

**Европейская экономическая комиссия****Конференция Сторон Конвенции  
о трансграничном воздействии  
промышленных аварий****Тринадцатое совещание**  
Женева, 27–29 ноября 2024 года  
Пункт 13 предварительной повестки дня  
**Безопасность хвостохранилищ****Записка об оценке Руководящих принципов,  
способствующих установлению опасных видов  
деятельности для целей Конвенции, в связи  
с хвостохранилищами****Записка Бюро, подготовленная в сотрудничестве с Рабочей  
группой по осуществлению и Совместной группой экспертов  
по проблемам воды и промышленных аварий на основе работы  
малой группы по безопасности хвостохранилищ***Резюме*

На своем двенадцатом совещании (Женева (в смешанном формате), 29 ноября — 1 декабря 2022 года) Конференция Сторон Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях) поручила Совместной группе экспертов по проблемам воды и промышленных аварий (Совместная группа экспертов) в сотрудничестве с Рабочей группой по осуществлению и Бюро проанализировать в течение двухгодичного периода 2023–2024 годов вопрос о том, существует ли необходимость в пересмотре и обновлении Руководящих принципов, способствующих установлению опасных видов деятельности для целей Конвенции Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций о трансграничном воздействии промышленных аварий<sup>a</sup> с поправками, внесенными в нее в 2004<sup>b</sup> и 2018<sup>c</sup> годах, в целях более полного охвата опасностей и рисков, возникающих в связи с хвостохранилищами, и представить Конференции свои выводы в форме официального документа на ее тринадцатом совещании<sup>d</sup>.

Созданная Бюро малая группа по безопасности хвостохранилищ, состоящая из членов Бюро, Рабочей группы и Совместной группы экспертов, провела совещания 30 мая 2023 года, 14 сентября 2023 года и 7 мая 2024 года в целях разработки официального документа. Проект этого документа был представлен на пятьдесят третьем и пятьдесят четвертом совещаниях Бюро (Женева, 11–12 октября 2023 года и 13–14 июня 2024 года соответственно), на сорок девятом совещании Рабочей группы (Женева, 31 января — 1 февраля 2024 года) и на совещаниях Совместной группы



экспертов (онлайн, 2 июня 2023 года, и Братислава, 24 апреля 2024 года) и открыт для представления замечаний этих органов. В процессе обновления проекта документа с учетом представленных материалов малая группа подготовила настоящую записку, которую поддержали Бюро, Рабочая группа и Совместная группа экспертов.

Конференции Сторон предлагается принять данную записку.

<sup>a</sup> ECE/CP.TEIA/2, приложение IV, решение 2000/3.

<sup>b</sup> ECE/CP.TEIA/12, приложение II, решение 2004/2.

<sup>c</sup> ECE/CP.TEIA/38/Add.1, решение 2018/1.

<sup>d</sup> ECE/CP.TEIA/44, п. 30.

## I. Введение и мандат

1. Промышленные аварии на хвостохранилищах приводят к экологическим катастрофам с разрушительными последствиями для людей, окружающей среды и экономики<sup>1</sup>. В некоторых хвостохранилищах размещены опасные вещества, которые причиняют вред здоровью человека, биоразнообразию и экосистемам по причине своей токсичности, щелочности или кислотности. В других хвостохранилищах наибольший риск состоит в наличии огромного количества хвостового шлама, выброс которого при авариях происходит с такой силой, которая приводит к гибели людей, разрушению домов и природных ландшафтов. Так, в 2019 году в городе Брумадиньо (Бразилия) прорвало огромную дамбу хвостохранилища, и в воду вылилось около 12 млн м<sup>3</sup> отходов горнодобывающей промышленности, в результате чего погибли по меньшей мере 259 человек, а протяженность зоны разрушений, которая распространилась на ближайший город и селения, составила 8 км. Эта и другие аварии, произошедшие в регионе Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций и за его пределами, убедительно свидетельствуют о необходимости устранения опасностей и рисков, связанных с хвостохранилищами.

2. Устранение опасностей и рисков, связанных с хвостохранилищами, становится все более актуальной задачей в условиях изменения климата. Во-первых, в ближайшие десятилетия ожидается значительное увеличение мирового спроса на полезные ископаемые и металлы, в том числе для внедрения технологий, необходимых для перехода к «зеленой энергетике»<sup>2</sup>. Связанные с этим действия по смягчению последствий изменения климата приведут к увеличению объемов добычи полезных ископаемых и увеличению количества хвостохранилищ. Во-вторых, стихийные бедствия и все более частые и серьезные последствия изменения климата усиливают опасности и риски, связанные с хвостохранилищами: так, в результате обильных дождей и снегопадов повышается уровень воды в прудах хвостохранилищ, происходит перелив и выброс хвостов в водотоки по которым они быстро распространяются; в результате повышения температуры и засухи хвостохранилища высыхают, после чего дождь и ветер разносят опасную пыль; а оползни и землетрясения приводят к повреждениям и разрушениям конструкций хвостохранилищ. Эти вопросы требуют от правительств и операторов принятия мер по адаптации хвостохранилищ к рискам природно-техногенных чрезвычайных ситуаций (ПТЧС).

<sup>1</sup> Согласно документу «Руководящие принципы и надлежащая практика обеспечения эксплуатационной безопасности хвостохранилищ» (издание Организации Объединенных Наций, ECE/CP.TEIA/26, с. 3): «термин “хвостохранилище” охватывает весь комплекс сооружений, необходимых для приема и хранения хвостов, в том числе накопитель хвостов, дамбу (дамбы) хвостохранилища, чашу хвостохранилища, отстойные пруды, подающие трубопроводы и т. д.». Термин «хвосты» означает «мелкозернистые отходы, образующиеся после извлечения с помощью применяемых технологических процессов поддающихся извлечению металлов и минерального сырья. На заключительном этапе процесса удаляемый в качестве отходов материал представляет собой минеральные частицы, размеры которых колеблются в пределах от 10 мкм до 1,0 мм».

<sup>2</sup> См. ECE/CP.TEIA/2024/2.

3. По результатам уже состоявшихся обсуждений, у Сторон Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий сформировалось понимание того, что ее положения применяются к хвостохранилищам<sup>3</sup>. Некоторые основные положения Конвенции применяются к «промышленным авариям» в широком смысле, в том числе и на хвостохранилищах, где происходят (могут происходить) неконтролируемые выбросы опасных веществ. Другие положения относятся непосредственно к «опасной деятельности», однако согласно Конвенции для отнесения хвостохранилищ к категории объектов, на которых осуществляется «опасная деятельность», необходима громоздкая процедура, в рамках которой Стороны должны установить: а) содержат ли составы хвостов то или иное опасное вещество в предельном количестве, указанном в приложении I; и б) могут ли процессы на соответствующих хвостохранилищах привести к трансграничному воздействию. Приложение I в настоящее время соответствует Согласованной на глобальном уровне системе классификации опасности и маркировки химической продукции (СГС) Организации Объединенных Наций. Процедуры проверки и классификации отходов и гетерогенных составов, в том числе хвостов, в соответствии с приложением I и СГС не всегда просты: они требуют времени и являются довольно непрактичными по причине сложных свойств хвостов. Кроме того, в приложении I в первую очередь рассматривается токсичность опасных веществ, а не другие опасные свойства, характерные для хвостов, например щелочность, кислотность или физические свойства. Этим проблемам хвостохранилищ был посвящен немалый объем работы в рамках Конвенции.

