

**ПОДХОД К ВВЕДЕНИЮ СИСТЕМЫ КОМПЛЕКСНЫХ
ПРИРОДООХРАННЫХ РАЗРЕШЕНИЙ В УКРАИНЕ:
Ситуационное исследование**



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР – это уникальный форум, где правительства 30 демократических стран с развитой рыночной экономикой работают совместно для разрешения экономических, социальных и экологических проблем глобализации. Кроме того, ОЭСР находится среди тех, кто старается лучше понять новые явления и проблемы и помочь правительствам выработать меры по их разрешению в таких, например, областях, как корпоративное управление, экономическая информатика и проблемы старения населения. Организация экономического сотрудничества и развития предоставляет правительствам стран возможности сравнить политический опыт, найти пути решения общих проблем, ознакомиться с образцами лучшей практики для координации внутренней и внешней политики.

К числу стран-членов ОЭСР относятся: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чешская Республика, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Голландия, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания и Соединенные Штаты. Комиссия Европейских Сообществ принимает участие в работе ОЭСР.

OECD Publishing широко распространяет накапливаемую ОЭСР статистическую информацию и результаты исследований по экономической, социальной и экологической тематике, а также принятые странами-членами ОЭСР соглашения, руководства и стандарты.



Публикация данной работы проводится по решению Генерального секретаря ОЭСР. Представленные в документе мнения и соображения не обязательно отражают официальную позицию организации или правительств стран-членов ОЭСР.

© OECD (2006)

Для воспроизведения, копирования, передачи или перевода данной публикации необходимо получить предварительное письменное согласие. Запросы следует направлять в OECD Publishing по электронной почте: rights@oecd.org или по факсу (+33-1) 45 24 13 91. За разрешением на частичное копирование данного документа следует обращаться в Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

БЛАГОДАРНОСТЬ

Настоящий доклад подготовлен г-жой Моникой Пжибыловой, экологическим консультантом, г-ном Евгением Мазуром, сотрудником Директората по охране окружающей среды ОЭСР, и г-ном Владимиром Морозовым, сотрудником Украинского научного центра технической экологии (УКРНТЭК), в рамках программы по экологической политике Секретариата СРГ ПДООС при финансовой поддержке Правительства Чешской Республики.

Авторы благодарны г-ну Виктору Горбунову, сотруднику Министерства охраны окружающей природной среды Украины, членам межведомственной Рабочей группы по комплексным разрешениям и другим заинтересованным лицам в Украине за обсуждение с командой проекта украинской системы природоохранных разрешений и за участие в семинаре заинтересованных сторон 5 ноября 2004 года в Киеве.

СОДЕРЖАНИЕ

АББРЕВИАТУРЫ.....	5
1. ВВЕДЕНИЕ	6
2. СИСТЕМА РАЗРЕШЕНИЙ, СУЩЕСТВУЮЩАЯ В УКРАИНЕ, И ВОЗМОЖНОСТИ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ.....	7
2.1 Краткая характеристика и анализ существующей системы	7
2.2 Возможность введения комплексных разрешений.....	8
3. СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ.....	10
3.1 Критерии отбора отраслей промышленности	10
3.2 Источники информации для реестра установок	10
3.3 Предложения по сфере применения системы комплексных разрешений в Украине	12
4. СОЗДАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ СИСТЕМЫ КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ	17
4.1 Охрана атмосферного воздуха.....	17
4.2 Охрана вод.....	18
4.3 Управление отходами.....	19
4.4 Разработка закона о комплексном предотвращении и контроле загрязнения	19
5. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА СИСТЕМЫ КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ	21
5.1 Функции национального уровня	21
5.2 Функция выдачи разрешений	22
5.3 Инспекционная функция.....	23
5.4 Функция обжалования.....	23
5.5 Функция экспертной и информационной поддержки	24
6. СРОКИ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ	26
6.1 Сроки подготовительного этапа.....	26
6.2 Поэтапное введение системы комплексных разрешений в промышленности	28
6.2.1 Определение приоритетных отраслей	28
6.2.2 Переход для новых и существующих установок.....	30
6.2.3 Выдача пилотных разрешений	30
7. ВЫВОДЫ	32
БИБЛИОГРАФИЯ	33
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ИСТОЧНИКОВ ВЫБРОСОВ В АТМОСФЕРУ ПО ОТРАСЛЯМ.....	34
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. АНАЛИЗ НЕОБХОДИМЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В КЛЮЧЕВЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТАХ УКРАИНЕ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	35
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. РАНЖИРОВАНИЕ ПРОМЫШЛЕННЫХ ОТРАСЛЕЙ ПО УСЛОВНЫМ БАЛЛАМ.....	47

АББРЕВИАТУРЫ

ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ГРВА	Государственный реестр выбросов в атмосферу
ДКР	Департамент комплексных разрешений
ЕК	Европейская Комиссия
ЕС	Европейский Союз
КВЭД	Классификатор видов экономической деятельности
МАП	Министерство аграрной политики
МЗ	Министерство здравоохранения
МООПС	Министерство охраны окружающей природной среды (Минприрода)
МПП	Министерство промышленной политики
МТЭ	Министерство топлива и энергетики
МФ	Министерство финансов
НОД	Нормы общего действия
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПДВ/ПДС	Предельно допустимые выбросы/сбросы
РВТМ	Реестр выбросов тяжелых металлов
РГКР	Рабочая группа по комплексным разрешениям
РО	Разрешающий орган
РОМООС	Региональные отделения Министерства охраны окружающей среды
РОМЗ	Региональные отделения Министерства здравоохранения
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЭМП	Экологический менеджмент на предприятиях
ВАТ	Наилучшие доступные технические методы, <i>англ.</i> best available techniques
BREF	Справочные документы по ВАТ
IPPC	Комплексное предотвращение и сокращение загрязнения, <i>англ.</i> integrated pollution prevention and control

1. ВВЕДЕНИЕ

Целью настоящего ситуационного исследования является анализ условий для постепенного внедрения системы комплексных природоохранных разрешений в отдельных отраслях промышленности Украины и выработка соответствующих рекомендаций. Концепция исследования основана на «Руководстве по системе комплексных природоохранных разрешений для стран ВЕКЦА», разработанном Секретариатом СРГ ПДООС. В частности, при проведении исследования соблюдалась методология, описанная в главе VI Руководства «Стратегический подход к постепенному переходу к комплексным разрешениям для крупной промышленности», и его следует читать в контексте данной главы. В основе подходов к внедрению комплексных природоохранных разрешений в Украине, предлагаемых в настоящем документе, лежит опыт выполнения Директивы ИРПС ЕС (96/61/ЕС) в государствах-членах ЕС, равно как и оценка существующей в Украине системы природоохранных разрешений.

В настоящее время правительство Украины рассматривает возможность глубокой реформы своей системы природоохранных разрешений. Ведущую роль в разработке новой системы взяло на себя Управление охраны атмосферного воздуха Министерства охраны окружающей природной среды (МООПС). Новый, ориентированный на технологии подход к выдаче разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферу провозглашен в законе «Об охране атмосферного воздуха» 2001 г. и последующими постановлениями Кабинета министров.

Первые шаги по введению комплексных разрешений в Украине были предприняты в 2003 г. в связи с проектом технической помощи Всемирного банка. Проект стимулировал создание Межведомственной рабочей группы и разработку проектов пилотных заявок на разрешения для трех промышленных установок Украины.

В настоящем исследовании внимание сосредоточено на трех важных аспектах разработки новой системы разрешений:

- сфера охвата субъектов регулирования,
- институциональные вопросы и
- календарный график внедрения новой системы

В разделе 2 кратко характеризуется существующая в Украине система разрешений и определяются ее преимущества и недостатки в плане потенциального перехода к комплексным разрешениям. Кроме того, в разделе 2 излагаются основные направления изменения действующей системы разрешений по итогам ознакомительной миссии в Киев в июне 2004 г. с учетом вопросов, поднятых в ходе проектов технической помощи, осуществленных ранее на Украине, и вопросов, содержащихся в документах по экологической политике Украины.

В разделе 3 предлагаются критерии отбора тех отраслей промышленности, которые будут подпадать под требования о получении комплексных разрешений, и даются предварительные рекомендации в отношении сферы применения новой системы. Раздел 4 обсуждает возможное распределение компетенции регулирующих органов и соответствующие ресурсы, которые понадобятся в Украине для внедрения системы комплексных разрешений. Сроки подготовительного этапа перехода на новую систему разрешений и график ее постепенного введения в различных отраслях промышленности предлагаются в разделе 5.

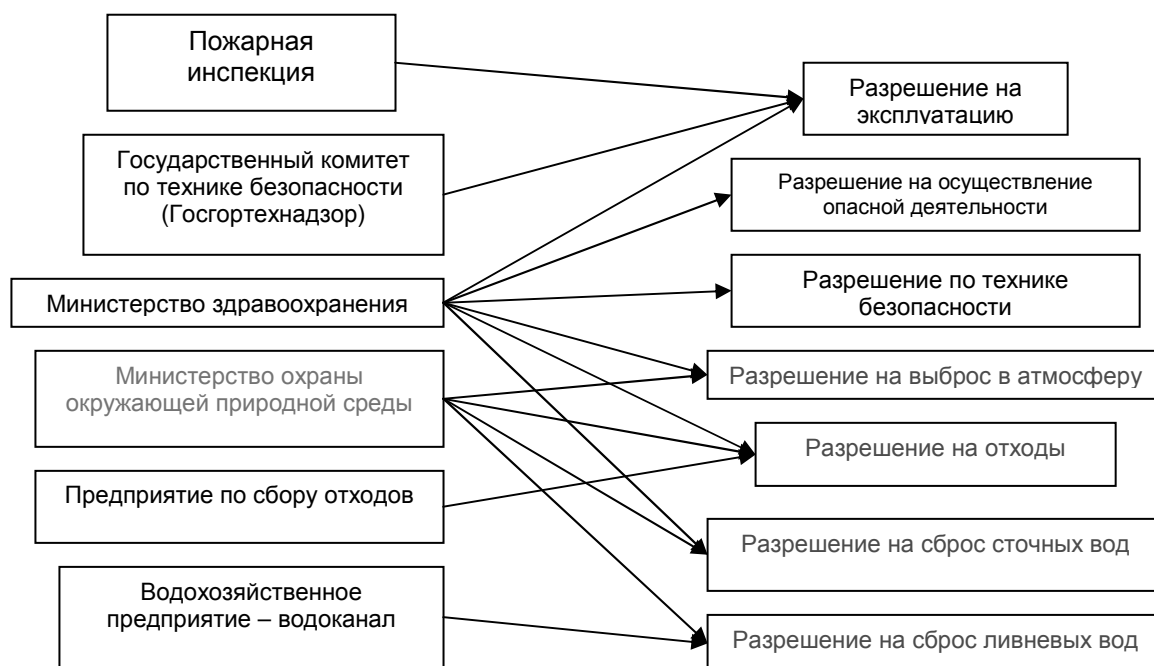
2. СИСТЕМА РАЗРЕШЕНИЙ, СУЩЕСТВУЮЩАЯ В УКРАИНЕ, И ВОЗМОЖНОСТИ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

2.1 Краткая характеристика и анализ существующей системы

В основе системы комплексных разрешений, существующей в Украине, лежит отдельный подход к разным компонентам окружающей среды и регулирование охраны воздуха и воды и управления отходами отдельными подзаконными актами. Все источники загрязнения воздуха и воды обязаны иметь действительные разрешения, которыми предусматриваются максимальные допустимые значения конкретных параметров выбросов в атмосферу и сбросов в воду, равно как и требования о ведении мониторинга. Кроме того, существуют отдельные разрешения, которыми предусматривается хранение и захоронение отходов (что – в отсутствие фактической практики переработки отходов – равноценно лимитам на образование отходов).

Институциональная структура системы разрешений сложна: операторам требуется получить, по меньшей мере, семь экологических и санитарных разрешений и согласований в шести разных органах. Для некоторых разрешений (например, устанавливающих лимиты образования и захоронения отходов) требуется согласование в трех отдельных органах (см. рисунок 1 ниже). Тогда как разрешения на выбросы в атмосферу, сбросы сточных вод и образование отходов выдаются региональными отделениями Минприроды (РОМООПС), Минздрав также играет весьма важную консультационную роль. Разрешения пересматриваются каждые два-пять лет, для чего компании обязаны обновлять всю соответствующую документацию, в том числе отчеты о моделировании, демонстрирующие соблюдение применимых стандартов качества окружающей среды.

Рисунок 1. Институциональные обязанности по выдаче природоохранных разрешений в Украине



Примечание: В основе представленного перечня разрешений и согласований лежит информация, предоставленная действующим предприятием по производству красок в г. Киеве.

Существующая система разрешений характеризуется рядом регулятивных и институциональных недостатков.

Регулятивные недостатки:

- Раздробленная и запутанная нормативная база: требования в отношении установок зафиксированы в разных законах и подзаконных актах, которые редко взаимосвязаны. В крайних случаях соблюдение одного требования может быть несовместимо с другим требованием, так как одновременное соблюдение и того, и другого требования технически невозможно. Иногда одни и те же требования по-разному толкуются разными органами.
- Требования, закладываемые в природоохранных разрешениях, и процедуры их выдачи несоразмерны с загрязнением, создаваемым установками: источники загрязнения не дифференцируются на малые и крупные.
- В процессе выдачи природоохранных разрешений не учитывается общее воздействие установок на окружающую среду, а упор делается на технологии очистки «на конце трубы» по отдельным компонентам окружающей среды, а не предотвращение загрязнения.
- Природоохранные разрешения, как правило, ограничиваются ПДВ/ПДС по отдельным компонентам окружающей среды и не включают условий в отношении эффективного энергопотребления, использования сырья и воды, готовности к чрезвычайным ситуациям, вывода предприятия из эксплуатации, отчетности, уведомлений об авариях и т.д.
- Экономическая и техническая оценки целесообразности требований, закладываемых в разрешениях, не проводятся.
- Общественность фактически не участвует в процессе выдачи разрешений.

Институциональные недостатки:

- Координация между правомочными органами слаба, что означает, что, прежде чем получить необходимые разрешения, оператор или, чаще, действующие от его имени консультанты-подрядчики должны обойти все соответствующие ведомства и выполнить их отдельные требования.
- Органы, выдающие природоохранные разрешения, и экологические инспекции не сотрудничают в установлении требований, закладываемых в разрешениях, и обеспечении их соблюдения.
- Высокая административная нагрузка на ограниченный персонал разрешающих органов обусловлена большим числом установок, крупных и малых, весьма часто продлевающих свои разрешения. Высокая рабочая нагрузка усугубляется ограниченной осведомленностью регулирующих органов о субъектах регулирования и недостаточной оплатой труда сотрудников природоохранных органов.
- Природоохранные органы получают большой объем информации о предприятиях-загрязнителях в рамках регулярной экологической и статистической отчетности, но плохо распоряжаются ею и почти не используют ее в принятии решений.

