



Европейская экономическая комиссия

Конференция сторон Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий

Восьмое совещание

Женева, 3–5 декабря 2014 года

Пункт 7 с) предварительной повестки дня

**Развитие Конвенции: другие возможные поправки
к Конвенции и руководящие указания
Конференции Сторон**

Открытие Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий для присоединения государств – членов Организации Объединенных Наций, расположенных за пределами региона Европейской экономической комиссии

Соображения и варианты в связи с возможной поправкой

Записка секретариата

Резюме

На своем седьмом совещании (Стокгольм, 14–16 ноября 2012 года) Конференция Сторон Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий просила Рабочую группу по развитию Конвенции подготовить пересмотренный вариант приложения I к Конвенции и, желая свести к минимуму частоту внесения поправок в Конвенцию, провести оценку возможных сфер внесения поправок, включая открытие Конвенции для присоединения государств – членов Организации Объединенных Наций, не являющихся членами Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК) (ECE/CP.TEIA/24, пункт 66 g)).

GE.14-16537 (R) 071114 101114



* 1 4 1 6 5 3 7 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Рабочая группа по развитию Конвенции изучила вопрос и выполнила ряд задач. На своем четвертом совещании (Женева, 28–29 апреля 2014 года) Рабочая группа постановила, что ввиду стратегического характера этой темы на восьмом совещании Конференции Сторон должно быть проведено ее тщательное обсуждение на основе справочного документа, подготовить который она попросила секретариат (ECE/CP.TEIA/WG.1/2014/3, пункт 42). В соответствии с запросом секретариат подготовил настоящий документ.

В дополнение к настоящему документу делегатам предлагается ознакомиться с документом "Открытие природоохранных договоров Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций и их продвижение за пределами региона", подготовленным секретариатом ЕЭК для рассмотрения Комитетом по экологической политике (КЭП) на его двадцатой сессии (Женева, 28–31 октябрь 2014) (ECE/CEP/2014/6).

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1–3	4
I. Соображения в связи с открытием Конвенции для присоединения государств – членов Организации Объединенных Наций, расположенных за пределами региона Европейской экономической комиссии	4–32	4
A. Повышение стандартов промышленной безопасности в трансграничном контексте и потенциальные преимущества инвестиций, торговли и экономического развития	6–10	5
B. Улучшенные административные и институционно-правовые основы	11–14	6
C. Выполнение международных обязательств по устойчивому развитию	15–17	7
D. Расширенный обмен опытом и передовыми практиками.....	18–20	8
E. Повышение осведомленности, расширение возможностей и новые партнерства.....	21–24	9
F. Организационные и бюджетные последствия, включающие новые финансовые возможности	25–32	9
II. Деятельность, связанная с промышленной безопасностью и трансграничными аспектами за пределами региона Европейской экономической комиссии	33–41	11
A. Деятельность других региональных комиссий Организации Объединенных Наций.....	34–35	11
B. Глобальная и региональная деятельность под эгидой Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде	36–39	12
C. Региональное сотрудничество и инициативы, направленные на повышение промышленной безопасности в трансграничном контексте	40–41	13
III. Соображения Комиссии международного права и Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в связи с Глобальной конвенцией о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределении убытков в случае такого вреда	42–58	14
IV. Выводы.....	59–66	17

Введение

1. На своем седьмом совещании (Стокгольм, 14–16 ноября 2012 года) Конференция Сторон Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенции о промышленных авариях) просила Рабочую группу по развитию Конвенции рассмотреть возможность внесения поправки, открывающей Конвенцию для присоединения государств – членов Организации Объединенных Наций, расположенных за пределами региона Европейской экономической комиссии (ЕЭК) (ECE/TEIA/24, пункт 66 g)). На своем третьем и четвертом совещаниях (Женева, 3–4 сентября 2013 года и 28–29 апреля 2014 года соответственно) Рабочая группа обсудила данный вопрос. На своем четвертом совещании Рабочая группа решила, что ввиду стратегического характера этой темы на восьмом совещании Конференции Сторон должно быть проведено ее тщательное обсуждение. В целях проведения обсуждения наиболее эффективным образом Рабочая группа попросила секретариат подготовить справочный документ по данному вопросу (ECE/CP.TEIA/WG.1/2014/3, пункт 42).

2. Конвенция о промышленных авариях является одним из многосторонних природоохранных соглашений (МПС), которые ЕЭК предоставил секретариату. Руководящие органы всех соглашений ЕЭК по окружающей среде, т.е. пяти конвенций и протоколов к ним, в разное время рассматривали вопросы сотрудничества с регионами, расположенными за пределами региона ЕЭК, и возможность присоединения к соответствующим многосторонним соглашениям по окружающей среде государств – членов Организации Объединенных Наций, не являющихся членами ЕЭК.

3. В свете данных изменений на своей девятнадцатой сессии в октябре 2013 года Комитет по вопросам экологической политики (КЭП) ЕЭК попросил секретариат подготовить документ о состоянии деятельности по открытию МПС ЕЭК и других природоохранных договоров для присоединения государств, расположенных за пределами региона ЕЭК, для рассмотрения на своей двадцатой сессии в октябре 2014 года (ECE/CEP/2013/2, пункты 24 и 116 f) v)¹. Документ (ECE/CEP/2014/6), подготовленный секретариатом в консультации с Бюро КЭП, включает обзорную информацию о прогрессе, достигнутом в данной области и ряде существующих проблем. В нем представлен широкий обзор различных инструментов природоохранной политики ЕЭК. Настоящий документ дополняет информацию, предоставленную для КЭП, и фокусируется, в частности, на вопросах, представляющих интерес для Конвенции о промышленных авариях.

