



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/CP.TEIA/AP.11
9 January 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН КОНВЕНЦИИ
О ТРАНСГРАНИЧНОМ ВОЗДЕЙСТВИИ
ПРОМЫШЛЕННЫХ АВАРИЙ

**ПРОГРАММА ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ СТРАНАМ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ,
КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ, А ТАКЖЕ ЮГО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ
В ЦЕЛЯХ СОДЕЙСТВИЯ ИХ УСИЛИЯМ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ
КОНВЕНЦИИ**

Доклад группы по установлению фактов о ее миссии в Украину

Резюме

По итогам своей поездки в Украину, состоявшейся 17-20 сентября 2006 года, группа по установлению фактов пришла к выводу о том, что основные задачи в соответствии с Конвенцией, как они изложены в программе оказания помощи, были выполнены. Группа рекомендует стране принять активное участие в следующем этапе программы оказания помощи.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Миссии по установлению фактов организуются в те страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ), которые приняли заявление на Совещании высокого уровня по принятию обязательств¹ (Женева, 14-15 декабря 2005 года) и обязались осуществлять Конвенцию, в частности основные задачи, определенные в программе оказания помощи (глава IV, первые пункты разделов А-Ј²).
2. В соответствии с программой оказания помощи и кругом ведения³ задача группы по установлению фактов состоит в том, чтобы провести обсуждение с представителями компетентных органов на национальном и местном уровнях, пунктов связи и промышленного сектора и подготовить доклад с охватом следующих вопросов:
 - осуществление основных задач; и
 - конкретные сферы, применительно к которым существует потребность в организации мероприятий по созданию потенциала и в оказании консультативных услуг, а также возможность и необходимость развертывания трансграничных экспериментальных проектов и совместных учений с участием соседних стран ВЕКЦА и ЮВЕ.
3. В настоящем документе содержится доклад, посвященный проведению миссии по установлению фактов в Украине, которая состоялась 17-20 сентября 2006 года по приглашению министерства по вопросам чрезвычайных ситуаций (МЧС) и министерства охраны окружающей среды (МОС).

¹ Доклад о работе Совещания высокого уровня по принятию обязательств, Женева, 14-15 декабря 2005 года (СР.ТЕІА/2005/12).

² Программа оказания помощи при международной поддержке для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также Юго-Восточной Европы в целях активизации их усилий по осуществлению Конвенции (СР.ТЕІА/2004/2).

³ Круг ведения для группы по установлению фактов, определенный в рамках программы оказания помощи в соответствии с Конвенцией ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий.

A. Основная информация о миссии

4. В состав группы по установлению фактов входили:

- г-н Корнелиус ван Кёйен (руководитель группы), бывший инспектор по охране окружающей среды, бывший директор по вопросам внешней безопасности и химических веществ министерства охраны окружающей среды Нидерландов; участвовал в разработке и осуществлении Конвенции и директивы ЕС "Севесо II";
- г-жа Ханна Сундстрём, специалист по программам международного департамента Агентства по проведению спасательных работ Швеции, бывшее должностное лицо департамента надзора; участвовала в реализации руководящих указаний по надзору, предусмотренных в директиве "Севесо II";
- г-н Лайош Катай-Урбан, заместитель Председателя Конференции Сторон, специалист по организации работ в случае стихийных бедствий и ликвидации их последствий Национального генерального директората по вопросам организации работ в случае стихийных бедствий и ликвидации их последствий министерства самоуправления и регионального развития Венгрии; участвовал в правовом согласовании и осуществлении Конвенции и директивы "Севесо II" в Венгрии.

5. Программа миссии была подготовлена совместно координатором миссии г-ном В. Стоецким, сотрудником МЧС; г-ном Ю. Ющенко, сотрудником МОС; и секретариатом Конвенции. Она включала в себя проведение встреч с представителями следующих государственных органов и промышленных предприятий:

- министерства по вопросам чрезвычайных ситуаций (МЧС), которое отвечает за осуществление законодательства по предотвращению промышленных аварий и смягчению их последствий, а также за обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и проведение спасательных работ в целом;
- министерства охраны окружающей среды (МОС), которому поручено рассматривать широкие экологические вопросы и разрабатывать и контролировать государственную политику в области окружающей среды;
- Киевской государственной администрации, которая является областным представительством МЧС и контролирует обеспечение готовности к

чрезвычайным ситуациям и осуществление спасательной деятельности в Киевской области;

- пивоваренного предприятия ЗАО "Оболонь", на котором хранится 70 метрич. т аммиака для целей охлаждения.