2.2 Возможность введения комплексных разрешений

Введение комплексных разрешений в Украине является частью политического курса страны на сближение с законодательством ЕС, в том числе с природоохранными требованиями. Процесс реформ уже начался с постепенного внесения МООПС корректив, направленных на улучшение

системы регулирования. В последние годы Управление охраны атмосферного воздуха МООПС несколько раз вносило поправки в соответствующие нормативные документы с целью упростить процедуру выдачи разрешений на выбросы в атмосферу и внедрить некоторые элементы технического регулирования. МООПС активно поддержало ряд международных проектов технической помощи, призванных подготовить почву для введения комплексных разрешений. В проектах, осуществленных с помощью ЕС и Всемирного банка с 2002 г., упор делался на анализе разрыва между украинской системой разрешений и системами разрешений в ЕС, а также возможности внедрения ВАТ в отдельных отраслях промышленности Украины. Представители ряда государственных органов входят в межведомственную Рабочую группу по комплексным природоохранным разрешениям, созданную в 2003 г. Должностные лица и специалисты солидных исследовательских институтов, обладающие высоким уровнем технических знаний и опыта, служат хорошим кадровым ресурсом для подготовки и введения системы комплексных разрешений.

Однако процесс реформ сталкивается и с серьезными трудностями. Первая, самая значительная из них – слабая поддержка реформ природоохранного регулирования на высоком политическом уровне, обусловленная низкой приоритетностью экологического управления на повестке дня правительства по сравнению с социально-экономическими вопросами. Ходу реформ препятствует и отсутствие четких приоритетов в природоохранной политике Украины, что ведет к бесконечным дискуссиям внутри МООПС и с другими министерствами. Кроме того, имеются опасения внутри правительства в отношении предлагаемых изменений, вызванные как непониманием новой системы и связанных с ней затрат и выгод, с одной стороны, так и укоренившимися бюрократическими интересами, с другой.

Серьезными потенциальными проблемами являются недостаток ресурсов для управления новой системой разрешений и тяжелое финансовое положение украинской промышленности, что осложнит осуществление необходимых инвестиций в ВАТ. Все эти факторы требуют тщательного планирования перехода к комплексным разрешениям.

3. СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ

Требования о получении комплексных природоохранных разрешений, как правило, следует применять к крупным источникам загрязнения, тогда как МСП должны регулироваться намного более простой процедурой. Цель настоящего раздела – определить те отрасли промышленности (и соответствующие пороговые уровни мощности в отношении определенных видов промышленной деятельности), которые будут охватываться системой комплексных разрешений с использованием в качестве ориентира Директиву IPPC ЕС. Метод определения сферы регулируемой промышленной деятельности включает в себя следующие этапы:

- определение критериев отбора тех секторов, которые должны регулироваться комплексными разрешениями;
- характеристика имеющихся в Украине источников информации, которые служат основой для отбора; и
- определение предварительной сферы применения и предложение мер по ее доработке.

3.1 Критерии отбора отраслей промышленности

Отрасли/виды промышленной деятельности, чьи экологические показатели можно повысить посредством комплексного регулирования, характеризуются следующими критериями:

- высокая производственная мощность;
- значительное негативное воздействие более чем на один компонент окружающей среды;
- риск аварий, которые могут оказать значительное негативное воздействие на окружающую среду (в ЕС данные виды деятельности регулируются Директивой Севезо); и
- образование опасных отходов в больших объемах.

Для применения этих критериев требуется определить производственную мощность, значительность воздействия на окружающую среду, риск аварий и объем опасных отходов. Из практических соображений в настоящем ситуационном исследовании в качестве отправного пункта используется перечень категорий промышленной деятельности, который приводится в приложении I к Директиве IPPC (см. таблицу 3).

3.2 Источники информации для реестра установок

В идеале в Украине следует создать реестр всех установок, подпадающих под предварительные категории сферы применения комплексных разрешений. В настоящем исследовании использована информация о промышленной деятельности из следующих источников, с тем чтобы приблизиться к подобному реестру¹:

¹ Предполагается, что Министерство промышленной политики, Министерство аграрной политики и Государственная природоохранная инспекция также должны располагать соответствующей ценной информацией, однако консультантам получить ее не удалось.

- Государственный реестр выбросов в атмосферу;
- Реестр выбросов тяжелых металлов;
- перечень полигонов для отходов Национального центра управления опасными отходами;
- данные по сжигательным установкам Научно-исследовательского центра угольных технологий МТЭ и Академии Наук Украины;
- реестр предприятий Госкомстата.

В *Государственном реестре выбросов в атмосферу* (ГРВА) содержатся данные по предприятиям и соответствующим источникам выбросов в атмосферу², сообщаемые разрешающим органам (РОМООПС). С целью отбора отраслей данные можно сортировать по видам экономической деятельности на основе классификации NACE³. Общее число украинских предприятий, внесенных в ГРВА по состоянию на 2003 г., составляет 15 123. На всех данных предприятиях насчитывалось 336 301 источник выбросов в атмосферу, включая источники неулавливаемых выбросов. Предприятия, приведенные в разбивке по видам экономической деятельности (в отдельных отраслях), показаны в таблице в приложении 1. В таблице 2 ниже содержатся общие данные по широким категориям экономической деятельности.

Таблица 2. Сводка данных по предприятиям, внесенным в ГРВА, в разбивке по основным видам экономической деятельности

Код КВЭД	Описание деятельности	Число предприятий, осуществляющих выбросы в атмосферу, в 2003 г.
<i>Раздел А</i>	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	949
<i>Раздел В</i>	Рыболовство	46
<i>Раздел С</i>	Разработка недр и карьеров	503
<i>Раздел D</i>	Перерабатывающая промышленность	6 226
<i>Раздел E</i>	Снабжение электроэнергией, газоснабжение и водоснабжение	951
Всего		8 675

В *Реестре выбросов тяжелых металлов* содержатся данные по предприятиям, выбрасывающим в атмосферу тяжелые металлы, разбитым на категории с присвоением им кодов SNAP⁴. В 2003 г. были сообщены данные по 1884 источникам выбросов. Источники тяжелых металлов являются хорошими кандидатами на регулирование в рамках режима комплексных разрешений в связи с их значительным воздействием на окружающую среду.

В *перечень полигонов для отходов*, полученный в Национальном центре управления опасными отходами, входит 483 полигона для твердых бытовых отходов (что соответствует категории 5.3 приложения I к Директиве IPPC). Для сравнения: общее число полигонов для опасных и твердых

² По определению, источниками загрязнения на Украине (как и в других странах ВЕКЦА, что является наследием советского законодательства) являются не установки и технологические процессы, как в ЕС, а дымовые трубы и другие точки выбросов/сбросов без надлежащей связи с соответствующими техническими методами.

³ NACE – Классификация экономической деятельности Европейского сообщества, которая также соответствует ISIC, Международной стандартной отраслевой классификации всех видов экономической деятельности.

⁴ Номенклатура источников выбросов SNAP используется, в числе прочих, Европейским агентством охраны окружающей среды

бытовых отходов, включенных в проведенное Данией исследование «Окружающая среда Украины: проблемы и задачи» (DANCEE 2003), составляет 1 900.

НИЦ угольных технологий составил подробный перечень из 58 предприятий, которые эксплуатируют *крупные сжигательные установки* мощностью свыше 50 МВт и на каждое из которых приходится от 2 до 20 котельных.

Госкомстат, который ведет *Реестр предприятий*, собирает данные по загрязнению воздуха и воды, образованию опасных отходов, потреблению топлива и промышленному производству для каждого отдельного предприятия. В начале 2005 г. предприятиями будут представлены полные данные по выбросам в атмосферу за 2004 г. (в соответствии с усовершенствованной формой отчетности ТТП-воздух). Данные по сбросам сточных вод и образованию/удалению отходов по-прежнему сообщаются предприятиями в суммарной форме без надлежащей связи с установками и технологическими процессами, и исправить данную ситуацию не планируется.

3.3 Предложения по сфере применения системы комплексных разрешений в Украине

В таблице 3 классификация отраслей согласно Директиве ИРПС сопоставляется с отраслями, регулируемые в Украине законодательством по охране воздуха, и теми отраслями Украины, которые сообщают данные в Регистр выбросов тяжелых металлов (РВТМ). Кроме того, в таблице указаны отрасли промышленности, дополнительно включенные в сферу применения комплексных разрешений в некоторых странах ЕС (например, в Великобритании и Венгрии).

Как показано в таблице 3, почти все отрасли, охваченные Директивой ИРПС, в настоящее время регулируются в Украине законодательством об охране воздуха и сообщают данные либо в ГРВА, либо в РВТМ. Следовательно, можно предложить, чтобы сфера применения системы комплексных разрешений на Украине была аналогична сфере применения системы разрешений в ЕС с включением в нее дополнительных видов деятельности (например, разработки недр, деятельности с древесиной, хранения химикатов оптовыми партиями), так как несколько украинских экспертов назвали их сильно загрязняющими.

Из секторов, не охваченных нынешним законодательством по охране воздуха, возможно рассмотреть включение в сферу применения комплексных разрешений муниципальных очистных сооружений канализации (водоканалов), так как они являются крупными загрязнителями воды. В ЕС очистные сооружения считаются установками на конце трубы, а не производственными объектами. Они оказывают экологическое воздействие в основном на воду, делая целесообразным их регулирование по компонентам окружающей среды. Однако есть и доводы в пользу того, что несколько важных аспектов эксплуатации очистных сооружений, таких как обработка илов и предотвращение аварий, должны регулироваться комплексно. В тех случаях, когда один и тот же оператор эксплуатирует промышленную установку и непосредственно связанное с ней сооружение по очистке сбросов, такое сооружение должно рассматриваться как часть установки в целом, и условия разрешения в отношении очистки стоков должны устанавливаться в комплексном разрешении.

Таблица 3. Сопоставление сфер регулирования в ЕС и в Украине

Классификация украинского КВЭД/NACE		Классификация PBTM/SNAP	Категории Директивы IPPC		Дополнения к категориям IPPC в странах ЕС
Производство электроэнергии, газоснабжение и теплоснабжение	Раздел E, глава 40	0101-03, 040201	1	Энергетика	Добыча ⁵ угля, урана и руд металлов, добыча нефти и природного газа
Горнодобывающая промышленность	Раздел C	0104-05			
Производство металлов	Подраздел DJ	0402-03, частично 0301-03	2	Производство и обработка металлов	
Производство неметаллической продукции минерального происхождения	Подраздел DI	040610-19	3	Обработка минерального сырья	
Производство химикатов, химической продукции и синтетических волокон	Подраздел DG	0404-05, 0603	4	Химическая промышленность	Оптовое хранение химикатов, работа со смолами и битумом
Переработка и использование отходов	Подраздел DN, глава 37	090401-03, 090201-08, 0907	5	Управление отходами	Производство топлива из отходов
Производство целлюлозы, бумаги и бумажной продукции	Подраздел DE, глава 21	--	6.1	Производство целлюлозы и бумаги	Деятельность с древесиной
Производство тканей	Подраздел DB, глава 17	--	6.2	Первичная обработка волокон и тканей	
Производство кожи и продукции из кожи	Подраздел DC	--	6.3	Дубление кожевенного сырья	
Производство пищевой продукции и напитков	Подраздел DA, глава 15	040605-08	6.4	Скотобойни, изготовление продуктов питания	
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	Раздел A	--	6.5	Удаление отходов животного происхождения	
Рыболовство	Раздел B		6.6	Хозяйства по выращиванию свиней и домашней птицы	
--	--	0601-04	6.7	Использование растворителей, обработка поверхностей	
--	--	--	6.8	Производство углерода/углеграфита	
Транспорт и транспортные услуги	Раздел I	--			

Без учета размера установок возможно оценить число украинских предприятий, охваченных кодами NACE, перечисленными в таблице 3. Согласно имеющимся данным ГРВА, под категории Директивы IPPC подпадает 9 167 предприятий⁶.

⁵ Разработка недр пока не охвачена Директивой IPPC, но включение данного вида деятельности ожидается в ближайшем будущем.

⁶ Это число получено на основе приложения 1 (8 675) с добавлением к нему полигонов для отходов (492).

Следующим шагом должно стать введение пороговых уровней, с тем чтобы упор в режиме комплексных разрешений делался на крупные предприятия-загрязнители, а МСП не перегружались. Пороговые уровни, определенные в приложении I к Директиве IPPC, нашли широкое применение в странах ЕС. В некоторых из них эти значения даже снижены (например, в отношении ферм в Нидерландах). Для предварительных рекомендаций в рамках настоящего исследования было целесообразно использовать пороговые уровни, действующие в ЕС, как основу для определения сферы применения комплексных разрешений. В будущем возможны корректировки и упрощения на основе опыта ЕС и Украины.

В таблице 4 представлена предлагаемая сфера применения системы комплексных разрешений в Украине. В ней показано предварительное распределение украинских установок⁷ по отдельным категориям экономической деятельности.

Таблица 4. Предлагаемая сфера применения системы комплексных разрешений в Украине⁸

Код IPPC - отрасли	Вид деятельности	Пороговый уровень	Код NACE	Число предприятий в Украине	
1. Энергетика	1.1	Топливоиспользующие установки	Потребляемая мощность тепла – 50 МВт и более	11-40	66
	1.2	Перегонка органического сырья с получением спиртов и др.		23, 15, 41	33
	1.3	Коксохимическое производство		27	16
	1.4	Газификация твёрдого топлива, производство синтетических жидких топлив		24, 40	9
2. Производство и обработка металлов	2.1	Установки для обжига и спекания руд металлов (в том числе колчеданной руды)		27	11
	2.2	Производство чугуна и стали (первичное и вторичное), в том числе установки непрерывного литья заготовок	Мощность – более 2,5 т/час	27	16
	2.3 а)	Черная металлургия: станы горячей прокатки	Мощность – более 20 т/час нерафинированной стали	27, 28	17
	2.3 б)	Черная металлургия: эксплуатация молотов в кузнечном цеху	Энергия – более 50 кДж/молот, потребляемая тепловая мощность – более 20 МВт		70
	2.3 с)	Черная металлургия: наплавление защитных металлических покрытий	Входная мощность – более 2 т/ч нерафинированной стали		17
	2.4	Цеха для литья черных металлов	Производственная мощность – более 20 т/сут	27	52
	2.5 а)	Производство нерафинированных цветных металлов из руды, концентратов и вторичного сырья с использованием металлургических, химических и электролитических процессов	Плавильная мощность – более 4 т/сут свинца и кадмия и 20 т/сут всех прочих металлов	27	67
	2.5 б)	Плавнение, включая сплавление цветных металлов и извлеченных продуктов (рафинирование, литье и т.д.)	Плавильная мощность – более 4 т/сут свинца и кадмия и 20 т/сут всех прочих металлов		70
2.6	Обработка поверхности металлов и пластиков с использованием электролитических и химических процессов	Объем чанов для обработки – более 30 м ³	28	152	

⁷ Под понятием «установка» здесь подразумевается весь объект, эксплуатируемый одним оператором.

