



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/CP.TEIA/AP.10
9 January 2006

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 Кыргызстан

Резюме

С учетом результатов своей миссии в Кыргызстан 12-14 сентября 2006 года группа по установлению фактов пришла к выводу о том, что из десяти основных задач по Конвенции, предусмотренных в программе оказания помощи, были выполнены семь. К числу невыполненных задач относятся назначение компетентных органов для осуществления Конвенции, назначение органа, ответственного за уведомление соседних стран об опасных видах деятельности, и применение на национальном уровне Системы уведомления о промышленных авариях ЕЭК ООН. Группа рекомендует властям Кыргызстана принять необходимые меры с целью скорейшего выполнения этих трех задач. После их решения стране следует 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-І²).

2. В соответствии с программой оказания помощи и кругом ведения³ задача групп по установлению фактов заключается в проведении обсуждений с представителями компетентных органов на национальном и местном уровнях, пунктов связи и опасных объектов и в подготовке доклада по таким вопросам, как:

- выполнение основных задач; и
- конкретные области, в которых необходимо осуществлять деятельность по наращиванию потенциала и оказывать консультативные услуги, а также возможности и потребности в отношении осуществления трансграничных опытных проектов и совместных учений в сотрудничестве с соседними странами ВЕКЦА и ЮВЕ.

3. В настоящем документе содержится доклад о миссии по установлению фактов в Кыргызстан, которая была организована 12-14 сентября 2006 года по приглашению Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству.

A. Основная информация о миссии

4. В состав группы по установлению фактов входили следующие лица:

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

² Пользующаяся международной поддержкой программа оказания помощи странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также Юго-Восточной Европы в целях содействия их усилиям по осуществлению Конвенции (СР.ТЕІА/2004/2).

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

- г-н Бруно Фраттини (руководитель группы), советник министерства окружающей среды и территорий Италии;
- г-н Массимо Коцоне, старшее должностное лицо министерства окружающей среды и территорий Италии;
- г-н Виктор Новиков, ЮНЕП/ГРИД-Арендал, эксперт по вопросам окружающей среды.

5. Программа миссии была совместно подготовлена координатором миссии г-ном Кубанычбеком Норузбаевым (тел. +998 312 610 016), сотрудником Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству, и секретариатом Конвенции. Она предусматривала проведение встреч с представителями следующих государственных органов и промышленных предприятий:

- Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству (ГАООСЛХ)
- министерства чрезвычайных ситуаций Кыргызстана (МЧС)
- администрации города Бишкек (местного органа власти)⁴
- компании "Газпром нефть-Азия" (нефтедистрибуторской компании)

6. В приводимой ниже таблице указаны фамилии и должности лиц, которые представляли эти учреждения на встречах с группой. Г-н Норузбаев сопровождал группу в ходе большинства встреч.

Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству	
г-н Арстан Давлеткедиев	Директор
г-н Кубанычбек Норузбаев	Руководитель Программы по осуществлению, радиоэкологическая безопасность
г-жа Гульфия Рашидова	Начальник Государственной экологической инспекции
г-жа Таисия Неронова	Начальник Департамента информации

⁴ Встреча с администрацией города Бишкек была отменена в связи с получением информации об отсутствии назначенного представителя.

Министерство чрезвычайных ситуаций	
г-н Турарбек Саркулов	Директор Государственной инспекции по надзору за промышленной безопасностью
г-н Аман Махмутов	Начальник Департамента надзора за промышленной безопасностью
г-н Канат Ерматов	Заместитель начальника Департамента промышленной безопасности
г-н Иван Поршенко	Эксперт, Департамент промышленной безопасности
г-н Таалайбек Темиралиев	Начальник Департамента международных отношений и инвестиций
г-н Эрлан Дюсупов	Начальник Департамента инвестиций
г-жа Касиет Иргебаева	Эксперт, Департамент международных отношений и инвестиций
"Газпром нефть-Азия"	
г-н Мурат Сулейманов	Заместитель Генерального директора
г-н Азат Ишенов	Начальник Департамента маркетинга
г-н Вячеслав Габак	Начальник Технического департамента
г-н Рисман Дюшенбиев	Директор хранилища
г-н Медет Калилов	Директор заправочной станции

В. Общие сведения о стране

7. Кыргызстан является страной Центральной Азии, не имеющей доступа к морю. Площадь его территории составляет 198 500 км², а численность населения - 5,2 млн. человек. Свою независимость от Советского Союза он провозгласил в 1991 году.