6. В приводимой ниже таблице перечислены фамилии и должности лиц, которые представляли эти учреждения на встречах с группой. На всех встречах группу сопровождал г-н Ющенко.

Министерство по вопросам чрезвычайных ситуаций	
Г-н В. Стоецкий	Руководитель государственной инспекции гражданской защиты и техногенной безопасности
Г-н И. Гасек	Заместитель руководителя государственной инспекции гражданской защиты и техногенной безопасности
Г-жа О. Гайдук	Государственная инспекция промышленных предприятий
Министерство охраны окружающей среды	
Г-н Ю. Ющенко	Руководитель департамента экологической безопасности
Киевская областная государственная администрация МЧС	
Г-н В. Пшеничный	Руководитель департамента планирования и мониторинга
ЗАО "Оболонь"	
Г-н О. Пучок	Генеральный директор

В. Основная информация о стране

7. Площадь территории Украины составляет около 604 000 км², а численность населения - около 48 млн. человек. На северо-востоке страна граничит с Российской Федерацией; на севере - с Беларусью; на западе - с Венгрией, Польшей и Словакией; и на юго-западе - с Молдовой и Румынией. Черное море определяет южную границу Украины.

8. В административно-территориальном отношении страна состоит из 24 областей (провинций) и автономной Республики Крым. В официальном порядке гарантируется система самоуправления. Члены местных советов и мэры городов избираются путем народного голосования. Особый правовой статус имеют два города - Киев и Севастополь.

9. В первое десятилетие после достижения независимости и выхода из состава бывшего Советского Союза в 1991 году Украине пришлось столкнуться с серьезными экономическими проблемами. Объем производства 1999 года составил менее 40% уровня

1991 года. С 2000 года отмечается развитие экономики - тенденция, которая отражается ростом валового внутреннего продукта (ВВП), который увеличился на 12,4% в 2004 году. В 2005 году темпы роста сократились до 2,4%, что объясняется, возможно, нестабильной политической обстановкой, существовавшей в 2004 году.

10. Украина богата природными ресурсами. Она является страной с высоким уровнем концентрации промышленности со значительным объемом производства черных металлов и химических веществ, включая минеральные удобрения, серную кислоту и коксопродукты.

11. Промышленная безопасность является одним из элементов системы общей национальной безопасности. Согласно Обзору результативности экологической деятельности Украины ЕЭК ООН (2000 год), основными причинами, объясняющими это неблагоприятное положение в области безопасности, являются: а) высокая концентрация потенциально опасных промышленных предприятий; б) высокая степень износа оборудования на основных промышленных участках; в) высокая степень несоблюдения положений, касающихся мер по предотвращению аварий; и д) использование опасного оборудования в связи с отсутствием дисциплины на всех уровнях промышленной деятельности.

12. Сотрудничество с соседними странами - членами ЕЭК ООН обеспечивается с помощью двусторонних соглашений, осуществляемых надлежащим образом.

13. Украина не является Стороной Конвенции, и правительство пока еще не приняло официального решения о присоединении к ней. Как предполагается, эта страна может стать Стороной Конвенции в 2008 году. В этой связи группа по установлению фактов рассмотрела вопрос о том, в какой степени действующие положения эквивалентны основополагающим требованиям.

II. ОБЗОР ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ ЗАДАЧ В РАМКАХ КОНВЕНЦИИ

A. Доступность Конвенции и другой документации на национальном языке

14. Конвенция не переведена на украинский язык. Государственные органы имеют доступ к тексту Конвенции на русском языке и к другой важнейшей документации по Конвенции через вебсайт Конвенции с помощью указателей связи с вебсайтами компетентных министерств.

