



Европейская экономическая комиссия

Конференция Сторон Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий

Седьмое совещание

Стокгольм, 14–16 ноября 2012 года

Пункт 5 а) предварительной повестки дня

**Осуществление Конвенции: деятельность Рабочей группы
по осуществлению и шестой доклад об осуществлении Конвенции**

Шестой доклад об осуществлении Конвенции (2010–2011 годы)

Доклад Рабочей группы по осуществлению

Резюме

На своем первом совещании Конференция Сторон Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий учредила Рабочую группу по осуществлению, для того чтобы среди прочих задач она подготовила для каждого из ее совещаний доклад об осуществлении Конвенции на основе докладов отдельных стран (ECE/CP.TEIA/2, приложение III, решение 2000/2 и CP.TEIA/2000/11, пункт 4).

В настоящем документе содержится шестой такой доклад, подготовленный на основе национальных докладов об осуществлении Конвенции в двухгодичный период 2010–2011 годов.

Конференции Сторон будет предложено рассмотреть и принять шестой доклад об осуществлении.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1–6	3
I. Представление докладов	7–21	4
II. Общая оценка осуществления Конвенции	22–31	6
III. Приоритетные области для последующих действий	32–35	9
IV. Подробный анализ национальных докладов об осуществлении	36–116	11
A. Политика по осуществлению Конвенции	36–57	11
B. Установление опасных видов деятельности, которые могут оказывать трансграничное воздействие	58–65	15
C. Предотвращение промышленных аварий	66–72	18
D. Готовность к чрезвычайным ситуациям	73–81	19
E. Научно-техническое сотрудничество и обмен информацией	82–91	20
F. Участие общественности	92–101	22
G. Принятие решений о размещении	102–115	24
H. Отчетность о прошлых промышленных авариях	116	27

Введение

1. В соответствии с Конвенцией о трансграничном воздействии промышленных аварий Стороны обязаны представлять доклады об осуществлении Конвенции (статья 23), а Конференция Сторон проводит рассмотрение хода ее осуществления (статья 18, пункт 2 а)). С целью содействия процессу рассмотрения Конференция Сторон учредила Рабочую группу по осуществлению и утвердила положение о ее круге ведения (ECE/CP.TEIA/2, приложение III, решение 2000/2, пункт 4, и добавление).

2. На своем шестом совещании (Гаага, 8–10 ноября 2010 года) Конференция Сторон приняла пятый доклад об осуществлении (ECE/CP.TEIA/2010/3). Она также избрала в качестве членов Рабочей группы по осуществлению на срок до своего седьмого совещания следующих лиц: г-жу Анахит Александрян (Армения), г-на Вадима Ложечко (Беларусь), г-на Хрвое Бульяна (Хорватия), г-на Массимо Коццоне (Италия), г-на Гуннара Хема (Норвегия), г-жу Светлану Стрибу (Республика Молдова), г-на Франсиска Сенцакони (Румыния), г-на Томаша Трчка (Словакия), г-жу Анн-Софи Эрикссон (Швеция) и г-жу Сандру Эшкрофт (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии). Рабочая группа избрала своим Председателем на период 2011–2012 годов г-на Гуннара Хема.

3. Также на своем шестом совещании Конференция Сторон просила Рабочую группу по осуществлению пересмотреть руководящие принципы представления отчетности до начала шестого цикла направления отчетности и при необходимости уточнить их, чтобы они стали более понятными, включая, когда целесообразно, ссылки на документ, содержащий показатели и критерии¹.

4. Следуя решению Конференции Сторон, Рабочая группа по осуществлению улучшила руководящие принципы представления отчетности и включила ссылки на показатели и критерии для Конвенции как в форму доклада, так и в руководящие принципы. Президиум одобрил изменение формы и руководящих принципов, подготовленное Рабочей группой.

5. В двухгодичный период 2010–2011 годов Рабочая группа провела пять совещаний. Четыре совещания были организованы совместно с Президиумом Конференции Сторон и имели первоочередной целью обсуждение деятельности по линии Программы оказания помощи (Женева, Швейцария, 20–21 января 2011 года; Женева, 30 июня 2011 года; Бонн, Германия, 10–11 ноября 2011 года; Эдинбург, Соединенное Королевство, 29 февраля – 1 марта 2012 года). Отдельное совещание Рабочей группы было проведено для обсуждения оценки национальных докладов об осуществлении (Женева, 29–30 марта 2012 года).

6. Под руководством Председателя Рабочей группы была учреждена целевая группа открытого состава, Основная группа, цель которой заключалась в рассмотрении самооценок, представленных странами, участвовавшими в Программе оказания помощи по Конвенции после внедрения стратегического подхода². Основная группа рассмотрела полученные от стран самооценки и через секретариат представила свои замечания по ним. Один из выводов Основной

¹ Ориентиры для осуществления Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (ECE/CP.TEIA/2010/6).

² Стратегический подход к Программе оказания помощи (ECE/CP.TEIA/2008/5) был утвержден Конференцией Сторон на ее пятом совещании (ECE/CP.TEIA/19, пункт 50 а)).

группы заключался в том, что самооценки, основанные на показателях и критериях, при их надлежащем проведении могут также служить опорой при подготовке докладов об осуществлении.

I. Представление докладов

7. Секретариат инициировал шестой цикл представления докладов об осуществлении Конвенции, направив 9 сентября 2011 года письмо в адрес всех Сторон и других стран – членов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК). К письму были приложены пересмотренная форма докладов, а также руководящие принципы представления отчетности на английском, русском и французском языках.

8. Сторонам и тем странам – членам ЕЭК, которые на Совещании высокого уровня по принятию обязательств (Женева, 14–15 декабря 2005 года) приняли заявление о принятии обязательств, было указано на необходимость – а другим странам – членам ЕЭК предложено – представить обновленную информацию об осуществлении ими Конвенции, направив ее в секретариат до 31 января 2012 года.

9. На момент проведения восемнадцатого совещания Рабочей группы по осуществлению (Женева, 29–30 марта 2012 года) Конвенцию ратифицировали, приняли или присоединились к ней 39 стран – членов ЕЭК и Европейский союз (ЕС).

10. Свой шестой доклад об осуществлении Конвенции Рабочая группа подготовила на основе национальных докладов, полученных от следующих 37 Сторон: Австрии, Азербайджана, Албании, Армении, Беларуси, Бельгии, Болгарии, бывшей югославской Республики Македонии, Венгрии, Германии, Дании, Испании, Италии, Казахстана, Кипра, Латвии, Литвы, Люксембурга, Монако, Нидерландов, Норвегии, Польши, Португалии, Республики Молдова, Румынии, Сербии, Словакии, Словении, Соединенного Королевства, Финляндии, Франции, Хорватии, Черногории, Чешской Республики, Швейцарии, Швеции и Эстонии. Греция представила свой доклад об осуществлении лишь в мае 2012 года, и Рабочая группа не смогла его рассмотреть.

11. Представления доклада об осуществлении от ЕС не ожидалось, так как отчитываться должны его индивидуальные государства-члены.

12. Впервые после присоединения к Конвенции 19 мая 2009 года свой доклад об осуществлении представила Черногория.

Выводы и рекомендации

13. Ко времени завершения подготовки настоящего документа свой национальный доклад об осуществлении не представила Российская Федерация. **Рабочая группа по осуществлению с беспокойством отмечает, что таким образом Российская Федерация третий отчетный цикл подряд не соблюдает положение Конвенции, требующее представления докладов об осуществлении**, несмотря на заявление, сделанное делегатом Российской Федерации на шестом совещании Конференции Сторон. И на этот раз Рабочая группа по осуществлению предлагает Конференции Сторон обратить особое внимание на вопрос о своевременности представления докладов.