⁸ Залيفкой выделены те спецификации и категории, которые отличаются от спецификаций и категорий, указанных в приложении I к Директиве IPPC.

Код IPPC - отрасли		Вид деятельности	Пороговый уровень	Код NACE	Число предприятий в Украине
3. Обработка минерального сырья	3.1	Производство цементного клинкера в ротационных сушильных печах Производство извести в ротационных сушильных печах и прочих печах	Производственная мощность – более 500 т/сут Производственная мощность – более 500 т/сут	26	15
	3.2	Производство асбеста и изделий на основе асбеста		26	5
	3.3	Изготовление стекла	Плавильная мощность – более 20 т/сут	26	39
	3.4	Плавление минеральных веществ, в том числе производство минеральных волокон	Плавильная мощность – более 20 т/сут	26	15
	3.5	Изготовление керамической продукции путем обжига	Производственная мощность – более 75 т/сут	26	40
4. Химическая промышленность	4.1	Производство органических веществ		24	140
	4.2	Производство неорганических веществ		24	140
	4.3	Производство удобрений на основе фосфора, азота и калия		24	12
	4.4	Производство основных препаратов для защиты растений и биоцидов		24	2
	4.5	Производство фармацевтической продукции с использованием химических и биологических процессов		24	32
	4.6	Производство взрывчатых веществ		24	14
5. Управление отходами	5.1	Удаление и утилизация опасных отходов	Мощность – более 10 т/сут	90	7
	5.2	Сжигание бытовых отходов	Мощность – более 3 т/час	90	3
	5.3	Удаление неопасных <i>инертных</i> отходов	Мощность – более 50 т/сут	90	483
	5.4	Полигоны для отходов, на которых содержатся отходы, отличные от инертных	Принимающая способность – более 10 т/сут или общая емкость – более 25 000 т	90	9
6. Прочее	6.1	Производство целлюлозы и бумаги	Производственная мощность – более 20 т/сут	21	13
	6.2	Предварительная обработка и крашение волокон и тканей	Способность обрабатывать более 10 т/сут	17	10
	6.3	Дубление кожевенного сырья	Способность обрабатывать более 12 т готовой продукции в сутки	19	12
	6.4 а)	Скотобойни	Способность производить более 50 т туш в сутки	15	35
	6.4 б, в, с)	Обработка и переработка при производстве пищевой продукции	Среднегодовая производственная мощность – более 150 т/сут ⁹	15	25
	6.5	Удаление/утилизация отходов животного происхождения	Мощность обработки – более 10 т/сут	15	25
	6.6	Интенсивное выращивание домашней птицы и свиней	40 000 мест для домашней птицы	01.2	70
			2 000 мест для свиней (более 30 кг)		70
			750 мест для свиноматок		50
	6.7	Обработка поверхности веществ, предметов и продукции с использованием органических растворителей	Потребление растворителей – более 150 кг/час или более 200 т/год	17-22; 24-36	140
6.8	Производство углерода и электрографита		24	5	
6.9	Дистилляция и подогрев смолы и битума в связи с любым производственным процессом	Потребление смолы/битума – более 5 т/год		500	

⁹ В Директиве IPPC устанавливаются следующие пороговые уровни для пищевой промышленности: 75 т/сут в отношении мясной продукции, 300 т/сут в отношении овощной продукции и 200 т/сут в отношении молочной продукции. Однако, поскольку на Украине вся пищевая продукция агрегируется в одну категорию, предлагается пороговый уровень в 150 т/сут.

Код ИПРС - отрасли	Вид деятельности	Пороговый уровень	Код NACE	Число предприятий в Украине
6.10	Производство шин			2
7. Разработка недр	7.1	Добыча угля	Производство – более 100 000 т/год; Разработка открытым способом площадью более 25 га	200
	7.2	Добыча нефти и природного газа	Добыча нефти – более 500 т/сут, газа – 500 000 м3/сут	24
	7.3	Добыча урановой руды	Добыча более 100 000 т/год	1
	7.4	Добыча руд металлов	Добыча более 1 миллиона т железной руды в год; 100 000 т цветных металлов в год; разработка открытым способом площадью более 25 га	9
Всего	Все категории			2 743

Число установок, представленных в таблице 4, следует рассматривать как первую детальную оценку. Например, в свете опыта ЕС число хозяйств интенсивного животноводства и предприятий по производству пищевой продукции представляется малым по отношению к численности населения Украины. Поэтому общее число установок, охватываемых комплексными разрешениями, вероятно, составит больше 3 000.

Чтобы окончательно определить сферу применения системы комплексных разрешений, МООПС будет необходимо:

- обсудить и согласовать определение установки (отличное от определения предприятия, завода и источника выбросов/сбросов);
- обсудить и уточнить предлагаемую спецификацию категорий и пороговых уровней с заинтересованными государственными органами, представителями соответствующих отраслей промышленности и неправительственными экспертами с целью корректировки определений видов деятельности и пороговых уровней для них, с тем чтобы исключить их двусмысленное толкование;
- составить инвентарный перечень предприятий на основе всех имеющихся баз данных и проверить их мощность в каждом отдельном случае (один из возможных методов – установление связи с операторами через региональные природоохранные органы, экологические инспекции или Министерство промышленной политики).

4. СОЗДАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ СИСТЕМЫ КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ

Базовый Закон «Об охране окружающей природной среды» был принят в 1991 г. ещё до распада Советского Союза. Он, в частности, предусматривает получение разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросы сточных вод в водные объекты и размещение отходов. В его развитие затем были приняты Закон «Об охране атмосферного воздуха» (1992 г., новая редакция 2001 г.), Водный Кодекс (1995 г.) и Закон «Об отходах» (1998 г.), определяющие основы регулирования по каждому из этих направлений.

Объектами регулирования на Украине являются не установки (производства), а предприятия как юридические лица, что делает невозможным ни получение достоверной информации по основным технологическим процессам, ни использование действенных механизмов регулирования. По-прежнему в центре внимания остаются меры по очистке выбросов и сбросов «на конце трубы», а не анализ производственного процесса как такового и предотвращение загрязнения путем совершенствования методов производства. Не используется комплексный подход к оценке экологического воздействия установок, не рассматриваются такие факторы как загрязнение почвы, шум, запахи, вибрация, электромагнитное излучение и другие важные экологические аспекты.

Таким образом, нормативная база на Украине требует значительных изменений для внедрения комплексного предотвращения и контроля загрязнения и системы комплексных разрешений. Эти изменения должны выразиться как в корректировке существующего законодательства по компонентам окружающей среды, так и в принятии нового закона, который бы содержал основные элементы системы комплексных разрешений.

4.1 Охрана атмосферного воздуха

Требования к регулированию выбросов загрязняющих веществ законодательно оформлены прежде всего Законом Украины «Об охране атмосферного воздуха» (1992 г., вторая редакция 2001 г.). Специальное разрешение на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками выдаётся территориальными органами Минприроды на срок до пяти лет. Основанием для выдачи разрешения на выбросы служат нормативы предельно допустимых выбросов, которые также разрабатываются на срок до пяти лет и утверждаются органами Минприроды и Минздрава и согласовываются с местными органами государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления.

В последние несколько лет были предприняты попытки, особенно в сфере охраны атмосферного воздуха, внести изменения в законодательную базу с целью введения технического подхода к нормированию воздействий на окружающую среду и совершенствования других инструментов регулирования.

В частности, Постановлением КМУ от 13.12.2001 №1655 «Об утверждении порядка ведения государственного учёта в области охраны атмосферного воздуха» и соответствующей инструкцией (приказ Минприроды от 10.05.2002 №177) на государственный учёт ставятся (и требуют разрешений) те предприятия, объём потенциальных выбросов которых превышает пороговые значения по отдельным веществам. Однако поскольку пороговые значения были установлены на очень низком уровне, заметного сокращения числа предприятий, получающих разрешительные документы, не произошло.

Хорошую основу для гармонизации украинского законодательства с международной практикой создает принятое на основе новой редакции Закона «Об охране атмосферного воздуха» 2001 г.

постановление Кабинета Министров Украины (КМУ) от 28.12.2001 №1780 «Об утверждении порядка разработки и утверждения нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ из стационарных источников», которое, среди прочего, регламентирует разработку и применение технологических нормативов выбросов для существующих и строящихся производств. Приказ Минэкоресурсов от 14.02.2002 №66 «Об организации работ по разработке и утверждению нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ из стационарных источников» предусматривает создание реестра наилучших доступных методов, но предусмотренные для этой цели средства так и не были выделены.

Приказ Минприроды от 16.08.2004 №317 "Об утверждении перечня типов оборудования, для которого разрабатываются нормативы предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ из стационарных источников" впервые определяет классификацию производств внутри предприятий, что позволяет в принципе изменить подход к нормированию. Данный перечень подготовлен на основе действующих европейских аналогов.

В ряде аналогичных документов, разработанных одновременно, говорится также о регламентации воздействий хозяйственной деятельности и влияния физических и биологических факторов стационарных источников загрязнения на состояние атмосферного воздуха.

Постановление КМУ от 13.03.2002 №302 «Об утверждении порядка проведения и оплаты работ, связанных с выдачей разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками, учёта предприятий, учреждений, организаций и граждан – субъектов предпринимательской деятельности, получивших такие разрешения» определяет основные принципы создания новой системы регулирования и отменяет действие инструкции о выдаче разрешения на выбросы 1995 года. Однако разработка и согласование новых инструкций с другими министерствами и ведомствами потребовали значительно больше времени, чем ранее предполагалось, их утверждение было перенесено на 2005 г.

4.2 Охрана вод

Система выдачи разрешений на «специальное водопользование» регулируется в основном двумя ключевыми законодательными документами: Водным Кодексом Украины (последняя редакция от 07.12.2000), который имеет статус закона, и постановлением Кабинета Министров Украины от 10.08.1992 №459 «О порядке выдачи разрешений на специальное использование природных ресурсов и установление лимитов использования ресурсов общегосударственного значения» (с последующими изменениями).

Существующее законодательство не даёт чёткого определения разрешающего органа, поэтому процедуры могут различаться в зависимости от региона. Всегда острая проблема межведомственной координации в водных вопросах усугубляется необходимостью распределения полномочий не только между структурами Минприроды и Минздрава (как в случае выдачи разрешений на выбросы в атмосферу), но и Государственным комитетом по водному хозяйству, предприятиями водоснабжения и канализации («водоканалами»), крупными предприятиями, которые имеют свои очистные сооружения и выполняют функции водоканалов. В процесс выдачи разрешения на региональном уровне вовлечены также Министерство чрезвычайных ситуаций и Государственный комитет по жилищному хозяйству, а если водозабор производится предприятием из подземного источника, то добавляются и соответствующие органы Государственного комитета по геологии.

Заявка на получение промышленными предприятиями разрешения на специальное водопользование содержит обоснование объёма потребления и сброса. В отличие от международной практики, украинские природоохранные органы не регламентируют сбросы предприятий в централизованные канализационные системы. В этом случае контроль осуществляет организация, принявшие стоки на очистку. Не предусматривается также регулирование сброса сточных вод в элементы рельефа местности (балки, низины, карьеры и т.п.) – согласно ст. 70 Водного Кодекса он запрещён. Ст. 44 Водного Кодекса об обязанностях водопользователей помимо прочего требует

организации сбора и очистки ливневых стоков. В сочетании с запретом сброса в элементы рельефа это зачастую также приводит к тупиковым ситуациям, особенно при нежелании водоканалов принимать эти стоки.

Ещё одним принципиальным недостатком принятого на Украине подхода является то, что нормы ПДС являются очень жёсткими, они мало соответствуют реальному состоянию водных объектов и возможностям предприятий. Поэтому часто в качестве разрешения выдаются временные ПДС (временно согласованные сбросы), хотя возможность их применения не упоминается в существующем законодательстве. На Украине делались попытки сделать систему установления нормативов ПДС более реалистичной, но пока они не успеха не имели.

Система экологической классификации водоёмов на Украине также не соответствует европейской, принятой в Рамочной Водной Директиве ЕС. Изменение этой классификации и введение управления водными ресурсами на основе бассейнового принципа являются одними из наиболее актуальных задач реформы законодательства Украины по охране вод, в первую очередь при подготовке новой редакции Водного Кодекса.

4.3 Управление отходами

Разрешения на размещения отходов выдаются согласно постановлению Кабинета Министров 1995 г. №440 «О порядке получения разрешения на производство, сохранение, транспортирование, использование, захоронение, уничтожение и утилизацию ядовитых веществ, в том числе продуктов биотехнологии и других биологических агентов» (с изменениями 1998 , 2002 и 2004 годов). На основе Закона «Об отходах» (1998 г.) был подготовлен целый ряд постановлений Кабинета Министров и ведомственных документов, и законодательная база этого направления продолжает активно формироваться.

В действующей правовой базе используются понятия нормативно допустимого и сверхлимитного объёма образования отходов, на который нужно получать специальное разрешение в региональных органах Минприроды. При нормировании предусмотрено использование предельных показателей образования отходов в технологических процессах, удельных величин образования отходов, использовании и потерь сырья в технологических процессах; других нормативов. Данная ориентация на регулирование технологических процессов создаёт предпосылки широкого применения наилучших доступных методов как элемента системы комплексных природоохранных разрешений.

4.4 Разработка закона о комплексном предотвращении и контроле загрязнения

Регулирование выбросов в атмосферный воздух, водопотребления и сбросов сточных вод и размещения отходов относятся в настоящее время на Украине к компетенции Минприроды. В то же время, другие экологические аспекты, которые должны рассматриваться в комплексных разрешениях, либо регулируются другими органами, либо не регулируются вовсе. Вопросы загрязнения почвы и шумового воздействия промышленных объектов сейчас относятся к компетенции Минздрава, а правовая база по этим направлениям крайне слаба. Вопросы энергоэффективности находятся в ведении Государственного комитета по энергосбережению, а предотвращение аварий и чрезвычайных ситуаций – в компетенции Государственного комитета по охране труда. Нормы строительства новых установок во многом определяются Госстроем.

