



**Организация Объединенных Наций
Европейская Экономическая Комиссия
КОНВЕНЦИЯ О ТРАНСГРАНИЧНОМ ВОЗДЕЙСТВИИ ПРОМЫШЛЕННЫХ АВАРИЙ**

**Конвенция о трансграничном воздействии
промышленных аварий**

Семинар по использованию показателей и критериев для осуществления Стратегического подхода
г. Братислава, 4–6 мая 2011 г.

Отчет о семинаре

Введение

1. Семинар по использованию показателей и критериев для осуществления Стратегического подхода проводился 4-6 мая 2011 г. в г. Братислава, Словакия. Семинар был организован как одно из мероприятий Программы помощи Европейской Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий и финансировался через Инициативу по окружающей среде и безопасности (ENVSEC).
2. Показатели и критерии – обязательные инструменты, принятые на 6ой встрече Конференции сторон (Гаага, 8-10 ноября 2010 г.), для определения и работы с вызовами осуществления и последующего измерения прогресса достигнутого в рамках Конвенции (ECE/CP.TEIA/2010/6).
3. Показатели и критерии были разработаны вместе с Formой для мониторинга, анализа, планирования и оценки участия стран в Программе помощи. Сама Форма содержит три таблицы: Таблица 1 для самооценки статуса осуществления Конвенции; Таблица 2 для планирования проведения мероприятий (т.е. национальный план действий) согласно списка приоритетных мероприятий из таблицы 1; и Таблица 3 для отчета по осуществленному мероприятию(ям), и по достигнутым результатам в области сбора данных для самооценки.
4. Показатели и критерии и форма должны использоваться в рамках Стратегического подхода (ECE/CP.TEIA/2008/5), который требует постоянного анализа, мониторинга и оценки уровня осуществления в шести рабочих областях Конвенции. Для продвижения и укрепления понимания этих инструментов, Бюро Конференции сторон решило организовать семинар.

5. Семинар большей частью касался первого шага Стратегического подхода – анализа и оценки уровня осуществления и обнаружения пробелов и вызовов. Причиной для этого является то, что второй и третий шаги ((ii) определение следующих шагов и временные рамки для устранения пробелов, разработка плана действий и его осуществление; и (iii) оценка достигнутых результатов) не может активно осуществляться без ясной и полной самооценки.

I. Цели

6. Целью семинара было разъяснение показателей и критериев и, в частности:
- (a) Более детальная презентация показателей и критериев для шести областей работы, указанных в Стратегическом подходе;
 - (b) Презентация использования показателей и критериев для самооценки согласно требованиям Стратегического подхода;
 - (c) Представление выгод от использования самооценки каждой страной для осуществления Конвенции и для предложения и запроса мероприятий помощи в рамках Программы помощи;
 - (d) Ознакомление участников с использованием механизма самооценки ввиду подготовки плана действий содержащего последующие шаги для работы с пробелами в осуществлении Конвенции, выявленными в процессе самооценки.

II. Участие

- 7. На семинаре присутствовали представители следующих 15 стран участвующих в Программе помощи¹: Албания – Инспекции по окружающей среде Агентства по региональной окружающей среде Тираны и Элбасана -, Армения – Государственная инспекция по окружающей среде Министерства по защите природы и опасным веществам и Отдел политики по загрязнению Министерства по защите природы -, Азербайджан – Министерство экологии и природных ресурсов и Агентство по промышленной безопасности и безопасности добычи -, Беларусь – Министерство по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне -, Босния и Герцеговина – Министерство зарубежной торговли и экономических отношений и Фонд республики Сербской по защите окружающей среды-, Хорватия – Министерство по защите окружающей среды и физическому планированию и строительству-, Грузия – Министерство защиты окружающей среды и Министерство внутренних дел -, Казахстан – Министерство по чрезвычайным ситуациям и промышленной безопасности и Департамент по чрезвычайным ситуациям области Западного Казахстана-, Кыргызстан – Департамент государственной экологической экспертизы и Государственная инспекция для мониторинга промышленной безопасности и добычи в Министерстве природных ресурсов; Министерство по чрезвычайным ситуациям и государственное Агентство по защите окружающей среды и лесов-, Бывшая югославская Республика Македония– Центр кризисного управления; Директорат по защите и спасению и Министерство окружающей среды и физического планирования-, Республика Молдова – Службы гражданской защиты и по чрезвычайным ситуациям, Министерство внутренних дел; Государственная

¹ Необходимо отметить, что все страны участвующие в Программе помощи были приглашены к участию в семинаре без разделения между странами в подготовительной фазе и странами в фазе осуществления. Это решение было принято, принимая во внимание важность использования показателей и критериев в обеих фазах.

гидрометеорологическая служба и Государственная экологическая инспекция -, Сербия – Министерство окружающей среды, добычи и пространственного планирования и Сектор управления чрезвычайными ситуациями Министерства внутренних дел,- Таджикистан – Комитет по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне; Главная администрация по промышленной безопасности и добыче; Комитет по защите окружающей среды, - Украина – Министерство окружающей среды и природных ресурсов и Государственная инспекция по окружающей среде – и Узбекистан – Министерство иностранных дел и Министерство по чрезвычайным ситуациям-.

8. Семинар проводили международные эксперты²: г-жа Ясмينا Карба (Словения, лидер семинара и заместитель председателя Бюро Конвенции сторон), г-н Бернард Гай (Швейцария, заместитель председателя Бюро), г-н Гуннар Хем (Новая Зеландия, председатель рабочей группы по осуществлению), г-жа Сузана Милутинович (Сербия, член Бюро), г-жа Сандра Ашкрофт (Великобритания, член Рабочей группы по осуществлению), г-н Джорджио Маттиелло (Италия), г-жа Ясмينا Богданович и г-н Виктор Новиков (Сеть по окружающей среде Zoі). Г-н Крис Дийкенс (Нидерланды, Председатель Конференции сторон) был председателем семинара, обслуживавшегося секретариатом.

III. Открытие, приветствие и установление порядка

9. Г-н Крис Дийкенс, Председатель Конференции сторон, открыл семинар. Г-н Томаш Трчка (Словакия, член Рабочей группы по осуществлению) поприветствовал участников и экспертов в Словакии от имени своей страны.

