



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

ECE/CP.TEIA/2008/5  
2 September 2008

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

---

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

**КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН КОНВЕНЦИИ О ТРАНСГРАНИЧНОМ  
ВОЗДЕЙСТВИИ ПРОМЫШЛЕННЫХ АВАРИЙ**

Пятое совещание

Женева, 25-27 ноября 2008 года

Пункт 7 с) предварительной повестки дня

**ПРОГРАММА ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ**

**Стратегический подход для Программы оказания помощи<sup>1</sup>**

Записка Президиума Конференции Сторон и Рабочей группы по осуществлению

**ПРЕДЫСТОРИЯ**

1. Главной целью Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий является повышение промышленной безопасности во всем регионе ЕЭК ООН, прежде всего за счет предотвращения промышленных аварий с трансграничными последствиями. Конвенция - сложный документ, для осуществления которого требуется скоординированное участие ряда компетентных органов на национальном уровне. Некоторые из предусмотренных в Конвенции задач требуют также вертикальной координации действий между национальными и региональными и местными органами власти, а также промышленностью и общественностью. Наконец, для полномасштабного выполнения Конвенции требуется двустороннее трансграничное сотрудничество с соседними странами.

---

<sup>1</sup> Представляется в качестве проекта документа для утверждения.

2. Приняв во внимание трудности, с которыми сталкиваются страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), а также Юго-Восточной Европы (ЮВЕ), Конференция Сторон ввела в действие на своем третьем совещании (Будапешт, 27-30 октября 2004 года) Программу оказания помощи с целью активизации усилий этих стран в процессе осуществления Конвенции, и в частности для того, чтобы они могли сформировать необходимую политику в десяти сферах работы (см. СР.ТЕІА/2004/2). Конференция Сторон предложила странам ВЕКЦА и ЮВЕ приступить к подготовительному этапу реализации Программы оказания помощи, принять участие в Совещании высокого уровня по принятию обязательств и принять у себя миссии по установлению фактов.

3. На своем четвертом совещании (Рим, 15-17 ноября 2006 года) Конференция Сторон рассмотрела результаты, достигнутые странами на подготовительном этапе, и постановила начать этап осуществления Программы применительно к тем странам, которые успешно выполнили подготовительную работу (ниже именуются "участвующие страны")<sup>2</sup>. Кроме того, она поручила Президиуму и Рабочей группе по осуществлению придерживаться оперативного подхода, организовать первые мероприятия по оказанию помощи (на основе документа ЕСЕ/СР.ТЕІА/2006/4) и в то же время в целях формирования стратегического подхода разработать план действий для этапа осуществления Программы помощи с таким расчетом, чтобы в нем были определены конкретные направления деятельности и приоритеты на средне- и долгосрочную перспективу, включая показатели и связанные с ними вопросы финансового планирования.

4. Настоящий документ образует основу для этого стратегического подхода, который направлен на активизацию усилий участвующих стран в этапе осуществления Программы оказания помощи. В нем для участвующих стран в общих чертах охарактеризован механизм определения содержания средне- и долгосрочного планирования деятельности и измерения достигнутого прогресса. Он также служит основой для содействия надлежащему финансовому планированию.

---

<sup>2</sup> До августа 2008 года к этапу осуществления были допущены следующие страны: Азербайджан, Армения, Беларусь, Болгария, Грузия, Казахстан, Молдова, Румыния, Сербия, Украина и Хорватия.

## I. ЦЕЛИ

5. Главная цель стратегического подхода заключается в постоянном улучшении деятельности участвующих стран по осуществлению Конвенции и обеспечении ее неизменной устойчивости за счет применения более цикличного подхода.

6. Конкретные цели стратегического подхода состоят в том, чтобы:

a) придать, в дополнение к Программе помощи, непрерывный характер процессу осуществления Конвенции;

b) сделать возможным применение стабильного и "долгосрочного" подхода, который обеспечивает ориентацию на гибкое и/или специально адаптированное финансирование необходимой деятельности в рамках Программы оказания помощи, а также на более активное осуществление Конвенции;

c) создать с помощью этого механизма устойчивые институциональные условия и обеспечить приверженность участвующих стран делу осуществления Конвенции;

d) предоставить участвующим странам в виде периодических обзоров инструмент для измерения степени продвижения процесса осуществления Конвенции в сторону желаемого уровня имплементационной деятельности;

e) предоставить Президиуму и Рабочей группе по осуществлению, а через их посредство и Конференции Сторон документ с поддающимися измерению показателями, делающими возможными измерение, мониторинг и стимулирование прогресса в деле осуществления Конвенции.