I. Соображения, связанные с открытием Конвенции для присоединения государств – членов Организации Объединенных Наций, расположенных за пределами региона Европейской экономической комиссии

4. В преамбуле Конвенции о промышленных авариях Стороны учитывают, что "вредное воздействие промышленных аварий может ощущаться за пределами границ и требует сотрудничества между государствами". В настоящее время Конвенция допускает лишь сотрудничество между государствами региона ЕЭК.

¹ Доступно по адресу <http://www.unece.org/env/cep/2014sessionoctober.html>.

Стороны Конвенции обязаны выявлять опасную деятельность, предусмотренную приложением I, воздействие которой может ощущаться за пределами границ, и уведомлять о ней потенциально затрагиваемые Стороны региона ЕЭК. При этом воздействие промышленных аварий может также ощущаться в соседних с регионом и более удаленных государствах. Аналогичным образом, государства региона ЕЭК могут ощутить воздействие промышленной деятельности государств, расположенных за его пределами.

5. В этих условиях и с учетом выводов, сделанных Рабочей группой, существует необходимость тщательного рассмотрения вопроса внесения в Конвенцию поправки, открывающей ее для подписания государствам – участникам Организации Объединенных Наций, расположенных за пределами региона ЕЭК. В последующих пунктах изложены некоторые важные соображения, касающиеся потенциальных преимуществ и проблем с учетом предыдущих обсуждений в рамках третьего и четвертого совещаний Рабочей группы.

А. Повышение стандартов промышленной безопасности в трансграничном контексте и потенциальные преимущества инвестиций, торговли и экономического развития

6. Потенциальное воздействие промышленных аварий выходит за рамки границ между странами и регионами. В прошлом произошло несколько промышленных аварий, воздействие которых носило трансграничный характер как на территории региона ЕЭК, так и за его пределами. Примерами такого предусмотренного Конвенцией воздействия на территории региона ЕЭК могут служить аварии в Швайцерхалле, Швейцария, в 1986 году² и в Бая-Маре, Румыния, в 2000 году³. Воздействие произошедшей на границе региона ЕЭК аварии на нефтехимическом заводе в провинции Цзилинь, Китай, в 2005 году ощущалось на территории Российской Федерации. При взрыве на заводе погибли шесть человек, десятки рабочих получили ранения, тысячи граждан в течение 22 дней не имели доступа к системе водоснабжения. В ходе взрыва на поверхности притока реки Амур образовался токсичный ковер, который привел к загрязнению вод.

7. С учетом потенциального трансграничного воздействия промышленных аварий в соседних странах представляется разумным расширить сферу охвата Конвенции в целях обеспечения соответствующих стандартов промышленной безопасности за пределами региона. Преимуществом такого подхода является

² Эта авария была крупной экологической катастрофой, причиной которой стали пожар и его последующее тушение в агрохимическом хранилище "Сандоз" в Швайцерхалле, Швейцария, 1 ноября 1986 года. В результате в атмосферу были выброшены токсичные агрохимические вещества, а в реку Рейн попали тонны загрязняющих веществ, вследствие чего вода окрасилась в красный цвет.

³ Загрязнение достигло Нидерландов. Эта авария явилась поводом для проведения переговоров по Конвенции о промышленных авариях. Под аварией в Бая-Маре понимают утечку цианида в реку Сомеш в Бая-Маре, Румыния, которая произошла в 2000 году в результате деятельности золотодобывающей компании. Загрязненные воды достигли реки Тиса, притока Дуная, а затем и самого Дуная, что послужило причиной гибели многих видов рыб в Венгрии и на территории бывшей Союзной Республики Югославия. Разлив, который называют худшим экологическим бедствием в Европе со времен Чернобыльской катастрофы, лишил питьевой воды более 2,5 млн. жителей Венгрии.

потенциальное усиление защищенности людей и окружающей среды как в регионе ЕЭК, так и за его пределами.

8. Кроме того, страны – участницы Конвенции о промышленных авариях, расположенные за пределами региона ЕЭК, могут повысить свои стандарты промышленной безопасности путем принятия "соответствующих законодательных, регулирующих, административных и финансовых мер в целях предотвращения аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации последствий" (пункт 4, статья 3 Конвенции). Применение положения об "общей обязанности", предусматривающей ответственность рабочих за обеспечение промышленной безопасности на местах, способствует увеличению инвестиций в развитие технологий безопасности и административных процедур, наращивание человеческого потенциала и повышение квалификации. Подобные инвестиции в конечном итоге могут привести к созданию более стабильной политики и системы руководства и привлечению дальнейших, в том числе прямых, иностранных инвестиций⁴. Наличие стандартов промышленной безопасности, схожих с существующими в стране происхождения инвестора или других странах – членах ЕЭК, может положительным образом сказаться на принятии инвестиционных решений.

9. Подобные изменения пойдут на пользу потенциальным новым участникам Конвенции, расположенным за пределами региона ЕЭК, благодаря возможному экономическому росту за счет увеличения инвестиций. Эти страны могут создать более стабильный и безопасный инвестиционный климат благодаря улучшениям в сфере промышленной безопасности. В долгосрочной перспективе дальнейшие инвестиции в промышленную безопасность стран, расположенных за пределами региона ЕЭК, выполняющих положения Конвенции, могут привести к увеличению международных инвестиционных и торговых потоков с последующим повышением уровня благосостояния региона, в том числе и Сторон в регионе ЕЭК.