14. Рабочая группа с разочарованием отметила, что к моменту завершения подготовки настоящего доклада доклад об осуществлении не представила ни

одна из шести стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также Юго-Восточной Европы, которые еще не являются Сторонами (Босния и Герцеговина, Грузия, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан и Украина), но, будучи участниками Программы оказания помощи, взяли на себя обязательства по представлению отчетности на Совещании высокого уровня 2005 года. **Рабочая группа выражает обеспокоенность тем, что страны, взявшие на себя соответствующие обязательства, не отчитались за нынешний цикл.**

15. В письме, предварявшим шестой отчетный цикл, содержался список стран, к которым была обращена просьба представить в нынешнем отчетном цикле полный доклад с ответами на все вопросы, причем это было сделано либо по причине непредставления ими доклада об осуществлении в предыдущем цикле, либо из-за того, что они представили доклад с информацией, недостаточной для того, чтобы можно было произвести оценку³. Остальным Сторонам была адресована просьба предоставить актуализированную информацию о новых изменениях или прогрессе, достигнутом в течение предыдущего двухгодичного периода. Рабочая группа отметила, что у стран, от которых требовалось в текущем цикле представить полный доклад, качество отчетности улучшилось. Тем не менее **Рабочая группа предлагает Конференции Сторон продолжать выступать с призывами о том, чтобы в национальных докладах об осуществлении предоставлялась адекватная информация, и вести контроль за этим. Рабочая группа предлагает Конференции Сторон особо обратить внимание Сторон и стран, взявших на себя обязательства, на проблему своевременного представления высококачественной отчетности.**

16. Рабочая группа понимает, что страны, не являющиеся Сторонами, при соблюдении обязательства по представлению отчетности могут встретить больше трудностей, чем Стороны. Однако соответствующие правительства на Совещании высокого уровня 2005 года взяли его на себя, поэтому от них ожидают неизменного выполнения этого обязательства. В связи с этим Рабочая группа предлагает **Конференции Сторон напомнить этим странам об их обязательстве представлять отчетность и уполномочить Президиум на изучение причин возникновения такой ситуации и вариантов ее разрешения.**

17. Рабочая группа положительно отметила общее улучшение качества получаемой отчетности. Доклады нескольких стран стали более ясными и более удобочитаемыми, чем раньше, а несколько стран включили в них дополнительную информацию, в силу чего они стали более полными. В частности, был отмечен прогресс в докладах стран, которые должны были в этом цикле представить полный доклад.

18. В общем, Стороны прислали доклады с адекватной информацией по различным вопросам. Однако время от времени полученные ответы указывают на наличие непонимания и на ненадлежащее соблюдение руководящих принципов отчетности. Как представляется, некоторые отчитывающиеся страны не полностью понимают во всех сферах работы по Конвенции глубинный смысл деятельности в них. **Рабочая группа выступает за более широкое использование руководящих принципов в будущих отчетных циклах во избежание непонимания и обеспечения более правильной отчетности. Кроме того, Рабочая группа по-прежнему считает необходимым больше работать над улуч-**

³ Сторонами, которым нужно было дать в докладе об осуществлении полные ответы на поставленные вопросы, являлись Азербайджан, Албания, Армения, бывшая югославская Республика Македония, Греция, Дания, Казахстан, Люксембург, Португалия, Российская Федерация, Финляндия и Черногория.

шением понимания содержания и глубинного смысла Конвенции, особенно в случае стран с переходной экономикой.

19. Было выявлено, что информация о компетентных органах и координационных центрах не всегда соответствует современному положению дел. Рабочая группа призывает Стороны обеспечить постоянное обновление через секретариат подробной контактной информации компетентных органов (статья 17 Конвенции) и координационных центров. Кроме того, Рабочая группа рекомендует включить в форму доклада дополнительное место для информации о пунктах связи.

20. Несмотря на общее повышение качества отчетности, все еще существуют возможности для улучшений. В частности, странам рекомендуется более подробно описывать утвержденную ими политику и принятые меры, даже если в них отсутствует деятельность, относящаяся к сфере действия Конвенции. Это облегчило бы распространение передовой практики среди стран ЕЭК. Странам с продвинутым уровнем имплементационной деятельности рекомендуется, даже если в них отсутствуют установки, подпадающие под действие Конвенции, описывать существующие в них системы с целью распространения надлежащей практики по всему региону ЕЭК. Рабочая группа рекомендует подумать над тем, как она и секретариат могли бы выявлять вопросы, представляющие общий интерес, и способствовать такому распространению.

21. В нынешнем отчетном цикле Рабочая группа отметила, что единственной страной – небенефициаром Программы оказания помощи, которая использовала показатели и критерии, была Словения и что это оказалось полезным для общего качества отчетности. В то же время Рабочая группа отметила, что некоторые страны – бенефициары этой программы сочли полезным применение показателей и критериев в ответах на некоторые из вопросов. Рабочая группа призывает страны, участвующие в Программе оказания помощи, использовать показатели и критерии и результаты проведенных ими самооценок при подготовке докладов об осуществлении. Это позволило бы получить лучшее представление о нынешнем состоянии процесса осуществления и избежать дублирования работы. Кроме того, Рабочая группа настоятельно рекомендует всем отчитывающимся странам ЕЭК использовать показатели и критерии при оценке эффективности осуществляемой политики.

II. Общая оценка осуществления Конвенции

22. На основе ответов, приведенных в докладах об осуществлении, Рабочая группа определила, что уровень осуществления Конвенции Сторонами неуклонно повышается. С учетом того, что Конвенция касается главным образом трансграничного воздействия промышленных аварий, Рабочая группа уделила внимание и принятым в этой связи политике и мерам. Было отмечено, что вообще редко можно увидеть, чтобы трансграничные аспекты прямо регулировались посредством законодательства. Чаще вопросы, связанные с этими аспектами, решаются в практической деятельности или посредством двух- или многосторонних соглашений Сторон.

23. По мнению Рабочей группы, общее улучшение отчетности является следствием улучшения качества руководящего документа и его большей полноты. В соответствии с просьбой Конференции Сторон, высказанной на ее шестом совещании, из руководящего документа были исключены ранее присутствовав-

шие в нем двусмысленности, а в него, когда это было целесообразно, также включены ссылки на показатели и критерии, предусмотренные стратегическим подходом. К тому же совсем недавно бенефициары Программы оказания помощи впервые провели работу по выполнению самооценок в соответствии со стратегическим подходом, что также, возможно, имело в качестве положительного побочного эффекта облегчение отчетной работы.

Выводы и рекомендации

24. Было положительно отмечено, что у большинства отчитывающихся Сторон – бенефициаров Программы оказания помощи возрос уровень осведомленности о различных аспектах, охваченных Конвенцией, и о недостатках в формальных и практических аспектах имплементационной деятельности в отдельных странах. По мнению Рабочей группы, этот прогресс во многом обусловлен использованием показателей и критериев странами, охваченными Программой оказания помощи, а также участием этих стран в деятельности по оказанию помощи, осуществляемой не под эгидой ЕЭК. **Рабочей группе хотелось бы напомнить странам о том, что описанный в стратегическом подходе механизм мог бы быть полезным и при запрашивании помощи у других организаций, действующих вне сферы охвата Конвенции.**

25. Как и в предыдущих отчетных циклах, Рабочей группе удалось увидеть в докладах, что одной из наиболее важных проблем осуществления Конвенции является обеспечение выполнения введенной политики. Это – вызов как для стран с переходной экономикой, так и для более продвинутых стран. **В связи с этим Рабочая группа еще раз рекомендует уделять больше внимания этому аспекту в будущем.** Данная работа даже более важна в этот период экономического кризиса, когда призывы к бюджетным сокращениям могут быть ошибочно истолкованы как призывы уменьшить внимание к важным аспектам промышленной безопасности. В этой связи Рабочая группа приветствует итоги рабочего совещания по вопросу о затратоэффективности деятельности по предотвращению крупных аварий (Варшава, 12 октября 2011 года).

26. Рабочая группа далее замечает, что сотрудничество между соответствующими органами внутри стран не всегда находится на желательном уровне. Поэтому странам следует тщательно изучить этот аспект, что является предпосылкой к эффективному осуществлению Конвенции. В этой связи нужно уделить внимание координации действий между центральными, региональными и местными органами, например органами, деятельность которых связана с планированием землепользования и определением места размещения опасных установок.

