

Долгосрочная стратегия для Конвенции на период до 2030 года

I. Введение

1. В течение нескольких последних десятилетий многочисленные промышленные аварии напоминали нам о том, что промышленные объекты, на которых производятся, обрабатываются или хранятся опасные вещества, по-прежнему представляют серьезную угрозу для нашего общества, а также окружающей среды, в которой мы живем. Несмотря на то, что правительства и промышленность (операторы, ассоциации предпринимателей и др.) добились прогресса в том, чтобы сделать эти операции более безопасными, ущерб от произошедших аварий служит доказательством того, что их последствия могут ощущаться далеко за пределами промплощадок и даже в других странах. Аварии наносят серьезный ущерб окружающей среде, работникам, общинам, предприятиям и национальным экономикам, а также приводят к общему ухудшению качества жизни. Кроме того, ликвидация последствий промышленных аварий тормозит прогресс в области развития, требует много времени и затрат. Во многих регионах мира по-прежнему ощущаются последствия событий, которые произошли много лет назад, и время не приносит никакого облегчения получившим тяжелые увечья и родственникам жертв. Это диктует постоянную необходимость наращивать меры безопасности на промышленных объектах, где имеются опасные вещества, в целях снижения риска аварий.

2. Серьезные трансграничные последствия аварии на предприятии компании «Сандоз» (Швейцархалле) в 1986 году и связанное с ней загрязнение Рейна, затронувшее Германию, Францию и Нидерланды, подтолкнуло правительства к осознанию жизненно важного значения нормативно-правовой основы для трансграничного сотрудничества в области предотвращения промышленных аварий и обеспечения готовности к ним. После нескольких лет переговоров в 1992 году была принята и в 2000 году вступила в силу Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях). Она призвана обеспечить защиту населения и окружающей среды от воздействия аварий на объектах для производства, обработки и хранения опасных химических веществ. Конвенция также действует применительно к промышленным авариям, происходящим в результате опасных природных явлений, так называемых ПТЧС (природно-техногенные ЧС), таких как землетрясения, наводнения и оползни, частотность и интенсивность которых, как ожидается, будет расти в результате изменения климата. Конвенция предоставляет эффективный механизм помощи странам на пути продвижения к устойчивому развитию, повышению устойчивости к бедствиям и «зеленой» экономике путем защиты их населения, окружающей среды и экономики от промышленных аварий, происходящих на их собственной территории и в других странах. Таким образом, она является важным правовым инструментом в контексте широких политических целей, согласованных государствами – членами Организации Объединенных Наций, включая Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, ее Цели в области устойчивого развития и Сендайскую рамочную программу по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы (Сендайская рамочная программа), особенно в том, что касается управления технологическими угрозами и снижения связанных с ними рисков.

3. Настоящая долгосрочная стратегия представляет собой всеобъемлющий документ, в начале которого дается обзор истории Конвенции, ее сильных сторон и достижений (главы I и II). Этот обзор формирует контекст и подводит базу под цели и задачи, которые должны быть достигнуты к 2030 году в свете основных вызовов и которые указывают на желаемое направление будущего развития Конвенции в течение следующего десятилетия (глава III). Наконец, стратегия предусматривает механизмы для ее осуществления в целях реализации ее концепции и целей (глава IV).

4. Настоящая стратегия увязана и составлена с учетом стратегии в области коммуникаций, информационно-пропагандистской работы и взаимодействия для Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий, который был подготовлен Бюро для рассмотрения и принятия Конференцией Сторон на ее десятом совещании. Цель последней стратегии состоит в том, чтобы повысить осведомленность о Конвенции, укрепить ее роль и содействовать более широкому участию Сторон, государств, не являющихся Сторонами, стратегических партнеров, доноров и других соответствующих вовлеченных сторон путем предложения механизмов коммуникации и взаимодействия, а также привлечения дополнительного устойчивого финансирования их деятельности.

II. Сильные стороны и достижения Конвенции

1. Политика, управление и трансграничное сотрудничество в области промышленной безопасности

Совершенствование процессов разработки политики и управления

5. Конвенция способствовала принятию и осуществлению более эффективных стратегий предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и реагирования на них, придавала толчок совершенствованию системы управления промышленной безопасностью и стимулировала разработку механизмов координации действий между государственными ведомствами у себя в стране и за рубежом.

Развитие межправительственного диалога и трансграничных отношений

6. В течение 25 лет с момента ее принятия Конвенция обеспечивает надежную правовую базу и прочную межгосударственную платформу для развития сотрудничества и повышения промышленной безопасности в регионе ЕЭК. Это, в свою очередь, способствует лучшему взаимному пониманию проблем, связанных с промышленной безопасностью, и улучшению отношений между соседними прибрежными странами, тем самым содействуя укреплению международного мира и безопасности.

