработке после утраты ими потребительских свойств»;
- Проект постановления Правительства КР «Об утверждении перечня продукции (товаров), на которую (которые) распространяются расширенные обязательства производителей (импортеров)».

Разработанные документы переданы соответствующим органам.

Пластиковые товары и отходы

- В стране нет ограничений на производство пластика, есть только разрешение. Ввоз тоже ничем не ограничен, и сегодня Кыргызстан импортирует около 250 тонн пакетов в месяц, или 3 000 тонн в год. Из-за массовости, доступности и низкой стоимости пакетов из полимерной пленки никакие другие альтернативные упаковочные материалы конкурировать с ними не могут.
- Кроме этого, низкое экологическое сознание большинства населения страны порождает пренебрежительное отношение к окружающей их среде и не в состоянии стать препятствием для использования пластиковых пакетов в быту. Кыргызстан не обладает необходимыми для безопасной утилизации импортируемых отходов из развитых стран: финансовыми, техническими, технологическими, интеллектуальными возможностями.
- Одной из основных проблем для организации экономически эффективных производств по переработке и утилизации отходов, производства продукции из вторичного сырья, является отсутствие в Кыргызстане развитой инфраструктуры по раздельному сбору и сортировке отходов.
- В противовес официальному сектору переработки, нелегальная переработка отходов достаточно распространенное явление, так как является довольно выгодным занятием, что в первую очередь связано с низкими эксплуатационными расходами по сравнению с официальными переработчиками.

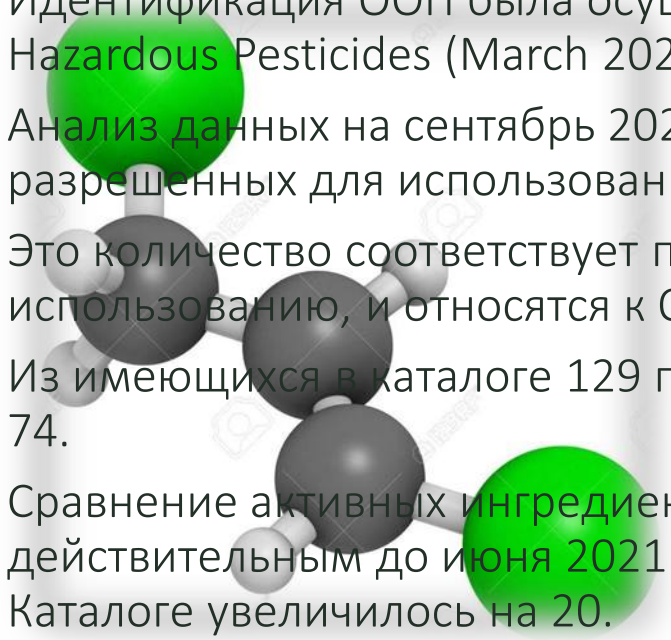
Пластиковые товары и отходы

- В 2020 году ОО «НЭЭ» подготовило аналитическую записку для Министерства экономики КР, в которой помимо анализа ситуации, предлагалось Министерству экономики подготовить официальное письмо, касающееся вопросов нетарифного регулирования, технического регулирования и выработки экономических механизмов для поощрения вторичной переработке ресурсов в Департамент технического регулирования и аккредитации Евразийской экономической комиссии.
- Министерство экономики, принимая во внимание аналитическую записку, направило письмо в декабре 2020г в Департамент технического регулирования и аккредитации Евразийской экономической комиссии. Так как необходимо вводить разрешительный порядок, а Кыргызстан является стороной ЕАЭС и не может единолично принимать решения.
- В рамках проводимого очередного совещания подкомитета по таможенно-тарифному регулированию и защитным мерам Консультативного комитета по торговле 21.10.2021 обсуждался проект решения Коллегии ЕЭК «О внесению изменений в Решение Коллегии ЕЭК от21.04.2015г.№30 в части введения разрешительного порядка ввоза/вывоза в отношении отходов из пластмасс в раздел 2.3 перечня товаров, в отношении которых установлен разрешительный порядок ввоза на таможенную территорию ЕАЭС и(или) вывоза с таможенной территории ЕАЭС.
- **ОО «НЭЭ» была предложена позиция Кыргызской Республики, основанная на Норвежской поправке к Базельской конвенции и принципа предосторожности.**

Особо опасные пестициды

В 2021 г. экспертами ОО «Независимая экологическая экспертиза» проведено исследование по идентификации особо опасных пестицидов (ООП) в КР. Работа осуществлена при технической и финансовой поддержке сети IPEN.

