ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РОТТЕРДАМСКОЙ КОНВЕНЦИИ

ЯМАЙКА

Продовольственная и сельскохозяйственная
организация Объединенных Наций

Сентябрь 2006 г.

Содержание

Выражение признательности
Круг ведения
Введение

1. Основные сведения об использовании пестицидов и химических веществ в период до подписания Роттердамской конвенции
1.1. Административно-организационная и правовая основа
1.2. Управление по контролю за оборотом пестицидов (PCA)
1.3. Отдел стандартов и нормативов (SRD)
1.4. Обязательства согласно Роттердамской конвенции, выполнение которых фактически уже обеспечивается
1.5. Другие международно-правовые акты по регулированию оборота пестицидов и промышленных химикатов, в которых Ямайка являлась Стороной
1.6. Министерство местного самоуправления и охрану окружающей среды
1.7. Государственная служба по охране природы и планированию

2. Меры, принятые с целью пересмотра/укрепления нормативно-правововых основ после подписания Роттердамской конвенции
2.1. Проект ЮНИТАР
2.2. Административные меры, принятые уполномоченным национальным органом (DNA)
2.3. Всеобъемлющие законодательные нормы
2.4. Консультации субъектов деятельности
2.5. Внесение поправок в Акт о пестицидах
2.6. Сохраняющиеся проблемы

3. Дальнейшие меры, которые необходимо принять для реализации Конвенции

4. Выводы и уроки, представляющие интерес для других стран

5. Справочные материалы

6. Перечень лиц, с которыми установлен контакт при подготовке документа

Перечень сокращений

КАРИКОМ	Карибское сообщество
CARPIN	Карибская информационная сеть по токсичным веществам
COTED	Совет КАРИКОМ по торговле и экономическому развитию
DNA	уполномоченный национальный орган
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
INP	Комплексная государственная программа по рациональному регулированию оборота химических веществ и опасных отходов
LDUC	комиссия по землеустройству и землепользованию
MOA&L	министерство сельского хозяйства и землеустройства
MOH	Министерство здравоохранения
MOLG&E	министерство местного самоуправления и охраны окружающей среды
NEPA	Государственная служба по охране природы и планированию
НПО	неправительственная организация
NRCA	Служба охраны природы
PCA	Управление по контролю за оборотом пестицидов
PIC	процедура предварительного обоснованного согласия
PRAD	Департамент по лекарственным средствам и регулированию
SRD	Отдел по стандартам и нормативам
TPD	Департамент градостроительства
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
UNITAR	Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения

Выражение признательности

Выражаем искреннюю признательность и благодарность за весьма любезное содействие Управлению по контролю за оборотом пестицидов (далее по тексту PCA - Pesticides Control Authority), особенно начальнику ее регистрационной службы г-же Гиацинт Чин-Су Уолтерс, которая помогла сформулировать общие принципы регулирования опасных химических веществ и пестицидов на Ямайке.

Круг ведения

В задачу авторов входила подготовка тематического исследования о накопленном на Ямайке опыте разработки и совершенствования государственных нормативно-правовых основ реализации Роттердамской конвенции.
Консультанту было, в частности, поручено:

- провести обзор общей ситуации с регулированием оборота химических веществ на территории Ямайки до подписания Конвенции;
- изучить меры, принятые на государственном уровне с целью пересмотра и/или укрепления нормативно-правововых основ после подписания данной Конвенции;
- охарактеризовать меры, которые могут быть необходимы для эффективной реализации Конвенции в Эфиопии;
- сформулировать выводы и извлеченные уроки, которые могут представлять интерес для других стран.

Введение

Регулирование оборота опасных химических веществ и пестицидов приобретает для Ямайки крайне важное значение, поскольку эти и многие другие вопросы, связанные с нарастающей глобализацией торговли и производства приходится решать в условиях малого островного развивающегося государства.

Ямайка присоединилась к Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (далее Роттердамская конвенция или просто Конвенции) 20 августа 2002 г. Конвенция вступила в силу в отношении Ямайки 20 февраля 2004 года.

Управление по контролю за оборотом пестицидов (PCA) является уполномоченным национальным органом (DNA) по осуществлению Конвенции. Поэтому основное внимание в докладе обращено на деятельность PCA и его работу до и после присоединения к Конвенции.

Наряду с Белизом, Суринамом и Доминикой, Ямайка является одной из четырех территорий региона, ставших Сторонами Конвенции. Из расположенных на этих двух Карибских островах стран Ямайка первой подписала Конвенцию и несомненно находится в авангарде соответствующей деятельности. Тем не менее для улучшения ситуации необходимо проделать большую работу по целому ряду направлений.

Автор провела консультации с сотрудниками государственных министерств/ведомств, которые участвуют в реализации Конвенции и без поддержки которых не удалось бы завершить работу над данным докладом.

1. - Основные сведения об использовании пестицидов и химических веществ в период до подписания Роттердамской конвенции

1.1 - Административно-организационная и правовая основа

Вопросами ввоза опасных химических веществ и пестицидов на территорию Ямайки в основном занимается министерство здравоохранения (далее по тексту - МОН) и конкретные ведомства и учреждения.
Министерство местного самоуправления и охраны окружающей среды (далее по тексту - MOLG&E) и соответствующие ведомства участвуют в регулировании и удалении опасных отходов и в предотвращении возможных пагубных последствий для здоровья человека и окружающей среды.
Этой работой в составе МОН занимаются Управление по контролю за оборотом пестицидов (PCA) и отдел стандартов и нормативов (SRD).
К числу актуальных для настоящего доклада правовых норм относятся Акт о пестицидах и Акт о прекурсорах химических веществ. Реализацией этих законов занимаются, соответственно, PCA и SRD.

