



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/CP.TEIA/AP.5
6 November 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН КОНВЕНЦИИ
О ТРАНСГРАНИЧНОМ ВОЗДЕЙСТВИИ
ПРОМЫШЛЕННЫХ АВАРИЙ

Четвертое совещание

Рим (Италия), 15-17 ноября 2006 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

**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 бывшую югославскую Республику Македонию**

Резюме

По итогам своей миссии в бывшую югославскую Республику Македонию, состоявшуюся 29-30 мая 2006 года, группа по установлению фактов сделала вывод, что основные задачи Конвенции, описанные в Программе оказания помощи, не выполнены. Тем не менее группа рекомендует Конференции Сторон рассмотреть возможности оказания помощи этой стране, которые охарактеризованы в разделе III.

* Настоящий документ был представлен в указанные выше сроки ввиду задержек, связанных с обработкой материалов.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящее время организуются миссии по установлению фактов в те страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), а также Юго-Восточной Европы (ЮВЕ), которые одобрили соответствующее заявление на состоявшемся в Женеве (14-15 декабря 2005 года) Совещании высокого уровня по принятию обязательств¹ и обязались осуществлять Конвенцию, в частности основные задачи, определенные в Программе оказания помощи (глава IV, первые пункты разделов A-J²).

2. Согласно Программе оказания помощи и кругу ведения³ задача групп по установлению фактов заключается в проведении обсуждений с представителями компетентных органов национального и местного уровней, пунктов связей и опасных объектов и в подготовке доклада по следующим вопросам:

- ход выполнения основных задач; и
- конкретные области, в которых необходимо осуществлять деятельность по наращиванию потенциала и оказывать консультативные услуги, а также возможности и потребности, связанные с проведением трансграничных экспериментальных проектов и совместных учений с участием соседних стран ВЕКЦА и ЮВЕ.

3. В настоящем документе содержится доклад о миссии по установлению фактов в бывшую югославскую Республику Македонию, которая состоялась 28-30 мая 2006 года по приглашению министерства окружающей среды и пространственно-территориального планирования (МОСТП).

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 (CP.TEIA/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 (CP.TEIA/2004/2).

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

- г-н Корнелиус ван Кёйен, руководитель группы, бывший инспектор по охране окружающей среды, бывший директор Отдела внешней безопасности и химических веществ министерства охраны окружающей среды Нидерландов и участник процесса подготовки и осуществления Конвенции и директивы ЕС Севесо-II;
- г-н Эннио Аквилино, сотрудник министерства внутренних дел Италии, Департамент борьбы с пожарами, спасания населения и гражданской обороны, Центральный директорат по чрезвычайным ситуациям и техническим средствам спасания;
- г-жа Цветелина Борисова-Филипова, эксперт по праву окружающей среды Регионального экологического центра (РЭЦ) для Центральной и Восточной Европы.

5. Программа миссии была подготовлена совместно координатором миссии г-жой Кайей Суковой (тел. +389 230 66 930) из МОСТП и секретариатом Конвенции. Она предусматривала встречи с представителями следующих органов и промышленных структур:

- министерство окружающей среды и территориального планирования (МОСТП), которое отвечает за выработку экологической политики, в том числе за транспонирование в национальное законодательство положений директивы Севесо-II. Оно также является лицензирующим органом, выдающим комплексные природоохранные разрешения операторам крупных опасных производств;
- Директорат по вопросам защиты и спасания, который является правительственным органом, ответственным за обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и ликвидацию их последствий;
- муниципалитет Центара, который обладает определенными полномочиями в области охраны окружающей среды, в том числе полномочием выдавать комплексные природоохранные разрешения операторам более мелких опасных производств. Он также отвечает за обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и ликвидацию их последствий на подведомственной ему территории; и

- полигон химических отходов "АД ОХИС", на котором хранятся отходы ранее существовавшего производства лндана.

6. В нижеследующей таблице приведены фамилии и должности лиц, представлявших эти структуры во время встреч. Г-жа Сукова сопровождала группу на всех встречах.