4. Стороны Конвенции и другие страны обменивались информацией и знаниями, а также разрабатывали и применяли инструменты, направленные на повышение безопасности хвостохранилищ и предотвращение аварий, с помощью следующих средств:

а) семинара по безопасности хвостохранилищ в регионе ЕЭК и за его пределами (онлайн, 1 декабря 2020 года)<sup>4</sup> и международного рабочего совещания ЕЭК по наращиванию потенциала в области предотвращения аварийного загрязнения вод хвостохранилищами, подготовки к нему и реагирования на него (Братислава, в смешанном формате, 23–24 апреля 2024 года)<sup>5</sup>, по итогам которых были сделаны выводы и даны рекомендации по устранению пробелов;

б) подготовленных ЕЭК Руководящих принципов и надлежащей практики обеспечения эксплуатационной безопасности хвостохранилищ и соответствующей Методологии повышения безопасности хвостохранилищ<sup>6</sup>, решения 2020/1 о повышении безопасности хвостохранилищ в регионе ЕЭК и за его пределами (ECE/CP.TEIA/42/Add.1), «дорожной карты» по повышению безопасности хвостохранилищ в регионе ЕЭК и за его пределами (ECE/CP.TEIA/2022/7) и онлайн-набора инструментов и учебных материалов по повышению безопасности хвостохранилищ<sup>7</sup>, которые предоставляют компетентным органам и операторам инструменты для получения практических знаний и принятия мер;

в) других видов деятельности по оказанию помощи, осуществляемых Сторонами Конвенции и секретариатом и содействующих странам в применении этих инструментов, что привело, в частности, к учету более 1000 хвостохранилищ в регионе ЕЭК (функционирование как минимум 25 процентов из которых может оказывать трансграничное воздействие)<sup>8</sup>, а также к официальному созданию в разных странах

<sup>3</sup> См. ECE/CP.TEIA/WG.1/2013/3, п. 9.

<sup>4</sup> См. <https://unece.org/environmental-policy/events/seminar-mine-tailings-safety-unece-region-and-beyond>.

<sup>5</sup> См. <https://unece.org/info/Environmental-Policy/Industrial-Accidents/events/381922>.

<sup>6</sup> URL: [https://unece.org/environment-policy/industrial-accidents/online-toolkit-and-training-strengthening-mine-tailings#accordion\\_1](https://unece.org/environment-policy/industrial-accidents/online-toolkit-and-training-strengthening-mine-tailings#accordion_1).

<sup>7</sup> См. [https://unece.org/environment-policy/industrial-accidents/online-toolkit-and-training-strengthening-mine-tailings#accordion\\_1](https://unece.org/environment-policy/industrial-accidents/online-toolkit-and-training-strengthening-mine-tailings#accordion_1).

<sup>8</sup> Так, функционирование 59 из 237 учтенных хвостохранилищ в странах Центральной Азии может оказывать потенциальное трансграничное воздействие. В речных бассейнах эта процентная доля обычно намного выше: например, в бассейне реки Сырдарья

межведомственных рабочих групп по безопасности хвостохранилищ и предотвращению аварийного загрязнения воды, задачей которых является межведомственная координация политических и технических мер.

5. Вышеупомянутая деятельность свидетельствует о приверженности Сторон и других стран делу устранения опасностей и рисков, связанных с хвостохранилищами, при помощи положений Конвенции и разработанных в соответствии с ней инструментов. Важность этой работы признали и другие межправительственные органы и международные организации. В частности, Конвенция была признана важным инструментом для решения вопросов управления хвостохранилищами, а в контексте Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде был признан общемировой потенциал содействия применению Руководящих принципов и надлежащей практики ЕЭК<sup>9</sup>.

6. Конференция Сторон Конвенции постоянно уделяет первоочередное внимание необходимости повышения безопасности хвостохранилищ. В частности, она одобрила Руководящие принципы и надлежащую практику, приняла решение 2020/1, одобрила «дорожную карту» по повышению безопасности хвостохранилищ в регионе ЕЭК и за его пределами, а также приветствовала прогресс, достигнутый странами в деле повышения безопасности хвостохранилищ в рамках Программы помощи и сотрудничества Конвенции. В ходе осуществления деятельности, описанной в пункте 4, Стороны и связанные с ними эксперты начали обсуждать вопрос о необходимости обновления Руководящих принципов, способствующих установлению опасных видов деятельности для целей Конвенции (Руководящие принципы) (ECE/CP.TEIA/38/Add.1, решение 2018/1), с тем чтобы более полно охватить опасности и риски, возникающие в связи с хвостохранилищами. Бюро и Рабочая группа по осуществлению Конвенции, а также Совместная группа экспертов по проблемам воды и промышленных аварий в рамках Конвенции ЕЭК о трансграничном воздействии промышленных аварий и Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам) обсуждали такие обновления в течение двухгодичного периода 2021–2022 годов. На специальной сессии Рабочей группы, в ходе которой прошел семинар по передовой практике и извлеченным урокам в области осуществления Конвенции (Женева, в смешанном формате, 3–4 февраля 2022 года), представитель Германии предложил обновить Руководящие принципы, включив в них все хвостохранилища, имеющие вместимость не менее 1 млн м<sup>3</sup> или Индекс риска хвостохранилищ >10, независимо от наличия в них опасных веществ, перечисленных в приложении I к Конвенции, и от их удаленности от границ<sup>10</sup>. В результате учета и картирования хвостохранилищ в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии в рамках проектов, финансируемых Агентством по охране окружающей среды Германии, было установлено, что хвостохранилища именно с таким объемом хвостов представляют наибольшую опасность<sup>11</sup>. Добавление относящегося к вместимости критерия в

---

функционирование 33 из 61 учтенных хвостохранилищ может оказывать потенциальное трансграничное воздействие.

<sup>9</sup> См. United Nations Environment Programme (UNEP), Environmental Aspects of Minerals and Metals Management: Implementing UNEA Resolution 5/12- Co-Chairs' Summary Report of the Global Intergovernmental Meeting, 7-8 September 2023 (n.d.), URL: [www.greenpolicyplatform.org/sites/default/files/downloads/tools/Report-UNEA%20512%20Global%20Intergovernmental%20Meeting-V2.pdf](http://www.greenpolicyplatform.org/sites/default/files/downloads/tools/Report-UNEA%20512%20Global%20Intergovernmental%20Meeting-V2.pdf); UNEP, Knowledge Gaps in Relation to the Environmental Aspects of Tailings Management (n.d.), URL: [www.greenpolicyplatform.org/sites/default/files/downloads/tools/Final%20Knowledge%20Gaps%20Report\\_Environmental%20Aspects%20of%20Tailings%20Management%20%28January%202024%209\\_1.pdf](http://www.greenpolicyplatform.org/sites/default/files/downloads/tools/Final%20Knowledge%20Gaps%20Report_Environmental%20Aspects%20of%20Tailings%20Management%20%28January%202024%209_1.pdf); и ECE/CP.TEIA/44, п. 31.

<sup>10</sup> Индекс риска хвостохранилищ наряду с Индексом опасности хвостохранилищ входит в разработанную Агентством по охране окружающей среды Германии всеобъемлющую Методологию повышения безопасности хвостохранилищ, которая подкрепляет практическое применение Руководящих принципов и надлежащей практики обеспечения эксплуатационной безопасности хвостохранилищ ЕЭК.

<sup>11</sup> Член Совместной группы экспертов по проблемам воды и промышленных аварий, представляющий Германию, заявил, что предложенный критерий описан лишь как отправная

Руководящие принципы привело бы к признанию физических рисков хвостов независимо от их токсичности и дополнительно способствовало бы отнесению хвостохранилищ к категории объектов, на которых осуществляется опасная деятельность по смыслу Конвенции.

7. С учетом всего этого на своем двенадцатом совещании (Женева, в смешанном формате, 29 ноября — 1 декабря 2022 года) Конференция Сторон поручила Совместной группе экспертов, в сотрудничестве с Рабочей группой и Бюро, «оценить в течение следующего двухгодичного периода [2023–2024 годов] необходимость пересмотра и обновления вышеупомянутых Руководящих принципов для более полного охвата опасностей и рисков, связанных... с хвостохранилищами, и представить Конференции свои выводы в форме официального документа на ее тринадцатом совещании»<sup>12</sup>.

8. Бюро и Рабочая группа на своем совместном совещании в начале двухгодичного периода 2023–2024 годов (Женева, гибридный формат, 14 февраля 2023 года) вновь создали малую группу по безопасности хвостохранилищ, в состав которой вошли члены Бюро, Рабочей группы, Совместной группы экспертов и секретариата<sup>13</sup>, для выполнения соответствующего мандата. Малой группе было поручено в течение 2023 года провести обсуждение и достичь консенсуса в отношении возможного обновления Руководящих принципов, а также подготовить к тринадцатому совещанию Конференции официальный документ, содержащий доклад о результатах оценки, изложение рассмотренных вариантов, в том числе их преимуществ и недостатков, а также рекомендацию по дальнейшей работе<sup>14</sup>. Результатом этого процесса стали настоящий документ и соответствующий проект решения об отнесении хвостохранилищ к категории объектов, на которых осуществляются опасные виды деятельности (ECE/CP.TEIA/2024/11).