На Украине пока отсутствуют правила и технические указания по закрытию производств, не регулируется процедура ликвидации загрязнения остановленных производств. Действующие нормы обращения с токсичными веществами не подкреплены требованиями к рекультивации территории, нет ни необходимого опыта, ни методического обеспечения. Требования по оценке воздействия на окружающую среду, стандарты на качество почвы и грунтовых вод не объединены в указаниях по безопасному закрытию производств.

Необходимость применения технологических нормативов и наилучших доступных технических методов для регулирования перечисленных экологических аспектов указывается в ряде последних документов, подготовленных Минприроды, но значительные дополнительные усилия необходимы для обеспечения практической реализации комплексного подхода.

При внедрении системы комплексных разрешений могут быть использованы различные правовые механизмы, в частности, внесение всех необходимых изменений в базовый Закон «Об охране окружающей природной среды» и законодательство по различным средам. Однако, как показывает, в частности, опыт Чешской Республики и других стран, более целесообразным является принятие *специального закона «О комплексном предотвращении и контроле загрязнения» («О КПКЗ»)*.

Специальный закон «О КПКЗ» позволит в сконцентрированном виде представить основные положения новой системы, создать необходимые условия для межведомственной координации и обеспечить разработку новых элементов системы регулирования (использование концепции наилучших доступных технических методов при определении условий комплексных разрешений, разработку единого для природных сред перечня загрязняющих веществ и т.д.). Принятие закона «О КПКЗ» также даст возможность ускорить решение ряда общих проблем организации природоохранной деятельности, в частности, разработку единых терминов, используемых при экологическом регулировании производственной деятельности.

В Приложении 2 приводится таблица с детальными предложениями по приведению действующих нормативных актов Украины в соответствие с системой комплексных разрешений, которое должно произойти одновременно с принятием закона «О КПКЗ».

5. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА СИСТЕМЫ КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ

Цель настоящего раздела – выработать рекомендации в отношении институциональной структуры, которая должна быть создана в Украине для управления системой комплексных разрешений. Необходимо создать институциональную базу, которая обеспечила бы наличие в новой системе необходимых функций и полномочий и распределение поддерживающих их кадровых, технических и финансовых ресурсов.

С системой комплексных разрешений связано пять основных функций/полномочий:

- разработка и внедрение системы комплексных разрешений на национальном уровне;
- выдача комплексных разрешений;
- проверка соблюдения требований, закладываемых в разрешениях;
- рассмотрение апелляций в отношении решений о выдаче разрешений; и
- экспертная и информационная поддержка системы комплексных разрешений.

В нижеследующих подразделах обсуждаются варианты возложения данных функций на соответствующие органы с учетом разделения полномочий, распределения ресурсов и взаимосвязей с другими заинтересованными сторонами.

5.1 Функции национального уровня

Минприроды должно играть ведущую роль в подготовке к введению в Украине системы комплексных разрешений. Оно должно тесно сотрудничать с Министерством промышленной политики, Министерством топлива и энергетики, Министерством здравоохранения, Государственным комитетом по энергосбережению, Государственной экологической инспекцией, другими государственными органами, промышленными ассоциациями и прочими заинтересованными сторонами в рамках Рабочей группы по комплексным разрешениям (РГКР). К числу основных мероприятий в переходный период будут относиться следующие:

- Разработка **стратегии внедрения**, предусматривающей конкретные действия, которые должны быть приняты не только руководством МООПС, но и другими заинтересованными сторонами, и ее утверждение Кабинетом министров. Данная стратегия может быть разработана силами МООПС, при наличии ресурсов, или консультантами и должна быть критически рассмотрена РГКР.
- Разработка соответствующих **законопроектов** для внедрения системы комплексных разрешений и ее представление в Кабинет министров.
- Разработка **процедур, форм и методических документов** по комплексным разрешениям для разрешающих органов и промышленности.

Для выполнения данных задач в МООПС надо создать постоянно действующий Департамент комплексных разрешений (ДКР) со штатом на начальном этапе в составе, как минимум, 4 сотрудников. Квалификация персонала ДКР должны охватывать как природоохранную, так и

управленческую сферу. Руководство МООПС должно сделать возможным и поощрять необходимое сотрудничество между ДКР и другими соответствующими управлениями Министерства (охраны воздуха, охраны воды, отходов и защиты почв, охраны природы, экологической оценки, политики/планирования, экономики и т.д.). Постепенно ДКР должен быть усилен и расширен (до 7-10 сотрудников), с тем чтобы он мог постоянно давать рекомендации разрешающим органам, возможно, заниматься вопросами выдачи разрешений в случаях трансграничного воздействия, рассматривать апелляции в отношении решений о выдаче разрешений, принятых на региональном (областном) уровне, периодически проводить обзор системы комплексных разрешений и принимать необходимые корректирующие меры.

5.2 Функция выдачи разрешений

Специально назначенный разрешающий орган будет отвечать за выдачу разрешений новым и существующим установкам, охватываемым режимом комплексных разрешений (кроме того, он может отвечать за регулирование МСП, которым комплексные разрешения не требуются), обзор и пересмотр разрешений, рассмотрение отчетности, представляемой регулируемыми установками, и прочий обмен информацией с субъектами регулирования.

В настоящее время региональные отделения Министерства охраны окружающей природной среды (РОМООПС) Украины выдают отдельные разрешения на выбросы в атмосферу, сброс сточных вод, хранение и захоронение отходов. В силу размера страны и большого числа установок, которые будут обязаны получать комплексные разрешения, наиболее целесообразно выдавать комплексные разрешения на региональном уровне. Исключение может составлять выдача разрешений тем установкам, которые оказывают или могут оказывать трансграничное воздействие на окружающую среду – эти разрешения могут выдаваться на национальном уровне. РОМООПС накопили богатый опыт выдачи разрешений по воздуху, воде и отходам и сравнительно хорошо знают субъекты регулирования, поэтому выдача ими комплексных разрешений – также наиболее малозатратный и политически приемлемый вариант (в отличие от создания отдельного исполнительного природоохранного органа). МООПС будет координировать и контролировать внедрение системы комплексных разрешений в масштабе всей страны. Будет необходимо существенно укрепить потенциал РОМООПС в выдаче разрешений на основе технических методов, в том числе в том, что касается определения ВАТ, комбинированного подхода к установлению ПДВ/ПДС, эффективного использования энергии, воды и других ресурсов, предотвращения аварий и т.д.

РОМООПС должны будут обеспечить координацию с другими государственными органами, в сферу полномочий которых в настоящее время входят некоторые природоохранные аспекты, которые будут включены в комплексные разрешения:

- региональными отделениями Министерства здравоохранения – в том, что касается загрязнения воздуха и воды, равно как и регулирования шума;
- местными органами власти – в отношении разработки и контроля за реализацией программ усовершенствования, предписанных комплексными разрешениями;
- органами управления речных бассейнов – в отношении водозабора;
- Министерством чрезвычайных ситуаций – в определении закладываемых в разрешениях условий о предотвращении аварий и реагировании на них;
- Госкомитетом энергосбережения – в отношении эффективности использования энергии и т.д.

На этапе подготовки к переходу к комплексным разрешениям в каждом региональном отделении МООПС будут работать 1-2 сотрудника, полностью занятые выдачей разрешений; после

внедрения системы – 3-5 сотрудников по выдаче разрешений. Последняя цифра будет варьироваться в зависимости от числа установок в регионе, обязанных получать комплексные разрешения. В настоящее время во всех 27 регионах Украины насчитывается приблизительно 130 сотрудников, отвечающих за выдачу разрешений приблизительно 15 000 объектам¹⁰. Из этих сотрудников 41% отвечают за выдачу разрешений на выбросы в атмосферу, 37% – за разрешения на сброс сточных вод, а 22% – за регулирование отходов. В среднем на одного сотрудника разрешающего органа в Украине приходится 115 объектов. Однако большинство данных объектов являются малыми и средними, и в новой системе процедура получения разрешений для них будет значительно упрощена. Кроме того, продление срока действия разрешений до 5-7 лет снизит административную нагрузку и поможет высвободить кадровые ресурсы, необходимые для работы над переходом к комплексным разрешениям.

5.3 Инспекционная функция

Будучи неотъемлемой частью системы комплексных разрешений, инспекционная функция включает в себя не только саму *комплексную* проверку соответствующих установок, но и непрерывный обмен информацией с разрешающими органами при определении условий, закладываемых в разрешениях, и проверке их соблюдения в целях мониторинга, учета и отчетности, утверждение и наблюдение за реализацией программы улучшений и реагирование на нештатные ситуации.

В настоящее время функция проверки соблюдения всех природоохранных разрешений возложена на Государственную экологическую инспекцию. Хотя имеет смысл сохранить данную институциональную структуру, будет необходимо изменить процедуры проведения проверок, с тем чтобы они стали комплексными и в них учитывались все соответствующие технические методы эксплуатации и управления, применяемые на установке, а не только соблюдение ПДВ/ПДС, как это делается в настоящее время. Более того, инспекторы должны быть хорошо осведомлены о применимых ВАТ и высказывать замечания по заявкам на комплексные разрешения и соответствующим условиям, закладываемым в разрешениях (чтобы сделать последние более реалистичными и юридически исполнимыми). Кроме того, будет необходим более глубокий обзор отчетов, представляемых регулируемыми установками, с тем чтобы определять приоритетные направления инспекционной деятельности и делать упор на объекты, не соблюдающие природоохранные требования. Дополнительные рекомендации по повышению эффективности экологической инспекции содержатся в публикации «Обеспечение соблюдения нормативно-правовых требований в сфере охраны окружающей среды: практическое пособие по совершенствованию государственного экологического контроля в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии» (OECD, 2004).

5.4 Функция обжалования

В настоящее время природоохранные разрешения в Украине редко обжалуются, поскольку процедура обжалования является длительной, а операторы принимают условия, закладываемые в разрешениях, зная, что контроль за их соблюдением будет слабым, а в случае их несоблюдения с природоохранными органами можно договориться.

В системе комплексных разрешений любое лицо или орган, в том числе заявитель, заинтересованные органы, НПО и представители общественности, могут обжаловать отказ в выдаче разрешения или определенные условия выданного разрешения. Порядок обжалования должен быть изложен в подзаконных актах к закону о комплексных разрешениях.

¹⁰ Для сравнения: в Чешской Республике один сотрудник регионального органа, занимающийся выдачей природоохранных разрешений, отвечает, в среднем, за 25 объектов, включающих 40 установок. В рамках проекта технической помощи по реализации ИРПС в Чешской Республике (Phare, 2002) германскими экспертами рекомендовано, чтобы на трех сотрудников по выдаче разрешений и одного ассистента приходилось 100 установок.

Поскольку комплексные разрешения (или их большинство) будут выдаваться РОМООПС, предлагается, чтобы национальное МООПС *было апелляционным органом первой инстанции*. ДКР будет рассматривать апелляции. Если оператор или любая другая сторона не удовлетворены решением Министерства в отношении апелляции, можно подать иск против МООПС в *арбитражный суд* в установленном законом порядке. Разумно ожидать изрядного числа апелляций, по меньшей мере, на начальном этапе внедрения системы комплексных разрешений.

5.5 Функция экспертной и информационной поддержки

Минприроде потребуется экспертная и информационная поддержка в отношении следующих основных функций системы комплексных разрешений:

Создание и обновление **технических рекомендаций** по отраслевым и горизонтальным ВАТ (и связанной с ними национальной **базы данных по ВАТ**). Для этого, вероятнее всего, потребуется перевести документы BREF ЕС и прочие соответствующие международные методические документы и скорректировать их с учетом практики Украины.

- Оказание **информационной поддержки** разрешающим органам, инспекциям, промышленности и общественности в отношении ВАТ и прочих аспектов выдачи комплексных разрешений. Подобная информационная поддержка может заключаться в создании специального веб-сайта, посвященного комплексным разрешениям, и межведомственных электронных сетей.
- Обучение процедурам и техническим аспектам ВАТ как государственных должностных лиц, так и руководителей промышленных предприятий. Много учебных материалов по укреплению институтов в связи с внедрением ИППС уже имеются в результате проектов технической помощи, недавно осуществленных во всех новых государствах-членах ЕС¹¹.

Как показывает международный опыт, для оказания данных услуг рекомендуется иметь базовую группу в составе приблизительно 30 экспертов. Приблизительно 80% группы сосредоточат свое внимание на ВАТ в отдельных отраслях и межотраслевых рекомендациях по таким вопросам, как производственный экологический самоконтроль, эффективное энергопотребление, анализ затрат и выгод и оценка площадки. Остальные эксперты должны заниматься информационным обеспечением и взаимодействием, управлением и обучением. Важным требованием для большинства экспертов будет владение английским языком.

Возможно несколько вариантов институтов, выполняющих некоторые или все из этих задач:

- **Существующий исследовательский институт**, с которым МООПС уже сотрудничает. Этот вариант может быть самым дешевым, если институту удастся соответствующим образом реорганизовать свои функции лишь с небольшим увеличением численности персонала. Кроме того, институт будет пользоваться высоким доверием МООПС благодаря долгосрочным рабочим отношениям и опыту. Тем не менее, недостатками этого варианта, вероятно, будут отраслевая ориентация подобной организации (и, следовательно, отсутствие комплексного подхода), консервативное отношение к существующей системе разрешений и низкая зарплата экспертов (что мешает мотивации).
- **Внутренняя группа поддержки МООПС**. В подобную группу могут входить опытные сотрудники как центрального офиса, так и региональных отделений МООПС, равно как и

¹¹ Примером финансируемого ЕС проекта, которым поддерживалось внедрение ИППС, служит проект «Поддержка внедрения ИППС в Чешской Республике» (“Reinforcement of IPPC Implementation in the Czech Republic”) (CZ02/IB/EN/03), который включал в себя выдачу пилотных разрешений и обучение. Дополнительная информация содержится на сайте <http://sharepoint.infomil.nl/eu/czech/IPPC>.

несколько советников со стороны, которые будут работать под руководством центрального ДКР. Однако отсутствие специально назначенного персонала снизит эффективность группы поддержки. Кроме того, могут возникнуть сложности в нахождении равновесия между персоналом министерства, имеющим опыт выдачи разрешений по отдельным компонентам окружающей среды, инженерами-технологами, необходимыми для разработки и ведения рекомендаций по ВАТ, и другими экспертами (например, по компьютерному обеспечению, информационному взаимодействию и т.д.).