Реагирование на новые тенденции

7. Сфера применения Конвенции была пересмотрена и расширена для включения в нее наиболее распространенных рисков химических аварий и обеспечения соответствия с Согласованной на глобальном уровне системой классификации опасности и маркировки химической продукции (СГС).

Укрепление мер по предотвращению загрязнения воды

8. Конвенция укрепляет режим предотвращения аварийного загрязнения вод и его потенциального масштабного воздействия за счет оказания помощи странам в повышении готовности в рамках Совместной специальной группы экспертов по проблемам воды и промышленных аварий (Совместная группа экспертов), учрежденной в сотрудничестве с секретариатом Конвенции ЕЭК по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам).

Системы оповещения и уведомления

9. Система уведомления о промышленных авариях (УПА) позволяет Сторонам через своих координаторов оперативно уведомлять друг друга в случае аварии или ее непосредственной угрозы и обращаться с просьбами о взаимной помощи.

Увеличение числа Сторон

10. С момента принятия Конвенции число ее Сторон неуклонно растет. По состоянию на май 2018 года насчитывалась 41 Страна, включая Европейский союз, 26 его государств-членов и значительное число стран Западной, Восточной и Юго-Восточной Европы и Кавказа.

Обеспечение согласованности с другими соответствующими директивами и законами

11. Конвенция обеспечивает согласованность с другими соответствующими директивами и законами. Были приняты и вступили в силу, соответственно в 2007 и 2015 годах, две поправки к приложению I, с тем чтобы привести Конвенцию в соответствие с поправками к директиве «Севесо» Европейского союза («Севесо-II», Директива 96/82/ЕС, и «Севесо-III», Директива 2012/18/ЕС) и СГС.

2. Консультирование и обмен опытом

12. Важным достижением Конвенции является большое число методических материалов, сборников надлежащей промышленной практики, контрольных перечней и других документов, которые были разработаны для использования странами, компетентными органами, операторами и т. д. Эти руководства обеспечивают общее понимание подходов и стандартов безопасности в конкретных секторах (например, трубопроводы, хвостохранилища и нефтяные терминалы) и областях деятельности (например, доклады о безопасности, оценка степени опасности, планирование землепользования и размещение объектов). Руководящие указания, разработанные для стран – бенефициаров Программы оказания помощи, включают контрольные показатели для оценки хода осуществления Конвенции и национальных самооценок и планов действий. Недавно в сотрудничестве с другими международными организациями было подготовлено руководство, с тем чтобы помочь странам в выполнении их обязательств согласно Сендайской рамочной программе в отношении антропогенных и техногенных рисков¹.

13. За счет своего организационного потенциала Конвенция позволяет национальным властям и вовлеченным сторонам обмениваться знаниями, опытом и передовой практикой и с пользой осваивать такие новые учебные форматы, как онлайн-подготовка по промышленным авариям, в сотрудничестве с Совместной группой Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде/Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ).

3. Программа оказания помощи²

14. Ключевым активом Конвенции является ее Программа оказания помощи, принятая на третьем совещании Конференции Сторон (Будапешт, 27–30 октября 2004 года) для оказания поддержки странам с переходной экономикой. На совещании высокого уровня по принятию обязательств (Женева, 14–15 декабря 2005 года) большинство стран Восточной и Юго-Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии взяли на себя обязательства по ее выполнению (CP.TEIA/2005/12). Сегодня все страны Восточной и Юго-Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии участвуют в деятельности в рамках Программы, которая стала ключевым инструментом

¹ *Руководящие принципы принятия конкретных мер по оценке антропогенных и техногенных рисков (Words into Action guidelines: Man-made/technological hazards)*, см. <https://reliefweb.int/report/world/words-action-guidelines-man-madetechnological-hazards-2018-public-consultation-version>.

² В долгосрочной стратегии предусматривается (см. главу IV, пункт 25) переименовать учрежденную в 2004 году Программу помощи в «Программу оказания помощи и сотрудничества» с учетом изменений со временем ее задач и рекомендаций восьмого совещания Конференции Сторон (Женева, 3–5 декабря 2014 года).

укрепления сотрудничества между компетентными органами, а также активизации, документирования и оценки прогресса в процессе осуществления Конвенции.

15. На сегодняшний день было проведено более 60 мероприятий по оказанию помощи, включая учебные сессии, рабочие совещания, учения по отработке действий в чрезвычайных ситуациях, консультативные услуги и консультации, при этом свыше 1 000 представителей компетентных органов и промышленности всех стран-бенефициаров в странах Восточной и Юго-Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии прошли подготовку в целях укрепления их административного и институционального потенциала.

