

SEMINAIRE

СЕМИНАР

SEMINAR

**КОНФЕРЕНЦИЯ
СТОРОН КОНВЕНЦИИ
О ТРАНСГРАНИЧНОМ
ВОЗДЕЙСТВИИ
ПРОМЫШЛЕННЫХ
АВАРИЙ**Distr.
GENERALECE/CP.TEIA/SEM.8/2009/2
24 April 2009RUSSIAN
Original: ENGLISH

Учебная сессия по комплексным подходам к
предотвращению крупных аварий, организованная
для соответствующих стран Восточной Европы,
Кавказа и Центральной Азии и Юго-Восточной Европы

Прага, 11-13 февраля 2009 года

ДОКЛАД**Введение**

1. Учебная сессия по комплексным подходам к предотвращению крупных аварий была проведена 11-13 февраля 2009 года в Праге. Она была организована в рамках этапа осуществления Программы оказания помощи для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ) в соответствии с решением, принятым Конференцией Сторон на ее пятом совещании (Женева, 25-26 ноября 2008 года; ECE/CP.TEIA/19, пункты 50 с) iii) и 78 i)).

2. Учебная сессия была организована министерством окружающей среды Чешской Республики и Научно-исследовательским институтом техники безопасности. Нидерланды предоставили финансовые средства с целью оказания поддержки участию экспертов из стран ВЕКЦА и ЮВЕ.

I. ЦЕЛИ

3. Основная цель учебной сессии заключалась в рассмотрении и коллективном обсуждении вопроса о возможном усовершенствовании административных подходов, используемых в странах ВЕКЦА и ЮВЕ в отношении предотвращения крупных аварий и

управления кризисными ситуациями, в особенности в свете опыта, накопленного Чешской Республикой в этой области.

4. В ходе учебной сессии участники имели возможность:

- a) обсудить проблемы, с которыми сталкиваются компетентные органы, занимающиеся обеспечением безопасности на опасных установках;
- b) изучить опыт Чехии и обсудить возможности и способы разрешения некоторых проблем с использованием применяемого этой страной комплексного подхода;
- c) обсудить ход проведения инспекций в рамках комплексного подхода;
- d) ознакомиться с надлежащей практикой трансграничного сотрудничества по вопросам обеспечения безопасности на опасных установках и обменяться информацией о такой практике.

II. УЧАСТНИКИ

5. В работе учебной сессии участвовали представители следующих компетентных органов или учреждений стран ВЕКЦА и ЮВЕ: Армения - министерство охраны природы, региональный отдел Государственной природоохранной инспекции министерства охраны природы и спасательная служба Армении; Азербайджан - министерство экологии и природных ресурсов; Хорватия - министерство охраны окружающей среды, территориального планирования и строительства; Грузия - министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов, центр мониторинга и прогнозирования министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов, Природоохранная инспекция министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Грузии и Департамент по управлению чрезвычайными ситуациями министерства внутренних дел; Казахстан - министерство по чрезвычайным ситуациям и Павлодарский региональный департамент по вопросам предотвращения аварий; Республика Молдова - Инспекция гражданской обороны Государственного департамента по чрезвычайным ситуациям, Государственная экологическая инспекция, Агентство стандартизации и метрологии и Государственная гидрометеорологическая служба; Сербия - министерство природоохранного и территориально-пространственного планирования и министерство внутренних дел; бывшая югославская Республика Македония - министерство окружающей среды и территориального планирования; и Украина - министерство охраны окружающей среды и министерство по вопросам чрезвычайных ситуаций и по делам защиты населения от последствий Чернобыльской катастрофы.

6. Поддержку в проведении рабочего совещания оказали эксперты из Германии, Польши и Чешской Республики, а также секретариат Конвенции.

III. ОТКРЫТИЕ, ПРИВЕТСТВЕННОЕ ВЫСТУПЛЕНИЕ, ОБЗОР ТЕКУЩЕГО ПОЛОЖЕНИЯ

7. Работой совещания руководили г-н Милош Палачек, Научно-исследовательский институт техники безопасности, и г-н Павел Форинт, министерство окружающей среды Чешской Республики.