1.2 - Управление по контролю за оборотом пестицидов (PCA)

Ввоз пестицидов определенное время находился в ведении отдела по стандартам и регулированию (который теперь занимается решением вопросов, связанных с другими химическими веществами – см. ниже 1.3). В 1992 г. свои обязанности в этой области в плане работы с населением начало выполнять PCA. Работа PCA опирается на положения Акта о пестицидах, который был принят в 1975 г. PCA планировалось создать уже в 1975 г., но фактически оно образовано в 1992 году благодаря помощи, оказанной в рамках Германского проекта технического сотрудничества. Акт о пестицидах предусматривает «регулирование ввоза, производства, реализации и применения пестицидов с целью лицензирования деятельности компаний, занимающихся борьбой с вредителями, и решения смежных и относящихся к этой теме вопросов».
PCA является юридическим лицом, в сферу ведения которого, в частности, входит: регистрация пестицидов; лицензирование деятельности физических лиц по ввозу либо производству зарегистрированных пестицидов; выдача лицам разрешения на сбыт пестицидов, имеющих ограниченную область применения; рассмотрение и вынесение решений по заявкам и решение всех вопросов, связанных с ввозом, производством, упаковкой, предпродажной подготовкой, сбытом, удалением и применением пестицидов.
В коллегию PCA входят представители государственных организаций, осуществляющих контроль над применением пестицидов, в том числе представители отдела окружающей среды и отдела стандартов и нормативов МОН; государственный эксперт по химии; министерства сельского хозяйства и землеустройства (MOA&L) и министерства местного самоуправления и охраны окружающей среды (MOLG&E), сотрудники отделов генеральной прокуратуры и представитель частных торговых компаний, а также представитель общественности.
Вопросами осуществления Акта занимается начальник регистрационной службы, назначаемый Управлением по контролю за оборотом пестицидов (PCA). Во Втором приложении к Акту содержится описание запрещенных пестицидов, которые не могут ввозиться и применяться на

территории острова. В Третьем приложении содержится перечень пестицидов с ограниченной областью применения (ограниченных пестицидов). PCA выдает лицензии на ввоз только тех пестицидов, которые прошли регистрацию. Ведется учет пестицидов и база данных по ввозу. Правила по пестицидам 1996 года определяют порядок регистрации, ввоза, производства пестицидов, реализации пестицидов с ограниченной областью применения и проведения мероприятий по борьбе с вредителями. Правила о пестицидах (поправки) 1999 и 2004 гг. предусматривают усовершенствование и расширение сферы действия правил 1996 года.

Механизмы действия Акта и правил подробно изложены ниже.

PCA назначает начальника регистрационной службы и других сотрудников, которым поручается «надлежащее выполнение положений» Акта. Запрещается производство, ввоз, реклама и сбыт пестицидов, не прошедших регистрацию и не подтвержденных соответствующей лицензией на ввоз либо производство.

Под пестицидами понимаются «*любые продукты, организмы, вещества или материальные объекты, которые производятся, рекламируются, продаются либо используются в качестве средства для прямого либо косвенного противодействия распространению любых сельскохозяйственных вредителей; предупреждения их размножения; для их уничтожения, смягчения их воздействия, их привлечения либо отталкивания и которые включают (a) любые соединения или вещества, активизирующие либо модифицирующие либо ставящие целью оптимизировать либо модифицировать физические или химические характеристики пестицида, к которому они добавляются, а также (b) любые действующие вещества, используемые для производства того или иного пестицида*».

Актом предусматривается официальный режим использования пестицидов, применение которых ограничено или запрещено.

Под запрещенным пестицидом подразумевается «*любой пестицид, возможное воздействие которого на окружающую среду, растения, животных или людей рассматривается министром как чрезмерно опасное для того, чтобы допустить его использование*». Об этом говорится в Втором приложении к Акту.

Под ограниченным пестицидом подразумевается «любой пестицид, указанный в Третьем приложении, и любой препарат или смесь, содержащие такой пестицид».

На территории острова не допускаются ни ввоз, ни применение запрещенных пестицидов.

Министр может, после консультаций с PCA, своим указом вносить поправки во Второе приложение, причем указ может предусматривать изъятие любого пестицида, добавленного к перечню запрещенных, из сферы реализации или применения и его удаление. Пестициды, включенные в Третье приложение, автоматически включаются и во Второе приложение к Акту.

Установлен запрет на упаковку, маркировку и рекламу «*любого пестицида таким способом, который либо дает неверное, ошибочное или неправильное представление, создающее ложное восприятие его характера, ценности, объема, состава, достоинств или безопасности, либо не соответствует информации, представленной в Управление по контролю за оборотом пестицидов (PCA) на момент подачи заявки о регистрации*».

PCA разрешено устанавливать нормы в отношении маркировки и упаковки, но на сегодня таких норм не разработано, поскольку PCA использует общегосударственные нормы маркировки, а ответственность за их соблюдение возложена на Управление по стандартам Ямайки. В разделе 17 правил 1996 года говорится об использовании общегосударственных норм маркировки, установленных Управлением по стандартам, но при этом делается оговорка, что PCA может затребовать такую дополнительную информацию, которая, по его мнению, необходима для обеспечения безопасности населения.

