

Конференция Сторон

Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий

Десятое совещание

Женева, 4-6 декабря 2018 г.



Выводы сопредседателей

Семинар по планированию землепользования и промышленной безопасности

Конгресс-центр Ламот, Мехелен, Бельгия (16-17 мая 2018 г.)



*Совместно организован Конвенцией ЕЭК ООН по промышленным авариям,
Комитетом ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землеустройству,
правительством Фландрии (Бельгия) и Европейским инвестиционным банком (банк
ЕС)*

Выводы сопредседателей

Резюме

Семинар по планированию землепользования и промышленной безопасности был совместно организован Конвенцией ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях), Комитетом ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землеустройству, правительством Фландрии (Бельгия) и Европейским инвестиционным банком, банком ЕС (ЕИБ). Семинар проводился 16-17 мая 2018 г. в Конгресс-центре Ламот, Мехелен, Бельгия.

Этот семинар собрал вместе экспертов из сообществ планирования землепользования и промышленной безопасности (включая государственные структуры, консультантов, представителей промышленности и экспертов в смежных областях) из 35 стран¹, чтобы поделиться своим практическим опытом и научиться на основе опыта² сотрудничества и координации между планированием землепользования и промышленной безопасности. Обменивались опытом на примерах стран ЕЭК ООН в связи со снижением риска бедствий и предотвращением промышленных аварий, в том числе и в трансграничном контексте.

Для разграничения и дальнейшего продвижения на основе результатов предшествующих семинаров по планированию землепользования и промышленной безопасности³, которые преимущественно занимались вопросами законодательства, политики и подходов, этот семинар добивался своей цели, сосредоточившись на реальных примерах практического сотрудничества и координации действий стран.

Семинар включал пять сессий в течение двух полных дней. Представители международных организаций, правительственных структур, промышленности и частных консультативных фирм выступали с презентациями, после чего в конце каждой сессии проводилось обсуждение в экспертной группе, включая вопросы и ответы аудитории и экспертов. В начале семинара продемонстрировали мультипликационный видео-фильм – 'Преимущества улучшения сотрудничества между планированием землепользования и промышленной

¹ Албания, Армения, Беларусь, Бельгия, Босния и Герцеговина, Болгария, Кипр, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Грузия, Германия, Греция, Венгрия, Кыргызстан, Латвия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Молдова, Румыния, Российская Федерация, Сербия, Словения, Испания, Швейцария, Таджикистан, бывшая югославская республика Македония, Турция, Туркменистан, Украина, Соединенное королевство Великобритании и Северной Ирландии.

² Презентации доступны на сайте семинара: <https://www.unece.org/index.php?id=47225>

³ Совместный семинар ЕЭК ООН по безопасности и планированию землепользования (Женева, Швейцария, 13 апреля 2016 г.), Совместный семинар по планированию землепользования вокруг опасных промышленных объектов (Гаага, Нидерланды, 11-12 ноября 2010 г.), Международный семинар и пленарное заседание Европейской рабочей группы по планированию землепользования (Левен, Бельгия, 7-8 июня 2007 г.).

безопасностью⁴, подготовленный ЕЭК ООН с финансированием ЕИБ. В заключительный день семинара провели практическое упражнение с ролевой игрой. Это дало участникам возможность понять и попрактиковаться в применении наилучших процессов для обеспечения большей безопасности за счет сотрудничества между специалистами по планированию, экспертами по промышленной безопасности, операторами и другими заинтересованными сторонами, в пределах отдельных стран и в отношениях между странами.

Благодарности

Это выводы были согласованы сопредседателями семинара (Бартоломью Джадд, ЕИБ; Крис Дийкенс, эксперт; Ясмينا Карба из Словении, Председатель Конвенции о промышленных авариях; Катрин Дебюкелер, правительство Фландрии, Бельгия; и Себастьян Пензини, Бюро ООН по снижению риска бедствий (БСРБ ООН), правительством Фландрии, Бельгия и секретариатом ЕЭК ООН. Секретариат ЕЭК ООН, обслуживающий этот семинар, включал секретариаты Конвенции о промышленных авариях и Комитета ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землеустройству. Свой вклад внесли секретариат Конвенции ЕЭК ООН по стратегической оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспоо) и Протокола о стратегической экологической оценке к ней (Протокол о СЭО), а также члены Бюро Конвенции Эспоо и Протокола о СЭО. Консультант ЕЭК ООН и Европейского инвестиционного банка (Ребекка Вордл) возглавила подготовку и последующие работы, в тесном сотрудничестве с обеими организациями.