27. В пятом докладе об осуществлении Рабочая группа рекомендовала Сторонам создать работающую систему установления опасных видов деятельности, включая механизм рассмотрения или пересмотра. Как представляется, этой рекомендации в основном следуют. Было отмечено изменение числа опасных видов деятельности почти во всех отчитывающихся странах-Сторонах, в которых имеются установки, подпадающие под действие Конвенции. Этот факт и приведенные в национальных докладах объяснения подкрепляют впечатление о том, что механизмы, используемые в большинстве стран для установления опасных видов деятельности, функционируют и регулярно используются. **Рабочая группа рекомендует Сторонам и странам, взявшим на себя соответствующие обязательства, продолжать внедрять эффективную систему для установления опасных видов деятельности и призывает Стороны и те из вышеупомянутых стран, которые еще полностью не внедрили такую сис-**

тому, продолжать предпринимать усилия с целью достижения этого результата.

28. Рабочая группа считает, что многим странам необходимо улучшить работу, проводимую после уведомлений об опасной деятельности. Странам нужно обмениваться между собой информацией о надлежащей практике, особенно со странами, участвующими в Программе оказания помощи. Страны все еще путают уведомление об опасной деятельности с уведомлением о промышленных авариях (в случае аварии). Этот вопрос может быть предметом для уточнения, и его могла бы рассмотреть Рабочая группа по развитию Конвенции.

29. Уровень готовности к чрезвычайным ситуациям расценивается как адекватный, особенно в национальном контексте. Как и в предыдущих циклах, Рабочая группа заметила, что в плане готовности к ним в трансграничном контексте все еще имеются значительные возможности для улучшений. Хотя Стороны и страны, взявшие на себя обязательства, в этом аспекте находятся на разных уровнях, Рабочая группа рекомендует расширять сотрудничество между странами в трансграничном контексте с учетом необходимости осуществления трансграничного сотрудничества также и на практическом уровне. Фактически, как указывается в некоторых из национальных докладов об осуществлении (например, в докладе Нидерландов), недостатки или пробелы могут быть выявлены при проведении совместных учений по планам действий в чрезвычайных ситуациях в трансграничных условиях. В связи с этим Рабочая группа обращается к Сторонам с призывом усиливать свою общую деятельность также и путем проведения испытаний и учений. Рабочая группа была бы рада получить результаты работы Совместной группы экспертов по проблемам воды и промышленных аварий, направленной на разработку разумной методологии для эффективного совместного управления трансграничными чрезвычайными ситуациями, связанными с международными водными путями.

30. Рабочая группа высоко оценивает проделанную многими Сторонами работу по обеспечению участия общественности в процессах установления и реализации предупредительных и подготовительных мер и информирования общественности об этих процессах. Хотя по сравнению с пятым докладом об осуществлении некоторые улучшения заметны и соответствующие органы отметили постоянно ведущийся ими поиск более эффективных путей информирования общественности, в пятом отчетном цикле Стороны также сообщили, что общественность не пользуется всеми возможностями для получения информации о промышленной безопасности. **Рабочая группа вновь решительно заявляет о важности создания и поддержания механизмов для информирования общественности. В этой связи странам следует воспользоваться для этого будущей деятельностью, направленной на выполнение директивы "Севесо-III"⁴.** Рабочая группа также отметила, что несколько Сторон, формулируя ответы на вопрос о предоставлении информации общественности, поняли его как относящийся лишь к информированию в случае аварии. **Для улучшения информированности Сторон следует проводить больше работы в этом плане. В руководящих принципах и докладе следует уточнить, что слова "предоставление информации общественности" следует понимать как относящиеся не только к случаю аварии, но и к более широкому кругу обстоятельств.**

⁴ Директива Европейского парламента и Совета о контроле за представляющими собой серьезную опасность авариями на объектах, имеющих дело с опасными веществами, изменяющая и впоследствии отменяющая Директиву Совета 96/82/ЕС.

31. Хотя в течение второго отчетного цикла подряд Рабочая группа наблюдает улучшения в политике и процедурах размещения объектов и планирования землепользования, в рамках Конвенции эта проблема остается сложной. Как представляется, одной из причин повышения осведомленности о проблемах, связанных с размещением объектов, являются итоги совместного семинара по планированию землепользования на территориях, прилегающих к опасным промышленным объектам (ноябрь 2010 года). Тем не менее все еще очевидно, что эта тема является сложной также и для стран, обладающих большим опытом в этом отношении. Рабочая группа ожидает того, что страны ЕС будут больше работать над этой проблемой после внедрения Директивы "Севесо-III", и обращается к ЕС и его государствам-членам с призывом об организации совместно с органами Конвенции мероприятий, из которых могли бы извлечь пользу и страны, не являющиеся членами ЕС.

III. Приоритетные области для последующих действий

32. Рабочая группа по осуществлению выявила несколько областей, в которых, по оценкам стран, можно было бы достичь улучшений. В нижеследующем перечне перечислены такие из этих областей, в которых можно было бы организовать мероприятия по линии Конвенции – возможно в сотрудничестве с другими организациями. Следует отметить, что эти области перечисляются для показа полной картины ввиду того, что соответствующие проблемы были особо выделены одной или несколькими странами. Рабочая группа сознает, что в предстоящий двухгодичный период заняться ими будет невозможно.

a) Несмотря на хорошую готовность и хорошее реагирование на национальном уровне в большинстве отчитывающихся стран-Сторон существует потребность в усилении трансграничного сотрудничества, прежде всего путем проведения трансграничных учений и испытаний в двустороннем и многостороннем контексте.

b) Сферами, в которых страны могут извлечь пользу из обмена сведениями о надлежащей практике и руководящими принципами, остаются обмен информацией и участие общественности. Рабочая группа рекомендует работать над этой проблемой совместно с Европейской комиссией и органами Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

c) Сложными проблемами являются планирование землепользования и размещение объектов, и Стороны были бы рады получить руководящие указания и информацию о надлежащей практике, а также обмениваться опытом. И в данном случае рекомендуется объединить силы органов Конвенции с Европейской комиссией.

d) Предприятиям следует сформировать культуру безопасности.

e) В странах следует обеспечить создание и последующее функционирование системы контроля за серьезными опасностями, включая:

i) законодательную базу и механизмы правоприменения;

ii) механизмы для сотрудничества компетентных органов на национальном уровне (сотрудничество между центральными органами и между центральными, региональными и местными органами).

f) В промышленности и в государственных органах слабыми элементами нередко являются управление рисками вообще и методологии оценки рисков в частности, и ими необходимо систематически заниматься надлежащим образом.

g) Использование одинаковых терминов для характеристики уведомления соседних стран об опасных видах деятельности (статья 4 Конвенции) и уведомления о промышленных авариях (статья 10) стало источником недоразумений и путаницы. Рабочая группа рекомендует изменить формулировки, с тем чтобы сделать текст Конвенции яснее.

h) Странам, участвующим в Программе оказания помощи, следует продолжать работу над усилением процесса осуществления Конвенции путем систематического и непрерывного применения самооценок и посредством установления планов действий в рамках стратегического подхода. Особенно рекомендуется работать над повышением уровня осведомленности о более фундаментальных элементах Конвенции и сферах работы по ней и смысле деятельности в них.

i) Следует изучать подходящие пути обеспечения обмена информацией о надлежащей практике между всеми Сторонами.

33. Рабочая группа также напоминает, что в соответствии с разделом II "Обмен информацией" Долгосрочной стратегии для Конвенции (ECE/CP.TEIA/22, приложение I) всем странам ЕЭК предлагается вступить в контакт с Рабочей группой через секретариат, с тем чтобы сообщить ей о необходимости обсуждения вопроса об осуществлении конкретных аспектов, охватываемых Конвенцией. В рамках же Программы оказания помощи проектные предложения и деятельность по оказанию помощи должны быть результатом применения стратегического подхода наряду с самооценками и подготавливаемыми после них национальными планами действий.

34. На своем совместном совещании в Эдинбурге Президиум просил Рабочую группу рассмотреть выводы и рекомендации рабочих совещаний и семинаров, организованных в 2011–2012 годах, и определить приоритетные области, в которых необходимо осуществлять имплементационную деятельность в двухгодичный период 2013–2014 годов. Рабочая группа идентифицировала рекомендации рабочих совещаний и семинаров и подготовила следующий перечень приоритетов:

a) составление руководства по методологии определения рейтинга опасностей;

b) разработка критериев или стандартов по безопасности и планированию землепользования с учетом долгосрочных тенденций;

c) обмен опытом и информацией о надлежащей практике между Сторонами и содействие постоянной организации двусторонних учений для обеспечения готовности;

d) учет риска самоуспокоенности при обеспечении предупредительных действий и поддержание высокого уровня безопасности.