8. Г-н Карел Блаха, заместитель министра и генеральный директор директората технической охраны окружающей среды, министерство окружающей среды Чешской Республики, приветствовал участников и экспертов, прибывших в Прагу, и выразил удовлетворение в связи с организацией учебной сессии по такому важному вопросу.

9. Перед участниками совещания также выступил представитель секретариата. Он призвал принять активное участие в работе учебной сессии, поскольку это является наилучшим средством для достижения целей совещания.

IV. ПРОГРАММА

A. Заседание I: Административные структуры для рассмотрения вопросов, касающихся предотвращения крупных аварий

1. Набор процедур, роль компетентных органов в устранении недостатков и ограничений

10. Учебная сессия началась с выступлений и обсуждений, посвященных трудностям, которые Чешская Республика должна была преодолеть в ходе создания ее системы для рассмотрения вопросов, касающихся предотвращения крупных аварий. Соответствующее внимание было уделено следующим аспектам:

a) законодательство является основой для проведения работы, поскольку операторы, на которых не возложены какие-либо правовые обязанности, могут отказаться осуществлять меры по обеспечению безопасности;

b) законодательство должно быть структурировано таким образом, чтобы оно позволяло выполнять соответствующие требования, т.е. созданная система должна

вознаграждать тех, кто соблюдает соответствующие обязательства, например путем установления более низких страховых ставок для операторов, применяющих высокие стандарты безопасности;

c) наряду с законодательством сотрудничество, координация и понимание между компетентными органами являются важными основополагающими факторами для внедрения систем безопасности;

d) координацию и сотрудничество, как правило, можно обеспечить с меньшими трудностями в том случае, когда один из компетентных органов берет на себя руководящую роль;

e) поощрение культуры безопасности и взаимного доверия между всеми заинтересованными сторонами играет важную роль в создании эффективной системы предотвращения крупных аварий;

f) используемую терминологию, возможно, необходимо унифицировать, с тем чтобы все заинтересованные стороны могли осуществлять эффективное сотрудничество друг с другом.

11. Участвовавшие в сессии эксперты сделали вывод о том, что их страны сталкиваются с проблемами, касающимися вышеупомянутых аспектов. Эти проблемы нередко препятствуют совершенствованию системы предотвращения крупных аварий.

2. Применяющийся в Чешской Республике комплексный подход к предотвращению крупных аварий

12. В рамках второй части заседания I была представлена и подробно обсуждена созданная в Чехии система предотвращения крупных аварий. Особое внимание было уделено следующим аспектам: а) чешская правовая система; b) участие компетентных органов; c) культура безопасности; и d) оценка документации.

13. Действующее в Чехии законодательство в области предотвращения крупных аварий включает в себя основной закон (59/2006), в котором изложены общие обязанности и ответственность в отношении следующих аспектов: а) классификация опасных установок; b) оценка риска; c) программы обеспечения безопасности; d) доклады о мерах безопасности; e) страхование; f) предназначенная для общественности информация; g) планирование действий в чрезвычайных ситуациях; и h) инспекции. Этот закон подкрепляется постановлениями правительства, в которых изложены

инструкции и подробная информация в отношении соблюдения его положений. В свою очередь эти постановления подкрепляются руководящими принципами, в которых содержатся рекомендации в отношении осуществления правовых положений.

14. Многие задачи, касающиеся предотвращения крупных аварий, совместно решаются различными компетентными органами. В Чешской Республике в их число входят такие, как министерство окружающей среды, министерство внутренних дел, Управление горнодобывающей промышленности, Природоохранная инспекция, Инспекция по охране труда и региональные органы противопожарной охраны, а также службы здравоохранения.

15. Министерству окружающей среды поручено возглавлять деятельность по государственному надзору в области предотвращения крупных аварий. В этой связи Министерство ведет учет всей документации в сфере безопасности и докладов о проведении инспекций крупных опасных установок, которые подготавливаются при участии соответствующих компетентных органов. Ключевыми аспектами эффективной совместной работы являются такие, как информационное взаимодействие, координация, консультации и образование. Важную роль играет поддержка, оказываемая с помощью таких информационных систем, как ГИС¹, базы данных, содержащие регистры предприятий, и базы данных, касающиеся документации.