16. Долгосрочные проекты, реализованные в рамках Программы оказания помощи, такие как проект «Дунай» (Болгария, Румыния и Сербия) и проект «Дельта Дуная» (Республика Молдова, Румыния и Украина), проект по организации инспекций на местах (Хорватия, Сербия и бывшая югославская Республика Македония) и проект по повышению промышленной безопасности в Центральной Азии (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан), способствуют укреплению субрегионального сотрудничества в области предотвращения аварий и повышения готовности к ним.

4. Стратегические партнерства

17. Конвенция позволила значительно увеличить число стратегических партнерств в области промышленной безопасности. Межучрежденческая координационная группа по промышленным авариям, созданная в 2013 году, помогает выявлять точки соприкосновения и избегать дублирования усилий. К ключевым стратегическим партнерам по Конвенции относятся Европейская комиссия и ее Объединенный исследовательский центр, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Совместная группа по окружающей среде ЮНЕП/УКГД.

III. Ответ Конвенции на вызовы: цели и основные задачи до 2030 года

18. Общая цель Конвенции состоит в том, чтобы значительно укрепить до 2030 года промышленную безопасность и снизить риск техногенных катастроф за счет обеспечения ее полного осуществления, широкого признания в качестве правового инструмента для уменьшения опасности бедствий в соответствии с Сендайской рамочной программой и ее вклада в достижение целей в области устойчивого развития. Сильные стороны Конвенции, критическая оценка ее роли в более широком контексте и учет существующих проблем и новых возможностей, позволят Конвенции служить образцом в области предотвращения промышленных аварий и обеспечения готовности к ним на основе трансграничного сотрудничества, в том числе за пределами региона ЕЭК.

19. Ниже изложены конкретные элементы концепции Конвенции, ее основные задачи и цели и стратегические приоритеты в области осуществления. В соответствующих случаях указана связь с Целями в области устойчивого развития и Сендайской рамочной программой.

1. Укрепление промышленной безопасности

Основные проблемы

а) Страны с низким и средним уровнем дохода, в частности страны с переходной экономикой, характеризуются зачастую устаревшими промышленными установками и оборудованием, неэффективными институциональными структурами и контролем за выполнением норм, низким административным и экспертным потенциалом, нечеткостью нормативно-правовой базы и отсутствием сотрудничества

между компетентными национальными органами, операторами и другими соответствующими субъектами.

b) В странах региона ЕЭК с более развитой системой обеспечения промышленной безопасности царит самоуспокоенность; постоянное внимание к необходимости инвестировать в меры по предотвращению промышленных аварий имеет решающее значение для поддержания и повышения уровня промышленной безопасности.

c) Аварийное загрязнение воды может привести к серьезным трансграничным последствиям и даже катастрофам регионального масштаба. Такие потенциально уязвимые объекты, как хвостохранилища в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и другие объекты, на которых осуществляется опасная деятельность, вдоль берегов рек и речных бассейнов создают угрозу в регионе и за его пределами.

Основные цели на период до 2030 года

a) Конвенция должна быть полностью реализована на национальном и местном уровнях во всем регионе ЕЭК. Она будет стимулировать национальные усилия по минимизации масштабов и последствий промышленных аварий и предотвращению смертности и заболеваемости в результате воздействия опасных химических веществ (цель 3), связанного с ними ущерба для окружающей среды и экономических потерь, особенно в трансграничном контексте. Благодаря своей межправительственной основе Конвенция и далее будет служить площадкой для диалога по вопросам политики, обмена опытом и выявления передовой практики.

b) Будет налажено активное сотрудничество между прибрежными странами и группами комиссиями речных бассейнов. В рамках Совместной группы экспертов Конвенция в сотрудничестве с Конвенцией по трансграничным водам будет и далее содействовать предупреждению аварийного загрязнения вод и обеспечению готовности к авариям, предотвращению и минимизации загрязнения, тем самым способствуя выполнению цели обеспечения доступа к чистой воде (цель 6).

c) Будет происходить дальнейшее сближение подходов и стандартов обеспечения безопасности между субрегионами и, в соответствующих случаях, развитие культуры обеспечения безопасности. Конвенция должна играть ведущую роль в распространении знаний о техногенных опасностях на промышленных объектах и связанных с ними рисках аварий в государственных органах, содействии повышению эффективности управления этими факторами опасности и принятии мер по снижению рисков в промышленности (например, операторами и ассоциациями предприятий), а также обеспечении надлежащего информирования о рисках населения, тем самым способствуя построению безопасных и жизнестойких обществ (цель 11).