10. Некоторые из представленных выше соображений, в особенности относящиеся к защите людей и окружающей среды в регионе ЕЭК от потенциально трансграничного воздействия промышленных аварий, справедливы для стран, соседствующих с регионом⁵. В то же время внесение в Конвенцию поправки, открывающей ее для присоединения только лишь соседних с регионом ЕЭК стран может создать как юридические, так и практические проблемы в будущем, так как границы между регионом и потенциальными Сторонами Конвенции могут со временем измениться. Кроме того, это лишит более удаленные от региона ЕЭК страны преимуществ в рамках структуры Конвенции.

В. Улучшенные административные и институционно-правовые основы

11. Преимущества, которые страны, расположенные за пределами региона ЕЭК, могут получить при присоединении к Конвенции, схожи с преимуществами, которые получают страны региона ЕЭК. В рамках осуществления Конвенции новым странам-участницам (а также странам, вовлеченным в процессы,

⁴ Это, по всей вероятности, будет зависеть от других факторов, определяющих деловой климат, а также от политической стабильности стран, о которых идет речь.

⁵ На настоящий момент это следующие страны (в алфавитном порядке): Афганистан, Египет, Иордания, Ирак, Иран, Китай, Корейская Народно-Демократическая Республика, Ливан, Мексика, Монголия, Палестина и Сирия.

предваряющие присоединение к Конвенции) будет предложено пересмотреть существующие институционально-правовые основы промышленной безопасности и внедрить более структурированные и эффективные основы для ее обеспечения.

12. После усовершенствования институциональных основ странам предлагается провести работу по наращиванию человеческого и административного потенциала и определить круг национальной ответственности различных действующих лиц в области предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации последствий. Процессы двустороннего и многостороннего сотрудничества между организациями, промышленностью, гражданским обществом и населением должны быть пересмотрены и оптимизированы, с тем чтобы обеспечить наличие должной документации, актуальность и эффективность сотрудничества.

13. Помимо осуществления процедур и взятой на себя ответственности на национальном уровне, новые Стороны должны наладить процессы сотрудничества с соседними странами в целях их оповещения об опасной деятельности, предусмотренной Конвенцией, и оказания взаимопомощи в случае необходимости. Таким образом, региональное сотрудничество между соседними государствами и потенциально затрагиваемыми Сторонами может быть усилено, что выгодно для других соседних стран, являющихся Сторонами Конвенции, расположенными как на территории региона ЕЭК, так и за его пределами.

14. Как было отмечено в пункте А выше, инвестиции в развитие институциональных рамок, законодательства, политик и процедур сотрудничества может значительно улучшить инвестиционный климат и, в долгосрочной перспективе, создать равные условия для Сторон Конвенции (как на территории региона ЕЭК, так и за его пределами) благодаря похожим стандартам промышленной безопасности.

С. Выполнение международных обязательств по устойчивому развитию

15. Конвенция должна стать инструментом достижения присоединения к Конвенции стран, расположенных за пределами региона ЕЭК, в целях содействия выполнению их международных обязательств в области устойчивого развития, в частности предусмотренных Рио-де-Жанейрской декларацией по окружающей среде и развитию 1992 года⁶ (Рио-де-Жанейрская декларация) и последующих.

16. В частности, Принципы 2, 4, 18 и 19 Рио-де-Жанейрской декларации могут быть реализованы посредством осуществления положений Конвенции о промышленных авариях. Согласно пункту 2 Принципов и праву на разработку собственных ресурсов в соответствии с политикой развития страны обязаны осуществлять деятельность без нанесения вреда экологии других государств. Согласно Принципу 4 деятельность по защите окружающей среды должна являться составной частью усилий, позволяющих добиваться и достигать целей устойчивого развития. Принцип 18 указывает на необходимость предупрежде-

⁶ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года, том I, Резолюции, принятые на Конференции (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправление). Доступен по адресу <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>.

ния других государств о возникновении чрезвычайных ситуаций (в случае как стихийных бедствий, так и техногенных катастроф), которые могут оказать воздействие на другие государства. Также он призывает международное сообщество оказывать помощь государствам, страдающим от стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций. В заключение Принцип 19 предписывает государствам предоставлять соответствующую информацию потенциально затрагиваемым государствам и предупреждать их о деятельности, которая может иметь серьезные неблагоприятные трансграничные последствия для экологии.

17. Таким образом, возможность стать Стороной Конвенции о промышленных авариях предоставляет государствам – членам Организации Объединенных Наций, расположенных за пределами региона ЕЭК, механизм более полного осуществления Рио-де-Жанейрской декларации и других обязательств по обеспечению устойчивого развития.

D. Расширенный обмен опытом и передовыми практиками

18. Для государств – членов Организации Объединенных Наций, расположенных за пределами региона ЕЭК, заинтересованных в присоединении к Конвенции, была бы полезна предоставляемая ей платформа по совместному использованию знаний и обмену информацией, осуществляемому посредством проведения межправительственных совещаний ее вспомогательных органов и национальных или субрегиональных технических тренингов и семинаров. Благодаря участию стран, расположенных за пределами региона ЕЭК, в деятельности, предусмотренной Конвенцией, страны региона ЕЭК смогут узнать о других подходах к достижению желаемого уровня промышленной безопасности. В этой связи в присоединении к Конвенции могут быть заинтересованы не только развивающиеся страны, но и развитые, включая страны – участницы Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), расположенные за пределами региона ЕЭК. Эти страны могут поделиться своим опытом и способствовать более широкому обмену информацией между регионами.