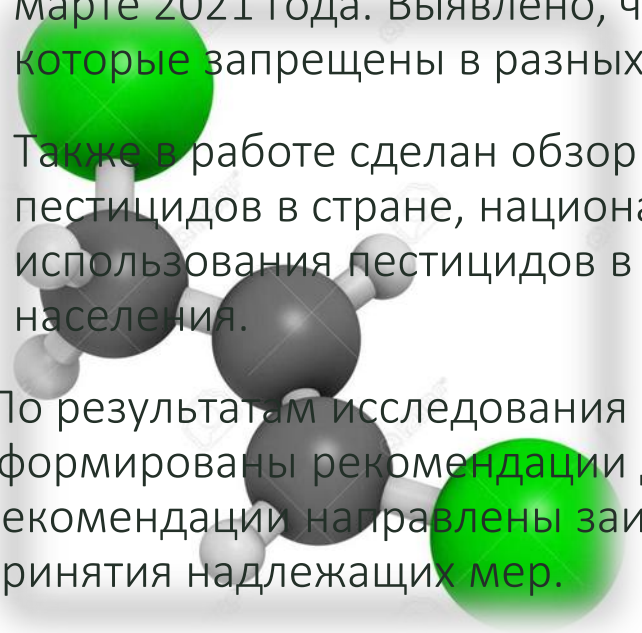
В рамках данного исследования были обработаны данные из Государственного каталога пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению в КР на 2021-2030 гг., который утвержден приказом Министра сельского, водного хозяйства и развития регионов КР от 21 июня 2021 года № 1 дп.



- Идентификация ООП была осуществлена в соответствии с перечнем PAN International List of Highly Hazardous Pesticides (March 2021).
- Анализ данных на сентябрь 2021 г. выявил наличие 129 ООП, из 272 препаративных форм пестицидов, разрешенных для использования на территории республики.
- Это количество соответствует почти половине (47,4%) от общего числа пестицидов, разрешенных к использованию, и относятся к ООП.
- Из имеющихся в каталоге 129 препаративных форм ООП количество активных ингредиентов составило 74.
- Сравнение активных ингредиентов, включенных в действующий Каталог и Каталог, который был действительным до июня 2021 г., показало, что количество активных ингредиентов ОПП в новом Каталоге увеличилось на 20.

Особо опасные пестициды

- Кыргызстан не производит пестициды. Все пестициды импортируются. Основная доля пестицидов, содержащих ООП в качестве активных ингредиентов, поставляется китайскими компаниями, что составляет 65,6% от общего числа поставщиков. Большинство китайских компаний осуществляют поставки через местные компании.
- Кроме того, было проведено сравнение числа ООП, разрешенных к использованию в Кыргызстане, со списком ООП, запрещенных в других странах. Этот список был подготовлен PAN и обновлен в марте 2021 года. Выявлено, что разрешено более 50 ООП для использования в Кыргызстане, которые запрещены в разных странах.
- Также в работе сделан обзор законодательства в области проведения регистрации и контроля пестицидов в стране, национальных положений и усилий, направленных на ограничение использования пестицидов в целях улучшения состояния окружающей среды и здоровья населения.



По результатам исследования были выявлены основные проблемы в области обращения ООП и сформированы рекомендации для лиц, принимающих решения. Итоги исследования и рекомендации направлены заинтересованным сторонам и соответствующим ведомствам для принятия надлежащих мер.

Мониторинг состояния окружающей среды: устаревшие пестициды

С 2003 г. по 2020 г. в КР международными, государственными и общественными организациями осуществлено 9 проектов по инвентаризации запасов устаревших пестицидов.

В 2021 году в рамках проекта «Управление жизненным циклом пестицидов и ликвидация СОЗ-пестицидов в странах Центральной Азии и Турции GCP/SEC/011/GFF» общественное объединение «Независимая экологическая экспертиза» экспертами проекта подготовлен обзор ранее проведенных работ и проведена инвентаризация устаревших пестицидов в КР.

- Проектная рабочая комиссия по инвентаризации посетила более 50 участков по Чуйской области , более 11 по Иссык-Кульской, Нарынской и Таласской областям. Данные по опасным отходам в Нацстатком не предоставляются, паспорта отходов также отсутствуют (исключение составляет ОсОО «Бока» в городе Балыкчы).

- Также рабочая комиссия обследовала более 21 участка бывшего размещения УП и 4 места захоронения УП на территории южных областей КР: Джалал-Абадской, Ошской и Баткенской областях. Часть точек наблюдения из прошлых отчетов имела некорректные координаты, что требовало больше времени на поиск участков с устаревшими пестицидами, привлечения специалистов территориальных подразделений ДХЗКР и ГИЭТБ.