8. Распад Советского Союза и утрата его обширного рынка имели серьезные последствия для экономики Кыргызстана. В 1990 году доля других регионов Советского Союза в экспорте Кыргызстана составляла приблизительно 98%. Тем не менее с 1998 года ситуация в экономике улучшается, чему способствует активная политика правительства, направленная на проведение реформ.

9. Переработка сельскохозяйственной продукции является ключевой отраслью промышленности, а также одним из наиболее привлекательных секторов для иностранных инвестиций. Кыргызстан обладает большими запасами минеральных ресурсов: на его территории имеются крупные месторождения угля, золота, урана, сурьмы и других редкоземельных металлов. Важной отраслью является металлургия, и правительство стремится привлечь иностранные инвестиции для ее развития. Правительство активно поощряет участие иностранных компаний в добыче и переработке золота. Наличие в

стране обильных водных ресурсов и обширных горных районов позволяет ей производить и экспортировать большое количество гидроэлектрической энергии.

10. Кыргызстан не является Стороной Конвенции, но его представители участвуют в совещаниях, проводимых в соответствии с Конвенцией. Они присутствовали на трех Конференциях Сторон и на субрегиональном рабочем совещании по осуществлению Конвенции, прошедшем в марте 2003 года в Ереване.

II. ОБЗОР ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ ЗАДАЧ В РАМКАХ КОНВЕНЦИИ

A. Доступность Конвенции и другой документации на национальных языках

11. Конвенция и другие важные документы распространяются компетентными органами на русском языке, который является в Кыргызстане вторым наиболее широко используемым языком (после кыргызского). Тексты указанных документов на кыргызский язык не переведены.

B. Конвенция и правовая база страны

12. Хотя Кыргызстан еще и не присоединился к Конвенции, он принял ряд законов, касающихся предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий, в том числе:

- Закон Кыргызской Республики от ноября 2001 года "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" и Закон Кыргызской Республики от марта 1997 года "О лицензировании и определении опасных видов деятельности".
- Закон Кыргызской Республики от июня 1999 года "Об охране окружающей среды", устанавливающий нормы в области оценки воздействия на окружающую среду и природоохраны в Кыргызстане.
- Закон Кыргызской Республики от марта 1997 года "О лицензировании", регулирующий процедуры выдачи лицензий и разрешений.

- Закон Кыргызской Республики от января 2000 года "О гражданской обороне", устанавливающий исходные нормы в области охраны окружающей среды и профилактики заболеваний в случае промышленных аварий.
- Закон Кыргызской Республики от мая 2004 года "Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике", регламентирующий порядок соблюдения обязательных требований.
- Закон Кыргызской Республики от февраля 2000 года "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", регламентирующий меры по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и обеспечению готовности населения и устанавливающий систему уведомления о чрезвычайных ситуациях.

13. Особое значение для целей Конвенции имеют национальные законы "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" и "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера". В целом в стране принято 150 нормативных актов, норм и стандартов, касающихся промышленной безопасности.

14. Положения Конвенции лишь частично охвачены существующим законодательством. Для полного включения ее положений в национальное законодательство (после ратификации Конвенции) потребуется принять дополнительные законодательные акты в следующих областях:

- выявление опасных объектов в соответствии с предусмотренными в Конвенции критериями и уведомление о них соседних стран;
- меры по предотвращению аварий и процесс принятия решений по районам осуществления опасных видов деятельности;
- информирование и участие общественности;
- трансграничные меры реагирования в случае чрезвычайной ситуации и взаимная помощь;
- общая и компенсационная ответственность.

15. Органами, ответственными за обеспечение соблюдения национального законодательства в области промышленной безопасности, являются МЧС и ГАООСЛХ.

С. Компетентные органы

16. Решением задач, поставленных в соответствии с Конвенцией, в Кыргызстане занимаются два органа. МЧС проводит контроль и мониторинг безопасности на промышленных предприятиях, а также отвечает за обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и ликвидацию их последствий. ГАООСЛХ в основном занимается обеспечением защиты окружающей среды от воздействия в результате деятельности промышленных предприятий.