- **Внешние консультанты.** Использование внешних (включая иностранных) консультантов позволяет гибко реагировать на отдельные задачи путем найма соответствующих экспертов, но не способствует созданию долгосрочного институционального потенциала. Кроме того, это дорогостоящий вариант.
- **Национальный ИРПС центр** на базе существующего центра более чистого производства. Персонал центра более чистого производства (или равноценной ему организации) уже будет знаком с концепцией и техническими возможностями комплексного экологического менеджмента в промышленности. Кроме того, подобный центр, вероятно, будет располагать компьютерным оборудованием и владеть языковыми навыками, необходимыми для разработки рекомендаций по ВАТ. ИРПС центр сможет непрерывно оказывать услуги как государственным органам, так и промышленности. Недостатки этого варианта заключаются в его сравнительной дороговизне (тем не менее, он значительно дешевле стоимости консультационных услуг) и отсутствии в настоящее время доверия в отношениях между должностными лицами министерства и неправительственными организациями.

Хотя приемлем любой из этих вариантов (при условии, что МООПС продемонстрирует лидерство в подготовке системы комплексных разрешений), рекомендуется последний вариант как наиболее эффективный в плане возможного соотношения качества и стоимости необходимых услуг.

МООПС должно отвечать за финансирование конкретных экспертов и информационную поддержку, связанную с комплексными разрешениями. Другие виды деятельности ИРПС центра могли бы финансироваться за счет поступлений от коммерческой деятельности и услуг, предлагаемых центром.

6. СРОКИ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ

Комплексные природоохранные разрешения могут быть введены в Украине только при их достаточной политической поддержке правительством Украины. Эта поддержка необходима на подготовительном этапе, с тем чтобы внести необходимые институциональные изменения и обеспечить информационное взаимодействие с промышленностью, равно как и усилить сотрудничество между соответствующими заинтересованными государственными органами. Подготовительный этап должен быть достаточно продолжительным, чтобы получить финансовые средства для управления системой и достичь договоренность с промышленностью и отраслевыми министерствами, отвечающими за промышленность, энергетику и сельское хозяйство, о приемлемых сроках введения требований о получении комплексных разрешений.

В настоящем разделе содержатся предложения в отношении задач и сроков их выполнения на подготовительном этапе, а также метода поэтапного введения требований о получении комплексных разрешений в промышленности.

6.1 Сроки подготовительного этапа

В таблице 5 резюмируются меры, которые должны быть приняты на Украине для подготовки институциональной, правовой и технической базы для перехода к комплексным разрешениям. Особое внимание следует уделять долгосрочной деятельности, например, разработке технических рекомендаций и осуществлению проектов выдачи пилотных разрешений, так как они тесно связаны с введением требований о получении комплексных разрешений в отдельных отраслях промышленности. Ожидается, что переходный этап продлится от 10 до 15 лет.

С 2002 г. правительство Украины уже осуществило ряд аналитических проектов и мероприятий в поддержку введения комплексных разрешений (в таблице 5 эти мероприятия выделены светлой заливкой). В начале 2003 г. под руководством Минприроды создана межведомственная Рабочая группа по комплексным разрешениям. В рамках проектов технической помощи, осуществленных в 2002-2003 гг. при поддержке ТАСИС/ЕС и Всемирного банка, проведено детальное сопоставление законодательства по выдаче разрешений Украины и ЕС и предварительный анализ пробелов в законодательстве. Проектом Всемирного банка заложена основа для инициатив по выдаче пилотных проектов в трех отраслях промышленности (теплоэлектростанции, заводу по производству аккумуляторов и коксохимическому заводу). В рамках действующего проекта делаются дальнейшие шаги вперед по выработке рекомендаций в отношении сферы применения и институциональной структуры системы комплексных разрешений (текущая деятельность выделена в таблице 5 более темной заливкой).

Однако правительство пока не выразило официально на высоком уровне приверженности введению комплексных природоохранных разрешений для крупной промышленности в Украине. Данное политическое решение важно для мобилизации не только всего надлежащего персонала МООПС (как на национальном, так и на региональном уровнях), но и других заинтересованных государственных органов для активной подготовки и внедрения новой системы. Поскольку внедрение системы комплексных разрешений требует значительных изменений в разных органах, важно, чтобы персонал понимал потенциальные преимущества новой системы, готовясь к переходу к ней.

Таблица 5. Ориентировочные меры и график введения комплексных разрешений в Украине

Год	Задача	Ответственные органы	Сотрудничество с другими заинтересованными сторонами
1	Принятие политического решения о введении комплексных природоохранных разрешений на основе политического документа	Кабинет министров	
	Создание Рабочей группы по комплексным разрешениям (РГКР)	МООПС, МПП, МАП, МФЭ	МЗ, МФ, другие соответствующие государственные органы
	Определение сферы применения системы комплексных разрешений (отраслей промышленности и пороговых уровней)	РГКР, МООПС	Консультации с заинтересованными сторонами (включая промышленность) по сфере применения
	Анализ правовых и институциональных требований новой системы и оценка потребностей (в кадровых, технических, финансовых ресурсах)	РГКР, МООПС	Консультации с заинтересованными сторонами
	Разработка общей стратегии перехода к комплексным разрешениям и плана ее реализации	МООПС	РГКР, консультации с заинтересованными сторонами
	Обсуждение и определение метода разработки национальных рекомендаций по ВАТ; начало сбора существующих материалов по ВАТ	МООПС	МПП, МАП, представители промышленных ассоциаций, исследовательские институты
	Начало разработки необходимого основного законодательства	МООПС	Консультации с заинтересованными сторонами по законопроектам
2	Внедрение институциональных механизмов	МООПС, РО	
	Определение приоритетных отраслей для постепенного введения комплексных разрешений и окончательная доработка плана перехода промышленности на комплексные разрешения	РГКР, МООПС	Комментирование приоритетов другими соответствующими ведомствами, представителями промышленности; промышленность начинает планирование
	Начало разработки/корректировки рекомендаций по ВАТ для приоритетных отраслей промышленности	РГКР, ИПРС центр	Сотрудничество с представителями промышленности, соответствующими институтами
	Публикация законопроекта о комплексных разрешениях и поправок к действующему законодательству для консультаций	МООПС	Консультации с заинтересованными сторонами по законопроектам
	Начало разработки подзаконных актов	МООПС	Консультации с заинтересованными сторонами по законопроектам
	Пилотные проекты по выдаче разрешений	МООПС, РО	Промышленность, НПО
3	Начало обучения персонала	МООПС, РО	Центр по ИПРС, другие соответствующие органы
	Принятие закона о комплексных разрешениях	МООПС/Верховная Рада	
	Публикация, а затем принятие проектов подзаконных актов	МООПС/ Кабинет министров	Консультации с заинтересованными сторонами по законопроектам
	Продолжение работы над техническими рекомендациями по ВАТ, окончательная доработка первых технических рекомендаций по ВАТ	ИПРС центр, МООПС	МООПС, РГКР, промышленность, соответствующие институты
	Разработка руководства по процедурным аспектам	МООПС	Консультации с заинтересованными сторонами по проекту
	Продолжение обучения персонала и пилотных проектов	МООПС, РО	ИПРС центр, другие соответствующие органы, промышленность, НПО
4	Создание национальной базы данных по разрешениям	МООПС, РО	
	Дальнейшая разработка рекомендаций по ВАТ	ИПРС центр	МООПС, РГКР, представители промышленности, соответствующие институты
	Публикация руководства по процедурам	МООПС	
	Создание реестров разрешений и национальной базы данных по разрешениям	МООПС, РО	
5	Продолжение обучения персонала и пилотных проектов	МООПС, РО	ИПРС центр, другие соответствующие органы, промышленность, НПО
	Вступление в силу требований о получении разрешений новыми установками до их пуска в эксплуатацию	РО	Промышленность

Год	Задача	Ответственные органы	Сотрудничество с другими заинтересованными сторонами
6 - 15	Завершение работы над остальными рекомендациями по ВАТ	ІРРС центр	МООПС, РГКР, представители промышленности, соответствующие институты
	Поэтапное внедрение комплексных разрешений для существующих установок	РО	Промышленность

6.2 Поэтапное введение системы комплексных разрешений в промышленности

6.2.1 Определение приоритетных отраслей

Учитывая ограниченность ресурсов для перехода к режиму комплексных разрешений (необходимость разработки отраслевых технических рекомендаций, отсутствие практического опыта у разрешающих органов, высокая административная нагрузка, создаваемая переходом к новой системе), необходимо расставить приоритеты среди отраслей промышленности, с тем чтобы новые требования для них вступали в силу в разное время.

В настоящем исследовании консультанты немного изменили критерии определения приоритетных отраслей, приведенные в главе VI «Руководства по системе комплексных природоохранных разрешений». Критерий оценки экологического воздействия подразделен на оценку воздействия на воздух, воду и почву, объема отходов и риска аварий, а затем баллы по ним были усреднены. Добавлен один критерий – возможность экологического усовершенствования – для отражения наличия в конкретной отрасли эффективных технических методов предотвращения и сокращения загрязнения. Критерий «прямые иностранные инвестиции» включен в критерий «финансовые показатели». Кроме того, изменен вес критериев, чтобы придать наибольшее значение воздействию на окружающую среду.

Таблица 6. Критерии определения приоритетных отраслей промышленности

Критерии	Условные баллы			Вес
	1	2	3	
Воздействие на окружающую среду	Н	С	В	4
Возможность экологического усовершенствования	Н	С	В	2
Ожидаемые затраты на соблюдение требований разрешений	В	С	Н	3
Финансовые показатели	Н	С	В	2
Ориентация на экспорт	Н	С	В	1
Число установок, подлежащих регулированию	В	С	Н	1

Н = низкое, С = среднее, В = высокое

На данном этапе из-за отсутствия данных в Украине невозможно провести детальную оценку всех интересующих нас отраслей в соответствии с критериями определения приоритетов. В основе оценки воздействия на окружающую среду лежат данные Госкомстата. Другие баллы определялись исходя из мнений украинских экспертов и представителей государственных органов Украины, а также опыта стран ЕС. Краткая сводка результатов определения приоритетов и предлагаемые сроки введения комплексных разрешений представлены в таблице 7 (баллы по всем отдельным отраслям см. в приложении 3).

Таблица 7. Определение приоритетов промышленных отраслей для переходного графика

Отрасли	Коды ИППС (ср. таблицу 4)	Общее экологическое воздействие	Число установок	Общий балл	Предлагаемые сроки введения комплексных разрешений
Топливо и энергетика	1.1-1.4, 6.8	2,4	132	4,43	Год 5
Целлюлозно-бумажная промышленность	6.1-6.3	1,6	35	4,23	Год 5
Обработка поверхностей с использованием электролитических и химических процессов	2.6	2,0	152	4,17	Год 7
Управление отходами	5.1-5.4	1,4	502	4,12	Год 7
Горнодобывающая промышленность	7.1-7.4	2,4	234	4,10	Год 8
Производство и обработка металлов	2.1-2.5	2,4	320	3,93	Год 8
Химическая промышленность	4.1-4.6, 6.9-6.10	2,0	840	3,83	Год 10
Переработка минерального сырья	3.1-3.4	1,2	114	3,80	Год 10
Производство пищевой продукции	6.4-6.5	1,6	85	3,57	Год 12
Обработка поверхностей органическими растворителями	6.7	1,4	140	3,27	Год 12
Интенсивное птицеводство и свиноводство	6.6	1,2	190	2,97	Год 12

Как показывает полученная в результате временная последовательность введения в отраслях требований о получении комплексных разрешений, отрасли с сильным экологическим воздействием расположены в первой половине таблицы, отрасли с большим числом установок – в середине, а отрасли, оказывающие малое общее воздействие на окружающую среду – в конце таблицы. Представленная последовательность отраслей позволяет начать с энергетики, являющейся сильным загрязнителем, равно как и с относительно малых отраслей, являющихся не самыми крупными загрязнителями (целлюлозно-бумажная промышленность). Пищевая промышленность и сельское хозяйство находятся в конце перечня приоритетов. Это должно позволить агропромышленным предприятиям и компаниям по производству пищевой продукции хорошо подготовиться к более жестким нормам по сравнению с существующими и к введению ВАТ.

Важно понимать, что предлагаемая процедура ранжирования по условным баллам – лишь один из способов определения приоритетных отраслей. Ранжирование по условным баллам в большой мере зависит от субъективной оценки отобранных критериев. Поэтому рекомендуется сопоставить результаты определения приоритетов с более объективной информацией и достичь более широкого согласия по ним среди заинтересованных сторон. Однако, в конечном итоге, определение приоритетных отраслей для введения в них комплексных разрешений – это политическое решение, которое не может быть абсолютно объективным.

Для адекватного планирования работы по укреплению потенциала региональных разрешающих органов (РОМООПС) необходимо учитывать распределение отраслей промышленности по регионам Украины и сопоставить его с институциональным потенциалом соответствующих РОМООПС в том, что касается перехода от существующей практики выдачи разрешений к комплексной системе. Имеющиеся в настоящее время данные показывают, что приблизительно половина всех основных отраслей сравнительно равномерно распределена по регионам (например, из общего числа 66 крупных сжигательных установок в стране в каждом регионе имеется, по меньшей мере, одна крупная сжигательная установка). Ожидается, что весной 2005 г. в соответствии с новыми требованиями отчетности будут получены детальные данные о распределении по регионам отраслей, отобранных для введения комплексных разрешений.

6.2.2 Переход для новых и существующих установок

Новые установки и установки с изменяющимися условиями эксплуатации должны получить комплексные разрешения в сроки, установленные для различных отраслей на основе определенных приоритетов. Чтобы это было осуществимо, все подготовительные меры, перечисленные в таблице 5, охватывающие правовые, технические и институциональные аспекты системы выдачи разрешений, должны быть завершены, по меньшей мере, за полгода до истечения сроков, установленных для каждой из отраслей. В частности, до перехода отрасли к новой системе должны быть утверждены рекомендации по ВАТ в этой отрасли.