10. Г-н Дийкенс и г-жа Ясмينا Карба установили порядок семинара, обращаясь к истокам Программы помощи, решению по разработке Стратегического подхода и связям с показателями и критериями. Г-жа Карба также отметила решение последней встречи Конференции сторон, обязывающее страны: (i) прислать свои самооценки в секретариат к сентябрю 2011 г., (ii) подготовить план действий на базе самооценки к февралю 2012 г. Они закончили описанием выгод использования показателей и критериев для осуществления Стратегического подхода.

IV. Программа

A. Сессия I Анализ и понимание показателей и критериев

11. Первая и основная сессия семинара была отведена детальному анализу показателей и критериев в шести областях работы: установление опасных видов деятельности, уведомление об опасных видах деятельности, предотвращение, обеспечение готовности, меры реагирования и взаимопомощь и Информация для общественности и ее участие.

12. Работа проводилась на планарных и отдельных сессиях. На пленарном заседании эксперты пояснили основные элементы для осуществления каждой области

² Все эксперты, за исключением представителей Zoі Environment Network, участвовали в семинаре за счет своих правительств.

работы со ссылкой на показатели и критерии и предоставили практические примеры из своих собственных стран.

13. Отдельные сессии были посвящены анализу примеров, подготовленных в четырех рабочих областях. Участники были разделены на пять групп, каждая поддерживалась двумя фасилитаторами. Во время анализа примеров участники при помощи фасилитаторов практиковались в применении механизма самооценки в фиктивных ситуациях как базе для обсуждений и вопросов.

14. Группы анализировали примеры через роль участников описываемой страны и самостоятельно оценили уровень осуществления. Группы также указали на трудности в использовании показателей и критериев для рассматриваемых областей. Результаты обсуждений отдельных сессий были представлены докладчиками от каждой группы на пленуме.

15. Сессия I завершилась двумя презентациями, первая из них касательно самооценки в области работы I – была представлена г-ном Гаврилом Гилкой из Молдовы, вторая была посвящена области работы III – Предотвращение – она была представлена г-жой Сузаной Милутинович. Обе презентации показали процедуру самооценки осуществления области работы и обозначили аспекты для рассмотрения в ходе этой работы. Презентации также содержали примеры пробелов, выявленных через оценку и дальнейшие действия, предпринятые для их преодоления.

В. Сессия II Заключение и дальнейшая работа

16. Сессия II была сконцентрирована на элементах, представленных и обсужденных на первой сессии и на руководстве участников в использовании Стратегического подхода. Особенное внимание было уделено получению отзыв от участников и представлению дальнейших шагов в использовании Стратегического подхода.

17. Секретариат представил информацию по возможностям подготовки плана действий. Презентация отметила важность наличия хорошей самооценки перед переходом к подготовке плана действий. В ней также пояснялась связь между тремя шагами Стратегического подхода с тремя таблицами, составляющими Формы мониторинга, анализа, планирования и оценки участия в Программе помощи. В конце был приведен короткий пример по заполнению таблицы с планом действий. Основной мыслью было то, что показатели и критерии являются конкретным инструментом для получения выгоды от Стратегического подхода.

18. В завершение семинара участники сформулировали следующие выводы по показателям и критериям:

(a) Они содержат четкий, ясный и управляемый механизм, позволяющий осуществить самооценку;

(b) Они упрощают процесс выявления недостатков и проблем в осуществлении Конвенции и планирование конкретных действий для их устранения;

(c) Они позволяют использовать пробелы, выявленные каждой страной, не только в рамках Конвенции, но также вне ее контекста, в программах других организаций, таких как Европейский Союз, НАТО и Инициатива по окружающей среде и безопасности (ENVSEC);

(d) Они являются хорошим механизмом для поддержки прогресса стран в подготовительной фазе для осуществления основных задач;

(e) Они также могут быть полезным инструментом для заполнения отчета об осуществлении Конвенции;

(f) Они должны быть использованы группой лиц представляющих различные органы власти, для упрощения процесса самооценки (и сбора информации) и для достижений в осуществлении совместных действий. По этой причине важно определить все соответствующие заинтересованные стороны для вовлечения в процесс;

19. В дополнение, участники указали на следующие аспекты использования показателей и критериев:

(a) Перевод показателей и критериев и руководства на другие языки должен иметь одинаковое значение во всех версиях;

(b) В некоторых случаях страна может быть на различных уровнях данной области работы при рассмотрении национального или международного уровня;

(c) Участники одобрили работу в группах, так как она позволила обмениваться мнениями и опытом в использовании показателей и критериев. Роль экспертов фасилитаторов также была оценена как очень полезная.

(d) Таблица для записи результатов мероприятий и их описания (таблица 3) является инструментом для использования в мониторинге прогресса на уровне, в особенности при переходе с одного уровня на другой, так как в связи с комплексностью области работы он может занять долгое время.

20. Участники согласились на следующие рекомендации:

(a) Для эффективного проведения самостоятельной оценки, она должна проводиться группой экспертов. Состав группы должен учитывать компетенции и знания необходимые для оценки областей работы;

(b) Участники группы должны обращать внимание на некоторые предварительные условия для использования показателей и критериев. Они включают: (i) хорошее знание Конвенции; (ii) хорошее знание ситуации в стране; и (iii) вовлечение всех соответствующих заинтересованных сторон в стране;

(c) Самостоятельная оценка должна рассматриваться для измерения и стимулирования прогресса каждой страны;

21. Участники были приглашены начать самостоятельную оценку в своих странах на базе знаний, полученных на семинаре, и были приглашены записать результаты в предоставленную оценочную таблицу 1. Им напомнили о необходимости отправки результатов в секретариат до конца сентября 2011 г.

22. Бюро и Рабочая группа по осуществлению изучают механизм предоставления обратной связи по полученным секретариатом документам самооценки, и рассмотрят предоставление дальнейшей поддержки в фазе осуществления Стратегического подхода, в случае необходимости.