d) Стороны будут обеспечивать широкое информирование и участие общественности путем осуществления статьи 9 Конвенции при участии населения, независимо от возраста и пола (цель 16). Это позволит повысить уровень осведомленности о существующих рисках и чрезвычайных и экстренных процедурах, необходимых для ограничения ущерба здоровью человека в случае аварии.

e) Будет повышена безопасность опасных объектов в регионе ЕЭК и снижен риск аварий, которые могут привести к катастрофам с широкомасштабными трансграничными последствиями. Усилия стран будут направлены на решение основных проблем в области безопасности с опорой на деятельность по укреплению потенциала в рамках Программы оказания помощи и сотрудничества. При наличии ресурсов Конвенция будет также стимулировать страны за пределами региона ЕЭК к укреплению промышленной безопасности и решению проблем, связанных с их опасными объектами.

2. Укрепление трансграничного сотрудничества

Основные проблемы

а) Лишь половина Сторон уведомляет об осуществляемых ими опасных видах деятельности потенциально затрагиваемые страны.

б) Страны редко учитывают планы землепользования и опасную деятельность в сопредельных странах при принятии решений о размещении объектов или предложений о землеотводе в рамках своих границ.

в) Лишь несколько стран разработали совместные планы действий в чрезвычайных ситуациях за пределами промышленной площадки.

г) В ряде случаев эффективное трансграничное сотрудничество в области предупреждения химических аварий и обеспечения готовности к ним блокируют политические приоритеты.

д) Некоторые из положений Конвенции о трансграничном сотрудничестве понимаются неправильно. Страны часто отмечают необходимость в дополнительной помощи в осуществлении Конвенции и ее положений о трансграничном сотрудничестве.

е) Трансграничное сотрудничество до или после аварии является особенно сложной задачей в тех случаях, когда одна из вовлеченных стран расположена за пределами региона ЕЭК или не является Стороной Конвенции, что в совокупности с ростом числа государств – членом Организации Объединенных Наций, которые благодаря информационной деятельности в рамках Сендайской рамочной программы и Повестки дня на период до 2030 года начинают заниматься проблематикой промышленной опасности, может привести к фрагментации подходов и несовместимости или дублированию механизмов.

Основные цели на период до 2030 года

а) Страны будут сотрудничать в решении трансграничных рисков и будут в полном объеме выполнять соответствующие положения Конвенции в том, что касается предупреждения аварий (уведомление об опасных видах деятельности и о планировании землепользования и размещении объектов), обеспечения готовности к ним и реагирования на них (совместные или согласованные планы действий в чрезвычайных ситуациях, учения и соглашения о взаимной помощи) и участия общественности. Будет укреплена роль Конвенции как фактора трансграничного сотрудничества и направления трансграничной деятельности по развитию потенциала в рамках своей Программы оказания помощи и сотрудничества. Учения по проверке готовности к авариям и устранению их последствий, в частности вдоль трансграничных рек, позволят протестировать стратегии и механизмы действий в чрезвычайных ситуациях³ и будут содействовать их согласованию на региональном уровне.

б) Страны будут использовать существующие системы уведомления об авариях, включая СУПА, с тем чтобы уведомлять друг друга об авариях, устранять их последствия, запрашивать и оперативно оказывать взаимную помощь. Трансграничное сотрудничество могло бы выйти за пределы региона ЕЭК и охватить, в частности, страны, граничащие со Сторонами Конвенции. Государства – члены Организации Объединенных Наций будут на регулярной основе обмениваться знаниями и опытом о трансграничном сотрудничестве в области управления техногенными рисками и снижения рисков химических аварий. С этой целью, при условии наличия финансовых средств, и отдавая приоритет странам, граничащим со Сторонами, Конвенция будет продолжать содействовать добровольному участию государств – членом Организации Объединенных Наций, расположенных за пределами региона ЕЭК, в сетях экспертов и разработчиков политики, а также

³ К ним относятся процедуры и механизмы, созданные в рамках Механизма гражданской защиты Европейского союза и руководящих принципов поддержки принимающей страны.

деятельности в рамках Конвенции и применении и распространении рекомендаций и материалов по надлежащей отраслевой практике. Она будет и далее служить источником ценного опыта для других региональных и глобальных инициатив и опираться на текущие усилия по расширению информационной деятельности в рамках партнерств, в частности с ОЭСР, Конвенцией по трансграничным водам, Управлением Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий и другими региональными комиссиями Организации Объединенных Наций, в частности Экономической комиссией для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО). В партнерстве с этими организациями Конвенция могла бы предоставлять политические рекомендации, инструменты и передовую практику для предотвращения промышленных аварий и обеспечения готовности к ним. К 2030 году в рамках Конвенции должна быть наработана сеть контактов в странах и ключевых организациях за пределами региона ЕЭК, и в частности в соседних странах. Осуществление Конвенции также поможет странам, не относящимся к этому региону, в укреплении промышленной безопасности и трансграничного сотрудничества и реализации соответствующих целей в области устойчивого развития и обязательств по Сендайской рамочной программе.