19. Долгосрочная стратегия для Конвенции, принятая в 2010 году (ECE/TEIA/22, приложение I), включает в качестве цели обобщение и обмен информацией и признает чрезвычайную важность информационного обмена для дальнейшего усиления работы по осуществлению Конвенции. Вовлеченность большего количества стран в предусмотренную Конвенцией деятельность может способствовать обогащению обмена опытом между Сторонами и другими заинтересованными странами и организациями. Таким образом, будут расширены методы выявления и сбора передовых практик. Подобный расширенный обмен опытом может быть полезен, к примеру, при работе с новыми аспектами, связанными с предотвращением промышленных аварий или определением места размещения опасных установок и т.д.

20. Опыт других МПС ЕЭК, в особенности Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер (Водная Конвенция), но также и Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская Конвенция) и Протокола о регистрах выбросов и переносов загрязнителей к ней (Протокол о РВПЗ), демонстрирует, что страны, расположенные за пределами региона ЕЭК могут внести существенный вклад в деятельность органов МПС, когда их совещания будут открыты для их участия.

Е. Повышение осведомленности, расширение возможностей и новые партнерства

21. Глобализация Конвенции может способствовать повышению осведомленности Сторон Конвенции на уровне министерств и на политическом уровне о преимуществах ее выполнения. Кроме того, это также может способствовать увеличению осведомленности о Конвенции групп населения, в частности сталкивающихся с проблемой оценки трансграничного воздействия на окружающую среду или осуществляющих планирование землепользования, а также обществу в целом.

22. В рамках Конвенции большое значение в Долгосрочной стратегии и двухгодичных планах работы уделяется "стратегическому партнерству" в целях повышения актуальности Конвенции. Таким образом, открытие Конвенции может способствовать поиску и налаживанию связей с новыми партнерами, включая другие международные организации и учреждения в системе Организации Объединенных Наций и за ее пределами, некоммерческие организации, национальные агентства по сотрудничеству в области развития, промышленные организации, фонды и т.д.

23. Эти изменения могут привести к появлению новых возможностей финансирования, к примеру, со стороны министерств иностранных дел и агентств по сотрудничеству в области развития, и получению вкладов в натуральной форме через стратегическое партнерство.

24. Опыт других МПС ЕЭК в осуществлении процесса присоединения к ним государств, не являющихся членами ЕЭК, продемонстрировал повышение уровня оказываемой поддержки и осведомленности о существующих инструментах среди государственных деятелей старшего звена и руководителей директивных органов, в том числе на уровне министерств. Иногда, к примеру, в случае Водной Конвенции, это выражалось в повышении интереса к Конвенции и увеличении инвестиций со стороны министерств иностранных дел. Опыт Орхусской и Водной конвенций показателен в плане повышения осведомленности на глобальном уровне: участников обеих Конвенций попросили поучаствовать в международных обсуждениях по вопросам, связанным, в частности, с положениями повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года.

Ф. Организационные и бюджетные последствия, включающие новые финансовые возможности

25. При рассмотрении вопроса о присоединении к Конвенции государств-участников Организации Объединенных Наций, расположенных за пределами региона ЕЭК, необходимо тщательно оценить организационные и бюджетные возможности.

26. В настоящий момент проводятся официальные совещания по Конвенции на трех официальных языках ЕЭК (английский, французский и русский). Синхронный перевод официальных совещаний и письменный перевод официальных документов на все три языка осуществляется за счет специально выделенных для ЕЭК средств регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Присоединение других государств – членов Организации Объединенных Наций потребует предоставления данных услуг на других официальных языках Организации Объединенных Наций.

27. Открытие Конвенции, по всей вероятности, приведет к расширению участия государств – членов Организации Объединенных Наций, расположенных за пределами региона ЕЭК, в случае их присоединения. Это вызывает обеспокоенность не только новых Сторон Конвенции, но и стран, заинтересованных в присоединении и желающих принять участие в деятельности платформы по совместному использованию знаний и обмену информацией о промышленной безопасности, а также неправительственных организаций и других партнеров. Более широкое участие стран, нуждающихся в финансировании, повлияет на бюджет Конвенции. Конференция Сторон обсудит возможности и условия предоставления финансовой помощи представителям развивающихся экономик (заинтересованных в присоединении) в дополнение к уже предоставляемому финансированию странам с переходной экономикой.

28. Как было упомянуто выше, в отношении ряда других МПС ЕЭК Стороны, расположенные в регионе ЕЭК, предоставили секретариату средства, специально направленные на содействие участию в Конвенции представителей развивающихся стран. Кроме того, финансовая помощь странам, имеющим на это право, может быть подготовлена и оказана партнерами (к примеру, Глобальным водным партнерством Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер). Другими источниками финансирования являются глобальные программы или инициативы национальных агентств по сотрудничеству в области развития, например Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству (недавно предоставившее финансовую помощь для открытия Водной конвенции). Глобальный экологический фонд (ГЭФ), выступающий в качестве финансового механизма некоторых международных МПС⁷, является другим потенциальным источником финансирования участия стран с переходной экономикой. Водная конвенция начала сотрудничество с ГЭФ – до вступления в силу поправки, открывающей Конвенцию для присоединения государств, расположенных за пределами региона ЕЭК – по осуществлению как проектов в регионе ЕЭК, так и деятельности по открытию и популяризации Конвенции. Секретариат Протокола о РВПЗ также взаимодействует с Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) в осуществлении связанных с РВПЗ проектов, финансируемых по линии ГЭФ.