## II. Подход

9. Для структурирования процесса оценки малая группа по безопасности хвостохранилищ определила следующие ключевые вопросы, которые легли в основу настоящего документа и которыми она руководствовалась в своей работе:

a) каким образом хвостохранилища в настоящее время охватываются Конвенцией и Руководящими принципами и учитываются в соответствии с ними? Существуют ли какие-либо пробелы или препятствия на пути к устранению опасностей и рисков, связанных с хвостохранилищами?

b) какие варианты расширения охвата опасностей и рисков, связанных с хвостохранилищами, положениями Руководящих принципов и/или Конвенции следует рассмотреть?

## III. Текущее положение дел с охватом и учетом хвостохранилищ в рамках Конвенции

10. Сфера действия Конвенции излагается в статье 2, которая гласит, что она применяется в отношении предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации последствий аварий, которые могут привести к трансграничному воздействию, включая воздействие аварий, вызванных стихийными

---

точка, которую следует повторно проанализировать через несколько лет и решить, следует ли повысить либо понизить предельное значение.

<sup>12</sup> CP.TEIA/2023/B.1/Minutes–CP.TEIA/2023/WG1.2/Minutes, п. 9.

URL: <https://unece.org/info/Environmental-Policy/Industrial-Accidents/events/374971>.

<sup>13</sup> В состав группы вошли г-н Михаэль Штрукль (Австрия), г-н Павел Данигелка (Чехия), г-н Герхард Винкельманн-Оэй (Германия), г-н Боян Срдиц (Сербия), г-жа Санья Стаменкович (Сербия), г-н Георгиос Георгиадис (секретариат), г-жа Клаудия Камке (секретариат), г-н Джозеф Орангиас (секретариат) и г-н Мартин Меркофер (Швейцария; руководитель).

<sup>14</sup> CP.TEIA/2023/B.1/Minutes–CP.TEIA/2023/WG1.2/Minutes, п. 12.

бедствиями, а также в отношении международного сотрудничества, касающегося взаимной помощи, совместных исследований и разработок, обмена информацией и технологиями в области предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий. Среди всех типов аварий Конвенция не применяется в отношении «разрушения плотин, за исключением воздействия промышленных аварий, вызванных такими разрушениями». Стороны и эксперты интерпретировали это исключение как применимое только к плотинам либо дамбам водохранилищ, но не хвостохранилищ. Согласно сообщению Рабочей группы по развитию, Стороны исходят из того понимания, что к хвостохранилищам Конвенция применяется; кроме того, Конференция Сторон одобрила разработанные Совместной группой экспертов Руководящие принципы и надлежащую практику обеспечения эксплуатационной безопасности хвостохранилищ<sup>15</sup>, в которых содержится определение термина «хвостохранилище» как объекта, включающего в том числе и «дамбу хвостохранилища».

11. Несмотря на общее ограничение сферы действия Конвенции согласно статье 2, ее основные положения применяются к «промышленным авариям», «промышленным авариям, которые могут привести к трансграничному воздействию» и «опасной деятельности». Согласно определению в пункте а) статьи 1 Конвенции, «промышленная авария» означает событие, возникающее в результате неконтролируемых изменений в ходе любой деятельности, связанной с опасными веществами, в частности на промышленном объекте, например в ходе производства, использования, хранения, перемещения или удаления. «Трансграничное воздействие» определяется как серьезное воздействие в пределах действия юрисдикции той или иной Стороны в результате промышленной аварии, происшедшей в пределах действия юрисдикции другой Стороны. Все хвостохранилища, соответствующие этим определениям, охватываются предусмотренными Конвенцией мерами, которые относятся соответственно к «промышленным авариям» и «промышленным авариям, которые могут привести к трансграничному воздействию».

12. Определение «опасной деятельности» в пункте b) статьи 1 опирается на следующие два критерия:

а) вещество и его количество: в рамках деятельности должно использоваться опасное вещество или состав в количестве, указанном в приложении I. Этот критерий был разработан на основе токсичности веществ или составов, а не на основе опасностей или рисков, связанных с количеством вещества или состава и того физического воздействия, которое они могут оказать в случае аварии, что было отмечено как один из самых серьезных рисков, относящихся к хвостохранилищам. Кроме того, при определении опасной деятельности не всегда учитываются другие свойства веществ или составов, такие как щелочность и кислотность, которыми могут характеризоваться хвосты;

б) размещение: авария на объекте, где осуществляется опасная деятельность, может привести к трансграничному воздействию. Это широкий критерий, не содержащий подробных сведений о характере деятельности, которая может привести к трансграничному воздействию. Согласно пункту 1 статьи 4, в целях принятия предупредительных мер и мер по обеспечению готовности Стороны должны принимать в случае необходимости меры по установлению опасных видов деятельности в пределах действия своих юрисдикций и обеспечивать уведомление затрагиваемых Сторон о любой такой планируемой или осуществляемой деятельности. В соответствии с пунктом 6 статьи 18 Конференция Сторон утвердила Руководящие принципы для оказания поддержки Сторонам в толковании и осуществлении их обязательств, вытекающих из пункта 1 статьи 4. В Руководящих принципах подробно рассматривается критерий размещения, которым Стороны руководствуются при установлении трансграничного характера воздействия опасной деятельности, которое может распространяться по воздушной среде и водным путям (см. таблицу 1).

<sup>15</sup> Издание ООН, ECE/CP.TEIA/26.

Таблица 1

**Критерии для установления «опасной деятельности» в соответствии с Конвенцией**

<i>Критерии</i>	<i>Конвенция, ст. 1 b)</i>	<i>Руководящие принципы</i>	
Вещество и его количество	В ходе деятельности одно или более чем одно опасное вещество присутствует или может присутствовать в количествах, равных или превышающих предельные количества, перечисленные в приложении I	То же, что и в ст. 1 b)	
Размещение	Деятельность может привести к трансграничному воздействию	<p>Воздушный путь: деятельность осуществляется в пределах 15 км от границы (обязательно использование опасных веществ, которые могут вызвать пожар/взрыв или подпадают под категории 1, 2 или 3 части I приложения I к Конвенции и которые могут поступать в воздушную среду в случае аварии)</p>	<p>Водный путь: вдоль или в пределах района водосборной площади трансграничных или пограничных рек, трансграничных или международных озер или в пределах района водосборной площади трансграничных подземных вод для деятельности, предусматривающей использование опасных веществ, которые подпадают под категории 1, 2, 3, 9, 16, 17 или 18 части I приложения I к Конвенции (в том числе любых веществ, указанных в части II приложения I и обладающих любыми из этих свойств), и которые могут поступить в водотоки в случае аварии. Вопрос о том, способен ли такой вид деятельности привести к трансграничному воздействию в таком случае, следует решать компетентному органу Стороны происхождения, предпочтительно в консультации с совместными органами. Это решение следует принимать в зависимости от, среди прочего, существования систем оповещения и предупреждения на реках и расстояния между местом проведения опасной деятельности и границей. Совместная специальная группа экспертов по проблемам воды и промышленных аварий рекомендовала, чтобы это расстояние соответствовало приблизительно двухдневному периоду стока при средней скорости потока.</p>

13. Все хвостохранилища, соответствующие критериям пункта b) статьи 1 («Определения»), охватываются предусмотренными Конвенцией мерами, которые относятся к опасной деятельности. Конференция Сторон просила Стороны и предложила другим государствам — членам ЕЭК применять Руководящие принципы при установлении опасных видов деятельности в соответствии с пунктом 1 статьи 4: несмотря на то, что Руководящие принципы не являются юридически обязательными, Стороны и применяющие их страны располагают стандартной практикой их применения. С учетом технических трудностей, которые связаны с проверкой составов хвостов на соответствие приложению I, и отсутствия данных о количестве и состоянии хвостохранилищ под юрисдикцией Сторон и в регионе ЕЭК Конференция Сторон, связанные с ней эксперты и секретариат лишены возможности составить основанное на фактах представление о масштабах проблемы хвостохранилищ и адаптировать законы, политику и стратегии к задаче непосредственного устранения наиболее серьезных рисков и «горячих точек».