23. Г-н Дийкенс поблагодарил участников и фасилитаторов за хорошую и плодотворную работу и за хорошую атмосферу, которая действительно помогла хорошему ходу обсуждений и сотрудничеству. Г-н Дийкенс закрыл семинар.

Приложение I

Повестка дня

Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий

*Гостиница Austria Trend Братислава,
Vysoká 2A, Staré Mesto, 81106 г. Братислава*

***Семинар по использованию показателей и критериев
для осуществления
Стратегического подхода
Предварительная программа
4 мая 2011г.***

10:00-10:30	Открытие и приветственные выступления
10:00-10:10	Приветственное выступление г-на Криса Дийкенса, председателя Конференции сторон Конвенции, Голландия
10:10-10:20	Приветственное выступление г-на Томаса Трчка, члена Рабочей группы по осуществлению, Словакия
Сессия I: Анализ и понимание показателей и критериев	
10:20-11:30	Программа помощи, Стратегический подход и показатели и критерии г-н Крис Дийкенс, и г-жа Ясмينا Карба, заместитель Председателя Конференции сторон, Словения
11:30-11:45	Порядок работы на семинаре г-жа Вирджиния Фузэ, секретариат
11:45-12:10	Перерыв на кофе
12:10-13:00	Показатели и критерии для установления опасных видов деятельности и для уведомления г-н Бернارد Гай, заместитель Председателя Конференции Сторон, Швейцария
13:00-14:00	Перерыв на обед
14:00-16:00	Работа в группах над вопросом установления опасных видов деятельности и над вопросом уведомления
16:00-16:30	Перерыв на кофе

16:30-18:00	Резюме докладчиков по дискуссиям в группах
19:30	Ужин

5 мая 2011г.

9:30-10.15	Показатели и критерии для предотвращения г-жа Ясмина Карба
10:15-11:30	Работа в группах над вопросом предотвращения
11:30-12:00	Перерыв на кофе
12:00-13:00	Продолжение работы в группах над вопросом предотвращения
13:00-14:00	Перерыв на обед
14:00-14:20	Показатели и критерии по обеспечению готовности г-н Лукаш Выровски, секретариат
14:20-16:20	Работа в группах над вопросом обеспечения готовности
16:20-16:50	Перерыв на кофе
16:50-18:15	Резюме докладчиков по дискуссиям в группах
19:30	Ужин

6 мая 2011г.

9:00-9:20	Показатели и критерии для мер реагирования и взаимопомощи г-жа Сандра Ашкрофт, член Рабочей группы по осуществлению, Великобритания
9:20-9:40	Показатели и критерии для информирования общественности и ее участия г-н Гуннар Хем, Председатель Рабочей группы по осуществлению, Норвегия
9:40-10:10	Пример самооценки по установлению опасных видов деятельности г-н Гаврил Гилка, Молдова
10:10-10:40	Пример самооценки по предотвращению г-жа Сузана Милутинович, член Бюро Конференции Сторон, Сербия
10:40-11:00	Перерыв на кофе
11:00-12:15	Краткие заявления участвующих стран Сессия II: Дальнейшая работа
12:15-12:45	Некоторые аспекты подготовки плана действий г-жа Вирджиния Фузэ
12:45-13:15	Краткое содержание и выводы из работы семинара г-н Крис Дийкенс
13:15-13:45	Заккрытие семинара
14:00	Обед

Приложение II

Примеры

Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий

Семинар по использованию показателей и индикаторов осуществления Стратегического подхода

г. Братислава, 4-6 мая 2011г.

Рабочая группа по УСТАНОВЛЕНИЮ ОПАСНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И УВЕДОМЛЕНИЮ

ПРИМЕР

Показатели области работы “Установление опасных видов деятельности”:

Показатель 1 Механизм сбора данных: набор процедур, правил осуществления и действия, которые должны предпринять власти и операторы, позволяющие соответствующим властям собирать у операторов необходимую информацию для установления опасных видов деятельности (ОВД). Механизм должен хорошо определять тип данных для сбора (как минимум, название и классификацию используемых веществ и их количества), формат данных используемый для сбора данных, ответственные органы, процедуры и временные рамки сбора информации.

Показатель 2 Механизм анализа и валидации данных: набор процедур, имплементационных правил и действий

а) для обеспечения того, чтобы:

- i) операторы ОВД правильно применяли систему классификации веществ, используемых в стране;
 - ii) данные, собираемые для целей установления опасных видов деятельности, были полными и адекватными;
 - iii) собираемые данные соответствовали реальному положению дел в стране с точки зрения осуществляемых ОВД;
- б) для преобразования в случае необходимости полученных данных для целей установления ОВД;
- с) для установления ОВД с использованием соответствующих критериев, содержащихся в Руководящих принципах, способствующих установлению опасных видов деятельности для целей Конвенции, которые были приняты на первом совещании Конференции Сторон (Будапешт, 22–24 ноября 2000 года) (ECE/CP.TEIA/2, приложение IV с поправками, внесенными согласно документу CP.TEIA/2004/4);
- д) для обеспечения того, чтобы перечню опасных видов деятельности был придан официальный статус и чтобы он признавался и рассматривался как официальный перечень ОВД в стране с точки зрения как национального законодательства, так и Конвенции. Это будет также предполагать обеспечение наличия утвержденного перечня ОВД на национальном уровне и возможности доступа к нему соседних стран.

Показатель 3 Механизм обзора/пересмотра данных: набор процедур, имплементационных правил и действий, которые должны использоваться при обзоре официального перечня ОВД и в случае необходимости при его пересмотре. Обзор и пересмотр проводятся через регулярные периоды времени.

По запросу гражданского служащего из Министерства внутренних дел, была проведена дискуссия 21/3/2008 с представителями Министерств окружающей среды и обороны по некоторым вопросам относящимся к реагированию на крупные аварии. Один из участников отметил, что с целью подготовки соответствующих чрезвычайных планов необходимо знать где находятся опасные установки. Был достигнут консенсус по этому вопросу, и решено проводить дальнейшие встречи по определению таких видов

деятельности, которые могут требовать особого внимания на национальном уровне, включая других экспертов из органов власти и промышленности.