29. В настоящий момент Водная конвенция получает значительные средства, направляемые специально на ее открытие министерствами иностранных дел и агентствами по развитию и сотрудничеству. В рамках Конвенции Эспо прилагаются усилия для расширения взаимодействия с международными финансовыми институтами с тем, чтобы заручиться их поддержкой в применении Конвенции (и Протокола по стратегической экологической оценке, СЭО) за пределами региона ЕЭК, в том числе благодаря возможному финансированию законодательных реформ и деятельности по наращиванию потенциала.

⁷ ГЭФ выступает в качестве финансового механизма Конвенции о биологическом разнообразии, Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях, Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, и новой Конвенции Минамата по ртути. Кроме того, ГЭФ содействует выполнению Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой.

30. Кроме того, увеличение количества заинтересованных стран и (потенциальных) Сторон Конвенции повлияет на план работы по осуществлению Конвенции: количество и масштабы мероприятий, проводимых в рамках плана, во всей вероятности, увеличатся и будут зависеть от запросов Сторон, заинтересованных в присоединении, наличия финансовых ресурсов, принятых решений и установленных Конференцией Сторон приоритетов. При этом будет необходимо принять решение об увеличении масштабов Программы оказания помощи.

31. Кроме того, увеличение количества проводимых мероприятий повлечет за собой рост рабочей нагрузки секретариата. Ему потребуется затратить большое количество времени и ресурсов на взаимодействие со странами, заинтересованными в присоединении, включая расположенные за пределами региона ЕЭК, предоставление им информации о Конвенции и оказание содействия в подготовке к присоединению. Данная деятельность будет, естественно, зависеть от наличия финансовых ресурсов. Для того чтобы секретариат мог оказывать содействие новым Сторонам в их усилиях по выполнению Конвенции понадобятся дополнительные ресурсы. Их размер будет зависеть от количества новых Сторон.

32. При оценке вышеупомянутых соображений следует учитывать продолжительность времени, необходимого для вступления возможной поправки в силу после ее принятия Конференцией Сторон. Кроме того, необходимо оценить, сколько времени потребуется для подготовки к присоединению на национальном уровне. При оценке количества времени, необходимого для привлечения высших должностных лиц на национальном уровне и налаживания механизмов выполнения Конвенции, может быть использован опыт Сторон Конвенции и стран, заинтересованных в присоединении.

II. Деятельность, связанная с промышленной безопасностью и трансграничными аспектами за пределами региона Европейской экономической комиссии

33. В данном разделе представлен неисчерпывающий обзор деятельности, связанной с промышленной безопасностью и трансграничным взаимодействием за пределами региона ЕЭК. Информация, включенная в настоящий документ, предоставлена по запросу совещания Бюро Конвенции о промышленных авариях, проведенного в июне 2014 года, по итогам консультаций с другими региональными комиссиями Организации Объединенных Наций и международными организациями, такими как ЮНЕП.

A. Деятельность других региональных комиссий Организации Объединенных Наций

34. ЕЭК является единственной региональной комиссией Организации Объединенных Наций, обеспечивающей работу секретариата Конвенции и специального подразделения, отвечающего за предотвращение аварий, обеспечение готовности к ним, ликвидацию последствий и соответствующие трансграничные аспекты на международном уровне.

35. Другие региональные комиссии Организации Объединенных Наций, например Экономическая комиссия для Африки в рамках Программы региональной интеграции и торговли⁸, вовлечены в работу, направленную на более общие аспекты промышленной деятельности. Данная программа, однако, не специализируется на обязанностях представителей промышленности по предотвращению аварий. Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии в рамках своей Программы "секторов зеленого производства"⁹ рассматривает вопросы, связанные с экологической стабильностью в отношении промышленных объектов. Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) и ее Программа по окружающей среде и развитию фокусируются на "зеленом росте" и "зеленой экономике".

В. Глобальная и региональная деятельность под эгидой Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде¹⁰

36. В рамках инициативы Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ) ЮНЕП регулярно проводятся совещания между представителями Австралии, Канады, стран ЕС, Японии, Новой Зеландии, Норвегии, Швейцарии и Соединенных Штатов Америки. Страны-участницы во время совещаний отмечали, что СПМРХВ является единственным механизмом обсуждения тем, связанных с регулированием химических веществ.

37. Подобные совещания проводятся в других регионах СПМРХВ. На совещании в Азиатско-Тихоокеанском регионе в 2014 году страны обсуждали следующий вопрос: "Каковы основные элементы, необходимые для эффективного регулирования химических веществ на национальном уровне?". В числе прочих были даны следующие ответы:

- a) осведомленность в вопросах химической безопасности на многих уровнях и среди большого количества заинтересованных лиц;
- b) наличие достаточной осведомленности политических кругов о повестке дня по химическим веществам и соответствующей политической воле;
- c) эффективная координация деятельности государственных органов и заинтересованных лиц;
- d) соответствующее законодательство, регулирующее все аспекты регулирования химических веществ;
- e) предотвращение аварий и хронического воздействия, а также готовность к непредвиденным неблагоприятным явлениям;
- f) уменьшение рисков;
- g) выявление угроз и рисков;
- h) согласование данных о химических веществах;

⁸ Доступно по адресу <http://www.uneca.org/our-work/regional-integration-and-trade/pages/industrialisation-and-infrastructure>.

⁹ Доступно по адресу <http://www.escwa.un.org/sites/gps/index.asp>.