17. Группа установила, что в настоящее время между этими двумя органами практически отсутствует координация в области промышленной безопасности, исключая радиоэкологическую безопасность. Кроме того, ввиду проводимых институциональных реформ обязанности и функции в отношении осуществления Конвенции четко не определены.

18. Центральный аппарат МЧС⁵ (118 сотрудников) координирует деятельность трех региональных управлений: северного, южного и восточного (в общей сложности 100 служащих). В ведении последних находятся областные и, наконец, районные управления, в которых задействована большая часть людских ресурсов.

19. Центральный аппарат ГАООНСЛХ⁶ (100 сотрудников) координирует деятельность семи региональных управлений, которые в свою очередь контролируют работу местных отделений. Региональные и местные управления отвечают за проведение инспекций промышленных предприятий и экологического мониторинга.

Д. Установление опасных видов деятельности

20. Инспекция МЧС по надзору за промышленной безопасностью и горному надзору ведет кадастр опасных видов деятельности и опасных веществ, хранимых, перевозимых и

⁵ В МЧС работает около 5 000 человек, включая сотрудников подразделений, выполняющих функции внутренних войск. В недавно созданном департаменте пожарной охраны работает около 1 500 человек, включая 164 пожарных инспекторов.

⁶ В ГАООСЛХ насчитывается в общей сложности около 3 500 сотрудников, 3 000 из которых заняты в секторе лесного хозяйства.

используемых крупными хозяйствующими субъектами. База данных частично поддерживается географической информационной системой (базой данных "MapИнфо").

21. В кадастре на русском языке имеется перечень более 2 500 опасных видов деятельности, в том числе различных предприятий, деятельность которых представляет опасность для здоровья человека и окружающей среды. Этот перечень был подготовлен на основе критериев классификации в соответствии со статьей 3 Закона Кыргызстана № 93 от 19 ноября 2001 года "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Е. Уведомление соседних стран об опасной деятельности

22. На сегодняшний день не принято официального решения в отношении того, какой из органов будет отвечать за сотрудничество с соседними странами и за их уведомление об опасной деятельности.

23. Парламент Кыргызстана уже ратифицировал Соглашение о сотрудничестве в области обеспечения промышленной безопасности на опасных производственных объектах, подписанное странами Содружества Независимых Государств в Москве 28 сентября 2001 года. Страны-сигнатарии договорились на постоянной основе обмениваться информацией и данными об обстоятельствах, причинах и последствиях аварий на опасных производственных объектах. Они также договорились обмениваться аналитическими и статистическими данными, касающимися различных аспектов промышленной безопасности. Для осуществления этого соглашения был учрежден Межгосударственный совет по промышленной безопасности.

Ф. Профилактические меры

24. МЧС отвечает за разработку технических правил, круга ведения, критериев и национальных стандартов в области гигиены труда и промышленной безопасности. Специализированные подразделения МЧС проводят инспекции опасных видов деятельности, дают руководящие указания операторам и выдают соответствующие разрешения. МЧС также отвечает за ликвидацию последствий проводившейся в прошлом опасной промышленной деятельности, к которым, в частности, относятся находящиеся в неудовлетворительном состоянии хранилища отходов обогащения урана и токсичных отходов, созданные на горнодобывающих предприятиях. Масштабы ликвидации последствий зависят от наличия финансирования и мобилизации ресурсов. ГАООНСЛХ ведет работу по предупреждению и минимизации загрязнения окружающей среды промышленными установками. Оно проводит оценки воздействия на окружающую среду

и экологическую экспертизу проектов промышленных предприятий, а также инспекции выбросов загрязнителей опасными производственными объектами в окружающую среду через воздух и воду, а также в результате удаления промышленных отходов.

25. Численность персонала, отвечающего за вопросы управления деятельностью по предотвращению промышленных аварий в рамках системы МЧС, в которую входит инспекция по надзору, составляет на уровне центрального аппарата приблизительно 38 человек. При исполнении своих обязанностей они пользуются поддержкой со стороны других должностных лиц МЧС. В ГАООСЛХ вопросами окружающей среды в промышленности занимается около 10 сотрудников.