15. Поскольку русский язык широко распространен в Украине, доступ к документации на русском языке можно рассматривать в качестве адекватного промежуточного решения. Тем не менее государственным органам рекомендуется обеспечить в ближайшем будущем перевод Конвенции и других важнейших документов на украинский язык.

В. Конвенция и национальная правовая база

16. Украина принимает меры по согласованию своих законов с законодательством ЕС. В ходе подготовки новых законов и нормативных предписаний во внимание принимаются соответствующие правовые акты ЕС. Например, регламентирующая система Украины в области промышленной безопасности построена по образцу директивы "Севесо II", и ведутся поиски путей для ее согласования с положениями Конвенции.

17. Согласно Закону об охране окружающей природной среды, промышленные предприятия должны иметь лицензии, в которых конкретно оговариваются соответствующие природоохранные требования. Такая лицензия выдается местными органами власти или, в случае более крупных предприятий, областными органами власти или МОС.

18. Кроме того, в соответствии с Законом об объектах повышенной опасности опасные предприятия должны получить специальное разрешение до начала осуществления своей деятельности. Приняты необходимые имплементирующие подзаконные акты.

19. Такое разрешение также выдается вышеуказанными органами и должно быть утверждено двумя инспекциями, действующими в рамках МЧС: Государственной инспекцией по гражданской обороне и технологической безопасности и Государственной инспекцией промышленных предприятий.

20. Кроме того, на основании специального постановления в контракте, заключаемом между оператором и главой государственной администрации области, предусматривается необходимость регулярного контроля и инспекций.

21. В стране также действует законодательство, конкретно определяющее обязанности опасных предприятий по страхованию от претензий в связи с авариями, вызванными их деятельностью.

С. Компетентные органы

22. Рассмотрением вопросов, связанных с Конвенцией, занимаются два министерства Украины. МОС отвечает за подготовку к присоединению к Конвенции и выполняет функции пункта связи. На протяжении около шести лет представители МОС участвуют в деятельности в рамках Конвенции. МЧС отвечает за осуществление нормативных предписаний по предотвращению промышленных аварий и смягчению их последствий, а также за обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и ликвидацию их последствий.

Д. Определение опасных видов деятельности

23. Практически полностью завершен процесс определения установок, которые могут вызвать промышленные аварии. С использованием критериев, установленных в директиве "Севесо II" в отношении предприятий "верхнего и нижнего уровней", было определено около 5 500 опасных установок, размещенных на 2 284 предприятиях. Предстоит предпринять следующий шаг: установить деятельность, способную вызвать трансграничное воздействие и, таким образом, подпадающую под действие положений Конвенции. Согласно оценкам, эти меры будут приняты в отношении 500 установок.

Е. Уведомление соседних стран об опасных видах деятельности

24. Уведомление об опасных видах деятельности предусматривается в Законе об объектах повышенной опасности и двусторонних соглашениях об организации работ в случае стихийных бедствий и взаимной помощи. Оно направляется областными отделениями МЧС, расположенными в приграничных районах. И хотя до настоящего времени в официальном порядке пока не определены опасные виды деятельности, подпадающие под действие положений Конвенции, этим областным отделениям, несомненно, хорошо известно о них. Группа по установлению фактов не смогла определить, соответствует ли положениям Конвенции информация, предоставляемая соседним странам.

Ф. Профилактические меры

25. Подзаконные акты, основывающиеся на Законе об объектах повышенной опасности, касаются профилактических мер. Эти акты содержат правила, касающиеся таких аспектов, как определение опасных установок, информация, которая должна предоставляться оператором (уведомление и доклад о безопасности), и выдача разрешений на эксплуатацию установок. Кроме того, были также разработаны

руководящие принципы по методам оценки риска и государственный стандарт, определяющий общие положения и требования в отношении обеспечения безопасности установок. Кроме того, действует постановление о создании государственного регистра существующих опасных предприятий. Были проведены учебные курсы с целью привлечения промышленности к участию в этой системе регламентирования промышленной безопасности.

26. Была разработана политика, касающаяся размещения новых промышленных предприятий и внесения значительных изменений в существующие. Процесс принятия решений основывается на оценке риска, осуществляемой оператором и анализируемой областными или местными компетентными органами власти. В рамках этого процесса учитывается объем соответствующих опасных веществ, вероятность возможного возникновения крупных аварий и их последствия, а также степень уязвимости близлежащих районов.