Два месяца спустя проводилась вторая встреча с дополнительными экспертами. Участники пришли к общему пониманию основных требований относящихся к надлежащему определению установок, на которых требуются чрезвычайные планы. Экспертом Министерства окружающей среды было привлечено внимание к Конвенции ЕЭК ООН по трансграничному воздействию промышленных аварий (ТВПА). Были выявлены полезные совпадения для дальнейшей разработки. Группа решила быстро оценить, может ли Конвенция использоваться как база подготовки предложения для определения опасных установок, а также для установок, которые могут иметь трансграничные воздействия.

20/6/2008 было проведено следующее совещание с теми же участниками, к которым присоединилась группа юристов. Участники изучили требования Конвенции. Скоро стало ясно, что требования Конвенции далеко выходят за рамки аспекта чрезвычайного планирования. Председателя группы попросили донести эту идею о Конвенции до внимания группы на более высоком иерархическом уровне правительства. Так как было отмечено, что прогресс для осуществления Конвенции скорее всего займет много времени и так как необходимость в установлении опасных установок был несомненным, группа решила подготовить предложения для внедрения процедуры идентификации опасной деятельности, принимая во внимание требования Конвенции. Процедура должна обеспечивать базирование на достоверных данных и принимать во внимание изменения на установках.

В это же время группа на более высоком иерархическом уровне правительства решила ввести осуществление Конвенции и назначила Компетентный орган (Министерство окружающей среды), которое должно также лидировать и координировать во всех работах для ратификации Конвенции в специальной Министерской группе. Министерская группа решила, что работа по установке опасных установок должна продолжаться как запланировано и не должна дожидаться прогресса по остальным вопросам. Первое предложение по процедуре установление было обсуждено в сентябре 2008 г. на специальной комиссии «Установление опасных установок» для работы ввиду учреждения полной системы установления опасных установок. Специальную комиссию возглавляет Министерство окружающей среды.

Важные элементы решения [5] следующие:

- Данные должны предоставляться операторами согласно электронной форме «Установка опасных установок – данные оператора» (см. Приложение А, для бумажной версии отражающее структуру формы, упрощенную для целей семинара).
- Данные должны быть посланы копиями в Министерство окружающей среды, Специальную комиссию «Установление опасных установок»
- Полученные данные будут проверены на ясность и полноту отделом Министерства окружающей среды, отвечающего за Специальную комиссию; при необходимости, этот отдела соберет дополнительную/скорректированную информацию у оператора.
- Министерство окружающей среды распределит формы оператора остальным членам Специальной комиссии для проверки данных и сверки с имеющимися у них данными.
- Специальная комиссия проведет первую оценку по возможности трансграничного воздействия и пошлет комментарии оператору.
- После ответа и обсуждений с оператором, Специальная комиссия включит установку или в список «Установки, которые могут произвести трансграничное воздействие и подпадают под действие Конвенции», или в список «Установки, которые могут в будущем попасть под действие Конвенции», или в список «Установки, которые не могут попасть под действие Конвенции в будущем».
-

Специальная комиссия издала свой отчет 15/05/2009. Он был обсужден Министерской группой, которая нашла, что количество заинтересованных сторон все еще не было принято во внимание. Они попросили Специальную комиссию закончить эту работу. После завершения этой работы, МГ была удовлетворена что все заинтересованные стороны были проконсультированы и было достигнуто достаточное соглашение по внедрению полной системы установления опасных установок. Совместно министерствами было решено поручить Специальной комиссии дальше разработать и представить детальный план осуществления.

Специальная комиссия представила детальный план осуществления 28/09/2009. Он был обсужден на МГ, которая была удовлетворена, что все заинтересованные стороны были проконсультированы и предлагаемые распоряжения выполнимы. Она решила провести первое тестирование процедур в регионе Озера. Министерство иностранных дел привлекло внимание МГ к аспекту уведомления. МГ согласилась, что этот аспект также должен быть учтен.

После успешного тестирования в регионе Озера и нескольких технических изменений, МГ решило 20/01/2010 принять систему установления. Она отметила, что система позволит определить установки, которые могут иметь трансграничное воздействие, как требуется Конвенцией и что они должны быть уведомлены. Было решено работать над проектом и встретиться вновь через четыре месяца для критической оценки вопроса.

Следующее совещание МГ 20/05/2019 было обескураживающим, т.к. прогресс по установлению был очень медленным. Было отмечено, что потенциал и экспертиза для национального осуществления внутри министерств несколько ограничены. Более того, запросы из соседних государств показали, что трансграничный аспект до сих пор не был принят во внимание. МГ подробно обсудила ситуацию и пришла к соглашению по ресурсам и ответственностям касательно уведомления. Она решила (1) предоставить дополнительный ресурс персонала из Министерства окружающей среды и Министерства внутренних дел для задачи установления, (2) послать двух человек на семинар ЕЭК ООН в конце июня в рамках программы помощи по установлению опасных установок. Эти представители должны подготовить информацию МГ и эффективно поделиться полученными знаниями с членами Специальной комиссии и (3) зафиксировать ответственности по уведомлению в межминистерском указе.

Как было решено, двое человек из Министерств окружающей среды и внутренних дел участвовали 23-24/06/2010 в семинаре ЕЭК ООН. Они провели встречу со Специальной комиссией 02/07/2010 и обсудили результаты семинара наилучшие пути передачи знаний. Они также пересмотрели план осуществления, принимая во внимание нужды в обучении, а также электронную форму «Установление опасных установок – данные оператора» (см. Приложение В). Специальная комиссия проинформировала МГ письмом от 09/07/2010 и предоставила пересмотренную осуществление для утверждения. Министерская группа утвердила новый план письмом от 03/08/2010.

Согласно плану осуществления, встреча МГ прошла 14/10/2010. Она отметила прогресс в установлении и подготовку к публикации указа об уведомлении. На этой основе было предположено, что у нее есть достаточно материалов по опасным установкам для продолжения определения внутренних процедур уведомления. Поэтому она назначила экспертную группу учредить детальное, конкретное предложение МГ. С другой стороны, она назначила члена МГ из МИД рассмотреть процедуру уведомления как таковую, и начать по этому вопросу необходимые консультации с соседними Сторонами/странами.