16. Чешские компетентные органы, занимающиеся предотвращением крупных аварий, уделяют значительное внимание надлежащему применению принципов техники безопасности, однако также следят за тем, чтобы на промышленных участках внедрялась практика обеспечения безопасности. Компетентные органы играют соответствующую роль в поощрении культуры безопасности путем представления операторам убедительных доказательств того, что инвестирование средств в области охраны труда может дать компаниям многочисленные преимущества, в частности за счет повышения их престижа.

17. Оценка документации в сфере безопасности, проводимая компетентными органами, входит в число наиболее важных задач, решаемых в ходе работы по предотвращению крупных аварий. Документация в сфере безопасности должна содержать доказательства того, что были приняты требуемые меры для надлежащей оценки сопутствующего риска и подробного описания эффективных мер по сокращению риска. Следует выявлять некачественные оценки риска и случаи ненадлежащего осуществления мер по

¹ Географические информационные системы.

обеспечению безопасности и устранять эти недостатки. В этой связи необходимо осуществлять надлежащую подготовку персонала, проводящего оценки.

18. Участники с большим интересом заслушали сообщение о том, каким образом в Чешской Республике были созданы правовые основы для предотвращения крупных аварий. Они просили чешских коллег подготовить английский текст этого закона, а также руководящих принципов, подробно освещающих вопросы, касающиеся безопасности, в особенности в отношении анализа и оценки риска крупных аварий и докладов о мерах безопасности.

19. Участники дали высокую оценку таким отраженным в чешской системе аспектам, как сотрудничество и информационное взаимодействие, и просили представить информацию о методах создания аналогичных правовых основ для разработки положений, учитывающих потребности конкретных стран.

В. Заседание II: Проводимые в Чешской Республике инспекции в рамках комплексного подхода

20. В рамках заседания II особое внимание уделялось таким аспектам, как: а) режим проведения инспекций на крупных опасных установках в Чешской Республике; и б) тематическое исследование о недавней промышленной аварии, а также уроки, извлеченные из этой аварии, которые дали толчок дальнейшим изменениям, внесенным в чешскую систему.

21. В Чешской Республике инспекции проводятся в соответствии с законом 59/2006 и постановлениями правительства на основе ежегодных планов осуществления инспекций, утверждаемых Министерством окружающей среды. Действующие в Чехии нормативные положения также предусматривают возможность проведения незапланированных или необъявленных инспекций. Они проводятся в случае возникновения аварий и получения жалоб, а также тогда, когда для эффективного осуществления мер по обеспечению безопасности или в связи с наличием конкретного риска требуется осуществлять проверки.

22. Инспекции проводятся совместно всеми компетентными органами, отвечающими за предотвращение крупных аварий. Каждый орган осуществляет надзор в областях его конкретной компетенции и включает свои выводы и рекомендации в доклад о проведении инспекций, который окончательно подготавливается Природоохранной инспекцией Чехии.

23. В ходе инспекций основное внимание уделяется анализу мер по обеспечению безопасности, принятых на установках, а также их соответствию докладам о мерах безопасности, программам обеспечения безопасности и планированию действий в чрезвычайных ситуациях, включая надлежащую подготовку и знания персонала. В ходе инспекций требуется обеспечить полное понимание существующей документации в сфере безопасности и сделать вывод о том, не была ли в этой документации занижена опасность, в особенности с учетом исключительных обстоятельств.

24. Важность проведения инспекций была наглядно продемонстрирована участникам с помощью тематического исследования, касающегося недавней аварии в Драсловка Колин. Эта авария произошла спустя несколько недель после того, как компетентные органы утвердили документацию в сфере безопасности и данная установка получила сертификат ИСО².

25. Данная авария произошла в исключительных обстоятельствах (низкие температуры), которые не предусматривались в документации в сфере безопасности при оценке возможного риска. Холодная погода вызвала неисправности технического оборудования, в результате чего произошли утечки цианида. Кроме того, эти неисправности были оставлены без внимания персоналом установки - этот факт свидетельствует о наличии эксплуатационных отказов и отсутствии у персонала адекватных знаний.