¹⁰ Также стоит отметить, что ОЭСР все чаще включает в свою деятельность государства, не являющиеся членами организации, например, Бразилию, Индию и Китай.

i) принятие Согласованной на международном уровне системы классификации опасности и маркировки химической продукции, ее реализация и наращивание потенциала по ее использованию;

j) эффективный контроль за исполнением.

38. Перечисленные элементы близки к положениям Конвенции о промышленных авариях. К примеру, существует четкая связь между пунктом "Предотвращение аварий и хронического воздействия, а также готовность к непредвиденным неблагоприятным явлениям" со статьей 6 Конвенции ("Предотвращение"), статьей 8 ("Готовность к чрезвычайным ситуациям") и статьей 11 ("Ликвидация последствий аварий"). "Выявление угроз и рисков" связано с необходимостью выявления наиболее опасных установок в стране, как того требует Конвенция в соответствии со статьей 4 ("Установление опасных видов деятельности, консультации и консультативные заключения").

39. ЮНЕП также координирует работу по выполнению другой глобальной инициативы – Гибкой рамочной структуры для предупреждения химических аварий и обеспечения готовности к ним – в целях поощрения деятельности по предупреждению химических аварий и обеспечению готовности к ним, в особенности в странах с быстро развивающейся экономикой. С момента принятия инициативы в 2009 году Китай, Шри-Ланка, Танзания и Таиланд осуществляли деятельность по наращиванию потенциала по предотвращению химических аварий и защите от их последствий. Конвенция сотрудничает с инициативой посредством участия в общих совещаниях и информационном обмене.

С. Региональное сотрудничество и инициативы, направленные на повышение промышленной безопасности в трансграничном контексте

40. Существует несколько субрегиональных и двусторонних соглашений и национальных инициатив, направленных на усиление трансграничного сотрудничества в сфере промышленной безопасности. Некоторые из них включают трансграничный компонент. В 1994 году Канада, Соединенные Штаты и Мексика создали Комиссию по сотрудничеству в области охраны окружающей среды¹¹. В 2008 году Соединенные Штаты и Мексика также подписали соглашение о сотрудничестве по реагированию на чрезвычайные ситуации в случае стихийных бедствий или аварий. То же соглашение было подписано в 2009 году между США и Канадой.

41. Кроме того, региональные и национальные неправительственные организации и промышленные ассоциации периодически (некоторые – регулярно) созывали совещания и форумы, посвященные вопросам промышленной безопасности. Примером может служить Бхопальский институт реагирования на чрезвычайные ситуации¹², деятельность которого направлена на проведение программ подготовки и консультаций в сфере реагирования на природные и техногенные катастрофы.

¹¹ Доступно по адресу http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=310&BL_ExpandID=87.

¹² См. <http://www.dmibhopal.nic.in/>.

III. Соображения Комиссии международного права и Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в связи с Глобальной конвенцией о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределении убытков в случае такого вреда

42. Государства – члены Организации Объединенных Наций обсудили вопросы, связанные с предотвращением промышленных аварий и трансграничного вреда в рамках Комиссии международного права и Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

43. Резолюцией 3071 от 30 ноября 1973 года Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии международного права изучить вопрос "международной ответственности за вредные последствия, проистекающие из проведения другой деятельности"¹³. Решение было вынесено в рамках деятельности Комиссии по вопросам ответственности государств. В то же время Комиссия международного права приняла решение об осуществлении данной деятельности по двум направлениям. Первое - ответственность за нарушения международного права и предотвращение вреда в тех случаях, когда международное право не было нарушено, и второе - международная ответственность за нанесение вреда¹⁴. Второе направление было включено в программу работы Комиссии в 1978 году и будет упомянуто ниже.

44. В 1997 году Комиссия международного права вынесла решение о разделении вопроса предотвращения вреда и международной ответственности за его нанесение в тех случаях, когда международное право не было нарушено, на две части: в первой речь идет о предотвращении, а во второй – об ответственности. Также Комиссия решила отдать приоритет деятельности по предотвращению. В 2001 году Комиссия завершила подготовку проекта статей, посвященных предотвращению¹⁵, и рекомендовала Генеральной Ассамблее разработать Конвенцию на их основе.

45. Проект статей 2001 года посвящен "не запрещенным международным правом видам деятельности, которые сопряжены с риском причинения значительного трансграничного вреда в силу своих физических последствий" (статья 1). Вне контекста Конвенции о промышленных авариях термин "трансграничный вред" обозначает "вред, причиненный на территории или в иных местах под юрисдикцией или контролем государства, иного, чем государство происхождения, независимо от того, имеют ли заинтересованные государства общую границу" (статья 2 с)) и может также применяться в отношении морей и международных вод.

46. Проект статей затрагивает ряд вопросов, рассматриваемых в Конвенции о промышленных авариях, включая обязанность: принимать все надлежащие меры для предотвращения или минимизации риска трансграничного вреда про-

¹³ Other activities, as opposed to "other than acts giving rise to responsibility for internationally wrongful acts".

¹⁴ См. статью Луи Баррионуэво Аревало "The Work of the International Law Commission in the Field of International Environmental Law" в журнале "Boston College Environmental Affairs Law Review", выпуск 32, № 3 (январь 2005 года), стр. 493–507. Доступна по адресу <http://lawdigitalcommons.bc.edu/ealr/vol32/iss3/2>.

¹⁵ Доступно по адресу http://legal.un.org/ilc/texts/9_7.htm.