14. Рабочая группа по осуществлению подтвердила отсутствие данных и добавила в формы отчетности для десятого цикла отчетности об осуществлении Конвенции (2019–2022 годы) новый вопрос к странам, касающийся количества хвостохранилищ, которые подпадают под пункт b) статьи 1 и находятся в пределах их юрисдикции. Кроме того, в формах отчетности Стороны и другие отчитывающиеся страны должны предоставить информацию о характере своей опасной деятельности и местах ее осуществления. Как указано в десятом докладе об осуществлении Конвенции (2019–2022 годы) (ECE/CP.TEIA/2024/5), на наличие «опасной деятельности» в пределах своих юрисдикций указали в национальных докладах, представленных к 22 апреля 2024 года, 24 страны. Из этих 24 стран четыре (Армения, Кыргызстан, Северная Македония, Франция) сообщили, что среди их промышленных объектов, на которых осуществляются «опасные виды деятельности», имеются и хвостохранилища. Одна из Сторон (Чехия) сообщила, что дамбы хвостохранилищ не классифицируются в соответствии с ее законодательством о предотвращении крупных аварий, но регулируются другим законодательным актом; при этом представители страны упомянули, что, хотя сотрудничество между органами власти закреплено в ее законодательстве о предотвращении крупных аварий, основной проблемой является классификация составов хвостов в соответствии с приложением I. Две Стороны упомянули о недавней подготовке ими следующих документов: нового руководства по классификации отходов в соответствии с приложением I к Конвенции и Директивой Европейского союза «Севесо-III»<sup>16</sup> (Германия); и нового регламента по обращению с отходами горнодобывающей промышленности, позволяющего относить объекты к категории хвостохранилищ в соответствии с Директивой «Севесо-III» (Сербия). Несмотря на малое количество хвостохранилищ, отнесенных, согласно Конвенции, к объектам, на которых осуществляется «опасная деятельность», в регионе ЕЭК в рамках проектов под эгидой Конвенции было установлено наличие более 1000 хвостохранилищ, что позволяет предположить, что как минимум 25 процентов из них потенциально могут оказывать трансграничное воздействие. Это подтверждает вывод малой группы о том, что многие страны могут столкнуться с трудностями при оценке составов хвостов в соответствии с приложением I, и указывает на необходимость разработки дальнейшего руководства или обновления Руководящих принципов в целях упрощения процедуры отнесения хвостохранилищ к категории объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, для целей Конвенции<sup>17</sup>. Каким бы ни было количество хвостохранилищ, отнесенных к категории объектов, на которых осуществляется «опасная деятельность», гораздо большее количество хвостохранилищ, вне всякого сомнения, подпадает под действие положений Конвенции, применяющихся к «промышленным авариям» и «промышленным авариям, которые могут привести к трансграничному воздействию», однако для целей отчетности Рабочая группа не задавала таких вопросов.

<sup>16</sup> См. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/18/oj>.

<sup>17</sup> URL: [https://unece.org/sites/default/files/2022-](https://unece.org/sites/default/files/2022-09/RUS_Guidelines_to_facilitate_the_identification_of_hazardous_activities_for_the_purposes_of_the_UNECE_Industrial_Accidents_Convention_Location_Criteria.pdf)

[09/RUS\\_Guidelines\\_to\\_facilitate\\_the\\_identification\\_of\\_hazardous\\_activities\\_for\\_the\\_purposes\\_of\\_the\\_UNECE\\_Industrial\\_Accidents\\_Convention\\_Location\\_Criteria.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2022-09/RUS_Guidelines_to_facilitate_the_identification_of_hazardous_activities_for_the_purposes_of_the_UNECE_Industrial_Accidents_Convention_Location_Criteria.pdf).



15. В своем решении 2020/1 Конференция Сторон рекомендовала странам ЕЭК, занимающимся добычей минеральных ресурсов, вести учет хвостохранилищ, наносить на карты их местоположение и совершенствовать системы безопасного управления хвостохранилищами, в том числе теми, функционирование которых связано с трансграничными рисками, и предложила странам за пределами региона принимать аналогичные меры. В решении содержалось напоминание Сторонам Конвенции о том, что установление опасных видов деятельности и уведомление о них распространяются также на хвостохранилища, особенно подпадающие под определения в пункте b) статьи 1, и просьба к Сторонам сообщать о них в своих национальных докладах об осуществлении. Кроме того, в рамках «Дорожной карты» по повышению безопасности хвостохранилищ в регионе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций и за его пределами на период до 2030 года Конференция Сторон согласовала действия, которые следует предпринять Сторонам, а также инструменты и средства, которые им следует применять для учета хвостохранилищ и устранения связанных с ними опасностей и рисков.

16. Ниже приводится резюме основных тезисов данного раздела:

a) основные положения Конвенции применяются к «промышленным авариям», «промышленным авариям, которые могут привести к трансграничному воздействию» и «опасной деятельности»; хвостохранилища, соответствующие одному или нескольким из этих определений, подпадают под действие соответствующих положений;

b) «опасная деятельность» характеризует те хвостохранилища, i) в которых содержатся опасные вещества по смыслу приложения I; и ii) аварии на которых могут привести к трансграничному воздействию. В отношении подпункта i) были высказаны следующие опасения: испытания для выявления опасных веществ и определения их количества в хвостах сложного состава не всегда просты по причине неоднородности хвостов; некоторые свойства составов хвостов — например щелочность и кислотность — не обязательно учитываются в приложении I, поэтому, согласно предположению некоторых Сторон, хвостохранилище в Колонтаре (Венгрия), на котором в 2010 году произошла авария, известная также как «разлив красного шлама», равно как и аналогичные хвостохранилища, по-видимому, не относятся к объектам, на которых осуществляется «опасная деятельность» по смыслу Конвенции. Кроме того, критерии приложения I в целом относятся к токсичности веществ и составов, т. е. в нем не учитываются опасности или риски, обусловленные физической силой воздействия того или иного количества вещества или состава в случае аварии. В отношении подпункта ii) Стороны регулярно применяют Руководящие принципы для определения трансграничного характера деятельности;

c) по-прежнему отсутствуют данные о количестве хвостохранилищ, подпадающих под определение объектов, на которых осуществляется «опасная деятельность» по смыслу пункта b) статьи 1 Конвенции, даже после усилий Рабочей группы по сбору таких данных в рамках десятого цикла отчетности об осуществлении, что указывает на продолжающиеся проблемы с классификацией составов хвостов согласно приложению I и необходимость разработки соответствующих инструментов.

#### **IV. Предлагаемые для рассмотрения варианты мер, направленных на расширение охвата опасностей и рисков, связанных с хвостохранилищами, положениями Конвенции и связанных с ней Руководящих принципов**

17. В данном разделе представлен анализ трех вариантов мер, рассмотренных малой группой по безопасности хвостохранилищ и направленных на облегчение установления опасных видов деятельности для целей Конвенции (в соответствии с Конвенцией и Руководящими принципами) в целях более полного охвата опасностей

и рисков, связанных с хвостохранилищами; в числе этих вариантов Конференции Сторон предлагаются следующие:

- a) обновление Руководящих принципов;
- b) принятие решения о расширении охвата хвостохранилищ;
- c) внесение поправок в приложение I.

18. Эти варианты были сформулированы в ходе текущих обсуждений, касающихся Конвенции, в том числе на прошедших совещаниях Конференции Сторон, Бюро, Рабочей группы по осуществлению, Совместной группы экспертов, малой группы по безопасности хвостохранилищ и других органов. На протяжении 2023 года члены малой группы и Совместной группы экспертов подробно обсуждали варианты и оценивали их, отмечая их преимущества и недостатки, формулируя общую оценку и вынося рекомендации «за» или «против». Оценка охватывала правовые, технические и политические факторы, а также факторы безопасности. По итогам оценки секретариат совместно с руководителем малой группы объединил и обобщил ответы по каждому варианту в нижеследующих подразделах. Обзор оценки представлен в таблице 2, а результаты углубленного анализа — в таблицах 3–5.