26. Эта авария послужила важным уроком, извлеченным компетентными органами. Она заставила их понять, что необходимо дополнительно ужесточить требования, касающиеся безопасности. В этой связи после этой аварии были приняты новые нормативные положения, которые обязывают операторов включать в доклады о мерах безопасности описание возможных нестандартных ситуаций и связанные с ними риски. Они могли бы относиться к экстремальным погодным условиям или широкомасштабным работам по техническому обслуживанию. Кроме того, необходимо, чтобы все небольшие неисправности, отмеченные на установках, адекватным образом анализировались и отражались в представляемой документации наряду с соответствующими изменениями, вносимыми в систему безопасности с целью недопущения возникновения таких неисправностей в будущем.

27. Вместе с тем эта авария свидетельствовала об определенном прогрессе в укреплении культуры безопасности. Об этом свидетельствует участие общественности, которая сообщила о гибели рыб на реке Эльба в результате утечек цианида. Общественность

² Международная организация стандартизации.

побудила компетентные органы провести соответствующие расследования и определить как источник возможного загрязнения, так и объект-загрязнитель.

28. Действия оператора после того, как стало известно, кто вызвал эту аварию, также свидетельствуют о прогрессе в установлении практики безопасности. Этот оператор осуществлял активное сотрудничество с компетентными органами с целью: а) смягчения последствий аварии; б) компенсации потерь; и с) осуществления технических и эксплуатационных усовершенствований. Оператор добровольно оповестил общественность о внесенных усовершенствованиях, с тем чтобы вновь создать образ безопасного предприятия.

29. Участники дали высокую оценку итогам обстоятельного обсуждения этой аварии, которой было посвящено вышеуказанное тематическое исследование, и извлеченным урокам. Они также заявили о том, что хотели бы получить дополнительную информацию о механизмах сотрудничества и информационного взаимодействия в ходе смягчения последствий аварии и расследования ее причин.

С. Заседание III: Трансграничная деятельность

30. В рамках заседания III основное внимание было уделено трансграничной деятельности. Эксперты Чехии, Польши и Германии представили информацию о преимуществах: а) международного сотрудничества, включая обмен надлежащей практикой; и б) сотрудничества с соседними странами с целью совершенствования совместного управления трансграничными чрезвычайными ситуациями. Для участников большой интерес представляли механизмы создания эффективных систем трансграничного реагирования. Они приняли во внимание итоги обсуждений, посвященных надлежащей практике, и смогли совместно рассмотреть такие вопросы, как организация учений по отработке мер реагирования, их оценка и осуществление таких рекомендаций. Одновременно они признали необходимость оказания поддержки процессу организации полевых учений в их странах в увязке с учебными сессиями, посвященными, главным образом, обсуждению существующих ограничений в деятельности по управлению кризисными ситуациями.

V. ВЫВОДЫ

31. Участники выразили признательность чешским компетентным органам за представление и подробное обсуждение системы предотвращения крупных аварий. Они также поблагодарили экспертов Чехии, Германии и Польши за то, что они поделились своим опытом, накопленным в области управления кризисными ситуациями.

32. Участники согласились с необходимостью ознакомления с надлежащей практикой и нахождения решений, призванных обеспечить более эффективную унификацию работы компетентных органов, занимающихся предотвращением крупных аварий и управлением кризисными ситуациями. Эту задачу будет проще решить после завершения учебной сессии, в ходе которой были представлены ряд различных решений и их целесообразность. Участники приняли решение о том, что они продолжат начатое в ходе этой учебной сессии коллективное обсуждение различных вопросов в сотрудничестве с их коллегами и изучат их решения, приемлемые для конкретных стран. Это будет способствовать налаживанию более эффективного сотрудничества и координации и, в свою очередь, позволит усовершенствовать деятельность по предотвращению аварий и управлению кризисными ситуациями.

33. Ряд участников указали на необходимость дальнейшего совершенствования законодательства, действующего в их странах, с целью предоставления возможности для нахождения более комплексных решений. В некоторых странах эту деятельность можно было бы начать с устранения требований, которые влекут за собой дублирование ответственности и функций между компетентными органами и, таким образом, имеют своим следствием возникновение конкуренции, а не налаживание сотрудничества и координации.