Существующие установки должны прийти к соблюдению требований в течение нескольких лет после этого, но **не позднее, чем через 15 лет** после принятия политического решения о введении комплексных разрешений. Чтобы смягчить переход к комплексным разрешениям существующих установок, можно использовать подход региональных переговоров, с тем чтобы лучше справиться с переходом существующих установок в конкретной отрасли в период между крайним сроком, установленным для новых установок в данной отрасли, и общим крайним сроком перехода к комплексным разрешениям (15 лет). В рамках регионального подхода РОМОПС будут вести переговоры с отдельными установками, подпадающими под требования о получении комплексных разрешений, в отношении даты, к которой данная установка будет обязана подать заявку на комплексное разрешение. Подобные переговоры должны проводиться, когда оператор подает заявку на изменение или продление своих разрешений по отдельным компонентам окружающей среды, и базироваться на экологическом аудите установки, проведенном оператором. Аудит будет характеризовать технические и финансовые возможности внедрения ВАТ на установке. Определенная в ходе переговоров дата подачи заявки (указанная в качестве одного из условий в действующем разрешении установки) ни в коем случае не должна выходить за рамки общенациональных сроков перехода к комплексным разрешениям.

Недостаток регионального подхода к переходу существующих установок к комплексным разрешениям заключается в том, что переход может затрудняться оказываемым операторами давлением максимально отсрочить крайний срок соблюдения требований, что будет вести к коррупции. В качестве альтернативы подходу региональных переговоров можно установить дополнительные общенациональные сроки получения комплексных разрешений существующими установками (например, через 3 года после срока, установленного в той же отрасли для новых установок).

6.2.3 Выдача пилотных разрешений

Как показывает опыт новых государств-членов ЕС, пилотные проекты являются наиболее практичным методом создания потенциала не только промышленности, но и разрешающих и прочих заинтересованных органов, участвующих в процедуре выдачи разрешений, равно как и НПО.

Польза от пилотных проектов в Украине будет максимальной, если они будут осуществляться во всех отраслях, которые подлежат регулированию в режиме комплексных разрешений, и во всех регионах. Это может быть практически неосуществимо, так как комплексными разрешениями должно быть охвачено свыше 40 подкатегорий деятельности (перечисленных в таблице 4). Как показано в таблице 5, пилотные проекты предлагается осуществлять в течение 2-го—4-го годов подготовительного этапа. Осуществление примерно 10 пилотных проектов в год в течение трех лет с охватом основных категорий регулируемых установок в тех регионах, в которых данные категории представлены наиболее широко, позволит накопить практический опыт и при этом апробировать процедуру выдачи комплексных разрешений, бланки заявок и разрешений и рекомендации по ВАТ.

Было бы хорошо увязать график осуществления пилотных проектов с планом работы по разработке отраслевых технических рекомендаций (который сам по себе будет зависеть от определения приоритетных отраслей), с тем чтобы окончательный вариант – или, по меньшей мере,

проект – рекомендаций можно было апробировать на практике. Полезную техническую поддержку можно получить, используя ситуационные исследования и пилотные проекты, проведенные в новых государствах-членах ЕС, и/или полагаясь на содействие «старых» стран ЕС¹².

¹² В настоящее время правительство Швеции рассматривает возможность оказания такой технической помощи Украине, начиная с 2005 г.

7. ВЫВОДЫ

Настоящее ситуационное исследование показывает, что разработка системы комплексных разрешений в Украине должна базироваться на определении сферы охвата регулируемых видов деятельности/отраслей. Как показывают предварительные исследования, под режим комплексных разрешений на Украине будут подпадать приблизительно 2 700 объектов. Это составляет примерно 15% всех предприятий, регулируемых в настоящее время разрешениями на выбросы в воздух. По сравнению со сферой применения Директивы IPPC, предлагаемая сфера применения комплексных разрешений на Украине расширена и в нее включена горнодобывающая промышленность в связи с ее высоким потенциалом загрязнения, равно как и несколько более мелких подотраслей (см. таблицу 4 в разделе 3.3).

Что касается институциональной структуры, необходимой для управления системой комплексных разрешений, потребуется создать Департамент комплексных разрешений в МООПС, усилить региональные отделения МООПС, которые будут отвечать за выдачу комплексных разрешений, и создать вспомогательный технический экспертный орган (например, национальный IPPC центр).

Для введения в Украине комплексных разрешений потребуется усилить сотрудничество между заинтересованными сторонами на двух основных уровнях. Во-первых, на подготовительном этапе потребуется межведомственное сотрудничество для согласования интеграции отдельных в настоящее время разрешений/согласований, связанных с охраной окружающей среды, сферы охвата регулируемых отраслей и сроков введения комплексных разрешений. Во-вторых, на этапе внедрения региональные разрешающие органы (РОМООПС) и соответствующие заинтересованные органы должны будут сотрудничать между собой и с общественностью при определении условий, закладываемых в комплексных разрешениях.

Подготовительный этап должен продлиться максимум 5 лет с момента принятия политического решения о введении комплексных разрешений. Предполагается, что постепенное введение требований о получении комплексных разрешений продлится еще 10 лет.

МООПС должно и далее играть лидирующую роль в усилиях по введению системы комплексных природоохранных разрешений, однако крайне необходимо, чтобы было принято решение на более высоком государственном уровне для обеспечения сильной политической поддержки процесса реформ. После принятия данного окончательного политического решения МООПС следует разработать и принять общую стратегию перехода к комплексным разрешениям и план ее реализации и начать разработку необходимого законодательства, процедурного руководства и технических рекомендаций, подкрепляя их пилотными проектами выдачи разрешений.

БИБЛИОГРАФИЯ

- ČEÚ – AIP (2004), Implementace smernice o IPPC – institucionální zabezpečení IPPC v kandidátských a členských zemích EU, ČEÚ, Prague.
- The Czech Act on IPPC, Integrated pollution register and changes of some acts no. 76/2002 Coll., <http://www.ceu.cz/IPPC/columns/docs.asp>
- The Czech decree on Integrated permit Application no. 557/2002 Coll., <http://www.ceu.cz/IPPC/columns/docs.asp>
- DANCEE (2003), Environment in Ukraine – Problems and Challenges, Ministry of the Environment, Kiev.
- EC (1996), Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control; Official Journal L 257, 10/10/1996 p. 0026 – 0040. <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>
- EC (2003), Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation, <http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/handbook/handbook.htm>
- Eurasia Environmental Associates, LLC (2003), Ukraine Integrated Pollution Prevention and Control Permitting project, World Bank, Washington D.C.
- Морозов В.В. (1997), Предложения по изменению на Украине системы нормирования выбросов вредных веществ в атмосферу от промышленных источников, Украинский научный центр технической экологии, Донецк.
- OECD (2003), Review of Environmental Permitting Systems in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, EAP Task Force, Paris.
- OECD (2004), Integrated Environmental Permitting Guidelines for EECCA Countries, EAP Task Force, Paris.
- Phare Twinning Project CZ2000/IB/EN-01 (2002), Final Overall Implementation Plan on IPPC for the Czech Republic, The Czech Ministry of Environment, Prague.
- Příbylová M. (2001), Analysis of the UK Industrial Pollution Control regulation as a support for the effective implementation of the Integrated Pollution Prevention and Control Directive in the CR, <http://www.ceu.cz/IPPC/columns/docs.asp>
- Statutory Instrument 2000 No. 1973, The Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulations 2000, UK, <http://www.legislation.hmso.gov.uk/si/si2000/20001973.htm>

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ИСТОЧНИКОВ ВЫБРОСОВ В АТМОСФЕРУ ПО ОТРАСЛЯМ

Код NACE	Описание	Число предприятий с выбросами в атмосферу в 2003 г.
Раздел А	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	949
Глава 01	Сельское хозяйство, охота и сопряженные услуги	788
Глава 02	Лесное хозяйство, лесозаготовка и сопряженные услуги	161
Раздел В	Рыболовство	46
Раздел С	Разработка недр и карьеров	503
Подраздел СА	Добыча энергоресурсов	279
Глава 10	Добыча угля и лигнита, добыча торфа	238
Глава 11	Добыча сырой нефти и природного газа; услуги по добыче нефти и газа, в том числе производство разведки	38
Подраздел СВ	Добыча сырья, кроме энергоресурсов	224
Раздел D	Перерабатывающая промышленность	6 226
Подраздел DA	Производство пищевой продукции, напитков и табака	2 049
Подраздел DB	Производство текстиля и изделий из текстиля	306
Глава 17	Производство текстиля	145
Глава 18	Производство одежды; отделка и крашение меха	161
Подраздел DC	Производство кожи и изделий из кожи	78
Подраздел DD	Производство древесины и изделий из древесины	249
Подраздел DE	Производство целлюлозы, бумаги и бумажной продукции; полиграфическое производство	160
Подраздел DF	Производство кокса, очищенных нефтепродуктов и ядерного топлива	49
Подраздел DG	Производство химикатов, химической продукции и синтетических волокон	209
Подраздел DH	Производство резиновых и пластмассовых изделий	131
Подраздел DI	Производство прочей неметаллической минеральной продукции	715
Подраздел DJ	Производство основных металлов и изготовление металлических изделий	437
Подраздел DK	Производство техники и оборудования (не отнесенных к другим категориям)	867
Подраздел DL	Производство электронного и оптического оборудования	348
Подраздел DM	Производство транспортного оборудования	285
Подраздел DN	Перерабатывающая промышленность (не отнесенная к другим категориям)	343
Глава 36	Производство мебели, перерабатывающая промышленность (не отнесенная к другим категориям)	233
Глава 37	Переработка и использование отходов	110
Подраздел E	Электроснабжение, газоснабжение и водоснабжение	951
Всего по всем видам экономической деятельности		8 675

Источник: Госкомстат Украины. Охрана атмосферного воздуха в 2003 г. Статистический бюллетень на основе формы 2-ТП. Киев, 2004.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. АНАЛИЗ НЕОБХОДИМЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В КЛЮЧЕВЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТАХ УКРАИНЕ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Законы Украины

Название акта	Раздел, глава	Предложения по приведению в соответствие с системой комплексных разрешений
<p>Закон Украины от 25.06.1991 №1264-XII Об охране окружающей природной среды (с последующими изменениями)</p>	<p>Раздел I. Общие положения</p>	<p><i>Ст. 2. Законодательство Украины об охране окружающей природной среды</i> В статье говорится, что отношения в области охраны окружающей природной среды в Украине регулируются данным законом, а также разрабатываемыми соответственно с ним земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, об охране атмосферного воздуха, об охране и использовании растительного и животного мира и другим специальным законодательством. Новый закон «О комплексном предотвращении и контроле загрязнения» должен стать ключевой составляющей природоохранного законодательства. Принятие закона «О КПКЗ» позволит свести воедино основные положения системы комплексных разрешений и обеспечить согласованную корректировку связанных с ней элементов регулирования, о чём будет говориться далее в комментариях к другим действующим нормативным актам Украины. Его принятие и внесение поправок в существующее законодательство должно происходить одновременно.</p>
	<p>Раздел IV. Полномочия органов управления в области охраны окружающей природной среды</p>	<p><i>Ст. 17. Компетенция Кабинета Министров Украины в области охраны окружающей природной среды</i> Согласно пункту д) данной статьи Кабинет Министров устанавливает порядок разработки и утверждения экологических нормативов, лимитов использования природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещения отходов; а пункту з) - принимает решения об остановке (временно) или прекращения деятельности предприятий, учреждений и организаций, независимо от форм собственности и подчинения, в случае нарушения ими законодательства об охране окружающей природной среды. Эти положения должны быть согласованы с компетенцией по системе комплексных разрешений. Данное замечание относится и к <i>ст. 18. Компетенция Правительства Автономной Республики Крым в области охраны окружающей природной среды.</i></p>

Название акта	Раздел, глава	Предложения по приведению в соответствие с системой комплексных разрешений
		<p><i>Ст. 19. Компетенция исполнительных и распорядительных органов местных Советов в области охраны окружающей природной среды</i> Согласно пункту д), местные Советы утверждают по представлению органов специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов для предприятий, учреждений и организаций лимиты использования природных ресурсов, лимиты выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и лимиты на образование и размещение отходов. Компетенция указанных органов по отношению к крупной промышленности должна быть определена в Законе «О КПКЗ», если только такая компетенция не представлена идентично в нормативных документах по каждой из природных сред.</p> <p><i>Ст. 20. Компетенция специально уполномоченных органов государственного управления в области охраны окружающей природной среды и использование природных ресурсов</i> При принятии Закона «О КПКЗ» положения пунктов е) и ж) ст. 20 о выдаче разрешений на захоронение (складирование) отходов и выбросы вредных веществ в окружающую среду, и об ограничении или остановке деятельности предприятий, если их эксплуатация осуществляется с нарушением природоохранного законодательства об охране окружающей природной среды или требований разрешений, необходимо привести в соответствие с принципами системы комплексных разрешений.</p> <p><i>Ст. 21. Полномочия общественных объединений в области охраны окружающей природной среды</i> Поскольку система комплексных разрешений предъявляет специальные требования к участию общественности, положения данной статьи необходимо конкретизировать.</p>
	<p>Раздел VII. Стандартизация и нормирование в области охраны окружающей природной среды</p>	<p><i>Ст. 33. Экологические нормативы</i> Экологические нормативы включают предельно допустимые выбросы и сбросы в окружающую природную среду загрязняющих химических веществ, уровни допустимого вредного влияния на него физических и биологических факторов. Законодательством Украины могут устанавливаться нормативы использования природных ресурсов и прочие экологические нормативы, с учётом санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм. Положения статьи должны быть значительно расширены, указывая возможности экологического регулирования на основе концепции наилучших доступных технических методов в трактовке Директивы IPPC, учитывая как используемые методы производства продукции, так и то, как объект спроектирован, построен, обслуживается, эксплуатируется и выводится из эксплуатации. Должно быть также введено понятие технических рекомендаций на основе BAT.</p>