Следующая встреча МГ 17/12/2010 была посвящена списку опасных установок, о которых нужно сообщить соседним Сторонам. МГ отметила, что несколько установок могут иметь воздействия на водные пути. Член МГ, указывая на факт, что страна расположена по течению от промышленного русла в соседней северной стране и что он может быть подвержен негативному воздействию, попросил установить контакты с соседней страной для установления/уведомления. МГ пришла к заключению, что эти контакты еще не были установлены, и это должно быть сделано срочно. МГ решила встретиться опять через 3 месяца чтобы пересмотреть список и развить вопрос двусторонних контактов с соседними Сторонами/странами.

На следующей встрече МГ 21/03/2011, был обсужден обновленный список, который значительно отличался от предыдущего. Он был скорректирован по нескольким ошибкам и принял во внимание несколько последних изменений. Это вызвало вопрос, каким образом лучше подтверждать и поддерживать достаточно обновленным список установок. МГ решила рассмотреть подробнее эти проблемы и обсудить предложение на следующей встрече.

Эта встреча прошла 03/05/2011. МГ согласилась на предложение об улучшенном способе подтверждения данных. Она также приняла во внимание достигнутый прогресс по уведомлению: 3 из 5 соседних Сторон/стран заинтересовались, остальные две придерживались мнения, что это еще слишком рано для них. Первые консультации по правовым аспектам прошли с более продвинутыми странами и была зафиксирована дата для первого неформального обмена информацией по опасным установкам, которые могут иметь трансграничное воздействие.

и т.д.

Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий

Семинар по использованию показателей и индикаторов осуществления Стратегического подхода

г.Братислава, 4-6 мая 2011г.

Рабочая группа по ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ

ПРИМЕР

Показатель 1: Механизм возложения ответственности за промышленную безопасность на операторов ОВД: набор процедур, имплементационных правил и действий, позволяющих компетентным органам:

- а) однозначно определять операторов ОВД в качестве ответственных за безопасное осуществление деятельности; и
- б) однозначно возлагать на операторов ОВД обязанность демонстрировать компетентным органам безопасный характер осуществляемой деятельности с использованием конкретно определенных методологий, методов и моделей.

Показатель 2: Механизм введения режима контроля со стороны компетентных органов: набор процедур, имплементационных правил и действий, позволяющих компетентным органам регулировать риски промышленных аварий. На практике это означает, что компетентный орган как минимум установил цели в области безопасности, определил охват/масштабы опасности крупных аварий в стране и организовал мониторинг опасных видов деятельности с точки зрения рисков промышленных аварий. Такой мониторинг может предусматривать обзор документации по вопросам безопасности, лицензирование, инспекционный контроль и введение запретов.

Сосед установки проинформировал полицию о пожаре на установке. Пожар вызвал интерес прессы рассмотреть что представители местных/региональных/национальных органов власти делают для обеспечения устранения возможностей таких пожаров и как последствия таковых, если все же они случаются, могут быть минимизированы.

По инициативе местной полиции прошла встреча на уровне местных властей. Встреча выявила что местные власти были осведомлены о деятельности на территории коммуны связанной с опасными работами, но не рассмотрели какие меры должны быть приняты операторами для предотвращения таких аварий. Вывод из встречи был таков, что необходимо провести другую встречу с представителями министерств для обсуждения работы операторов опасных установок в стране и относящимся к ним мероприятиям предотвращения аварий.

Несколько месяцев спустя, представители коммуны и министерства, ответственные за защиту окружающей среды (M1), за чрезвычайные ситуации (M2), за защиту от пожаров и взрывов (M3) и безопасность и здоровье на работе (M4) встретились и обсудили меры операторов для предотвращения таких аварий.

На этой встрече инспекторы M1 объяснили результаты инспекционного контроля, показывающие наличие нескольких превентивных мер, хотя национальное законодательство также применяет две обязательные меры по операторам опасными видами деятельности:

- подготовку руководства для работников по поведению в случае пожара,
- установку огнетушителей.

Инспекторы также пояснили что они уже между собой обсуждали ситуацию с различными опасными видами деятельности в стране. Согласно их выводам, количество и тип превентивных мир различных опасных установок значительно различаются. Они думали, что эти меры должны быть гармонизированы и применены с учетом существующей хорошей практики.

Почти параллельно с этим совещанием по инициативе Пункта связи ЕЭК ООН Конвенции ТВПА была организована миссия по повышению осведомленности в стране. Члены команды по повышению осведомленности состояли из представителей М1, М2, М3 и М4 и администраций двух коммун, на территории которых осуществляется наибольшее количество опасных видов деятельности в стране, согласно детальным требованиям конвенции. Особое внимание было уделено требованиям Конвенции по предотвращению промышленных аварий.

Во время этой миссии по повышению осведомленности, участники проанализировали практику других стран по предотвращению крупных аварий и пришли к следующим выводам:

- существуют спасательные службы, организованные в странах для реагирования на аварии, общая готовность к чрезвычайным ситуациями которых лучше организована, чем деятельность по предотвращению
- не существует требований к национальному законодательству для операторов опасных видов деятельности систематически оценивать опасности и сценарии возможных промышленных аварий
- национальное законодательство на практике не определяет детали возложения ответственности за безопасность деятельности на оператора
- инспектора по окружающей среде проводят контроль деятельности опасных установок, но эти инспекции не производятся гармонизировано и систематически.

Финальное заключение было о том, что существующие меры по предотвращению промышленных аварий должны быть пересмотрены и внесены необходимые изменения для гармонизации их согласно требованиям Конвенции.

После миссии по повышению осведомленности, представители министерства М1 послали предложение в М1, М2, М3 и М4 проверить и пересмотреть существующие правила по ответственностям операторов опасными установками за предотвращение промышленных аварий.

Министры М1, М2, М3 и М4 пересмотрели предложение и решили следовать ему.