## II. ПОДХОД

7. Стратегический подход - это инструмент, обеспечивающий прочную базу для всеобъемлющего, тщательно спланированного и скоординированного осуществления Конвенции. Он не направлен на то, чтобы заменить уже существующие или разрабатываемые планы, а призван служить по отношению ко всем планам своеобразным объединителем, интегрирующим и увязывающим их друг с другом.

8. Стратегический подход реализуется в основном усилиями участвующих стран, которые для этого устанавливают и претворяют в жизнь соответствующую политику (например, законодательство, стандарты, институты), выявляя недостатки и проблемы и

принимая меры для их устранения или решения, причем делая это, когда необходимо, с внешней помощью.

9. В этом процессе каждая страна должна применять в сферах работы, соответствующих основным обязательствам по Конвенции, ступенчатый/циклический механизм. Высокоприоритетными являются шесть следующих направлений работы:

- a) установление опасной деятельности;
- b) уведомление об опасной деятельности;
- c) предотвращение;
- d) обеспечение готовности;
- e) ликвидация последствий и взаимная помощь;
- f) информация для общественности и ее участие.

10. Работа по этим шести направлениям зависит от уровня, достигнутого в работе по двум сквозным направлениям, а именно: над законодательством (т.е. первичным и вторичным законодательством) и институциональным потенциалом (на национальном, региональном и местном уровнях). Шесть вышеупомянутых направлений вместе со сквозными направлениями отражены в десяти различных разделах Программы оказания помощи.

11. Важными признаются еще два направления работы: g (размещение опасных объектов и проведение существенных мероприятий в районах, которые могут быть затронуты воздействием промышленной аварии) и h (гражданская ответственность). Однако вследствие их сложности стратегический подход к этим двум направлениям следует применять лишь на том этапе, когда уже будет вестись работа по устранению большинства из вышеупомянутых недостатков или проблем.

12. Помимо установления и осуществления политики, участвующим странам для достижения целей промышленной безопасности также необходимо проводить конкретные мероприятия, направленные прежде всего на практическое внедрение и поддержку политики и экономических реформ (например, укрепление законности, дальнейшее развитие гражданского общества, создание благоприятных условий для предпринимательства) или на совершенствование инфраструктуры на уровне органов власти (например, спасательное оборудование, технология уведомления, информационная технология) и, возможно, на уровне операторов (например, современные производственные технологии, системы управления безопасностью).

13. Такая деятельность не является непосредственным компонентом Программы оказания помощи, тем не менее стратегический подход обеспечивает участвующим странам средства для разработки конкретных убедительных проектов (например, новые информационные/деловые центры, модернизация спасательного флота), для которых ресурсы могут быть найдены вне рамок Программы оказания помощи.

**Диаграмма 1. Деятельность, относящаяся к сфере охвата Программы оказания помощи и не входящая в нее**



### III. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЦИКЛИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА КАК ОСОБЫЙ ПОДХОД К НАЦИОНАЛЬНЫМ ПЛАНАМ ДЕЙСТВИЙ

14. Особым подходом является использование циклического механизма, требующего от каждой участвующей страны самостоятельно или при чьем-либо содействии, если оно было запрошено: а) постоянно анализировать, наблюдать и оценивать уровень имплементационной деятельности по направлениям работы; б) выявлять недостатки и проблемы, относящиеся к каждому из направлений; и в) определять и предпринимать одно за другим действия, направленные на решение этих проблем, с тем чтобы можно было достичь желаемого уровня осуществления Конвенции.