Название акта	Раздел, глава	Предложения по приведению в соответствие с системой комплексных разрешений
	Раздел XI. Мероприятия по обеспечению экологической безопасности	<p><i>Ст. 51. Экологические требования к размещению, проектированию, строительству, реконструкции, вводу в действие и эксплуатации предприятий, сооружений и других объектов</i></p> <p>Статья требует от предприятий, деятельность которых связана с вредным влиянием на окружающую природную среду, независимо от времени ввода их в действие, чтобы они были оснащены оборудованием для уменьшения их вредного воздействия, а также приборами контроля за количеством и составом загрязняющих веществ и за характеристиками других вредных воздействий. Она также требует проведения оценки влияния деятельности на окружающую среду и здоровье людей. Оценка должна осуществляться с учётом требований природоохранного законодательства, экологической ёмкости данной территории, состояния окружающей среды в месте, где планируется размещения объектов, экологических прогнозов, перспектив социально-экономического развития региона, совокупного вредного влияния существующих факторов и объектов на окружающую среду.</p> <p>При внедрении системы комплексных разрешений положения данной статьи целесообразно уточнить, указав на приоритетность предотвращения образования загрязнения перед методами очистки «на конце трубы», использование ВАТ, уточняя порядок использования ОВОС для новых и реконструируемых производств и ее связь с получением комплексного разрешения.</p>
	Раздел XIII. Чрезвычайные экологические ситуации	<p><i>Ст. 66. Предотвращение аварий и ликвидация их вредных экологических последствий</i></p> <p>Целесообразно уточнить, что эти вопросы рассматриваются в разрешении для установок, регулируемых системой комплексных разрешений.</p>
Закон Украины от №2707-XII от 16.10.1992, ред. №2556-III от 21.06.2001 Об охране атмосферного воздуха	Раздел I. Общие положения	<p><i>Ст. 1. Определение терминов</i></p> <p>Основные термины, например, «загрязняющее вещество» или «предельно допустимый выброс загрязняющих веществ», должны быть приведены в соответствии с Законом «О КПКЗ». Также должны быть определены термины «установка» и «оператор».</p>
	Раздел II. Стандартизация и нормирование в области охраны атмосферного воздуха	<p><i>Ст. 5. Нормативы в области охраны атмосферного воздуха</i></p> <p>Согласно данной статье, в области охраны атмосферного воздуха устанавливаются следующие нормативы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • нормативы экологической безопасности атмосферного воздуха; • нормативы ПДВ загрязняющих веществ стационарных источников; • нормативы предельно допустимого воздействия физических и биологических факторов стационарных источников; • нормативы содержания загрязняющих веществ в отработанных газах и воздействия физических факторов передвижных источников; и • технологические нормативы допустимого выброса загрязняющих веществ. <p>Необходимо предусмотреть разработку технических рекомендаций по наилучшим доступным техническим методам для различных категорий установок, охватываемых системой комплексных разрешений. Для таких установок нормативы предельно допустимого воздействия физических и биологических факторов и технологические нормативы допустимых выбросов должны рассматриваться как минимальные требования (см. также ниже ст. 7).</p>

Название акта	Раздел, глава	Предложения по приведению в соответствие с системой комплексных разрешений
		<p><i>Ст. 7. Нормативы предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ стационарных источников</i> Согласно данной статье, к технологическим нормативам допустимых выбросов загрязняющих веществ относятся:</p> <ul style="list-style-type: none"> • текущие технологические нормативы - для действующих типов оборудования и сооружений предприятий с «наилучшей существующей технологией производства аналогичных по мощности технологических процессов»; • перспективные технологические нормативы - для новых, проектируемых, строящихся или модернизирующихся типов оборудования и сооружений «с учётом достижений на уровне передовых отечественных и мировых технологий и оборудования». <p>В рамках системы комплексных разрешений функция, предназначенная для таких нормативов, должна выполняться техническими рекомендациями по ВАТ, что следует отразить в законе. В то же время, технологические нормативы для установок, не подпадающих под систему комплексных разрешений, должны стать частью отраслевых норм общего действия (НОД).</p>
	<p>Раздел III. Мероприятия по охране атмосферного воздуха</p>	<p><i>Ст. 11. Регулирование выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками</i> Требования данной статьи, определяющей, что выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками могут осуществляться после получения разрешения, выдаваемого территориальным природоохранным органом по согласованию с территориальным органом здравоохранения, должны быть приведены в соответствие с процедурой выдачи комплексных разрешений, которая будет изложена в законе «О КПКЗ».</p> <p><i>Ст. 12. Ограничение, временное запрещение (приостановление) или прекращение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и воздействия физических и биологических факторов на его состояние</i> Требования данной статьи также должны быть приведены в соответствие с законом «О КПКЗ».</p> <p><i>Ст. 15. Мероприятия по охране атмосферного воздуха в случае возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера</i> Следует указать, что данные вопросы должны рассматриваться в комплексном природоохранном разрешении для соответствующих установок.</p> <p><i>Ст. 21. Предотвращение и снижение шума</i> Следует указать, что данные вопросы должны рассматриваться в комплексном природоохранном разрешении для соответствующих установок.</p>
	<p>Раздел IV. Соблюдение требований по охране атмосферного воздуха при проектировании, строительстве и реконструкции предприятий...</p>	<p><i>Ст. 23. Условия проектирования, строительства и реконструкции предприятий и других объектов, которые влияют или могут влиять на состояние атмосферного воздуха</i> Следует указать, что данные вопросы должны рассматриваться в комплексном природоохранном разрешении для соответствующих установок.</p>
<p>Закон Украины от 06.06.1995 №213/95-ВР Водный кодекс Украины (с</p>	<p>Раздел I. Общие положения Глава 1. Основные положения</p>	<p><i>Ст. 1. Определение основных терминов</i> Основные термины, например, «загрязняющее вещество» или «предельно допустимый сброс загрязняющих веществ», должны быть приведены в соответствие с Законом «О КПКЗ». Также должны быть определены термины «установка» и «оператор».</p>

Название акта	Раздел, глава	Предложения по приведению в соответствие с системой комплексных разрешений
последующими изменениями)		<p><i>Ст. 8. Компетенция Верховного Совета Автономной Республики Крым, областных, Киевского и Севастопольского городских Советов в области регулирования водных отношений</i> Компетенция указанных органов по отношению к промышленности должна быть определена в соответствии с положениями Закона «О КПКЗ».</p>
	Раздел II. Государственное управление и контроль в области использования и охраны вод...	<p><i>Ст. 14. Компетенция Кабинета Министров Украины в области управления и контроля за использованием и охраной вод и воспроизводством водных ресурсов</i> Пункт 10 о «принятии в случае возникновения аварийных ситуаций решений о сбросах сточных вод из накопителей в водные объекты» и п. 12 о «принятии решений об ограничении, временном запрете (остановке) или прекращении деятельности предприятий ... в случае нарушения ими требований водного законодательства» должны быть согласованы с распределением компетенций по системе комплексных разрешений.</p>
	Глава 4. Государственные, межгосударственные и региональные программы в области использования и охраны вод...	<p><i>Ст. 15. Компетенция специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов в области управления и контроля использования и охраны вод и воспроизводства водных ресурсов</i> <i>Ст. 16. Компетенция специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам водного хозяйства в области управления и контроля использования и охраны вод и воспроизводства водных ресурсов</i> Полномочия данных органов должны быть приведены в соответствие с процедурой выдачи комплексных разрешений, которая будет изложена в законе «О КПКЗ».</p>
	Глава 8. Стандартизация и нормирование в области использования и охраны вод и воспроизводства водных ресурсов	<p><i>Ст. 35. Нормативы в области использования и охраны вод и воспроизводства водных ресурсов</i> <i>Ст. 39. Отраслевые технологические нормативы образования веществ, которые сбрасываются в водные объекты и тех, которые подаются на очистительные сооружения</i> В настоящее время предусмотрено установление:</p> <ul style="list-style-type: none"> • нормативов предельно допустимого сброса загрязняющих веществ; • отраслевых технологических нормативов образования веществ, сбрасываемых в водные объекты; • технологических нормативов использования воды. <p>В рамках системы комплексных разрешений функция таких нормативов должна выполняться техническими рекомендациями по ВАТ, что следует отразить в законе. Для установок, охватываемых системой комплексных разрешений, отраслевые технологические нормативы должны рассматриваться как минимальные требования. В то же время, технологические нормативы для установок, не подпадающих под систему комплексных разрешений, должны стать частью отраслевых норм общего действия (НОД).</p> <p><i>Ст. 41. Регулирование сброса в водные объекты веществ, для которых не установлены нормативы в области использования и охраны вод и воспроизводства водных ресурсов</i> Требования данной статьи не должны распространяться на установки, регулируемые в рамках системы комплексных разрешений, так как сбросы сточных вод должны регулироваться с учётом наилучших доступных методов (ВАТ).</p>
	Раздел III. Водопользование Глава 9. Водопользователи.	<p><i>Ст. 42. Водопользователи</i> Ввиду определения водопользователей в данной статье, прав и обязанностей водопользователей, указанных далее в ст. 43-45, и определения установки в законе «О КПКЗ» необходимо записать, что установки-водопользователи, получающие комплексные разрешения, обязаны соблюдать всю совокупность условий комплексного разрешения, основанных на ВАТ.</p>

Название акта	Раздел, глава	Предложения по приведению в соответствие с системой комплексных разрешений
	Права и обязанности	<p><i>Ст. 48. Специальное водопользование</i> Ст. 48 определяет специальное водопользование как «забор воды из водных объектов с применением сооружений или технических устройств, использования воды и сброса загрязняющих веществ в водные объекты». При гармонизации положений закона «О КПКЗ» и Водного кодекса важно установить взаимоотношение между понятием «специальное водопользование» и определением установок, регулируемых в системе комплексных разрешений.</p> <p><i>Ст. 49. Право на осуществление специального водопользования</i> В статье определяется, что специальное водопользование осуществляется на основании разрешения; что выдача такого разрешения осуществляется на основании ходатайства водопользователя с обоснованием потребности в воде, согласованного с государственными органами водного хозяйства; что порядок выдачи разрешений на специальное водопользование утверждается Кабинетом Министров Украины; что «в разрешении на специальное водопользование устанавливаются лимит забора воды, лимит использования воды и лимит сброса загрязняющих веществ»; и что специальное водопользование является платным. Для установок, получающих комплексные разрешения, эти положения должны быть приведены в соответствие с единой процедурой выдачи комплексных разрешений, описанной в законе «О КПКЗ».</p> <p><i>Ст. 50. Сроки специального водопользования</i> Статья определяет, что специальное водопользование может быть краткосрочным (до трёх лет) или долгосрочным (от трёх до двадцати пяти лет). Это положение неприменимо к установкам, регулируемым комплексными разрешениями, так как срок действия комплексного разрешения должен быть определён Законом «О КПКЗ».</p> <p><i>Ст. 55. “Основания для прекращения права специального водопользования”</i> <i>Ст. 56. “Порядок прекращения права специального водопользования”</i> Действие этих статей не должно распространяться на установки, регулируемые комплексными разрешениями, так как закон "О КПКЗ" должен определить процедуры прекращения действия комплексных разрешений.</p>
	Глава 14. Условия сброса сточных вод в водные объекты	<p><i>Ст. 70. Условия сброса сточных вод в водные объекты</i> <i>Ст. 71. Ограничения, временный запрет (остановка) или прекращение сброса сточных вод в водные объекты</i> Ст. 70 определяет общие требования к сбросу сточных вод в водные объекты и прежде всего условия, при которых водопользователи обязаны осуществлять мероприятия по предотвращению сброса сточных вод или его прекращению. Комплексные разрешения устанавливают такие требования на основе ВАТ, существующих нормативов (см. выше комментарий к ст. 35 и ст. 39), с учетом состояния окружающей среды. Положения этой статьи и ст. 71 должны быть согласованы с законом «О КПКЗ».</p> <p><i>Ст. 74. Накопители промышленных загрязненных сточных вод и технологические водоёмы</i> В статье говорится, что «предприятия, учреждения и организации, которые имеют накопители промышленных загрязненных сточных или шахтных, карьерных, рудниковых вод, обязаны внедрять эффективные технологии для их обезвреживания и утилизации и осуществлять рекультивацию земель, занятых этими накопителями. Сброс этих вод в поверхностные водные объекты осуществляется в соответствии с индивидуальным регламентом, согласованным с государственными органами охраны окружающей природной среды». Такое регулирование должно быть отнесено к системе комплексных разрешений в соответствии с законом «О КПКЗ».</p>

Название акта	Раздел, глава	Предложения по приведению в соответствие с системой комплексных разрешений
	Раздел IV. Охрана вод Глава 20. Охрана вод от загрязнения, засорения и истощения	<p><i>Ст. 96. Условия размещения, проектирования, строительства, реконструкции и ввода в действие предприятий, сооружений и других объектов, которые могут влиять на состояние вод</i></p> <p><i>Ст. 98. Запрет ввода в действие предприятий, сооружений и других объектов, влияющих на состояние вод</i></p> <p>Для установок, регулируемых комплексными разрешениями, указанные в данных статьях вопросы решаются на основании использования ВАТ. Это должно быть отражено в Водном кодексе.</p>
	Раздел V. Споры по вопросам использования и охраны вод и воспроизводства водных ресурсов. Глава 22. Решение споров по вопросам использования и охраны вод...	<p><i>Ст. 109. Порядок рассмотрения споров по вопросам использования и охраны вод и воспроизводства водных ресурсов</i></p> <p>В рамках системы комплексных разрешений процедура разрешения споров (обжалования) является единой для всех сред и должна быть определена законом «О КПКЗ». Данная статья должна содержать ссылку на закон «О КПКЗ».</p>
Закон Украины от №187/98-ВР от 05.03.1998 Об отходах (с последующими изменениями)	Раздел I. Общие положения	<p><i>Ст. 1. Определения основных терминов</i></p> <p>Основные термины должны быть приведены в соответствие с Законом «О КПКЗ». В частности, должны быть определены термины «установка» и «оператор».</p> <p><i>Ст. 4. Сфера действия Закона</i></p> <p>Сфера действия Закона должна быть приведена в соответствие с Законом «О КПКЗ», причем отдельные положения будут распространяться только на установки, не подпадающие под систему комплексных разрешений.</p> <p><i>Ст. 7. Нормирование в сфере обращения с отходами</i></p> <p>В статье говорится, что в сфере обращения с отходами устанавливаются предельные показатели образования отходов и удельные показатели образования отходов, использования и потерь сырья в технологических процессах. В рамках системы комплексных разрешений функция таких нормативов должна выполняться техническими рекомендациями по ВАТ, что следует отразить в законе. Для установок, охватываемых системой комплексных разрешений, отраслевые технологические нормативы должны рассматриваться как минимальные требования. В то же время, технологические нормативы для установок, не подпадающих под систему комплексных разрешений, должны стать частью отраслевых норм общего действия (НОД).</p>
	Раздел III Субъекты в сфере обращения с отходами, их права и обязанности	<p><i>Ст. 17. Обязанности субъектов хозяйственной деятельности в сфере обращения с отходами</i></p> <p>На установки, регулируемые в рамках системы комплексных разрешений, из указанных в статье положений непосредственно распространяется только пункт о плате за размещение отходов. Остальные положения для таких установок должны быть приведены в соответствие с единой процедурой выдачи комплексных разрешений, описанной в законе «О КПКЗ».</p>