Министерство окружающей среды и территориального планирования	
Г-жа Кайя Сукова	Координатор миссии, начальник Департамента устойчивого развития
Г-н Дарко Блинков	Инспектор, Государственная инспекция по охране окружающей среды
Г-н Боско Ников	Управление окружающей среды, Управление КПОЗ
Директора по вопросам защиты и спасания	
Г-жа Славика Найдовска	Начальник отдела развития и анализа
Несколько других должностных лиц Директората	
Муниципалитет Центара	
Г-н Сокол Митровский	Мэр
Полигон химических отходов "АД ОХИС"	
Г-н Стоян Петровский	Инженер производства

В. Основная информация о стране

7. Бывшая югославская Республика Македония - страна, не имеющая выхода к морю, которая расположена в середине южной части Балканского полуострова. На севере она граничит с Сербией (Косово), на востоке - с Болгарией, на юге - с Грецией и на западе - с Албанией. Население составляет чуть более 2 млн. человек. Вся территорию страны делит на две приблизительно равные части река Вардар, которая протекает через столицу Скопье, а затем пересекает территорию Греции и в конечном счете впадает в Эгейское море.

8. Страна стала независимой в ноябре 1991 года после ее выхода из состава распадавшейся Союзной Республики Югославии. С экономической точки зрения она все еще находится на этапе перехода к рыночной экономике. Показатели использования промышленных мощностей едва превышают 50%.

9. Первым шагом на пути к обеспечению учета экологической политики в программах социально-экономического развития страны стала подготовка Национального плана природоохранных действий (НППД). С этим подходом согласуется подготовка местных планов природоохранных действий (МППД). При посещении мэра Горче Петрова группа получила экземпляр недавно опубликованного МППД этого муниципалитета.

10. В НППД, опубликованном в 1997 году, наиболее серьезной экологической проблемой страны названа проблема загрязнения воздуха. Главными причинами загрязнения воздуха являются промышленная деятельность⁴ и дорожное движение. Кроме того, серьезные экологические проблемы создаются в результате загрязнения вод и из-за наличия отходов, причем как твердых городских отходов, так и промышленных и опасных отходов. В связи с этим группа посетила химическую установку с большой площадкой для сброса отходов ГХГ от ранее существовавшего производства линдана. Хотя предотвращение промышленных аварий не входит в число приоритетов, упомянутых в НППД, эта тема заслуживает серьезного внимания, так как большинство промышленных установок было построено в 60-е и 70-е годы, поэтому более 80% отраслевого оборудования устарело. Кроме того, используемые в настоящее время технологические процессы являются неприемлемыми. В проекте нового НППД, который пока еще находится на стадии подготовки, заявляется, что для снижения риска промышленных аварий и ограничения их последствий будут предусмотрены конкретные процедуры в соответствии с директивой Севесо-II.

11. В апреле 2001 года страна и Европейское сообщество подписали Соглашение о стабилизации и ассоциации. Сейчас это соглашение является движущим фактором экологической политики, так как оно обязывает страну привести свое экологическое законодательство в соответствие с нормами ЕС. В процессе сближения своего законодательства с законодательством Европейского союза страна транспонирует положения директивы Севесо-II в национальный закон об окружающей среде. Этот рамочный закон содержит общие положения и обеспечивает правовую базу для принятия вторичного законодательства, например нормативных актов и инструкций, необходимых для выполнения этих общих положений. Процесс переноса положений директивы Севесо-II, в том числе в соответствующие акты вторичного законодательства, еще полностью не завершен.

12. Страна не входит в число стран, подписавших Конвенцию, и правительство еще не приняло официального решения о том, чтобы стать ее Стороной. Следует отметить, что представители страны начали участвовать в деятельности по Конвенции лишь в 2005 году.

⁴ Согласно обзору результативности экологической деятельности по бывшей югославской Республике Македонии в стране существуют более 130 промышленных объектов.

II. ОБЗОР ХОДА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ ЗАДАЧ ПО КОНВЕНЦИИ

A. Доступность Конвенции и другой документации на национальном языке

13. На национальном языке текстов Конвенции и других документов, считающихся крайне важными для ее выполнения, не существует. Планируется предоставить переводы компетентным органам национального и местного уровней, а также пунктам связи до возможного начала процедуры присоединения к Конвенции.

B. Конвенция и правовая база страны

14. Порядок контроля за промышленными рисками и авариями регулируется Законом об окружающей среде, в частности его главой XV "Предотвращение и ограничение серьезных опасностей, связанных с опасными веществами", в которую были перенесены положения директивы Севесо-II. Кроме того, важное значение имеют обязательства, обусловленные транспонированием в национальное законодательство положений директивы ЕС по КПОЗ, так как они связаны с системой выдачи комплексных природоохранных разрешений. Эта система в сочетании со вторичным законодательством, в основу которого положена вышеупомянутая глава XV, дает властям возможность налагать на операторов обязанность предпринимать все необходимые меры для предотвращения крупных аварий.