Лица, желающие зарегистрировать пестицидов, должны обратиться в PCA за соответствующей

лицензией и PCA может либо выдать документ о регистрации либо дать отказ. В случае отказа PCA в письменном виде информирует заявителя о причинах. При регистрации могут устанавливаться необходимые, по мнению PCA, условия.
Таким же образом лица, желающие заняться производством либо реализацией пестицидов, должны получить лицензию, причем субъекты деятельности, непосредственные выполняющие либо обслуживающие меры по борьбе с вредителями, также обязаны иметь лицензию и соответствующую подготовку либо пройти соответствующее обучение навыкам безопасного использования и обращения с пестицидами, чтобы предотвратить «*необоснованное негативное воздействие на окружающую среду и причинение вреда человеку и животным*» (раздел 15 A (3) Правил 1996 г.).
В отношении организаций, ведущих борьбу с вредителями, может выдвигаться требование о страховании их деятельности или внесении гарантийной суммы либо залога в указанном PCA размере для «*выплаты компенсации лицам, которые могут пострадать от действий организации, ведущей борьбу с вредителями*», *либо* «*для компенсации любых затрат в связи с устранением либо смягчением каких бы то ни было отрицательных последствий для окружающей среды*» (статья 15F Правил 1996 г.).
Во Втором и Третьем приложениях к Акту, где говорится, соответственно, о запрещенных и ограниченных пестицидах, указано достаточно большое число пестицидов, перечисленных в Приложении III к Конвенции, причем большинство из них были запрещены еще до присоединения Ямайки к Роттердамской конвенции. Во Втором приложении указано около 32, а в Третьем – свыше 160 пестицидов.
В 90-е гг. PCA удалось вывезти устаревшие пестициды из страны с целью их безопасного удаления.

1.3 - Отдел стандартов и нормативов (SRD)

SRD занимается регулированием ввоза всех химических веществ, за исключением пестицидов, и применением положений Акта 1964 года о продуктах питания и лекарственных препаратах и соответствующих подзаконных актов, Акта 1948 года об опасных лекарственных средствах и соответствующих инструкций, а также Акта 1959 года о прекурсорах химических веществ. Все эти правовые акты в силу своей сферы применения не имеют отношения к Конвенции.
Акт об опасных лекарственных средствах запрещает использование опасных лекарственных средств, включая коноплю (cannabis sativa), опий, морфин и кокаин, и устанавливает состав правонарушений, связанных с их использованием, ввозом и вывозом, но также предусматривает их использование в поддающихся контролю лечебных целях.
В Акте о продуктах питания и лекарственных препаратах рассматриваются вопросы, касающиеся продуктов питания, лекарств и предметов косметики, которые уже по определению не имеют отношения к Конвенции согласно ее статье 3.2. Даже последний из принятых актов (о прекурсорах химических веществ) не относится к сфере действия Конвенции. Разрешения на ввоз выдаются в административном порядке с учетом содержания каждой конкретной заявки. В отличие от результатов, достигнутых благодаря Акту о пестицидах, по химическим веществам пока не установлено общей системы регистрации.
Согласно Акту о прекурсорах эти вопросы находятся в ведении Департамента по лекарственным средствам и регулированию (PRAD) при SRD, которому, в частности, поручены мониторинг, контроль и отслеживание операций со всеми официально разрешенными видами деятельности; надзор за всеми перемещениями химических веществ в Ямайку и из нее;

лицензирование всех разрешенных видов деятельности и предоставление разрешений на ввоз и вывоз конкретных химических веществ.
Под “прекурсором химического вещества” подразумевается любое вещество, которое может использоваться во всех химических процессах, связанных с производством, изготовлением либо подготовкой к изготовлению наркотических лекарственных средств, психотропных веществ или веществ с аналогичным действием и молекулярная структура которого встраивается в конечный продукт, делая ее существенно важным элементом указанных процессов.
Под «официально разрешенным видом деятельности» подразумевается производство, изготовление, подготовка к производству, реализация, ввоз либо вывоз любого прекурсора химического вещества либо – для других химических веществ – ввоз, производство или вывоз любых других химических веществ в значительных объемах.
Под «строго определенными химическими веществами» подразумеваются прекурсоры химических веществ, перечисленные в таблице I, в том числе уксусная кислота, изопропиловый спирт, этиловый эфир и сульфат натрия либо любое другое химическое вещество, указанное в Таблице II Первого приложения согласно Акту.
Лица, желающие заниматься официально разрешенным видом деятельности, должны обращаться в компетентные органы для получения лицензии либо разрешения. Компетентный орган может устанавливать условия, которые, по его мнению, необходимы для выдачи лицензии или разрешения, и может отказывать в выдаче лицензии либо разрешения, если, помимо прочего, это не отвечает интересам населения или общественным интересам. Компетентный орган может также приостанавливать или отзывать ранее выданные лицензии и разрешения.
Актом предусмотрено ведение учета не только в рамках компетентного органа, но также и владельцами разрешений и лицензий, которые обязаны вести такой учет и все бухгалтерские книги, регистрационные записи и другую документацию, связанную с такими записями, и сохранять такую документацию не менее пяти лет после окончания календарного года, в течение которого в соответствующий реестр была внесена последняя запись.
Компетентный орган также вправе возвращать копию требуемого документа, выданного правительством страны-экспортера, в соответствующий орган страны-экспортера в течение 14 дней с момента ввоза на территорию Ямайки.

1.4 - Обязательства согласно Роттердамской конвенции, выполнение которых фактически уже обеспечивается

В период до присоединения Ямайки к Роттердамской конвенции на ее территории благодаря системе выдачи разрешений действовал полный запрет на использование пестицидов и химических веществ, занесенных в Пиложение III и считавшихся вредными.
Благодаря Акту о пестицидах в стране введен запрет и ограничения в отношении пестицидов, часть которых указана в Приложении III к Конвенции.
Ввоз промышленных химикатов относился к сфере ведения департамента по лекарственным средствам и регулированию (PRAD), а это, разумеется, означало, что именно его сотрудникам надлежало с учетом конкретных обстоятельств определять, что подлежит либо не подлежит ввозу. В вопросах ввоза PRAD опирается на рекомендации PCA и в необходимых случаях не выдает разрешений.

