



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/CP.TEIA/AP.13
3 September 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН КОНВЕНЦИИ
О ТРАНСГРАНИЧНОМ ВОЗДЕЙСТВИИ
ПРОМЫШЛЕННЫХ АВАРИЙ

**ПРОГРАММА ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ СТРАНАМ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ,
КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ, А ТАКЖЕ ЮГО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ
В ЦЕЛЯХ СОДЕЙСТВИЯ ИХ УСИЛИЯМ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ КОНВЕНЦИИ**

Доклад группы по установлению фактов о ее миссии в Республику Сербия

Резюме

По итогам своей миссии в Республику Сербия, проведенной 11-14 июня 2007 года, группа по установлению фактов пришла к выводу о том, что основные задачи по Конвенции, предусмотренные в Программе оказания помощи, выполнены. Группа рекомендует стране активно участвовать в следующей стадии осуществления Программы оказания помощи.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящее время организуются миссии по установлению фактов в те страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), а также и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ), которые одобрили заявление на Совещании высокого уровня по принятию обязательств¹ в Женеве (14-15 декабря 2005 года) и обязались осуществлять Конвенцию, в частности основные задачи, определенные в Программе оказания помощи (глава IV, первые пункты разделов А-Ј²).

2. В соответствии с Программой оказания помощи и кругом ведения³ задача групп по установлению фактов заключается в проведении обсуждений с представителями компетентных органов национального и местного уровня, пунктов связи и промышленности и в подготовке доклада по следующим вопросам:

- выполнение основных задач;
- области, в которых необходимо осуществлять деятельность по наращиванию потенциала и оказывать консультативные услуги, а также возможности развертывания трансграничных экспериментальных проектов и организации совместных учений с соседними странами ВЕКЦА и ЮВЕ и связанные с этим потребности.

3. В настоящем документе содержится доклад о миссии по установлению фактов в Республику Сербия, которая была организована 11-14 июня 2007 года по приглашению министерства охраны окружающей среды Сербии.

A. Основная информация о миссии

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

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

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

³ Круг ведения групп по установлению фактов, определенный в рамках Программы оказания помощи в соответствии с Конвенцией.

- г-н Корнелиус ван Кёйен - руководитель группы, бывший инспектор по охране окружающей среды и бывший директор по вопросам безопасности и химических веществ министерства охраны окружающей среды Нидерландов. Г-н ван Кёйен участвовал в разработке и осуществлении как Конвенции, так и Директивы Европейского союза (ЕС) "Севесо II";
- г-н Джорджо Маттиелло, сотрудник министерства окружающей среды, территорий и моря Италии;
- г-жа Ясмينا Богданович, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде/ГРИД-Арендал, эксперт по окружающей среде.

5. Программа миссии была подготовлена совместными усилиями координатора миссии г-жи Сюзаны Боранович (телефон: +381 64 8166243, электронная почта: suzana.boranovic@ekoserb.sr.gov.yu) из министерства охраны окружающей среды Сербии и секретариата Конвенции. Она предусматривала проведение встреч с представителями следующих органов и промышленных предприятий:

- министерства охраны окружающей среды (МООС), ответственного за разработку и осуществление природоохранной политики и законодательства и в рамках этой политики и законодательства – за предотвращение промышленных аварий. К его ведению относится также выдача комплексных природоохранных разрешений на эксплуатацию представляющих опасность крупных промышленных установок;
- министерства внутренних дел, ответственного за организацию и оснащение подразделений противопожарной службы для реагирования на чрезвычайные ситуации;
- министерства обороны, ответственного за организацию работы по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них;
- муниципалитета Бора, который согласно положениям закона о местном самоуправлении несет ответственность за выполнение национального законодательства на местном уровне;

- горнодобывающего и медеплавильного комбината РТБ в Боре, на котором ведется добыча меди из руды. При этом технологическом процессе могут происходить аварийные выбросы диоксида серы (SO₂), которые способны создать угрозу для населения окружающих районов. Кроме того, аварийные утечки образовавшихся при флотации стоков из хвостохранилища могут вызвать серьезное загрязнение бассейна реки Тимок, а через реку Дунай – трансграничное загрязнение вод.

6. В нижеследующей таблице приведены фамилии и должности лиц, представлявших эти структуры на состоявшихся встречах. Во время всех встреч группу сопровождали г-жа Боранович и г-н Тубич, а также г-жа Тарабич.