15. Для сбора всей информации, получаемой в результате осуществления этой деятельности, участвующим странам следует использовать форму, которая по своему статусу должна также соответствовать национальному плану действий. Важно отметить, что странам необходимо проходить циклы периодически и что вышеупомянутая форма должна обновляться после каждого измерения, и тогда в наличии будет всегда иметься максимально актуализированный вариант национального плана действий, содержащий также и описание потребностей в помощи.

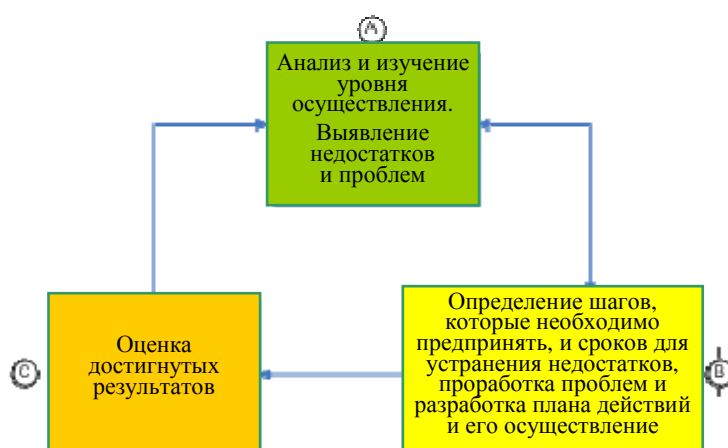
16. Циклический механизм предусматривает проведение разграничения между следующими шагами, которые должны предприниматься на каждом из направлений работы a-f и на двух сквозных направлениях (g и h; см. пункты 9 и 11):

a) *Шаг 1.* Анализ и изучение уровня имплементационной деятельности - выявление недостатков и проблем;

b) *Шаг 2.* Определение способов продвижения вперед и сроков для устранения недостатков и проблем, т.е. разработка национального плана действий и его осуществление;

c) *Шаг 3.* Оценка достигнутых результатов.

## Диаграмма 2. Циклический механизм



### А. Шаг 1. Анализ и изучение уровня имплементационной деятельности

17. Шаг 1 предусматривает анализ и рассмотрение достигнутого прогресса в деле осуществления Конвенции. Он предполагает:

- a) проведение постоянного анализа уровня имплементационной деятельности в каждой из сфер работы представителями компетентных органов;
- b) постоянное рассмотрение формата и учет недостатков или проблем, уже охваченных применительно к конкретной сфере работы, а также новых, выявленных на более позднем этапе.

18. После того как было предпринято какое-либо действие для устранения конкретного недостатка и достижения конкретного результата или когда произошли изменения, влияющие на процесс осуществления в одной из сфер работы, анализ и изучение должны проводиться повторно. Результаты такого изучения должны указываться в форме и незамедлительно сообщаться всем заинтересованным органам на территории участвующей страны.

19. Основа для внедрения такого цикла уже имеется благодаря проведению миссий по установлению фактов и мероприятий по формированию потенциала, организуемых для участвующих стран, в том числе для инициирования процесса дальнейшего укрепления правовой и институциональной базы в сферах работы, относящихся к Конвенции (Киев, 5-7 декабря 2007 года).

## **В. Шаг 2. Определение способов продвижения вперед (национальный план действий) и их применение**

20. Шаг 2 направлен на определение способов продвижения вперед (национальный план действий) для следующего периода на основе выявленных недостатков или проблем. Он предполагает:

- a) определение способов продвижения вперед/действий, которые должны быть предприняты каждым соответствующим органом в конкретные сроки для устранения выявленного недостатка или пробела;
- b) определение внешней помощи, если она необходима, для осуществления конкретного действия;
- c) направление в секретариат информации о выявленных потребностях в помощи;

- d) определение предложений по проектам внедрения или поддержки политики и экономических реформ, обеспечивающих совершенствование инфраструктуры, с указанием необходимых ресурсов и возможным указанием возможностей привлечения международных финансовых ресурсов (например, механизмы Европейского союза (ЕС), программы Организации Северо-Атлантического договора (НАТО)<sup>3</sup>;
- e) осуществление действий - при необходимости с внешней помощью;
- f) выполнение шага 1 (см. пункт 16).