1.5 - Другие международно-правовые акты по регулированию оборота пестицидов и промышленных химикатов, в которых Ямайка являлась Стороной

До 2002 года и по сути до 2004 года Ямайка подписала и/или ратифицировала ряд соответствующих международных нормативных актов, среди которых наиболее известными являются Базельская конвенция 1989 г.о трансграничном перемещении опасных отходов и их удалении, к которой Ямайка присоединилась 23 января 2003 года и которая вступила для нее в силу 23 апреля 2003 г., а также Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях, которую Ямайка подписала 23 мая 2001 г., но пока не ратифицировала.

1.6 - Министерство местного самоуправления и охрану окружающей среды

В обязанности министерства местного самоуправления и охраны окружающей среды (MOLG&E) входит формулировка национальных директив по охране и сохранению окружающей среды и природных ресурсов. В том, что касается химических веществ и отходов, то к сфере ведения этого министерства относится разработка национальной политики в области опасных отходов. Министерство является координационным центром этой деятельности.
Решение вопросов по Базельской конвенции отнесено к ведению Государственной службы по охране природы и планированию (NEPA). На NEPA также возложена координация работы в рамках Стокгольмской конвенции.

1.7 - Государственная служба по охране природы и планированию

NEPA, являющаяся учреждением-исполнителем при министерстве местного самоуправления и охраны окружающей среды, была образована в апреле 2003 года в результате слияния службы охраны природы (NRCA), департамента градостроительства (TPD) и комиссии по землеустройству и землепользованию (LDUC).
Основным нормативным актом в области охраны природы является Акт 1991 года о создании службы охраны природы (NRCA). Надзор за реализацией Акта поручен NEPA. В рамках выполнения положений Акта приняты следующие подзаконные акты:

- Природоохранные правила 1996 г. (разрешения и лицензии), предусматривающие выдачу разрешений на хранение, перевозку и удаление опасных отходов;
- Природоохранные правила 2002 г. (опасные отходы) (контроль за трансграничным перемещением), в которых трансграничные перемещения опасных отходов рассматриваются в контексте требований Базельской конвенции (Базельские правила);
- Природоохранные правила (качество воздушного бассейна).

Базельские правила запрещают ввоз опасных отходов и требуют получения в NRCA лицензии на вывоз.
Стокгольмскую конвенцию Ямайка не ратифицировала, приняв решение не становиться ее Стороной до тех пор, пока в стране не появятся соответствующие правовые акты. В действеющем законодательстве есть нормы, которые можно использовать для реализации отдельных положений Стокгольмской конвенции. С другой стороны, в отношении статей 3, 5 и 6 и по приложениям к Конвенции потребуется предпринять дополнительные законодательные инициативы.
MOLG&E и NEPA приступили к обзору соответствующих обязательств и рассматривают вопрос о принятии отдельного закона по полихлордифенилам (ПХД), диоксинам и фуранам, поскольку

ни в одном из действующих законов на этот счет нет всесторонне проработанных норм.
Остается открытым вопрос о том, насколько широким должно быть законодательное "оформление" Стокгольмской конвенции, учитывая, что указанные в ней пестициды уже запрещены согласно Роттердамской конвенции и РСА уже проводит административную работу в этой области.
Следует отметить, что начиная с 1990-х годов ПХД в виде отходов вывозятся за пределы страны. Следует учитывать и тот факт, что в Акте о пестицидах рассматриваются общие вопросы регулирования пестицидов и их удаления, но не конкретные экологические последствия их использования, в том числе в плане регулирования накопившихся объемов, применения заменителей или модифицированных материалов либо в плане устранения или же использования машин и технологий, ведущих к появлению этих химических веществ в качестве побочного продукта.

2. - Меры, принятые с целью пересмотра/укрепления нормативно-правововых основ после подписания Роттердамской конвенции

Основные обязательства согласно Конвенции включают:
- назначение уполномоченного национального органа (статья 4);
- введение необходимых мер для создания и укрепления национальной инфраструктуры и учреждений в целях эффективного осуществления Конвенции, включая инициирование либо улучшение общегосударственной законодательной и административной работы на следующих направлениях:
  (a) создание национальных реестров и баз данных, в том числе по безопасному обращению с химическими веществами;
  (b) стимулирование активных действий самих предприятий по содействию обеспечению химической безопасности (статья 15);
- мониторинг;
- обмен информацией о ввозе, вывозе и применении химических веществ (статьи 5-14);

2.1 - Проект ЮНИТАР

После принятия решения о присоединении к Конвенции правительство Ямайки одобрило разработку правовых норм, касающихся Роттердамской конвенции, и объявило о том, что на ближайшую перспективу выполнение соответствующих обязательств можно обеспечить, опираясь на Акт о пестицидах и административные возможности PRAD.
При этом учитывалось, что ситуация с регулированием химических веществ и опасных отходов характеризуется наличием большого числа министерств и учреждений, которым поручены разрозненные и не связанные между собой участки работы, что требует формирования надлежащей нормативно-правовой базы. Другими словами, необходим комплексный подход к регулированию химических веществ и опасных отходов, который обеспечивал бы возможности устойчивого развития.
С учетом этого правительство Ямайки обратилось в Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) за помощью в разработке комплексной государственной программы (далее по тексту – INP (Integrated National Programme)) по надлежащему регулированию оборота химических веществ и опасных отходов,

доклад о выполнении которой был опубликован в январе 2006 года. В феврале 2004 года Ямайка – вместе с Арменией, Чадом и Иорданией – фактически стала площадкой для осуществления нового проекта ЮНИТАР при финансовой поддержке со стороны швейцарского правительства. «*Конечная цель начатой программы заключается в содействии осуществлению многоотраслевого, скоординированного и комплексного подхода к регулированию оборота химических веществ и отходов на национальном и местном уровне, что помогает свести к минимуму отрицательное воздействие на здоровье человека и окружающей среды*».