35. Рабочая группа рекомендует осуществлять деятельность в координации с соответствующими заинтересованными сторонами.

IV. Подробный анализ национальных докладов об осуществлении

A. Политика по осуществлению Конвенции (вопросы 1–2)⁵

36. Хотя в шестом отчетном цикле от многих стран ожидали представления лишь обновлений к их предыдущим докладам, большинство стран представили полное описание их политики, направленной на предотвращение промышленных аварий, обеспечение готовности к ним и ликвидации их последствий, вместе со списками актов соответствующего законодательства, сотрудников административных органов и применяемых процедур. Рабочая группа положительно отметила, что некоторые страны, не представившие адекватных докладов в ходе последнего отчетного цикла (Финляндия, Дания, Люксембург и Португалия), подготовили в нынешнем цикле полные доклады с информацией, достаточной для проведения Группой квалифицированного обзора.

37. Рабочая группа особо отметила, что в нынешнем отчетном цикле ряд стран-бенефициаров Программы оказания помощи предоставили всеобъемлющие высококачественные материалы и что вообще отчетность этих стран явно улучшилась. Однако были и примеры, когда в отчетности не была должным образом отражена запрошенная информация, например когда страны предоставляли обширные перечни актов законодательства различного уровня, которые, как представляется, были малоактуальны с точки зрения осуществления Конвенции.

38. Кроме того, в шестом отчетном цикле страны – члены ЕС ссылались главным образом на механизмы и законодательные акты, принятые с целью осуществления Директивы "Севесо-II"⁶. Некоторые страны указали, что они не рассматривают возможности внесения серьезных коррективов в административные меры и законодательство до принятия новой Директивы "Севесо-III".

39. Многие страны, стремящиеся к членству в ЕС или более тесным связям с ним, находились в процессе сближения их законодательства и процедур контроля с законодательством и процедурами контроля ЕС, что было сочтено положительным изменением. В целом Рабочая группа также отметила, что после пятого отчетного цикла преобладает тенденция к уменьшению различий между регионами ЕЭК в том, что касается уровня формального осуществления. По мнению Рабочей группы, это объясняется многими причинами, причем не в последнюю очередь Программой оказания помощи и дальнейшим претворением в жизнь стратегического подхода.

40. Все отчитывающиеся страны назначили компетентные органы по Конвенции, в качестве которых обычно выступают их министерства по окружающей среде. В большинстве стран ею по-прежнему занимается более чем один орган, в чем находит отражение принцип разделения ответственности между национальными органами. Как представляется, все страны координировали отчетность соответствующих национальных компетентных органов, хотя некото-

⁵ Формат отчетности и руководящие принципы для шестого цикла осуществления (и предыдущих циклов) описаны на вебсайте Конвенции под рубрикой "Доклады об осуществлении Конвенции" (<http://www.unece.org/env/teia/wgimplementation.html>).

⁶ Директива Совета ЕС 96/82/ЕС от 9 декабря 1996 года о контроле за представляющими собой серьезную опасность авариями на объектах, имеющих дело с опасными веществами.

рые сообщили, что координация между компетентными органами сопряжена с трудностями (например, Литва). Однако национальное административное устройство и контрольные механизмы, утвержденные для правоприменения законодательства с целью осуществления Конвенции на различных уровнях, в разных странах значительно различаются, что может быть во многом обусловлено различиями, происходящими от национальных традиций, законодательства и исторического контекста. Некоторые страны сообщили, что недавно в их административное устройство были внесены изменения (например, Венгрия, Литва, Хорватия, Нидерланды).

41. Ввиду числа органов, вовлеченных в практический контроль за политикой и законодательством, обеспечивающим осуществление Конвенции, существенно важное значение имеет координация действий на национальном уровне. Поэтому во многих странах созданы координационные механизмы и заключены официальные соглашения между различными национальными органами, а также установлены специальные процедуры для таких сотрудничества и координации (например, Австрия, Дания, Испания, Норвегия, Сербия, Соединенное Королевство и Чешская Республика), а некоторые из них указали на наличие возможностей для дальнейших улучшений.

42. Большинство стран, как представляется, были удовлетворены их законодательством и административными системами, хотя некоторые страны предоставили информацию, указывающую на наличие слабостей или возможностей для улучшений. Это особенно касается обеспечения выполнения и контроля требований Конвенции на практике. В некоторых докладах все еще отсутствует описание взаимосвязи между законодательством и контрольными механизмами.

43. Во многих странах (например, Австрия, Армения, Казахстан, Литва, Норвегия, Соединенное Королевство, Чешская Республика) приняты дополнительные руководящие документы по различным темам, таким как планирование землепользования, инспекции, аудит систем управления безопасностью и сценарии для планирования действий в чрезвычайных ситуациях, а также критерии для установления предела приемлемости для опасных участков. Это положительное изменение, и всем Сторонам Конвенции следует принять это к сведению и изучить возможности адаптации таких публикаций для их стран.

44. Ряд стран заключили официальные соглашения с соседними государствами по вопросам предупредительных действий, обеспечения готовности и ликвидации последствий или об оказании взаимной помощи, но некоторые сообщают, что различия в законодательстве, языке и технических терминах и процедурах создают проблемы. Странам все-таки следует добиваться заключения такого рода соглашений и искать практические решения для преодоления таких препятствий.

45. Многие из отвечавших заявили о сложности определения четких индикаторов эффективности политики и законодательства, но сообщили, что на удовлетворительность законодательства и процедур указывает само по себе низкое число аварий. Однако в докладах и первых самооценках, выполненных в рамках стратегического подхода, приведена информация, указывающая на то, что некоторые страны, участвующие в программе оказания помощи, все еще проходят через раннюю фазу, стремясь к выполнению базовых требований Конвенции (например, Албания и Черногория). Такие страны для их соблюдения нацеливаются на создание национальных планов действий.

46. Страны с переходной экономикой определили в качестве конкретных слабостей или областей для улучшений следующее:

- a) неадекватность или недостаточность законодательной базы;
- b) отсутствие у некоторых стран готовности к установлению соглашений о сотрудничестве;
- c) недостаточность институционального потенциала или отсутствие экспертов и квалифицированного персонала, включая надлежащее образование;
- d) отсутствие программного обеспечения для оценок риска;
- e) громоздкость административных структур и отсутствие договоренностей о сотрудничестве между соответствующими органами;
- f) отсутствие комплексных систем для управления рисками;
- g) нечеткое разделение обязанностей между государственными органами всех уровней;
- h) обновление чрезвычайных планов действий и более частое проведение учений;
- i) недостаточная культура безопасности в промышленности;
- j) отсутствие финансирования для внедрения и развития информационной технологии в спасательных службах;
- k) низкий уровень технической базы и систем связи;
- l) в случае некоторых из этих стран – фундаментальные проблемы с выполнением требований Конвенции к установлению опасных видов деятельности, проведению инспекций, выдаче разрешений и квалификации сотрудников компетентных органов.

47. В связи с этим можно вновь предположить, что существует неизменная потребность в дальнейшей деятельности по оказанию адресной помощи. Поэтому страны – бенефициары Программы оказания помощи должны искать возможности для получения такой помощи, систематически выявляя свои потребности в ней, и определять возможные проекты. Странам Западной и Центральной Европы следует изучать имеющиеся у них возможности участия в таких проектах путем оказания поддержки натурой и финансовой поддержки, особенно в тех областях, где они уже испытали и проверили экспертные знания, которые они могут предложить.

48. Ряд промышленно развитых стран Западной и Центральной Европы также привели информацию, свидетельствующую о наличии проблемных областей, на которых они сейчас сосредоточивают внимание с целью достижения улучшений и к которым относятся, например:

- a) методы улучшения регулирования;
- b) дополнительные руководящие принципы;
- c) создание более совершенных инспекционных систем;
- d) стандартизированные системы управления инцидентами;
- e) создание более эффективных систем планирования землепользования;
- f) методы повышения затратоэффективности и т.д.;
- g) трансграничное сотрудничество.