Название акта	Раздел, глава	Предложения по приведению в соответствие с системой комплексных разрешений
	Раздел IV Компетенция органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами	<p><i>Ст. 18. Компетенция Кабинета Министров Украины в сфере обращения с отходами</i> <i>Ст. 19. Полномочия Автономной Республики Крым в сфере обращения с отходами</i> Полномочия данных органов должны быть приведены в соответствие с процедурой выдачи комплексных разрешений, которая будет изложена в законе «О КПКЗ».</p> <p><i>Ст. 20. Полномочия местных государственных администраций в сфере обращения с отходами</i> В отношении установок, регулируемых в рамках системы комплексных разрешений, такие полномочия как:</p> <ul style="list-style-type: none"> • утверждение лимитов на образование и размещение отходов для субъектов хозяйственной деятельности; • остановка действия разрешения на эксплуатацию объекта обращения с опасными отходами в случае нарушения норм и правил охраны окружающей природной среды; • осуществление контроля за деятельностью субъектов хозяйственной деятельности в сфере обращения с отходами; • предоставление разрешений на строительство или реконструкцию объекта обращения с отходами; • предоставления разрешений на эксплуатацию объекта обращения с опасными отходами должны быть приведены в соответствие с законом «О КПКЗ». <p><i>Ст. 23. Компетенция специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти в сфере обращения с отходами</i> Указанные в данной статье полномочия природоохранных органов в отношении установок, регулируемых комплексными разрешениями, должны быть приведены в соответствие с процедурой выдачи комплексных разрешений, которая будет изложена в законе «О КПКЗ». Эти полномочия включают:</p> <ul style="list-style-type: none"> • координацию работы других органов исполнительной власти в сфере обращения с отходами и контроля соблюдения требований экологической безопасности; • осуществление государственного контроля соблюдения требований экологической безопасности; • осуществление контроля ведения субъектами хозяйственной деятельности первичного учёта образования, сбора, обработки, утилизации и удаления отходов и их паспортизацией; • выдачу разрешений на осуществление операций в сфере обращения с отходами; и • согласование проектов лимитов на образование и размещение отходов.
	Раздел V Государственный учет, мониторинг и информирования в сфере обращения с отходами	<p><i>Ст. 26. Государственный учёт и паспортизация отходов</i> При разработке подзаконных актов к закону «О КПКЗ» необходимо определить возможность и целесообразность использования элементов действующей документации по отдельным средам (в частности, паспорта отходов) для подготовки заявки и получения комплексного природоохранного разрешения.</p>

Название акта	Раздел, глава	Предложения по приведению в соответствие с системой комплексных разрешений
	Раздел VI Мероприятия и требования относительно предотвращения или уменьшения образования отходов и экологически безопасного обращения с ними	<p><i>Ст. 31. Мероприятия по предотвращению или уменьшению объемов образования отходов</i> <i>Ст. 32. Мероприятия по ограничению и предотвращению отрицательному влиянию отходов</i> <i>Ст. 33. Требования относительно сохранения и удаление отходов</i> <i>Ст. 34. Требования относительно обращения с опасными отходами</i></p> <p>Указанные в ст. 31 мероприятия, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> • разработку и внедрение нормативов образования отходов на единицу продукции, сырья или энергии соответственно передовым технологическим достижениям; • периодический пересмотр установленных нормативов образования отходов, направленный на уменьшение их объемов, с учётом передового отечественного и зарубежного опыта и экономических возможностей; • установление на основе утверждённых нормативов (удельных показателей объемов образования отходов) лимитов на образование отходов, <p>а также соответствующие положения статей 32-34 должны быть скорректированы с учетом положений о технических рекомендациях по ВАТ для установок, регулируемых комплексными разрешениями, которые должны быть заложены в закон «О КПКЗ». В то же время, требования по безопасному управлению отходами для установок, не подпадающих под систему комплексных разрешений, должны стать частью отраслевых норм общего действия (НОД).</p>
	Раздел VIII Правонарушения в сфере обращения с отходами и ответственность за них	<p><i>Ст. 42. Правонарушения в сфере обращения с отходами</i></p> <p>Пункты данной статьи, касающиеся нарушения требований безопасного управления отходами, должны быть согласованы с положениями закона «О КПКЗ», которые будут регулировать ответственность за нарушение условий комплексных разрешений.</p>

Постановления Кабинета Министров Украины

Название документа	Предложения по приведению в соответствие с системой комплексных разрешений
Постановление КМ Украины от 29.11.2001 №1598 Об утверждении перечня наиболее распространенных и опасных загрязняющих веществ, выбросы которых в атмосферный воздух подлежат регулированию	<p>В данном перечне приведены «наиболее распространенные загрязняющие вещества» (оксиды азота, бенз(а)пирен, диоксид и прочие соединения серы, оксид углерода, озон, вещества в виде взвешенных твёрдых частиц, свинец и его соединения и формальдегид) и «опасные загрязняющие вещества» (металлы и их соединения, органические амины, летучие органические соединения, стойкие органические соединения, хлор, бром и их соединения, фтор и его соединения, цианиды, фреоны, мышьяк и его соединения).</p> <p>Этот перечень должен быть пересмотрен и скорректирован, в частности, с учётом ориентировочного списка веществ Приложения III Директивы IPPC и Руководящих указаний по Европейскому регистру выбросов и сбросов загрязняющих веществ EPER, подготовленных согласно Статье 3 Решения Европейской Комиссии от 17.07.2000 (2000/479/ЕС). Очевидно, из него следует удалить озон, поскольку речь идёт о контроле промышленных выбросов, а не мониторинге состояния атмосферного воздуха. Целесообразно также уточнить определение взвешенных веществ.</p>

Название документа	Предложения по приведению в соответствие с системой комплексных разрешений
Постановление КМ Украины от 28.12.2001 №1780 Об утверждении порядка разработки и утверждения нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ из стационарных источников	Для установок, регулируемых комплексными разрешениями, закон «О КПКЗ» должен установить порядок определения ПДВ как условий комплексного разрешения с учётом ВАТ. Данное Постановление сохранит свое действие только для установок, которые будут продолжать регулироваться разрешениями по отдельным компонентам окружающей среды.
Постановление КМ Украины от 13.03.2002 №302 Об утверждении порядка проведения и оплаты работ, связанных с выдачей разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками, учёта предприятий, учреждений, организаций и граждан - субъектов предпринимательской деятельности, которые получили такие разрешения	Данное Постановление должно быть переработано ввиду введения различных режимов выдачи разрешений (комплексных, на базе норм общего действия, по отдельным компонентам окружающей среды). В отношении комплексных разрешений оно должно быть приведено в соответствие с законом «О КПКЗ».
Постановление КМ Украины от 13.03.2002 №300 О Порядке разработки и утверждения нормативов предельно допустимого уровня воздействия физических и биологических факторов стационарных источников загрязнения на состояние атмосферного воздуха	Для установок, регулируемых комплексными разрешениями, закон «О КПКЗ» должен установить порядок определения условий комплексного разрешения относительно шумового и вибрационного воздействия с учётом наилучших доступных технических методов. Положения данного Постановления не должны распространяться на установки, регулируемые законом «О КПКЗ».
Постановление КМ Украины от 29.03.2002 №432 Об утверждении Порядка выдачи разрешений на эксплуатацию оборудования с определенными уровнями влияния физических и биологических факторов на состояние атмосферного воздуха, проведения оплаты этих работ и учета предприятий, учреждений, организаций и граждан – субъектов предпринимательской деятельности, которые получили такие разрешения	Для установок, регулируемых комплексными разрешениями, закон «О КПКЗ» должен установить порядок определения условий комплексного разрешения относительно шумового и вибрационного воздействия с учётом наилучших доступных технических методов. Положения данного Постановления не должны распространяться на установки, регулируемые законом «О КПКЗ».
Постановление КМ Украины от 11.09.1996 №1100 (с изменениями 2002 г.) Порядок разработки и утверждения нормативов предельно допустимого сброса загрязняющих веществ и перечень загрязняющих веществ, сброс которых нормируется	Для установок, регулируемых комплексными разрешениями, закон «О КПКЗ» должен установить порядок определения ПДС как условий комплексного разрешения с учётом наилучших доступных методов. Данное Постановление сохранит свое действие только для установок, которые будут продолжать регулироваться разрешениями по отдельным компонентам окружающей среды.
Постановление КМ Украины от 25.03.1999 №465 Правила охраны поверхностных вод от загрязнения сточными водами	Для установок, регулируемых комплексными разрешениями, закон «О КПКЗ» должен установить порядок определения условий комплексного разрешения относительно сброса сточных вод с учётом ВАТ. Положения данного Постановления не должны распространяться на установки, регулируемые законом «О КПКЗ».
Постановление КМ Украины от 01.11.1999 №2034 Об утверждении Порядка ведения государственного учета и паспортизации отходов	Положения данного Постановления должны быть приведены в соответствие с законом «О КПКЗ» и подзаконными актами к нему, которые установят требования по учету и отчетности в сфере управления отходами установок, регулируемых комплексными разрешениями.

Название документа	Предложения по приведению в соответствие с системой комплексных разрешений
Постановление КМ Украины от 03.08.1998 №1218 Об утверждении Порядка разработки, утверждения и пересмотра лимитов на образование и размещение отходов	Для установок, регулируемых комплексными разрешениями, закон «О КПКЗ» должен установить порядок определения условий комплексного разрешения относительно управления отходами с учётом ВАТ. Положения данного Постановления не должны распространяться на установки, регулируемые законом «О КПКЗ».

Ведомственные инструкции

Название документа	Предложения по приведению в соответствие с системой комплексных разрешений
Приказ Минэкоресурсов от 14.02.2002 №66 Об организации работ по разработке и утверждению нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ из стационарных источников	Приказом, в частности, “Украинский научный центр технической экологии” (УкрНТЭК, г.Донецк) определён головной организацией по созданию и ведению банка данных наилучших существующих технологий снижения выбросов загрязняющих веществ, однако предусмотренное финансирование так и не было выделено. Реализация закона «О КПКЗ» потребует решения этой проблемы, включая разработку отраслевых рекомендаций по наилучшим доступным техническим методам, затрагивающим все вопросы комплексного природоохранного разрешения.
Приказ Главной экологической инспекции Минприроды от 28.03.1994 №7 Методические рекомендации о порядке проведения инспекторских проверок по соблюдению природопользователями требований законодательства по охране окружающей природной среды	При принятии закона «О КПКЗ» и внедрении системы комплексных природоохранных разрешений необходимо внесение соответствующих изменений в действующую систему государственного экологического контроля, предусмотрев комплексный контроль не только величин производимого загрязнения и наличия документации, как в настоящее время, но и ключевых эксплуатационных показателей, относящихся к другим условиям разрешения.
Госкомприроды СССР, 1990. Инструкция по нормированию выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в атмосферу и водные объекты	Действие данной инструкции не должно распространяться на установки, регулируемые по системе комплексных разрешений на основе закона «О КПКЗ».
Приказ Госстроя Украины от 15.12.2003 №214 Государственные строительные нормы ДБН А.2.2-1-2003 Состав и содержание материалов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) при проектировании и строительстве предприятий, зданий и сооружений (Основные положения проектирования)	При разработке закона «О КПКЗ» необходимо решить вопрос о координации между процедурами ОВОС и выдачи комплексных природоохранных разрешений для новых установок и внести соответствующие изменения в данный документ.
Минрыбхоз СССР, 1990 Обобщённый перечень предельно допустимых концентраций (ПДК) и ориентировочно безопасных уровней воздействия (ОБУВ) вредных веществ для воды рыбохозяйственных водоёмов.	Данный перечень должен быть пересмотрен и скорректирован, в частности, с учётом ориентировочного списка веществ Приложения III Директивы IPPC и Руководящих указаний по Европейскому регистру выбросов и сбросов загрязняющих веществ EPER, подготовленных согласно Статье 3 Решения Европейской Комиссии от 17.07.2000 (2000/479/EC).

Название документа	Предложения по приведению в соответствие с системой комплексных разрешений
Приказ Госстандарта Украины №58 от 23.02.1995 ДСТУ 3013-95 Гидросфера. Правила контроля за отводом дождевых и снеговых сточных вод из территорий городов и промышленных предприятий	Следует учесть, что вопросы ливневой канализации рассматриваются в комплексном природоохранном разрешении. Для промышленных установок, регулируемых комплексными разрешениями, данные правила должны быть приведены в соответствие с законом «О КПКЗ».
Государственные санитарные правила и нормы Минздрав СССР, 1988 СанПиН №4630-88 Санитарные правила и нормы охраны поверхностных вод от загрязнения	Действие данной инструкции не должно распространяться на установки, регулируемые по системе комплексных разрешений на основе закона «О КПКЗ».
Руководящий нормативный документ, 06.05.2002 КДП 204-12 Правила приёма сточных вод предприятий в коммунальные и ведомственные системы канализации городов и поселков Украины	Следует учесть, что вопросы сброса сточных вод промышленных установок в канализацию рассматриваются в комплексном природоохранном разрешении. Для установок, регулируемых комплексными разрешениями, данные правила должны быть приведены в соответствие с законом «О КПКЗ».

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. РАНЖИРОВАНИЕ ПРОМЫШЛЕННЫХ ОТРАСЛЕЙ ПО УСЛОВНЫМ БАЛЛАМ

Вес	4						2	3	2	1	1	
Промышленная деятельность	Воздействие на окружающую среду (ВОС)						Возможность экологического улучшения	Ожидаемые затраты на соблюдение требований	Финансовые показатели	Ориентация на экспорт	Число предприятий	Общий балл
	воздух	вода	отходы	почвы	риск аварий	Всего ВОС						
Топливо и энергетика	3	2	2	2	3	2,4	3	1	2	2	2	4,43
Целлюлозно-бумажная промышленность	1	2	2	1	2	1,6	2	2	2	2	3	4,23
Обработка поверхностей с использованием электролитических и химических процессов	2	3	2	1	2	2,0	2	2	2	1	2	4,17
Управление отходами	2	1	1	2	1	1,4	2	2	2	0	1	4,12
Горнодобывающая промышленность	3	2	3	2	2	2,4	2	1	2	3	1	4,10
Производство и переработка металлов	3	3	3	1	2	2,4	3	1	1	2	1	3,93
Химическая промышленность	1	3	1	2	3	2,0	2,5	1	2	2	1	3,83
Переработка минералов	2	1	1	1	1	1,2	1	2	3	2	2	3,80
Производство пищевой продукции	1	3	2	1	1	1,6	2	1	2	1	3	3,57
Обработка поверхностей органическими растворителями	1	2	2	1	1	1,4	2	1	2	1	2	3,27
Интенсивное птицеводство и свиноводство	1	1	1	2	1	1,2	1	2	1	2	1	2,97