Результатом проекта стало формирование межведомственного механизма координации (ICM) в качестве «*форума, в рамках которого все заинтересованные стороны смогут координировать свою деятельность и совместно использовать ресурсы и экспертную поддержку в области регулирования химических веществ и опасных отходов на национальном, региональном и международном уровне*».

Как уже отмечалось, на Ямайке реализуется комплексная государственная программа (INP) по надлежащему регулированию оборота химических веществ и опасных отходов. Она рассчитана на пять лет и, в частности, ставит целью разработку в течение трех лет всеобъемлющих правовых норм как основы для комплексного подхода к регулированию химических веществ.

К сожалению, до последнего времени никаких законодательных инициатив не выдвигалось. В этой связи заслуживает внимания появившийся в Интернете национальный сайт Ямайки «Химическая безопасность и регулирование деятельности, связанной с отходами –комплексная государственная программа». Сайт открыт в январе 2006 года и содержит, в частности, контактную информацию по всем государственным субъектам деятельности, которая размещена по адресу www.chemicalsafety.gov.jm.

Став одним из главных механизмов обмена информацией на государственном уровне, сайт активизировал взаимодействие заинтересованных сторон. На сайте можно найти сведения о государственных законах и международных конвенциях, в которых участвует Ямайка; ссылки на сайты для прямого обмена информацией и перечень химических веществ, запрещенных согласно Конвенции и Акту о пестицидах.

2.2 - Административные меры, принятые уполномоченным национальным органом (DNA)[1]

Несмотря на отсутствие широкой законодательной базы, PCA, имея статус DNA, обеспечивает соблюдение большинства предусмотренных в Роттердамской конвенции требований. Выполнение Ямайкой обязательств по Конвенции достигается благодаря административным мероприятиям по промышленным химикатам и тем пестицидам, которые пока еще не включены в перечни Акта о пестицидах.

PCA выполняет функции DNA, но не имеет права надзирать за деятельностью SRD/PRAD, которое является еще одним самостоятельным государственным ведомством, подчиняющимся министру здравоохранения.

В действующем Акте о пестицидах уже перечислены некоторые из веществ, внесенных в Приложение III к Роттердамской конвенции.

В своей работе PCA использует и согласованную систему Всемирной таможенной организации, которая помогает определить, какие вещества относятся к Приложению III. При этом PCA налаживает каналы связи с таможенными органами с использованием онлайновых средств, позволяющих информировать DNA о всех заявках на выдачу разрешений по химическим веществам согласно Приложению III. При этом будет установлен контроль и за

[1] *Термин "уполномоченный национальный орган" взят из российского закона "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами". В Роттердамской конвенции используется термин "назначенный национальный орган". Далее по тексту используется английское сокращение DNA - Designated National Authority [Прим. переводчика].*

выдачей разрешений от имени PRAD.
Как уже отмечалось, PCA получило статус уполномоченного органа по Роттердамской конвенции и уже направило в секретариат несколько ответов по импортным операциям, отказавшись разрешить ввоз 41 химического вещества, занесенного в перечни пестицидов и химических веществ согласно Роттердамской конвенции.
Конвенция не является обязательной для не участвующих в ней стран, поэтому Ямайке нужно принять законодательные нормы, запрещающие ввоз указанных химических веществ.
Если то или иное опасное химическое вещество окажется в одном из портов Ямайки, проблемы могут возникнуть как с его удалением, так и с определением процедуры удаления и оплатой соответствующих издержек. По всей видимости, в таких случаях власти будут руководствоваться Базельскими правилами, согласно которым к отходам «*относятся любые материалы, вещества или предметы либо их остатки или побочные продукты, которые (a) отвергнуты, выброшены или оставлены либо (b) удалены или в отношении которых выдвинуто требование удаления.*». Если опасное химическое вещество не попало на сушу, оно – согласно Базельским правилам – может быть отнесено к отходам.
Вместе с тем при отсутствии соответствующих национальных норм права, юридических основ для отказа в ввозе на Ямайку для таких веществ не будет.
Дело в том, что согласно предусмотренным Конвенцией требованиям PIC, Стороны, возможно, будут информироваться о запрете либо разрешении на ввоз, но для стран, не являющихся Сторонами, требование о предоставлении такой информации не является обязательным.
Беспокойство вызывает и отсутствие правил по видам продукции, содержащим перечисленные в Конвенции химические вещества, поскольку в этом случае к категории «запрещенных» или «строго ограниченных» они не относятся, но содержат в себе элементы, по которым в интересах охраны здоровья человека и окружающей среды необходимо обеспечить наблюдение и контроль.
Других, помимо перечисленных, норм в отношении промышленных химикатов на Ямайке фактически нет.
К сфере действия Акта о прекурсорах относятся химические вещества, не охватываемые Конвенцией, как это указано в ее статье 3 (2), а также в Акте о продуктах питания и лекарственных средствах и в Акте об опасных лекарственных средствах.
Принимаемые в настоящее время меры носят административный характер. Как уже отмечалось, Ямайка воспрещает ввоз химических веществ, внесенных в Приложение III. Чтобы исключить всякую возможность ввоза, эти вещества следует включить в Приложение к Акту о пестицидах.
Сделать это нужно по крайней мере для тех пестицидов из Приложения III к Роттердамской конвенции, которые в Акте не запрещены и по сей день . Ведь в своей нынешней формулировке Акт не охватывает промышленные химикаты. Он касается только пестицидов.
Решения по заявкам на ввоз химических веществ принимаются по обстоятельствам, и в PRAD для них не предусмотрено никакой регистрации.