49. В основе таких инициатив и улучшений в политике нередко лежит опыт прошлых аварий (например, "Бансфильд")⁷.
50. Норвегия отметила, что она недавно ввела новую общую стандартизированную систему управления инцидентами для реагирования на крупные инциденты, включая сильное загрязнение. Система использовалась тремя ключевыми государственными органами, ответственными за реагирование на инциденты.
51. Нидерланды сообщили, что будущие действия будут нацелены прежде всего на расширение взаимодействия между природоохранными органами и органами по чрезвычайным ситуациям, а также на выполнение специального соглашения с Германией, основанного на тех же принципах, что и уже действующее соглашение с Бельгией.
52. Нидерланды также заявили, что они ищут более оптимальные пути учета информации, поступающей из соседних стран, в планах действий на случай чрезвычайных ситуаций. При трансграничных тренировках часто выявляются недостатки в системах и несовместимость различных средств связи, а также оборудования.
53. Рабочая группа положительно отметила, что страны, участвовавшие в Программе оказания помощи в течение шестого отчетного цикла, предоставили всеобъемлющие высококачественные материалы и что отчетность значительно улучшилась. Улучшению отчетности способствовали самооценки, проведенные этими странами в рамках стратегического подхода. Своевременная подготовка – по итогам такой работы – национальных планов действий будет и впредь способствовать улучшению политики и законодательства и систематическому осуществлению Конвенции.
54. Рабочая группа также приветствует нынешние усилия многих стран по приведению их законодательства и контрольных механизмов в соответствие с законодательством и контрольными механизмами ЕС.
55. Рабочая группа отмечает, что для многих стран дальнейшее совершенствование механизмов правоприменения и сотрудничества, созданных под существующие политику, законодательство и системы контроля, все еще сопряжено с проблемами, и рекомендует уделять этим аспектам особое внимание при разработке дальнейших мероприятий по оказанию помощи в соответствии с одноименной программой. Странам следует также принять к сведению надлежащие опыт и практику других стран и рассмотреть возможность их адаптации к своим собственным национальным условиям.
56. Страны с продвинутым уровнем имплементационной деятельности должны и впредь изучать возможности участия в проектах совместно со странами с переходной экономикой с целью повышения ее уровня в этих странах или возможности их финансирования.
57. Странам с продвинутым уровнем имплементационной деятельности следует также продолжать участвовать в деятельности, направленной на совершенствование существующих политики, законодательства и руководящих принципов, и искать новые решения для выявляемых ими проблемных областей, а также распространять результаты такой деятельности через соответст-

⁷ В декабре 2005 года на перевалочном нефтехранилище "Бансфильд" в Хемел-Хемпстеде, Соединенное Королевство, произошел крупный пожар.

вующие каналы и механизмы, в частности через посредство деятельности по линии Программы оказания помощи.

В. Установление опасных видов деятельности, которые могут оказывать трансграничное воздействие (вопросы 3–7)

58. Почти половина Сторон сообщили иное число опасных видов деятельности, нежели в прошлом докладе, что вызвано изменением как числа установок, так и качества и количества обрабатываемых веществ. Из этого Рабочая группа заключила, что система установления опасной деятельности, как правило, функционирует и регулярно используется для выявления различий.

59. Хотя в руководящих принципах представления отчетности не рекомендуется упоминать те опасные виды деятельности, которые не подпадают под действие Конвенции, все еще бывают случаи, когда в докладах конкретно указывается общее число опасных установок, но при этом многие из них не относятся к сфере действия Конвенции.

60. Рабочая группа пришла к выводу, что в целом механизмы их установления улучшаются, но в нескольких случаях по-прежнему существуют трудности с определением на основе предоставленной информации фактического числа опасных установок, подпадающих под действие Конвенции (например, бывшая югославская Республика Македония, Казахстан), поскольку, хотя эта информация касается находящихся в стране опасных установок, она не дает указаний на то, могут ли эти установки вызвать трансграничное воздействие.

61. Некоторые страны все еще находились в процессе установления опасных видов деятельности, подпадающих под действие Конвенции (Албания, Черногория), а бывшая югославская Республика Македония, Республика Молдова и Сербия, приводя число выявленных опасных видов деятельности, указали на то, что эти данные еще предварительные и подлежат подтверждению после проводимых сейчас более глубоких оценок риска.

62. Что касается уведомления об опасной деятельности соседних стран, то Рабочая группа заметила, что существенное число Сторон еще не полностью выполняют это требование Конвенции. Некоторые страны по-прежнему путают уведомление соседних стран об опасной деятельности с уведомлением о промышленных авариях в тех случаях, когда таковые происходят.

63. Среди 25 стран, установивших опасные виды деятельности, подпадающие под действие Конвенции, 12 уведомили о них, 6 уведомили о них лишь частично, а 2 страны заявили, что в силу различных причин они еще уведомления не направили (Армения, Сербия) (см. таблицу ниже). Пять стран четкого ответа не дали; Азербайджан, бывшая югославская Республика Македония и Испания не ответили, а Беларусь и Казахстан упомянули уведомление об авариях.

Установление опасных видов деятельности (ОВД), которые могут оказывать трансграничное воздействие (вопросы 4–6), с указанием изменения количества установленных ОВД по сравнению с предыдущим докладом

<i>Стороны</i>	<i>Количество ОВД (В.4 и В.5)</i>		<i>Уведомление (В.6)</i>	<i>Замечания</i>
	<i>Нынешний доклад</i>	<i>Предыдущий доклад</i>		
Албания	непр.	непр.	непр.	ОВД еще не выявлены
Армения	1	21	нет	
Австрия	38	39	да	
Азербайджан	10	11	ответ не дан	
Беларусь	8	8	ответ не дан	
Бельгия	4	4	да	
Болгария	3	3	нет	
Хорватия	–	–	непр.	
Кипр	–	–	непр.	
Чешская Республика	60	62	частично	
Дания	–	–	непр.	
Эстония	–	–	непр.	
Финляндия	4	4	частично	
Франция	46	52	да	
Германия	120	120	да	
Греция ^a	–	–	непр.	
Венгрия	22	23	частично	
Италия	–	–	непр.	
Казахстан	1 649	1 504	непр.	число ОВД не ясно
Латвия	–	–	непр.	
Литва	2	2	да	
Люксембург	1	–	да	
Монако	–	–	непр.	
Черногория	–	доклад отсутствует	непр.	ОВД еще не выявлены
Нидерланды	52	51	да	
Норвегия	–	–	непр.	

Стороны	Количество ОВД (В.4 и В.5)		Уведомление (В.6)	Замечания
	Нынешний доклад	Предыдущий доклад		
Польша	18	17	да	
Португалия	–	–	непр.	
Республика Молдова	8	8	частично	
Румыния	5	5	да	
Российская Федерация	–	–	–	доклад отсутствует
Сербия	9	9	нет	предварительный список ОВД, процедура уведомления находится на утверждении
Словакия	11	13	да	
Словения	16	16	частично	
Испания	3	3	ответ не дан	
Швеция	1	1	да	
Швейцария	35	30	да	
бывшая югославская Республика Македония	10	непр.	непр.	предварительный список ОВД
Соединенное Королевство	4	3	частично	

^a В таблице содержится обновленная информация об установлении опасных видов деятельности и уведомлении, которая была взята также и из доклада Греции об осуществлении, хотя эта страна прислала свой доклад только после того, как Рабочая группа завершила свою оценку.

64. В руководящих принципах представления отчетности предлагается, когда уместно, делать ссылки на показатели и критерии, установленные в рамках Программы оказания помощи. Страны, охватываемые этой программой, следовали данному предложению не в полной мере, но некоторые из них, а именно Казахстан и Республика Молдова, когда это было целесообразно, ссылки на них делали. Некоторые страны (бывшая югославская Республика Македония, Республика Молдова, Сербия) также делали ссылки на деятельность, осуществляемую в рамках Программы оказания помощи.

Выводы и рекомендации

65. В целом Рабочая группа удовлетворена предоставленной Сторонами информацией об их процедурах установления опасных видов деятельности, которые могут оказывать трансграничное воздействие. В то же время Рабочая группа, как и в предыдущем отчетном цикле, по-прежнему считает необходимым улучшить положение дел с направлением уведомлений об

опасных видах деятельности Сторонами, причем, где необходимо, посредством обеспечения адекватной поддержки.