15. Закон об окружающей среде предусматривает выдачу комплексных природоохранных разрешений типа А (новые виды деятельности) и разрешений типа А, основанных на факте подтверждения соблюдения (уже осуществляемые виды деятельности), для установок, на которых выполняются виды деятельности, перечисленные в приложении I к директиве по КПОЗ. Комплексные природоохранные разрешения типа В и разрешения типа В, основанные на факте подтверждения соблюдения, должны выдаваться для установок, перечисленных в этом же предложении, но имеющих меньший размер, чем в нем указано. Компетентным органом, занимающимся выдачей разрешений типа А, является МОСТП. Полномочиями на выдачу разрешений типа В обладают местные структуры самоуправления (муниципалитеты), которые занимаются этим в сотрудничестве с МОСТП. Вопрос о компетенции местных органов явно требует дальнейшего уточнения, так как о своей компетенции в этой области заявляют как городские власти Скопье, так и местные исполнительные органы на его территории. МОСТП осуществляет несколько видов деятельности, направленных на информирование операторов, соответствующих органов и НПО, а также вовлекает их в работу по выполнению положений, касающихся КПОЗ.

С. Компетентные органы

16. До настоящего времени в стране не назначен компетентный орган, который будет отвечать за выполнение Конвенции. Компетентным органом по охране окружающей среды в целом является МОСТП.

Д. Определение опасных видов деятельности

17. В настоящее время в стране проводится инвентаризация всех объектов, подпадающих под действие Директивы по КПОЗ. Акт инвентаризации будет готов к середине 2007 года. Ожидается, что "лицензии типа А" потребуются для примерно 120 объектов, а "лицензии типа В" - приблизительно для 170 объектов. В случае аварии трансграничные последствия могут вызвать пять-шесть из этих объектов.

Е. Уведомление соседних стран об опасной деятельности

18. Поскольку работа по выявлению опасной деятельности не завершена, направлять уведомления до настоящего времени было невозможно. Однако в статье 70 Закона об окружающей среде предусмотрено, что, если оценка воздействия на окружающую среду указывает на возможность оказания трансграничного воздействия на нее в результате запланированной деятельности, потенциально затрагиваемые соседние страны информируются об этой деятельности и приглашаются к участию в консультационных процедурах. Представители МОСТП проинформировали группу о том, что ответственность за направление таких уведомлений будет возложена на МОСТП.

Ф. Профилактические меры

19. Вторичное законодательство, в том числе нормы и стандарты, необходимые для выполнения директивы Севесо-II о безопасной эксплуатации опасных объектов, еще не подготовлено.

20. За проведение технических инспекций промышленных объектов отвечает государственная инспекция по охране окружающей среды при МОСТП. В штат инспекции сейчас входят 12 инспекторов, которые сотрудничают с инспекционной сетью ЕС ИМПЕЛЛ.

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

21. До настоящего времени официального назначения не производилось. Согласно Закону об окружающей среде, в случае аварии роль ответственного органа выполняет Государственная инспекция по охране окружающей среды, которую оператор должен немедленно проинформировать об аварии. Сразу после аварии соответствующая информация должна быть направлена и в Центр кризисного управления.

H. Системы уведомления о промышленных авариях

22. Ответственность за уведомление об авариях несет Центр кризисного управления (ЦКУ), который работает круглосуточно. Используемая система не является системой УПА ЕЭК ООН. ЦКУ, в котором представлены все правительственные органы, занимающиеся обеспечением готовности к авариям и ликвидацией их последствий, представляет собой отдельное подразделение правительства.

23. В соответствии с Законом об окружающей среде (статья 156) в случае крупной аварии, способной оказать трансграничные воздействия, государственный орган, ответственный за природоохранные вопросы (МСОТП) предоставляет потенциально затрагиваемым соседним странам всю информацию, требующуюся для проведения необходимых мероприятий и принятия мер безопасности. Поэтому управлять системой уведомления об авариях должен именно он.

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

24. Согласно Закону о защитных и спасательных мероприятиях правительство должно разработать национальный план действий по обеспечению защиты и спасения, конкретно указав в нем меры по обеспечению готовности и оперативные меры, защитные и спасательные мероприятия и процедуры их проведения. На основе этого плана органы местного самоуправления обязаны разработать и утвердить план действий по защите подведомственной им территории.