34. Положение в области эффективного сотрудничества и координации между компетентными органами является неодинаковым в участвовавших в совещании странах. В некоторых из них уже были внедрены некоторые элементы, однако необходимо осуществлять или изменить соответствующие подзаконные акты. В других странах этот процесс находится на начальном этапе и требуется приложить дополнительные усилия для эффективного решения вопросов, касающихся предотвращения крупных аварий и управления кризисными ситуациями.

35. Ряд участников сообщили о том, что в их странах были созданы рабочие группы. Эти группы, в состав которых входят представители различных компетентных органов, участвующих в осуществлении Конвенции, на регулярной основе проводят свои совещания с целью координации шагов на пути активизации процесса осуществления и/или ратификации Конвенции. Примеры надлежащей практики, обсуждавшиеся в ходе учебной сессии, будут проанализированы в рамках рабочих групп, и будут изучены дальнейшие действия.

36. Участники из стран, в которых не были созданы рабочие группы, сообщили о том, что они изучают возможность учреждения механизмов по координации будущих шагов на

пути осуществления Конвенции и обеспечения более эффективной согласованности действий по предотвращению крупных аварий.

37. Участники выразили озабоченность в связи с уровнем культуры безопасности операторов в их соответствующих странах. Они согласились с тем, что культура безопасности играет важнейшую роль в обеспечении эффективного уровня управления деятельностью по предотвращению крупных промышленных аварий. Тем не менее они полагают, что в ходе решения этой задачи будут встречаться трудности с учетом особенностей нынешних правовых и институциональных рамок в их странах.

38. Учебная сессия способствовала повышению уровня информированности об источниках этих трудностей. Совершенно ясно, что некоторые из них могут быть преодолены самими странами с использованием знаний, полученных в ходе этой сессии, например:

a) определение правовых положений, которые целесообразно было бы добавить к национальному законодательству путем изучения чешского закона о предотвращении крупных аварий;

b) согласование работы компетентных органов посредством совместной разработки эксплуатационных процедур, в рамках которых могла бы применяться единообразная терминология и укрепляться доверие между ними;

c) организация обсуждений по вопросу о назначении какого-либо одного компетентного органа, который будет играть ведущую роль в координации работы по предотвращению крупных аварий.

39. Участники сессии также указали на необходимость оказания возможной помощи в следующих областях:

a) разработка законодательства;

b) обзор законодательства и/или эксплуатационных процедур;

c) оказание поддержки процессу организации деятельности, направленной на развитие культуры безопасности (например, посредством содействия профессиональной подготовке инструкторов по вопросу об оценке документации в сфере безопасности, участия в инспекциях и оказания помощи в оценке полученных результатов и

предоставления поддержки процессу организации учений по отработке мер реагирования).

40. Участники также сделали вывод о возможной целесообразности сопоставления достигнутых ими результатов с контрольными параметрами осуществления Конвенции или использования списка показателей и критериев. Они выразили признательность Президиуму Конференции Сторон за организацию такой работы.

VI. ЗАКРЫТИЕ УЧЕБНОЙ СЕССИИ

41. Представитель секретариата выразил признательность принимающей стране, в частности г-ну Палачеку и г-ну Форинту, за прекрасную организацию сессии и поблагодарил участников за их активную работу. Он также призвал участников продолжать работу над вопросами, рассмотренными в ходе проведения учебной сессии, после возвращения в их страны и наладить сотрудничество в области предотвращения крупных аварий и управления кризисными ситуациями с соответствующими органами или предложить им осуществлять совместные действия в этой сфере. Он предложил участникам информировать секретариат о принятых мерах и достигнутом прогрессе, в особенности путем представления данных об обновлении планов действий. Он напомнил им о том, что планы действий рассматриваются Президиумом с целью оценки прогресса и определения приоритетных потребностей стран.

42. Г-н Форинт выразил участникам признательность за проявленное ими внимание и экспертам - за их профессионализм. Он также поблагодарил секретариат за оказанную им помощь. Г-н Форинт объявил совещание закрытым.