С. Предотвращение промышленных аварий (вопросы 8–9)

66. Рабочая группа отметила, что некоторые страны, хотя их не просили представлять полный доклад об осуществлении, предоставили хорошее описание их профилактической политики (например, Литва, Польша, Республика Молдова, Румыния, Сербия). Некоторые страны, участвующие в Программе оказания помощи (например, Азербайджан), должны в своих ответах приводить больше элементов, имеющих описательный характер.

67. Страны, которых, наоборот, просили представить полный доклад, например Финляндия, улучшили качество своих докладов и привели довольно информативные ответы на вопросы, касающиеся профилактической деятельности.

68. Только в нескольких случаях Стороны представили список конкретных мер, которые были приняты. Вообще, Стороны имели склонность упоминать о тех же мерах, которые уже были указаны в предыдущих докладах, например о проверке документации по безопасности, процедурах лицензирования, инспекциях объектов, организации рабочих совещаний или учебных сессий либо о подготовке руководящих принципов. Что касается последних, то руководящие принципы подготовлены или подготавливаются по следующим аспектам: а) оценка риска (Эстония), б) отчеты по безопасности (Литва, Португалия), с) чрезвычайные планы действий (Литва), d) планирование землепользования (Португалия, Швеция) и e) безопасность нефтяных терминалов (Республика Молдова, Румыния).

69. Австрия обратила внимание на постоянную координацию и обмен информацией между учрежденными рабочими группами, целью которых является совершенствование профилактических мер. Польша упомянула о рабочем совещании по вопросу о затратоэффективности деятельности по предотвращению крупных аварий (Варшава, 12 октября 2011 года), организованном совместными силами ЕС и ЕЭК и посвященном вопросу о том, как решать проблему стоимости профилактической деятельности в период жестких бюджетных сокращений. Некоторые страны, участвующие в Программе оказания помощи, также сообщили о деятельности по оказанию помощи, которая выполнялась ими совместно с участниками других программ (например, Хорватия сообщила о твиннинг-проектах).

70. Оценивая эффективность принятых профилактических мер, многие Стороны утверждали, что они эффективны, о чем свидетельствует уменьшение числа аварий и заявляемых событий.

71. Другие Стороны сообщили, что все еще сохраняются недостатки, которые необходимо устранять, включая трудности в установлении методологии оценки рисков (Румыния и Эстония), отсутствие вторичного законодательства (бывшая югославская Республика Македония) и отсутствие компетентных кадров (Словения). Черногория указала на то, что она не осуществляет профилактических мер, но что установление таких мер станет одним из приоритетов к следующему сроку.

Выводы и рекомендации

72. Рабочая группа отметила улучшение в том, что касается осуществления профилактических мер, а также их описания в докладе об осуществлении. Однако некоторые страны, владеющие передовой технологией и знанием профилактики, все еще не предоставляют удовлетворительного описания принимаемых мер (в течение ряда отчетных циклов). Нужно побуждать эти страны к тому, чтобы они предоставляли такие описания, поскольку это может быть полезно для других стран, ищущих информацию о надлежащей практике.

D. Готовность к чрезвычайным ситуациям (вопросы 10–15)

73. В текущем отчетном цикле большинство стран заявили, что у них имеются чрезвычайные планы действий на промышленных площадках и за их пределами. Несколько стран с переходной экономикой сообщили о недостатках в имплементационной деятельности в данной области. К названным недостаткам, в частности, относятся: лишь частичное создание чрезвычайных планов действий на промышленных площадках и за их пределами, сохраняющаяся необходимость выявления опасных установок (Черногория) и потребность в разработке более качественного законодательства или создании подзаконных актов. В большинстве случаев страны сообщили о тех же результатах, что и в предыдущем отчетном цикле.

74. Дания, по-видимому, довольно строго подошла к толкованию вопроса и ответила, что в стране нет установок, подпадающих под действие Конвенции, в отличие от других стран, находящихся в том же положении, например Монако, которое предоставило информацию о принятых ею мерах по обеспечению готовности. Несколько Сторон, например Эстония, на эту группу вопросов не ответили.

75. В случае, когда чрезвычайные планы действий на промышленных площадках и за их пределами имеются, их, как было сообщено, создали операторы и компетентные органы, работавшие в координации и использовавшие оценку рисков.

76. Что касается практической проверки, пересмотра и обновления чрезвычайных планов действий, то положение по сравнению с последним отчетным периодом почти не изменилось. Регулярную практическую проверку проводили почти все Стороны. Обычно пересмотр производится с интервалом в три года, и за этот же период он несколько раз обновляется. Периодичность практической проверки варьируется между странами от более чем одной в год до одной в три года. В некоторых случаях (Азербайджан, Армения, Беларусь, бывшая югославская Республика Македония, Кипр, Черногория), даже если о практической проверке и пересмотре упоминалось, предоставленной информации было недостаточно для понимания механизма, периодичности или процедуры практической проверки. Две Стороны (Албания и Сербия) указали, что у них нет внедренного механизма для практической проверки и пересмотра планов. В одном случае (Албания) положение после представления предыдущего доклада осталось неизменным.

77. Среди Сторон, проводящих практическую проверку, соседние страны привлекало к тренировкам лишь незначительное меньшинство стран. Это все-таки лучше того положения, которое отмечалось в предыдущем отчетном цикле, но ясно, что положение можно улучшить.

78. Когда речь шла об оценке эффективности подготовительных мер, страны определяли слагаемые успеха, а также области для будущей работы. Среди слагаемых успеха страны отметили:

- a) улучшившуюся координацию между компетентными органами;
- b) хорошую вовлеченность местных и региональных органов;
- c) улучшение законодательной базы по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям.

79. Среди областей, в которых требуется больше работы, Стороны особо выделили следующие:

- a) потребность в экспертах по промышленным авариям и в их подготовке;
- b) потребность в руководящих указаниях, направленных также и на совершенствование законодательства;
- c) расширение сотрудничества в вопросах практической проверки, обновления и пересмотра чрезвычайных планов действий в трансграничном контексте.

80. В шестом отчетном цикле больше стран указали на то, что они планируют на предстоящий период большой объем работы по обеспечению готовности. Пример запланированной деятельности привела Дания, которая намеревается подготовить для соответствующих органов и операторов типовую форму таких планов.

81. Рабочая группа считает, что готовность к чрезвычайным ситуациям в целом является адекватной, в частности на национальном уровне. Она повторяет свой призыв к Сторонам предпринять шаги для сохранения и дальнейшего улучшения готовности к ним и возможностей реагирования на них. Однако Рабочая группа увидела мало улучшений в мерах по обеспечению готовности в трансграничном контексте и обращается к Сторонам с призывом предпринимать соответствующие действия, увеличивая, например, число совместных мероприятий в области планирования действий на случай чрезвычайных ситуаций. Следует также поощрять проведение учений с аналитической составляющей и полномасштабных учений в трансграничном контексте.

Е. Научно-техническое сотрудничество и обмен информацией (вопрос 16)

82. Большинство отчитывающихся Сторон сообщили, что они вовлечены в двусторонние или многосторонние проекты, программы и обмен информацией. Это сотрудничество осуществлялось главным образом при помощи двусторонних соглашений с соседними странами. В нескольких случаях соглашения были многосторонними. Иногда обмен информацией или сотрудничество осуществлялись внутри субрегионов, как, например, это было между северными странами или между странами Содружества Независимых Государств. В некоторых случаях сотрудничество, согласно сообщенной информации, также осуществлялось посредством участия в мероприятиях, организованных международными организациями, такими как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

83. В зависимости от рамок, в которых было организовано сотрудничество, конкретные мероприятия проводились с большей или меньшей регулярностью. Например, регулярные мероприятия организовывались в рамках двусторонних или многосторонних соглашений (например, Бельгия с Нидерландами и Люксембургом или Чешская Республика с Германией). В других случаях обмен информацией или сотрудничество велись, скорее, от случая к случаю.