Секретариат ЕЭК ООН с благодарностью отмечает вклад своих ключевых партнеров и успешное сотрудничество с ними в совместной организации семинара: правительства Фландрии, Бельгия (Марк Богарт, Катрин Дебюкелер и Сара Беркмос) и Европейского инвестиционного банка (Бартоломью Джадд). Секретариат также с благодарностью отмечает сотрудничество с другими международными организациями, в частности с Бюро ООН по снижению риска бедствий (БСРБ ООН) и с Программой ООН по населенным пунктам (UN-НАВИТАТ).

Мы высоко оцениваем активное участие и вклад участников семинара из всех субрегионов ЕЭК ООН. Это стало возможным благодаря финансовой и неденежной поддержке со стороны правительства Фландрии (Бельгия), включающей финансирования для обеспечения участия делегатов из стран Восточной и Юго-восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Кроме того, организация этого семинара стала возможной благодаря финансовому вкладу Франции в Конвенцию ЕЭК ООН по промышленным авариям.

Достигнутые цели

⁴ Доступно на сайте: <https://www.youtube.com/watch?v=i3PjrBkNX0w>

Благодаря обмену опытом, образцами лучшей практики и полученными уроками цели семинара были достигнуты. Семинар успешно:

- Продемонстрировал образцы лучшей практики и полученные уроки в координации процедур планирования землепользования и промышленной безопасности, в обеспечении сотрудничества между планировщиками и специалистами по безопасности на практике и, по мере возможности, успешные подходы для преодоления проблем.
- Порекомендовал пути для улучшения интеграции двух сообществ (в странах и в отношениях между ними) на ранних стадиях проектов и программ.
- Определил конкретные меры для минимизации рисков для населения и для окружающей среды в отдельных странах и в отношениях между странами, основываясь на опыте других стран ЕЭК ООН и на установленных образцах лучшей практики.
- Улучшил понимание и эффективную реализацию положений Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях) и других профильных правовых инструментов.
- Продвинул применение "Руководства по вопросам планирования землепользования, размещения объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, и связанным с ними аспектам безопасности" (опубликованного в 2017 г.)⁵ и повысил понимание участниками его ключевых элементов.
- Улучшил понимание рисков бедствий, особенно связанных с размещением и значительной модификацией опасных видов деятельности, и рассмотрение промышленных опасностей в планировании землепользования.
- Рассмотрел пути возможного учета спровоцированных стихийными бедствиями технологических аварий (NATECH) и связанных с ними рисков в принятии решений по планированию землепользования и по размещению.
- Осветил актуальность планирования землепользования и размещения опасных видов деятельности для реализации Сендайской рамочной программы снижения риска бедствий на 2015-2030 гг. и Конвенции о промышленных авариях.
- Повысил уровень информированности о роли международных финансовых институтов, таких как ЕИБ в финансировании проектов в поддержку снижения риска бедствий.

Достижение указанных выше целей подтверждается выводами и рекомендациями по итогам семинара. Ключевые выводы и рекомендации по последующим действиям в обобщенном виде приводятся ниже.

Интеграция аспектов безопасности в планирование землепользования и в принятие решений

⁵ Это Руководство было разработано в рамках Конвенции ЕЭК по промышленным авариям, Конвенции Эспоо и Протокола о СЭО к ней, с участием Комитета ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землеустройству, и с финансированием Европейского инвестиционного банка. Документ доступен на сайте: <http://www.unece.org/index.php?id=47851>

1. Процедуры планирования землепользования и промышленной безопасности необходимо формально интегрировать, расширенное и активное сотрудничество между экспертами должно начинаться на ранней стадии процесса для более эффективного предотвращения промышленных аварий в отдельных странах и за их пределами. Это поможет государственным структурам лучше подготовиться к реагированию на давление потребностей социально-экономического развития, сбалансировать потребности и требования общества, устанавливать риски с самого начала и предпринимать целесообразные меры.
2. У стран есть несколько путей для улучшения координации и сотрудничества между планированием и промышленной безопасностью, например:
 - 2.1. Жесткие процедуры планирования землепользования, которые требуют **включения** соображений промышленной безопасности (включая **оценки риска и формальные консультации с органами безопасности**⁶) **на ранних стадиях процесса планирования** для предложений по землепользованию и развитию⁷.
 - 2.2. Проведение **учебных и образовательных программ** для **укрепления потенциала** планировщиков и экспертов по промышленной безопасности.
 - 2.3. **Реализация положений** Конвенции ЕЭК ООН по трансграничному воздействию промышленных аварий (**Конвенция о промышленных авариях**), Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (**Конвенция Эспо**) и Протокола о стратегической экологической оценке к ней (**Протокол о СЭО**)⁸, **Руководства ЕЭК ООН по вопросам планирования землепользования, размещения объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, и связанным с ними аспектам безопасности, и Женевской хартии ООН об устойчивом жилищном хозяйстве.**