Таблица 2  
Обзор вариантов А–С

<i>Вариант</i>	<i>Краткое описание преимуществ</i>	<i>Краткое описание недостатков</i>
А. Обновление Руководящих принципов	Обновление Руководящих принципов может способствовать углублению понимания токсичности составов хвостов, в том числе с целью упорядочить процедуру отнесения хвостохранилищ к категории объектов, на которых осуществляется опасная деятельность по смыслу Конвенции, а также обеспечить учет других рисков, связанных с хвостохранилищами, в частности уровня щелочности, кислотности и физических рисков	Руководящие принципы не являются юридически обязывающими, однако такое обновление станет шагом вперед с учетом того, что в Сторонах уже сформировалась практика их применения.
В. Принятие решения о расширении охвата хвостохранилищ	Такое решение могло бы внести ясность в вопрос о том, как положения Конвенции применяются к хвостохранилищам с учетом всего их разнообразия и сложности, на основе предыдущих заключений органов Конвенции, руководящих принципов, инструментов и национальной практики	Решение должно быть тщательно проработано; кроме того, возможно, его придется дополнить другим вариантом для охвата более технических вопросов, связанных с отнесением хвостохранилищ к категории объектов, на которых осуществляется опасная деятельность
С. Внесение поправок в приложение I	Внесение поправок в приложение I могло бы закрепить порядок применения положений Конвенции к хвостохранилищам, являющимся объектами, на которых осуществляется опасная деятельность, и определить соответствующие обязательства Сторон	Такие поправки потребуют длительного рассмотрения и могут оказаться политически неприемлемыми

19. Малая группа по безопасности хвостохранилищ обсудила и дополнительные варианты. Во-первых, обсуждалось внесение поправок в определение «опасной деятельности» в пункте b) статьи 1, а именно добавление в него конкретного упоминания хвостохранилищ со ссылкой на определение термина «промышленная авария» в подпункте e) i) статьи 2 Протокола о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды, в которой прямо упоминаются «резервуары для

опасных промышленных отходов» (хвостохранилища). Тем не менее члены малой группы и Бюро отметили, что внесение поправок в основной текст Конвенции в настоящее время не представляется политически возможным, поскольку оно потребовало бы полного консенсуса Сторон и длительного рассмотрения, тогда как рассмотрение возможности внесения поправок в приложение I, возможно, было бы целесообразнее, так как изменять текст приложений проще (см. вариант С). Во-вторых, было рассмотрено обновление критерия размещения в Руководящих принципах. Малая группа согласилась с тем, что оно не является приоритетом при конкретном рассмотрении опасностей и рисков хвостохранилищ, поскольку такое обновление может иметь более масштабные последствия, нежели включение хвостохранилищ в сферу действия, однако эту меру можно рассмотреть позднее. Наконец, обсуждалась идея о том, чтобы рекомендовать применение статьи 5 с учетом добровольного расширения ее толкования, согласно которому будет охвачено большее число хвостохранилищ или даже все хвостохранилища. Поскольку у Сторон уже есть понимание того, что хвостохранилища подпадают под действие Конвенции (при том что степень их охвата зависит от того, классифицируются ли они как объекты, на которых ведется «опасная деятельность»), малая группа решила, что в этом варианте нет необходимости.

## A. Обновление Руководящих принципов

20. В Руководящих принципах более подробно изложено содержание пункта b) статьи 1, а именно критерия размещения, что позволяет предоставить Сторонам и другим осуществляющим Конвенцию странам основу для толкования и выполнения их обязательств в отношении установления опасных видов деятельности по смыслу Конвенции. Руководящие принципы не являются юридически обязывающими, однако Конференция Сторон просила Стороны и другие осуществляющие Конвенцию страны применять их. Как правило, они применяются при определении того, может ли деятельность, предусматривающая использование опасного вещества из перечня в приложении I, иметь трансграничное воздействие и, следовательно, классифицироваться как опасная деятельность.

21. На последних совещаниях обсуждалась идея об обновлении Руководящих принципов в целях более полного охвата опасностей и рисков, связанных с хвостохранилищами. Для такого обновления Конференции Сторон необходимо будет принять соответствующее решение либо консенсусом, либо большинством в три четверти голосов Сторон, присутствующих и участвующих в голосовании, и обратиться к Сторонам и другим осуществляющим Конвенцию странам с просьбой применять обновленные Руководящие принципы. В такое решение могут входить и другие элементы — см., например, вариант В.

22. Конференция Сторон дважды обновляла Руководящие принципы: на ее третьем совещании (Будапешт, 27–30 октября 2004 года) был обновлен компонент критерия размещения, относящийся к водным путям (решение 2004/2)<sup>18</sup>; а на ее десятом совещании (Женева, 4–6 декабря 2018 года) Руководящие принципы были обновлены для обеспечения согласованности терминологии с приложением I (ECE/CP.TEIA/38/Add.1, решение 2018/1).

23. В отношении рассматриваемого обновления малая группа по безопасности хвостохранилищ и Совместная группа экспертов рассмотрели два подхода:

а) более подробное изложение критерия определения вещества и его количества: в настоящее время этот критерий упоминается только в пункте b) статьи 1, согласно которому деятельность, в том числе относящаяся к хвостохранилищам, должна оцениваться с учетом предельных количеств опасных веществ и составов, перечисленных в приложении I. Можно было бы разработать и включить в Руководящие принципы новую техническую методологию проверки и классификации составов хвостов с учетом перечисленных в приложении I категорий веществ и составов и их количеств. В этом случае технические эксперты должны будут

<sup>18</sup> URL: [https://unece.org/DAM/env/documents/2020/TEIA/CoP\\_Decisions/R\\_DECISION\\_2004\\_2.pdf](https://unece.org/DAM/env/documents/2020/TEIA/CoP_Decisions/R_DECISION_2004_2.pdf).

разработать методологию и обновить Руководящие принципы таким образом, чтобы они не противоречили ни пункту b) статьи 1, ни приложению I;

b) введение нового критерия вместимости хвостохранилищ: оно подтвердит выводы о том, что значительные объемы хвостового шлама представляют больший риск, чем возможная токсичность. Критерий будет основан на опасностях и рисках, связанных с объемом хвостов, независимо от фактического или возможного наличия в них опасных веществ и составов. Введение нового критерия можно совместить с предложением Германии, касающимся введения предельного значения вместимости (1 млн м<sup>3</sup>) или Индекса риска хвостохранилищ (>10) независимо от того, содержатся ли в хвостах опасные вещества, перечисленные в приложении I. Тем не менее ни в пункте b) статьи 1, ни в приложении I не предусмотрен критерий вместимости в отношении хвостов или других составов. Малая группа по безопасности хвостохранилищ пришла к выводу о том, что добавление в Руководящие принципы совершенно нового критерия, основанного на вместимости, а не на токсичности (которая в данный момент фигурирует в приложении I) приведет к тому, что положения Руководящих принципов выйдут за рамки Конвенции. Тем не менее введение критерия вместимости может быть оправдано соблюдением принципа предосторожности в тех случаях, когда проверка составов хвостов на токсичность технически слишком сложна.

24. Результаты оценки варианта А членами малой группы по безопасности хвостохранилищ и Совместной группы экспертов были собраны и обобщены в таблице 3.

Таблица 3

**Резюме экспертных оценок варианта А**

<i>Критерии</i>	<i>Краткое описание преимуществ</i>		<i>Краткое описание недостатков</i>	
	<i>Подход i)</i>	<i>Подход ii)</i>	<i>Подход i)</i>	<i>Подход ii)</i>
Правовые	Предоставляет информацию, обеспечивающую ясность при толковании и осуществлении Конвенции, и согласуется со ст. 1 b)	Обеспечивает средства измерения рисков, связанных с крупными хвостохранилищами	Не является юридически обязывающим	Не является юридически обязывающим и выходит за рамки сферы применения Конвенции
Технические	Предоставляет методологию для проверки составов хвостов на токсичность и отнесения хвостохранилищ к категории объектов, на которых осуществляются опасные виды деятельности, при соблюдении критерия определения опасных веществ согласно Конвенции	Позволяет Сторонам и экспертам относительно легко определять предельную вместимость согласно процедуре установления опасностей и рисков, связанных с хвостохранилищами, не ограничиваясь лишь их токсичностью	Разработка и применение могут быть сопряжены с техническими сложностями по причине разнообразия составов хвостов и различия методов управления хвостохранилищами, а также по причине нехватки потенциала и ресурсов.	Не соответствует ст. 1 b)