26. Группа пришла к выводу о том, что количество сотрудников в обоих учреждениях является недостаточным для обеспечения надлежащего уровня безопасности. Для проведения эффективной работы они также нуждаются в подготовке, которая в настоящее время не проводится.

Г. Пункт(ы) связи для целей уведомления о промышленных авариях и оказания взаимной помощи

27. В качестве пункта связи для уведомления об авариях и оказания взаимной помощи в соответствии с Конвенцией было назначено Управление гражданской обороны (УГО), которое находится в ведении МЧС. Отвечающий за эти вопросы персонал проходит подготовку в соответствии с процедурами, принятыми МЧС.

Н. Система уведомления о промышленных авариях

28. Группа установила, что персонал УГО, которое выполняет функции пункта связи для целей уведомления в случае аварий, не информирован о Системе уведомления о промышленных авариях (УПА) ЕЭК ООН. В УГО принята собственная система уведомления о стихийных бедствиях и техногенных авариях на национальном, региональном и местном уровнях.

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

29. В соответствии с Законом о промышленной безопасности опасных производственных объектов, операторы промышленных предприятий, на которых используются опасные и/или радиоактивные вещества, обязаны иметь в наличии планы действий в чрезвычайных ситуациях на промышленных площадках.

30. Сотрудники местных отделений МЧС проводят инспекции на предмет проверки готовности к чрезвычайным ситуациям на промышленных объектах. Такие инспекции включают в себя проверку знаний персонала о процедурах обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям, а также проверку наличия и состояния аварийного оборудования и систем пожаротушения. Помимо проведения инспекций МЧС организует на промышленных объектах курсы подготовки и учения.

31. МЧС совместно с администрациями районов, где расположены предприятия и установки, деятельность которых сопряжена с опасностью крупных аварий, также отвечает за подготовку и осуществление планов действий в чрезвычайных ситуациях за пределами промышленных объектов, включая подготовку населения и проверку механизмов реагирования и координации в чрезвычайных ситуациях.

32. Взаимная помощь в случае трансграничных чрезвычайных ситуаций может оказываться в соответствии с рядом многосторонних и двусторонних соглашений, подписанных Кыргызстаном с соседними странами и другими странами ВЕКЦА. Эти соглашения касаются предупреждения стихийных бедствий и техногенных аварий, проведения подготовки и организации управления в случае чрезвычайных ситуаций, уведомления и оказания помощи, а также проведения совместных учений.

Ж. Информирование и участие общественности

33. Хотя Кыргызстан ратифицировал Орхусскую конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, закрепленные в ней положения в отношении участия общественности в принятии решений по экологическим вопросам и доступа общественности к экологическим данным пока еще не полностью включены в его национальное законодательство.

34. В соответствии с действующим законодательством власти обязаны информировать общественность в случае чрезвычайных ситуаций, поскольку в нем предусмотрено, что общественность имеет право на получение информации о возможном воздействии аварий.

35. По-прежнему необходимо разработать правовые нормы в отношении представления информации и обеспечения участия общественности соседних стран.

III. ВЫВОДЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ ЗАДАЧ

36. После тщательного изучения институциональных и правовых основ Кыргызстана, относящихся к предотвращению промышленных аварий, обеспечению готовности к ним и ликвидации их последствий, группа пришла к выводу о том, что три основные задачи по-прежнему не выполнены. К их числу относятся назначение компетентного органа для осуществления Конвенции, назначение органа, ответственного за уведомление соседних стран об опасных видах деятельности, и применение Системы УПА ЕЭК ООН на национальном уровне.

37. Группа рекомендовала властям Кыргызстана принять необходимые меры с целью скорейшего выполнения этих трех задач. Им следует определить функции и обязанности учреждений, которые являются компетентными органами в связи с осуществлением Конвенции, включая их функции по уведомлению соседних стран об опасных видах деятельности. Им следует также обеспечить, чтобы персонал пункта связи знал процедуры, предусмотренные в рамках Системы УПА ЕЭК ООН, и мог использовать эту систему для трансграничного уведомления в случае аварий и надлежащим образом реагировать в ходе ее испытаний. Пункт связи должен заявить о своей готовности принимать участие в будущих испытаниях системы и представить обновленную контактную информацию в секретариат Конвенции.