Представление информации о промышленных рисках – как технические аспекты промышленной безопасности можно лучше понять и интегрировать в контекст планирования

3. Семинар показал, что на практике инструменты и методы, используемые для оценки безопасности/риска (например, для количественной оценки риска, включая социальный

⁶ Например, в Великобритании, Управление по безопасности, здравоохранению и окружающей среде (HSE) проводит консультации с органами планирования (на национальном и местном уровнях) на ранней стадии процесса. Более подробная информация доступна на сайте: <https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/industrial-accidents/meetings-and-events/industrial-accidents/workshops/2018/seminar-on-land-use-planning-and-industrial-safety/docs.html>

⁷ Например, в Сербии, эксперты по безопасности и планированию постоянно сотрудничают по многим случаям, чтобы обеспечить адекватный учет соображений безопасности в подготовке планов землепользования и в принятии решений по ним по всей стране. Более подробная информация доступна на сайте: <https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/industrial-accidents/meetings-and-events/industrial-accidents/workshops/2018/seminar-on-land-use-planning-and-industrial-safety/docs.html>

⁸ В Португалии, например, интеграция экспертов по промышленной безопасности и по экологической оценке в составе одного подразделения поддерживает сотрудничество в поддержку реализации соответствующих правовых соглашений ЕЭК ООН.

риск) часто являются в высокой степени техническими, сложными и комплексными, и их может быть трудно представлять общественности, другим экспертам и политическим руководителям на различных уровнях (местный, национальный и трансграничный). Это создает проблему для эффективной интеграции аспектов промышленной безопасности в решения по планированию землепользования. Тем не менее, презентации показали, что многие страны ЕЭК ООН предпринимают меры, чтобы сделать технические аспекты промышленной безопасности более легкими для понимания и для интеграции в контекст планирования. Участники семинара приняли к сведению эти образцы лучшей практики, согласились их продвигать и применять эти инструменты или разрабатывать аналогичные в своих собственных странах/организациях. Это включало следующее⁹:

- 3.1. Инструменты визуализации, такие как инструмент Web app” Управления по безопасности, здравоохранению и окружающей среде Великобритании (HSE), который проводит разработчиков и принимающих решения лиц через процесс и направляет их к другим источникам информации.
- 3.2. Руководства и методологии (такие как публикации Управления по безопасности, здравоохранению и окружающей среде Великобритании¹⁰), которые применяются для того, чтобы сделать рекомендации возможно более четкими и прозрачными.
- 3.3. Вовлечение планировщиков в процесс на ранней стадии, как это продемонстрировала Дания на примере своего инструмента оценки социального риска, Франция на примере инструмента планирования, Бельгия на примере объединения департаментов и междисциплинарного сотрудничества, и Великобритания на примере инструментов планирования HSE.
- 3.4. Коммерческие услуги (такие, как предлагаемые Управлением по безопасности, здравоохранению и окружающей среде Великобритании) для содействия обсуждениям между планировщиками и разработчиками.
- 3.5. Внутренние обзоры и рекомендации по урокам, полученным в ходе предыдущих проектов/процессов, такие как предоставляемые органами промышленной безопасности Великобритании совместно с органами планирования.
- 3.6. Динамический инструмент социального риска (как в случае Дании), понятный и доступный для планировщиков на местном уровне, которые могут применять его, обновлять и распоряжаться им.
- 3.7. Опережающее распространение информации и знаний.
- 3.8. Инструмент быстрого и простого определения (например, “инструмент быстрого определения”¹¹ в Дании), позволяющий легко предоставлять оценки риска и их результаты планировщикам, мэрам городов и другим экспертам для достижения общего понимания в самом начале процесса, за которым должна последовать более всесторонняя оценка риска.