Критерии	Краткое описание преимуществ		Краткое описание недостатков	
	Подход i)	Подход ii)	Подход i)	Подход ii)
Связанные с безопасностью	Подкрепляет обязательства Сторон по принятию мер безопасности в рамках сферы действия Конвенции и предоставляет единообразные руководящие принципы для оценки опасностей и рисков, связанных с хвостохранилищами	Вероятно, будет охватывать большее число хвостохранилищ, отнесенных к объектам, на которых осуществляются опасные виды деятельности, и предоставит Сторонам единообразные руководящие принципы для оценки опасностей и рисков, связанных с хвостохранилищами	Возможно, будет относиться не только к физическим опасностям и рискам	Может привести к тому, что Стороны будут выполнять обязательства в отношении опасной деятельности, выходящие за рамки определения в статье 1 b).
Политические	Возможно, более политически целесообразен, чем другие варианты	Возможно, более политически целесообразен, чем другие варианты	Отсутствуют	Стороны могут отклонить этот вариант, если он выходит за рамки сферы применения Конвенции
Общая оценка	<p>Этот вариант продемонстрировал, что необходимо углубить понимание вопроса токсичности составов хвостов, в том числе для уточнения статуса хвостохранилищ как объектов, на которых осуществляются опасные виды деятельности в соответствии с Конвенцией, и для решения проблемы физических рисков, связанных с хвостохранилищами. Таким образом, в Руководящие принципы можно добавить:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• техническую методологию, позволяющую облегчить проверку составов хвостов на соответствие приложению I для отнесения хвостохранилищ к категории объектов, на которых осуществляются опасные виды деятельности в соответствии со статьей 1 b), и для обеспечения четкой и единообразной основы принятия решений; и</li> <li>• рекомендацию рассмотреть возможность оценки уровней кислотности и щелочности составов хвостов и физических рисков, связанных с хвостохранилищами, а также, исходя из принципа предосторожности, отнести дополнительные хвостохранилища к категории объектов, на которых осуществляются опасные виды деятельности. В частности, критерии можно разработать в соответствии с СГС, опираясь на класс опасности «разъедание/раздражение кожи», категории 1A–1C и краткую характеристику опасности 314 (H314), на которые уже распространяются некоторые национальные законы (например, швейцарское Постановление о крупных авариях, в котором устанавливается предельное количество, равное 20 000 кг). Если характеристика H314 будет применяться только к хвостохранилищам, то предельное количество должно быть выше (например, 1 млн м<sup>3</sup>, как предлагает Германия).</li> </ul> <p>Обновленную версию необходимо будет разработать в простой форме, чтобы ее могли легко, т. е. без привлечения значительных дополнительных ресурсов и без прохождения технической подготовки, применять конечные пользователи, а также согласовать с экспертами. Этот вариант позволил бы закрепить в Руководящих принципах взаимосвязь между опасностями и рисками, относящимися к хвостохранилищам, и Конвенцией в целях повышения эффективности ее осуществления и обеспечения промышленной безопасности. Хотя этот вариант не является юридически обязывающим, он стал бы шагом вперед.</p>			

## В. Принятие решения о расширении охвата хвостохранилищ

25. Этот вариант предусматривает подготовку решения для четырнадцатого совещания Конференции Сторон, которое должно быть принято в 2026 году. В решении можно разъяснить, как именно Конвенция применяется к хвостохранилищам с учетом предыдущих выводов Конференции Сторон, Рабочей группы по осуществлению, Рабочей группы по развитию, Совместной группы экспертов и отдельных Сторон, а также национальной практики осуществления, Руководящих принципов и надлежащей практики обеспечения эксплуатационной безопасности хвостохранилищ и других информационных продуктов, с тем чтобы повысить степень правовой определенности при толковании и осуществлении Конвенции. При разработке такого решения можно также учесть обновления Руководящих принципов, если Конференция Сторон решит выбрать в том числе и вариант А.

26. Решение для Конференции Сторон можно подготовить в ходе обсуждений в рамках Бюро, Рабочей группы по осуществлению, Совместной группы экспертов и/или Рабочей группы по развитию. Для его принятия потребуется либо консенсус Конференции Сторон, либо большинство в три четверти голосов Сторон, присутствующих и участвующих в голосовании. В 2020 году Конференция Сторон утвердила решение 2020/1. Подготовку нового решения следует вести с опорой на предыдущее решение, чтобы учесть последние изменения и проработать вопросы, возникшие после окончания одиннадцатого совещания Конференции Сторон. Нередко Конференция Сторон принимает решения по одной и той же теме (например, в отношении осуществления и финансирования), чтобы прояснить или подчеркнуть ключевые вопросы, особенно если это становится необходимым в связи с появлением новых знаний и возникновением новых рисков.

27. Результаты оценки варианта В членами малой группы по безопасности хвостохранилищ и Совместной группы экспертов были собраны и обобщены в таблице 4.

Таблица 4

### Резюме экспертных оценок варианта В

<i>Критерии</i>	<i>Краткое описание преимуществ</i>	<i>Краткое описание недостатков</i>
Правовые	Обеспечивает ясность в отношении применения Конвенции к хвостохранилищам в соответствии с предыдущими выводами, национальной практикой и существующими руководящими принципами, что способствует, в частности, совершенствованию процессов толкования и осуществления Конвенции в соответствии с пунктом b) ст. 1; и охватывает обновленные Руководящие принципы	Возможны разногласия по поводу содержания, законности и/или силы решения (меры, приводящие к притеснению, или, наоборот, лишь кажущиеся решительными) и точности, необходимой для устранения проблем с толкованием и последствиями
Технические	Предоставляет дополнительное руководство, инструменты и критерии в отношении хвостохранилищ, что будет способствовать осуществлению Конвенции и удовлетворению других потребностей, сформулированных на местах; а также обеспечивает согласование с новейшими техническими достижениями, руководящими принципами и передовой практикой в области безопасности хвостохранилищ и охраны окружающей среды	Технические сложности, связанные с составами хвостов и хвостохранилищами, могут препятствовать достижению полноты и точности текста и затруднять обеспечение его соответствия сфере применения Конвенции, что может потребовать принятия последующих решений для обеспечения того, чтобы участники Конференции оставались в курсе быстро развивающихся знаний и разработок
Связанные с безопасностью	Процессы осуществления Конвенции и обеспечения промышленной безопасности могут быть усилены, если решение будет способствовать принятию мер по предотвращению аварий, минимизации	Эффективность будет зависеть от обязательств Сторон по выполнению решения и преодолению возможных проблем, связанных с разнообразием практики управления хвостохранилищами и

Критерии	Краткое описание преимуществ	Краткое описание недостатков
Политические	<p>экологических рисков и защите людей и экосистем, находящихся вблизи хвостохранилищ и области их воздействия, в том числе в соответствии с Руководящими принципами и надлежащей практикой обеспечения эксплуатационной безопасности хвостохранилищ ЕЭК</p> <p>Обеспечивает направление Сторонам четкого сигнала и принятие ими обязательства относительно устранения опасностей и рисков, связанных с хвостохранилищами, по смыслу Конвенции и связанных с ними проблем экологии и безопасности; предусматривает аспекты сотрудничества и координации действий национальных органов в различных секторах и в трансграничном контексте; кроме того, в случае его принятия совместно с обновлением Руководящих принципов оно станет первым шагом к получению от Сторон гарантий планирования будущего осуществления</p>	<p>отсутствием во многих странах потенциала и ресурсов для использования технических средств; в случае разработки отдельного решения (например, без добавления варианта А) есть вероятность того, что в его рамках не удастся сформулировать технический подход к процессу отнесения хвостохранилищ к категории объектов, на которых осуществляются опасные виды деятельности по смыслу Конвенции</p> <p>Требует обеспечения баланса между строгими мерами безопасности и практической реализацией; при разработке необходимо также сформулировать критерии — не ограничивая их основу одними лишь принципами — в соответствии со сферой применения Конвенции и дополнить либо обновить решение 2020/1</p>
Общая оценка	<p>Этот вариант продемонстрировал необходимость более четкого определения порядка применения Конвенции к хвостохранилищам, а также характерных особенностей хвостохранилищ. Следовательно, в решении можно дать определение термину «хвостохранилище» с учетом разнообразия и сложности составов хвостов и типов хвостохранилищ, а также подробно описать, как именно к ним применяются положения Конвенции, на основе предыдущих заключений органов, учрежденных согласно Конвенции, руководящих принципов и инструментов, а также национальной практики. Содержание решения и перечисленные в нем критерии должны быть тщательно проработаны и согласованы экспертами по правовым, политическим и техническим вопросам, причем благоприятное воздействие на этот процесс могут оказать межправительственные консультации и консультации с участием множества заинтересованных сторон. Тем не менее некоторые эксперты заявили, что решение придется дополнить другим вариантом для рассмотрения более технических вопросов, связанных с отнесением хвостохранилищ к категории объектов, на которых осуществляется опасная деятельность.</p> <p>Некоторые эксперты рекомендовали при разработке решения учитывать следующие аспекты:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. четкие определения хвостохранилищ и методов управления ими;</li> <li>2. ссылки на предшествующие выводы Сторон и органов, учрежденных в рамках Конвенции;</li> <li>3. согласование с существующими Руководящими принципами и надлежащей практикой обеспечения эксплуатационной безопасности хвостохранилищ, разработанными ЕЭК;</li> <li>4. признание технического прогресса и наличие обязательства в отношении периодического обновления;</li> <li>5. уделение особого внимания соблюдению мер безопасности и охране окружающей среды;</li> <li>6. наличие механизмов взаимодействия с заинтересованными сторонами и отчетности по вопросу безопасности хвостохранилищ;</li> <li>7. поощрение составления или обновления Сторонами своих кадастров хвостохранилищ;</li> <li>8. оказание помощи Сторонам, столкнувшимся с трудностями при выполнении решения.</li> </ol>	