25. Правительственным органом, ответственным за обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям, является Директорат по вопросам защиты и спасения, который был создан в 2005 году путем слияния отдела защиты гражданского населения министерства обороны и отдела противопожарной защиты министерства внутренних дел. Будучи самостоятельным подразделением, Директорат подчиняется непосредственно

правительству. В его структуру входят региональные отделы, а его штат насчитывает в общей сложности 275 сотрудников. Должностные лица Директората сообщили посетившей их группе о том, что до миссии они не знали о существовании Конвенции.

26. В сотрудничестве с ЦКУ Директорат разрабатывает в настоящее время новое законодательство о муниципальных планах действий в чрезвычайных ситуациях. После его вступления в силу нормы этого законодательства будут распространяться и на существующие планы действий такого рода, что потребует внесения в них соответствующих изменений.

27. Хотя трансграничное сотрудничество между спасательными службами иногда осуществляется, у Директора нет информации о потенциальных источниках опасности, находящихся с другой стороны национальной границы. Поэтому совместимость планов действий в чрезвычайных ситуациях по обе стороны границы вызывает сомнение.

28. Трансграничные проблемы вызывают беспокойство и на муниципальном уровне, о чем свидетельствуют слова мэра Горче Петрова, муниципального образования на территории Скопье, граничащего с Сербией (Косово). Мэр также проинформировал группу о том, что ресурсы, необходимые для выполнения существующих планов действий по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и защиты гражданского населения, которые должны поступать от центрального правительства, выделяются в недостаточном объеме.

29. Что касается охраны окружающей среды, то в соответствии с требованиями Закона о защитных и спасательных мероприятиях юридические лица, которые могут вызвать экологические катастрофы, должны оценить потенциальные опасности, составить план защитных и спасательных мероприятий и создать систему раннего оповещения и службу по чрезвычайным ситуациям, а также управлять ими. Кроме того, согласно Закону об окружающей среде оператор обязан подготовить план действий в чрезвычайных ситуациях на промышленной площадке, где должны быть в общих чертах охарактеризованы меры, которые необходимо принять на объекте в случае аварии, и представить его муниципалитету. Взяв этот план за основу, муниципалитет должен подготовить план действий в чрезвычайных ситуациях за пределами промышленных площадок.

30. МОСТП должно подготовить руководство по составлению планов действий в чрезвычайных ситуациях на промышленных площадках и за их пределами для опасных промышленных объектов. Однако группа не выявила каких-либо фактов, свидетельствующих о сотрудничестве МОСТП и Директората по вопросам защиты и

спасания, который в настоящее время разрабатывает законодательство о муниципальных планах действий в чрезвычайных ситуациях.

Ж. Информация для общественности и ее участие

31. В Законе об окружающей среде содержатся положения, предусматривающие для общественности возможность ознакомления с содержанием уведомления, которое оператор, согласно статье 147, должен направлять в МОСТП, а также с планом действий в чрезвычайных ситуациях за пределами промышленных площадок, который должен быть составлен муниципалитетом. Кроме того, статья 150 этого закона обязывает оператора предоставлять общественности информацию о принятых мерах безопасности и о том, как нужно вести себя в случае аварии. Однако, чтобы выполнить эти положения, необходимо выявить соответствующие объекты. Как упоминалось в разделе D, работа по их выявлению еще не завершена.

32. Мероприятия по повышению осведомленности общественности о предотвращении промышленных аварий, обеспечении готовности к ним и ликвидации их последствий до сих пор не проводятся.

III. ВЫВОДЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ ЗАДАЧ

33. Группа тщательно изучила существующий в бывшей югославской Республике Македонии административный, институциональный и юридический механизм, направленный на предотвращение промышленных аварий и смягчение их последствий. В стране идет процесс транспонирования положений директивы Севесо-II в национальное законодательство, но работа по выполнению положений Конвенции, не охваченных в этой директиве, еще не начата.

34. Текста Конвенции на национальном языке не существует, и ни компетентный орган, ни пункты связи в рамках Системы УПА ЕЭК ООН официально не назначены. В стране в недостаточной степени проработаны профилактические меры и стратегии готовности к чрезвычайным ситуациям. Поэтому группа пришла к выводу, что основных задач Конвенции страна не выполнила.