Они также решили что министр М1 будет ответственным министром и было дано поручение Главе промышленного сектора (ГПС) министерства М1 создать рабочую группу (РГ) из представителей четырех министерств, представителей операторов, внешних экспертов и НПО. Задачи РГ включают:

- рассмотрение существующих мероприятий по предотвращению промышленных аварий и сравнение их с требованиями Конвенции и существующими хорошими практиками
- предложить действия для обеспечения установления прозрачной и надежной системы, обязывающей операторов опасных установок рассматривать опасности промышленных аварий и демонстрировать компетентным органам власти их меры по предотвращению таких аварий.

ГПС исполнит роль главы РГ.

Перед началом работы РГ, ГПС встретился с представителями Департамента лицензирования М1. Обсуждение показало, что не только меры по ответственности операторов должны быть детализированы, но также должны быть проверены и пересмотрены инструменты и процедуры для компетентных органов контроля за операторами опасных установок с целью установления соответствия требованиям Конвенции и практикой более продвинутых стран.

Впоследствии ГПС послал предложение министру М1 расширить мандат РГ, чтобы она работала по двум аспектам предотвращения аварий:

- мероприятиям по ответственности операторов и
- мероприятиям проведения мониторинга и контроля за деятельностью операторов опасных установок компетентными органами

Предложение было принято, соответствующее решение было принято М1 и РГ была проинформирована о расширении мандата.

ГПС подготовил программу работы РГ по систематическому обзору вопросов порученных РГ. На основе этой программы, члены РГ встречались несколько раз для обсуждений, организовали семинар по изучению хорошей практики по предотвращению крупных аварий и составили черновик проектного предложения для внедрения в рамках Программы помощи ЕЭК ООН. В проекте предлагалась номинация внешних экспертов для помощи в проверке и пересмотре мероприятий (правил и процедур) предупреждения крупных аварий. Проект был утвержден.

Во время внедрения проекта, члены РГ встречались несколько раз с внешними экспертами для того чтобы проанализировать имеющиеся в стране условия для предотвращения крупных аварий и для обмена мнениями по наилучшему пути пересмотра существующих мероприятий для гармонизации их с хорошими примерами и требованиями Конвенции.

Также был рассмотрен существующий в стране потенциал для работы с мероприятиями предотвращения промышленных аварий. Появилось мнение, что он также должен будет быть усилен после принятия более продвинутой системы предотвращения промышленных аварий, также что потребуются дополнительное обучение компетентных органов и мероприятия по повышению осведомленности операторов.

Наконец, детальное предложение было подготовлено членам РГ с предложением действий и мероприятий для пересмотра и дополнения существующих мероприятий предотвращения крупных аварий, чтобы гармонизировать их с требованиями Конвенции. Предложенные действия и мероприятия относились к пересмотру существующего законодательства, подготовке нового законодательства, повышению знаний и усилению потенциала в стране.

Предложение было принято министром М1. Департамент юридических вопросов министерства М1 при поддержке РГ был назначен подготовить предложения пересмотренного законодательства и/или подготовке нового законодательства для определения ясных и детальных правил для операторов и компетентных органов в области их ответственности за предотвращение крупных аварий. Было оценено, что всего нужно пересмотреть 3 существующие инструкции и принять 2 дополнительных.

После нескольких месяцев интенсивной работы, юристы завершили предложение по переработке первой инструкции Р1. Переработанная инструкция Р1 определит:

- вид деятельности использующихся как параметры показывающие степень опасности, чтобы помочь операторам и органам власти определять опасные виды деятельности с потенциалом промышленных аварий
- что операторы таких деятельности должны демонстрировать компетентным органам свои меры по контролю над опасностями
- что документация по безопасности для демонстрационных целей должна быть подготовлена
- что деятельности будут ранжированы по трем группам на базе количества имеющихся опасных веществ
- вопросы рассмотренные в документации по безопасности которые должны быть отдельными для всех трех групп деятельности
- состав документации по безопасности – отдельный для всех трех групп деятельности
- частоту проверки/пересмотра документации по безопасности и демонстраций.

Национальная Экономическая палата – сектор энергетики – организовала семинар, где оператором опасных установок было представлено предложение по пересмотру Р1. Операторы увидели сложность работы по подготовке документации по безопасности и предложили привести пример для рассмотрения применения

пересмотренной Р1 на практике – в особенности методологий, методов и моделей для использования с целью демонстрации.

Один из операторов опасной установки вызвался предоставить реальные данные для этого мероприятия, которые могут быть использованы как вводные для примера, подготовленного внешними экспертами. Предполагалось, что в процессе подготовки этой примерной документации по безопасности операторы различных установок могут принять участие с тем, чтобы изучить возможности и наиболее подходящие методы выявления опасностей и сценариев промышленных аварий, оценить возможные последствия и воздействия. Подготовка примера документации по безопасности также может быть полезна для обсуждения по имеющимся мерам предупреждения аварий и аргументированию необходимости применения дополнительных мер на основе возможных сценариев промышленных аварий.

В конечном итоге пример документации по безопасности не был использован только для цели обучения операторов, но и для пилотной проверки такой документации компетентными властями.

Результаты обсуждений во время подготовки и проверки примера документации по безопасности были использованы для подготовки нового руководства Г1 определяющего методологии, методы и модели использующиеся для подготовки документации по безопасности.

За время, пока Г1 была подготовлена, инструкция Р1 была принята и опубликована в Официальной газете.

Представители страны, участвующей в КС 7 ТПА ЕЭК ООН в Швеции представили достигнутый прогресс по осуществлению Конвенции и конкретно результаты плотного исследования. Во время обсуждения достигнутого прогресса и дальнейших планов страны, представитель ЕС предложил стране подать заявку на проект TAIEХ финансируемый ЕС – учебный визит к компетентным органам страны-члена ЕС. Такой учебный визит позволит посещающим экспертам понять более полно систему мер, действий, процедур для предотвращения промышленных аварий в продвинутой стране.

Предложение по проекту TAIEХ было рассмотрено и принято.

Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий

Семинар по использованию показателей и индикаторов осуществления Стратегического подхода

г.Братислава, 4-6 мая 2011г.