мышленных аварий (аналог статьи 6 "Предотвращение" Конвенции о промышленных авариях), предоставлять населению информацию (аналог статьи 9 "Информация для общественности и ее участие" Конвенции), уведомлять государства, которые могут быть затронуты чрезвычайной ситуацией (аналог статьи 4 "Установление опасных видов деятельности, консультации и консультативные заключения" Конвенции), а также сотрудничать, проводить консультации и обмен информацией (аналог статей 12, 15 и 16 Конвенции о промышленных авариях, посвященных взаимопомощи, обмену информацией и технологиями).

47. На пятьдесят шестой сессии Генеральной Ассамблеи в 2001 году государства – члены Организации Объединенных Наций не смогли прийти к согласию по поводу необходимости создания конвенции. Кроме того, Генеральная Ассамблея призвала Комиссию международного права возобновить работу, посвященную вопросам ответственности (резолюция 56/82), уделив особое внимание правовому режиму распределения убытков в случае трансграничного вреда от опасных видов деятельности, соответствующему принципу "платит загрязнитель"¹⁶ и признающему факт первичной ответственности исполнителя за вред, нанесенный людям и окружающей среде.

48. В 2006 году Комиссия представила результаты своей деятельности в форме "проекта принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности"¹⁷. Сфера охвата проекта принципов полностью совпала со сферой охвата проекта статей. Также стоит отметить схожесть проекта принципов и Протокола о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды (Протокол о гражданской ответственности), обсуждаемого в рамках Конвенции о промышленных авариях и Водной конвенции.

49. В том, что касается ответственности, Комиссия не стала призывать к созданию конвенции, а рекомендовала Генеральной Ассамблее принять резолюцию, касающуюся проекта принципов, с тем чтобы государства могли предпринять меры по их выполнению на национальном и международном уровнях. Это было достигнуто посредством резолюции Генеральной Ассамблеи 61/36.

50. С учетом последующих комментариев представителей различных делегаций о взаимосвязи "проекта статей" (в части, посвященной предотвращению, принятой в 2001 году) и "проекта принципов" (в части, посвященной ответственности, принятой в 2006 году) Генеральная Ассамблея решила вновь объединить данные вопросы.

51. На своей шестьдесят пятой сессии в 2010 году Генеральной Ассамблее вновь не удалось принять решение о разработке конвенции. Генеральная Ассамблея призвала государства представить свои комментарии, в частности о том, в какой форме должны быть составлены два документа (например, Комиссия международного права предложила на основании статей о предотвращении разработать конвенцию, а принципы распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, просто принять).

¹⁶ См. статью Луи Баррионуэво Аревало "The Work of the International Law Commission".

¹⁷ Доступно по адресу: http://legal.un.org/ilc/texts/9_10.htm.

52. Последнее обсуждение вопроса имело место на шестьдесят восьмой сессии Генеральной Ассамблеи в 2013 году. Представители некоторых делегаций предложили объединить оба документа (проект статей и проект принципов) в один инструмент независимо от того, в какой форме они будут выпущены. Эту точку зрения разделили государства, выступавшие против разработки конвенции в принципе¹⁸.

53. В 2010 году Португалия выразила надежду на то, что в будущем будет разработана единая конвенция, объединяющая вопросы предотвращения и ответственности и устанавливающая обязанности государств в этой связи. Португалия также выразила надежду на создание реальной системы компенсации. Ее позицию разделили Китай и Вьетнам.

54. Оценка точек зрения, предоставленных представителями делегаций во время сессий Генеральной Ассамблеи и Комиссии международного права, демонстрирует тот факт, что страны, выступавшие за разработку глобальной конвенции, не участвовали в международной деятельности по вопросам промышленной безопасности и предотвращению трансграничного воздействия – например, Сальвадор, Ливия и Вьетнам. Сам этот факт показывает необходимость принятия обязательных положений по предотвращению трансграничного вреда, а также необходимость усиления сотрудничества и проведения консультаций¹⁹.

55. Соединенное королевство Великобритании и Северной Ирландии заявило, что нет необходимости в разработке конвенции по указанным вопросам, так как они уже затронуты в ряде определенных региональных инструментов. Российская Федерация отметила значимость проекта статей и принципов, однако также заявила о преждевременности разработки конвенции, имеющей обязательный характер. Представители других делегаций призвали государства продолжать использовать статьи и принципы в качестве руководства при обсуждении двусторонних и многосторонних соглашений и принятии национальных законодательных и политических мер.

56. В заключение большинство делегатов сошлись во мнении о том, что создание конвенции было бы преждевременным. В качестве предварительной меры было предложено объединить проекты статей и принципов в единый проект документа для дальнейшего рассмотрения государств. Также было отмечено, что на принятие единой конвенции может уйти значительное время.

57. Вследствие этого в 2013 году Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 68/114²⁰, призывающую государства-участников высказывать дополнительные замечания, касающиеся, в частности, формы выпуска статей и принципов. Генеральная Ассамблея также решила включить данный вопрос в предварительную повестку дня своей семьдесят первой сессии в 2016 году.

58. С учетом постоянных возражений некоторых государств-участников и сомнений других, разработка глобальной конвенции в ближайшем будущем кажется маловероятной.

¹⁸ Например, Австралия, Канада, Индия и Новая Зеландия.

¹⁹ См. A/C.6/65/SR.17.

²⁰ Доступно по адресу <http://www.un.org/en/ga/68/resolutions.shtml>.