с) Страны улучшат международное сотрудничество в сфере взаимной помощи, исследований и разработок, обмена информацией и технологией в области предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий.

3. Содействие осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, Сендайской рамочной программы и других соответствующих стратегий

Основные проблемы

а) Промышленные аварии и их потенциальные масштабные последствия могут подрывать возможности стран по обеспечению устойчивого развития.

б) Страны принимают участие в разработке многочисленных политических инициатив, стратегических документов и планов действий⁴ и не всегда в полной мере осведомлены о связях между соответствующими областями политики, включая промышленную и химическую безопасность, уменьшение опасности бедствий и усилия по снижению рисков, связанных, например, с химическими и взрывчатыми веществами.

с) Страны не всегда в полной мере осведомлены о взаимосвязях между Конвенцией и другими региональными и глобальными политическими обязательствами, включая Цели в области устойчивого развития, Сендайскую рамочную программу и соответствующую национальную политику в рамках Конвенции о промышленных авариях (включая политику контроля за химическими и взрывчатыми веществами в ряде стран-членов).

д) Страны не имеют полной информации о существующих объектах (на их территории и за границей), а также доступа к программам или ресурсам, предназначенным, в частности, для повышения их осведомленности, укрепления знаний и навыков и создания потенциала в области уменьшения опасности бедствий⁵.

⁴ Например, самооценки и планы действий, которые направлены на поддержку осуществления Конвенции и были разработаны в рамках ее Программы оказания помощи; национальные стратегии снижения опасности бедствий и планы действий в поддержку осуществления Сендайской рамочной программы; и соответствующую национальную политику в рамках Конвенции о промышленных авариях (включая политику контроля за химическими и взрывчатыми веществами в ряде стран-членов).

⁵ См. первоначальный проект глобальной стратегии развития потенциала в поддержку осуществления Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий Управления Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий по адресу <https://www.unisdr.org/we/inform/events/56922>.

Это имеет особенно важное значение, поскольку в отличие от Хиогской рамочной программы действий (на 2005–2015 годы) Сендайская рамочная программа касается управления антропогенными и техногенными факторами опасности и снижения связанных с ними рисков.

Основные цели на период до 2030 года

а) Осуществление Конвенции и ее правовых рамок, инструментов и руководящих материалов будет поддерживать усилия стран по выполнению Повестки дня на период до 2030 года и достижению соответствующих целей и задач в области устойчивого развития 3.9, 3.d, 6.3, 9.1, 9.4, 11.b, 12.4 и 13.1⁶.

б) Конвенция будет широко признана в качестве инструмента уменьшения технологических рисков бедствий и укрепления трансграничного сотрудничества. Ее осуществление будет также способствовать национальным усилиям по осуществлению Сендайской рамочной программы в четырех приоритетных областях действий⁷ путем:

- i) повышения осведомленности о техногенных опасностях и соответствующих рисках бедствий в целях управления рисками бедствий;
- ii) повышения эффективности управления рисками бедствий;
- iii) поощрения стран к инвестированию в меры по снижению риска бедствий в целях укрепления потенциала противодействия; и
- iv) повышения степени готовности к бедствиям для обеспечения эффективного реагирования и внедрения принципа «сделать лучше, чем было» в деятельность по восстановлению, реабилитации и реконструкции.

с) Страны должны, в соответствующих случаях, включать в свои национальные меры по уменьшению опасности бедствий соответствующую национальную политику в рамках Конвенции о промышленных авариях (включая политику контроля за химическими и взрывчатыми веществами в ряде стран-членов), стратегии и планы действий по управлению технологическими опасностями на промышленных объектах и трансграничными рисками с указанием их соответствующих юридических обязательств, в том числе по Конвенции. На основе своей деятельности по развитию потенциала, руководящих указаний и инструментов Конвенция должна помогать странам выявлять и углублять связи с национальными стратегиями и планами действий по снижению риска бедствий.