27. Группа смогла обсудить профилактические меры, принимаемые оператором опасной деятельности, в ходе своего посещения пивоваренного завода компании ЗАО "Оболонь" в Киеве. На этом предприятии, расположенном в непосредственной близости от жилого района, обычно хранится 70 метрич. т аммиака, предназначенного для целей охлаждения. Деятельность размещенных на нем опасных установок постоянно контролируется специальной группой, и круглосуточно действует внутренняя система мониторинга. Проверки деятельности этого предприятия регулярно осуществляются представителями государственной инспекции. Генеральный директор этой компании заявил о том, что это предприятие осуществляет сотрудничество с компетентными органами.

Г. Пункты связи для целей уведомления о промышленных авариях и оказания взаимной помощи

28. МЧС выполняет функции пункта связи для целей уведомления о промышленных авариях и оказания взаимной помощи. На круглосуточной основе действует соответствующий центр. Здесь используется такое техническое оборудование, как средства телефонной и факсимильной связи и связи по каналам электронной почты. Общение ведется на украинском и русском языках.

Н. Система уведомления о промышленных авариях

29. МЧС создало и эксплуатирует систему уведомления об авариях, аналогичную Системе уведомления о промышленных авариях (УПА) ЕЭК ООН. Эта система также действует на областном и местном уровнях. В рамках двусторонних соглашений,

заклученных со всеми соседними странами, осуществляются мероприятия, касающиеся систем уведомления об авариях.

30. Хотя само МЧС не эксплуатирует систему УПА ЕЭК ООН, оно привлечено к деятельности этой системы. Контактная подробная информация о МЧС размещена на вебсайте Конвенции, и оно участвует в проверках системы УПА (проверка, осуществленная пунктом связи России).

I. Обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям, ликвидация их последствий и оказание взаимной помощи

31. В Законе о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера в общих чертах излагаются положения, касающиеся обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и ликвидации их последствий на национальном, областном и местном уровнях. На национальном уровне Украина разработала национальный план действий в чрезвычайных ситуациях. Деятельность по осуществлению этого плана возглавляет МЧС наряду с его областными отделениями и двумя инспекциями.

32. В каждой области разработан областной план действий в чрезвычайных ситуациях на основе кадастра возможных аварий природного или техногенного характера. Этот план пересматривается один раз в шесть месяцев или чаще в случае возникновения аварий. Масштабы чрезвычайной и спасательной деятельности определяются на основе этого плана. Все местные органы власти обязаны принимать план действий в чрезвычайных ситуациях за пределами промышленных площадок.

33. Группа смогла ознакомиться с тем, каким образом организована Киевская областная государственная администрация и каким образом она осуществляет и координирует деятельность по предупреждению аварий и смягчению и ликвидации их последствий в Киевской области, в которой проживают 1,8 млн. человек и размещено около 50 химических предприятий и 40 высоко взрывоопасных установок. Химические предприятия могут быть источниками токсичных выбросов (главным образом Cl_2 и NH_3). На них также могут возникать многие другие чрезвычайные ситуации.

34. В составе Киевской областной государственной администрации МЧС работают 107 служащих, которые занимаются осуществлением и координацией деятельности по предупреждению аварий и смягчению и ликвидации их последствий. Кроме того, в областной инспекции по гражданской защите и технологической безопасности работают

22 инспектора, а штатное расписание Киевской областной пожарной охраны включает в себя 2 000 пожарных.

35. В связи с тем, что Киевская область граничит с Беларусью, администрация также отвечает за осуществление заключенного с этой страной двустороннего соглашения о трансграничной деятельности, касающейся предотвращения аварий, обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и ликвидации их последствий. В рамках этого соглашения были разработаны совместный план действий и система оповещения.

36. Каждое опасное предприятие обязано разрабатывать план действий в чрезвычайных ситуациях на промышленной площадке. Этот план должен подготавливаться консультантом, уполномоченным государственным учреждением для решения этой задачи. После подготовки этого плана он должен утверждаться областной инспекцией по гражданской обороне и технологической безопасности.