Мониторинг состояния окружающей среды: устаревшие пестициды

По итогам инвентаризации:

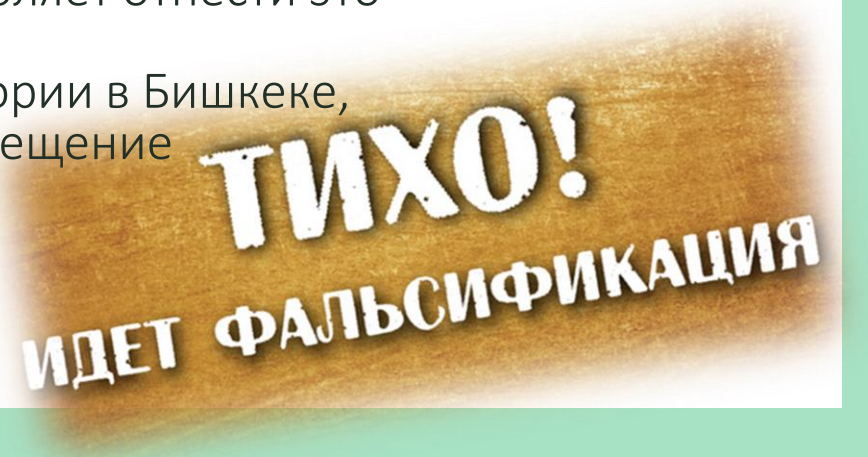
- 1867.35 т и 311 куб.м устаревших пестицидов (УП) в твердой форме;
- 111886 л УП в жидкой форме;
- 603 единицы загрязненной тары;
- 163 т и 40 куб.м загрязненной почвы.

Часть устаревших пестицидов из-за отсутствия контроля была расхищена или попала в окружающую среду. На сегодняшний день, несмотря на обилие проектов по инвентаризации устаревших пестицидов, вопреки национальному законодательству:

- Отсутствуют лабораторные данные по составу отходов;
- Отсутствует единая база данных и не ведется Каталог опасных отходов;
- Отсутствуют паспорта отходов;
- Не проводится регулярный мониторинг состояния отходов устаревших пестицидов (только в рамках международных проектов);
- Отсутствует орган исполнительной власти, ответственный за хранение и утилизацию отходов.

Возможная фальсификация

- При осуществлении обзора о выполнении КР Стокгольмской конвенции в отношении полихлорированных дифенилов (ПХД) общественным объединением «Независимая экологическая экспертиза» совместно с Центром «Эко-Согласие» при поддержке IPEN выявлена возможная фальсификация в рамках проекта ПРООН/ГЭФ «Управление и размещение ПХД в Кыргызстане».
- На втором этапе работы с 2010 г. по 2015 г. в рамках данного проекта было обследовано 250 потенциальных владельцев электрооборудования, определены 52 трансформатора, которые потенциально содержат ПХД, подтвержденные лабораторными анализами, с концентрацией ПХД меньше 50 ppm (м.д.), а также 579 конденсаторов, содержащих 34 тонны ПХД и находящихся в основном на территории крупных предприятий и компаний, таких как «Национальные электрические сети Кыргызстана» (НЭСК) и Интергласс.
- Следует особо отметить следующий вывод в итогах инвентаризации: результаты «анализов» показали содержание ПХД в пробах ниже 50 ppm (мг/кг), что позволяет отнести это оборудование к условно чистым от ПХД.
- «Анализ» проводился не в оснащенной в рамках проекта лаборатории в Бишкеке, а якобы вывозился в Алматы. Разрешение на трансграничное перемещение опасных отходов не запрашивалось.



Возможная фальсификация

Критический анализ итогов инвентаризации:

Результаты итоговой инвентаризации, исключившей трансформаторы из ПХД содержащих отходов, можно смело ставить под сомнение.

Даже, если предположить, что ПХД-содержащее масло совтол заменили на минеральное трансформаторное масло, то учитывая то, что в трансформаторе при сливе остается от 5 до 10% совтола (в бумаге, которой обмотаны медные или алюминиевые шины, обмотки, в деревянных распорках, т.к. ни обмотка, ни железный сердечник трансформатора не должны соприкасаться с корпусом), то при заполнении опорожненного трансформатора минеральным маслом, концентрация ПХД за счет вымывания его из вышеперечисленных частей будет значительно выше, чем 50 ppm (частей на миллион).
Для того, чтобы снизить концентрацию ПХД в трансформаторе до 50 ppm, его нужно не просто залить чистым маслом, а несколько раз промыть особым раствором. При этом само оборудование, согласно Базельской и Стокгольмской конвенций, все равно считается опасными отходами. При обсуждении ситуации с энергоинспекцией было выяснено, что из некоторых ПХД-содержащих трансформаторов масло никогда не сливалось.

Рекомендации

- усилить информационный обмен между НПО в стране и регионе по наилучшим практикам общественного участия;
- больше практики на проведение общественного мониторинга;
- проведение информационных и лоббистских кампаний ;
- поиск ресурсов на проведение общественного мониторинга;
- усиление работы с Комиссией ЕАЭС.

Спасибо за внимание

Олег Печенюк

Независимая экологическая экспертиза

http://eco-expertise.org