⁹ Более подробная информация доступна на сайте: <https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/industrial-accidents/meetings-and-events/industrial-accidents/workshops/2018/seminar-on-land-use-planning-and-industrial-safety/docs.html>

¹⁰ Доступны на сайте: <http://www.hse.gov.uk/landuseplanning/>

¹¹ Этот “инструмент быстрого определения” применяется для быстрой оценки основных социальных рисков и предоставления информации о них планировщикам, принимающим решения лицам и общественности. Это консервативные оценки риска, которые дают заинтересованным сторонам базовое представление о риске и о том, является ли риск приемлемым или нет.

- 3.9. Инструменты для интеграции промышленных рисков в политику и/или процедуры планирования. Например, национальный орган Франции по вопросам безопасности:
 - 3.9.1. установил местные комитеты, с которыми планировщики должны консультироваться;
 - 3.9.2. опубликовал справочники и технические руководства для планировщиков/экспертов по жилищному хозяйству;
 - 3.9.3. организовал рабочие группы и консультации с гражданским обществом по вопросам промышленной безопасности; и
 - 3.9.4. создал службы поддержки, которые проводятся государственными службами.
4. Участники приняли эти образцы лучшей практики к сведению, согласились их продвигать и намерены применять эти инструменты или разрабатывать аналогичные в своих собственных странах/организациях.

Информирование общественности и консультации с общественностью

5. Участникам семинара рекомендуется разрабатывать или укреплять свои процедуры планирования (на национальном и местном уровнях), стремиться активно вовлекать в этот процесс общественность и другие заинтересованные стороны, и обеспечивать, чтобы государственные структуры предоставляли понятную информацию своевременно, прислушивались к мнению общественности и реагировали на него. В случае Норвегии¹², было отмечено, что продолжительный и прозрачный процесс планирования и участия общественности имел важное значение для продвижения устойчивого управления землепользованием в долгосрочной перспективе.
6. Участие общественности и консультации с общественностью по планам землепользования и промышленным рискам имеют даже еще большее значение в трансграничном контексте, и это предусмотрено в положениях Конвенции о промышленных авариях (Ст. 9).

Трансграничное сотрудничество

7. Страны приняли различные методологии оценки риска (включая конечные показатели риска или воздействий, или 'критерии приемлемости риска') для предоставления рекомендаций и для подготовки решений по планированию землепользования. Должны проводиться консультации (в пределах стран и трансграничные), чтобы понять критерии приемлемости и различные методологии оценки риска и опасности, которые применяются соседними странами для оценки риска и принятия решений по предложениям о планировании землепользования.

¹² Координация плана землепользования с параллельным процессом планирования для масштабного инфраструктурного проекта.

8. Участники семинара отмечали, что они часто сталкиваются с проблемами в сотрудничестве и в координации, особенно на трансграничном уровне, и согласились продвигаться в выполнении правовых обязательств по Конвенции ЕЭК ООН о промышленных авариях (Ст. 7) и других профильных правовых инструментов, включая уведомления и обмен информацией с соседними и прибрежными странами о существующих и предложенных видах опасной деятельности поблизости от границ.
9. Руководство ЕЭК ООН по вопросам планирования землепользования, размещения объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, и связанным с ними аспектам безопасности¹³ может помочь странам в улучшении своего планирования, координации и принятия решений по планам землепользования, размещению и промышленной безопасности, в том числе и в отношениях между соседними странами.

Связи с Сендайской рамочной программой снижения риска бедствий на 2015-2030 гг. и с Целями устойчивого развития

10. В свете изменения климата и предполагаемого роста экстремальных погодных явлений, существенно важно, чтобы риски аварий типа NATECH рассматривались и интегрировались в процедуры планирования и безопасности.
11. Планирование землепользования помогает управлять и сокращать технологические риски и риски бедствий при помощи различных инструментов землепользования, таких как зонирование землепользования с учетом риска и перепрофилирование или перемещение определенных проектов развития в целях безопасности.
12. Следовательно, эффективная интеграция планирования землепользования и промышленной безопасности является важным средством для достижения целей Сендайской рамочной программы снижения риска бедствий на 2015-2030 гг. и Целей устойчивого развития (ЦУР).