Фамилия	Должность
Министерство охраны окружающей среды	
Г-н Стево Тубич	Руководитель департамента по управлению рисками и ликвидации последствий аварий
Г-жа Сюзана Боранович	Советник, координатор миссии, департамент по управлению рисками и ликвидации последствий аварий
Г-жа Гордана Петкович	Эксперт по правовым вопросам, департамент по правовым вопросам
Г-жа Саня Стаменкович	Советник, департамент по управлению рисками и ликвидации последствий аварий
Г-жа Нада Тарабич	Переводчица
Министерство внутренних дел	
Г-н Зоран Вукусич	Начальник Управления противопожарно-спасательных служб
Министерство обороны	
Г-н Зоран Ефтич	Статс-секретарь министерства обороны
Г-н Бранко Йованович	Заместитель начальника, департамент гражданской обороны
Г-н Живко Бабович	Ведущий руководитель департамента гражданской обороны
Г-н Прода Сечеров	Начальник Национального уведомительного центра
Г-н Любиша Майсторович	Белградский центр общественной информации и тревожного оповещения

Фамилия	Должность
Муниципалитет Бора	
Г-н Драган Зикич	Заместитель Председателя муниципалитета Бора
Г-жа Лиляна Лекич Дзамич	Старший советник, секция торговли и охраны окружающей среды
Борская горнодобывающая и медеплавильная компания РТБ	
Г-н Драган Аранджелович	Заместитель директора РТБ
Г-н Звонимир Милийич	Помощник генерального управляющего РТБ по вопросам качества и экологии
Г-н Топлица Марьянович	Департамент природоохранной деятельности и металлургии
Г-жа Зринка Миланович	Департамент экологии медных рудников Бора
Г-жа Слободанка Ристис	Специалист по охране окружающей среды в медных рудниках Майданпека

В. Основная информация о стране

7. Сербия является внутриконтинентальной страной, которая имеет общую границу с восемью странами: Албанией (протяженность общей границы 114 км), Боснией и Герцеговиной (312 км), Болгарией (318 км), Хорватией (241 км), Венгрией (151 км), Черногорией (211 км), Румынией (476 км) и бывшей югославской Республикой Македонией (221 км). По территории Сербии протекает река Дунай, и протяженность ее сербского участка составляет 588 км. Она втекает на территорию страны из Венгрии, пересекает Воеводинскую равнину и протекает через столицу страны Белград, а затем вытекает с ее территории, пересекая Балканские горы. Система бассейна реки Дунай, включающая в себя реки Саву и Тимок, охватывает большую часть территории страны.

8. Сербия имеет площадь 88 361 км² и состоит из трех регионов – Центральной Сербии, Воеводины и Косово и Метохии. Численность ее населения составляет около 9,6 млн. человек, из которых 58% являются жителями городов. К основным городам относятся столица Белград, торговый центр Нови-Сад, транспортно-промышленный центр Ниш и центр обрабатывающей промышленности Крагуевац.

9. В 1990-е годы, годы югославских войн, валовой внутренний продукт (ВВП) Сербии резко упал, и к 2000 году ВВП на душу населения составлял примерно половину от уровня 1989 года. С 2000 года ВВП неуклонно растет, и в 2006 году он был почти на 30% выше, чем в 2000 году. Рост экономики подстегивался главным образом сектором услуг.

Но и промышленный сектор также восстанавливается после спада 1990-х годов: в первом полугодии 2006 года темпы роста в нем составили 6,5%.

10. Территория Сербии разделена на 29 округов, являющихся региональными административно-территориальными единицами государства, на территории которых действуют различные государственные учреждения, но у которых нет своих собственных законодательных органов и самостоятельных бюджетов. Базовой административной единицей местного уровня является муниципалитет. В стране насчитывается около 200 муниципалитетов. У них есть свои председатели, бюджеты и собрания депутатов, избираемые в ходе местных выборов каждые четыре года.

11. Вот уже несколько лет Сербия стремится присоединиться к ЕС. В этой связи страна предпринимает попытки разработать законодательство, которое обеспечивало бы выполнение таких нормативных актов ЕС, как директива "Севесо II".

12. Страна не подписала Конвенцию, но намеревается стать ее Стороной. Законопроект о ратификации Конвенции находится на стадии подготовки. С 2005 года представители страны регулярно участвуют в конвенционных мероприятиях и, в частности, принимали участие в четвертом совещании Конференции Сторон.