⁶ Задача 3.9: «К 2030 году существенно сократить количество случаев смерти и заболевания в результате воздействия опасных химических веществ»; задача 3.d: «Наращивать потенциал всех стран [...] в области снижения рисков»; задача 6.3: «К 2030 году повысить качество воды посредством [...] сведения к минимуму выбросов опасных химических веществ и материалов»; задача 9.1: «Развивать качественную, надежную, устойчивую и стойкую инфраструктуру [...]»; задача 9.4: «К 2030 году модернизировать инфраструктуру и переоборудовать промышленные предприятия, сделав их устойчивыми»; задача 11.b: «К 2020 году значительно увеличить число городов и населенных пунктов, принявших и осуществляющих комплексные стратегии и планы, направленные на [...] обеспечение способности противостоять стихийным бедствиям, и разработать и внедрить в соответствии с Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы меры по комплексному управлению связанными с бедствиями рисками на всех уровнях»; задача 12.4: «К 2020 году добиться экологически рационального использования химических веществ [...] на протяжении всего их жизненного цикла в соответствии с согласованными международными принципами»; и задача 13.1: «Повысить сопротивляемость и способность адаптироваться к опасным климатическим явлениям и стихийным бедствиям во всех странах».

⁷ Вклад Конвенции в осуществление Сендайской рамочной программы и Целей в области устойчивого развития подробно освещается в документе под названием «Содействие осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы» (ECE/CP.TEIA/2016/1), который был подготовлен к девятому совещанию Конференции Сторон (Любляна, 28–30 ноября 2016 года) и имеется по адресу <http://www.unecce.org/index.php?id=41526>.

4. Новые риски и тенденции

Основные проблемы

а) Аварии, в том числе с трансграничными последствиями, происходящие на объектах, которые не входят в сферу охвата Конвенции (например, трубопроводы, хвостохранилища и перевозка опасных грузов), могут иметь значительные экономические и социальные издержки, включая гибель, травмы и эвакуацию людей и ущерб окружающей среде, мобилизацию аварийно-спасательных служб, повреждение зданий, нарушение нормального функционирования предприятий и затраты на проведение ремонтно-восстановительных работ и восстановление экосистем. Эти аварии, которые не охватываются Конвенцией, хотя связанные с ними опасности и риски регулируются другими нормами и правилами⁸, представляют собой трудную задачу для координации политики и могут препятствовать устойчивому развитию стран.

б) Высокая плотность населения в городах и малые расстояния до промышленных объектов в сочетании с ожидаемым увеличением частотности и интенсивности экстремальных погодных условий, вызванных изменением климата и стихийными бедствиями, увеличивают риски и тяжесть потенциальных последствий промышленных аварий и, таким образом, создают угрозу для устойчивого развития.

с) Увеличение частотности экстремальных погодных явлений, вызванных изменением климата, и их растущее влияние в результате увеличения плотности населения и индустриализации повышает вероятность ПТЧС.

д) Производство опасных веществ все чаще выводится в страны за пределами региона ЕЭК, в частности в Азию, где растут риски аварий на фоне отставания мер по предупреждению и ликвидации последствий стихийных бедствий. Это создает потенциальные побочные последствия для региона ЕЭК, в том числе повышенный риск трансграничных аварий⁹ и репутационные риски и экономические потери для материнских компаний¹⁰.

Основные цели на период до 2030 года

а) Конвенция должна стать гибким и современным инструментом, который позволит контролировать новые и перспективные риски. Рабочая группа по развитию будет оценивать изменения и, в соответствующих случаях, вносить предложения для Конференции Сторон относительно необходимости пересмотра Конвенции. Новые и перспективные риски будут включаться в план работы по Конвенции.

б) Конвенция будет и далее служить инструментом, позволяющим оперативно и эффективно реагировать на события, происходящие на региональном и глобальном уровнях, учитывая такие глобальные мегатенденции, как изменение климата, стихийные бедствия и урбанизацию, и разрабатывать и подстраивать свои механизмы с необходимой гибкостью. В будущих дебатах и рекомендациях по планированию землепользования и размещению объектов эти факторы будут приняты во внимание (цель 11).

с) Повышение риска природно-техногенных ЧС будет заложено в анализ и оценку рисков, меры по обеспечению безопасности и планы на случай чрезвычайных ситуаций, а также отражено в соответствующих руководствах, политике и экспертных диалогах. Конвенция будет поддерживать национальные усилия по адаптации и повышению устойчивости к климатическим опасностям и стихийным бедствиям (цель 13).

⁸ Например, Типовые рекомендации Организации Объединенных Наций по перевозке опасных грузов.

⁹ Например, в 2005 году в результате аварии на химическом заводе в Цзилине, Китай, приток реки Амур на протяжении 80 км был загрязнен токсичными веществами, и последствия этого аварийного разлива химикатов достигли территории Российской Федерации.

¹⁰ При этом, в частности, штаб-квартиры крупных компаний часто расположены в регионе ЕЭК.

IV. Механизмы осуществления Конвенции

20. Для осуществления целей и ключевых задач Конвенции до 2030 года необходимы следующие механизмы.