Ж. Информирование и участие общественности

37. С 1999 года Украина является Стороной Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и было принято законодательство, регламентирующее процедуры представления экологических данных и участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся охраны окружающей среды. Группа по установлению фактов не смогла определить, относится ли связанное с Орхусской конвенцией законодательство, касающееся, в частности, участия общественности, к нормативным предписаниям, осуществляемым под руководством МЧС в отношении предотвращения промышленных аварий. В любом случае эти предписания содержат положения, касающиеся информации, которая должна предоставляться общественности. Государственный регистр объектов повышенной опасности, доступ к которому можно получить через официальный вебсайт по следующему адресу: www.dnopr.kiev.ua, содержит общую информацию о характеристиках опасности зарегистрированных объектов.

38. В юридическом отношении операторы новых опасных предприятий обязаны подготавливать и распространять среди общественности информацию о своей деятельности, о также о принимаемых мерах безопасности и о том, каким образом следует вести себя в случае возникновения аварии. Операторы существующих предприятий не обязаны делать этого, и предоставление информации общественности считается задачей департаментов по вопросам связи областных или местных органов власти.

39. Не принято каких-либо правовых положений, предусматривающих участие общественности в процессе разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях. Однако общественность может участвовать в процессе принятия решений, касающихся размещения и строительства опасных установок.

III. ВЫВОДЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ ЗАДАЧ

40. Группа тщательно рассмотрела и изучила административную, институциональную и правовую базу в интересах оценки того, в какой степени нынешнее положение отвечает основным требованиям Конвенции. Основываясь на итогах изучения представленного страной доклада и встреч и бесед с представителями государственных органов и промышленности, группа приходит к выводу о том, что Украина выполнила основные задачи в соответствии с требованиями программы.

41. Следует подчеркнуть, что компетентным органам было настоятельно предложено в ближайшем будущем перевести Конвенцию на украинский язык. До тех пор пока эта задача не будет решена, им следует опубликовать текст Конвенции на русском языке на вебсайтах министерств вместо того, чтобы всего лишь использовать указатели связи с вебсайтом Конвенции.

42. Группа установила, что, хотя используемая система раннего предупреждения не является Системой УПА ЕЭК ООН, она действует на всех требующихся уровнях. Кроме того, в двусторонние соглашения, заключенные со всеми соседними странами, включены положения, касающиеся мероприятий в связи с уведомлением.

43. Группа отметила, что МЧС несет основную ответственность за предотвращение промышленных аварий, обеспечение готовности к ним и ликвидацию их последствий. Поэтому его экспертам следует участвовать в деятельности, осуществляемой в рамках Конвенции.

44. Группа хотела бы выразить признательность представителям государственных органов и промышленности за оказанный ей теплый прием в Украине и за конструктивный подход к обсуждению. Особую признательность группа выражает координатору миссии г-ну Стоецкому и г-ну Ющенко за работу, проделанную ими в связи с организацией миссии.

IV. ПОТРЕБНОСТИ В ПОМОЩИ

45. Представителями Украины и/или группы по установлению фактов были установлены указываемые ниже конкретные потребности в помощи.

Доступность Конвенции

46. Страна обратилась с просьбой предоставить помощь в переводе Конвенции на украинский язык.

Определение опасных видов деятельности

47. Требуется оказать помощь в применении положений приложения I к Конвенции в интересах определения видов деятельности, подпадающих под действие положений Конвенции.

Профилактические меры

48. Государственным органам и промышленности требуется оказать помощь (в форме рабочих совещаний, профессиональной подготовки, опытных проектов и т.д.) по таким аспектам, как методологии учета и анализа факторов риска и их применение в процессе принятия решений по таким вопросам, как выдача разрешений, размещение предприятий и мониторинг.

Информирование и участие общественности

49. Было бы весьма полезно организовать профессиональную подготовку для государственных органов и промышленности по такому аспекту, как привлечение общественности к решению вопросов, связанных с предотвращением промышленных аварий, обеспечением готовности к ним и ликвидацией их последствий.