84. Из ответов стран стало также очевидно, что вид сотрудничества и обмена информацией зависит от степени автономности, которой пользуются в стране местные органы власти в конкретных вопросах. Так, страны могли вести сотрудничество и обмен информацией на центральном уровне, но нередко это могло одновременно делаться и на местном уровне. В качестве примера можно привести сотрудничество между местными органами восточной части Франции, Германии и Швейцарии.

85. Интересным случаем двустороннего сотрудничества и обмена информацией были двусторонние инспекции, организованные Германией и Чешской Республикой.

86. Вид осуществлявшегося сотрудничества обычно подробно не описывался. Как и в предыдущих докладах, Стороны, как правило, делали ссылки на рамочную директиву "Севесо-II" или на наилучшие имеющиеся методы (НИМ) и справочные документы по НИМ Бюро по комплексному предотвращению и ограничению загрязнения (BREFs)⁸.

87. Когда приводились более конкретные примеры, речь шла главным образом о следующем:

- a) ежемесячной проверке данных уведомлений;
- b) регулярном обмене информацией через посредство специальных совместных комитетов (обычно учрежденных в рамках двусторонних или многосторонних соглашений);
- c) трансграничных учениях по спасению и оказанию помощи;
- d) обмену экспертами;
- e) организации семинаров и совещаний для персонала органов гражданской защиты и т.д.

88. Различные Стороны, участвующие в Программе оказания помощи, упомянули концепцию этой программы как инструмент для создания каналов обмена информацией о сотрудничестве с соседними странами (например, Республика Молдова, Хорватия).

89. На основе приведенных примеров Рабочая группа отметила в целом, что все отчитывающиеся Стороны видят важность соглашений или договоренностей о сотрудничестве в области информационного обмена, взаимной помощи, учений или инспекций по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям. В некоторых случаях, например в случае Дании, ответ на вопрос был таким: "Поскольку в стране нет установок, подпадающих под действие Конвенции, в ней нет и механизмов для сотрудничества или обмена информацией с соседними странами".

⁸ См. Директиву 2008/1/ЕС Европейского парламента и Совета от 15 января 2008 года в отношении комплексного предотвращения и ограничения загрязнения (Директива в отношении КПОЗ).

Выводы и рекомендации

90. Рабочая группа отмечает, что сотрудничество между странами расширяется и что страны, участвующие в Программе оказания помощи, стали больше осведомлены о важности сотрудничества. Рабочая группа побуждает страны к продолжению разработки механизмов и выполнения проектов по научно-техническому сотрудничеству.

91. Рабочая группа побуждает Стороны представлять в докладах в будущем информацию о соответствующем сотрудничестве и обмене информацией, даже если такая деятельность не направлена конкретно на осуществление Конвенции. Это помогло бы создавать и распространять примеры надлежащей практики.

Е. Участие общественности (вопросы 17–22)

92. Также в нынешнем отчетном цикле к Сторонам была обращена просьба сообщить о том, какие возможности имеет общественность для участия в установлении или осуществлении профилактических и подготовительных мер.

93. Страны, как правило, сообщали о наличии у общественности возможности получения доступа к информации о предупредительных, подготовительных и ликвидационных мерах. Некоторые страны, например Латвия, на этот вопрос не ответили. В ряде ответов были охвачены не все аспекты, описанные в вопросе и в руководящих принципах. В некоторых случаях присутствовала лишь не конкретизированная в дальнейшем информация о том, что соответствующий аспект в законодательстве охвачен.

94. Законодательная база для участия общественности обычно определяется в национальных законах об охране окружающей среды и защите населения и т.д. В законодательстве также определена ответственность операторов и соответствующих органов за вовлечение общественности. Рабочая группа определила области, в которых общественности разрешается участвовать или иметь доступ к информации и которые перечисляются ниже:

- a) процесс планирования землепользования;
- b) процедуры выдачи разрешений;
- c) отчеты по безопасности опасных установок (доступ);
- d) подготовка и обновление/утверждение чрезвычайных планов действий на внешней территории;
- e) процесс оценки воздействия на окружающую среду.

95. Степень доступности вышеперечисленных процедур в разных странах различается. Например, что касается доступности отчетов по безопасности, то в одних странах они в полном объеме размещаются на вебсайтах (например, в Австрии), а в других – общественности, чтобы получить доступ к ним, необходимо подать заявку.

96. По сравнению с предыдущим докладом Рабочая группа заметила рост масштабов использования новых технологических возможностей для охвата общественности. Наряду с использованием местных средств информации, газет, листовок, брошюр и постеров все больше и больше органов (как центральных, так и местных) используют Интернет и блоги. Некоторые страны привели более конкретные примеры, такие как проведение дня открытых дверей на

опасных установках (Германия), распространение карт рисков для профессионального и публичного пользования (Нидерланды) или учреждение местных консультационных комитетов для информирования, в особенности об опасных видах деятельности (Франция). Возможность участия в работе французских местных комитетов была предоставлена и германским представителям, когда обсуждаемый вопрос мог их касаться. Некоторые страны предоставляли конкретную информацию больницам, аптекам, школам и детским садам.

97. Отвечая на вопрос об эффективности политики, направленной на вовлечение общественности, страны обычно выражали удовлетворенность этой политикой, и мало стран заявили о необходимости изменений. Некоторые Стороны упомянули о том, что после внедрения Директивы "Севесо-III" нужно будет проводить больше работы. Во многих случаях Стороны указали на то, что они видят у общественности ограниченный интерес. В некоторых случаях Стороны пытались объяснить такое отсутствие интереса главным образом следующим: а) из-за редкости аварий в стране у общественности в какой-то мере ограничивается восприятие возможности аварий и, соответственно, уменьшается интерес к мерам против них, которые должны быть приняты; б) сложность темы и используемых формулировок может быть причиной ее труднодоступности для общественности и удерживать общественность от того, чтобы заняться ею. Страны ЕС также выразили надежду на то, что в области участия общественности с внедрением Директивы "Севесо-III" будет проводиться больше работы.

98. Касаясь вопроса об обеспечении возможностей участия общественности из соседних стран, Стороны обычно отвечали, что такая возможность предоставляется, но не поясняли, каким образом общественность на практике использует ее и использует ли вообще. В некоторых случаях Стороны вновь подтвердили то, что было сказано в предыдущих докладах: различия в языке могут быть элементом, приводящим к тому, что общественность из соседних стран участвует в процессах очень редко.

99. Мало подробных замечаний было высказано по поводу трудностей и пробелов, встречающихся при осуществлении политики в области участия общественности. В дополнение к отсутствию интереса у общественности, о котором уже упоминалось выше, Стороны сообщили, что в некоторых случаях сложно определить, какую часть населения нужно информировать, из-за трудностей использования оценки рисков и вытекающей из них сложности определения областей, которые могут быть в принципе затронуты авариями. Перед Сторонами-бенефициарами Программы оказания помощи при осуществлении политики участия общественности встают дополнительные проблемы, которые связаны главным образом с выполнением принятого законодательства, причем нередко принятого после ратификации Орхусской конвенции.

100. Как представляется, ответы некоторых из стран указывают то, что информирование общественности понимается лишь как информирование населения после промышленной аварии.

Выводы и рекомендации

101. **В ходе шестого отчетного цикла выяснилось, что положение дел с вовлечением общественности в различные мероприятия, связанные с безопасностью промышленных установок (включая предупредительные и подготовительные), в целом улучшилось. Страны, участвующие в Программе оказания помощи, продемонстрировали бóльшую информированность об их уровне имплементационной деятельности и о встречающихся трудностях, чем в предыдущих докладах. Несмотря на эти улучшения, Рабочая**

группа видит, что все еще сохраняется потребность в обмене информацией о надлежащей практике с целью достижения более высокой степени участия общественности в процессах установления и осуществления предупредительных и подготовительных мер, и она призывает Стороны организовывать семинары, рабочие совещания и другие соответствующие мероприятия в этой области. После принятия директивы "Севесо-III" может открыться возможность для сотрудничества между ЕС и ЕЭК.

Г. Принятие решений о размещении (вопросы 23–25)

102. Странам была адресована просьба предоставить информацию о политике размещения объектов или политике землепользования и о соответствующем законодательстве в связи с опасными производствами. К ним была также обращена просьба указать, как в таких политике и законодательстве принимаются во внимание трансграничные вопросы. В то же время в их адрес была высказана просьба описать любую двустороннюю деятельность с другими странами. Также в связи с этим вопросом страны должны были выполнить самооценку эффективности политики и законодательства в этой области и сообщить, были ли предприняты какие-либо инициативы с целью достижения возможных улучшений.