1. Инклюзивный политический форум для ведения диалога между властями, промышленностью, научными кругами и гражданским обществом

21. Благодаря своему организационному потенциалу Конвенция будет и далее служить платформой для диалога по вопросам промышленной безопасности и поиска решений проблем, с которыми сталкиваются страны в процессе ее осуществления. Она будет форумом для обмена опытом, выявления передовой практики и оценки ее применимости к различным национальным условиям. Существующие и новые вопросы безопасности будут рассматриваться на политическом и экспертном уровнях на совещаниях Конференции Сторон, специализированных семинарах, практикумах и совещаниях групп экспертов.

22. Конвенция будет и впредь находиться в эпицентре разработки политики в сфере промышленной безопасности и будет нацелена на укрепление ее связей с разработчиками политики по более широким вопросам минимизации рисков и соответствующую национальную политику в рамках Конвенции о промышленных авариях (включая политику контроля за химическими и взрывчатыми веществами в ряде стран-членов). В дополнение к базовой политике сотрудничества в рамках Конвенции будет поставлена задача широкого вовлечения в процесс ее осуществления всех заинтересованных сторон, включая представителей промышленности, научных кругов и организаций гражданского общества. В рамках Конвенции будет активнее вестись информационная работа и будут рассматриваться возможности новых и инновационных форматов (университетские учебные программы, тематические исследования, вебинары, приложения по промышленной безопасности, TEDx¹¹ и др.) в целях укрепления сотрудничества с более широким кругом заинтересованных сторон.

2. Центр передового опыта в области разработки и осуществления руководящих указаний

23. Разработка руководящих документов в поддержку осуществления Конвенции будет осуществляться директивными органами и национальными экспертами в тесном сотрудничестве с представителями промышленности и научных кругов. Конвенция будет и далее служить центром передового опыта для разработки руководящих указаний, обобщения технических знаний и опыта за счет своих экспертных сетей. Будущие руководящие указания должны лучше учитывать потребности стран, широкие изменения в сфере политики, новые проблемы в области промышленной безопасности, Сендайскую рамочную программу и национальные усилия по осуществлению Конвенции¹². После разработки руководящих указаний усилия будут направлены на обмен опытом и наращивание потенциала, с тем чтобы страны могли их выполнять. Совместная группа экспертов будет и далее играть активную роль в этой связи и в контексте Конвенции по трансграничным водам налаживать связи со

¹¹ TEDx Talks – это веб-сайт, на котором размещаются и распространяются ранее записанные видеоматериалы конференций TED (некоммерческая организация по распространению идей). Мероприятия TEDx планируются и координируются на уровне общин и обычно проводятся на бесплатной основе (<https://www.ted.com/watch/tedx-talks>).

¹² Они включают разработку национальных и местных стратегий и планов по уменьшению рисков; региональных и субрегиональных механизмов сотрудничества в области снижения риска бедствий; и стратегий, планов и программ в области обеспечения готовности к бедствиям и ликвидации их последствий на национальном и местном уровнях.

странами за пределами региона ЕЭК и учитывать их опыт и передовую практику при распространении руководств по безопасности.

3. Сотрудничество в рамках стратегического партнерства

24. Конвенция должна постоянно стимулировать к развитию стратегического партнерства. Она будет стремиться к обеспечению синергизма, с тем чтобы дополнить ее основные компетенции при решении текущих и новых вопросов политики и расширить круг разработчиков политики и заинтересованных сторон, участвующих в разработке рекомендаций и подходов и осуществлении деятельности по укреплению потенциала. Она будет осуществлять сотрудничество в рамках Межучрежденческой координационной группы по промышленным авариям и содействовать работе Межучрежденческой координационной группы по регулированию химических веществ. Она будет также стремиться к расширению своих традиционных стратегических партнерских отношений и разработке новых механизмов партнерства с другими соответствующими организациями, включая Управление Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий, «ООН-окружающая среда», ЭСКАТО и другие региональные комиссии Организации Объединенных Наций, ОЭСР, Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и такие региональные учреждения, как Межгосударственный совет по промышленной безопасности Содружества Независимых Государств (СНГ). Будет продолжаться поиск точек соприкосновения с другими конвенциями и программами ЕЭК.

4. Программа оказания помощи и сотрудничества

25. Программа помощи будет пересмотрена и переименована, с тем чтобы она оставалась эффективным инструментом оказания помощи и создания потенциала на всех уровнях. Она будет переименована в Программу оказания помощи и сотрудничества, в рамках которой страны-бенефициары будут все более активно сотрудничать и оказывать друг другу поддержку и брать себя полную ответственность за осуществляемую деятельность. Многолетние, многострановые проекты, реализуемые в рамках Программы, как ожидается, будут способствовать повышению эффективности управления в рамках национальных диалогов по вопросам политики в области промышленной безопасности с участием всех соответствующих заинтересованных сторон и улучшению трансграничного сотрудничества по линии субрегиональных проектов и мероприятий. Рабочая группа по осуществлению будет продолжать осуществлять надзор за деятельностью по оказанию помощи и ориентации национальных усилий для подготовки самооценок и планов действий в рамках стратегического подхода Программы.