38. После выполнения указанных выше задач Кыргызстану рекомендуется принять активное участие в этапе осуществления программы оказания помощи.

39. Члены группы хотели бы поблагодарить представителей соответствующих органов и опасных производственных объектов за теплый прием, оказанный им в Кыргызстане, и за сотрудничество в ходе обсуждений. Группа выражает особую признательность координатору миссии г-ну Норузбаеву за его работу по организации миссии.

IV. ПОТРЕБНОСТИ В ДАЛЬНЕЙШЕЙ ПОМОЩИ

40. Представители ГАООСЛХ не обращались с какими-либо конкретными просьбами в отношении оказания дополнительной помощи. Они сообщили группе, что до начала любого процесса по осуществлению Кыргызстану следует разработать общую программу реконструкции промышленного сектора в целях развития с учетом норм в области природоохраны и безопасности. Они выразили большую заинтересованность в осуществлении Конвенции при условии налаживания координации с соседними странами.

41. Представители МЧС проинформировали группу о том, что они весьма заинтересованы в активизации деятельности по осуществлению Конвенции и о своей готовности обратиться в этой связи за помощью.

Конвенция и правовая база страны

42. Группа отмечает необходимость в дальнейшем совершенствовании законодательной базы и в этой связи рекомендует, чтобы этой стране были оказаны правовые консультативные услуги в плане оценки действующего законодательства и выявления пробелов и несоответствий с Конвенцией. Национальным органам могла бы быть представлена информация о надлежащей практике и руководящих принципах, касающихся обеспечения соблюдения и распределения функций между различными органами.

Компетентные органы

43. Существует необходимость в наращивании потенциала в связи с определением функций и обязанностей соответствующих органов. Кроме того, властям следует ознакомиться с надлежащей практикой налаживания эффективного сотрудничества на национальном уровне, а также между органами национального, регионального и местного уровней и с промышленностью.

Установление опасных видов деятельности

44. Представители МЧС выразили заинтересованность в проведении подготовки по вопросам установления опасных видов деятельности в соответствии с приложением I и по критериям их размещения согласно Конвенции.

Уведомление соседних стран об опасной деятельности

45. Группа отмечает необходимость в информировании компетентных органов о надлежащей практике налаживания сотрудничества с соседними странами с уделением особого внимания обмену информацией об опасных видах деятельности на различных уровнях.

Профилактические меры

46. Представители МЧС обратились с просьбой об оказании помощи в оценке рисков и управлении ими на объектах, занимающихся опасными видами деятельности. Они также проявили интерес к разработке и осуществлению профилактических мер.

Пункт(ы) связи для целей уведомления о промышленных авариях и оказания взаимной помощи

47. Персонал пункта связи, относящегося к Системе УПА ЕЭК ООН, нуждается в дополнительной подготовке.

Система уведомления о промышленных авариях

48. По мнению группы, а также с учетом других потребностей и накопленного ранее в регионе опыта, для обеспечения эффективного функционирования систем уведомления о промышленных авариях на региональном и местном уровнях и их увязки с Системой УПА ЕЭК ООН необходимы консультативная помощь и информация о передовом опыте.

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

49. Представители МЧС выразили большую заинтересованность в получении технических консультаций по вопросам разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях за пределами промышленных объектов. Они также просят оказать им помощь в деле подготовки персонала, который мог бы оказывать поддержку операторам в разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях на производственных площадках.

50. Опытный проект по разработке плана действий в чрезвычайных ситуациях на производственных площадках для отобранного опасного объекта и плана действий за пределами этого объекта для прилегающей зоны мог бы помочь МЧС в совершенствовании практики подготовки планов действий в чрезвычайных ситуациях в стране. Этот опытный проект мог бы предусматривать проведение учений по ликвидации последствий с целью пробного применения такого плана. В случае утверждения такого проекта группа рекомендует выбрать опасный объект, расположенный в приграничном районе, что позволит учесть аспекты трансграничного сотрудничества, включая совместимость принятых в двух странах планов действий за пределами объектов.

Информирование и участие общественности

51. По мнению группы и с учетом ранее накопленного в регионе опыта компетентные органы следует ознакомить с наилучшей практикой, а также с информацией о методах вовлечения общественности в процесс предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий.