35. Из этого косвенно следует, что страна не имеет права на получение поддержки в соответствии с Программой оказания помощи. Вместе с тем власти страны однозначно продемонстрировали свою осведомленность о важности повышения промышленной безопасности, приняв решение о включении положений директивы Севесо-II в национальное законодательство. Из-за недостаточности институционального и кадрового

потенциала на национальном и местном уровнях, которая обусловлена главным образом по-прежнему неблагоприятной экономической ситуацией, стране не удалось в полной мере реализовать вышеупомянутую директиву, и она не в состоянии составить план действий для выполнения тех положений Конвенции, которые директивой не охвачены.

36. Группа пришла к выводу, что, хотя бывшая югославская Республика Македония еще не готова участвовать в деятельности по реализации задач, выходящих за рамки основных задач, определенных в Программе оказания помощи, ей следует предоставить соответствующее содействие. Это отвечает и интересам соседних стран, так как выполнение тех основных положений Конвенции, которые не охвачены в директиве Севесо-II и сориентированы главным образом на трансграничный контекст, имеет для них очень важное значение. По мнению группы, существует две важные области, в которых следует оказывать помощь. Во-первых, нужно повысить осведомленность о предусмотренных в Конвенции задачах и создать потенциал, необходимый для формирования институциональной базы, способствующей выполнению этих задач. Во-вторых, международным экспертам следует помочь властям подготовить план действий по выполнению Конвенции, начав с основных задач.

37. Группе хотелось бы поблагодарить представителей органов власти и опасных объектов за дружественный прием в бывшей югославской Республике Македонии и за их сотрудничество в ходе обсуждений. Группа особенно высоко оценила работу по организации миссии, проведенную координатором миссии г-жой Кайей Суковой.

IV. ПОТРЕБНОСТИ В ДАЛЬНЕЙШЕЙ ПОМОЩИ

38. Хотя в ходе обсуждений, которые группа провела с представителями страны, в центре внимания находились проблемы, препятствующие выполнению основных задач, она смогла определить сферы, в которых страна будет стремиться получить помощь, выполняя дополнительные задачи. Они перечисляются ниже в справочных целях для использования в будущем.

Доступность Конвенции и другой документации

39. Каких-либо особых потребностей в связи с документами, являющимися крайне важными для выполнения дополнительных задач по Конвенции, в настоящее время не существует. Что касается основных задач, то страна заявила о необходимости документации на национальном языке.

Конвенция и правовая база страны

40. Существует потребность в услугах по юридическому консультированию при подготовке законодательства, не охваченного в директиве Севесо-II, но требующегося в соответствии с Конвенцией.

Компетентные органы

41. Очень полезными были бы сведения о налаживании сотрудничества между национальными компетентными органами и между национальными и местными органами и о содействии вовлечению в работу промышленности и общественности, а также помощь в деле налаживания такого взаимодействия и расширения их участия. В этой связи предлагается провести дискуссии "за круглым столом" с участием всех заинтересованных сторон.

Определение опасных видов деятельности

42. Рекомендуется обеспечить технико-экспертную помощь в применении положений приложения I к Конвенции и критериев размещения.

Уведомление соседних стран об опасных видах деятельности

43. Была бы полезной информация о передовом практическом опыте в этой области.

Профилактические меры

44. Требуется помощь в подготовке руководящих принципов управления безопасностью и принятия решений о размещении предприятий, а также в обучении кадров по вопросам их применения.

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

45. Помимо удовлетворения потребности, указанной в пункте 41, повышению эффективности пункта(ов) связи содействовали бы критерии качества и учебные сессии.

Системы уведомления о промышленных авариях

46. Помочь стране в выполнении Конвенции могли бы консультации по вопросам эксплуатации систем уведомления о промышленных авариях на региональном и местном уровнях.

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

47. Для оказания стране и ее соседям помощи в налаживании двустороннего сотрудничества по вопросам обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям необходимы трансграничные экспериментальные проекты. Особое внимание следует уделить подготовке совместимых планов действий в чрезвычайных ситуациях за пределами промышленных площадок для приграничных районов. Такие планы действий должны проверяться на практике в ходе совместных учений.

Информация для общественности и ее участие

48. Для выполнения Конвенции необходимо наращивать потенциал с целью оказания национальным и местным органам помощи в деле улучшения информирования общественности и ее доступа к соответствующим административным и судебным процедурам.