### **С. Шаг 3. Оценка достигнутых результатов**

21. Шаг 3 направлен на оценку результатов, достигнутых после осуществления действия или действий, на основе сопоставления предшествующей и последующей ситуации. Результатом могут быть: вновь созданный правовой акт, механизм или процедура. Это предполагает:

- a) оценку предпринятых действий и достигнутых результатов, определение невыполненных задач;
- b) выполнение шага 1.

22. Чтобы помочь участвующим странам в оценке осуществления Конвенции и достигнутого прогресса, в основу измерения прогресса положен набор показателей результатов/результативности и критериев для каждого из направлений работы.

## **IV. ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ**

23. Составными компонентами стратегического подхода являются финансовое планирование и мобилизация финансовых средств. С одной стороны, участвующие страны должны выделять на запланированную деятельность людские и финансовые ресурсы. С другой стороны, национальные планы действий позволяют увидеть потребности во внешней помощи и то, каким должно быть средне- и долгосрочное финансовое планирование для того, чтобы запрошенная поддержка была оказана.

---

<sup>3</sup> Проекты, финансируемые не по линии Программы оказания помощи, а через механизмы ЕС или программы НАТО, подчиняются внутренним правилам этих организаций и осуществляются под их патронажем.



24. Применение циклического механизма требует от участвующих стран при выполнении шагов 1 и 3, т.е. при оценке уровня имплементационной деятельности и измерении достигнутых результатов, использования не только своих собственных людских ресурсов, но и финансовых ресурсов. Однако в каком-то конкретном случае при изучении той или иной проблемы участвующие страны могут запросить поддержку. По запросу им может быть предложено через Программу оказания помощи участвовать в деятельности по формированию потенциала, направленной на совершенствование анализа изучаемой проблемы. При выполнении шага 2, т.е. при определении способов продвижения вперед, страны также должны использовать свои собственные ресурсы, но могут запросить и дополнительную поддержку. Собственные ресурсы стран должны также использоваться для обеспечения продвижения вперед в тех случаях, когда потребность во внешней помощи отсутствует. С другой стороны, когда возможно, для предоставления участвующим странам запрошенной помощи могут быть мобилизованы ресурсы в натуральной форме и финансовые ресурсы, при этом странам предоставляется информация о том, как они могут воспользоваться имеющимися финансовыми программами.

25. При мобилизации финансовых средств на деятельность по оказанию помощи в определении и осуществлении политики, контакты со странами и организациями-донорами устанавливаются путем переписки, а в соответствующих случаях - на совещаниях доноров. Донорам представляется информация о работе, проводимой участвующими странами, достигнутых результатах и выявленных проблемах, в том числе о конкретных потребностях в помощи.

26. Если говорить о проектах, направленных на внедрение или поддержку политики и экономических реформ или на совершенствование инфраструктуры, то участвующие страны могут получить помощь в разработке конкретных убедительных проектов для обеспечения мобилизации финансовых средств на них вне рамок Программы оказания помощи (например, механизмы ЕС, программы НАТО).

27. Чтобы создать базу для мобилизации финансовых средств, участвующим странам необходимо взять на себя активную роль в работе по усилению Конвенции путем применения циклического механизма. Их активная роль будет широко освещаться и может сыграть важную роль в мобилизации финансовых средств на решение новых задач.

## **V. ПРЕИМУЩЕСТВА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПОДХОДА**

28. Преимущества стратегического подхода для участвующих стран являются следующими:

a) постоянное совершенствование деятельности по осуществлению Конвенции и обеспечение ее неизменной устойчивости с помощью циклического механизма, при использовании которого результаты самомониторинга учитываются в конкретных планах действий, осуществляемых при финансовой поддержке и поддержке натурой со стороны других стран - членов ЕЭК ООН;

b) усиление сотрудничества и координации действий между органами одной и той же страны, занимающимися вопросами безопасности, и улучшение понимания специфики работы друг друга;

c) наличие инструмента для документирования и измерения прогресса, достигнутого при осуществлении Конвенции, и для его сравнения с желаемым уровнем имплементационной деятельности с помощью периодических обзоров;

d) наличие инструмента для специально адаптированного планирования будущих действий (кратко- и долгосрочного), включая кадровые и финансовые аспекты их осуществления без внешней помощи;

e) непосредственное представление отчетности об осуществлении Конвенции.