5. Укрепление роли посредством развития связей и коммуникации

26. Конвенция будет укреплять свой авторитет в регионе ЕЭК и за его пределами в соответствии со своей стратегией коммуникации, взаимодействия и информационно-пропагандистской деятельности. Эта задача будет решаться посредством привлечения внимания к взаимосвязям с Повесткой дня на период до 2030 года и Сендайской рамочной программой, а также за счет обеспечения участия должностных лиц, национальных координаторов и секретариата в мероприятиях высокого уровня, организуемых на региональном и глобальном уровнях. С этой целью Конвенция будет укреплять свое партнерство и активизировать работу с сетями экспертов по соответствующим проблемам (например, уменьшение опасности бедствий, урегулирование кризисов и соответствующую национальную политику в рамках Конвенции о промышленных авариях (включая политику контроля за химическими и взрывчатыми веществами (ХБРЯВ) в ряде стран-членов)). Эти взаимосвязи будут отражаться в таких коммуникационных продуктах, как брошюры, открытки, пресс-релизы и сообщения. Таким образом, работа по существу проблем, которая будет продолжаться на уровне экспертов, получит более широкое признание среди

разработчиков политики, представителей промышленных кругов, в учебных заведениях и в других кругах.

6. План работы

27. План работы по Конвенции служит главным инструментом для достижения ее целей, задач и предусмотренных в них стратегических приоритетов. Стороны и стратегические партнеры будут играть ведущую роль в деятельности по выполнению плана работы как по существу, так и в финансовом отношении. Страны будут принимать активное участие в межправительственных совещаниях и совещаниях групп экспертов и вносить вклад в плодотворный обмен опытом и экспертными знаниями и разработку и обзор методических указаний. Страны-бенефициары будут брать на себя инициативу в реализации деятельности по оказанию помощи и принимать меры для обеспечения ее непрерывности, а также предоставлять поддержку натурой. План работы будет отражать вызовы и потребности стран в области осуществления, которые были выявлены в их национальных докладах об осуществлении и в заключительных докладах по итогам мероприятий по оказанию помощи, а также нацелен на решение текущих и возникающих вопросов при сохранении преемственности в работе. Посредством плана работы Конференция Сторон и Бюро устанавливают четкие приоритеты в задачах с учетом имеющихся и ожидаемых ресурсов.

7. Устойчивое финансирование и развитие потенциала

28. Устойчивое и прогнозируемое финансирование имеет решающее значение для будущего Конвенции. Оно является необходимым предварительным условием продолжения деятельности, включая обслуживание межправительственных органов, организацию совещаний по вопросам политики и совещаний экспертов, координацию работы по подготовке руководящих указаний и обеспечение функционирования сетей в рамках Конвенции. Оно также необходимо для устойчивого наращивания потенциала и помощи, оказываемой странам, с тем чтобы они могли совершенствоваться и согласовывать стандарты безопасности между субрегионами и, возможно, за их пределами. Предсказуемое финансирование имеет важнейшее значение для эффективного планирования и осуществления деятельности и обеспечения стабильной работы секретариата, укомплектованного квалифицированными кадрами.

29. Как указано в устойчивом финансовом механизме Конвенции (ECE/CP.TEIA/24, приложение I)¹³, главная ответственность за обеспечение необходимых ресурсов для выполнения планов работы лежит на Сторонах, которым предлагается рассматривать возможность внесения взносов в размере, учитывающем их экономический потенциал, либо в большем объеме (пункт 12); другим заинтересованным сторонам также предлагается вносить взносы (пункт 14). Стороны до принятия двухгодичного плана работы продолжают брать на себя обязательства в отношении уровня годовых добровольных финансовых взносов и взносов натурой или указывать его и принимать активное участие в обеспечении дополнительных взносов (пункт 24). Они будут также продолжать оказывать поддержку в виде взносов натурой и экспертов. Координационные центры будут взаимодействовать с национальными властями, включая учреждения по сотрудничеству в целях развития, а Бюро будет подготавливать приемлемый для финансирования план работы (пункт 24 с i)).

¹³ Устойчивый финансовый механизм был принят Конференцией Сторон на ее седьмом совещании (Стокгольм, 24–26 ноября 2012 года) и имеется по адресу <http://www.unece.org/index.php?id=29023>.