II. ОБЗОР ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ ЗАДАЧ ПО КОНВЕНЦИИ

A. Доступность Конвенции и другой документации на национальных языках

13. Текст Конвенции был опубликован на сербском языке и доступен на вебсайте МООС (www.ekoserb.sr.gov.yu) как на английском, так и на сербском языках.

B. Конвенция и правовая база страны

14. В Национальной программе действий по охране окружающей среды, которая будет принята парламентом в ближайшее время, содержатся конкретные планы действий по защите населения в случае аварий и по управлению химическими веществами.

15. В базовых правовых актах содержится несколько законоположений об ограничении промышленных рисков и борьбе с авариями. В них предусмотрена система выдачи разрешений. К основным разрешительным процедурам относятся процедуры выдачи разрешений на использование земель, на строительство, а также природоохранных разрешений. Разрешения выдают МООС (для крупных опасных установок) и областные или муниципальные органы, в зависимости от того, кто из них правомочен разрешать

строительство. Обычно выдающий разрешение орган должен обеспечивать и соблюдение предусмотренных в нем условий.

16. Правила выдачи комплексных разрешений на эксплуатацию установок установлены в Законе 2004 года о комплексном предотвращении и ограничении загрязнения (КПОЗ). Большинство подзаконных актов, необходимых для выполнения этого закона, уже действуют. Официальным крайним сроком пересмотра условий разрешений на эксплуатацию существующих установок является 2015 год. В предварительный перечень закона о КПОЗ включено около 237 объектов.

17. Принятым в 2004 году Законом об охране окружающей среды (ЗООС) охвачены следующие имеющие отношение к Конвенции аспекты:

- природоохранные меры и условия (предотвращение) в сфере территориально-пространственного планирования и строительства, условия эксплуатации объектов и установок, системы экологического менеджмента и стандарты на технологии, продукты и услуги;
- ремедиационные меры;
- системы выдачи природоохранных разрешений и заключений о соответствии природоохранным требованиям;
- меры по защите от опасных веществ (производство, перевозка и погрузочно-разгрузочные операции);
- информирование и участие общественности;
- экологическая ответственность;
- политика в отношении штрафов.

18. Некоторые из положений представляют собой рамочные нормы, которые необходимо доработать в подзаконных актах. Что касается статьи 38 ЗООС, которая касается оценки риска аварий на крупных опасных промышленных установках, то она действует с 1994 года (Положение о методологии оценки риска аварий и т.д.).

19. Другим инструментом, предусмотренным в базовых правовых документах, является оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС). Эта процедура предусмотрена в Законе 2004 года об ОВОС. Процедура ОВОС должна быть выполнена до выдачи разрешения на строительство. Кроме того, в соответствии с требованиями статьи 36 ЗООС компетентный орган, прежде чем выдать разрешение на строительство или на модификацию установки (крупные опасные промышленные установки), способной оказать значительное воздействие на население или окружающую среду, должен определить, приемлемым ли является это воздействие.

20. Правоприменением положений природоохранного законодательства, касающихся предотвращения промышленных аварий, занимается Природоохранная инспекция, подчиняющаяся МООС. В центральном аппарате работает примерно 98 инспекторов, в областных подразделениях - 11, а в местных - 180. Инспекция выявляет представляющие опасность крупные промышленные предприятия, требует проведения анализа риска аварий и разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях на промышленных площадках, а также обеспечивает выполнение этих планов.

21. В Законе 1977 года о защите от стихийных и других крупномасштабных бедствий содержатся положения об обеспечении готовности к чрезвычайным ситуациям и реагировании на них на национальном, региональном и местном уровнях. В настоящее время подготавливается пересмотренный вариант закона. Ведущим министерством, занимающимся осуществлением этого закона, является министерство обороны, а именно его департамент гражданской обороны. Кроме того, подлежит применению и Закон о защите от пожаров. В этом законе установлен порядок действий противопожарных служб на национальном, региональном и местном уровнях. Ведущим министерством, возглавляющим работу по выполнению этого закона, является министерство внутренних дел, а именно его управление противопожарно-спасательных служб.

22. МООС признает, что в практике выполнения положений национального природоохранного законодательства, касающихся предотвращения промышленных аварий, имеются недостатки, первопричиной которых является нехватка ресурсов и недостаточность потенциала (кадрового и технического).

С. Компетентные органы

23. МООС было создано недавно на базе Управления охраны окружающей среды бывшего министерства науки и охраны окружающей среды. В МООС имеется отдельный сектор, который занимается вопросами управления рисками и ликвидации последствий аварий и в штат которого входят четыре сотрудника.