29. Преимущества стратегического подхода для органов Конвенции. т.е. Президиума, Рабочей группы по осуществлению и - через них - Конференции Сторон, включают в себя наличие инструмента для:

a) измерения, наблюдения и стимулирования прогресса участвующих стран в деле активизации процесса осуществления Конвенции;

b) планирования деятельности по оказанию помощи на средне- и краткосрочную перспективу, включая планирование финансовых ресурсов и ресурсов в натуре, необходимых для того, чтобы помощь предоставлялась с учетом существующих потребностей.

30. Главным преимуществом стратегического подхода для стран-доноров является обеспечиваемое благодаря ему наличие актуализированной и надежной информации о действенности прошлых действий, уровне достигнутых и приверженности и проектах, направленных на решение новых задач, а следовательно, и об общей эффективности Программы оказания помощи в кратко- и долгосрочном плане. Таким образом, страны-доноры имеют прочную основу для выражения твердой и долговременной приверженности и изучения возможностей предоставления необходимых ресурсов (в натуре или финансовых).

## **VI. РОЛЬ ПРЕЗИДИУМА И РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ**

31. Президиум и Рабочая группа по осуществлению измеряют, наблюдают и, когда необходимо, стимулируют прогресс участвующих стран в деле установления и осуществления политики, направленной на дальнейшее усиление процесса осуществления Конвенции. На своих совместных совещаниях Президиум и Рабочая группа:

а) проводят обзор национальных планов действий (представители некоторых участвующих стран могут быть приглашены к участию в некоторых совещаниях для представления своих национальных планов действий с уделением особого внимания самым последним начинаниям и достигнутым результатам, а также первоочередным потребностям в помощи);

б) планируют на кратко- и долгосрочную перспективу деятельность по оказанию помощи и осуществляют ее при поддержке секретариата (т.е. учебные сессии, консультативные миссии, учения и рабочие совещания) с целью удовлетворения первоочередных потребностей, определенных участвующими странами в их национальных планах действий. Приоритет отдается тем мероприятиям по оказанию помощи, которыми охватываются общие потребности группы участвующих стран. Тем не менее принимаются и решения об организации мероприятий (например, консультативных миссий), отвечающих конкретной(ым) потребности(ям) той или иной страны;

с) оценивают результаты деятельности по оказанию помощи, прежде всего с целью выполнения шагов, определенных участвующими странами в качестве практически возможных элементов действий после получения помощи.

32. Для облегчения работы участвующих стран Президиум и Рабочая группа снабжают их формой для сбора данных в процессе функционирования ступенчатого/циклического механизма, а также критериями и показателями для самостоятельного измерения достигнутого прогресса.

33. Президиум и Рабочая группа мобилизуют при поддержке секретариата финансовые средства на деятельность по оказанию помощи. Для выполнения этой задачи Президиум и Рабочая группа организуют совещания доноров и распространяют письма с информацией о достижениях участвующих стран и призывами к донорам об оказании стабильной и долговременной поддержки.

34. Президиум и Рабочая группа обеспечивают помощь, требующуюся участвующим странам (в частности, наиболее активным из них) для разработки конкретных убедительных проектов, позволяющих мобилизовать средства на их осуществление вне рамок Программы оказания помощи. При этом во время проведения мероприятий по оказанию помощи Президиум и Рабочая группа организуют презентации с демонстрацией способов применения тех механизмов финансирования, доступ к которым могут предоставить международные организации и финансовые программы.

35. Президиум и Рабочая группа докладывают Конференции Сторон о выполнении данных им мандатов, представляя ей доклады о решениях, принятых в соответствии с полученными мандатами. Они также представляют промежуточный доклад об организованных мероприятиях по оказанию помощи и полученной от них отдачи.

36. Президиум и Рабочая группа проводят при поддержке секретариата оценку того, срабатывает ли стратегический подход так, как намечалось, и, если нужно, могут вместе с участвующими странами предложить необходимые изменения в него для рассмотрения Конференцией Сторон.

-----