Международные организации

13. Представители органов ЕЭК ООН, других международных организаций и заинтересованные стороны рассмотрят, как скоординировать свои усилия по активной поддержке стран в расширении сотрудничества и в реализации положений профильных соглашений, протоколов и руководств, в частности, путем охвата местного правительственного уровня, экспертов и промышленных операторов, и вовлечения экспертов из стран Восточной и Юго-восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии в обмен опытом и образцами лучшей практики.

Практическая сессия с ролевой игрой

¹³ Документ доступен на сайте: <http://www.unece.org/index.php?id=47851>

14. Практическая сессия с ролевой игрой укрепила понимание участниками того, что диалог с широким кругом заинтересованных сторон (в стране и за ее пределами) критически важен для эффективного планирования, оценки риска, управления опасными видами деятельности и обеспечения готовности к рискам аварий. Он приводит к новым соглашениям, обмену информацией по планам землепользования/землеустройства и к совместной разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях.
15. Участники признали необходимость проведения консультаций и обмена информацией с соседними странами по планам землепользования/землеустройства и использования различных методологий оценки риска, чтобы получить представление об использовании и проектах развития непосредственно у границ, оценить потенциальные проблемы и идеи для предотвращения промышленных аварий и для управления.

Будущая работа и потенциальные последующие действия:¹⁴

16. Участники пришли к выводу, что необходима дальнейшая работа для улучшения координации и сотрудничества между планировщиками и специалистами по безопасности (в самих странах и в отношениях между странами), особенно в следующих областях:

(a) Обмен информацией и образцами лучшей практики:

- 16.1. Дальнейший обмен информацией, образцами лучшей практики и опытом между странами региона ЕЭК ООН можно было бы поддержать размещением на сайте ЕЭК ООН "Информационного ресурса по планированию землепользования и промышленной безопасности, включая опыт, образцы лучшей практики и полученные уроки".
- 16.2. Можно было бы организовать другой семинар для обмена опытом и образцами лучшей практики в области планирования землепользования и промышленной безопасности в регионе ЕЭК ООН, с уделением особого внимания информированию общественности и участию общественности.

(b) Укрепление потенциала:

- 16.3. В качестве последующих действий по данному семинару, ЕЭК ООН¹⁵ могла бы организовать субрегиональные семинары или рабочие совещания с поддержкой со стороны ведущих Сторон/организаций, в Восточной и Юго-восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии, посвященные обмену образцами лучшей практики и полученными уроками в этих субрегионах и в более широком масштабе, и включающие практические сессии с ролевой игрой.

¹⁴ По результатам обсуждения в ходе семинара и по данным форм оценки, которые были заполнены 45 участниками семинара.

¹⁵ В рамках Конвенции ЕЭК по промышленным авариям и ее Программы помощи, Комитета ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землеустройству, при содействии Конвенции Эспоо и Протокола о СЭО к ней.

Эти семинары поддержали бы реализацию Руководства ЕЭК ООН по вопросам планирования землепользования, размещения объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, и связанным с ними аспектам безопасности в этих субрегионах.

- 16.4. В странах Восточной и Юго-восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии можно было бы провести и другую деятельность по укреплению потенциала, возглавляемую совместно международными организациями (включая ЕЭК ООН) и представителями стран. Это могло бы, например, включать проекты помощи, проекты двустороннего сотрудничества, программы профессионального обмена для экспертов соседних стран в области планирования и безопасности.

(с) Образование и подготовка:

- 16.5. Можно было бы разработать инструменты образования и подготовки, такие как онлайн-курсы подготовки по различным правовым обязательствам ЕЭК ООН и руководства по вопросам планирования землепользования, размещения объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, и связанным с ними аспектам безопасности.

(d) Разработка дополнительных руководств:

- 16.6. Чтобы поддержать реализацию "Руководства ЕЭК ООН по вопросам планирования землепользования, размещения объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, и связанным с ними аспектам безопасности", можно было бы подготовить новую, дополнительную версию этого руководства, рассчитанную на администрации и специалистов-практиков местного уровня, таких как местные органы планирования, мэры городов и другие принимающие решения структуры.
- 16.7. В свете представленных на семинаре образцов лучшей практики, можно было подготовить новое руководство по представлению и интеграции технических аспектов промышленной безопасности в контекст планирования землепользования.
- 16.8. Можно было бы разработать руководство по реализации и усилению участия общественности и консультаций с общественностью в связи с планами и проектами, включающие вопросы планирования землепользования и промышленной безопасности.