Работа в группе по ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГОТОВНОСТИ

ПРИМЕР

Показатель 1 - Механизм возложения ответственности за готовность к чрезвычайным ситуациям на операторов ОВД: набор процедур, имплементационных правил и действий, обеспечивающих осуществление операторами ОВД подготовки, координации, проверки, обзора и пересмотра планов действий в чрезвычайных ситуациях на промышленных площадках.

Показатель 2 - Механизм возложения ответственности за готовность к чрезвычайным ситуациям на компетентные органы: набор процедур, имплементационных правил и действий, обеспечивающих подготовку, координацию, проверку, обзор и пересмотр компетентными органами планов действий в чрезвычайных ситуациях за пределами промышленной площадки, и наборы процедур, предоставляющих компетентным органам право возлагать ответственность на операторов ОВД.

Показатель 3 - Механизм возложения ответственности за готовность к чрезвычайным ситуациям на компетентные органы: набор процедур, имплементационных правил и действий, обеспечивающих подготовку, координацию, проверку, обзор и пересмотр компетентными органами планов действий в чрезвычайных ситуациях за пределами промышленной площадки, и наборы процедур, предоставляющих компетентным органам право возлагать ответственность на операторов ОВД.

В стране А был большой пожар на нефтехранилище установки АВ, находящейся в собственности хорошо известной международной корпорации АВС. Авария привела к небольшому количеству ранений – 2 работника установки и 3 пожарных вовлеченных в тушение пожара. После аварии местные информационные средства проинтервьюировали менеджера установки. Менеджер проинформировал СМИ, что безопасность в его компании является высоким приоритетом, и что они будут расследовать причину аварии для предотвращения подобных случаев в будущем. Авария показала, что штата компании хорошо обучен для эффективного и быстрого реагирования в случае чрезвычайной ситуации, включая эффективную совместную работу с местными пожарными. Он отметил, что это было возможно благодаря хорошему чрезвычайному плану, и хорошее сотрудничество с местными властями было установлено более двух лет назад. Он упомянул, что предприятие помогло властям в составлении чрезвычайного плана для территорий вне установки и его тестированию на учениях организованных по инициативе компании.

Журналист из местных СМИ все же провел расследование, которое выявило что готовность к чрезвычайным ситуациям в регионе расположения установки АВ относительно высокая, что является результатом высоких стандартов установленных предприятием АВС. (на предприятии действует политика применения корпоративных стандартов безопасности на установках по всему миру; этот корпоративный стандарт безопасности основан на требованиях ЕС). С другой стороны, национальное законодательство по готовности является только общим; оно требует наличия чрезвычайных планов на установках, но не существует вторичного законодательства описывающего стандарты для применения или ответственностей промышленности и местных властей. Журналист сделал вывод в своей статье в местной газете через открытый вопрос, что бы случилось если бы установка АВ не принадлежала корпорации АВС с его высокими стандартами безопасности, включая высокий уровень готовности к авариям.

Статья привлекла внимание политика, который запросил ответственное Министерство [Министерство] обеспечить проведение независимого аудита для определения уровня готовности установок и местных властей в стране к реагированию на антропогенные аварии. Аудит был проведен международным консультантом. Он показал, что аварийные планы имеются на промышленных установках по всей стране, но они не соответствуют какому бы то ни было стандарту. Например на установке АВ существовали ясные планы с понятными процедурами, которые включали возможные сценарии аварий и эти планы были хорошо известны штату установки. Однако в большинстве случаев планы содержали только некоторые процедуры, о которых сотрудники не были хорошо проинформированы, и в которых не были включены сценарии аварий. Интервью с различными работниками установок показало, что не было организовано никаких учений, и в нескольких случаях где они были организованы (консультант ознакомился с видеоматериалами таких учений), они носили показательный характер, а не практический для рассмотрения возможных сценариев аварий и готовности к ним сотрудников установок. Консультант также указал на недостаток аварийных планов на уровне местных властей.

Вывод независимого аудита: уровень готовности был довольно слабым. Поэтому в случае аварии на любой из установок могут быть серьезные последствия для работников и прилегающих территорий, включая воздействие на жизнь и здоровье местных жителей.

После независимого аудита, эксперты Министерства обсудили его с целью разработки возможных дальнейших шагов по улучшению готовности к антропогенным бедствиям. Эксперты согласились, что отправной точкой улучшения ситуации должно быть улучшение регулирующей инфраструктуры для установки ясных параметров ответственности за готовность к аварийным ситуациям, включая установку минимальных стандартов для аварийных планов, их тестирование и обновление. Группа согласилась, что имеющиеся хорошие практики в области готовности к аварийным ситуациям должны послужить примером при улучшении регулирующей инфраструктуры и, по возможности, в последнее время работавшая в сходной области, должна быть приглашена поделиться опытом. Это может быть организовано в контексте международного сотрудничества в рамках Конвенции ЕЭК ООН по Промышленным авариям.

Предложение было рассмотрено министром и впоследствии представлено для обсуждения на встрече кабинета министров. Кабинет принял решение, что улучшение регулирующей инфраструктуры было необходимо и оно должно быть сделано как можно быстрее. Министерство было назначено лидером в процессе и вовлечении национальных партнеров. Оно должно использовать имеющиеся в регионе предприятия АВС умения, а также применить проекты, которые могут помочь процессу.

После решения кабинета, Министр установил рабочую группу (РГ) в Министерстве ответственную за процесс.

РГ столкнулась с проблемой в организации работы, т.к. местные эксперты не были уверены с чего начать. Поэтому было решено, что перед планированием любого процесса, необходимо получить больше знаний по аварийной готовности и ее организации в других странах. Национальный пункт связи Конвенции по промышленным авариям был запрошен о возможностях изучения хороших примеров. Пункт связи предложил контактировать с секретариатом Конвенции. Контакт с секретариатом привел к разработке проекта в рамках Программы помощи, нацеленного на изучение хороших примеров в организации аварийной готовности. В рамках этого проекта был организован национальный семинар, на котором были представлены и обсуждены регулирующие структуры страны X, Y, Z из Западной и Центральной Европы. Семинар позволил сделать следующие выводы:

- Регулирующая структура должна позволять возлагать ответственность за аварийные планы на операторов ОВД, а также передавать права/компетенции соответствующим властям для проведения регулирования в жизнь.
- Регулирующая структура должна возлагать ответственность за аварийную готовность на территориях вокруг ОВД соответствующим властям.
- Регулирующая структура должна также позволять обеспечивать сотрудничество между соседними странами

Страна Y предложила представить свою регулирующую структуру по чрезвычайной готовности РГ для изучения.