24. МООС поручена подготовка процедуры присоединения. Министерство считает высоко приоритетной задачу, направленную на то, чтобы Сербия стала Стороной Конвенции в ближайшее время. В законе, на основании которого было создано МООС, предусматривается, что именно это министерство (т.е. его департамент по управлению рисками и ликвидации последствия аварий) ответственно за координацию процесса осуществления Конвенции. Группа по установлению фактов пришла к выводу о том, что участие в этой работе двух других министерств, обладающих компетенцией в сфере действия Конвенции, а именно министерства обороны и министерства внутренних дел, носит скоординированный характер.

D. Установление опасных видов деятельности

25. С использованием критериев, установленных в Директиве "Севесо II", был подготовлен предварительный кадастр. В него включено примерно 42 предприятия. Согласно оценкам, под действие Конвенции подпадают около 11 из них.

E. Уведомление соседних стран об опасных видах деятельности

26. Предусматривается, что в законопроекте о ратификации Конвенции компетентным органом, ответственным за уведомление соседних стран об опасной деятельности, будет назначено МООС. В связи с этим нужно будет принять во внимание вопрос о компетенции министерства сельского, лесного и водного хозяйства в отношении загрязнения вод. Это министерство является органом, занимающимся осуществлением как Конвенции по сотрудничеству в области охраны и устойчивого использования реки Дунай (Дунайская конвенция), так и Соглашения по реке Сава; в обоих соглашениях охвачена и проблема аварийного загрязнения вод.

27. Хотя Сербия участвует в процессе двустороннего сотрудничества в деле охраны окружающей среды с рядом соседних стран, ни в одном из этих соглашений вопросу о трансграничных последствиях промышленных аварий внимания не уделяется.

F. Профилактические меры

28. Статья 38 ЗООС требует, чтобы оператор крупной опасной промышленной установки представлял в компетентный орган при подаче заявки на получение комплексного разрешения отчет о безопасности. В этом отчете должны содержаться оценка связанных с ней рисков и описание принятых мер по обеспечению достаточного

снижения рисков, а также восстановительных мер, которые должны приниматься после аварии. Этот отчет подлежит утверждению МООС.

29. В изданном в 1994 году постановлении министерства (Положение о методологии оценки риска аварий и т.д.) приведены руководящие принципы, которым должен следовать оператор. Эти руководящие принципы касаются анализа рисков (критерии определения опасных источников, анализ последствий и оценка риска аварий), мер по предотвращению аварий, а также подготовки планов действий в чрезвычайных ситуациях на промышленных площадках. В настоящее время подготавливается пересмотренный вариант этого положения. Новое положение будет соотноситься с соответствующими требованиями Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий.

30. Проект будет опубликован на вебсайте МООС для того, чтобы общественность смогла высказать по нему свои замечания. Он будет также обсуждаться с представителями промышленности. Предполагается, что он будет принят к концу 2007 года.

31. Статья 60 ЗООС обязывает операторов новых и существующих установок направлять в компетентный орган уведомление, в котором должно содержаться описание осуществляемого вида деятельности и т.д.

32. В соответствии с Законом о планировании землепользования решение о размещении новых крупных опасных объектов и о выборе места для строительства объектов, могущих вызвать неоднозначную реакцию, вблизи существующих опасных объектов принимается на основе результатов анализа рисков, который должен подготавливаться в рамках процедуры ОВОС.

Г. Пункты связи для целей уведомления о промышленных авариях и оказания взаимной помощи

33. Статья 62 ЗООС предписывает, что "состояние угрозы" в связи с возможным трансграничным воздействием аварий объявляет правительство.

34. Уведомлять о промышленных авариях поручено Национальному уведомительному центру (НУЦ) при министерстве обороны. Помимо этого центра, существует Центр уведомления о чрезвычайных ситуациях в связи с пожарами, которым управляет министерство внутренних дел. Эти два центра незамедлительно обмениваются получаемыми ими уведомлениями. Оба центра работают круглосуточно.

35. В НУЦ при обычных условиях дежурит группа из шести человека (операторы службы экстренной помощи, оператор радиостанции и телефонных систем, ИТ-оператор и т.д.). Все сотрудники, дежурящие в Центре или находящиеся в резерве в состоянии готовности, имеют мобильные телефоны, которые всегда находятся во включенном состоянии и подключены к сети, что облегчает оперативную связь. В любой момент существует возможность передачи информации на русском и английском языках. Техническое оборудование самое современное: оно включает в себя телефоны, факсы, электронную почту и средства подключения к Интернету.