103. В целом в нынешнем отчетном цикле ответы стран были более полными и иллюстративными, чем в предыдущем цикле, когда ряд ответов носили слишком расплывчатый характер для того, чтобы их можно было подвергнуть какой бы то ни было квалифицированной оценке. Это – удовлетворительное изменение. Это улучшение могло быть частично вызвано ростом степени осведомленности об этих аспектах после совместного рабочего совещания ЕЭК о планировании землепользования на территориях, прилегающих к опасным промышленным объектам, которое было приурочено к шестому совещанию Конференции Сторон (Гаага, 11–12 ноября 2010 года).

104. Большинство стран сообщили о наличии у них базового законодательства и политики в области планирования землепользования для опасных видов деятельности и сослались на законы о землепользовании и территориально-пространственном планировании, процедуры выдачи лицензий или разрешений и процедуры оценки воздействия на окружающую среду. Некоторые страны заявили, что, даже если они приняли общее законодательство по этому вопросу, у них еще отсутствует вторичное законодательство с более конкретными, детализированными требованиями (например, бывшая югославская Республика Македония, Сербия).

105. Многие страны также предоставили подробное описание того, какие применяют процедуры. Нередко соображением, которое страны принимают во внимание при принятии решений о размещении промышленных объектов, являются возможные трансграничные воздействия промышленных аварий, даже если в них не всегда существует законодательство, конкретно касающееся данного аспекта размещения. В случае некоторых стран применение процедур размещения объектов привело к появлению официальных механизмов сотрудничества между соседними государствами, в то время как другие страны сообщили об отсутствии у них такой системы. Страны ЕС сослались главным образом на законодательство, обеспечивающее выполнение требований статьи 12 Директивы "Севесо-II".

106. После последнего отчетного цикла ряд стран запланировали принять или только что приняли новые законодательство, руководящие принципы или административные процедуры с более конкретными критериями и инструкциями (Австрия, Германия, Испания, Нидерланды, Польша, Португалия, Соединенное Королевство, Швейцария, Швеция, Эстония). Рабочая группа приветствует это изменение.

107. Из докладов стало очевидно, что в большинстве стран принятие окончательных решений о размещении объектов относится к компетенции главным образом региональных, местных или муниципальных органов и что они имеют более или менее формализованные механизмы консультаций между местными или региональными органами и органами центрального уровня, например, на предмет оценок риска и получения рекомендаций относительно уровней приемлемости. Также в этой связи существуют проблемы координации действий между национальными органами различных уровней.

108. Многие страны упомянули о применении сценариев и оценок рисков в качестве инструментов для принятия решений по землепользованию, однако методы и критерии для принятия решений нередко различаются. Лишь несколько стран сообщили о более продвинутых критериях допустимости для определения места осуществления опасной деятельности и для уравнивания рисков и других факторов. Ряд стран заявили о необходимости определения более конкретных критериев риска или уровней допустимого риска (Испания, Норвегия, Португалия, Эстония).

109. Албания на вопросы по этому пункту не ответила. Азербайджан указал, что у него есть политика, но не привел пояснений относительно того, как она функционирует, и не дал оценки ее эффективности. Армения, по-видимому, имеет какую-то систему, но из полученного ответа Рабочей группе было невозможно определить, отвечает ли она требованиям Конвенции. Казахстан сообщил, что он проводит ежегодные совещания с другими соседними странами Содружества Независимых Государств под эгидой Межгосударственного совета по промышленной безопасности.

110. Относительно ограниченной была отчетность по вопросам, касающимся того, как на практике работают законодательство и системы, а также были ли достигнуты ожидаемые результаты. Большинство стран сообщили, что они довольны политикой и законодательством, хотя некоторые страны видят необходимость в их улучшении.

111. Как и в предыдущем отчетном цикле, ряд стран с обширным опытом в таких вопросах указали на практические проблемы при контроле за выполнением решений по землепользованию. В частности, они указали на проблемы регулирования различного рода застроек вблизи существующих опасных производств и поддержания существующих условий и сохранения территориальных ограничений (Норвегия, Румыния, Чешская Республика). Было также обращено особое внимание на отсутствие в местных и региональных органах экспертов по вопросам, связанным с рисками, и на неадекватность мониторинга соблюдения установленных ограничений на землепользование вокруг существующих установок. Австрия указала, что всегда сопряжена с проблемами координации действий различных органов и что бывает сложно из-за того, что приходится работать в условиях давно существующей практики.

112. Также в этом отчетном цикле Нидерланды отметили проблемы обеспечения баланса между соображениями, связанными с экономикой и занятостью, и аспектами, относящимися к безопасности и окружающей среде. Сербия упомянула о том, что сейчас в законодательстве предусмотрены лишь общие требования по соблюдению соответствующих расстояний и что сербское законодательство по планировке и строительству нуждается в разработке более подробных требований. Словения сообщила, что системы функционируют не в полном режиме и что между планировочными органами и органами, отвечающими за промышленную безопасность, отсутствует взаимопонимание и сотрудничество. На момент подготовки настоящего документа применяемые в Словении критерии в отношении решений находились на стадии рассмотрения. Цель пересмотра должна заключаться в их более тесной адаптации к локальным условиям Словении. Бывшая югославская Республика Македония сообщила об отсутствии взаимодействия между ответственными органами, а также об отсутствии подзаконных актов с более четкими критериями.

113. Соединенное Королевство сообщило, что в оценки рисков для целей планирования землепользования было введено понятие общественного риска. Швейцария сообщила о разработке дополнительных руководящих документов, связанных с опасностями, существующими в районах, прилегающих к железнодорожным линиям, а также о новых изменениях в сотрудничестве стран под эгидой конференции по Верхнему Рейну. Швеция также сообщила о том, что она инициировала проект, предусматривающий подготовку руководящих указаний относительно выполнения статьи 12 Директивы "Севесо".

Выводы и рекомендации

114. Рабочая группа удовлетворена тем, что после последнего отчетного цикла в шестом таком цикле значительно улучшилась отчетность, касающаяся принятия решений о размещении. Страны привели более обширные описания и объяснения, и, как представляется, число стран, у которых имеется политика и законодательство в этой области, возросло. По-видимому, и уровень осведомленности по данному вопросу в сравнении с предыдущим периодом повысился. Рабочая группа также приветствует инициативы, направленные на улучшение трансграничного сотрудничества в этом аспекте. Она также принимает к сведению итоги рабочего совещания ОЭСР по управлению природными и технологическими рисками⁹ и призывает Стороны принимать во внимание промышленные аварии, вызываемые природными опасностями, при оценке риска и в других соответствующих процедурах, связанных с размещением опасных установок и планированием землепользования.

115. Как высказывалась ранее Рабочая группа, планирование землепользования и принятие решений о размещении опасных объектов являются трудными проблемами в рамках Конвенции вследствие их сложности, многообразия и экономических последствий. Несмотря на то, что отчетность улучшилась и многие страны теперь уже лучше осведомлены об этих проблемах, у Рабочей группы сложилось впечатление, что в данной сфере ряд стран все еще сталкивается с проблемами при выполнении требований Конвенции. Соответственно, ряд стран нуждается в помощи по этой теме, и существенно важно разработать механизмы дальнейшего наращивания потенциала и обмена информацией о надлежащей практике между странами

⁹ Рабочее совещание ОЭСР по технологическим авариям, вызываемым природными опасностями (23–25 мая 2012 года, Дрезден, Германия).

ЕЭК. Поэтому Рабочая группа поддерживает действия, предпринимаемые в продолжение рабочего совещания по этому вопросу, состоявшегося в ноябре 2010 года в Гааге, и настоятельно рекомендует секретариату Конвенции и секретариату, обслуживающему Комитет ЕЭК по жилищному хозяйству и землепользованию, предпринять соответствующие действия и заняться такой деятельностью.

**Н. Отчетность о прошлых промышленных авариях
(вопросы 26–27)**

116. В период 2010–2011 годов аварий с трансграничными воздействиями, согласно докладам, не произошло.