IV. Выводы

59. Конференции Сторон предлагается рассмотреть возможность открытия Конвенции о промышленных авариях для присоединения государств – членов Организации Объединенных Наций, расположенных за пределами региона ЕЭК, учитывая:

а) указанные в настоящем документе преимущества и вызовы, связанные с принятием данного решения;

б) проводящуюся в настоящее время деятельность, связанную с промышленной безопасностью и трансграничным воздействием за пределами региона ЕЭК;

в) обсуждение вопросов предотвращения трансграничного вреда от опасных видов деятельности, распределения убытков в случае такого вреда и (слабые) перспективы начала переговоров по разработке глобальной конвенции в рамках Комиссии международного права и Генеральной Ассамблеи.

60. Стороны Конвенции о промышленных авариях обладают преимуществом, связанным с возможностью извлечения уроков из опыта других МПС ЕЭК при обсуждении вопроса об открытии Конвенции для присоединения государств, расположенных за пределами региона ЕЭК. На национальном уровне участникам восьмого совещания Конференции Сторон предлагается провести консультации с коллегами, выступающими в качестве координационных центров других МПС ЕЭК и имеющих опыт в данном вопросе.

61. Опыт других МПС ЕЭК продемонстрировал положительные итоги вовлечения в деятельность государств – участников Организации Объединенных Наций, расположенных за пределами региона ЕЭК, в частности, в отношении:

а) углубления обмена информацией, опытом и передовыми практиками;

б) повышения осведомленности о МПС на региональном и глобальном уровне и увеличению политической поддержки, в том числе от министерств иностранных дел;

в) налаживания новых партнерских отношений с региональными и глобальными действующими лицами;

г) привлечения новых финансовых ресурсов, направленных не только на открытие конвенции для участия стран, расположенных в других регионах, но и на содействие рабочей программе в целом.

62. Кроме того, выполнение Конвенции за пределами региона ЕЭК может повысить уровень промышленной безопасности и принести пользу странам, расположенным как в регионе, так и за его пределами в том, что касается:

а) улучшения и структурирования административных и институционально-правовых основ деятельности, связанной с предотвращением промышленных аварий, готовностью к ним и ликвидацией последствий;

б) укрепления сотрудничества между национальными органами, промышленностью, гражданским обществом и населением;

в) налаживания сотрудничества между соседними странами и потенциально затрагиваемыми Сторонами за пределами региона ЕЭК;

d) повышения стандартов промышленной безопасности, которое может повлечь за собой увеличение прямых иностранных инвестиций в страны, выполняющие Конвенцию, что приведет к усилению торгового и экономического развития;

e) в конечном итоге возможность присоединения к Конвенции о промышленных авариях предоставит странам, расположенным за пределами региона ЕЭК, инструмент практического выполнения обязательств по устойчивому развитию, таких как Рио-де-Жанейрские принципы.

63. В то же время существуют проблемы, связанные с принятием решения об открытии МПС для присоединения государств – членов Организации Объединенных Наций, расположенных за пределами региона ЕЭК. В первую очередь они касаются:

a) увеличения масштабов программы работы, в которую будет необходимо включить деятельность по повышению осведомленности о Конвенции, а также нужды Сторон и вопросы, вызывающие их обеспокоенность;

b) бюджетных последствий, связанных с вовлечением в работу дополнительных стран, включая финансирование участия делегатов в совещаниях;

c) увеличение объема работы и необходимых секретариату ресурсов.

64. Конвенция о промышленных авариях является единственной правовой системой, рассматривающей вопросы предотвращения промышленных аварий, готовности к ним и ликвидации последствий в трансграничном контексте. В то же время некоторые глобальные инициативы (например, ГЭФ) и организации, упомянутые в пункте F главы I, могут стать партнерами в случае принятия решения об открытии Конвенции для международного присоединения.

65. В рамках Комиссии международного права и Генеральной Ассамблеи государства – члены Организации Объединенных Наций рассмотрели вопросы, связанные с предотвращением трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределением убытков в случае такого вреда. Часть обсуждений была посвящена аспектам, затронутым в Конвенции о промышленных авариях, другая часть – вопросам, регулируемым Протоколом о гражданской ответственности. Мнения государств-членов относительно объединения проектов принципов и статей в носящий обязательный характер документ разделились. Из-за постоянных возражений со стороны некоторых государств – членов Организации Объединенных Наций по поводу начала переговоров и откладывания рассмотрения данного вопроса Генеральной Ассамблеей от сессии к сессии перспективы начала переговоров о разработке глобальной конвенции кажутся туманными.

66. Независимо от обсуждения вопроса открытия Конвенции Конференция Сторон предлагается рассмотреть возможность принятия других связанных с ним мер. Секретариату, к примеру, может быть поручено продвигать цели и принципы Конвенции в других регионах посредством усиления просветительской деятельности и укрепления/налаживания новых партнерств при поддержке соответствующих органов Конвенции. Точнее, Конференция Сторон может попросить секретариат:

a) обратиться к другим региональным комиссиям Организации Объединенных Наций и найти соответствующих партнеров для повышения осведомленности о Конвенции, ее опыте и принципах среди заинтересованных стран-участниц региональных комиссий;

б) наладить диалог с Комиссией международного права и Генеральной Ассамблеей для обеспечения, в случае необходимости, присутствия представителей Конвенции на их совещаниях с целью повышения осведомленности о Конвенции и Протоколе о гражданской ответственности;

с) пригласить страны, расположенные за пределами региона ЕЭК, принять участие в основных совещаниях и мероприятиях, организованных под эгидой Конвенции.