Члены РГ изучили регулирующую структуру полученную у страны Y и провели несколько совещаний для обсуждения принципов и целей, институтов вовлеченных в стране Y и институтов, вовлеченных в своей собственной стране, сравнили регулирующие структуры с соответствующим законодательством в странах. Члены РГ разработали (включая предложения по доработке существующих актов) регулирующие инструкции для работы с ПДЧСПП:

- (a) Принципы работы и цели для достижения через применение ПДЧСПП;
- (b) Принципы разделения усилий при реагировании на чрезвычайные ситуации;
- (c) Параметры связи уровня опасности с ответственностью за подготовку ПДЧСПП;
- (d) Вопросы содержания ПДЧСПП;
- (e) Источники вводных данных для использования в подготовке ПДЧСПП;
- (f) Институты, вовлекающиеся в консультации или координацию ПДЧСПП;
- (g) Процедуру координации ПДЧСПП с внешними институтами и властями, ответственными за подготовку ПДЧСПП;
- (h) Процедуры и правила проверки и пересмотра ПДЧСПП;
- (i) Тестирование ПДЧСПП;
- (j) Инспекционный контроль.

И для ПДЧСЗППП:

Принципы работы и цели для достижения применения ПДЧСЗППП:

- (b) принципы разделения усилий по реагированию на чрезвычайные ситуации;
- (c) параметры назначения ответственности за подготовку ПДЧСЗППП соответствующими компетентными властями;
- (d) Ввод данных необходимых для подготовки ПДЧСЗППП;
- (e) Правила сопоставимости с ПДЧСПП;
- (f) Институты/эксперты вовлекающиеся в подготовку ПДЧСЗППП;
- (g) Вопросы для рассмотрения в ПДЧСЗППП;
- (h) Процедур проверки и пересмотра ПДЧСЗППП;
- (i) Тестирование ПДЧСЗППП;
- (j) Инспекционный контроль.

После разработки черновых регулирующих инструкций начались консультации по ним с различными национальными и местными властями. Черновые инструкции для ПДЧСПП были рассмотрены в контексте чрезвычайного плана и аварийных процедур примененных на установке АВ. Был начат проект в рамках Программы помощи, в котором были проведены консультации с международными экспертами для обсуждения черновых инструкций по вызовам наблюдения за претворением в жизнь. Черновые инструкции были далее урегулированы через консультации. В то же время был подготовлен план внедрения новых правил, включая обучение властей разработке аварийных планов и обучение инспекторов проверке планов. Был подготовлен проект в рамках Программы помощи для работы по обучению разработке аварийных планов, во время которых должны быть разработаны руководства для властей и промышленности. В это же время новые инструкции были поданы на утверждение.

Члены РГ участвовали в семинаре для обсуждения результатов проекта, организованного для тестирования трансграничного сотрудничества соседних стран. Они поняли, что трансграничное сотрудничество должно базироваться на правилах, которые позволят применить эффективное трансграничное уведомление и объединить усилия для работы на границе, включая эффективную коммуникацию между штатом чрезвычайного реагирования соседних стран и упрощенные процедуры пересечения границы для аварийных сил в случае аварии. Во-вторых, регулярные консультации и встречи были представлены как ключевые меры для эффективного сотрудничества. Во-вторых, регулярные консультации и совещания были представлены как ключ к установлению эффективного сотрудничества. Они позволят двум соседним странам участвовать в процессе построения доверительных отношений. Члены РГ вернулись в страну и подготовили

отчет с выводами из семинара. Возможности для улучшения трансграничного сотрудничества были обсуждены на встрече кабинета. Министры договорились установить законодательную базу для создания эффективного сотрудничества, в то же время его применение должно зависеть от готовности каждой из соседних стран к сотрудничеству через установление двусторонних соглашений.

Парламент принял законопроект нового законодательства по аварийной готовности. Также стартовал запрошенный 6 месяцами ранее проект обучения разработке чрезвычайных планов. Международные эксперты совместно с местными экспертами обсуждали сценарии аварий и разрабатывали мероприятия готовности во время проведения проекта. Такие мероприятия были обсуждены также для промышленных установок расположенных вблизи трансграничных рек. Один из возможных сценариев аварий показал, что река может быть в опасности в случае пролива, который может достичь соседние страны в весеннее время. Местные эксперты проинформировали об отсутствии опыта по сотрудничеству с соседними странами. В то же время был подготовлен правовой акт для установления базы сотрудничества в случае чрезвычайной ситуации, включая уведомление и шаги для совместной готовности в этих ситуациях. Локальные эксперты также проинформировали, что трансграничное сотрудничество будет зависеть от готовности соседей к сотрудничеству. Международные эксперты предложили распространить текущий проект на компонент, в котором эксперты соседней страны будут приглашены для обсуждения аварийного планирования в трансграничном контексте.

Работа продолжилась. Различные сценарии аварий на нескольких промышленных установках в стране были рассмотрены. На базе положений были обновлены/разработаны чрезвычайные планы – и на установках и на прилегающих с ним территориях. Операторы и власти использовали руководства, разработанные в проекте Конвенции. Этот процесс занял около двух лет.

В это время также была организована проектная встреча с экспертами соседних стран при поддержке международных экспертов с целью обсуждения совместного сотрудничества для подготовки к и во время чрезвычайных ситуаций. Страна А сообщила о проекте законодательства для установления базы такого сотрудничества. Эксперты соседней страны выказали интерес к предмету и готовность начать процесс подготовки похожей законодательной базы для сотрудничества. На следующей встрече страны договорились совместно начать процесс разработки двустороннего соглашения с указанием совместных областей ответственности в случае чрезвычайных ситуаций и готовности к ним.