## С. Внесение поправок в приложение I

28. Этот вариант предполагает проведение обзора приложения I и принятие решения о способах более полного охвата опасностей и рисков, связанных с хвостохранилищами, посредством внесения поправок. Поскольку приложение I связано с определением термина «опасная деятельность», содержащимся в пункте b) статьи 1 юридически обязывающей Конвенции, любая поправка затронет сферу действия Конвенции и обязательства сторон, относящиеся к опасной деятельности. Стороны будут обязаны применять все положения, касающиеся опасной деятельности, к любым дополнительным опасным видам деятельности, которые будут охвачены поправкой к приложению I. В частности, в соответствии со статьей 4 Стороны должны будут подготовить планы действий в чрезвычайных ситуациях на промышленной площадке и за ее пределами (ст. 8, пп. 2–3) в отношении любых дополнительных хвостохранилищ, охватываемых поправкой. Хотя именно в этом может заключаться желаемый юридический результат, обзору следует подвергнуть все положения, применяющиеся к опасной деятельности.

29. Любая поправка к приложению I должна быть предложена той или иной Стороной Исполнительному секретарю ЕЭК, после чего Конференция Сторон обсудит ее на своем совещании. Затем Конференция Сторон должна будет принять поправку консенсусом или большинством в девять десятых голосов присутствующих на совещании и участвующих в голосовании Сторон.

30. Конференция Сторон дважды вносила поправки в приложение I. На ее четвертом совещании (Рим, 15–17 ноября 2006 года) внесение поправок обусловило необходимость обновить перечень категорий веществ и составов и конкретных веществ и их предельных количеств в свете новой научной информации и уроков, извлеченных из имевших место в прошлом промышленных аварий — см. решение 2006/2<sup>19</sup>. На восьмом совещании (Женева, 4–6 декабря 2014 года) внесение поправок привело к внедрению критериев СГС и постановке задачи, касающейся сохранения согласованности с соответствующим законодательством Европейского союза (см. решение 2014/2)<sup>20</sup>. Оба процесса предусматривали организацию совещания Рабочей группы по развитию по инициативе Конференции Сторон в целях обсуждения вопросов и подготовки поправок.

31. Поскольку приложение I в настоящее время приведено в соответствие с СГС и Директивой Европейского союза «Севесо-III», любое обновление приложения I приведет к расширению сферы действия Конвенции за пределы сферы действия этих документов. Это называют как недостатком (в связи с возможной утратой согласованности), так и преимуществом (в связи с возможным установлением взаимосвязи между Конвенцией дополнительными инструментами, например Директивой Европейского союза об отходах добывающей промышленности)<sup>21</sup>.

32. Малая группа по безопасности хвостохранилищ и Совместная группа экспертов рассмотрели три подхода к внесению поправок в приложение I:

а) добавление категории «хвосты» в текст части 1: это потребует добавления в часть 1 одной или нескольких позиций под общим заголовком «хвосты» и указания соответствующих количеств, являющихся основанием для их охвата положениями Конвенции. Соответственно, необходимо указать значение термина «хвосты». Принятие этого варианта подкрепит выводы о том, что значительные объемы хвостового шлама представляют больший риск, чем (возможная) токсичность хвостов;

б) добавление опасных веществ, характерных для хвостов, в часть 2: это потребует понимания общих свойств составов хвостов и принятия решения о том,

<sup>19</sup> URL: [https://unece.org/DAM/env/documents/2020/TEIA/CoP\\_Decisions/R\\_DECISION\\_2006\\_2.pdf](https://unece.org/DAM/env/documents/2020/TEIA/CoP_Decisions/R_DECISION_2006_2.pdf).

<sup>20</sup> URL: [https://unece.org/DAM/env/documents/2020/TEIA/CoP\\_Decisions/R\\_%D0%A0%D0%B5%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5\\_2014.2.pdf](https://unece.org/DAM/env/documents/2020/TEIA/CoP_Decisions/R_%D0%A0%D0%B5%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_2014.2.pdf).

<sup>21</sup> URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/21/oj>.



какие вещества и в каких количествах обуславливают статус опасной деятельности в соответствии с Конвенцией. Перечень таких веществ и их соответствующие количества можно добавить в часть 2, если они в нее еще не включены. Для отнесения хвостохранилищ к категории объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, Стороны должны будут определять, присутствует ли вещество в том или ином составе хвостов и если да, то в каком количестве (как это и происходит в настоящее время); тем не менее при таком подходе в основе приложения I будет по-прежнему лежать токсичность, а не физические риски;

с) добавление критерия вместимости хвостохранилищ в новую часть 3: этот подход предусматривает разработку новой части, касающейся вместимости хвостохранилищ. Необходимо указать определение термина «хвосты» или сослаться на него, а также отметить те показатели вместимости, которые будут охватываться соответствующими положениями. Такой подход тоже позволит подкрепить выводы о том, что значительные объемы хвостового шлама представляют больший риск, чем возможная токсичность хвостов. Малая группа обсудила идею о том, что отправной точкой, на основе предшествующего предложения Германии, мог бы стать показатель вместимости хвостохранилищ, равный 1 млн м<sup>3</sup>, в связи с высокими рисками.

33. Результаты оценки варианта С членами малой группы по безопасности хвостохранилищ и Совместной группы экспертов были собраны и обобщены в таблице 5.

Таблица 5

**Резюме экспертных оценок варианта С**

<i>Критерии</i>	<i>Краткое описание преимуществ</i>	<i>Краткое описание недостатков</i>
Правовые	Позволяет консолидировать сферу действия Конвенции и повысить ее юридическую силу за счет прямого упоминания хвостохранилищ; соответствует цели Конвенции, состоящей в предотвращении промышленных аварий, подготовке к ним и реагировании на них; потенциально увеличивает количество опасных видов деятельности согласно Конвенции	Требует тщательного анализа порядка применения всех положений Конвенций к любым дополнительным опасным видам деятельности, которые они будут охватывать; потенциальная необходимость организации совещания Рабочей группы по развитию в целях обсуждения, что потребует дополнительных совещаний и затрат без уверенности в том, что предложенное решение в итоге будет принято с учетом политических аспектов; возможен долгий процесс переноса в национальное законодательство
Технические	Обеспечивает отражение в Конвенции современных технических знаний и практики в области управления хвостохранилищами; предоставляет Сторонам упрощенный порядок признания хвостохранилищ объектами, на которых осуществляются опасные виды деятельности, и осуществления Конвенции с учетом этого, а также возможность принятия более решительных мер по обеспечению безопасности; возможно, побудит Стороны повторно провести кадастровый учет хвостохранилищ, находящихся в пределах их юрисдикций, что позволит уточнить условия и риски, связанные с хвостохранилищами	При включении упоминания хвостов в приложение I возможны технические трудности в части определения перечня и количества связанных с хвостохранилищами веществ, которые требуют охвата, а также обеспечения единообразного и/или точного установления опасных свойств хвостов, особенно с учетом разнообразия их составов; может потребоваться дополнительное руководство по осуществлению и/или ресурсы для повторного кадастрового учета хвостохранилищ; могут возникнуть осложнения в связи с утратой согласования с СГС и появлением новых видов взаимодействия с системами удаления отходов