Приложение

ПРОГРАММА УЧЕБНОЙ СЕССИИ

ЧАСТЬ I: Административные структуры для рассмотрения вопросов, касающихся предотвращения крупных аварий:

Набор процедур, роль компетентных органов в устранении недостатков и ограничений

- a) Набор процедур (законодательство, стандарты) и роль компетентных органов в период до внедрения комплексного подхода к предотвращению крупных аварий в Чешской Республике - г-н Милош Палачек (Научно-исследовательский институт техники безопасности)
- b) Недостатки и ограничения, сдерживающие достижение более эффективных результатов в области предотвращения крупных аварий (осуществление Конвенции и Директивы Севесо II) в период до осуществления комплексного подхода - г-н Павел Форинт (министерство окружающей среды)

Представление фильма "Предотвращение серьезных промышленных аварий"

Применяющийся в Чешской Республике комплексный подход к предотвращению крупных аварий

- a) Правовые и административные рамки использующегося в Чехии комплексного подхода к предотвращению крупных аварий (осуществление Конвенции и Директивы Севесо II) - закон 59/2006 и подкрепляющая документация - г-жа Мартина Празаква, г-н Ян Бумба (Научно-исследовательский институт техники безопасности)
- b) Роль владельцев/менеджеров и работников, участвующих в опасной деятельности, согласно законодательству - г-н Вилем Слука (Научно-исследовательский институт техники безопасности)
- c) Документация в сфере безопасности и ее оценка - г-н Слука
- d) Роль министерства окружающей среды, инспекционных органов и местных органов власти в рамках комплексного подхода к предотвращению крупных аварий в Чешской Республике - г-жа Мартина Празаква

e) Образование в области предотвращения крупных аварий - г-жа Мартина Празицова
Работа в группах - вопросы и ответы на базе чешского опыта в области внедрения комплексного подхода к предотвращению крупных аварий
ЧАСТЬ II: Проводимые в Чешской Республике инспекции в рамках комплексного подхода:
a) Организация инспекций в области предотвращения крупных аварий в Чешской Республике - г-жа Сюзана Макхатова (министерство окружающей среды)
b) Планирование инспекций и представление краткой информации о них - г-жа Мартина Пазурова (Чешская природоохранная инспекция)
c) Инспекция условий труда в рамках комплексного подхода - г-н Ян Строухал (Региональная инспекция по охране труда)
Тематическое исследование, касающееся опасной установки в Драсловка Колин - проверка соблюдения требований техники безопасности, выводы и уроки, извлеченные по итогам аварии, и режим проведения инспекций после аварии - г-н Хинек Бенеш, г-н Богумир Ружичка, г-н Ярослав Душек (Чешская природоохранная инспекция)
Обсуждение тематического исследования
ЧАСТЬ III: Трансграничная деятельность:
a) Трансграничное сотрудничество, осуществляемое на основе Конвенции - г-н Лукаш Вировски
b) Важность трансграничного сотрудничества, включая научно-техническое сотрудничество; преимущества для стран, осуществляющих сотрудничество, чешский опыт - г-н Павел Данихелка, руководитель лаборатории по исследованию факторов риска и управлению ими, Технический университет Остравы
c) Организация учений по отработке мер реагирования в трансграничных регионах, преимущества и надлежащая практика
i) Польская перспектива - г-н Криштоф Гиелса (Государственная

противопожарная служба Польши, Нижняя Силезия)

ii) Чешская перспектива - г-жа Катерина Блазкова (Противопожарная спасательная служба региона Моравии - Силезии, Департамент гражданской обороны и планирования действий в чрезвычайной обстановке)

d) Трансграничное управление факторами риска; надлежащая практика деятельности комиссий по рекам Рейн, Эльба и Одер - г-н Герхард Винкельманн-Ой (Федеральное природоохранное агентство Германии)

Вопросы и ответы

Подведение итогов участниками сессии:

Краткие выступления представителей участвовавших в учебной сессии стран ВЕКЦА и ЮВЕ, посвященные урокам, извлеченным в ходе обучения, и последующим действиям по дальнейшему укреплению процесса определения опасных видов деятельности; совершенствование национальных планов действий и их будущее осуществление