2.3 - Всеобъемлющие законодательные нормы

В настоящее время PCA, SRD и PRAD разрабатывают онлайновую базу данных, с использованием которой будут выдаваться разрешения и которая будет иметь каналы связи с таможенными органами. Возможно, эта база данных будет введена в действие через год с лишним. За это время предлагается принять всеобъемлющие нормы, которые охватывали бы весь жизненный цикл

всех химических веществ, при необходимости опираясь на существующие законы.
Новые законы будут учитывать новые потребности и предусматривать графики принятия мер по веществ, перечисленным в уже действующих нормах с тем, чтобы, например, в них учитывались – в зависимости от конкретного химического вещества – положения либо Акта о пестицидах либо Акта об опасных лекарственных средствах.
Для того, чтобы эти нормы были исчерпывающими, необходимо заново определить сферу компетенции различных учреждений и решить проблему фрагментации полномочий между различными организациями. На уровне оперативной деятельности сотрудничество и регулярный обмен информацией между учреждениями осуществляется в рамках механизма межведомственной координации (Inter-Ministerial Co-ordination Mechanism – ICM).

2.4 - Консультации с субъектами деятельности

PCA проводит консультации по проекту ЮНИТАР. В сентябре 2005 года в Порт-оф-Спейне (Тринидад) прошла субрегиональная встреча с участием Ямайки, Тринидада и Тобаго, Барбадоса и Суринама. На ней разрабатывались национальные планы действий по реализации либо ратификации Конвенции. В ходе консультаций (a) было достигнуто четкое понимание положений Конвенции; (b) определены необходимые мероприятия на национальном уровне относительно выполнения основных обязательств согласно Конвенции; (c) достигнуто понимание существующих механизмов межведомственного сотрудничества по реализации Роттердамской, Базельской и Стокгольмской конвенций и определены возможности координации и сотрудничества в плане осуществления собственно Роттердамской конвенции.
Очередная консультация прошла 31 мая 2006 года на Ямайке. Общенациональные консультации проводились в мае 2006 года.
В ней приняли участие около 29 субъектов деятельности от государственных ведомств/учреждений, частного сектора и международных органов, включая министерства сельского хозяйства и землеустройства, здравоохранения и труда, таможенный департамент Ямайки, компанию Agro Grace Limited и T. Geddes Grant Limited; импортеров и организаций, торгующих пестицидами, а также ПРООН и ФАО.
Совещание по итогам предыдущей консультации прошло 8 июня 2006 года с участием более узкой группы под председательством г-жи Гиацинт Чин-Су Уолтерс, начальника регистрационной службы PCA. На совещании было предложено продолжить внесение поправок в Акт о пестицидах для включения запрещенных либо строго ограниченных промышленных химикатов согласно Роттердамской конвенции (как это сделано в Канаде) и тем самым создать условия для того, чтобы в рамках плана действий ЮНИТАР по совершенствованию законодательства продолжалась работу по регулированию всего жизненного цикла химических веществ.
Кабинет министров утвердил публикацию проекта инструкций в отношении подготовки новых норм, касающихся выполнения обязательств Ямайки согласно Роттердамской конвенции. Это было сделано еще в 2002 г., но инструкции до сих пор не доработаны из-за необходимости учета многоотраслевых функций различных ведомств; сложности регулирования всего жизненного цикла химических веществ и требований обеспечить комплексный подход к регулированию оборота химических веществ, допускаемых к ввозу в страну.
PCA и Координационная группа Советов по контролю за пестицидами в Карибском бассейне добиваются дальнейшего совершенствования регулирования агрохимикатов в Карибском бассейне. На Ямайке и в Сент-Люсии проведены исследования по вопросам загрязнения

агрохимикатами и улучшения ситуации в этой области.
По итогам исследований подготовлен и опубликован в 2004 году документ о директивно-управленческих принципах, озаглавленный «Регулирование агрохимикатов в интересах обеспечения здоровья человека и окружающей среды – Стратегия совершенствовани практики применения и регулирования агрохимикатов на всей территории Карибского бассейна». Документ подготовлен при финансовой поддержке в рамках программы систематизации природных ресурсов британского Департамента международного развития.
Эта стратегия одобрена КАРИКОМ в мае 2005 г. на совещании ее Совета по торгово-экономическому развитию (COTED) В стратегии нашла отражение необходимость согласования в целом по Карибскому сообществу норм по пестицидам и токсическим химическим веществам. До этого в рамках COTED не проводилось обсуждения пестицидов и химических веществ. В стратегии рассматриваются возможные действия на региональном и национальном уровне с целью «*согласования мер контроля над пестицидами; поддержки и финансирования существующих организационных форм и улучшения взаимодействия, а также пропаганды передовых сельскохозяйственных методов на основе распространения информации, организации учебных занятий и разъяснительной работы*».

2.5 - Внесение поправок в Акт о пестицидах

На основе стратегии регулирования агрохимикатов в Карибском бассейне, утвержденной КАРИКОМ в 2005 г., РСА предлагает переработать Акт о пестицидах в Акт о пестицидах и токсичных химических веществах, включив в него положения о запрещении и регулировани ввоза и вывоза химических веществ согласно Приложению III.
В предварительном варианте инструкций по подготовке проекта, который был составлен одним из государственных юрисконсультов, предлагается принять все без исключения требования Роттердамской конвенции. Например, непосредственно из Конвенции заимствованы формулировки таких понятий, как «химическое вещество», «запрещенное химическое вещество», «строго ограниченное химическое вещество», ««особо опасные пестицидные составы»», «вывоз», «ввоз», а также «Сторона».
Для ввоза и вывоза всех химических веществ согласно Роттердамской конвенции, а также строго ограниченных либо запрещенных химических веществ необходимо будет иметь лицензию, выдаваемую DNA.
Планируется принять статьи 5, 6, 9 и 10, касающиеся процедур в отношении запрещенных либо строго ограниченных химических веществ и взаимодействия с секретариатом. DNA будет, в частности, иметь право запрещать либо жестко ограничивать использование конкретных пестицидов и промышленных химикатов и передавать свои решения в секретариат. Вывоз химических веществ, внесенных в график-приложение, будет допускаться при следующих условиях:

- экспортер
  - является резидентом Ямайки либо – в случае юридического лица – зарегистрирован и осуществляет свою деятельность на территории Ямайки;
  - соблюдает требования, указанные в разрешении на вывоз;
  - обеспечивает страхование материальной ответственности по каждой поставке:
    i. в отношении любого ущерба, ответственность за который может быть возложена на экспортера в связи с вывозом данного химического вещества; и
    ii. в отношении всех затрат, предусмотренных действующими в отношении экспортера

нормами права в том, что касается очищения окружающей среды от загрязнения, вызванного выбросом данного химического вещества в окружающую среду во время вывоза;

- соответствующая партия груза имеет кодировку, предусмотренную в согласованной системе Всемирной таможенной организации;
- обеспечивается необходимый объем информации в отношении рисков и/или угроз здоровью людей и окружающей среды;
- в документацию по грузу включены такие документы, как паспорт безопасности материалов (Material Safety Data Sheets – далее по тексту MSDS), и – там, где это возможно, маркировочные этикетки на языке той страны, в которую ввозится соответствующая партия товара;
- указывается любая другая информация, которую затребует DNA.

DNA может по своему усмотрению выдавать разрешение при соблюдении указанных выше условий. Но разрешение может быть выдано только в том случае, если:

a. Сторона, являющаяся страной назначения, заявила о согласии на ввоз данного химического вещества и это согласие отражено в циркулярном письме, направляемом в соответствии с процедурой PIC, либо

b. прошло 18 месяцев с тога месяца, когда Секретариат получил первое уведомление об этой операции;

c. Стороны, в ответ на циркулярное письмо, направленное в соответствии с процедурой PIC, и соответствующая сторона назначения не передали в Секретариат ответа об их согласии либо отказе разрешить ввоз конкретного химического вещества;

d. экспортер представил министру письменное согласие на ввоз данного химического вещества от уполномоченного национального органа Стороны назначения.

Предусматривается и принятие мер в отношении условий ввоза веществ, занесенных в соответствующее приложение-график. Кроме того, предлагается сформировать консультативный совет с участием субъектов деятельности для внесения в PCA рекомендаций относительно запрета либо ограничений по конкретным химическим веществам.

2.6 - Сохраняющиеся проблемы

Сохраняющиеся проблемы в основном касаются отсутствия базы данных по ввозу промышленных химикатов.

В прошлом лица, ввозившие промышленные химикаты, использовали различные формы идентификации, включая общее наименование, химическое наименование либо торговое наименование. При этом выяснить, кто что ввозит и в каких количествах, было практически невозможно из-за громадного бумагооборота и сотен ввозимых химических веществ. Попытки внести все это в базу данных натолкнулись на определенные сложности, поэтому было принято решение начать с нуля и постепенно двигаться вперед.

В 2002 году, в рамках работы по сбору информации об отравлениях химическими веществами, в Университете технологии был запущен проект карибской сети по сбору информации об отравлениях (CARPIN). PCA является членом руководящего комитета CARPIN. В сети можно получить сведения о действиях при химическом отравлении.

Сведения накапливаются в базе данных, предоставленной Всемирной организацией здравоохранения (WHO INTOX). База является неоценимым информационным инструментом в принятии решений относительно запрещения либо ограничения химических веществ.

3. - Дальнейшие меры, которые необходимо принять для реализации Конвенции

Как указывалось выше, в административных органах полным ходом идет разработка планов по реализации Конвенции, причем, несмотря на отсутствие соответствующих норм права в отношении Роттердамской конвенции, уже сейчас – на основе Акта о пестицидах – принимаются все необходимые меры.
Будучи одной из Сторон, Ямайка, несмотря на отсутствие конкретных норм, с выгодой для себя использует положения Конвенции, требующие от других Сторон соблюдать принимаемые ею решения в отношении ввоза.
Для того, чтобы Второе приложение к Акту имело полную юридическую силу в отношении пестицидов, его можно расширить, включив пестициды, не указанные в Приложении III. Впрочем, и в этом случае остается открытым вопрос о промышленных химикатах, не упоминаемых в Акте о пестицидах. Для этого необходимо принять поправки, по которым уже достигнуто общее согласие. сссСреди участвующих сторон сложилось мнение о необходимости дальнейшей доработки Акта о пестицидах и подготовки на его основе Акта о пестицидах и токсичных химических веществах до тех пор, пока на официальной основе не будут утверждены всесторонне проработанные нормы права.
Участники этой деятельности указывают на необходимость укрепления системы контроля и, соответственно, потенциала в области информационных технологий.
Все химические вещества, занесенные в Приложение III, запрещены к использованию.
В документах за прошлые годы нет источников, которые можно было бы взять за основу в работе по пестицидам, запрещенным согласно Акту о пестицидах. Обобщение данных о ранее ввозившихся опасных химических веществах в лучшем случае окажется головоломкой из-за громадного объема документов, которые потребуется изучить.
У РСА уже есть база данных о ввозе пестицидов, но нет по химическим веществам. Чтобы облегчить обмен информацией, SRD, PRAD и РСА создают соответствующую онлайновую систему.
В стране нет и норм в отношении продукции, содержащей химические вещества по Приложению III, хотя это необходимо для эффективной защиты здоровья человека и окружающей среды.
В условиях отсутствия операций по ввозу запрещенных либо строго ограниченных химических веществ и особо опасных пестицидных составов (по Приложению III) не предпринимается никаких мер и по созданию механизма уведомлений о вывозе химических веществ по Приложению III.
Объясняется это просто: Ямайка не считает, что с ее территории будут предложены к вывозу химические вещества, которых ей не разрешено ввозить. Тем не менее в предлагаемом новом Акте о пестицидах и токсичных химических веществах рассматривается возможность принятия требований Роттердамской конвенции.
Ямайка не направляла никаких уведомлений и об окончательных регламентационных постановлениях, поскольку с момента ратификации Конвенции не вводилось никаких запретов на какие-либо иные промышленные химикаты или пестициды, которые в принципе могли быть включены в Приложение III.
В предложенном новом Акте предусматривается возможность введения процедуры по запрещенным либо строго ограниченным химическим веществам и особо опасным пестицидным составам, в рамках которой DNA будет, в частности, устанавливать запрет либо ограничения на использование или производство любого химического вещества, которое причиняет или может причинить вред окружающей среде и здоровью людей, а также передавать такие решения в секретариат в соответствии с положениями Конвенции.