36. В целях оказания взаимной помощи министерство обороны поддерживает также многочисленные международные контакты. Подготавливаются три двусторонних соглашения с соседними странами (Венгрия, Румыния и Болгария), которые, как предполагается, будут подписаны к концу 2007 года.

Н. Системы уведомления о промышленных авариях

37. НУЦ имеет систему уведомления о стихийных и техногенных бедствиях на национальном, региональном и местном уровнях. Речь не идет о Системе уведомления о промышленных авариях (УПА) ЕЭК ООН, но в случае трансграничного уведомления используемая система может быть легко соединена с УПА.

38. *Примечание. НУЦ выдвинул предложение о том, чтобы ввести в Систему УПА ЕЭК ООН позицию "Сообщения о бедствиях (D1, D2 и т.д.)", так как она уже используется в регионе Юго-Восточной Европы. В связи с этим группа по установлению фактов предлагает Сербии как можно скорее назначить НУЦ пунктом связи для целей уведомления о промышленных авариях секретариата ЕЭК ООН. Это позволит НУЦ участвовать в работе по дальнейшей оптимизации системы УПА.*

39. Пока система NSC обеспечивает обмен информацией о крупномасштабных авариях с системами таких международных организаций, как Организация Североатлантического договора (НАТО) и Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ). Планируется также соединить ее с EU-PSI-DPPI (ОСПИЧС)⁴, с соседними странами и с ЕЭК ООН. Эта система функционирует на основе специально разработанного программного обеспечения "Argus K2", согласующегося как со стандартом ИСО 2000, так и со стандартом SEESIM СМЕР 02-06 (EU).

⁴ Общая система передачи информации о чрезвычайных ситуациях.

I. Обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям, реагирование на них и оказание взаимной помощи

40. На национальном уровне у страны имеется Национальный план действий на случай чрезвычайных ситуаций, которым охвачены и бедствия, оказывающие трансграничное воздействие. Этот план подготовлен и осуществляется министерством обороны.

41. У министерства обороны в каждом муниципалитете имеется отдел по чрезвычайным ситуациям и спасательным операциям, в структуру которого входит также местный центр уведомления об авариях. Группа по установлению фактов посетила центры в Белграде и Боре.

42. На национальном и региональном уровнях МООС содействует работе по регулярной подготовке персонала противопожарных служб и членов передвижных экотоксикологических групп, участвующих в деятельности по обеспечению готовности к крупным авариям и реагированию на них.

43. Местные общины обязаны подготавливать планы действий на случай чрезвычайных ситуаций за пределами промышленных площадок, которыми охвачены также крупные опасные установки. Выполнение этой обязанности обеспечивается инспекцией министерства обороны. На операторах крупных опасных установок лежит обязанность (статья 58 ЗООС) подготовить план действий на случай чрезвычайных ситуаций на промышленной площадке и пересматривать его каждые три года. Этот план подлежит утверждению МООС.

44. В соответствии с Законом о местном самоуправлении председатель муниципалитета во время чрезвычайной ситуации несет ответственность за принятие мер по ликвидации ее последствий. Функции в части оперативных аспектов возложены на руководителя местного отдела по реагированию на чрезвычайные ситуации.

J. Информирование и участие общественности

45. В Конституции Сербии говорится, что граждане имеют право жить в условиях здоровой окружающей среды и право быть информированными о состоянии окружающей среды. Кроме того, ЗООС предоставляет общественности право участвовать в процессе принятия решений и право быть информированной о работе крупных опасных установок. Операторы этих установок по закону обязаны предоставлять эту информацию и регулярно обновлять ее.

46. Закон 2003 года о планировании землепользования предусматривает участие общественности в процессе принятия решений о размещении крупных опасных установок с учетом положений закона об ОВОС.

47. Общественности соседних стран такой возможности участия, которая дана общественности Сербии, не предоставляется.

III. ВЫВОДЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ ЗАДАЧ

48. Для оценки нынешнего положения дел с осуществлением Конвенции группа тщательно изучила административную, институциональную и правовую системы. По итогам своей работы группа пришла к выводу о том, что, хотя Сербия еще не является Стороной Конвенции, она выполнила основные конвенционные требования и что она предпринимает шаги для дальнейшего усиления процесса осуществления. Страна намерена присоединиться к Конвенции в ближайшем будущем.