<i>Критерии</i>	<i>Краткое описание преимуществ</i>	<i>Краткое описание недостатков</i>
Связанные с безопасностью	Обеспечивает точный учет хвостов, что позволяет поддерживать процессы разработки, совершенствования и внедрения Сторонами мер безопасности на хвостохранилищах и содействовать предотвращению промышленных аварий в целях максимально возможной защиты людей и окружающей среды от аварий на хвостохранилищах; упрощает отнесение хвостохранилищ к категории объектов, на которых осуществляются опасная деятельность, и последующие процессы уведомления;	При подготовке поправки возможны трудности в связи с различными практиками управления хвостохранилищами и разнообразием связанных с ними характеристик риска; дополнительные сложности могут быть связаны с разграничением рисков токсичности и физических рисков, если это разграничение необходимо для разработки такой поправки
Политические	Относительно легко обосновать, поскольку опасения по поводу безопасности хвостохранилищ очевидны; повышение уровня осведомленности и приверженности решению проблем, относящихся к связанным с хвостохранилищами опасностям и рискам, на высоком уровне и содействие регулярному проведению политических обсуждений по вопросам безопасности хвостохранилищ и соответствующего трансграничного сотрудничества и координации	Недостаток определенности в вопросе о том, какая Сторона инициирует процесс внесения поправок и все ли Стороны поддержат его; кроме того, возможны разногласия в отношении подхода, которые могут привести к задержкам в принятии решений ввиду различных приоритетов и интересов Сторон
Общая оценка	Этот вариант мог бы закрепить порядок применения положений Конвенции к хвостохранилищам, являющимся объектами, на которых осуществляется опасная деятельность, и определить соответствующие обязательства Сторон. Некоторые эксперты рекомендовали использовать комбинированный подход, добавив в часть 1 категорию «хвосты», а в новую часть 3 критерий вменяемости, с тем чтобы охватить как токсичность, так и физические риски. Другой эксперт рекомендовал включить хвосты в перечень конкретных веществ, содержащийся в части 2, аналогично включению нитрата аммония/удобрений. Тем не менее эксперты сошлись во мнении, что любые поправки потребуют юридической и технической точности и в данный момент могут оказаться политически нецелесообразными.	

## V. Рекомендация для Конференции Сторон

34. На своем втором совещании (онлайн, 14 сентября 2023 года) малая группа по безопасности хвостохранилищ рассмотрела результаты оценки вариантов, кратко изложенные в разделе IV. Она выделила основные вопросы, которые следует принять во внимание при подготовке рекомендации для Конференции Сторон, а именно: в какой степени рекомендация должна охватывать как токсичность, так и физические риски, связанные с хвостохранилищами, равно как и кислотность и щелочность? Можно ли (и если да, то как) включить эти аспекты в выбранный вариант? При подготовке вариантов, включаемых в рекомендацию, каким именно органам/экспертам следует выполнять соответствующую работу и как выполнить ее эффективно и результативно? Каким образом по результатам этой работы можно разработать обновление к Руководящим принципам, решение Конференции Сторон и/или поправку к приложению I, с тем чтобы Стороны могли реализовать их на практике без привлечения слишком большого объема дополнительных ресурсов или проведения учебной подготовки по техническим вопросам?

35. **Малая группа по безопасности хвостохранилищ при поддержке Бюро, Рабочей группы по осуществлению и Совместной группы экспертов рекомендует Конференции Сторон в течение двухгодичного периода 2025–2026 годов**

прорабатывать сочетание вариантов А и В и рассмотреть его на ее четырнадцатом совещании:

а) в отношении варианта А малая группа рекомендует экспертам разработать техническую методологию, чтобы предоставить Сторонам инструмент для проверки составов хвостов на соответствие приложению I и отнесения хвостохранилищ к категории объектов, на которых осуществляется «опасная деятельность» по смыслу Конвенции. Методологию следует включить в Руководящие принципы, обеспечив простоту и удобство ее применения Сторонами и другими осуществляющими Конвенцию странами. Исходя из принципа предосторожности, группа рекомендует включить в Руководящие принципы критерии для оценки уровней щелочности и кислотности составов хвостов в соответствии с СГС и для оценки физических рисков, связанных с составами хвостов. Она считает, что при обновлении Руководящих принципов критерий размещения следует оставить без изменений;

б) в отношении варианта В малая группа рекомендует подготовить для Конференции Сторон решение, которое позволит утвердить обновленные Руководящие принципы и в котором будет содержаться призыв к Сторонам и другим странам применять обновленные Руководящие принципы, а также разъяснение порядка применения Конвенции о промышленных авариях к хвостохранилищам, в том числе с учетом разнообразия составов хвостов и типов хвостохранилищ. В решение следует также включить призыв к Сторонам и другим осуществляющим Конвенцию странам применять принцип предосторожности при решении вопроса о том, применима ли Конвенция к конкретным хвостохранилищам, особенно к тем, в которых составы хвостов по-прежнему технически сложно классифицировать в соответствии с Конвенцией. Кроме того, в нем следует кратко перечислить существующие инструменты для устранения опасностей и рисков, связанных с хвостохранилищами.

36. Малая группа рассмотрела вариант С, а также преимущества и недостатки возможного принятия Конференцией Сторон более юридически обязывающего варианта; при этом она решила, что в контексте Конференции Сторон более уместным будет подход, предусматривающий поэтапные действия.

37. С учетом растущего спроса на полезные ископаемые и горнодобывающие работы, который приведет к увеличению количества хвостохранилищ, и с учетом необходимости дальнейшего рассмотрения в рамках Конвенции опасностей и рисков, связанных с хвостохранилищами, Бюро на своем пятьдесят третьем совещании (Хельсинки, 11–12 октября 2023 года) решило представить рекомендацию малой группы по безопасности хвостохранилищ Конференции Сторон для принятия решения о ее выполнении в течение двухгодичного периода 2025–2026 годов<sup>22</sup>. На своем сорок девятом совещании (Женева, 31 января — 1 февраля 2024 года) Рабочая группа по осуществлению поддержала эту рекомендацию и подчеркнула важность разработки технической методологии, облегчающей проверку и классификацию составов хвостов в соответствии с приложением I<sup>23</sup>. На своем совещании, состоявшемся в Братиславе и в режиме онлайн (24 апреля 2024 года), Совместная группа экспертов также поддержала вынесение рекомендации на рассмотрение Конференции Сторон. Члены Совместной группы экспертов внесли следующие предложения по процессу обновления Руководящих принципов: обеспечить подготовку Руководящих принципов к универсальному использованию, чтобы страны, не являющиеся Сторонами Конвенции, также могли использовать их в качестве инструмента для повышения безопасности хвостохранилищ (Венгрия); уточнить, как будут использоваться Индекс опасности хвостохранилищ и Индекс риска хвостохранилищ с учетом того, что они обновлялись в течение длительного времени (Румыния); и обеспечить простоту использования технической методологии (Сербия).

<sup>22</sup> CP.TEIA/2023/B.4/Decisions Report, p. 3, decision 17, URL: <https://unece.org/info/Environmental-Policy/Industrial-Accidents/events/378701>.

<sup>23</sup> CP.TEIA/2024/WGI.1/Minutes, para. 26, URL: [https://unece.org/sites/default/files/2024-05/WGI49%20draft%20minutes\\_final\\_clean.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2024-05/WGI49%20draft%20minutes_final_clean.pdf).

38. В поддержку выполнения рекомендации, содержащейся в пункте 35, малая группа по безопасности хвостохранилищ подготовила для рассмотрения Конференцией Сторон на ее тринадцатом совещании сопутствующее решение об отнесении хвостохранилищ к категории объектов, на которых осуществляются опасные виды деятельности (ЕСЕ/СР.ТЕІА/2024/11), в котором кратко излагаются основные критерии для разработки технической методологии, подлежащей включению в Руководящие принципы.

---