Закон будет предусматривать публикацию данных о включении либо исключении веществ (после введения запрета или ограничений) в одной из ямайских крупнотиражных газет.
Что касается предложений по особо опасным пестицидным составам, то в настоящее время, наряду с другими мерами, организован мониторинг данных, поступающих из медицинских учреждений, и в сети CARPIN.
Каких-либо серьезных проблем с воздействием пестицидов или промышленных химикатов на производстве в стране не отмечено. Имевшие место происшествия в основном связаны с детьми, на которых приходится 85% всех случаев обращения к врачу.
Улучшение ситуации достигнуто в том числе благодаря той помощи, которую Ямайка получила в 2002 году при проведении семинара по информированию общественности, в сентябре 2005 года – в проведении субрегиональной консультации на Тринидаде и в мае 2006 года – в проведении рабочего совещания на Ямайке (см. выше пункт 2.4). Проект ЮНИТАР дал возможность разработать комплексную общегосударственную программу.
РСА установило партнерские связи с CARPIN; с группой по сертификации сельскохозяйственной продукции при Управлении по стандартам, к ведению которой отнесены вопросы применения пестицидов в фермерских хозяйствах, а также с координационной группой советов по контролю оборота пестицидов в Карибском бассейне.
В РСА сформирован комитет по мониторингу остаточных количеств пестицидов, который изучает воздействие остаточных концентраций в продуктах питания. РСА также подписало меморандумы о взаимопонимании с управлением по развитию сельского хозяйства и сельских территорий и HEART Trust NTA о проведении занятий с фермерами, и с UWI – о проведении лабораторных испытаний.
Несмотря на все предпринятые меры, Ямайка нуждается в дополнительной поддержке по следующим направлениям:

- правовая помощь в доработке законов и стратегии реализации;
- проведение занятий с субъектами деятельности, в том числе с сотрудниками таможни и посредниками;
- формирование и определение состава основной группы лиц, которая должна пройти обучение способам оценки риска и быть готовой к составлению окончательного регламентационного постановления по химическим веществам (простого запрета на химическое вещество недостаточно, что подтверждает опыт одной из стран);
- повышение потенциала лаборатории, используемой для мониторинга воздействия опасных химических веществ и пестицидов;
- разработка подходящей системы мониторинга для вывоза химических веществ и
- финансовая поддержка мероприятий по информированию населения в печатных и электронных средствах информации.

4. - Выводы и уроки, представляющие интерес для других стран

В процессе формирования правовых основ реализации Роттердамской конвенции выяснилась необходимость в регулировании химических веществ на основе целостного подхода.
Вряд ли можно преувеличить потребность в наличии всеобъемлющей базы данных об участниках деятельности, связанной с ввозом и применением химических веществ.
Консультации по вопросам, связанным с Конвенцией, и проект ЮНИТАР дали людям возможность ознакомиться с ситуацией и помогли привлечь к обсуждению целый ряд субъектов деятельности.

Несмотря на отсутствие нормативно-правовой базы, на территории Ямайки достигнут определенный уровень контроля за ситуацией благодаря укреплению контактов с таможней и мер предосторожности, заключавшихся в запрете всех химических веществ по Приложению III до тех пор, пока не сформируется всеобъемлющая основа для решения связанных с этим вопросов.
В статье 15 Конвенции, касающейся использования административных мер и создания тем самым возможностей для постепенного формирования надлежащей нормативно-правовой базы, есть положения, которые Ямайка умело использует в своих интересах.
Эту практику можно перенести в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой. Для этого в рамках проекта ЮНИТАР проводится работа по целенаправленному формированию комплексной базы с целью решения возникающих здесь вопросов.

5. - Справочные материалы

Материалы национальной консультации по вопросам осуществления Роттердамской конвенции: Ямайка – Кингстон; Ямайка, 31 мая 2006 года.
Комплексная государственная программа по надлежащему регулированию химических веществ и опасных отходов на территории Ямайки, 2005-2010 гг.
Регулирование оборота агрохимикатов в интересах здоровья человека и окружающей среды – Стратегия совершенствования практики применения и регулирования оборота агрохимикатов на всей территории Карибского бассейна

6. - Перечень лиц, с которыми установлен контакт при подготовке документа

Pesticides Control Authority
PCA
Управление по контролю за оборотом пестицидов
Адрес для электронной почты: pca@cwjamaica.com
Сайт: www.caribpesticides.net
Mrs. Hyacinth Chin-Sue Walters, Registrar
Г-жа Гиацинт Чин-Су Уолтерс
начальник регистрационной службы PCA

Министерство местного самоуправления и охраны окружающей среды
Сайт: www.mlge.gov.jm
Miss Leonie Barnaby
Senior Director, Environmental Management
Г-жа Леони Барнэби
Старший руководитель отдела рационального природопользования

Министерство здравоохранения
Сайт: www.moh.gov.jm
Mrs. Princess Thomas Osbourne
Director, Standards and Regulations Division
Г-жа Принсесс Томас Озборн
Руководитель отдела стандартов и нормативов

www.pic.int